

A primeira edição deste livro esgotou-se com rapidez. Ao publicar uma segunda edição revista e ampliada, a Funag espera atender à demanda de um público crescentemente interessado em tema da política internacional e contribuir para um debate bem informado sobre os objetivos, a agenda, as possibilidades e os limites do BRICS.

Por várias razões, o BRICS se apresenta como um tema propício tanto às análises diplomáticas, quanto às acadêmicas. Sendo um “work in progress”, seus objetivos, sua agenda e seus limites se prestam a uma ampla gama de especulações. Os cinco países escolheram juntar suas forças e seu prestígio num momento em que o cenário internacional se caracteriza, na feliz observação de Gelson Fonseca Jr., por muita procura de ordem, e pouca oferta. Mas não se sabe ao certo até que ponto os BRICS querem e podem transformar a ordem global. A composição do agrupamento acentua a crescente importância da Ásia nas relações internacionais e a entrada da África do Sul amplia o cardápio de temas essenciais à diplomacia brasileira. Não obstante, as assimetrias e potencialidades das relações entre os cinco membros geram interrogações de ordem prática. Haverá elementos de coesão suficientes para que o grupo se converta num bloco? Terão os cinco a vocação de pólo, ou se desencaminharão nas ambições de liderança deste ou daquele? Desenvolverão formas de cooperar entre si, como os três do IBAS e, como estes, quererão constituir um modelo para os países emergentes, ou seu fôlego alcançará apenas objetivos pontuais, no G20 e no FMI, por exemplo?

Este livro contém avaliações de acadêmicos e diplomatas brasileiros e estrangeiros sobre essas questões que tocam de perto interesses relevantes de toda a sociedade brasileira e por isso, torna-se uma leitura oportuna e necessária.



www.funag.gov.br



O BRASIL, OS BRICS E A
AGENDA INTERNACIONAL

José Vicente de Sá Pimentel
Organizador

634
coleção
EVENTOS

coleção
EVENTOS

O Brasil, os BRICS e a agenda internacional

José Vicente de Sá Pimentel
Organizador

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

A Funag organizou, em dezembro de 2011 e em abril e julho de 2012, três debates reunindo diplomatas, acadêmicos, jornalistas e empresários de vários Estados brasileiros. O tema foi o BRICS, que se presta a esse tipo de interação entre negociadores diplomáticos e formadores de opinião. Este livro contém os artigos escritos pelos participantes do primeiro seminário realizado em parceria com a FAAP e os textos que foram submetidos por seis dos participantes do terceiro debate, realizado na FIESP.

coleção
EVENTOS

O Brasil, os BRICS e a agenda internacional

José Vicente de Sá Pimentel
Organizador

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

coleção
EVENTOS

O Brasil, os BRICS e a agenda internacional

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

coleção
EVENTOS

O Brasil, os BRICS e a agenda internacional

Organizador: José Vicente de Sá Pimentel

2ª edição, revista
e ampliada



Brasília - 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

M578

O Brasil, os BRICS e a agenda internacional / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. – 2. ed. rev. ampl. -- Brasília : FUNAG, 2013.

604 p.; 23 cm.

Artigos de Emb. Gelson Fonseca Jr., Emb. Maria Edileuza Fontenele Reis, Emb. Valdemar Carneiro Leão, Ronaldo Mota, Emb. Affonso Celso de Ouro-Preto, Alberto Pfeifer, Antônio Jorge Ramalho, Carlos Eduardo Lins da Silva, Emb. Carlos Márcio Cozendey, Lenina Pomeranz, João Augusto Baptista Neto, Gustavo Cupertino Domingues, Alisson Braga de Andrade, Márcio Pochmann, Marcos Costa Lima, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Visentini, Renato Baumann, Ricardo Sennes, Sandra Polónia Rios, Rubens Barbosa, Oliver Stuenkel, Min. Flávio S. Damico, João Pontes Nogueira, Sérgio Amaral, Rubens Ricupero, Paulo Nogueira Batista Jr., Fernando Pimentel, Ronaldo Mota Sardenberg, Fyodor Lukanov, Varun Sahni.

ISBN: 978-85-7631-427-1

1. BRICS. 2. Cooperação econômica internacional. 3. Artigos. I. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 339.92

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Talita Daemon James – CRB-7/6078
Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

**CONSELHO EDITORIAL DA FUNDAÇÃO
ALEXANDRE DE GUSMÃO**

Presidente: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Membros: Embaixador Jorio Dauster Magalhães

Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg

Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna

Professor Clodoaldo Bueno

Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto

Professor José Flávio Sombra Saraiva



SUMÁRIO

Apresentação **13**

José Vicente de Sá Pimentel

PRIMEIRA PARTE - TEXTOS DA I MESA-REDONDA

FAAP, São Paulo, 6 de dezembro de 2011

BRICS: notas e questões **21**

Gelson Fonseca Jr.

BRICS: surgimento e evolução **47**

Maria Edileuza Fontenele Reis

BRICS: identidade e agenda econômica - Notas de um observador diplomático **73**

Valdemar Carneiro Leão

O Brasil, os BRICS e o cenário de inovação **85**

Ronaldo Mota

Nova confirmação de poder	99
Affonso Celso de Ouro-Preto	
O Brasil, os BRICS e a agenda internacional	117
Alberto Pfeifer	
O Brasil, os BRICS e a agenda internacional: ceticismo, intersecções e oportunidades	129
Antonio Jorge Ramalho	
BRICS: de acrônimo esperto a fórum influente	147
Carlos Eduardo Lins da Silva	
BRIC a BRICS em um mundo em transição	157
Carlos Márcio Cozendey	
O Brasil, os BRICS e a agenda internacional	171
Lenina Pomeranz	
O Brasil, os demais BRICS e a agenda do setor privado	185
João Augusto Baptista Neto, Gustavo Cupertino Domingues e Alisson Braga de Andrade	
Relações comerciais e de investimentos do Brasil com demais países dos BRICS	201
Márcio Pochmann	

O Brasil, os BRICS e a agenda internacional	221
<hr/>	
Marcos Costa Lima	
O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional	251
<hr/>	
Maria Regina Soares de Lima e Daniel Ricardo Castelan	
A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo	267
<hr/>	
Paulo Fagundes Visentini	
Os BRICS e o G20 financeiro	293
<hr/>	
Renato Baumann	
Nem restauradores, nem reformadores: o engajamento internacional minimalista e seletivo dos BRICS	309
<hr/>	
Ricardo Sennes	
O que há em comum na agenda econômica dos BRICS?	333
<hr/>	
Sandra Polónia Rios	
O Brasil e os BRICS: Policy Paper	347
<hr/>	
Rubens Barbosa	
Brasil, BRICS e desafios globais	359
<hr/>	
Oliver Stuenkel	

BRICS: o novo “lugar” do conceito	375
Flávio S. Damico	
Os BRICS e as mudanças na ordem Internacional	399
João Pontes Nogueira	
O Brasil, os BRICS e a agenda internacional	417
Sérgio Amaral	
O Brasil, os BRICS e a agenda internacional	431
Rubens Ricupero	
SEGUNDA PARTE - TEXTOS DA III MESA-REDONDA	
FIESP, São Paulo, 31 de julho de 2012	
BRICS: mudando o foco do debate	445
Valdemar Carneiro Leão	
Os BRICS no FMI e no G20	463
Paulo Nogueira Batista Jr.	
O BRICS e a construção de uma Nova Arquitetura Financeira Internacional	473
Fernando Pimentel	

O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional **495**

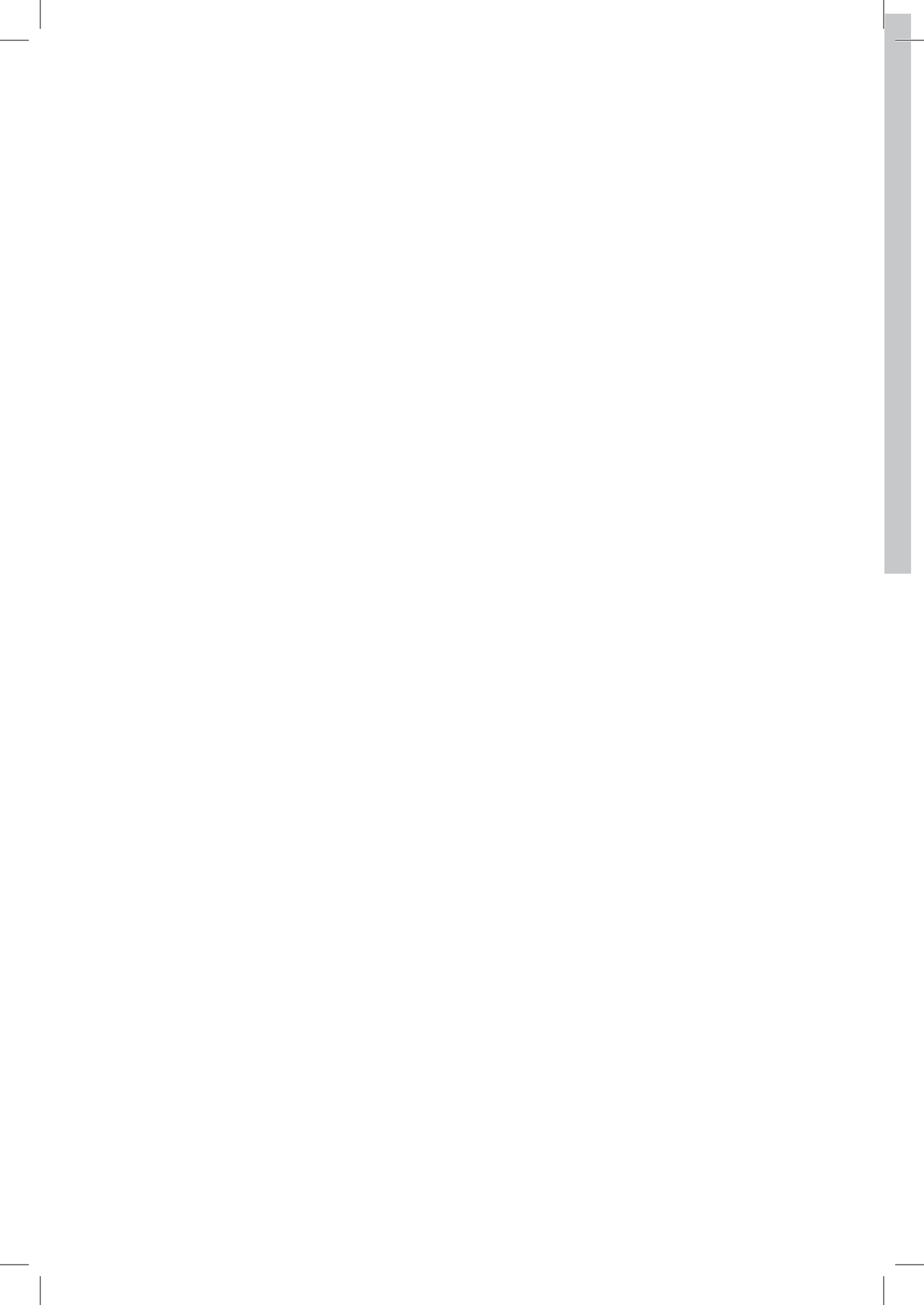
Ronaldo Mota Sardenberg

**Comentários russos sobre o BRICS:
expectativa ou realidade?** **533**

Fyodor Lukyanov

**Perspectiva indiana sobre o BRICS: entusiasta,
evasiva e ainda em evolução** **563**

Varun Sahni





APRESENTAÇÃO

José Vicente de Sá Pimentel

Embaixador. Graduou-se em Direito pela Universidade de Brasília (1970). Serviu nas Embaixadas em Washington (1973), Santiago (1976), Paris (1982), Guatemala (1985), Nova Delhi (2004) e Pretória (2008). Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) de maio de 2011 a junho de 2012. Atualmente é o Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.



A primeira edição deste livro esgotou-se com rapidez, o que indica haver considerável interesse do público brasileiro, sobretudo do meio acadêmico, em informações abalizadas sobre o BRICS. Por isso, a Funag lança esta segunda edição, revista e ampliada, na expectativa de enriquecer o debate sobre os objetivos, a agenda, as possibilidades e os limites do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Ao apresentar a primeira edição, recordei que, ao assumir em meados de 2011 a direção do IPRI¹, recebi do Ministro Antonio Patriota palavras de incentivo para promover entre diplomatas e acadêmicos uma cooperação aberta e de mútuo benefício. Em vista disso, procurei professores e outros intelectuais de várias partes do Brasil para trocar ideias e buscar temas para um trabalho em comum. Em São Paulo, Sergio Amaral abriu-me as portas da FAAP² e se voluntariou para hospedar um evento em parceria com a Funag. Decidimos organizar um seminário, e o tema escolhido foi o BRICS.

O seminário foi realizado em 6 de dezembro de 2011. Na abertura, voluntariei os recursos da Funag para organizar um diálogo continuado, de nível elevado, entre altos funcionários do Itamaraty e o maior número possível de profissionais envolvidos com as Relações Internacionais (RI). Ressaltei que não pretendia cooperar ninguém, e sim manter um diálogo proveitoso para os que dele

1 Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

2 Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP).

quisessem participar. O Governo ganharia ao compartilhar percepções e captar sugestões, ainda mais oportunas num momento em que as relações globais sugerem mais perguntas do que respostas. Os acadêmicos também se beneficiariam do acesso a opiniões e informações sobre processos negociadores que se desenvolvem, via de regra, a portas fechadas.

O convite foi muito bem acolhido. Além de funcionários do Itamaraty e de outros órgãos do Governo, participaram do seminário na FAAP representantes de universidades e centros de RI do Pará, do Ceará, de Pernambuco, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, ademais do tradicional eixo São Paulo-Rio-Brasília. A essência dos debates está contida nos primeiros 24 artigos desta publicação.

Em 2012, dois outros debates, de formato semelhante, foram organizados. Em 27 de abril, professores, diplomatas e membros do MDIC³ e do MAPA⁴ analisaram, numa mesa-redonda no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro, os resultados da quarta cúpula do BRICS (Nova Delhi, 29 de março de 2012). Em 31 de julho subsequente, a FIESP⁵, capitaneada por Rubens Barbosa, ofereceu-se para sediar uma outra mesa, para a qual foram convidados, além de funcionários e professores brasileiros, o jornalista e acadêmico russo Fyodor Lukyanov; o catedrático indiano Varun Sahni; o professor e articulista chinês Jin Canrong e a diretora do South African Institute of International Affairs (SAIIA), Elisabeth Sidiropoulos.

Nesta edição, encontram-se os textos dos dois primeiros, bem como aqueles do Embaixador Ronaldo Sardenberg, ex-Ministro da Ciência e Tecnologia e ex-Presidente da ANATEL⁶, e de alguns dos

3 Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

4 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

5 Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

6 Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

mais reputados negociadores brasileiros das questões econômico-financeiras no âmbito do BRICS, a saber, o Embaixador Valdemar Carneiro Leão, Secretário-Geral Adjunto de Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty; o economista Paulo Nogueira Batista Jr., representante brasileiro no FMI, e o Conselheiro Fernando Pimentel, Secretário Adjunto da Assessoria Internacional do Ministério da Fazenda.

Os debates das duas mesas-redondas foram gravados, editados e serão também publicados proximamente pela Funag. Espero que o presente livro, assim como o que virá, cumpram o objetivo de estimular os leitores a aprofundar a reflexão sobre o BRICS.

Guindado à presidência da Funag em junho de 2012, pretendo dar continuidade ao diálogo com a comunidade acadêmica brasileira e com os demais formadores de opinião que têm uma importância crescente no debate sobre política externa e influenciam, por intermédio de seus artigos em jornais, *blogs* na internet e programas na televisão, uma parcela ponderável do público brasileiro. O Brasil cresceu e as relações com o exterior tornaram-se matéria do cotidiano. Sendo assim, a Funag sente-se ainda mais estimulada a cumprir sua missão de ampliar a compreensão da sociedade civil sobre os caminhos da política externa, bem como de ajudar o Itamaraty a obter insumos de informação que aprimorem a qualidade do trabalho diplomático e fortaleçam o grau de legitimidade da Chancelaria.

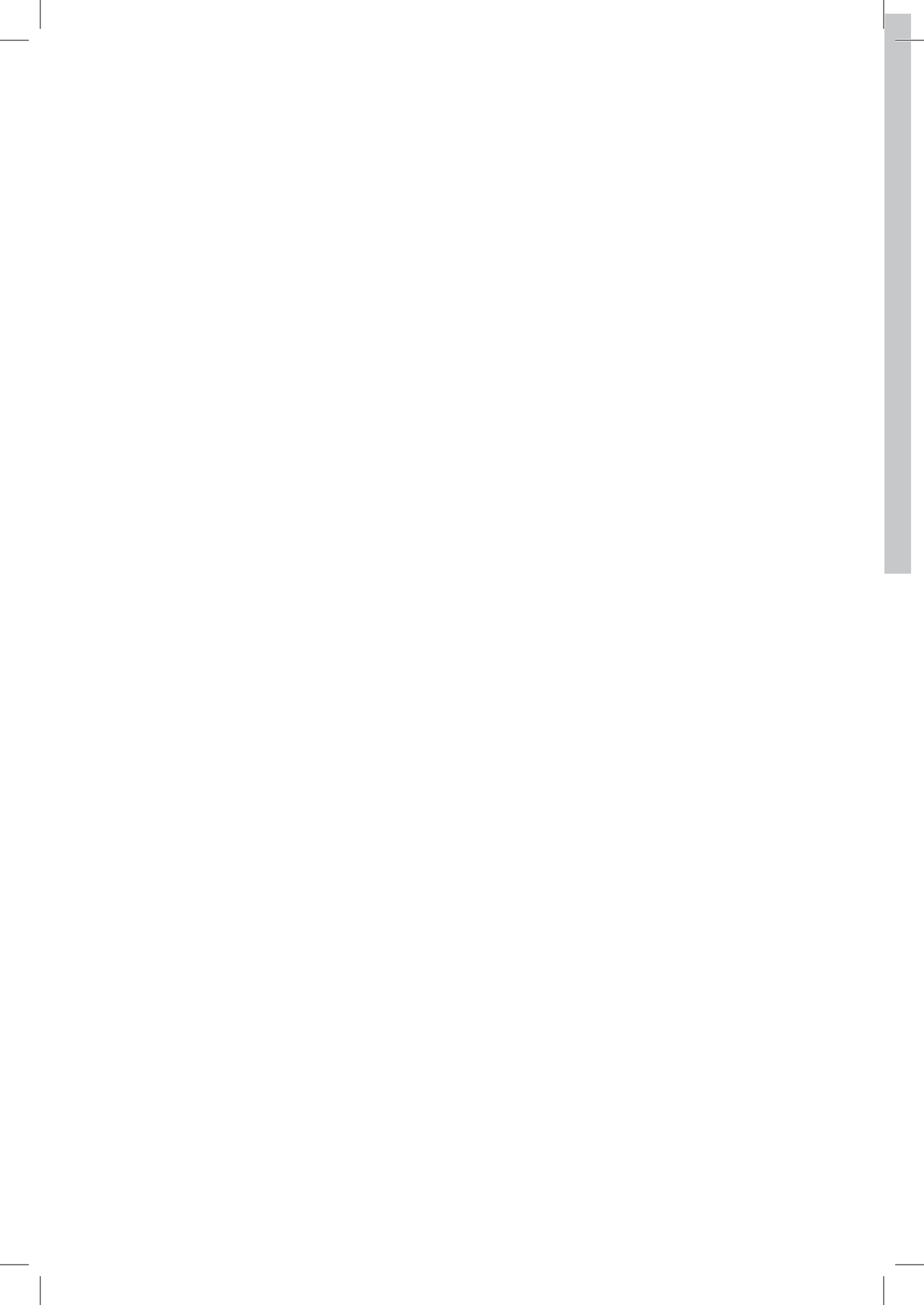
José Vicente de Sá Pimentel
Embaixador, Presidente da Funag
Brasília, maio de 2013.



PRIMEIRA PARTE

TEXTOS DA I MESA-REDONDA

FAAP, SÃO PAULO, 6 DE DEZEMBRO DE 2011





BRICS: NOTAS E QUESTÕES

Gelson Fonseca Jr.

Diplomata de carreira. Foi Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão – Funag (1992-1995), Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (1999-2003), Embaixador em Santiago (2003-2006) e Cônsul-Geral em Madri (2006-2009). É autor de *A legitimidade e outras questões internacionais* (Paz e Terra, 1998), *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo* (Paz e Terra, 2008) e diversos artigos sobre política externa brasileira e relações internacionais.



Ao ser lançada em 2001, a noção de BRICS se sustentava em uma previsão que, à diferença de tantas outras sugeridas por economistas, deu certo: as economias dos quatro países (Brasil, Rússia, Índia e China, e o que se agregou recentemente, a África do Sul) iriam crescer, a sua participação no produto mundial se tornaria mais expressiva e, conseqüentemente, se tornariam espaços propícios ao investimento estrangeiro. É natural que, como casa bancária, o foco da reflexão do Goldman Sachs fosse o interesse dos seus clientes. Criar o acrônimo era uma solução rápida e eficaz para lembrar onde estariam, em médio e longo prazos, boas oportunidades.

Como as previsões iam na direção correta, para quem preferiu os mercados emergentes ao de hipotecas nos EUA, os ganhos são óbvios¹. Os números são bem conhecidos e, salvo poucos anos de dificuldade para a Rússia e o Brasil, os BRICS são hoje mais relevantes para a economia global do que eram há dez anos.

É evidente que a atenção que os cinco países merecem dos analistas econômicos e dos meios de comunicação existiria ainda que a sigla não existisse. São importantes, cada um, por motivos

¹ Os BRICS se consolidaram no comércio internacional e como espaço para investimento, com destaque evidentemente para o caso da China (esta também como investidora). Quanto a aplicações, Leslie Armijo, citando Bernstein, diz: *"Between January 1988 and April 2006, the returns for emerging markets equity and the S&P 500 were 18,78% and 12,07%, respectively. However,... the lion's share of the emerging markets return was earned before 1994, when there was little international interest in them. Begin the analysis on January 1994 and numbers changed to 7,76% for emerging markets and 10,72% for the S&P 500"*. ARMIJO, L. E. *The BRICS Countries as Analytical Category, Asian Perspectives*, v. 31, nº 4, 2007, p. 11. Os números são anteriores à crise de 2008.

próprios, econômicos, políticos ou estratégicos. Para citar poucos exemplos: a China é hoje um dos motores da economia internacional; a Rússia tem peso próprio em matéria de segurança, dada a dimensão de seu arsenal nuclear e relevância no mercado de energia; a Índia vale pelo peso demográfico e pela influência regional, além de ser a maior democracia “real” do mundo; a África do Sul é ator estratégico em uma área crescentemente importante como produtora de *commodities*; e o Brasil é ator fundamental em negociações sobre desenvolvimento sustentável ou comércio. É impossível imaginar que algum regime internacional, seja na área da segurança, da economia ou dos valores, se articule e se consolide sem que deles os BRICS participem ativamente. Como disse Andrew Hurrell, “[...] são países [...] com alguma capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional em termos globais ou regionais”².

De qualquer modo, existe a ideia, correta a meu ver, de que a sigla acrescenta algo aos quatro originais e à África do Sul. Acrescenta, imediatamente, uma “marca”, uma expressão nova que distingue os cinco dos demais emergentes. Ora, em um mundo em que sobra informação, a fixação de uma marca não é resultado menor. “É melhor ser BRICS do que não sê-lo”, costuma dizer o Embaixador Marcos Azambuja.

Por que a marca se fixa? Penso que em função de algo simples que poderia ser tirado de qualquer livro de geografia: Brasil, China, Índia e Rússia são países de grande extensão territorial, com grandes populações, economias diversificadas e no topo das taxas de crescimento das economias emergentes³. Ou seja, a sigla revela *semelhan-*

2 HURRELL, A. “Hegemonia, liberalismo e ordem global”. In: HURRELL, A. et alii. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 10. Hurrell acrescenta que uma segunda razão para olhar para os BRICS é o “fato de que todos esses países compartilham uma crença em seu direito a um papel mais influente em assuntos mundiais”.

3 GALVÃO, Marcos. Brand BRIC brings changes, *WorldToday.org*, ago./set. 2010, p. 13.

ças entre países obviamente muito diversos, situados em continentes diferentes e que mantinham, entre eles, relações extremamente variadas (Índia e China se enfrentaram em uma guerra nos anos 1960; a China e a Rússia foram aliados e, depois, rivais etc.).

A semelhança embutia, porém, algo mais do que números e geografia. Aí, creio que começa a história política do grupo. A semelhança revelava posições de poder. O que os aproximava, além das oportunidades de investimento, eram oportunidades de exercício de poder. Em que sentido? O início do século XXI inverte os sinais positivos que se abriram ao fim da Guerra Fria. A década de 1990 começa com a expectativa de que, findo o conflito ideológico, a globalização distribuiria universalmente frutos positivos e a ordem internacional passaria gradualmente a ser regida pelos princípios multilaterais, definidos pela carta da Organização das Nações Unidas (ONU). O poder cederia lugar às soluções multilaterais. Uma nova legitimidade, desenhada pelas conferências globais de direitos humanos, desenvolvimento sustentável, direitos das mulheres, assentamentos urbanos, substituiria a legitimidade seletiva e precária das ideologias rivais.

Essa descrição beira o caricatural: afinal, os anos 1990 também se caracterizaram por episódios que frustram dramaticamente aquele otimismo, tanto do lado das crises financeiras quanto do lado das tragédias humanitárias. Entretanto, a caricatura serve para marcar, do ângulo da ordem internacional, o enorme contraste com o início do século XXI, que elimina boa parte do otimismo e da esperança do fim da Guerra Fria.

Verifica-se em pouco tempo que, se o ideal da ordem “multilateral” não se realiza, muito menos realiza-se o de uma ordem unilateral, comandada pelos EUA. A solução multilateral beirava a utopia (e faltaram os “agentes sociais” que a levassem adiante); a unilateral representaria a negação do próprio sentido da ordem internacional,

que supõe a articulação combinada de “vontades soberanas e diferentes”. Aliás, os próprios EUA perceberam, de maneira contundente, pelas dificuldades que enfrentam no Afeganistão e no Iraque, que algum recurso ao multilateralismo era necessário ainda que fosse para completar e respaldar as medidas inspiradas pelo unilateralismo. Para simplificar, desde o fim da Guerra Fria, mas especialmente na entrada do século XXI, *existe uma demanda de ordem e não está claro quem vai produzir a oferta*. A ideia de um mundo sem rumo, à deriva, marcado por impasses, sem perspectivas claras, se espalha. Um artigo, “A rudderless world”, de Kishore Mahubani, não por acaso um pensador asiático, capta o sentimento de que “*the world is adrift*” e por várias razões. Em primeiro lugar, porque as transformações econômicas (a mudança do eixo para a Ásia) não se refletem no universo geopolítico, em que os antigos poderes não se movem para lidar com as mudanças. Também faltam lideranças políticas e intelectuais: “[...] *political leadership is always preceded by intellectual leadership. For several decades, the Western intelligentsia provided the intellectual leadership. Indeed, they used to tell the world on what should be done. Today, they are clearly lost*”⁴. Sabe-se simplesmente que, para produzir ordem, os Estados ainda são os atores essenciais, e os mais influentes (com mais poder...) teriam responsabilidade especial no processo⁵. Mas quais? Como?

Essa demanda, que corresponde à incapacidade das potências tradicionais de gerar novos paradigmas de ordem, deságua

4 MAHUBANI, K. A Rudderless World, *New York Times*, Nova Iorque, 18 ago. 2011. Kishore diz: “*The geopolitics of the world are running at cross purposes with the geoeconomics of the world. Geoeconomics requires consensus; countries coming together. In geopolitics, we are experiencing the greatest power shifts we have seen in centuries. Power is shifting from West to East. All this creates deep insecurity in the established powers. They want to cling on to privileges acquired from previous days of glory*”.

5 Esther Barbé Izuel apresenta com clareza o mesmo argumento: “[...] *los países emergentes entran dentro del cálculo de los otros actores internacionales en tanto que potencias globales [...] se comportan y negocian en los marcos multilaterales como grandes potencias [...] y constituyen un desafío, dentro de la continuidad, para el sistema institucional multilateral asentado sobre principios liberales [...]*”. IZUEL, Esther B. Multilateralismo: adaptación a un mundo de potencias emergentes, *REDI*, v. 67, 2010, p. 2.

quase automaticamente na abertura para que países (e grupos) que emergem naquele momento busquem espaço próprio para “auxiliar”, com interesses e ideias, modos de desenhar perspectivas de ordem. Diga-se, desde já, que não existe, do lado dos emergentes, nada de radical, nada de revolucionário. Para lembrar as categorias de Kissinger, eles querem “melhorar” as condições de legitimidade, não criar alternativas às que existem. No caso dos BRICS, em qualquer equação sobre a ordem internacional, os cinco Estados algum papel desempenhariam. Ou, mais precisamente, já desempenhavam antes de a sigla ser sugerida.

Não havia nem há, porém, imposição geográfica ou ideológica ou econômica alguma que recomendasse que os cinco se juntassem politicamente, salvo o fato de que, em tese, têm peso e influência. Anote-se que o espaço não está aberto só para os BRICS. No caso do Brasil, o IBAS é outro componente da busca de influenciar, de busca de um lugar em uma ordem mais aberta. Há outros, alguns novos, como o G20, o Shanghai Cooperation Group, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), outros mais antigos, que reveem seus papéis (Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN, Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico – APEC, etc.).

No marco desse amplo processo, a transformação dos BRICS em uma instância política, ainda que informal, consagra a ideia de que, separados, já influenciavam; juntos, poderiam influenciar ainda mais (embora, em si mesmo, o fato da ascensão na escala do poder não significa aproximação entre os que escalam, mas, frequentemente, o contrário).

A partir daí, começa a reflexão sobre os BRICS e a construção da ordem internacional. Neste campo, talvez prevaleçam ainda visões céticas, que ressaltam as significativas diferenças entre os parceiros, de tal sorte que qualquer aproximação mais consistente para articular interesses comuns seria ou casual ou artificial. Na li-

nha oposta, alguns afirmam que esses países teriam um objetivo ao se aproximar porque desempenhariam, crescentemente, a função de criar condições para a consolidação de um sistema multipolar. Ora, para tanto, um dos requisitos é atenuar o poder americano, o que determinaria, como o papel privilegiado do agrupamento, o exercício de *soft balancing* em relação aos EUA. Aí está um ponto de partida interessante para reflexão, embora eu creia que, hoje, ainda são impossíveis respostas cabais e definitivas que esclareçam o que será o grupo no médio prazo. Assim, passamos a colecionar umas tantas observações que, se não resolvem o problema, talvez ajudem a pensar o fenômeno BRICS.

Uma primeira anotação teria que ver com a natureza do novo grupo. Os BRICS constituem, hoje, uma associação informal e estão longe de constituir um organismo multilateral (minilateral, para ser mais preciso). Não têm secretariado nem produzem *binding decisions*, mas têm um tipo de presença internacional que se bifurca à maneira de organismo multilateral. Para lembrar a antiga distinção cepalina, têm uma dimensão *hacia adentro*, que se exprime em atividades de cooperação em áreas como saúde, energia, temas judiciais; e uma segunda dimensão *hacia afuera*, que transformaria os BRICS em plataforma para, atuando de maneira coordenada, fazerem propostas, reivindicações com vistas a influenciar decisões de organismos multilaterais, especialmente na área financeira.

Em regra, a dimensão *hacia adentro* de grupos de países visa explorar “afinidades naturais”. Para lembrar um exemplo de grupo que também reúne países de continentes diversos, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) partia da referência de que a língua comum proporcionava, e a transformava em fundamento para iniciativas conjuntas que aproximavam culturalmente os seus membros. Insista-se: a afinidade era natural. Outro exemplo, a APEC também aproximava países de continentes diferentes e a afinidade era justamente a unidade econômica que as rotas

comerciais do Pacífico proporcionavam e constituiriam fundação possível para acordos de cooperação comercial.

Esse tipo de “afinidade natural” não ocorre no âmbito dos BRICS, mas não elimina as hipóteses de cooperação *hacia adentro*, que, em tese, seriam incontáveis. São países diferentes, mas cada qual com realizações inegáveis em diversos campos que poderiam ser objeto de mecanismos específicos de cooperação. Pode-se pensar em instrumentos para aproximação em áreas científicas de ponta, agricultura e até em esporte (China e Rússia têm tradição olímpica que falta ao Brasil e à Índia). Os entendimentos na área econômica, especialmente na área financeira, que têm sido, aliás, um dos trunfos do grupo, também poderiam ser ainda mais estimulados, porém, neste tema, o esforço é projetar os BRICS *hacia afuera*⁶. É evidente que, de um lado, as diferenças sugerem cooperação, mas, de outro, impõem dificuldades. Supõe-se que, entre países democráticos e de regimes econômicos similares, haja estímulos senão maiores, ao menos diferentes, daqueles que não compartilhem modos de organização política e econômica. Em contrapartida, a distância tecnológica (como a nuclear ou a de mísseis) entre, de um lado, a China, a Rússia e, em menor medida, a Índia e, de outro lado, o Brasil e a RAS constituem um substrato ambíguo quando se trata de cooperação. De qualquer modo, as reuniões regulares de autoridades (em alto nível) já significam ganho para os cinco, na medida em que encontra foro privilegiado e exclusivo para trocar informações sobre a situação

6 Seria interessante, por exemplo, levantar áreas existentes de cooperação bilateral entre os membros dos BRICS e imaginar de que maneira seriam multilateralizáveis. Hurrell chama atenção para alguns movimentos, como a cooperação Rússia e China por meio da Shanghai Cooperation Organization; exercícios militares combinados sino-russos, reaproximação entre a China e a Índia, emergência do G20 na OMC, a criação do Fórum IBAS etc. Ver Hurrell, *op.cit.*, p. 12. Ver também o trabalho de LIMA, Maria Regina Soares. “Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, África do Sul e China”. BAUMANN, R. *O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*. Brasília, Ipea, 2010. Esse trabalho que traz dados sobre as relações comerciais entre os BRICS.

regional e mundial. O próprio fato de terem peso regional e participação (diferenciada) nos temas globais estimularia e enriqueceria o diálogo.

Ainda a ser mais explorada, a cooperação *hacia adentro* é atraente para os cinco. Contribui para consolidar a relação entre os parceiros e, se for adiante, tornar-se-á um ingrediente para fortalecer-los em suas projeções *hacia afuera*. O tema de preferência dos analistas são, contudo, as hipóteses de projeção *hacia afuera* e as especulações sobre as possibilidades que teriam condições de afetar a própria maneira de organizar o sistema internacional. A evolução dos BRICS ajudaria a compreender como seria a futura ordem internacional, exatamente porque o grupo estaria na raiz da multipolarização da ordem internacional. Como diz o cientista político francês Zaki Laïdi, “Quer queiramos ou não, os BRICS fazem parte, doravante, da paisagem geopolítica mundial. Resta saber se este acrônimo geopolítico [...] está em condições de exercer uma influência estruturante sobre o sistema mundial” (documento inédito, 2011).

A pergunta sobre o papel futuro dos BRICS é natural e frequente. Não por acaso um BRICS Policy Center foi fundado recentemente no Brasil. A resposta, em compensação, está longe de ser fácil ou óbvia. Pode variar da negação (os países serão importantes individualmente, mas não como grupo) até a aceitação de que a ordem nova multipolar se identificaria, em parte, com a ascensão do bloco. As respostas negativas acentuariam as diferenças internas dos seus membros; as positivas, as semelhanças⁷.

Como ligar os BRICS à problemática global da ordem? A reflexão poderia tomar, como ponto de partida, um artigo de Randall

7 A dificuldade de caracterizar o grupo está bem claro no artigo de ARMIJO, Leslie E. The BRICS countries (Brazil, Rússia, Índia and China) as an analytical category: mirage or insight. *Asian Perspective*, v. 31, nº 4, pp. 7-42, 2007.

Schweller⁸. O autor propõe três possíveis cenários de evolução da ordem internacional. O primeiro é o que denomina de “*great-power conflict*”, que recupera as ideias realistas de que os processos de transição de poder são necessariamente conflitivos. O surgimento de um *rising challenger*, insatisfeito com a ordem e sua legitimidade, levaria a processos de contestação da hegemonia que, no modelo original de Gilpin, desencadearia conflito militar (ou, ao menos, atritos constantes, com prejuízos para a estabilidade internacional, até o momento em que o novo poder fosse aceito). Neste processo, as potências emergentes se comportariam como *spoilers*. O segundo modelo, “*great-power concert*”, tem raízes no institucionalismo liberal. A transição da unipolaridade para a multipolaridade seria pacífica, porque “*the world is primed for peace: great power security is plentiful, territory is devalued, and a robust liberal consensus exists among the established powers – one ensconced in a thick ensemble of global institutions that put strict limits to power*”. Neste modelo, as potências emergentes atuariam como *supporters* e um novo equilíbrio de poder, que se exprimiria por instituições multilaterais fortes, seria instaurado e garantiria a estabilidade.

Haveria um terceiro modelo, que ele chama de “*time’s entropy*”, que não presumiria um papel unívoco para os emergentes, que poderiam ser “*supporters, spoilers or shirkers*”, dependendo do tema e do interlocutor. Usando a noção de entropia (que identifica com a diminuição progressiva da ordem), chega à conclusão de que o sistema internacional não irá nem na direção hobbesiana nem na kantiana: “*It is instead heading for a place akin to perpetual purgatory – a chaotic realm of unknowable complexity and increasing disorder [...] succumbing to the unstemmable tide of increasing entropy, world politics is being subsumed by the forces of randomness and enervation,*

8 SCHWELLER, Randall. Emerging powers in an age of disorder. *Global Governance*, v. 17, nº 3, pp. 285-298, jul./set. 2011.

wearing away its order, variety and dynamism [...]". O modelo, que é o menos claramente formulado, está perto de uma atitude pessimista e, além disso, perplexa diante de uma realidade que se torna cada vez mais refratária a simplificações.

De qualquer modo, os modelos oferecem um primeiro passo analítico para enquadrar os BRICS. Um exame consistente de sua posição no sistema internacional terá que lidar com os dois elementos, o das hipóteses de evolução da ordem internacional e o da atitude de cada um diante dos modelos possíveis de ordem. Querem ordens diferentes? Querem o mesmo tipo? Seriam capazes de harmonizar posições sobre questões globais? O que querem hoje? Agiriam em conjunto ou a proposta de unidade agora iniciada tende ao efêmero?

A suposição do artigo de Schweller (e a de tantos outros) é de que estamos em um momento de transição de uma unipolaridade que durou pouco e teve curto alcance para uma multipolaridade que se imagina global (é a presença dos emergentes que a torna verdadeiramente global na medida em que têm peso crescente em questões relevantes em todos os continentes). A transição poderá ser mais ou menos conflitiva e deixa um rastro de indagações. De que multipolaridade se fala? A que ordem corresponderia a "nova multipolaridade"? A multipolaridade reforçaria o multilateralismo? Afinal, quais seriam os novos polos? Os BRICS seriam os novos polos? As respostas a essas indagações são necessariamente especulativas, mas necessárias para quem se aventura a refletir sobre o futuro da ordem internacional.

Para começar o exercício especulativo, vale começar por umas poucas observações sobre a realidade atual. A suposição de que o sistema internacional seria unipolar durou pouco tempo. Corresponde a um "momento" no pós-Guerra Fria. Não obstante, o dado que persiste é o das evidentes vantagens de poder dos EUA, a começar pela estratégicas e militares (não é preciso lembrar que o

orçamento militar americano é maior do que o do soma das cinco potências seguintes na hierarquia dos gastos militares). No entanto, os EUA têm sofrido com as frustrações das guerras no Iraque e no Afeganistão, além de não terem sido capazes de conduzir o problema da proliferação nuclear na Coreia do Norte e da questão iraniana. As frustrações estratégicas trazem consequências, não só ao revelar os limites das vantagens militares, mas também em termos de legitimidade e consequentemente *soft power*. Afinal, um dos elementos da legitimidade é medido pelos resultados da ação política. Um segundo dado é o de que o comportamento norte-americano tem influência decisiva em praticamente toda a gama da agenda internacional, especialmente se pensamos na manutenção, reforma ou construção de regimes⁹. Um terceiro dado é o de que, apesar da influência, o mundo pós-Guerra Fria não está sendo moldado por padrões americanos (o regime ambiental, de direitos humanos, de comércio etc. está longe dos sonhos americanos). Ainda vale acrescentar a recente dificuldade dos EUA de articular “interesses nacionais”, em vista da clivagem política profunda entre republicanos e democratas e pela própria natureza complexa dos temas que enfrentam¹⁰. Assim, as dificuldades americanas apontam certamente para a hipótese de que a construção da ordem pede mais atores e será um processo para o qual não existe ainda um desenho claro (o que explica o pessimismo do modelo da entropia). Porém, além do que se passa no plano das relações entre Estados, há outro fator, para o qual Hurrell chama atenção: a transição da visão pluralista

9 É evidente que há áreas em que a influência dos EUA é mínima, como o entorno da Rússia.

10 Em um artigo, publicado no *O Globo*, no dia 25/10/2011, “Barack Kissinger Obama”, Thomas Friedman ilustra sinteticamente o problema: “[...] o mundo ficou mais complicado e os EUA perderam influência. Quando Kissinger negociava no Oriente Médio nos anos 1970, tinha de persuadir três pessoas a fazer um acordo: o todo-poderoso ditador da Síria, Hafez Assad; um faraó egípcio, Anwar Sadat; e uma Primeira-Ministra de Israel com uma maioria avassaladora, Golda Meir. Para fazer história, Obama e a Secretária de Estado, Hillary Clinton, precisam extrair um acordo de um regime sírio em desintegração, de uma fraca e irascível coalizão israelense e de um movimento palestino partido em dois”.

tradicional da sociedade internacional em direção a uma visão caracterizada por maior solidarismo, o que tem representado “um desafio substancial a países como Brasil, Rússia, Índia e China”¹¹. São países que devem ao mesmo tempo afirmar a soberania e lidar com forças que buscam moldá-la em nome de valores universais.

Este quadro traz umas tantas consequências imediatas para o sistema internacional. Começam a se articular, nos diversos temas da agenda internacional, *multipolaridades parciais*. Explico: no tema ambiental, não há decisões relevantes sem que se encontre equilíbrio entre cinco parceiros relevantes (Brasil, Índia, China e África do Sul, o BASIC); na Rodada Doha, não há avanço sem anuência das “cinco partes interessadas” (EUA, Brasil, China, Índia e União Europeia); no desarmamento, são menos os atores, mas é impossível imaginar soluções impostas. Nas questões mais específicas, como o problema da proliferação nuclear pela Coreia do Norte ou pelo Irã, de novo, são múltiplos os atores envolvidos para que se articule alguma solução viável. Haveria, ainda, uma terceira categoria de questões, como as financeiras, para as quais a articulação dos mecanismos de solução é mais dispersa e foge a padrões estabelecidos (os problemas são claramente universais, se influenciam mutuamente, mas as soluções são pensadas separadamente – a europeia, a americana etc. – e abrem espaço para foros novos, como o G20). Os problemas institucionais, como a reforma do Conselho de Segurança, ficam em um escaninho próprio, já que somam questões de equilíbrio de poder regional e global, além de problemas específicos de legitimidade (é possível criar assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU pelo voto e não pelo consenso?)

Essas observações, mesmo superficiais, revelam dois dados óbvios: (a) em praticamente todas as questões da agenda internacional, os BRICS têm algum tipo de influência (em algumas, to-

11 Hurrell, *op.cit.*, p. 14.

dos, como nas questões financeiras; em outras, alguns, como nas questões do desarmamento); (b) em algumas questões, as posições dos países do bloco são convergentes, mas, à primeira vista, não na maior parcela da agenda internacional (o que tem sido salientado amplamente para provar a inviabilidade do grupo como ator político). Um terceiro dado é a posição especial, entre os BRICS, da China, que, pelas suas características, já teria condições de poder que a fazem candidata natural (embora relutante) à superpotência, ao lado dos EUA (o G2).

Uma conclusão preliminar seria a de que, exatamente pela dispersão nova de poder nos diversos temas da agenda, há enormes dificuldades de obter avanços significativos. Não é ainda o modelo entrópico, mas, para muitos, a continuação das tendências de hoje significariam a sua consagração. Entretanto, voltaremos ao tema mais adiante.

Com esses elementos, umas tantas indagações sobre multipolaridade podem ser articuladas. Na literatura, haveria dois modos de lidar com o problema. No primeiro, a tendência seria um comportamento uniforme, que se caracterizaria pelo que se tem chamado *soft balancing*. No segundo, a diversidade é a regra e, em cada tema, poderia haver ou não convergência.

Na visão de Flemes, o *soft balancing* “envolve estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas, como os BRICS, o IBAS, o G3 (bloco formado por Brasil, Índia e África do Sul) e o G21 (grupo integrado por países em desenvolvimento e liderado por Brasil, México, Argentina, África do Sul, Índia e China), para restringir o poder das grandes potências estabelecidas”¹². Não é nunca um desafio direto, por meios militares, às potências e se exprime por instrumentos, como a negação territorial (recusa da passagem de forças militares dos

12 FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global de mudança?. *RBPI*, vol. 53, nº 1, jan./jul. 2010.

EUA pelo território, instalação de bases etc.), como a “diplomacia abrangente” (“*entangling*” em inglês), que coloca obstáculos a que se legitimem visões americanas sobre guerra preventiva, mudança de regime, como o reforço da coesão econômica para conseguir aumento de influência em organismos e regimes econômicos (como o FMI, a Organização Mundial do Comércio – OMC etc.)¹³. O *soft balancing* não implica necessariamente distância da potência que se quer limitar, e a resistência se combina com processos de aproximação¹⁴.

Se segmentarmos a agenda, os BRICS, com o *soft balancing*, já constituem, portanto, as fundações de um mundo multipolar. Nessa perspectiva, não é preciso que eles tenham alguma unidade de propósito. As vantagens que conseguem dependem das hipóteses de coalizão que não obedeceriam a um “plano geral”. Alguns analistas vão, porém, adiante. Sem negar as diferenças internas, Skak faz uma análise comparativa do comportamento individual de *soft balancing* dos BRICS e chega à conclusão de que “[...] *there are certainly significant elements of soft balancing in the security policy considerations and conduct of all four BRICS – so yes, Hurrell would seem to be right when positing the BRICS to be united in a common strategic culture as soft balancers*”¹⁵. Hurrell, que Skak menciona, faz uma análise sofisticada da unidade e da diferença entre os países do grupo e, entre os pontos que sublinha, está a importância que

13 Flesmes lembra que: “Na conferência da OMC de 2004, em Genebra, Brasil e Índia foram convidados para integrar-se ao grupo de preparação denominado G5 juntamente com a União Europeia, os EUA e a Austrália. Na cúpula do G8 (agrupamento formado pelos países do G7, com participação adicional da Rússia) na Alemanha em 2007, Brasil, Índia e China (com a África do Sul e México) foram convidados para formalizar seu diálogo com o clube elitista dos países mais industrializados, por meio do chamado Processo de Heiligendamm ou processo 0-5.” Flesmes ainda nota a importância dos BRICS no G20, que, a se ver, substituirão gradualmente o G8 nas questões econômicas, relegando para este os problemas de segurança.

14 São as chamadas estratégias de *binding*, como os acordos Brasil-EUA na área de biocombustível, a cooperação EUA-Rússia no combate ao terrorismo, o financiamento chinês do *déficit* norte-americano etc.

15 STAK, Mette. The BRICS as actors in world affairs: soft balancing or...?. *IPSA-ECPR Joint Conference hosted by the Brazilian Political Association at the University of São Paulo*, fev. 2011.

aqueles países dão às instituições internacionais. Por várias razões. Em primeiro lugar, as instituições podem constranger os mais poderosos por meio de regras e procedimentos estabelecidos. Em suas palavras:

O objetivo é acorrentar Gúliwer de todas as formas possíveis, independentemente de quão finas as amarras possam ser. Não é surpreendente, portanto, que Brasil e Índia sejam o quarto e quinto países que mais ativamente reclamem no mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Tampouco é especialmente curioso que Brasil, China e Índia desejem usar as instituições internacionais para resistir a tentativas norte-americanas de promover novas normas sobre o uso da força, questionar o princípio da soberania, usar a força para forçar mudanças de regime¹⁶.

Hurrell chama atenção para outros fatores que dariam unidade aos países dos BRICS ao centrar-se na importância que todos confeririam às instituições multilaterais, que oferecem uma “visibilidade e uma oportunidade de voz que permite aos países fracos tornar públicos seus interesses e angariar apoios”¹⁷. A ascensão dos BRICS poderia significar, portanto, multipolaridade com reforço do multilateralismo.

É possível dizer que Hurrell tem uma visão quase positiva da perspectiva de influência crescente do grupo. Não deixa de anotar, contudo, as dificuldades para a criação de uma identidade comum, exatamente porque os membros vivem uma ambiguidade essencial, a de combinar a condição de aspirante à potência e a permanência do sentido de vulnerabilidade característico de países em desenvolvimento. É isso que não permite concluir qual será o

16 HURRELL, Andrew. “Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço?”. HURRELL, A. et alii. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 27.

17 *Ibidem*, p. 28.

comportamento futuro do bloco, se aceitariam ou não a ordem liberal globalizada, que capacidade têm de propor projetos alternativos, que grau de autonomia conseguiriam manter no processo.

É interessante contrastar a visão de Hurrell com a do cientista político francês Zaki Laïdi, que adota uma perspectiva mais crítica quando discute o que seria a intenção comum aos países do grupo no sistema internacional. Para ele, o que dá unidade aos BRICS, que chama de “cartel de soberanistas ambiciosos”, é

*[...] erodir a pretensão hegemônica do Ocidente sobre o mundo por meio da proteção do princípio que, a seus olhos, lhes parece o mais ameaçado por ela: a soberania política dos Estados. Os BRICS não aspiram a constituir uma coalizão política antiocidental sustentada por um contraprojeto ou uma visão radicalmente diferente. Mas eles estão preocupados em manter sua autonomia de julgamento e ação em um mundo cada vez mais interdependente [...]*¹⁸.

Uma das consequências da atitude soberanista é a distância entre os membros dos BRICS e a visão liberal dos ocidentais quando se trata, por exemplo, de limites à soberania como os determinados pela responsabilidade de proteger ou por intervenções para mudança de regime (e o exemplo da relutância do grupo em admitir qualquer intervenção externa durante a primavera árabe seria sintomático). A observação não escapou a Hurrell, que a deixou em aberto. Laïdi a vê de maneira mais negativa, como se a arquitetura do projeto liberal estivesse pronta e não contivesse limites e contradições. Laïdi esquece, por exemplo, que, para as potências ocidentais, o problema da soberania não está ancorado em interpretações e atitudes uniformes. De fato, a perspectiva de Laïdi representa uma visão idealizada do comportamento das potências

18 LAÏDI, Zaki. *O cartel dos soberanistas ambiciosos*. Edição mimeografada, inédita, 2011.

ocidentais. A relutância dos EUA em aceitar o Tribunal Penal Internacional (TPI) é um dos exemplos notáveis do soberanismo das potências, como também o é a resistência a mecanismos de verificação dos países que dispõem de armas nucleares, ou a intransigência europeia nas questões agrícolas da Rodada Doha.

Para confirmar suas opiniões, Laïdi procura medir as diferentes perspectivas de cada um dos membros sobre a coalizão e a dificuldade de encontrar pontos reais de ação comum (mesmo no caso das finanças, ele anota a falta de unidade no caso da sucessão de Strauss-Khan como um exemplo da “fraqueza” dos BRICS). Ele deixa, porém, duas questões fundamentais para situar os BRICS nos processos de governança global. A ascensão dos BRICS é um sinal da multipolaridade na ordem internacional, mas não define de que tipo de multipolaridade estamos tratando. A existência de polos não define a natureza da ordem, que dependerá do grau de competição e rivalidade entre eles. Um segundo problema seria, admitindo (como Laïdi) que os BRICS tenham uma uniformidade de visão da ordem, qual a natureza da ordem que coincidiria com a sua ascensão.

Em uma versão extremamente simplificada, a multipolaridade “clássica” supunha que cinco ou seis potências tivessem condições de manter estável o sistema internacional. A dinâmica era simples: toda vez que uma delas pretendesse hegemonia (expressa normalmente por ganhos territoriais), as demais se uniriam para bloquear a pretensão. É difícil transferir o modelo clássico para a realidade de nossos dias, salvo a ideia de que ambições hegemônicas, especialmente quando desestabilizam o sistema ou levam à concentração de vantagens, tendem a ser bloqueadas. Neste sentido, a multipolaridade é melhor fundamento para a ordem internacional do que sistemas unipolares e mesmo bipolares, na medida em que ampliam, em tese, as hipóteses de contenção do poder (pelo poder...). Talvez seja esse o sentido quando se iguala

multipolaridade a maior democratização dos processos decisórios internacionais.

No mundo contemporâneo, as disputas territoriais não seriam mais relevantes (ainda que indiretamente as intervenções no Iraque ou na Líbia tenham conotações territoriais, não de conquista física, mas de aquisição de vantagens econômicas). As disputas se deslocam para outros campos e normalmente se dão no marco de regimes. O que se busca é ampliar poder de decisão em instituições (reforma do Conselho de Segurança, ampliação das quotas do FMI, conquistas de vantagens econômicas através de rodadas na OMC, etc.) ou minimizar custos em processos de negociação sobre segmentos da agenda internacional (quem arca com os custos da contenção das mudanças climáticas, quem ganha com práticas mais liberais de comércio etc.) ou ainda lutar para que prevaleçam, como legítimas, visões do mundo (concepções de segurança, de valores etc.).

Como já assinaléi, os BRICS estão presentes, com maior ou menor força, em todos os itens da agenda e, como mostra Maria Regina, com diferenças marcantes entre eles¹⁹. No prazo médio, a dispersão do poder não tem significado maior “agilidade” para a solução de problemas. De alguma forma, sobretudo quando se trata de regimes, a agenda internacional está paralisada ou anda muito devagar. Para usar a hipótese de Laïdi, parte da paralisia pode ser atribuída ao soberanismo dos BRICS (ou ao soberanismo das potências tradicionais). Em que sentido? Aqui, introduzimos o tema da natureza da ordem, que está subjacente ao debate sobre os BRICS. Da mesma maneira que, no plano nacional, se discute qual é a melhor combinação entre mercado e Estado para garantir crescimento e equidade, no plano internacional ocorre uma discussão

19 Como assinala com precisão, “[...] o fórum BRIC é uma coalizão entre os quatro países para a defesa de posições comuns na arena financeira global. Não necessariamente esta coalizão se estenderá a outras questões e arenas de negociação como comércio e mudança climática, por exemplo.” Lima, *op.cit.*, p. 164.

paralela. É mais difícil de caracterizar, mas, essencialmente, envolve os graus de transferência de poder para entidades multilaterais e os modos de gerenciá-las. Para alcançar os objetivos de mudança climática, é necessário que se constitua uma organização com poderes coercitivos (à maneira da OMC)? O conceito de segurança da Carta da ONU está obsoleto e é preciso ampliá-lo com maiores possibilidades de intervenção, como no caso da responsabilidade de proteger? É preciso concluir acordos que controlem o tráfico de armas pequenas? É possível criar mecanismos de verificação para o tratado de armas biológicas?

É difícil imaginar, em abstrato, soluções para esses dilemas (em relação aos quais não há posições uniformes entre os membros dos BRICS). Talvez não se alcancem soluções em médio prazo e, nesse caso caminharíamos para entropia sugerida no modelo de Schweller. Na verdade, não temos, do lado das potências estabelecidas ou das emergentes, modelos contraditórios. O discurso, quando lida com objetivos, é quase sempre próximo. As soluções para cada regime estão em alcançar pontos de equilíbrio quando se discutem interesses e responsabilidades, o que, como sabemos, não são fáceis de encontrar (daí, o sentimento de inércia incômoda que prevalece na ordem internacional). Nesse passo, os BRICS podem ou não ter influência positiva, inicialmente porque abrem o processo deliberativo, ampliam as visões que estão colocadas sobre a mesa e têm peso. Isto é relevante em si, significaria em tese um ganho “democrático”, mas ainda insuficiente para caracterizar que ordem prevalecerá. A segunda parte é mais especulativa. Se os BRICS forem criadores de pontes para consenso, se souberem contribuir para estabilidade em suas regiões etc., propiciariam a vitória das soluções otimistas. No entanto, se fizerem o caminho inverso, o próprio peso tornará negativa a multipolaridade, em que conflitos se multiplicariam, especialmente se, adquirindo poder, mimetizassem o comportamento histórico das potências globais. Uma das chaves para a

especulação sobre o processo seria o modo como os BRICS lidam com suas realidades regionais. Na medida em que sirvam como forças estabilizadoras, o sistema global ganha.

O cenário ideal seria imaginar uma atuação comum dos BRICS como um polo das boas causas, de mais democracia nos sistemas decisórios, de atuação nos temas de segurança com base em uma racionalidade global (e não interesses estratégicos particulares); como propiciadores de estabilidade regional, mais multilateralismo etc.; e com tal poder que prevaleceria uma multipolaridade benigna. É um tanto prematuro (senão utópico) supor que tal cenário esteja no horizonte, inclusive porque suporia que os outros polos caminhassem na mesma direção. Suporia também que os BRICS constituíssem um ator político, com direção unificada e projetos comuns de longo prazo, o que ainda não acontece. De qualquer modo, a indagação é inescapável: é possível caminhar nessa direção?

A pergunta leva ao tema, largamente explorado pelos que desconfiam do grupo, das diferenças entre os países que compõem o grupo. Para o que nos interessa, e em perspectiva de médio prazo (os próximos dez ou quinze anos), há duas diferenças que devem ser examinadas. Em primeiro lugar, é a posição (hoje) na hierarquia dos lugares institucionais no sistema internacional, em que se colocam, de um lado, a Rússia e a China (membros permanentes do Conselho de Segurança) e, de outro, a Índia, a RAS e o Brasil (aspirantes). Em segundo lugar, a natureza das relações entre os países dos BRICS e os polos atuais de poder (e que provavelmente continuariam como tal nos próximos anos). Há evidentemente outras diferenças significativas, notadamente na área de valores, mas não cabe explorá-la aqui²⁰.

20 Paulo Roberto de Almeida nota, por exemplo, que nenhum comunicado dos BRICS faz referência à ideia de direitos humanos. ALMEIDA, Paulo Roberto de. "BRIC e a substituição das hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global)" In: Baumann, op. cit.

A diferença de lugares institucionais tem efeitos ambíguos. De um lado, tem servido para aproximar os países, especialmente quando confrontados com problemas comuns no Conselho de Segurança (como se viu recentemente no caso da Líbia e da Síria). Existe, talvez, uma perspectiva comum quanto ao modo de solução de controvérsias internacionais, a despeito de interesses estratégicos variados. A perspectiva comum talvez nasça daquilo que Hurrell caracterizou como *soft balancing* e terá que ver essencialmente com a relação dos cinco com os EUA e seus aliados em temas globais, ou melhor, temas que afetem globalmente a segurança. A indagação é se a perspectiva comum poderá ir além das coincidências eventuais no Conselho de Segurança (e eventuais porque a possibilidade de que os cinco estejam novamente na mesma posição é remota) e sugerir soluções para os problemas internacionais correntes. Há dois fatores que devem ser considerados na resposta. O primeiro é o fato de que, dos cinco, a Rússia, a China e a Índia têm problemas de segurança “clássicos” (Chechênia, Taiwan, Geórgia, etc. Só para lembrar, a questão da Caxemira é das mais antigas na agenda do Conselho de Segurança), além de serem países nuclearmente armados (o que gera posições singulares quando se trata de regime sobre armamento e não proliferação). O Brasil e a RAS estariam afinados com seus parceiros nessas questões? O mesmo valeria se pensarmos que, na América do Sul ou na África, boa parcela das questões mais espinhosas (como movimentos de quebra da institucionalidade) envolve posições em relação à defesa da democracia, como aliás preconizam o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), posições que também não seriam acompanhadas pelos parceiros dos BRICS. São mundos distantes e regidos por lógicas diferentes; não haveria movimentos que reforçassem posições regionais dos parceiros. A visão otimista teria, portanto, que pensar nos BRICS nos processos globais: aí, sim, poderiam combinar positivamente suas forças.

O outro ponto é a relação com as potências atuais, especialmente os EUA. A descrição da relação como de *soft balancing* é promissora, mas tem dois limites. Não cobre o amplo espectro do relacionamento de cada um dos BRICS com os EUA e todos, em alguma medida, têm pontos de convergência e cooperação com os norte-americanos. Alguns autores chamam a atenção para os laços institucionais do Brasil com os EUA no sistema interamericano; outros, para a tendência indiana a *bandwagoning* com os EUA, atitude que seria a oposta à do *soft balancing*. O que reforça a noção de que o *soft balancing* é segmentado por imposição da própria natureza dos processos internacionais globalizados (todos participam de agenda variada em que cada tema sugere lógica diferente). É claro que a situação se modificaria em uma hipótese de “radicalização” da política externa dos EUA, um unilateralismo à *outrance*, que superasse o do Presidente Bush. Talvez aí, não só os BRICS, mas também os polos passariam do *soft* para o *hard balancing*.

Para completar as indagações, outros dois temas poderiam ser mencionados. Vale insistir em um ponto quando se menciona o problema da ordem. Partindo da aceitação de que o que une os BRICS é a demanda por participação, por ampliar os processos decisórios internacionais, o que se daria como consequência da mudança de sua condição de emergentes a polos (o que vimos já ocorre em vários temas da agenda internacional). A diferença de posições, especialmente nas questões de segurança e na reforma da ONU, é hoje um obstáculo evidente a que se crie, em temas políticos, unidade de propósitos. Não é insuperável, já que não se pode transformar o que ocorre hoje em futuro necessário. Não está claro o que pode mudar os rumos do processo, mas a história das relações internacionais tem repellido repetições nos últimos tempos.

Neste sentido, um último dado a considerar é o das vantagens que cada um dos membros dos BRICS ganharia em aprofundar o relacionamento e superar a frágil institucionalidade que hoje exis-

te. A multilateralização desses países, que significaria decisões com maior conteúdo vinculante e uniforme em “temas duros”, suporia, para todos e cada um, ganhos específicos, sustentados por alguma forma de reciprocidade. Agora, para os BRICS, a sigla oferece vantagens (a própria marca, alguma ação coordenada no plano das finanças internacionais, atitudes que se reforçam no Conselho de Segurança etc.) e poucas desvantagens (há pouco que ceder para chegar a posições comuns). Se projetarmos o adensamento multilateral do grupo, há que se partir da diferença entre o Brasil e a RAS, de um lado, e a China, a Rússia e a Índia, de outro. Sem falar em diferenças culturais e civilizacionais (e suas consequências para a ação externa dos países), o fato é que, em modelo simplificado, Brasil e RAS teriam essencialmente as virtudes do *soft power* (são “bons modelos”), o que faltaria à China e à Rússia, donos, em contraste, de fatores evidentes de *hard power* (a Índia estaria mais perto destes do que daqueles). Para o Brasil e a RAS, é difícil prever situações em que o *hard power* dos parceiros pudesse ser “emprestado” e nos fortalecesse em alguma questão regional. Será que à China e Rússia interessa o que temos de *soft power*? Talvez... A presença chinesa, que se expande na África e na América Latina, muitas vezes, é vista por setores locais com desconfiança e crítica. Estar ao lado do Brasil e da RAS não resolve os problemas de imagem que possa ter, mas certamente não os agrava. O caso russo será diferente. Foi um dos países que, ao tempo da URSS, tinha sobras de *soft power* como baluarte das ideias socialistas. Agora, a presença russa está marcada, além do arsenal nuclear, pelos problemas regionais, pelo peso no mercado do petróleo etc., mas não são claros os pontos em que possa projetar *soft power*. Assim, a associação com o Brasil e a RAS pode ser útil, ainda que não se “empreste” poder brando como se fazem com aviões e tanques.

Neste ensaio, não se tentou provar uma “tese” sobre os BRICS, mas simplesmente alinhar indagações, talvez a maioria já vista

por outros analistas. Uma conclusão, creio, fica clara: esses países podem crescer tanto *hacia adentro* quando *hacia afuera*. As diferenças que existem limitam as possibilidades de ação comum, mas não impedem que sejam buscadas, já que as vantagens que o grupo pode oferecer a seus participantes são muitas, a começar pela possibilidade de diálogo entre países que, de diversas maneiras, têm responsabilidades crescentes na construção da ordem internacional. Se contribuírem para uma multipolaridade benigna, estariam contribuindo para uma ordem em que a tolerância e a conciliação, propiciadas pelo multilateralismo, possam prevalecer.



BRICS: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO

Maria Edileuza Fontenele Reis

Diplomata brasileira. Graduiu-se em Comunicação Social pela Universidade de Brasília (UnB) e em Culture et Civilisation Française pela École International de Langue et Civilisation Française, Paris, em 20/2/1976. Terceira Secretária em 1/12/1978; Segunda Secretária em 1/12/1980; Primeira Secretária, por merecimento, em 30/6/1989; Conselheira, por merecimento, 23/6/1995; Ministra de Segunda Classe, por merecimento, 28/6/2000; Ministra de Primeira Classe em 22/12/2006. Cursos realizados: Instituto Rio Branco (1978); Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (1982); Curso de Altos Estudos (1998); Especialização em Relações In-

ternacionais, no Centro Studi Diplomatici Strategici Roma/École des Hautes Études en Relations Internationales (2002). Serviu nas Embaixadas em Bridgetown (1980), Kingston (1982) e São Domingos (1993); e nos Consulados em Tóquio (1996) e Roma (2001). Assistente da Divisão de Atos Internacionais (1978), Assessora do Departamento de Comunicação e Documentação (1980), Chefe do Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento da Divisão do Pessoal (1981), Assessora do Departamento do Serviço Exterior (1988), Assessora da Subsecretaria-Geral de Administração (1989), Chefe substituta da Divisão Especial de Avaliação Política e de Programas Bilaterais (1990), Assessora da Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico (1992), Assessora da Subsecretaria-Geral de Planejamento Diplomático (1994), Coordenadora Geral da Coordenação Geral de Modernização (2004), Diretora do Departamento da Europa (2006), Coordenadora da Comissão Técnica Brasil-França para a Construção da Ponte sobre o Rio Oiapoque (2006), Alta Funcionária do Brasil para a Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia (2007), Coordenadora Nacional da Cúpula Íbero-América (2007), Coordenadora do lançamento do Diálogo Político de Alto Nível Brasil-União Europeia (2007), Subsecretaria-Geral Política II (2010).

INTRODUÇÃO

Em comentário proferido recentemente por ocasião das comemorações do centenário de morte do Barão do Rio Branco, o Ministro Antonio Patriota afirmou que:

um grande legado dele [Barão do Rio Branco] é a capacidade de apreensão das mudanças. Na época em que o dinamismo econômico e o eixo de poder mudavam da Europa para os EUA, teve a capacidade de estabelecer uma boa relação com os EUA. Transferido para hoje, seria a capacidade de você se coordenar com os BRICS¹.

As palavras do Ministro Patriota dão a dimensão da crescente relevância dos BRICS no cenário internacional. Assim, não surpreende que haja uma miríade de comentaristas dedicados a explicar melhor o que é BRIC², ou BRICS³, e o que se pode esperar desse grupo.

1 Folha de S.Paulo, 10 fev. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/25004-os-brics-sao-hoje-os-eua-da-epoca-de-rio-branco-diz-patriota.shtml>>.

2 Acrônimo concebido pelo economista Jim O'Neill, do banco de investimentos Goldman Sachs, no estudo "Building Better Global Economic BRICs", para designar o grupo de países integrado por Brasil, Rússia, Índia e China, caracterizados como economias emergentes destinadas a ocupar posição de crescente relevância na economia mundial. O relatório pode ser lido em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>>.

3 Sigla decorrente da incorporação da África do Sul, decidida na reunião de Chanceleres do BRIC, realizada à margem da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2010, e formalizada por ocasião da 3ª Cúpula do Agrupamento, em Sanya, na Província de Haynan, na China, em 14 de abril de 2011.

Há quem classifique o grupo como um novo centro de influência em uma estrutura multipolar de poder que passaria a reger a ordem internacional no século XXI; há quem se indague, nessa ordem de ideias, a que lugar aspirariam esses países nessa nova estrutura de poder; há quem defenda que eles mudaram a perspectiva pela qual vemos o mundo⁴; há aqueles que, com ceticismo, não vislumbram qualquer futuro para um grupo de países tão diversos histórica e culturalmente e com interesses econômicos por vezes conflitantes. Entre esses há os que acreditam que os BRICS não passam de um conjunto de personagens improváveis de uma fábula ingênuas⁵. Há aqueles que o classificam como apenas mais uma sigla de existência efêmera na sopa de letras preparada pelos bancos de investimento⁶; há quem o desqualifique severamente, indicando serem esses países incapazes de ajudar no aporte de recursos para o Fundo Europeu de Estabilização⁷; e há quem se simplesmente pergunte: “os BRICS existem?”⁸.

Há ainda quem alimente suspeitas de que o grupo BRICS esteja se formando em detrimento dos interesses do “Ocidente”⁹. No entanto, há quem defenda, mesmo dentro do *establishment* editorial do “Ocidente”, que os países do agrupamento devam perseverar na busca de maior influência política, reconhecendo que suas

4 LAÏDI, Zaki. Os BRICS e o novo equilíbrio mundial. *Valor Econômico*, 27 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/890013/os-brics-e-o-novo-equilibrio-mundial>>.

5 TAINO, Danilo. BRIC – A sigla do mundo de amanhã. *Corriere della Sera*, 6 out. 2011.

6 BRIC-a-Brac. *The Economist*, Londres, 22 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/17493468>>.

7 KURLANTZICK, Joshua. Don't Bet on the BRICs. Council on Foreign Relations, 3 nov. 2011.

8 William Waack, em entrevista com a Diretora-Gerente do FMI, Christine Lagarde, em 3 de dezembro de 2011, no programa Painel, do canal Globo News. O vídeo pode ser visto em <http://globov.globo.com/globo-news/globo-news-painel/t/todos-os-videos/v/christine-lagarde-se-considera-um-animal-do-fmi/1718879>. A resposta foi: “Yes, and I have seen them”.

9 Phillip Stephens, no artigo “That Wall of the BRICS could Collapse” (*The Financial Times*, 28 nov. 2011), escreve que “to lump together China and India, Brazil and Russia is to nourish a narrative that the new global order is best defined as a contest between the West and the rest”.

reuniões de Cúpula não visam substituir as organizações internacionais estabelecidas¹⁰.

Essas percepções sobre os BRICS, muitas das quais voltadas para aspectos de política internacional, não poderiam decorrer unicamente da sigla formulada pelo banco Goldman Sachs. O grupo BRIC como instrumento de *marketing* financeiro, e que recentemente completou dez anos de existência, vem cumprindo de maneira exitosa seu papel quanto à atração de investidores, fazendo fortunas (e a fama do autor do acrônimo) e indo muito além dos prognósticos sobre o crescimento das economias de Brasil, Rússia, Índia e China¹¹. Há, contudo, outras siglas criadas por instituições financeiras que são bem-sucedidas no que diz respeito à atração de investimentos. Menciono os acrônimos N-11 (*Next Eleven*), também cunhado pelo Goldman Sachs (incluindo Indonésia, Bangladesh, Egito, Irã, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Turquia e Vietnã); CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul), concebido pelo HSBC; e VISTA (Vietnã, Indonésia, África do Sul, Turquia e Argentina), criado por instituições japonesas. Caso os BRICS não tivessem se estabelecido como mecanismo político diplomático, possivelmente o acrônimo tivesse hoje *status* semelhante ao dessas outras siglas.

Assim, o que causa espanto, perplexidade, ceticismo, admiração, receio ou esperança não é o conceito destinado a identificar economias com imenso potencial de crescimento nas próximas décadas, mas sim o surgimento dos BRICS como mecanismo político-diplomático que se constitui em um momento de redesenho da governança global, em que se torna cada vez mais aguda a percepção

10 WAGSTYL, Stefan. BRICS at 10: not dead yet. *The Financial Times*, 5 dez. 2011.

11 Segundo estudo do Goldman Sachs de 2003 ("Dreaming with BRICS: The Path to 2050"), o Brasil passaria a Itália como sétima maior economia mundial apenas em 2025. Em vez disso, o Brasil ultrapassou o Reino Unido em 2011, e se tornou a 6ª maior. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/brics-dream.pdf>>.

do *déficit* de representatividade e, portanto, de legitimidade, das estruturas gestadas no pós-guerra.

O presente texto busca discorrer sobre a formação e a evolução do grupo como mecanismo político-diplomático. Como *sherpa* brasileira dos BRICS, encarregada das negociações relativas aos diferentes aspectos da agenda do fórum, bem como da organização das reuniões de Ministros e de Chefes de Estado e de Governo, buscarei apresentar, a seguir, como o agrupamento se formou, como evoluiu e o que realizou, de fato, até o momento. Espero, assim, contribuir para o debate sobre o que aguardar dos BRICS no futuro.

ANTECEDENTES

Ainda no início da década de 1990, quando o mundo estava mudando e não se sabia com clareza em que direção, eram abundantes as reflexões sobre como se configuraria a ordem internacional. Naquela época, na Subsecretaria de Planejamento Político e Econômico do Itamaraty, onde trabalhei de 1989 a 1995, traçávamos cenários de futuras parcerias promissoras com países que, a exemplo do Brasil, eram detentores de vastos territórios, grandes populações, ricos em recursos naturais e detinham certo grau de desenvolvimento científico e tecnológico. Esses países eram a Rússia, a Índia e a China. No plano das relações bilaterais, os três países – e também a África do Sul – figuram entre os mais importantes parceiros estratégicos do Brasil, sendo que a relação do Brasil com a China foi alçada a esse patamar ainda em 1993¹². Esses países

12 A parceria estratégica com a China foi a primeira a ser estabelecida pelo Brasil, refletindo a perspectiva de longo prazo do relacionamento bilateral e o elevado grau de complementaridade que identificamos na relação com aquele país. O Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS) traduz uma das mais relevantes parcerias em alta tecnologia entre dois países em desenvolvimento. A China é o principal parceiro comercial do Brasil (US\$ 77 bilhões de comércio bilateral em 2011, com superávit de US\$ 11 bilhões para o Brasil). Em 2002, foi estabelecida a parceira estratégica do Brasil com a Rússia.

também figuravam em diversos estudos influentes da década de 1990. George Kennan utilizou a expressão “*monster countries*” para descrever EUA, China, Rússia, Brasil e Índia, em seu livro *Around the Cragged Hill*, de 1994. Na mesma ordem de ideias, o economista Roberto Macedo propôs a formulação “países baleia”, que, por sua vez, foi recuperada e difundida em 1997 por Ignacy Sachs, no artigo “*Two Whales in the Global Ocean*”, que faz referência à Índia e menciona ainda China e Rússia como outras “baleias”.

Apesar do notável peso desses países, seria difícil conceber, na década de 1990, a formação de um agrupamento como os BRICS de hoje, não apenas porque cada país enfrentava dificuldades internas, de ordem política ou econômica, mas também porque o G7 (agrupamento formado por Canadá, França, Itália, Alemanha, EUA, Japão e Reino Unido) representava, então, o núcleo duro do poder econômico. Contudo, o cenário político e econômico mudou significativamente desde então. Nos primeiros anos do século XXI, a China ascendeu ao posto de segunda economia do mundo e de maior exportadora global (2010); o Brasil passou à posição de sexta maior economia do planeta (2011); a Índia mantém elevadas taxas de crescimento anual, sendo a nona maior economia; a Rússia recuperou sua autoestima com base na estabilidade econômica, situando-se como a décima primeira maior economia¹³; e a África do Sul apresenta-se ao mundo reconstruída em sua dignidade nacional com o fim do *apartheid* e com o fortalecimento de sua democracia e de sua economia.

sia, país com o qual desenvolvemos importante cooperação na área espacial, com ênfase no Veículo Lançador de Satélites (VLS) brasileiro (em 2005, a parceria estratégica com a Rússia foi formalizada). A parceria estratégica com a Índia já aparece em declarações bilaterais a partir de 2003. A África do Sul é parceira estratégica do Brasil desde 2010, com a qual desenvolvemos importantes atividades nos campos econômico-comercial, agrícola, científico-tecnológico, educacional, entre outros.

13 Dados de 2010 para PIB nominal. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?order=wbapi_data_value_2010%20wbapi_data_value%20wbapi_data_valuelast&sort=desc&display=default>.

Atualmente, os países dos BRICS representam 43,03% da população mundial, 18% do Produto Interno Bruto (PIB) nominal mundial (25% do PIB *per capita*), 25,91% da área terrestre do planeta e 46,3% do crescimento econômico global de 2000 a 2008. Ademais, de acordo com a previsão divulgada pelo FMI em 24 de janeiro de 2012, os países do grupo deverão contribuir com 56% do crescimento do PIB mundial em 2012. A contribuição do G7 para o crescimento da economia mundial será de 9%, menor que a da América Latina (9,5%).¹⁴ Sobressaem, ainda, diversas outras características dos membros do agrupamento. Brasil, Rússia, Índia e China são os únicos países – além dos EUA – que possuem ao mesmo tempo (a) área territorial acima de dois milhões de quilômetros quadrados, (b) população acima de 100 milhões de pessoas e (c) PIB nominal acima de US\$ 1 trilhão. A título de comparação, Austrália e Canadá compartilham área territorial extensa e grande PIB, mas possuem população menor que 100 milhões de habitantes. Japão e México, por sua vez, possuem PIB acima de US\$ 1 trilhão e mais de 100 milhões de habitantes, mas contam com territórios menores que dois milhões de quilômetros quadrados.

A despeito de suas credenciais, Brasil, Índia, China e África do Sul não eram, até recentemente, chamados a participar do principal diretório econômico mundial: o G8 (agrupamento formado pelos países do G7, com participação adicional da Rússia). Quando essa realidade tornava-se tão constrangedora quanto insustentável, esses Estados, juntamente com o México, passaram a ser convidados a “tomar o café” após o banquete do G8, no chamado processo de “*outreach* G8+5”, iniciado em Gleneagles (Escócia) durante a presidência britânica do G8 (2005). Talvez para não configurar uma incorporação desses cinco países ao G8, outros parceiros

14 Dados disponíveis em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/01/daily-chart-10>> e <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012412A.htm>>.

eram circunstancialmente convidados para as reuniões de Cúpula, conforme o interesse do país anfitrião. Por exemplo, a Coreia do Sul esteve em Hokkaido (Japão, 2008); e o Egito, em L'Aquila (Itália, 2009). Bertrand Badie, ao comentar a Cúpula realizada em L'Aquila, observa que a geometria da reunião foi de extraordinária complexidade, de modo a projetar a imagem do G8 como centro do poder mundial: “*Le G8 s’est ainsi réuni tout seul, puis avec Le G5 (Brésil, Chine, Inde, Afrique du Sud, Mexique)*”¹⁵. É importante notar que esse “tomar o café” significava ser informado das decisões adotadas – os cinco países do *outrreach* não participavam do debate sobre os rumos da economia mundial. Isso traduzia a percepção do G8 de que países como Itália e Canadá tinham papel mais importante nas decisões sobre a economia global do que China, Brasil e Índia. Esse mesmo tipo de percepção se refletia em outros foros internacionais. Até 2007, por exemplo, o Brasil tinha apenas a 18ª quota de votos no FMI (1,3%), menos que Holanda ou Bélgica¹⁶. Um editorial da revista britânica *The Economist*, de 20 de abril de 2006, intitulado “*Reality check at the IMF*”, chegou a argumentar: “*it is absurd that Brazil, China and India have 20% less clout within the fund than the Netherlands, Belgium and Italy, although the emerging economies are four times the size of the European ones, once you adjust for currency differences*”¹⁷.

O início do século XXI passou a explicitar de modo contundente o que o Brasil (e outros países) apontava há décadas – a falta de representatividade e, portanto, de legitimidade das instituições in-

15 BADIE, Bertrand. *La diplomatie de connivence*. Paris: Editions La Découverte, 2011. p. 126. Observe-se que a Cúpula de L'Aquila (julho de 2009) se realiza após a participação de Brasil, China, Índia e África do Sul nas Cúpulas do G20 em Washington (2008) e Londres (abril de 2009), e pouco antes da Cúpula de Pittsburgh (setembro de 2009).

16 O editorial da revista britânica *The Economist*, de 20 de abril de 2006, intitulado “*Reality check at the IMF*”, chegou a argumentar: “É um absurdo que Brasil, China e Índia tenham 20% menos poder dentro do Fundo que Holanda, Bélgica e Itália, embora essas economias emergentes sejam quatro vezes maiores do que as europeias, ajustando-se a diferença de moedas”.

17 Disponível em: <<http://www.economist.com/node/6826176>>.

ternacionais gestadas no pós-guerra. Como aponta o Embaixador Gelson Fonseca, “Desde o fim da Guerra Fria, mas especialmente na entrada do século XXI, existe uma demanda de ordem e não se tem claro quem vai produzir a oferta”¹⁸. Essa circunstância abriu espaço para a conformação de novas instâncias de articulação e de coordenação envolvendo países em desenvolvimento. É nesse contexto, e com esse espírito, que se constituíram, em 2003, o fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), sem qualquer prognóstico de instituições econômicas, e as Cúpulas birregionais ASA (América do Sul-África) e ASPA (América do Sul-Países Árabes). Esses mecanismos diferem dos blocos de integração regional, formados com base em contiguidade territorial ou relações de vizinhança (MERCOSUL, UNASUL e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CALC/CELAC). Pela abrangência de suas agendas, diferenciam-se também de outros grupos dos quais o Brasil faz parte, como o G4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha) que trata exclusivamente da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; o BASIC, que reúne Brasil, África do Sul, Índia e China nas negociações sobre mudança do clima; ou o G20, centrado na agenda econômica global.

A conformação dos BRICS é posterior à formação do IBAS, da ASA e da ASPA, mas segue os mesmos princípios. Surge antes para complementar a governança global do que para com ela competir. Iniciou-se de maneira informal em 2006, com almoço de trabalho, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), coordenado pelo lado russo. Em 2007, o Brasil assumiu a organização do referido almoço à margem da AGNU e, nessa ocasião, constatou-se que o interesse em aprofundar o diálogo merecia a organização de reunião específica de chanceleres do BRIC. A primeira reunião formal

18 FONSECA, JR., Gelson. “BRICS: notas e questões”, texto para seminário sobre BRICS organizado pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), FAAP-SP, 6 de dezembro de 2011.

de chanceleres realiza-se já no ano seguinte, em 18 de maio de 2008, em Ecatimburgo, marcando o momento em que o BRIC deixou de ser uma sigla que identificava quatro países ascendentes na ordem econômica internacional para se tornar uma entidade político-diplomática. É importante registrar que o nascimento dessa entidade não se dá por recomendação de Ministros das Finanças, mas a partir da iniciativa de dois experientes e brilhantes diplomatas, especialistas em relações internacionais: o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim¹⁹, e o Chanceler da Rússia, Embaixador Sergey Lavrov. No Comunicado Conjunto acordado em Ecatimburgo, Brasil, Rússia, Índia e China destacam os seguintes pontos de consenso:

- fortalecimento da segurança e da estabilidade internacionais;
- necessidade de assegurar oportunidades iguais para o desenvolvimento de todos os países;
- fortalecimento do multilateralismo, com a ONU desempenhando papel central;
- necessidade de reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, de modo a torná-lo mais representativo, legítimo e eficaz;
- China e Rússia registraram apoio às aspirações do Brasil e Índia de desempenhar maior papel nas Nações Unidas;
- apoio à solução de disputas por meios políticos e diplomáticos;
- favorecimento do desarmamento e da não proliferação;
- condenação ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações;

¹⁹ Em seu livro *Conversas com jovens diplomatas*, o Ministro Celso Amorim comenta, a propósito da formação dos BRICS: “É aquilo que, curiosamente, revendo minhas notas de 2003, costumávamos chamar, às vezes, de G3+2: G3 era o IBAS, e +2 eram Rússia e China” (p. 461).

- reconhecimento da importância da cooperação internacional para o enfrentamento dos efeitos da mudança do clima;
- reiteração do compromisso de contribuir para o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio e o apoio aos esforços internacionais de combate à fome e à pobreza; e
- acolhimento da sugestão do Brasil de organizar reunião de Ministros das Finanças dos BRICS para discutir temas econômicos e financeiros. Desde então, as reuniões têm sido pelo menos anuais.

Para um primeiro encontro, foi notável o número de áreas em que se verificaram posições coincidentes. Isso não é pouco, especialmente se considerarmos que os integrantes do grupo são países com forte tradição diplomática e caracterizados tanto pela independência de suas políticas externas quanto pelo profundo compromisso com o reforço do multilateralismo²⁰. Em julho de 2008, os Chefes de Estado e de Governo dos BRICS se reuniram pela primeira vez, de maneira informal, à margem da Cúpula do G8 (Hokkaido, 9 de julho). Os Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Dmitri Medvedev (Rússia) e Hu Jintao (China), além do Primeiro-Ministro Manmohan Singh (Índia), instruíram seus chanceleres a organizar uma reunião de Chefes de Estado e de Governo do BRIC. Ainda em 2008, realizou-se em São Paulo, em 7 de novembro, o primeiro Encontro de Ministros de Finanças do BRIC, recomendado pelo Brasil na reunião de Chanceleres de Ecatemburgo (maio). Note-se, assim, que naquele ano de 2008, os países dos BRICS já trabalhavam em uma agenda econômica, antes da quebra do banco Lehmann Brothers (setembro), e também antes da primeira reu-

20 O Brasil tem atuação global e mantém relações diplomáticas com todos os países-membros da ONU. Assim como a China, é membro de 73 instituições internacionais, atrás apenas, entre os BRICS, da Rússia, que participa de 79, mas à frente da Índia (72), e da África do Sul (60). Fonte: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2107.html>>.

ção do G20 em nível de Chefes de Estado e de Governo (a primeira Cúpula do G20 se realizou em 14 e 15 de novembro de 2008, em Washington). Desde 2009, os BRICS vêm se reunindo anualmente na forma de encontros de Cúpula.

PRIMEIRA CÚPULA

A Primeira Cúpula (Ecatimburgo, 16 de junho de 2009) se realizou sob o impacto da crise iniciada em 2008, de maneira que os temas econômicos tiveram proeminência. Os Chefes de Estado e de Governo sublinharam, logo no primeiro parágrafo da Declaração, *“the central role played by the G20 Summits in dealing with the financial crisis. They have fostered cooperation, policy coordination and political dialogue regarding international economic and financial matters”*. Poucos meses depois, na Cúpula do G20 em Pittsburgh (24 e 25 de setembro de 2009), o G20 foi efetivamente designado como *“premier forum”* para a cooperação econômica internacional, como propugnaram os países dos BRICS na Declaração de Ecatimburgo.

Os líderes desses países se comprometeram, ainda, a avançar na reforma das instituições financeiras internacionais, de maneira a refletir as mudanças na economia global, e afirmaram a percepção de que os países emergentes e em desenvolvimento deveriam ter mais voz e representação naquelas instituições. A coordenação dos BRICS nessa temática tem recebido grande visibilidade, uma vez que resultados tangíveis têm sido alcançados, como o progresso da reforma das quotas no FMI e no Banco Mundial. Isso tem beneficiado não apenas os países dos BRICS, mas muitos outros países em desenvolvimento²¹.

21 A 14ª revisão geral das quotas do FMI resultará, quando concluída, na transferência de mais de 6% de quotas de países sobre-representados para países sub-representados. Resultará, também, na transferência de mais de 6% de quotas para economias emergentes e países em desenvolvimento. No

A vertente da coordenação na área econômico-financeira desenvolveu-se de maneira expressiva em 2009. Apenas naquele ano, os Ministros das Finanças do BRIC haviam se encontrado em Horsham (13 de maio), em Londres (4 de setembro) e em Pittsburgh (24 e 25 de setembro).

No entanto, o BRIC ainda não tinha como certa a continuidade de sua existência. Como recorda o Ministro Celso Amorim, o Brasil, ao detectar certa hesitação quanto à organização de nova cúpula dos BRICS, ofereceu-se para sediar o próximo encontro dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICS²².

SEGUNDA CÚPULA

A Segunda Cúpula, realizada em Brasília, em 15 de abril de 2010, aprofundou a concertação política entre seus membros. No Comunicado Conjunto, os Chefes de Estado e de Governo congratularam-se pela confirmação do G20 como principal foro de coordenação e cooperação econômica internacional e registraram ser o G20 um foro mais representativo. Sublinharam, novamente, a necessidade de reformas ambiciosas das instituições de Bretton Woods.

A grande novidade dessa Cúpula, no entanto, foi o crescimento exponencial, em 2010, das iniciativas de cooperação intra-BRICS,

caso de países dos BRICS, China, Índia e Brasil, que representavam, respectivamente, a 2ª, a 4ª e a 8ª maiores economias do mundo (PIB PPP) em 2010, ocupavam apenas 7, 8ª e 13ª principais posições no universo de cotistas do Banco Mundial, e a 9ª, 13ª e 17ª posições no FMI. Com a implementação das reformas de governança e poder de voto, essas economias passarão a ocupar, respectivamente, a 3ª, 7ª e a 12ª posições no Banco Mundial, e a 3ª, 8ª e 10ª posições no FMI. Por sua vez, a Rússia (que ocupava a 10ª posição no Banco Mundial e no FMI) passará a ocupar a 8ª posição no Banco Mundial e a 9ª no Fundo. Fonte: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>>.

22 AMORIM, Celso. *Carta Capital*, 25 abr. 2011: “E o que se nota ao longo desse processo? Primeiro, obviamente, a consolidação do grupo. Quando o Brasil propôs sediar a reunião do ano passado, a oferta foi aceita quase como um gesto de cortesia para com o presidente Lula, já que se tratava do final do seu mandato. Agora, sem que nada equivalente esteja ocorrendo, já se fixou a próxima cúpula para o ano que vem na Índia. Em suma, os líderes dos BRICS já não têm dúvidas sobre a importância de se reunir para discutir a cooperação entre eles e temas de interesse global, das finanças ao comércio, da energia à mudança do clima”.

com a realização, entre outros eventos, da Primeira Reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos do BRIC, à margem de reunião do Comitê Estatístico da ONU (Nova York, 22 de fevereiro), que resultou na publicação de duas obras com estatísticas conjuntas dos países do BRIC²³; o 1º Programa de Intercâmbio de Magistrados do BRIC (Brasília, 1 a 12 de março); o 1º Encontro de Ministros da Agricultura do BRIC (Moscou, 26 de março); o Encontro de Presidentes de Bancos de Desenvolvimento do BRIC (Rio de Janeiro, 13 de abril), que resultou na assinatura de Memorando de Entendimento entre os referidos bancos; o 1º Seminário de *Think Tanks* do BRIC (Brasília, 14 e 15 de abril); o Encontro de Cooperativas do BRIC (Brasília, 15 e 16 de abril); o Fórum Empresarial do BRIC (Rio de Janeiro, 14 de abril); e a Segunda Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança (Brasília, 15 de abril), sendo que o primeiro evento havia sido realizado em 2009.

Essas iniciativas contribuem para criar um mecanismo cujas atividades não se resumem a um exercício de Cúpula a Cúpula, mas que propicia uma interação intensa e contínua entre seus membros em diferentes áreas. O Fórum Empresarial, por exemplo, tem oferecido ocasião para o contato entre empresários e líderes políticos, com vistas a estimular o comércio intra-BRICS, cujo potencial é vasto. O valor do comércio BRICS-Mundo passou de US\$ 1 trilhão em 2002 para US\$ 4,6 trilhões em 2010, sendo que o comércio intra-BRICS foi de US\$ 220 bilhões em 2010 (estimativa). A título de comparação, o comércio intra-BRICS em 2002 era de apenas cerca de US\$ 27 bilhões. Já o comércio Brasil-BRICS passou de US\$ 10 bilhões em 2003 para US\$ 96 bilhões em 2011²⁴.

23 As publicações podem ser encontradas no endereço eletrônico <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/livros-artigos-e-textos-academicos/view>>.

24 Para comércio Brasil-BRICS, ver página do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3385&refr=576>>.

TERCEIRA CÚPULA

A Terceira Cúpula dos BRICS, realizada em Sanya, na China, em 14 de abril de 2011, oficializou o ingresso da África do Sul, que havia sido previamente definido na Reunião de Chanceleres do foro, em setembro de 2010, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O ingresso ampliou a representatividade dos países do grupo, consolidando-o como um foro político-diplomático integrado por representantes de quatro continentes. Note-se que o próprio autor do acrônimo, Jim O'Neill, saiu dos seus cuidados para registrar sua contrariedade com essa evolução do BRIC, quando escreveu: *"When I created the acronym, I had not expected that a political club of the leaders of the BRIC countries would be formed as a result. In that regard, the purposes of the two might be regarded differently and more so after this news [incorporação da África do Sul]"*.²⁵

A terceira reunião de líderes avançou na consolidação do mecanismo em seus dois pilares de atuação: a coordenação em foros multilaterais sobre temas de interesse comum e a construção de uma agenda de cooperação intra-BRICS. Fortaleceu-se a cooperação setorial em áreas como agricultura, estatística e de bancos de desenvolvimento, e foram abertas novas vertentes de atuação na área de ciência e tecnologia e no campo da saúde, entre outros. Associados à Cúpula, realizaram-se o Seminário de *Think Tanks*, em Pequim; o 2º Foro Empresarial dos BRICS, em Sanya; e o Encontro de Bancos de Desenvolvimento dos BRICS, igualmente em Sanya. À margem da Terceira Cúpula, realizou-se também reunião dos Ministros do Comércio dos BRICS, para discutir os rumos da Rodada de Doha.

25 O'NEILL, Jim. South Africa as a BRIC? *Investment Week*, 6 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.investmentweek.co.uk/investment-week/opinion/1935362/jimoneill-south-africa-bric>>.

Na esfera política, em 2011, todos os países do grupo estiveram no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que ampliou o espaço de coordenação e consulta em temas candentes da agenda do Conselho, como a questão da Líbia. A reunião de Chanceleres à margem da AGNU, em setembro de 2011, aprofundou o diálogo político na defesa da promoção da democratização do sistema internacional; promoveu debate sobre o Oriente Médio e Norte da África; abordou as Conferências COP 17 (Durban, dezembro de 2011) e Rio+20 (Brasil, junho de 2012); reiterou apoio ao ingresso na Rússia na OMC; e reafirmou a importância de ser completada a reforma das instituições financeiras internacionais. Ainda no que diz respeito à coordenação em temas políticos, realizou-se em Moscou, em 24 de novembro, reunião de Vice-Ministros para tratar da situação no Oriente Médio e Norte da África, o que resultou em uma Declaração abrangente sobre temas como a situação política na Síria, na Líbia e no Iêmen; o conflito Árabe-Israelense; e o programa nuclear iraniano. Os participantes da reunião ressaltaram a legitimidade das aspirações dos povos da região por maiores direitos políticos e sociais. O papel do Conselho de Segurança da ONU foi enfatizado, uma vez que ele detém a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais.

CONCLUSÃO

Nos poucos anos decorridos desde sua conformação (a primeira Cúpula foi realizada há menos de três anos), os BRICS já deram mostras de sua capacidade de influência na reforma da governança global. Na esfera econômica, sua atuação com vistas à reforma das instituições financeiras internacionais não apenas fez justiça (ainda que parcial) ao peso econômico de seus integrantes, como também favoreceu os interesses de outros países em desenvolvimento. No plano político, aprofunda-se o diálogo e a concertação

em temas de interesse comum, como a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, combate ao terrorismo internacional, desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, mudança climática e cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, entre outras questões.

Os BRICS também obtiveram êxito na construção de uma agenda própria de cooperação, especialmente na promoção do comércio intra-BRICS, por meio dos Fóruns Empresariais organizados no âmbito das Cúpulas; na ampliação do conhecimento entre as sociedades dos cinco países, por meio do Fórum Acadêmico e do Foro de Cidades-Irmãs; na busca de mecanismos inovadores de estímulo ao comércio e aos investimentos, por meio da aproximação entre os bancos de desenvolvimento dos países que compõem os BRICS. Destaco, ainda, a cooperação que se está desenvolvendo em áreas como agricultura, saúde e ciência e tecnologia.

No momento em que este texto está sendo escrito, estão em curso os preparativos para a Quarta Cúpula dos BRICS, a se realizar em Nova Delhi, em 29 de março de 2012. A agenda para o encontro não deixará de dedicar grande atenção à área econômica, uma vez que os efeitos da crise na Zona do Euro já afetam os países em desenvolvimento. A preocupação com a crise europeia e com os destinos da economia mundial motivou, inclusive, encontro de Chefes de Estado e Governo dos BRICS, realizado por iniciativa brasileira, à margem da Cúpula do G20 em Cannes, em novembro de 2011, e poderá ocorrer novo encontro desse nível também no contexto da Cúpula do G20, no México. Assim, a Quarta Cúpula dos BRICS constituirá oportunidade para o diálogo sobre o papel dos seus cinco países na retomada do crescimento econômico mundial. A agenda do encontro, contudo, não se restringirá a temas econômicos, incluindo o diálogo político em temas como paz e segurança internacionais, a reforma das instituições de governança global, a promoção do desenvolvimento sustentável (com ênfase na realiza-

ção da Rio+20), os desafios à urbanização, a biodiversidade, entre outros temas de interesse mútuo.

Após a Quarta Cúpula, a África do Sul já se prepara para sediar o encontro dos Chefes de Estado e de Governo em 2013, dando continuidade ao processo de aprofundamento e de consolidação do grupo como mecanismo político-diplomático.

Ao refletir sobre as percepções que o bloco suscita, mencionadas no início do texto, uma observação torna-se necessária. Os BRICS não se formam contra os interesses de outros países. Não buscam um jogo de soma zero, mas sim uma situação “win-win”, o que, a propósito, tem caracterizado a tradição diplomática brasileira. Como costumava dizer o Barão do Rio Branco, “as combinações em que nenhuma das partes interessadas perde, e, mais ainda, aquelas em que todas ganham, serão sempre as melhores”²⁶. Nas palavras da Presidenta Dilma Rousseff, proferidas durante a Cúpula de Sanya, “os BRICS não se organizam contra nenhum grupo de países. Na verdade, trabalhamos por mecanismos de cooperação e governança global sintonizados com o século 21”²⁷. Assim, o grupo está aberto ao diálogo e à cooperação com outros países extra-BRICS e com organizações internacionais, conforme registrado na Declaração de Sanya.

Os países do grupo não se bastam, e não constituem um domínio de poder nos moldes de outros “Gs” conhecidos. Não se trata de uma coalizão ou aliança nos moldes oligárquicos, mas de uma associação de países que representam quase metade da população do planeta e parcela crescente da economia mundial, e que entende sua responsabilidade na construção de uma ordem internacional renovada. Como afirmou o Ministro Amorim:

26 RICUPERO, Rubens. Folha de S.Paulo, 16 nov. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f1611200309.htm>>.

27 Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/declaracao-a-imprensa-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-3a-cupula-dos-brics>>.

Essas novas organizações, tanto o BRIC quanto o IBAS, estão ajudando a transformar o mundo. Mas não de uma maneira que eles se tornem uma nova aristocracia. Não queremos ser uma elite dos países emergentes. Nem queremos trocar uma velha aristocracia do G8 por uma outra aristocracia. O que queremos é contribuir para criar um mundo mais democrático, um mundo em que a voz de todos seja ouvida. Esse é o grande papel que o BRIC e o IBAS podem realizar²⁸.

Essa percepção parece ser compartilhada por outros importantes atores da comunidade internacional. É emblemática a afirmação do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Guido Westerwelle, de que os BRICS não são importantes apenas em termos econômicos, constituindo parceiros necessários para soluções globais:

Através da sua ascensão econômica, esses países cresceram politicamente; sem eles, nós não podemos negociar quaisquer soluções globais. Nem a Europa e os EUA juntos poderiam consegui-lo. Sua ascensão modifica fundamentalmente a política mundial. As diretrizes antigas balançam e uma nova ainda não surgiu, mas reconhece-se seus contornos²⁹.

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul unem-se pela democratização das relações internacionais, pelo fortalecimento do multilateralismo, e pela promoção do desenvolvimento.

É bem verdade que os cinco países têm formações históricas e matrizes culturais distintas, mas, talvez por isso mesmo, possam gerar um novo paradigma de atuação internacional, como sugere o

28 Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-04-15/para-amorim-paises-do-bric-nao-querem-ser-nova-%E2%80%9C Aristocracia%E2%80%9D-mundial>>.

29 Discurso proferido em 29 de agosto de 2011, em Berlim, durante Conferência de Embaixadores do Auswärtiges Amt.

Ministro Celso Amorim: “Os BRICS são um exemplo de como países com culturas diversas podem se unir em torno de projetos comuns em favor da paz, do multilateralismo e do respeito ao direito internacional”³⁰.

ANEXO: EVENTOS NO ÂMBITO DOS BRICS (2006-2012)

2012

- Reunião informal dos BRICS durante a 130ª sessão do Conselho Executivo da Organização Mundial da Saúde (Genebra, 19 de janeiro)

2011

- Encontro de Ministros do Comércio dos BRICS, à margem da 8ª Reunião Ministerial da OMC (Genebra, 14 de dezembro)
- Reunião do GT sobre acesso a medicamentos dos BRICS às margens da 29ª Reunião do Comitê-Gestor da UNAIDS (Genebra, 13 de dezembro)
- Encontro para discutir o estabelecimento do Grupo de Contato para Assuntos Econômicos e Comerciais dos BRICS (Pequim, 2 de dezembro)
- 1ª Conferência de Cidades-Irmãs e Governos Locais dos BRICS (Sanya, 2 e 3 de dezembro)
- Reunião de Vice-Ministros de Relações Exteriores dos BRICS sobre a situação no Oriente Médio e no Norte da África (Moscou, 24 de novembro)
- Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS à margem da Cúpula do G20 (Cannes, 3 de novembro)

30 Revista Economia Exterior (Espanha), primavera de 2010.

- 2ª Reunião dos Ministros de Agricultura e do Desenvolvimento Agrário dos BRICS (Chengdu, 30 de outubro)
- 2ª Reunião do GT de Cooperação Agrícola (Chengdu, 29 de outubro)
- 3ª Reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos dos BRICS (Pequim, 25 de setembro)
- 4ª Reunião de Chanceleres em paralelo à 66ª AGNU (Nova York, 23 de setembro)
- Reunião dos Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais dos BRICS, à margem da Reunião Anual do FMI e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (Washington, 22 de setembro)
- Encontro de Ministros da Saúde dos BRICS sobre prevenção e controle das doenças não transmissíveis, à margem do “UN High Level Meeting on Non-communicable Diseases” (Nova York, 20 de setembro)
- 2ª Conferência Internacional sobre Concorrência dos BRICS (Pequim, 21 de setembro)
- Reunião de Altos Funcionários do grupo BRICS na área de ciência, tecnologia & inovação (Dalian, 15 de setembro)
- Encontro do Grupo de Trabalho de Especialistas em Agricultura dos BRICS (Pequim, 3 a 6 de agosto)
- Reunião de Ministros da Saúde dos BRICS (Pequim, 11 de julho)
- Encontro dos Presidentes dos Bancos de Desenvolvimento dos BRICS, à margem do 15º Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo, e assinatura de Memorando de Entendimento (São Petersburgo, 17 de junho)
- 2º Encontro de Cooperativas dos BRICS (Pequim, 14 de junho)
- Encontro dos Chefes de Delegação dos países dos BRICS, à margem da 2ª Cúpula do G20 Parlamentar (Seul, 19 de maio)

- Reunião de Cidades Parceiras dos BRIC, em que foi formalizada a cooperação entre Rio de Janeiro, São Petersburgo, Mumbai e Qingdao (Qingdao, 18 de maio)
- Encontro de Ministros da Saúde dos BRICS, à margem da 64ª Assembleia Mundial da Saúde (Genebra, 17 de maio)
- 3ª Cúpula dos BRICS (Sanya, 14 de abril)
- 2º Encontro Empresarial dos BRICS (Sanya, 13 e 14 de abril)
- Encontro dos Bancos de Desenvolvimento dos BRICS, bem como Seminário Financeiro (Sanya, 13 de abril)
- Reunião dos Ministros de Comércio dos BRICS (Sanya, 13 de abril)
- 2º Seminário de *Think Tanks* dos BRICS (Pequim, 24 e 25 de março)
- Encontro dos Ministros das Finanças dos BRICS à margem de reunião do G20 (Paris, 19 de fevereiro)
- Reunião de coordenação dos institutos estatísticos (Pequim, 19 a 21 de janeiro)

2010

- Cerimônia de inauguração do BRIC Policy Center – Centro de Estudos e Pesquisas BRIC (Rio de Janeiro, 10 de dezembro)
- 2ª Reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos do BRIC (Rio de Janeiro, 29 e 30 de novembro a 1º de dezembro)
- Reunião de Representantes dos Bancos de Desenvolvimento dos BRICS (Londres, 11 e 12 de outubro)
- Reunião do BRIC à margem do Encontro Internacional de Funcionários de Alto Nível Responsáveis por Assuntos de Segurança (Sochi, 5 e 6 de outubro)
- 5ª Reunião Ministerial do BRIC à margem da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, 21 de setembro)

- 2ª Cúpula do BRIC (Brasília, 15 de abril)
- Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança (Brasília, 15 de abril)
- 1º Encontro de Cooperativas do BRIC (Brasília, 15 e 16 de abril)
- Fórum Empresarial IBAS+BRIC (Rio de Janeiro, 14 de abril)
- Seminário de *Think Tanks* do BRIC (Brasília, 14 e 15 de abril)
- Encontro de Bancos de Desenvolvimento do BRIC (Rio de Janeiro, 13 de abril)
- Reunião de Coordenadores/*Sherpas* do BRIC (Brasília, 13 de abril)
- Encontro de Ministros da Agricultura do BRIC (Moscou, 26 de março)
- 1º Programa de Intercâmbio de Magistrados do BRIC (Brasília, 1 a 12 de março)
- Seminário “Uma Agenda para os BRIC”, organizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro (22 e 23 de fevereiro)
- 1ª Reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos do BRIC, à margem de reunião do Comitê Estatístico da ONU (Nova York, 22 de fevereiro)
- Reunião de “*sherpas* financeiros” em paralelo ao encontro do G20 (Cidade do México, 14 de janeiro)

2009

- Reunião ministerial de coordenação do BRIC preparatória para a Assembleia Anual do FMI e do Banco Mundial (Istambul, 6 e 7 de outubro)
- Reunião de Ministros da Fazenda do BRIC na Cúpula do G20 Financeiro (Pittsburgh, 24 e 25 de setembro)

- Reunião Ministerial do BRIC à margem da 64ª AGNU (Nova York, 24 de setembro)
- Reunião de Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais em coordenação prévia ao encontro dos homólogos do G20 (Londres, 4 de setembro)
- 1ª Cúpula do BRIC (Ecatimburgo, 16 de junho)
- Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança (Moscou, 28 a 30 de maio)
- 2º Encontro de Ministros das Finanças do Grupo BRIC (Horsham, 13 de março)

2008

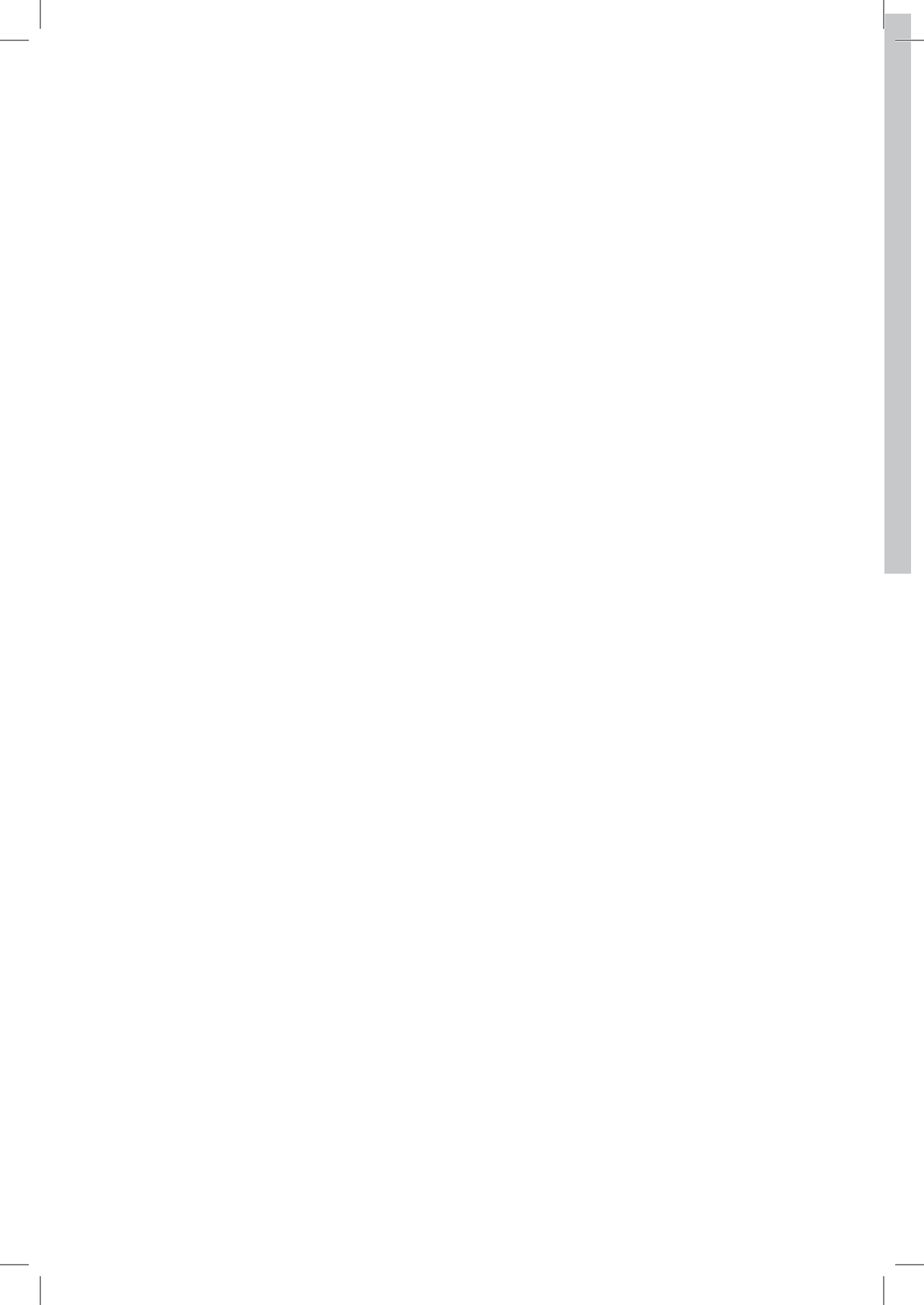
- 1º Encontro de Ministros de Finanças do Grupo BRIC (São Paulo, 7 de novembro)
- 3ª Reunião de Chanceleres do Grupo BRIC, à margem da 63ª AGNU (Nova York, setembro)
- Reunião dos Chefes de Estado e de Governo do Grupo BRIC por ocasião da Cúpula do G8 (Hokkaido, 9 de julho)
- 1ª Reunião Ministerial do Grupo BRIC (Ecatimburgo, 15 e 16 de maio)
- 1ª Reunião de Vice-Ministros do Grupo BRIC (Rio de Janeiro, 10 e 11 de março)

2007

- 2ª Reunião de Chanceleres do Grupo BRIC, à margem da 62ª AGNU (Nova York, 24 de setembro de 2007)

2006

- 1ª Reunião de Chanceleres do Grupo BRIC, à margem da 61ª AGNU (Nova York, Setembro de 2006)





BRICS: IDENTIDADE E AGENDA ECONÔMICA - NOTAS DE UM OBSERVADOR DIPLOMÁTICO*

*Valdemar Carneiro Leão***

Diplomata brasileiro. Graduiu-se em Relações Internacionais pelo Institut d'Etudes Politiques (Sciences-Po) da Universidade de Paris (1967). Terceiro Secretário em 11/1/1972; Segundo Secretário, por merecimento, em 22/1/1976; Primeiro Secretário, por merecimento, em 21/6/1979; Conselheiro, por merecimento, em 22/06/1983; Ministro de Segunda Classe, por merecimento, em 30/6/1989; Ministro de Primeira Classe, por merecimento, em 29/12/1998. Fez o Curso de

* As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente o pensamento do governo brasileiro.

** Diplomata, *sherpa* do Brasil no G20.

Preparação à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco (1970) e o Curso de Altos Estudos (1987). Serviu nas Embaixadas em Londres (1976), Tóquio (1979), Londres (1990), Washington (1993), Ottawa (2003) e Bogotá (2008). Foi Assistente na Divisão de Agricultura e Produtos de Base (1973), Chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base (1983), Coordenador Executivo da Secretaria-Geral (1988), Coordenador do Projeto MRE-BID, na Secretaria-Geral (1995) e Diretor-Geral do Departamento Econômico (1998). Tese para o Curso de Altos Estudos: *A crise da imigração japonesa no Brasil, 1930-1934: contornos diplomáticos*. Atualmente é Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros.

Do ponto de vista do agente diplomático, nos BRICS como em qualquer outro agrupamento informal entre países, duas questões apresentam interesse imediato: uma que é a *raison d'être* do grupo (seus objetivos) e outra, que lhe dá substrato e coesão (sua identidade). O entendimento de uma e de outra impõe-se como questão preliminar, para que se compreendam os limites de ação do grupo e o tipo de agenda a que cada um de seus membros pode almejar.

Na diplomacia econômica, nenhum campo tem sido mais fértil para o aparecimento de grupos e alianças que o das negociações comerciais multilaterais, em que se observa a aglutinação de países, em múltiplas geometrias, ditadas por coincidência de interesses em temas ou mesmo em tópicos muito específicos. O fenômeno é favorecido pela amplitude da temática comercial (e a da OMC, em particular), bem como pela variedade de atores em cena. Em geral, são grupos ou alianças efêmeras, que se desfazem tão logo atingido seu objetivo ou superada a questão que os mobilizou. Sua extensão no tempo é a exceção (como tem sido o caso do G20 Agrícola, que se formou à margem da Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, em 2003, e que ainda subsiste).

A regra, na esfera econômico-comercial, é que a agenda gera o agrupamento, o qual, muitas vezes, sequer apresenta ou desenvolve uma “identidade” própria.

As negociações comerciais servem aqui apenas como uma referência. O caso dos BRICS afasta-se do modelo comum: neste caso a “identidade” precede os objetivos. No entanto, nem a primeira

assenta-se em critérios óbvios de semelhança ou afinidade, nem os segundos têm contornos nítidos. Essa singularidade do grupo não facilita o trabalho do agente diplomático.

DESSEMELHANÇAS E IDENTIDADE

Na concepção original de Jim O'Neill, apenas dois componentes identificavam os BRICS: dimensão da economia e taxas de crescimento. Tratando-se de uma construção intelectual que se propunha a detectar uma mudança em curso no equilíbrio de poder econômico, em nível global, nada mais natural que O'Neill concentrasse seu foco nesses fatores, embora seja surpreendente que tenha descurado por completo os demais. Fatores políticos poderiam lançar por terra todas as previsões que fundamentaram sua tese, qual seja, a de que o G7, na sua composição original, deixara de ser representativo.

É sabido que O'Neill jamais entendeu os BRICS como grupo com identidade própria. As diferenças entre seus integrantes eram tão óbvias que não se justificava sequer especular sobre seu potencial de autoidentificação. Tratava-se tão somente de países que, com diferentes graus de prioridade, deveriam ser cooptados pelo G7.

Passados dez anos, a realidade parece tender a confirmar as previsões de reconfiguração do poder econômico, mas com um desdobramento político (a formação do grupo), ausente do conceito original. Essa própria decisão de unir-se, contudo, é precisamente a que gera maior interesse e especulação, nos níveis político e acadêmico, dada a aparente inexistência de afinidades.

Como tem sido insistentemente apontado, são profundamente distintas as histórias dos cinco países que compõem o grupo, são diferentes seus modelos de organização social, suas experiências de desenvolvimento têm trajetórias totalmente diversas e as assimetrias em população e território são consideráveis.

Há outras diferenças estruturais: os pontos fortes de suas economias (digamos, os de maior competitividade) tampouco coincidem: agricultura no Brasil, energia na Rússia, manufaturas na China e, crescentemente, serviços na Índia. Embora vistas de maneira abstrata essas “especializações” possam aparentar perfeita complementaridade, esta, na verdade, não existe na prática.

O comércio Brasil-China e Índia-China são os únicos casos em que os agentes econômicos efetivamente construíram canais de intercâmbio significativos (e este se dá, no caso brasileiro, em um padrão que não agrada ao Brasil, como é sabido). O volume de investimentos recíprocos tampouco revelou, até o momento, um nível de interesse diferenciado entre os cinco (investimentos chineses no Brasil podem vir a ser outra vez a exceção). Além disso, todos têm como objetivo o de se afirmarem como potências industriais (a China já o é), o que pode afastá-los ainda mais do caminho da complementaridade.

Faltam, em suma, os elementos que favoreceriam uma identidade apriorística dos BRICS e, assim sendo, é inescapável a indagação do porquê de seu aparecimento e do alto nível político (ministerial e de Chefes de Estado ou de Governo) em que se reúnem.

Sugere-se aqui a existência de um denominador comum, que se compõe, por um lado, da tomada de consciência, por cada um dos quatro, do potencial que o conjunto reunia (a *self-fulfilling prophecy* que se origina no achado não intencional de O’Neill) e, por outro, de uma afinidade, percebida mais que explicitada, na leitura crítica da distribuição de poder nos sistemas de governança global. No primeiro componente, há dois elementos que estão presentes, óbvios, mas que merecem ser apontados, por suas implicações políticas: primeiro, a imagem que cada um dos quatro membros iniciais fazia de si mesmo e, segundo, a aceitação dessa imagem pelos pares (com percepções recíprocas que certamente diferem, mas

que não anulam a vontade de associar-se). O reconhecimento dessas avaliações cruzadas chama a atenção, porque fica exposto na Declaração emitida por ocasião da Primeira Cúpula, em Ecaterimburgo, em junho de 2009, na qual figuram referências aos “países emergentes e em desenvolvimento”. Os BRICS assumem uma diferenciação em relação aos demais, ainda que o termo “emergentes” possa incluir outros países não especificados. Há, de todo modo, um consenso em torno de um outro *status* de que o grupo se investe, embora não se arrogue o direito de fazer reivindicações apenas para si mesmo: note-se que são os países emergentes e os países em desenvolvimento que devem ter sua representação aumentada nos órgãos de governança financeira, segundo os termos da Declaração de Ecaterimburgo.

O segundo componente da identidade reside em uma afinidade reformista da ordem internacional. No nascimento do grupo, tanto a vertente econômica como a vertente política dessa aspiração estão presentes, mas, até o momento, a primeira afigura-se, no curto prazo, com maior potencial de realização que a segunda, dadas as diferenças de estatura institucional entre os membros do grupo. Dois deles sentam-se à mesa das grandes decisões políticas mundiais e não há sinais de que estejam interessados em promover o acesso dos três outros.

Agenda e agendas

Não se identifica um conjunto nítido de objetivos comuns aos BRICS. O que mais se aproximaria de um ideário está no parágrafo 12 da Declaração Conjunta emitida pela Primeira Cúpula do grupo, em Ecaterimburgo, em 16 de junho de 2010. Ali se lê:

We underline our support for a more democratic and just multi-polar world order based on the rule of international law, equality, mutual respect, cooperation, coordinated

action and collective decision-making of all states. We reiterate our support for political and diplomatic efforts to peacefully resolve disputes in international relations.

E mais adiante:

We express our strong commitment to multilateral diplomacy with the United Nations playing the central role in dealing with global challenges and threats. In this respect, we reaffirm the need for a comprehensive reform with the UN with a view to making it more efficient so that it can deal with today's global challenges more effectively. We reiterate the importance we attach to the status of India and Brazil in international affairs and understand and support their aspirations to play a greater role in the United Nations.

Em trechos anteriores da Declaração, encontram-se também uma manifestação de apoio ao G20 (tida pelos quatro como indispensável face à crise econômica) e o propósito reformista do grupo, no tocante à governança econômica internacional. Sobre esta última, o parágrafo 3 assinala:

We are committed to advance the reform of international financial institutions, so as to reflect changes in the global economy. The emerging and developing economies must have greater voice and representation in international financial institutions, where heads and executives should be appointed through an open, transparent and merit-based selection process. We strongly believe that there is a strong need for a stable, predictable and more diversified international monetary system.

Note-se que a profissão de fé política (“apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e mais justa”) é menos pro-

gramática que a financeira (“mais voto e representação nas instituições financeiras internacionais” e novos critérios para a nomeação de cargos de direção desses organismos). Explicam-se, por se tratar de objetivos, estes últimos, mais facilmente identificáveis e, em curto prazo, aglutinadores e alcançáveis, ao passo que os de natureza política, vagos no seu enunciado, prestar-se-iam a ações de longo prazo e estariam, ademais, sujeitos a leituras distintas. Além disso, a crise econômico-financeira oferecia ao grupo uma oportunidade singular para fazer valer seu crescente peso econômico.

De todo modo, da curta existência dos BRICS (que, ainda este ano, sofreram mudança, com a incorporação da África do Sul), é possível fazer algumas observações preliminares sobre sua agenda, com seus contornos ainda imprecisos, mas que têm relevância para o agente diplomático. Essa agenda apresenta as seguintes características:

- (a) *abertura*: os cinco podem deliberar sobre qualquer tema de relevância, seja no nível de Chefes de Estado, seja no nível ministerial. A agenda de reforma da governança (em curto prazo, mais econômica que política, como se viu) não limita o raio de interesse dos BRICS, que tanto podem manifestar-se sobre questões institucionais (distribuição de quotas no FMI, por exemplo), como sobre questões circunstanciais porém urgentes, de implicações sistêmicas (como a crise da zona euro), ou ainda sobre questões pontuais, tidas como parte do “projeto bricsiano” (escolha do Diretor-Gerente do FMI). Os Chefes de Estado realizam um encontro anual, sempre com uma agenda de grande plasticidade, que se presta a um debate sem limites temáticos rígidos;
- (b) *oportunidade*: o momento não pauta propriamente a agenda, mas pode provocá-la; Ministros ou Vice-Ministros podem manifestar-se sempre que lhes parecer oportuno; nada impede, tampouco que, em determinadas situações, estando presentes os Chefes de Estado, eles mesmos realizem

consultas *ad hoc*, caso a dimensão do tema assim exija; vale aqui, outra vez, o exemplo da crise da zona do euro, que se aguçou nas vésperas da Cúpula do G20, em Cannes, em novembro deste ano, e que ensejou, por sugestão do Brasil, um encontro dos cinco Chefes de Estado, poucas horas antes do início da Cúpula;

- (c) *seletividade*: característica ditada pela essência mesma do grupo, cuja heterogeneidade impõe cuidado na escolha dos temas suscetíveis de serem debatidos ou de serem objeto de uma ação ou manifestação conjunta.

Vale a pena destacar este último ponto, pois constitui o verdadeiro limitante da agenda dos BRICS, na temática econômica. A agenda é aberta, certo, mas se autolimita. Como em qualquer grupo dessa natureza, suas discussões podem visar a um simples intercâmbio de posições (para fins de informação recíproca) ou ter como objetivo uma ação/manifestação conjunta. O que parece diferir nos BRICS é que não se nota ainda inclinação por uma negociação de posições *intra muros*, ou seja, não se dá um exercício que implique concessões individuais significativas, com vistas a um posicionamento unificado. Sendo assim, a agenda ainda não comporta temas que envolvam esforço de aproximação. Há sensibilidades conhecidas ou intuídas, tacitamente entendidas como “linhas vermelhas” que não se ultrapassam. Há também agendas próprias de cada membro, geralmente não explicitadas mas percebidas, conflitantes entre si ou, simplesmente, “centrífugas”, que não se podem ignorar. É possível que essas “inibições” intragrupo sejam superadas com o passar do tempo, mas também é possível que o grupo continue preferindo evitar desgastes internos e cingir-se a questões nas quais sua ação seja inequívoca, sem suscitar dúvidas quanto aos seus objetivos e à sua coesão.

Coloca-se então a pergunta sobre a efetividade da ação dos BRICS. De sua agenda econômica, três exemplos podem ser cita-

dos: dois em que a atuação do grupo foi exitosa e uma em que não o foi. No primeiro caso, figuram a ação concertada do grupo, visando à reforma de poder de voz e voto no FMI, lograda na Cúpula de Seul, em 2010 (quando implementada, a reforma alçará o Brasil à 10^a posição entre os quotistas) e a decisão concertada, na reunião informal de Chefes de Estado do grupo, em Cannes (mencionada acima), de estender apoio financeiro à Europa. Por outro lado, não obstante uma declaração dos Ministros da Fazenda (maio de 2011) em favor de critérios objetivos e de maior participação das economias emergentes na escolha do novo Diretor-Gerente do FMI, não se evitou que o cargo fosse preenchido pela Europa, como tem sido a praxe. No balanço, o resultado pode ser tido como positivo (não só quantitativa mas qualitativamente, à vista da importância relativa dos temas), mas será necessário mais tempo para melhor avaliação.

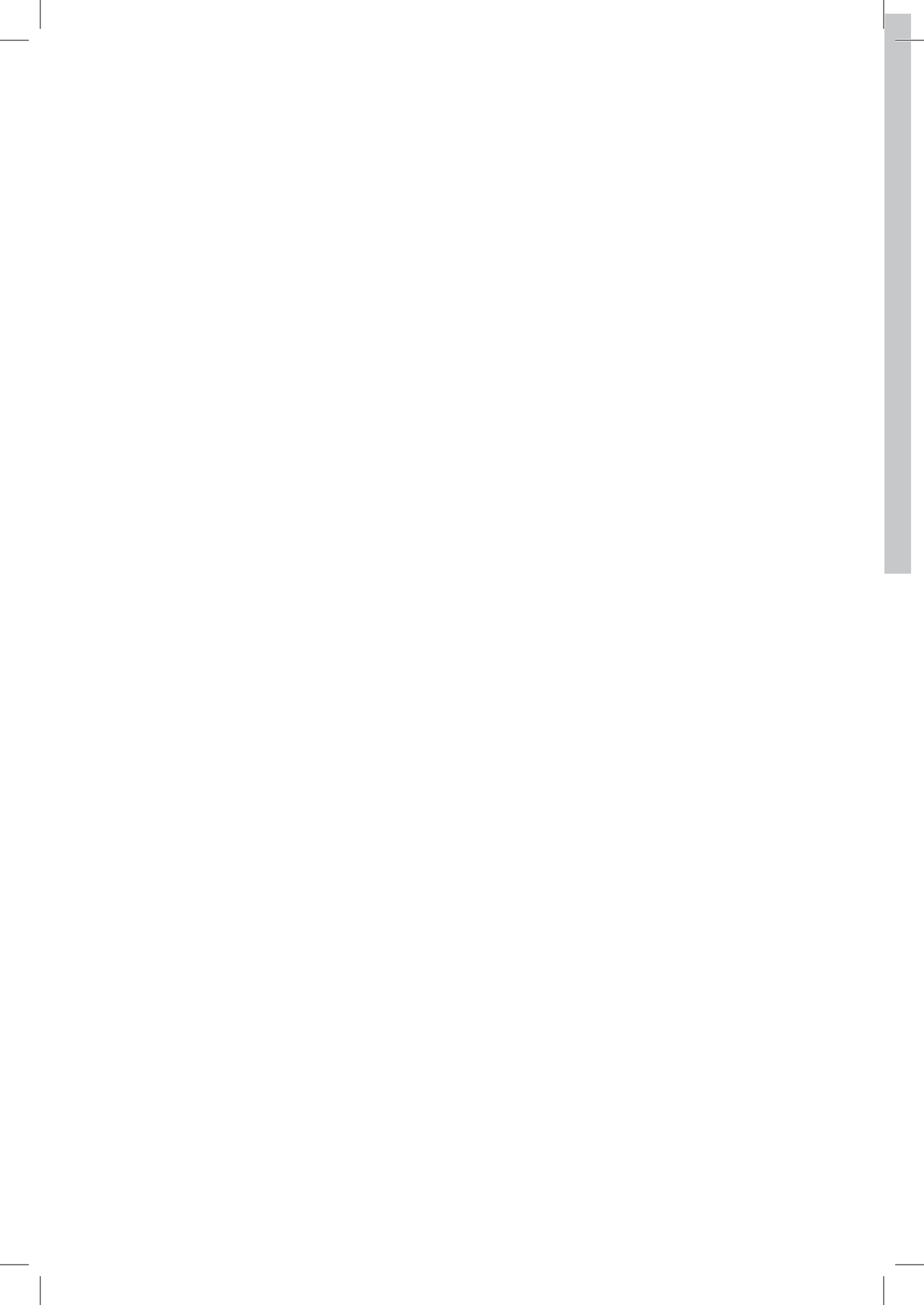
Cabe indagar se é possível extrair alguma lição da frustrada manifestação dos BRICS na questão da direção do Fundo, sobretudo quando é sabido que a posição de princípio assumida pelo grupo era solapada por indícios de preferências, não declaradas, à candidata francesa Christine Lagarde. Múltiplos fatores terão interferido no processo de escolha (inclusive o perfil dos dois candidatos), mas é inescapável a constatação de que faltava, de saída, a coesão necessária, o que viria a confirmar a observação de que, por inexistir a negociação intragrupo, a efetividade de sua ação só se fará sentir quando ficar patente a convergência de posições, sem espaço para suspeitas de intenções diferenciadas ou antagônicas. Ao agente diplomático caberá, portanto, avaliar, no específico, o ganho real que pode ser auferido, ao buscar uma ação em grupo, especialmente quando as posições de seus membros revelam coincidência apenas superficial.

CONCLUSÃO

Com pouco mais de dois anos de existência (tomada como seu marco zero a Cúpula de Ecaterimburgo), os BRICS ainda não passaram pelo teste do tempo. Sua heterogeneidade é visível, sua identidade é construída e sua agenda é aberta, porém limitada por sensibilidades e agendas diferenciadas de seus membros. Forças centrífugas também operam dentro do grupo, de que são exemplos o peso específico da China e o interesse da Rússia em aderir à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Não obstante essas fragilidades, trabalham a seu favor o peso econômico (e político), consideravelmente crescido, que resulta da soma de seus membros, e a inspiração reformista comum. Os BRICS estão juntos porque o que desejam não pode ser alcançado por nenhum de seus membros, individualmente. Como os EUA necessitaram do G7, nos anos 1980 e 1990, para estabelecer as regras e os rumos da economia mundial, os BRICS parecem necessitar de sua aliança para reunirem peso (ou contrapeso) suficiente para interferirem no processo decisório de maneira efetiva. Sua autoridade tende também a ganhar com um ideário que não contesta os princípios basilares da ordem internacional, nem se mostra iconoclasta em relação à institucionalidade estabelecida ou ao multilateralismo. Pleiteia reformas e aprimoramentos, mas não sua substituição.

É cedo para dizer como os BRICS evoluirão, mas, hoje, atuando de maneira coordenada e coesa, detêm peso suficiente seja para fazer avançar propostas, seja para bloquear as que não lhes convêm. Sua marca, embora nova no “mercado”, projeta a imagem de um poder emergente e confere força às suas manifestações.





O BRASIL, OS BRICS E O CENÁRIO DE INOVAÇÃO

Ronaldo Mota

Secretário Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Professor Titular de Física da Universidade Federal de Santa Maria e Pesquisador do CNPq. Atualmente preside os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais de Energia e Mineral. Bacharel em Física pela Universidade de São Paulo, Mestre pela Universidade Federal da Bahia, Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco e Pós-Doutor pela University of British Columbia, no Canadá, e pela University of Utah, nos EUA. Em Física, a área principal de atuação é Modelagem e Simulação em Materiais Nanoestruturados, com ênfase em

RONALDO MOTA

Funcionalização de Nanotubos de Carbono. Na área da Educação, as áreas de interesse são Tecnologias Educacionais Inovadoras, Educação Superior em geral e Gestão da Inovação. Foi Secretário Nacional de Educação Superior, Secretário Nacional de Educação a Distância e Ministro Interino do Ministério da Educação. Condecorado pelo Presidente da República como Comendador da Ordem Nacional do Mérito Científico e promovido à ordem Grã-Cruz. *E-mail* para contato: ronamota@gmail.com.

Contemporaneamente, o desenvolvimento econômico e social dos países pertencentes aos BRICS tem na inovação o elemento estratégico para um possível crescimento sustentável. Em Dalian, na China, ocorreu, em setembro de 2011, um evento que reuniu as principais autoridades dos BRICS em Ciência, Tecnologia e Inovação, e no qual foram anunciadas uma Declaração Conjunta e ações futuras, as quais são aqui brevemente apresentadas e analisadas. Respeitadas suas singularidades e especificidades, esses países demonstraram nas últimas décadas uma capacidade extraordinária de produzir ciência, além de atestarem, simultaneamente, uma notável fragilidade em transferir conhecimentos ao setor produtivo; nesse sentido, a China tem se mostrado uma exceção em relação aos outros países do grupo. Por fim, o papel específico do Brasil no contexto dos BRICS é discutido à luz das transformações rápidas do mundo atual, que alteraram as condições de concorrência e competitividade.

INOVAÇÃO COMO CENTRALIDADE NOS BRICS

O desenvolvimento econômico e social dos países pertencentes aos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) está assentado, cada vez mais, em ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) como elementos estratégicos para um crescimento sustentável. Assim, essas nações têm colocado a inovação e o apoio à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) como eixos centrais de suas estratégias

de enfretamento de crises e de promoção do crescimento no longo prazo¹.

Inovação refere-se ao desenvolvimento de um novo produto ou processo, bem como à funcionalidade inédita de um produto já existente, que atende a uma demanda específica do público consumidor ou que gera espaços previamente inexistentes de mercado². Desta forma, assim compreendida, inovação está profundamente conectada à aplicação de novos conhecimentos associados ao desenvolvimento de ciência e tecnologia, sendo hoje o principal elemento propulsor da economia mundial e diferenciador competitivo essencial entre regiões e países.

Os cinco países dos BRICS têm cada qual sua especificidade, mas em geral se pode afirmar que eles têm se caracterizado pelas dificuldades históricas de produzir e transferir conhecimentos de ponta, ainda que tal realidade tenha se alterado recentemente de maneira diferenciada em cada um desses países.

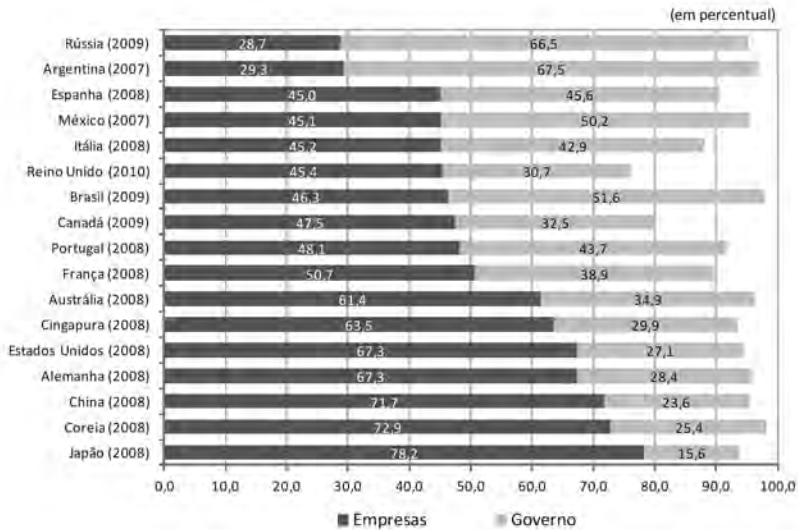
O reconhecimento da necessidade de promoção da inovação no setor produtivo é um ponto comum entre vários países, no entanto, as práticas de cada um deles explicitam diferenças significativas. Enquanto no Brasil e demais países dos BRICS – à exceção da China, onde a classificação entre empresas e governo é complexa – menos da metade (no caso do Brasil, em torno de 46%) do gasto

1 *Emerging Economies and the Transformation of International Business: Brazil, Russia, India and China (BRICS)* (Subhash C. Jain ed. 2003). *The conference and the publication by Elgar Press was hosted and sponsored by the University of Connecticut's Center for International Business Education and Research (CIBER), a program funded by the U.S. Department of Education. Id. at v, xv. Other CIBERs at Columbia University, University of Memphis, Thunderbird, the Galvin School of Management, and the University of Wisconsin co-sponsored the event. Id. at xiii;* KEDIA, Ben L., LAHIRI, Somnath & DEBMALYA, Mukherjee. "BRIC Economies: Earlier Growth Constraints, Contemporary Transformations and Future Potential, and Key Challenges". In: *Emerging Economies and the Transformation of International Business: Brazil, Russia, India and China (BRICS)*. Subhash C. Jain ed. 2003, pp. 47-48. Ver também SWEETWOOD, Diane M. "Is Brazil's Economy Coming Back to Life?" *10 Multinat'l Bus. Rev.* 54, 2002.

2 *The Theory of Economic Development* (Schumpeter, J. A. ed. Trad. R. Opie da 2ª ed. alemã – Harvard University Press, Cambridge, 1934); *The Economics of Industrial Innovation* (Freeman C., Cambridge: MIT Press, 1982).

em P&D é feito pelas empresas, em outros países mais dinâmicos tecnologicamente (EUA, Alemanha, China, Coreia e Japão), essa proporção fica próxima de 70%, como pode ser observado no quadro a seguir.

Porcentagem do gasto total em P&D realizado pelas empresas e pelo governo, em países selecionados

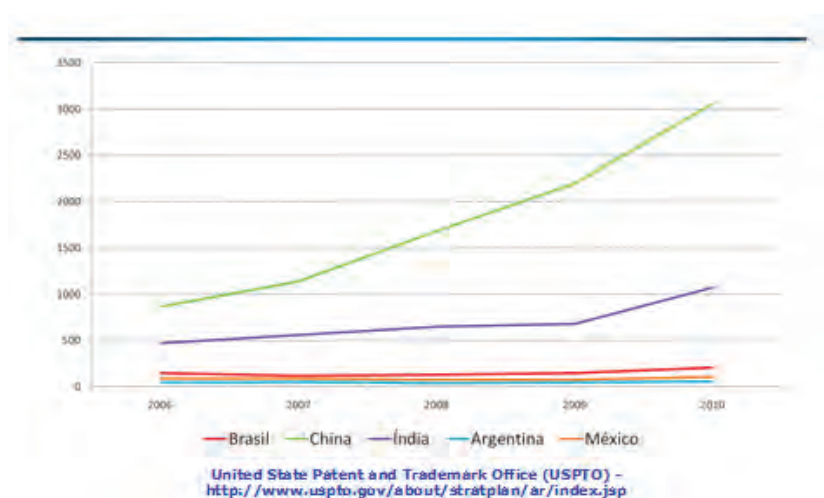


Fonte: MCTI – Assessoria de Acompanhamento e Avaliação, Coordenação Geral de Indicadores.

Como consequência da relativamente menor participação empresarial nas economias emergentes, à exceção da China, em geral, há um número extremamente baixo de pesquisadores que exercem atividades no âmbito das empresas, em comparação com os países mais tradicionais em C,T&I. Por exemplo, no Brasil, a maior parte dos pesquisadores (57%) está nas instituições de ensino superior, enquanto apenas 38% deles estão nas empresas, percentual bastante abaixo dos índices correspondentes nos EUA, Coreia, Japão, Alemanha e França.

Da mesma forma, o Brasil, em 2009, depositou 464 patentes no Escritório de Marcas e Patentes dos EUA, enquanto as economias mais avançadas ou aquelas de porte similar à brasileira ostentaram valores mais elevados, como segue: EUA, 224.912; Japão, 81.982; Alemanha, 25.163; Coreia, 23.950; Inglaterra, 10.568; França, 9.332; e Itália, 3.940. É importante destacar que neste quesito, China e Índia têm demonstrado um crescimento sustentável e significativo nos últimos anos, distanciando-se do Brasil e dos demais países dos BRICS, como pode ser visto no gráfico a seguir.

Concessões de patentes de invenção junto ao escritório norte-americano de patentes (USPTO)



Em suma, os países dos BRICS têm em comum a percepção da importância da inovação, ainda que a realidade de cada um deles apresente diferenças significativas.

INICIATIVAS DOS BRICS

Recentemente, em setembro de 2011, em Dalian, China, ocorreu a primeira reunião entre líderes responsáveis pela Ciência, Tecnologia e Inovação dos países formadores dos BRICS, denominada Evento de Altas Autoridades em Ciência, Tecnologia e Inovação na área (SOM – em inglês: “Senior Official Meeting”). O evento foi motivado pela Declaração Conjunta resultante do Terceiro Encontro entre os Líderes dos BRICS, ocorrido em abril deste mesmo ano em Sanya, China.

De acordo com as deliberações unânimes do recente Encontro, as colaborações bilaterais e multilaterais entre os cinco países devem estar baseadas em:

- trocas extensivas de estratégias, políticas e programas relacionados às áreas contempladas, em especial promoção da inovação, definindo prioridades potenciais, mecanismos e ferramentas;
- os acordos devem ser baseados nos princípios da participação voluntária, igualitária e de mútuo interesse e reciprocidade, assim como de acordo com a disponibilidade de recursos dos países formadores; e
- intenção de incremento de laços cooperativos que facilitem o desenvolvimento socioeconômico ancorados em ciência, tecnologia e inovação.

Dessa forma, para cumprir as disposições citadas, os cinco países acordaram em: (i) assumir que ciência, tecnologia e inovação desempenham papel central e crescente na consolidação do processo BRICS, permitindo aumentar a qualidade de vida e a competitividade das nações envolvidas, propiciando maior capacidade de enfrentar os múltiplos desafios comuns; (ii) promover regularmente o SOM, viabilizando revisar periodicamente os planos estratégicos e definir as ações futuras e imediatas; e (iii) construir gradativa e cres-

centemente as colaborações entre os países nas áreas estratégicas definidas, incluindo: (a) intercâmbio de informações nas políticas da área, com especial ênfase nos programas de inovação e de transferência de tecnologia; (b) segurança alimentar e agricultura sustentável; (c) mudanças climáticas e prevenção de desastres naturais; (d) energias renováveis, novas energias e conservação; nanotecnologia; (e) pesquisa básica, como elemento imprescindível para inovação de qualidade e competitiva; (f) ciências aeroespaciais e aeronáutica, astronomia e imagens de satélites; (g) medicina e biotecnologia; (h) recursos hídricos e tratamento de poluição; (i) parques tecnológicos e incubadoras de empresas; e (j) aumento do fluxo de cientistas e de jovens universitários entre os países, estimulando os países a prover recursos em programas especiais de trânsito, bem como para realização de eventos comuns em temas de interesse mútuos.

Na efetivação dessas propostas, os cinco países concordaram em definir cada qual um membro de contato integrante do núcleo de coordenação, garantindo que os programas terão continuidade e que poderão ser avaliados continuamente, em especial por ocasião do próximo evento anual, a ocorrer na África do Sul em 2012.

PRODUÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTOS NOS BRICS

Tradicionalmente, assume-se que as ciências puras e aplicadas podem engendrar tecnologias, as quais, a depender da capacidade de absorção do mercado e da escala do público consumidor, podem se caracterizar como inovação. Esta cadeia linear por muito tempo distanciou a livre e descompromissada produção do conhecimento da extremidade oposta, vinculada às demandas do mercado consumidor³.

3 KHAN, Abdullah M.; ROY, Priya. "A Technological Innovation In The Bric Economies (Tseng, Chun-Yao)". *Research Technology Management*, v. 3, mar./abr. 2009. "Globalization And The Determinants Of Innovation In Brics Versus OCDE Economies: A Macroeconomic Study". *Journal of Emerging Knowl-*

A realidade recente impõe que a forma de produzir conhecimentos e de transmiti-los tem se alterado radical e profundamente⁴. A ciência historicamente se assenta na liberdade individual de cátedra e em linhas de pesquisa que caracterizavam o pesquisador clássico, cuja função primeira, isoladamente ou em conjunto com seus estudantes e raros parceiros, tem sido alargar as fronteiras, indo além do estado da arte. Em geral, a principal motivação dos temas são os desafios inerentes à subárea, sendo as eventuais aplicações futuras definidas em outros contextos e em tempos de escalas diversas, a depender da linha de pesquisa específica.

Os países do grupo BRICS, a exemplo do Brasil, respeitadas suas respectivas singularidades, demonstraram em geral nas últimas décadas uma habilidade extraordinária em aumentar a capacidade de produzir conhecimentos com uma produção científica crescente em níveis bem acima da média mundial em quase todas as áreas. Por outro lado, atestaram até aqui notável fragilidade em transferir conhecimento ao setor produtivo, em relação ao qual a China tem se constituído em caso a parte; no Brasil são exceções as áreas dos agronegócios e os raros setores industriais bem identificados.

Para agravar o quadro, os balizadores com que se produz ciência têm se alterado de tal forma, que uma nova dinâmica impõe que as demandas da sociedade passam a ser elementos definidores, ainda que não únicos, dos principais programas de pesquisa. Ou seja, aquilo que até recentemente tinha peso complementar passa a ter preponderância inédita. Da pesquisa quase individual passamos rapidamente às imprescindíveis redes de pesquisa; das linhas de pesquisa quase isoladas estamos migrando para programas de

edge on Emerging Markets, v. 3, article 4, 2011. Disponível em: <<http://digitalcommons.kennesaw.edu/jekem/vol3/iss1/4>>.

4 Global Network for Learning, Innovation and Competence Building Systems. Ver: <<http://www.globelics.org>>.

natureza multidisciplinar motivados por demandas em geral complexas, portanto, intratáveis à luz de linhas de pesquisa ou indivíduos isolados, exigindo múltiplos olhares e abordagens de equipes integradas oriundas de diversas áreas.

Em outras palavras, esses movimentos podem ser descritos pela substituição gradativa da cadeia linear, que impunha uma distância entre a ciência e a inovação, colocadas em extremidades opostas por um círculo completo contemplando ciência, tecnologia e inovação. Nessa cadeia, as demandas da inovação influenciam e de certo modo definem, a depender da área específica do conhecimento, os rumos da ciência.

Desta reestruturação resultam novos estímulos a que o pesquisador, adicionalmente à sua atuação clássica em universidades e centros de pesquisa, explore espaços quase virgens: no caso brasileiro, em institutos tecnológicos ou setores de pesquisa e desenvolvimento de empresas. Esses espaços, por sua vez, influenciam, por meio da interação com as demandas, os programas de pesquisa e os temas selecionados para as orientações de seus estudantes.

Tais alterações remetem à necessidade de esses países repensarem profundamente a forma com que têm produzido conhecimentos. Além disso, as formas pelas quais transmitimos conhecimento demandam uma análise urgente a partir da questão de como formar profissionais aptos e preparados para um cenário em que a inovação passará a exercer uma centralidade inédita. As metodologias usuais são caracterizadas pela prática de professores que, ao ministrar conhecimentos, pressupõem aprendizes que nada sabem da matéria específica até então; trata-se de pedagogias baseadas no estudar somente após a aula, conferindo posteriormente se o aluno aprendeu ou não⁵.

5 MOTA, R. "O papel da inovação na sociedade e na educação". In: COLOMBO, Sonia; RODRIGUES, Gabriel (orgs.). *Desafios da gestão universitária contemporânea*. Porto Alegre: Artmed, 2011, pp. 81-96;

Tais práticas são essencialmente conflitantes com o mundo da educação permanente e são incongruentes com a revolução educacional em curso, caracterizada por uma realidade na qual os conhecimentos são cada vez mais acessíveis, instantaneamente disponibilizados e gratuitamente distribuídos. Nesse novo cenário, estimular os processos autoinstrutivos em seus limites superiores e explorar os estudantes a estudar antes das aulas – as quais passam a ter uma dinâmica de outra qualidade e natureza – são ingredientes indispensáveis aos processos formativos de cidadãos compatíveis com o mundo da inovação.

O BRASIL NO CONTEXTO DOS BRICS E DA INOVAÇÃO

O mundo tem sofrido transformações muito rápidas, e os BRICS igualmente têm sido expostos às modificações ocorridas na economia mundial ao longo dos últimos anos, incluindo as crises financeiras globais que alteraram as condições de concorrência e competitividade na escala planetária. Nesse contexto, a surgimento da China como potência econômica tem modificado a estrutura e a dinâmica da economia mundial. O espetacular crescimento da indústria chinesa e sua transição de uma economia predominantemente rural para crescentemente urbanizada geraram uma forte demanda por alimentos e matérias-primas.

O Brasil, por sua vez, consolida-se gradativamente como grande produtor e exportador de *commodities* com uma moeda apreciada, contribuindo para um cenário global que tende a favorecer a especialização primário-exportadora. A consequência imediata desta

MOTA, R. "A universidade aberta do Brasil em educação a distância". LITTO, F. M.; FORMIGA, M (orgs.). *O estado da arte*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008, pp. 290-296; MOTA, R.; MARTINS R. As políticas do MEC para educação superior e o ensino de Engenharia no Brasil. *Revista ABENGE/Ensino de Engenharia*, v. 27, nº 3, pp. 52-68, 2008; MOTA, R.; CHAVES FILHO, H. Educação transformadora e Inclusiva. *Inclusão Social*, v. 1, nº 1, p. 47, Brasília: IBICT, 2005; MOTA, R.; FLORES, R., SEPEL, L.; e LORETO E. *Método científico & fronteiras do conhecimento*. Santa Maria/RS: CESMA Edições, 2003.

tácita divisão de missões é a ampliação das *commodities* na pauta de exportações brasileira e a indesejável crescente participação das importações no consumo doméstico, especialmente nos segmentos de média tecnologia.

Esses movimentos têm impactado a estrutura produtiva brasileira, gerando a necessidade urgente de repensar a ênfase com que as iniciativas locais de inovação podem fazer frente à tendência, que não deve ser tratada como inexorável, de ser um destino exportador de alimentos e minérios. Ou seja, a missão do Brasil deve, sim, contemplar as vantagens de ser um ator central em *commodities*, sem abrir mão de ser também competitivo na área industrial, em especial incorporando valor por meio da inovação em seus produtos e processos.

O fato é que gradativamente o país se tornou um grande exportador agrícola em função de suas vantagens naturais e, principalmente, porque desenvolveu, de maneira pioneira no mundo e com grande competência, uma agricultura competitiva e de sucesso, fruto, em grande parte, dos investimentos feitos em inovação agrícola.

Os produtos agrícolas tendem a se valorizar no mercado internacional e segurança alimentar, e já são um item estratégico na política global. O Brasil é o país que mais aumentou o excedente de exportação de alimentos na última década, resultado também de pesquisa em biotecnologia, manejo de solo e práticas que contribuem para o aumento da produtividade agrícola e pecuária de modo compatível com a preservação do patrimônio ambiental.

Uma maior centralidade da política de desenvolvimento científico e tecnológico, com ênfase em inovação, é talvez o único caminho capaz de propiciar a continuidade do atual ciclo de crescimento da economia brasileira e a construção de um novo padrão de desenvolvimento sustentável. É nesse consenso que as diretrizes

centrais visam transformar o Brasil em potência científica e tecnológica.

CONCLUSÕES

Neste texto analisamos os elementos que viabilizam a adoção de inovação como estratégia central dos países formadores do bloco BRICS, válida para o Brasil como integrante do grupo, em busca de um desenvolvimento econômico e social sustentável. Em resumo, entre as diretrizes aqui abordadas, destacamos:

- sustentabilidade como elemento chave na pesquisa e na inovação como parte essencial da agenda das estratégias nacionais de C,T&I;
- maior integração entre as economias emergentes no uso de tecnologias existentes e de inovações não tecnológicas para atender às necessidades sociais e de infraestrutura, tais como água, saúde, educação, transporte e energia;
- fortalecimento da ciência básica como alta prioridade das políticas de C,T&I, vista como essencial para a inovação futura, sobretudo no que se refere às tecnologias necessárias para alcançar a sustentabilidade ambiental e social do desenvolvimento;
- fomento para áreas e tecnologias estratégicas, com destaque para: biotecnologias, nanotecnologias, tecnologias da informação e comunicações, novos materiais e indústrias avançadas;
- suporte governamental direto e indireto para atividades empresariais de P&D e de inovação, o qual tem buscado aumentar o acesso por parte das pequenas e médias empresas e ser mais eficaz e eficiente;

- formação de recursos humanos aptos e preparados para a centralidade do cenário da inovação, em especial visando estimular uma maior colaboração dos setores acadêmicos com o setor empresarial, a ampliação das parcerias público-privadas, a promoção do empreendedorismo, a criação de novas empresas de base tecnológica e a proposição de um conjunto de novas iniciativas visando acelerar a comercialização;
- estimular a mobilidade internacional dos pesquisadores e de jovens talentos, bem como promover eventos entre os países de economias emergentes nas áreas essenciais ao desenvolvimento sustentável.



NOVA CONFIRMAÇÃO DE PODER

Affonso Celso de Ouro-Preto

Formou-se no Instituto de Estudos Políticos de Paris em 1956 e graduou-se no Instituto Rio Branco em 1963. Serviu na Divisão de Europa Oriental, em 1963, na Secretaria-Geral-Adjunta para Assuntos da Europa Oriental e Ásia e no Gabinete do Ministro de Estado, em 1964. Serviu na Embaixada em Washington, entre 1966 e 1969, na Embaixada em Viena, entre 1970 e 1973, e na Embaixada em Bissau até 1974. Posteriormente, serviu na Divisão de África até 1977, quando passou a servir na delegação permanente em Genebra. Tornou-se chefe da Divisão de África em 1979. Embaixador em Bissau em 1983, Chefe da Delegação brasileira na Conferência Técnica sobre a Institucionalização do Parlamento

Latino-Americano em 1987, Embaixador em Estocolmo de 1990 a 1993, Chefe de Gabinete do Ministro de Estado de 1993 a 1995, Embaixador em Viena, de 1995 a 1999, e em Pequim, de 1999 a 2003. Em 2004 assumiu o posto de Representante brasileiro para Assuntos do Oriente Médio na Secretaria-Geral das Relações Exteriores, posto que ocupou até 2010. Atualmente, é Diretor do Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH).

A distribuição global de poder econômico parece transitar para uma confirmação multipolar, mas as mudanças não estariam induzindo as transformações correspondentes no plano político. O agrupamento dos BRICS pode ser um polo indutor de transformações institucionais no sistema internacional? Há suficiente coesão interna para que os BRICS atuem concertadamente e acelerem essas transformações?

Registram-se, como bem se sabe, sinais crescentes de uma nova distribuição global de poder econômico, no sentido multipolar. No entanto, essa tendência não se reflete ainda em outras esferas da distribuição de poder no mundo.

O diagnóstico de erosão de poder dos EUA é visível e praticamente aceito por todos os observadores. O mundo unipolar, registrado com o fim da Guerra Fria, deu sinais crescentes de desgaste após as guerras do Iraque, do Afeganistão e, sobretudo, da crise financeira de 2008.

O ritmo desse desgaste é, evidentemente, incerto; igualmente, a data exata do início do movimento não pode ser apresentada com precisão. Por outro lado, se houve um indubitável desgaste, econômico e mesmo político, também vale registrar que os EUA continuam ainda a ocupar uma posição de superioridade em outras áreas – como a estratégica e a cultural.

A maioria dos analistas estima que, entre 2020 e 2025, a China, hoje segunda potência econômica do mundo, ultrapassará os EUA. Caminhamos, então, para um mundo multipolar ou, talvez

mais exatamente, para um mundo onde se registram sinais crescentes de multipolaridade.

Segundo uma tentativa muito sumária de definição, o poder expressaria simplesmente a capacidade de um país de influir em determinadas áreas ou simplesmente na área internacional. Seria a capacidade de um Estado ou de uma organização de expressar seus interesses e seus objetivos, além de suas fronteiras, em outros Estados ou na comunidade mundial. O poder, igualmente, assume formas e manifestações diferentes e se expressa em áreas específicas, como o poder econômico, o político, o estratégico e o cultural. A expansão ou a manutenção dessas formas de poder não coincide necessariamente no tempo.

Vemos hoje o crescimento econômico chinês, que, como se disse, ultrapassará, ao que tudo indica, os EUA em breve. No entanto, os EUA mantêm e provavelmente manterão por muito tempo uma superioridade no campo militar e até certo ponto no campo político, ainda que a sua hegemonia econômica tenda a diluir-se. Todavia, a legitimidade do poder americano, com os desacertos da administração de Bush, sofreu, ao que tudo indica, uma acentuada erosão, ainda que não seja possível, evidentemente, apresentar níveis precisos nesse particular. Por outro lado, apesar de esperanças iniciais, não se vislumbram indícios de retorno da legitimidade global ou básica dos EUA com a presente administração de Obama.

É fácil encontrar na história exemplos de defasagens entre formas de poder.

A Grã-Bretanha, por exemplo, na segunda metade do século XIX, continuou a desempenhar um papel de potência praticamente hegemônica quando tanto a Alemanha, unida desde 1870, quanto os EUA já haviam alcançado um patamar de poder econômico sensivelmente superior ao britânico. Os EUA, por sua vez, no período entre as duas guerras mundiais, já haviam firmado, claramente,

uma posição de economia de maior dimensão do mundo. O seu papel na política internacional, nesse período, marcado pelo seu isolacionismo, não correspondeu ao seu peso econômico. O Japão, uma geração após a Segunda Guerra, apesar de seu já alcançado gigantismo econômico que o levou, então, ao segundo lugar no mundo, desempenhou um papel extremamente modesto na política mundial.

A China, por sua vez, apesar de ter ultrapassado há apenas dois anos o Japão na escala do poder econômico, tornando-se a segunda potência do mundo, já vinha ocupando um espaço político de crescente importância desde a Guerra da Coreia.

O poder econômico e o poder político não coincidem, portanto, necessariamente, no tempo, pelo menos em curto ou médio prazos.

No caso da China, o Estado concentrou os seus recursos no desenvolvimento econômico, mantendo um ritmo estonteante de expansão. A prioridade (apesar das acusações que lhe foram feitas) não foi desenvolver a sua defesa, mas garantir a sua expansão e a modernização de sua sociedade, em uma tentativa, bem-sucedida, mas ainda em curso, de elevar o país de seu nível de baixo desenvolvimento econômico e social e de simplesmente expressar na sua região um poderio militar necessário para a garantia de objetivos nacionais, como a unidade do país.

Convém registrar, ainda, que o poder cultural, o que chamaríamos *soft power*, pode manter-se por períodos demorados, afastado ou separado dos patamares concretos de peso econômico ou político.

Hoje sentimos, claramente, um *soft power* norte-americano, expresso pelo domínio da língua inglesa, do cinema e da música dos EUA, da fraseologia norte-americana na linguagem da informática. No entanto, durante todo o século XIX (assim como o XVIII) e

boa parte do XX, o francês foi a língua da cultura e quase sempre a “língua franca” das comunicações internacionais. A França, todavia, havia deixado de ser uma superpotência há muito tempo antes da Primeira Guerra Mundial e mesmo desde o fim do século XIX. O prestígio e o peso de sua cultura se mantinham independentemente do peso da sociedade francesa na comunidade internacional.

Por outro lado, conviria lembrar que a superioridade estratégica norte-americana, hoje existente, provavelmente não se expressará de uma maneira semelhante à que ocorreu nos anos posteriores ao fim da Guerra Fria. Apesar de sua superioridade militar, assistimos hoje a uma dificuldade crescente dos EUA para enfrentar as crises modernas, como o Afeganistão, e para dar cabo, satisfatoriamente de acordo com os seus interesses, ao conflito no Iraque. Vimos uma relutância americana em assumir a liderança ou uma posição de destaque no conflito no qual os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) intervieram na Líbia. O poder americano continua e ainda pode ser definido como o mais importante, mas é usado hoje com mais precaução do que em um passado recente. Em suma, o unipolarismo, com um Estado hegemônico que se delineou após o fim da Guerra Fria, constituiu um modelo que não se consolidou. Caminhamos para um mundo complexo, onde surgem vários centros de poder sem que o peso econômico desses vários centros coincida sempre com a sua expressão política e sem que se firmem claramente superioridades culturais.

Verificamos, hoje, nesse mundo complexo, a existência do grupo dos BRICS. Como se sabe, a expressão foi cunhada no Goldman Sachs em 2001 e não partiu de uma iniciativa dos países-membros do grupo.

Os BRICS – Brasil, Rússia, Índia e China, aos quais se acrescentou, em 2010, a África do Sul (aparentemente para incluir a

África no grupo) – não constituem um conjunto jurídico, criado por um tratado formal, nem uma aliança militar, uma zona de livre-comércio ou uma união aduaneira. Não desenvolvem uma política monetária conjunta.

Os BRICS se distinguem entre si, profundamente, no plano econômico. A China, apesar de manter ainda mais da metade de sua população na área rural, já possui um amplo setor industrial e desenvolveu um comércio internacional baseado, de maneira crescente, na exportação de produtos com cada vez mais elevado teor tecnológico. Essa exportação, até recentemente, era constituída por produtos de baixo valor agregado, como têxteis ou brinquedos. Essas mercadorias vêm sendo substituídas por exportações de valor agregado crescente. Uma parcela da indústria ainda considerável, mas cuja dimensão diminuiu, encontra-se, por enquanto, sob controle estatal.

A Rússia, apesar de seu passado de grande potência industrial, define-se hoje, basicamente, apesar de seu nível elevado de educação, como o exportador de um produto – petróleo e gás –, e sua expansão econômica oscila com o valor dessas *commodities*. A Índia vende serviços para o exterior – basicamente *softwear*.

O Brasil, como é sabido de todos, exporta cada vez mais uma cesta de *commodities* – minério de ferro, bem como soja e subprodutos. Vende, ainda, para o exterior outras *commodities*, como café, açúcar, etanol, celulose, carnes, suco de laranja, fumo, nióbio e outros. Começa a exportação do petróleo. A sua exportação de produtos industrializados vem diminuindo em termos relativos e tende a concentrar-se em certas áreas específicas, como a América do Sul (Mercosul), México e até certo ponto os EUA e a Europa. A África do Sul reproduz um modelo de exportações, em certa medida, parecido com o do Brasil. No plano econômico, assim, os BRICS frequentemente não agem de maneira conjunta.

Os estágios de desenvolvimento econômico e social dos países do grupo diferem. A Rússia ainda se situaria em um patamar social certamente mais elevado do que os demais membros do grupo, e a Índia ocuparia a posição mais modesta nesse particular, apesar de um setor de educação especializada de alto nível.

O estado das respectivas infraestruturas, igualmente, é diferente. Possivelmente a Índia estaria em pior situação nessa área, na qual o Brasil também enfrenta consideráveis atrasos. A China concentra investimentos de grande volume no setor.

Os sistemas políticos dos BRICS também diferem: da democracia liberal, em certos países, a formas originais de controle por um único partido. Os BRICS não possuem uma secretaria própria ou serviços administrativos comuns. Possuem apenas um grau incipiente ou superficial de institucionalização. Reúnem-se periodicamente (a última reunião teve lugar em abril de 2001), e o país-sede fornece os serviços de secretaria necessários para as reuniões (aproximadamente como o G7/8).

As suas culturas são díspares. Um deles, o Brasil, reflete claramente um exemplo, com características próprias de cultura ocidental. Não é o caso dos demais, mas a Índia e a África do Sul possuem instituições políticas e sistemas legais de evidente inspiração ocidental. Todos os BRICS entretanto expressam claras identidades culturais.

O comércio entre os BRICS tende a crescer e, em certos casos, desempenha um papel importante. A China constitui hoje o mais importante mercado para as exportações brasileiras, com 13% do total (e um *superávit* de US\$ 5 bilhões em favor do Brasil).

No entanto, de modo geral, o comércio entre os BRICS é relativamente modesto e não representa volumes prioritários para os respectivos países-membros, com a exceção já registrada do Brasil com a China. As exportações brasileiras para a Índia alcançam, por

exemplo, 2% do total do que o país vende para o exterior. A Rússia representa 2% a 2,2% do que o Brasil exporta. China, Japão e EUA ocupam espaços de grande importância para as exportações brasileiras, sensivelmente superiores às suas vendas dirigidas aos BRICS.

Por outro lado, os BRICS divergem em temas importantes. Não há coincidências em áreas como as políticas monetárias. As preocupações referentes a questões de *anti-dumping* frequentemente não coincidem.

Os BRICS são países “emergentes”. Formam sociedades onde o processo de industrialização já existe, mas é ainda recente e não define ainda os respectivos países como sociedades, basicamente, industriais. A sua urbanização predomina apenas no Brasil e na Rússia. O seu PNB *per capita* mais elevado alcança aproximadamente um terço da média dos países desenvolvidos.

Não participam de instituições, como a OCDE, que definem o mundo desenvolvido. Não estão integrados em áreas de livre-comércio ou uniões aduaneiras com os países ricos. As suas moedas não são, até agora, plenamente conversíveis.

O que têm, então, os BRICS, em comum, para ser definidos como um grupo?

Esses países alcançam expansões econômicas muito mais elevadas do que os desenvolvidos, ainda que os seus respectivos ritmos de expansão sejam sensivelmente diferentes entre si. Tudo leva a crer, como já se lembrou, que entre 2020 e 2025 a China será a primeira potência econômica do mundo; a Índia, talvez a terceira; e o Brasil, a sexta ou talvez a quinta. Os BRICS, em suma, representam os elementos dinâmicos da presente economia do mundo.

Os BRICS são países continentais com enormes populações. Constituem colossais massas críticas. Juntos representam 42%

da população do mundo. Aproximam-se de 20% do conjunto dos Produtos Nacionais Brutos (PNBs). Politicamente, os BRICS estão afastados dos países desenvolvidos, com os quais não mantêm alianças formais.

Apesar de não constituírem, em princípio, um conjunto político institucionalizado ou econômico unido, os BRICS compartilham interesses comuns no sentido de propor e defender alterações no *status quo* econômico mundial, por exemplo, no peso relativo dos membros do FMI. Defendem uma reforma da ONU, inclusive de seu Conselho de Segurança, mesmo sem apresentar um projeto preciso. Expressam, frequentemente, pressões conjuntas sobre as linhas seguidas pelos países desenvolvidos frente à atual crise mundial. Representam a opinião dos países ainda pobres frente ao *establishment* das nações industrializadas que formam o grupo ocidental prevalecente no mundo desde o início da Revolução Industrial e da formação dos modernos impérios coloniais, que se encontram hoje em crise.

Oficialmente os BRICS reivindicam uma “ordem global multipolar equitativa democrática”, ainda que não a tenham definido com precisão. Em nenhum momento, o grupo preconiza o uso da força para alcançar os seus objetivos de reforma. Os BRICS podem ser definidos como grupo conservador na medida em que não se apresentam ou se definem como uma força revolucionária com o objetivo de varrer a ordem mundial existente. Pretendem apenas reformá-la, usando o argumento de que a ordem que se mantém até hoje não corresponde ao equilíbrio de forças do mundo moderno. Mais do que um grupo, os BRICS expressam um nível de entendimento político entre grandes países.

Por outro lado, os BRICS, apesar de suas diferenças, certamente marcantes, representam um conjunto de grandes países, em que é fácil verificar amplas áreas de convergência e de interesse

comum. Essa convergência se traduz pela decisão de convocar reuniões conjuntas periódicas – a última teve lugar na China –, onde, apesar da ausência de secretarias ou instituições comuns, passam-se em revista os principais temas da atualidade.

Examinando o grupo com mais atenção, será possível verificar, simplesmente, a existência de um conjunto de grandes Estados insatisfeitos com a organização econômica do mundo, determinada imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, período em que o poder ocidental predominava.

Certamente, como se disse anteriormente, existem entre os BRICS amplas áreas em que os interesses econômicos não coincidem. Os BRICS, talvez, correspondam, até certo ponto, a um grupo ou plataforma dos emergentes que surge frente ao espaço ocupado pelo G7 no mundo desenvolvido. Assim, os BRICS podem ser considerados essencialmente um fórum no qual se reúnem os grandes emergentes, os países dinâmicos do mundo, os que foram pouco atingidos pela grande crise de 2008, que se prolonga na Europa e nos EUA até hoje (a exceção seria a Rússia, duramente alcançada pela crise).

Esse fórum não pode ser considerado, conforme se lembrou, um instrumento de união comercial ou mesmo de cooperação econômica. Talvez corresponda a um mecanismo de diálogo político ou a um local de debate sobre reformas da ordem mundial. A maior parte dos observadores econômicos e políticos analisa as posições comuns dos BRICS – tanto política quanto economicamente –, estuda a evolução de seu comércio, verifica o seu progresso e analisa os seus projetos.

Em um mundo onde a distribuição de poder, em todos os sentidos, claramente parece sofrer pressões no sentido de fortes alterações, os BRICS constituem um conjunto que precisa ser examinado com redobrada atenção, ainda que não expresse uma aliança

ou uma união estreita de Estados ou pretenda apresentar fórmulas precisas de reordenamento mundial.

Assim, apesar de suas divergências internas tópicas, não parece haver dúvidas sobre a existência e a importância dos BRICS.

Esse grupo, cujo peso concreto é às vezes contestado, inclui, obviamente, um gigante, como já se lembrou no início deste texto. Qualquer tentativa de análise do novo multipolarismo e do papel dos BRICS levará a uma tentativa de examinar, com mais atenção, a expansão da China e a eventual rota que o país seguirá.

A China vem sendo analisada por inúmeros observadores diante de sua evidente e crescente importância no sentido de deslocar o eixo do mundo para o Pacífico. O último analista importante, cuja análise foi apresentada recentemente, possivelmente foi o Professor e ex-Secretário de Estado Henry Kissinger, no seu livro *On China*, publicado há pouco. A obra foi objeto de estudo pela Professora Anna Jaguaribe em artigo publicado na revista *Política Externa*.

Kissinger (como outros autores), no seu livro, desenvolve e insiste no tema da singularidade chinesa que se prolonga até agora. Lembra que essa singularidade se expressa pelo fato de que a China, cuja riqueza até o fim do século XVIII, em termos relativos, alcançava o nível europeu de então, se definia não como um Estado – semelhante a outros Estados soberanos – mas como uma civilização à qual os países vizinhos prestavam tributo e homenagem, e cuja cultura tentavam assimilar. Além desses países marcados pela cultura chinesa, existiam os bárbaros, inclusive os povos europeus. A ideologia predominante era o confucionismo – marcado pelo respeito por ordem, equilíbrio e estabilidade –, que dá, ainda hoje, sinais crescentes de retornar como elemento importante, ou talvez básico, da cultura chinesa. Essa ideologia provavelmente se expressa na ênfase concedida à ideia de sociedade “harmônica”, hoje oficialmente adotada.

Além da singularidade assinalada por vários autores, inclusive pelo antigo Secretário de Estado, verifica-se que a China moderna, após a proclamação da segunda República e a vertiginosa expansão econômica do país iniciada há mais de quarenta anos e mantida desde então, tornou-se uma sociedade parcialmente (na medida em que cerca da metade da população é ainda rural) industrial. Voltou a ocupar um espaço semelhante ao que ocupara até o fim do século XVIII. Sua dimensão e seu dinamismo são hoje tamanhos, que os observadores coincidem em definir o país como a locomotiva do mundo. Colocou-se a questão de estudar a posição da China na redistribuição de poder do mundo presente, onde o Ocidente, inclusive os EUA, dá sinais crescentes de crise em todos os sentidos e mostra um claro esvaziamento de sua potência. Os historiadores frequentemente estudam com especial atenção os momentos ou os processos em que as potências que controlam o poder no mundo são substituídas por outras potências ou simplesmente por outra superpotência.

A maior parte dos observadores, inclusive Kissinger, concorda em acreditar que a China, nos seus objetivos nacionais, não inclui a ambição de alcançar uma hegemonia global no mundo ou alterar, pela força, a presente distribuição de poder mundial.

Vários motivos explicariam essa opinião. A China nunca se expandiu pelos oceanos nem adquiriu ou conquistou um império colonial, nem sequer durante o período em que claramente gozava de uma superioridade econômica e técnica sobre o resto do mundo. No início do século XV, durante a dinastia Ming, como se sabe, várias expedições navais chinesas, dirigidas pelo mesmo almirante, alcançaram o litoral oriental da África, a península arábica, a Índia, após percorrer as regiões que constituem hoje a Indonésia e as Filipinas. Muito rapidamente as explorações chinesas foram suspensas e nunca mais se tentou enviar navios imperiais para longe do litoral do país nem se estabeleceram feitorias ou colônias, como ocorreu com os países ocidentais.

A cultura do país, impregnada de confucionismo, não favoreceria a ideia de conquistas além-mar ou imperialismos semelhantes aos ocidentais. A tradição chinesa postularia que o país – o Império do Meio – expressaria um poder tradicional, às vezes simbólico, em uma ampla região – ou seja, a Ásia Oriental –, sem exagerados usos da força. Historicamente, a suposta superioridade da cultura chinesa, reconhecida na região, constituiria uma das bases desse poder. Hoje, seria a consolidação da “sociedade harmônica” um reflexo da cultura confucionista.

No entanto, esse ideal aparentemente pacífico expressaria o fato de que a China visou e visa, ainda, prioritariamente, a um desenvolvimento econômico, até hoje bem-sucedido, no contexto de uma modernização, mas que não foi ainda alcançado plenamente para assegurar, em um clima de estabilidade, a ordem, a paz e um necessário bem-estar a sua gigantesca população. O caminho é longo, ainda, para alcançar níveis de prosperidade que se aproximem até os de outros BRICS, sem mesmo mencionar os níveis de riqueza dos ocidentais.

Essa prioridade concedida à expansão da economia poria de lado qualquer veleidade de disputar espaços na escala do poder estratégico-militar.

Sem esforço especial no sentido de uma corrida armamentista, parece garantida a legitimidade do regime, provavelmente baseada, em boa parte, em um nacionalismo pelo qual se expressa uma adesão aos objetivos nacionais de união do país, de poder na sua região específica, bem como os de expansão e modernização econômica que se mencionaram. O reconhecimento, hoje plenamente aceito, da China como grande potência contribui provavelmente para a confirmação dessa legitimidade.

Certos sinólogos contemporâneos, como Barry Buzan, tentam definir os atuais objetivos chineses como “reformistas revisio-

nistas”, distantes de ambições “revolucionárias” existentes ou perceptíveis durante a maior parte do Governo de Mao, assim como de atitudes de “indiferença” – ou seja, *detached* – frente à sociedade internacional ou de satisfação com o *status quo* (que visivelmente não correspondem à realidade presente).

O reformismo “revisionista” que caracterizaria o presente Estado chinês implicaria a aceitação de muitas instituições da sociedade internacional (por exemplo, a OMC, de que o país já faz parte). Essa aceitação coincidiria com uma insatisfação com o espaço ainda ocupado pela sociedade ocidental global hoje em crise. Expressaria a intenção de continuar uma expansão pacífica que permita a elevação do país a reconhecidos patamares de poder mais elevado. Sem incorrer em um quadro idealizado, essa expansão corresponderia a uma definição de projeção de poder nacional por vias pacíficas.

O modelo de contestação pela força do sistema de poder existente no mundo e usado, sobretudo, na Europa nos séculos XIX e XX (e antes) – quando se contestaram, pela força, hegemonias estabelecidas – estaria ausente desse aparente projeto.

Esse quadro (endossado por Kissinger), sumariamente delineado aqui, uma vez que parece pôr de lado um objetivo de hegemonia tradicional por parte da grande potência ascendente ou de conflito para redesenhar a hierarquia do mundo, abre o caminho para fórmulas de diálogo e de pressão por meio de organizações semelhantes aos BRICS, na medida em que os conflitos abertos entre grandes potências parecem constituir hipóteses remotas.

Os grandes países emergentes definidos hoje como BRICS, do mesmo modo, defendem a ideia de uma mudança, sem dúvida pacífica, da ordem mundial predominantemente ocidental.

Os demais membros do grupo, ainda que situados em níveis mais modestos na escala moderna do poder, compartilham objetivos, até certo ponto, semelhantes aos da China.

Expressam, assim, uma insatisfação com a ordem econômica e política determinada, até hoje, pelo Ocidente. Verificam que essa ordem está gravemente ameaçada hoje por uma crise ainda não resolvida. Verificam que a crise os atinge apesar de ter sido iniciada no mundo desenvolvido. Os BRICS direta ou indiretamente participarão das tentativas de resolver ou pelo menos enfrentar a crise. As suas muito grandes reservas monetárias poderão participar de tentativas de participar do esforço de enfrentar a grande crise. A sua contribuição poderá ser importante no esforço de evitar uma tendência crescente para o protecionismo.

Os BRICS não constituirão um mercado pelo qual as economias emergentes se resguardarão dos efeitos da crise graças a um intercâmbio entre os países do grupo que substituiria os mercados desenvolvidos em crise.

As divergências existentes entre os BRICS certamente serão mantidas. As idiossincrasias já mencionadas continuarão, como já ocorreu em inúmeras alianças, entendimentos ou grupos formados entre Estados cujos objetivos se aproximam, mas que, frequentemente, continuam profundamente diferentes entre si. Essas diferenças não impedirão que o grupo dos BRICS se consolide.

Os países-membros do grupo concederão importâncias variáveis à sua participação no bloco. Certamente, a China – grande potência que já teve o seu presente *status* reconhecido pela comunidade internacional e que abriu canais de comunicação, em nível privilegiado, com os demais centros de poder do mundo – concederá à sua presença no grupo uma prioridade menos acentuada do que ocorrerá com países grandes mas cujas dimensões políticas expressam ainda um poder sobretudo regional, como o Brasil. Para potências regionais, a participação nos BRICS fornecerá instrumentos necessários ou, pelo menos, um novo meio para transmitir e defender a sua visão do mundo fora de suas respectivas regiões,

permitindo uma defesa em melhores condições de seus interesses. Permitirá, sobretudo, que essas potências regionais participem, em melhores condições, das discussões e dos eventuais antagonismos que marcarão um mundo cada vez mais multipolar, que substituirá ou está substituindo estruturas nas quais o poder se expressava de modo hegemônico.

Como já se registrou, esse conjunto que constitui hoje os BRICS não apresentará tampouco um projeto global de reorganização econômica e política do mundo, mas defenderá políticas de reforma das instituições existentes que incluam ou englobem os seus interesses. Por constituir o fórum em que se encontram 42% dos habitantes do mundo e se concentram os setores dinâmicos da economia global, as suas pressões não poderão ser ignoradas.

O grupo expressa uma legitimidade evidente. Qualquer redesenho da comunidade internacional, no contexto do crescente multipolarismo que parece emergir, terá de levar em conta esse grande conjunto.

Evidentemente, nada garante que o grupo continuará a existir no futuro. Igualmente surgirão problemas de oposição maiores, entre membros do grupo, do que as diferenças que mantêm os BRICS, até certo ponto, unidos como hoje.

Amanhã, será possível ou mesmo provável imaginar um mundo complexo – com várias estrelas, sem hegemônias ou estrelas principais – onde se desenvolverão formas de diálogo entre parceiros segundo modelos *ad hoc* para tratar de questões específicas.

Sem tentar exercícios de futurologia, no entanto, pode-se verificar que o grupo dos BRICS goza de uma flexibilidade que expressa um pragmatismo, uma ausência de formas de liderança visando a hegemônias, um respeito por instituições já criadas, com o objetivo de que o grupo, na sua qualidade de fórum dos grandes, possa continuar a desempenhar no futuro, pelo menos próximo, o papel

de um instrumento útil para a aproximação entre Estados e para a defesa da causa da paz.

Uma ação concertada dos BRICS é viável, mas, diante da diversidade do grupo, a defesa de uma linha de menor denominador comum para todos os membros só seria possível, evidentemente, após uma negociação específica para cada caso (como ocorreria, aliás, com qualquer organização composta de elementos politicamente iguais ou autônomos). Os BRICS não agirão como um grupo organizado ou estruturado sujeito a uma liderança. A negociação prévia não poderá afetar os respectivos interesses nacionais definidos como básicos. Não será possível, por exemplo, imaginar que a China seja levada a defender, no seio dos BRICS, uma política contrária aos seus interesses de política cambial ou de exportações industriais. Igualmente, o Brasil, em nome de solidariedades para com os membros do grupo, não adotará uma política que favoreça ou encoraje as suas importações de produtos manufaturados em detrimento de sua indústria.

Os BRICS, em suma, são simultaneamente poderosos e frágeis. Representam o mundo em movimento. Pela primeira vez, esse mundo é composto por países ainda definidos como pobres, mas que até agora participam apenas moderadamente das instituições econômicas e financeiras que os países desenvolvidos criaram. Por outro lado, os BRICS não expressam um conjunto unido de interesses nem pretendem apresentar soluções globais. As divisões dentro do grupo são notórias. Difere também a prioridade que os vários membros concedem respectivamente ao grupo.

O grupo existente hoje expressa, em suma, um processo ou um fórum, em que serão debatidos os interesses os projetos e as ambições de uma parcela importante da humanidade. Existiria hoje um consenso de que essa parcela tem de ser escutada.



O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL

Alberto Pfeifer

Formou-se em Direito e em Engenharia Agrônômica pela Universidade de São Paulo. Especialização em Finanças (MBA), pelo Comitê para Divulgação do Mercado de Capitais (CODIMEC), Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ) e Instituto Brasileiro do Mercado de Capitais (IBMEC). Mestrado em Economia Aplicada (Agrária) pela ESALQ/USP, com dissertação a respeito da agricultura e o ajuste do setor externo da economia brasileira nas décadas de 1970 e 1980. Mestrado em Relações Internacionais pela Fletcher School of Law and Diplomacy da Tufts University (EUA), com dissertação sobre a negociação do acordo de associação entre o MERCOSUL e

a União Europeia. Graduou-se Doutor em Ciências em 2000, pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), na área de Geografia Humana, com tese acerca dos efeitos do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) no México. Atualmente é Diretor Executivo Internacional e do Capítulo Brasileiro do Conselho Empresarial da América Latina (CEAL), Assessor da Presidência da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira, Professor do MBA em Comércio Internacional da Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo, Membro do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional (GACINT) da Universidade de São Paulo, Colaborador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Membro da International Studies Association (ISA) e da American Political Science Association (APSA).

De acrônimo oportunista sobre mercados promissores formulado por um banco de investimentos a amálgama de poder amplo em escala mundial, os BRICS transitaram pelo caminho inverso ao usual: a proposta da banca internacionalizada tornou-se realidade geopolítica. O sonho de Cinderela de países que até então – salvo a China – tinham extrema dificuldade de se olharem a si mesmos como algo viável e, mais que tudo, dotados de relevância própria, explica a dificuldade de se operacionalizar, como ativo político, sua hoje pujante proeminência econômica.

Como grupo, os quatro países originais alcunhados por Jim O’Neill em 2001 – Brasil, Rússia, Índia e China – iniciaram os diálogos formais somente em 2006. Os Chefes de Governo encontraram-se pela primeira vez em junho de 2009, sem ainda uma agenda positiva definida e com uma agenda negativa crítica ao sistema financeiro internacional. O resultado imediato da reunião foi um libelo em favor de uma nova moeda de referência. Daí se pode extrair uma leitura do BRIC de que incentivos oportunistas induziram esses países a um alinhamento conjuntural desprovido de bases tangíveis de sustentação – não há interesses concretos comuns nem valores compartilhados suficientemente densos –, o que resulta em um agrupamento de características etéreas e de reduzido potencial de perenidade.

Que pouco há de substancial em comum a congregar o BRIC é algo óbvio. Curioso é perceber como essa patente superficialidade, politicamente diáfana e, em certos casos, como entre Índia e China, de flagrante e histórico antagonismo, encontrou guarida em

diversos estrategistas e formuladores de política externa desses países. De certo modo, é compreensível se depreender que a coesão do BRIC esteja baseada nos seus potenciais econômicos individuais. Na simplificação corrente, seriam, esses quatro, mercados domésticos de tamanho considerável e fornecedores, cada um, de um tipo de produto no qual suas capacidades e potenciais atuais representariam o controle de significativas parcelas de mercado nos setores em que atuam: a China, nos bens manufaturados; a Índia, no suprimento de serviços; e Brasil e Rússia, gigantes dos recursos naturais agropecuários, florestais, minerais e energéticos.

A força intrínseca do BRIC foi evidenciada pela crise financeira global detonada a partir de 2007. Os profundos golpes nos mercados de capitais das economias centrais ocorridos de 2008 em diante levaram à acentuação do poder relativo do BRIC. A perda de espaço dos membros do G7, acompanhada do crescimento ininterrupto do BRIC, acarretou em uma modelagem do mundo cujos contornos ainda estão por se definir, mas no qual já vige a certeza de que esses novos atores cumprirão papel preponderante, cada um por si só. Assim, tomá-los, os quatro, como um grupo de ação viável, requer um esforço intelectual válido e necessário, mas de natural complexa efetivação.

O reordenamento de poder em escala global induzido pelos câmbios econômicos ainda não se traduz no plano político. Tal descompasso se dá por três razões de origens diversas: (a) no plano plurilateral, a difícil articulação de uma agenda comum, não só de parte dos próprios países integrantes do BRIC, mas também do G7 e, mais ainda, na formulação abrangente do G20 financeiro; (b) no plano multilateral, a arquitetura ultrapassada e disfuncional da governança econômico-financeira global; e (c) no plano global, a extrema incerteza da crise contemporânea, em suas vertentes econômica, financeira, política e social.

A República da África do Sul, ao juntar-se aos BRICS, a partir de 2010, dota-lhes da representatividade emanada de um país que provém de um continente de um bilhão de pessoas em franca expansão de seus mercados domésticos e de sua capacidade de extração de recursos naturais. Traz à baila ainda o êxito de um experimento político que logrou desenhar um pacto social no qual pobres e ricos das mais variadas etnias compartilham um espaço de oportunidades para a prosperidade e a paz individuais. Assim, a adição sul-africana contraria o elemento seminal dos BRICS, qual seja, a pujança econômica do país-membro; sua contribuição dá-se, sim, pelo elemento político democrático ao fornecer um exemplo, mesmo que incompleto e imperfeito, de saída virtuosa de uma crise social complexa – exatamente a fórmula que se busca hoje no e para o mundo.

O deslinde político da situação contemporânea – ou a construção de uma nova ordem mundial – necessita do aprendizado das boas lições nacionais, mas não somente disso. A experiência singular de uma nação, seja ela a África do Sul ou qualquer outra, não basta, quanto mais quando se a tem tomada em meio a um agrupamento, os BRICS, cujos membros, em sua totalidade, não podem ser tidos como exemplos bem-acabados de democracias representativas e de Estados democráticos de direito. Assim, a proposta BRICS para um reordenamento do sistema de nações segue a carecer do encontro de denominadores mínimos comuns internos.

Uma das grandes dificuldades para que o poderio econômico dos BRICS seja traduzido em mais poder relativo a seus membros reside no modelo adotado pelas Organizações Internacionais ao fim da Segunda Guerra Mundial. Nas Nações Unidas, em seu pilar decisório, o Conselho de Segurança (CS), dois dos BRICS têm assento. No entanto, esse assento espelha o fim da velha guerra, e não vislumbra as mudanças da sociedade do século XXI. Nesse sentido, uma reforma do Conselho de Segurança estimulada pela

ascendência dos BRICS nada mais será do que uma repetição da lógica do passado – quando aos BRICS se apresenta a oportunidade histórica de moldar o futuro. Surgem questões, como: a nova ordem deve ser a da igualdade universal, da baixa eficácia da Assembleia Geral das Nações Unidas, ou deverá emular o diretório dos cinco poderosos permanentes do Conselho de Segurança?

Reformar o CS poderá servir apenas para legitimar o poder das potências decadentes, dotando-lhes de validade recobrada a partir de seus antecedentes, e não do que pode vir a ser essa instância decisória pretensamente renovada. O mesmo acontece em relação ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, braços econômicos da velha ordem, nos quais as reformas paliativas apenas ajustam pesos e medidas da nova composição do PIB mundial, mas não alteram intrinsecamente essas organizações a ponto de transmutá-las em efetivos garantidores e indutores do circuito financeiro e produtivo global no que ele tem de salutar e virtuoso.

Aos BRICS, mais do que uma crescente penetração nas estruturas arcaicas, convém engendrar algo novo que englobe as suas próprias aspirações e necessidades, bem como a de países análogos, sem, contudo, que se vede a participação agregadora de todo e qualquer Estado nacional disposto a partilhar uma ordem de prosperidade, crescimento e inovação. Interessa aos BRICS manterem suas posições no CS e no sistema ONU em geral, no FMI, no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na OMC e em todos e quaisquer fóruns de expressão. Entretanto, não convém pelear pela reforma dessas organizações. Vale mais, em paralelo, constituir uma arquitetura própria, que não responda mais a um mundo avassalado pela guerra, mas sim a uma lógica hodierna que, apesar e por causa da crise financeira, reflita o momento de maior crescimento continuado e de maior riqueza acumulada da história da humanidade.

A coesão interna dos BRICS tampouco é suficiente para garantir que agendas mais ambiciosas se desenlacem por ora. É cabal a constatação de que a maioria dos interesses econômicos, políticos, estratégicos, sociais e ambientais de Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul seja dissonante. Contudo, é também patente que todos se beneficiam uns dos outros, quer como mercados, quer como atores políticos. Não obstante, não podem prescindir de suas relações bilaterais com os países centrais, para a preservação de elementos mínimos de manutenção de ordem e estabilidade global. Em última análise, o que os BRICS têm a preservar em conjunto é a paz, e o que podem fazer em decorrência de seu tamanho conjunto se manifesta em diversas dimensões: na segurança alimentar, na segurança energética, no poderio estratégico, no contingente populacional, na influência diplomática, nos ativos ambientais, na dimensão dos mercados domésticos, entre outros.

A crise econômico-financeira se iniciou pela *débâcle* de certas instituições financeiras cujos experimentos com ativos heterodoxos fez soçobrar um número considerável de agentes econômicos. Essa crise alcança hoje o Tesouro de Estados-nacionais – Grécia, Portugal, Itália, Espanha e Irlanda figuram na primeira fila. Corre-se o risco de que, por meio de um efeito dominó, se contamine todo o mundo, refreando por vários anos as transações econômicas e a criação de riqueza global. Os BRICS podem bem aí atuar como o contrapeso salvador. Esse mote já foi anunciado por autoridades europeias e pode de fato para os BRICS representar, por meio da aquisição de títulos desses países problemáticos, um instrumento alternativo para aumentarem sua influência global, sempre e quando as devidas garantias estejam asseguradas. Tomadas uma a uma, as reservas dos BRICS em divisas e títulos estrangeiros já são expressivas. Em seu conjunto, esses ativos representam um potente elemento de negociação para a resolução e a saída da crise, quer como simples aumento de entesouramento,

quer como inclusão de condicionalidades que permitam a maior presença efetiva dos BRICS na definição dos rumos da economia global. Nesse momento do processo, cada BRIC jogará seu próprio papel derivado de suas características, seu poder relativo e seus interesses. Ao Brasil não caberá papel diferente.

O Brasil é, por assim dizer, um pequeno BRICS múltiplo. Não temos a população da Índia ou da China, nem dispomos do arsenal russo. Somos o integrante dos BRICS mais ocidental em costumes e instituições, e certamente o mais democrático. Somos o mais bem aquinhado em termos ambientais e de recursos naturais, contando com um ativo agroenergético cada vez mais valioso porque dispõe de abundância de recursos hídricos e da energia solar. O pré-sal é uma realidade; quando alcançar plena produção em mais cinco ou seis anos, alçar-nos-á ao panteão das potências petrolíferas. O mercado de consumo interno permite indicar que este será um país de maioria de classe média em um futuro próximo, fenômeno de extrema valia para dimensionar o poderio da geração de riqueza doméstica. Isto posto, a grande contribuição do Brasil ao mundo pós-crise é a indicação do caminho do escape da debilidade financeira – aí temos o exemplo do Plano Real –, aliado a programas perenes de inclusão social, do tipo de transferências condicionadas de renda. Não se trata de medida temporária de alívio a desfavorecidos circunstanciais, mas, sim, de se oferecer de maneira constante e sustentada um repertório de ações públicas e privadas, de escopo amplo, desde o manejo macroeconômico até o microgerenciamento das políticas sociais, visando extrair populações da pobreza de maneira quiçá irreversível, evitando-se tanto uma ortodoxia fiscal encilhadora, quanto o assistencialismo populista.

Esse modelo de saída da crise global poderia ser testado nos próprios BRICS. Um programa de identificação de debilidades comuns em zonas definidas de cada um dos países poderia ser coordenado por uma agência plurilateral que testaria projetos pilotos

nos cinco países. Na área de desenvolvimento sustentável, rural e urbano, é de se prever que as experiências de Brasil, Índia, China, Rússia e África do Sul possam se fertilizar mutuamente, permitindo aperfeiçoamentos recíprocos, com o aprimoramento de um modelo que teria potencial de ser transplantado a outras regiões. A via da cooperação internacional, se bem conduzida, em geral gera pouco rechaço e tem a vantagem de que, caso não funcione como algo a ser reproduzido, pelo menos tende a gerar algum efeito positivo nas áreas que receberam os experimentos.

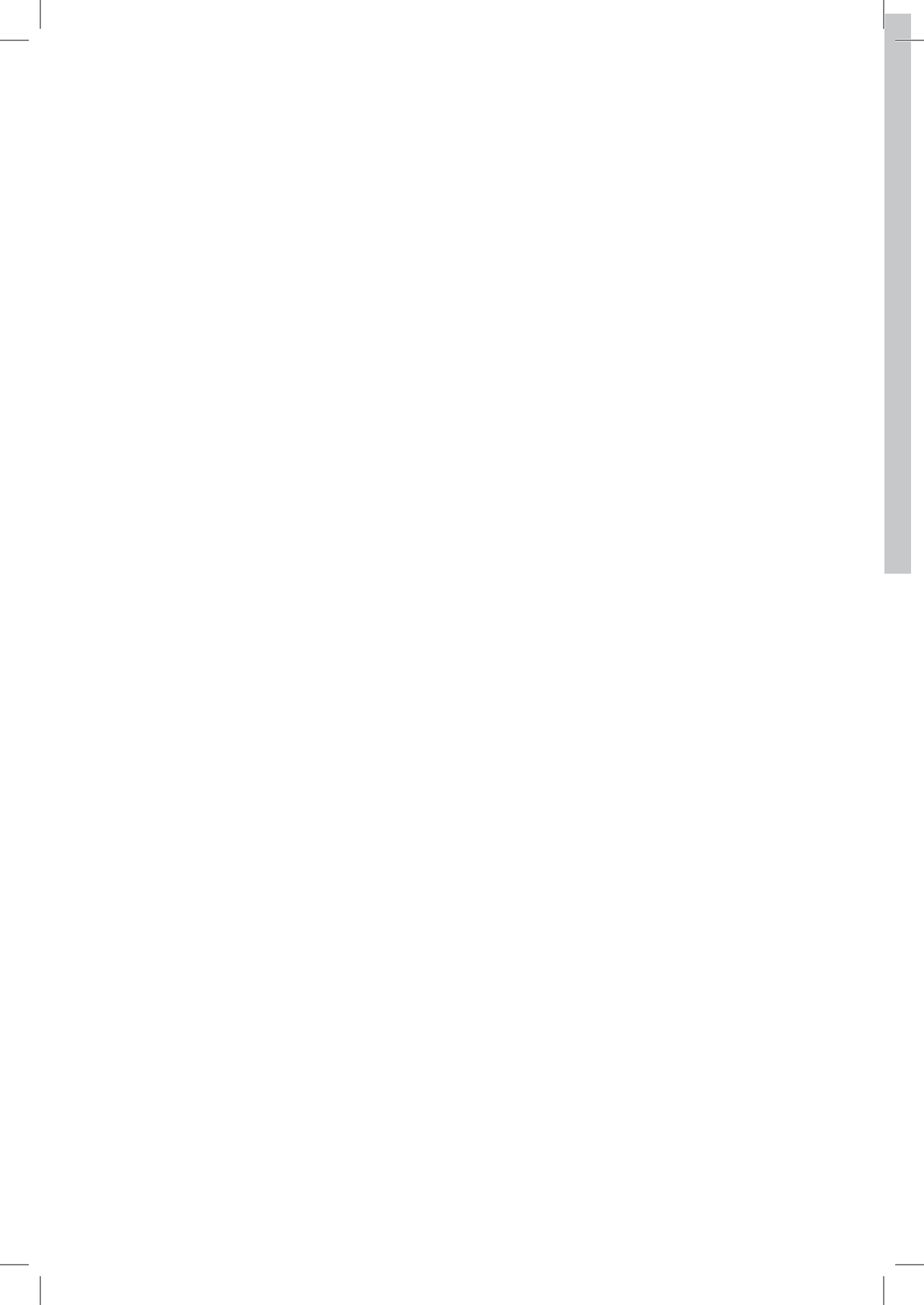
A questão da energia deve ser pensada de maneira coletiva nos BRICS não somente porque existe um imperativo moral de se controlar a deterioração do meio ambiente, ou se deseje não desatender normativas fixadas por regimes internacionais. A energia, entre os BRICS, é antes de tudo uma questão interna, porque volumosos fluxos intra-BRICS representam interesses estratégicos: China e Índia são grandes importadores de hidrocarbonetos, enquanto a Rússia e o Brasil do pré-sal são grandes exportadores. Uma matriz energética mais limpa deve otimizar as necessidades gerais desses países e do planeta, mas deve servir também aos interesses próprios dos membros dos BRICS. O consumo de petróleo continuará aquecido por pelo menos mais trinta anos. O uso mais eficiente do petróleo e de óleos com menor emissão é um interesse compartilhado dos BRICS. A partir de um tema concreto vital aos cinco países pode se chegar a uma solução parcial, por meio de pesquisas científicas e tecnológicas conjuntas e da cooperação entre as empresas de energia nacionais, sejam estatais ou privadas, para um tema que preocupa todo o mundo e é dotado de potencial de ser transferido a outras regiões.

Os mencionados elementos de cooperação em desenvolvimento social e em energia por si só farão aumentar o comércio intra-BRICS. De fato, esse comércio vem se avolumando no passado recente, seja porque aumenta o mercado dos próprios BRICS, seja

porque eles consomem produtos oferecidos por esses parceiros. É notória a penetração de manufaturas chinesas no Brasil, com contrafluxo dos envios de soja, minério de ferro, açúcar, carne para a China, a Índia e a Rússia. A Rússia despacha petróleo para a China; a China manda bens industrializados para a Índia. Há densidade de intercâmbios suficiente para justificar que um acordo comercial entre esses países seja esboçado. A redução de tarifas aduaneiras por si só pouco representará, mas um arcabouço normativo que organize e regule os investimentos, a prestação de serviços, os direitos de propriedade intelectual, que cuide da solução de controvérsias e que alinhe os mecanismos de defesa comercial e de controle sanitário valeria uma negociação para que se divisem os seus limites e as suas possibilidades atuais – e se planeje e ordene o futuro dessas transações de maneira compartilhada, com ganhos recíprocos.

Os BRICS são a plataforma coletiva mais poderosa que se apresenta ao Brasil no futuro próximo. Contudo, como parceiro bilateral, os EUA seguirão sendo nossa referência primordial. Compartilhamos o mesmo continente e sofremos de mazelas comuns, como os delitos associados ao narcotráfico. Essa relação é sustentada por uma intrincada rede de interesses econômicos recíprocos e apresenta vultosas oportunidades de cooperação técnica, científica e social. A sutileza para o Brasil será dotar-se de habilidade para manter o que existe e funciona bem, mas sem se deixar enredar e privar-se da necessária mobilidade e dos graus de liberdade para lidar com o novo. Esse novo tem nome e se chama BRICS. Os BRICS constituem a ordem global ascendente, oferecem o espaço da proposta inovadora e de sua realização possível. A tarefa é complexa, pois lidar com a China, com a Rússia, com a Índia e mesmo com a África do Sul eivadas da autoridade que a história e a cultura lhes dão – sem falar de aspectos econômicos e estratégicos – exigirá do Brasil inventividade e engenhosidade. Há espaço e tempo para testarmos alternativas e possibilidades, mas é necessário um esforço

coordenado e abrangente do Estado brasileiro, encampando todos os ministérios, agências e autarquias. Como se trata de países continentais, talvez valha a pena incluir os níveis subfederais dos estados e municípios nessa tarefa. Um plano de ação externa dessa magnitude representará um potencial transformador positivo na economia e na sociedade brasileiras e induzirá, no mínimo, a um maior grau de internacionalização do Brasil, algo tão desejado quanto adiado. No âmbito da aproximação com os BRICS, o país poderá se beneficiar da tão almejada diversidade cultural dos outros integrantes do grupo.





O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL: CETICISMO, INTERSECÇÕES E OPORTUNIDADES

Antonio Jorge Ramalho

É graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1989), mestre em em Ciência Política pelo IUPERJ (1992) e em Relações Internacionais pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs – Syracuse University (1999) e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2002). É professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1993, onde exerceu os cargos de coordenador de graduação e de pós-graduação, além de Chefe de Departamento. Dirigiu o Departamento de Cooperação/SEC do Ministério da Defesa e a implantação do Centro de Estudos Brasileiros em Porto Príncipe, Haiti.

Integrou a Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. É autor de *Relações internacionais: Teorias e agendas* (IBRI-FUNAG, 2002). Representa a área de Relações Internacionais junto ao Comitê de Área da CAPES e coordena as atividades da área na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Sua pesquisa e produção científica concentram-se nas áreas de Teoria das Relações Internacionais, Segurança Internacional, Defesa Nacional e Política Externa dos Estados Unidos.

Este artigo examina oportunidades que se apresentam ao Brasil, tendo em vista seus objetivos de longo prazo e seu envolvimento em arranjos de governança global, associados à sua participação no agrupamento BRICS. Dividido em duas partes, a que correspondem as seções do texto, o argumento discute aspectos e tendências estruturais do ambiente internacional e situa o BRICS nesse contexto, explorando seu escopo, suas possibilidades e limitações. Na breve conclusão, resumem-se, entre as possíveis articulações dos BRICS, as que se afiguram mais apropriadas à consecução de objetivos de política externa do Brasil.

AS CIRCUNSTÂNCIAS DOS BRICS: TENDÊNCIAS ESTRUTURAIS DO AMBIENTE INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

O ambiente internacional contemporâneo marca-se por mudanças intensas e, para muitos, surpreendentes. Nele, três processos estruturais servem a contextualizar o significado atual dos BRICS e a prover informações que fundamentem a construção de cenários plausíveis acerca de sua evolução no futuro próximo. Interligados, esses processos podem se resumir em: (a) evolução dos fluxos demográficos e suas implicações; (b) evolução tecnológica; e (c) reorganização política, tanto na esfera internacional quanto no interior das comunidades políticas. Aqui, entende-se por essa reorganização a redefinição das capacidades relativas de indivíduos, grupos de poder e governos de influenciar o destino dos fluxos mais relevantes para as sociedades contemporâneas.

Observe-se a chamada primavera árabe, por exemplo. Nela, as interações desses três fenômenos se tornam evidentes – o que não é incomum em situações críticas. Como poucos, este fenômeno ilustra a velocidade com que se disseminam novas informações, cuja relação de causalidade com as transformações observadas ainda não se examinou de modo satisfatório. De tudo, restou claro, até agora, que o êxito do movimento de contestação na Tunísia influenciou levantes em países vizinhos, mas não se sabe o quanto.

Registra-se, com efeito, amplo espectro de reações na região, cujas lideranças vêm tentando concertar concessões e ameaças de coerção visando manter-se no poder ou conduzir as transições: nos Emirados Árabes Unidos, aprofundaram-se, quase imperceptivelmente, reformas iniciadas há décadas e voluntariamente; na Arábia Saudita, ampliou-se a transferência de riqueza para a população e sinalizam-se mudanças superficiais em um horizonte temporal ainda incerto; no Marrocos, políticas sociais mais generosas mesclam-se com um discurso de combate à corrupção; na Síria, a violenta reação governamental já encontra resistência na Liga Árabe, o que deve precipitar a queda do Governo. A propósito, excetuando-se a retórica diplomática de praxe, os BRICS não foram capazes de se manifestar de maneira harmônica, menos ainda propositiva, sobre esses acontecimentos.

Há poucos meses, raros cenários apontavam para possíveis mudanças de governo no norte da África. Os que o fizeram atribuíram ênfase às variáveis “preço dos alimentos” e “níveis de repressão”. Hoje, contam-se os meses, senão as semanas, para a queda de Assad; e temem-se as implicações dessas revoltas para a estabilidade no Oriente Médio, especialmente quando se têm presentes as manifestações em curso no Irã e a mudança no padrão de relacionamento entre os EUA e Israel. Aliás, a redução da presença americana na região, por si só, vem produzindo instabilidades geopolíticas, levando países como China e Índia, Rússia, Irã e Turquia a rever suas políticas externas para a região.

Ao cabo, o Oriente Médio e o norte da África somam-se à África subsaariana e ao sul da Ásia como teatro onde potências emergentes buscam ocupar os espaços que se vislumbram vazios no porvir, caso se materialize a relativa decadência estadunidense em âmbito global. O curioso é que, às vezes, fazem-no com o apoio dos próprios EUA, que preferem ver Estados nacionais, se possível aliados, influenciando os processos políticos na região a ver fortalecerem-se grupos de poder movidos por outra lógica de atuação, a exemplo do Hezbollah, do Hamas ou dos Talibãs.

Nesse contexto, o papel da Europa tem sido menos previsível e articulado, como evidenciaram as tratativas da Resolução 1.973 do Conselho de Segurança da ONU, que autorizou a OTAN a impedir o tráfego aéreo sobre a Líbia¹.

Não há espaço, aqui, para desenvolver o argumento acerca do modo como interagem os fenômenos relacionados com o progresso tecnológico, com o crescimento populacional e suas implicações, especialmente no que concerne ao crescente aumento na demanda por alimentos e por bem-estar. No entanto, é certo que as condições tecnológicas vigentes muito favorecem a capacidade empreendedora de indivíduos e organizações privadas, diante da crescente redução do custo de acesso a informações, conhecimentos e recursos econômicos em geral. Uma implicação direta desses fenômenos consiste justamente na redefinição da relação política entre cidadãos e seus governantes, cuja eficácia na provisão de bens públicos passa a ser, cada vez mais, condição necessária para manter-se no poder. O resultado disso afigura-se, à primeira vista, paradoxal: de um lado, o enfrentamento da crise econômica de 2008 fortaleceu os Estados

1 Ver: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 11 nov. 2011. A propósito, Brasil, China, Índia e Rússia, junto com a Alemanha, se abstiveram de patrocinar essa iniciativa. Essa posição, de par com os arranjos feitos por ocasião da mudança do Diretor-Gerente do FMI, sinalizou para os países mais avançados a intenção dos emergentes de participar mais ativamente no processo decisório das principais organizações internacionais. Observe-se, contudo, que a África do Sul votou favoravelmente à Resolução.

nacionais; de outro, as agendas dos governos tornaram-se mais homogêneas e sua margem de manobra, mais reduzida.

Com efeito, os investimentos feitos em educação nas últimas décadas, combinados com o fácil acesso a informações e com a possibilidade de comunicação instantânea a baixo custo, contribuíram para fortalecer a capacidade de ação política dos indivíduos. A criação de uma agenda global de desenvolvimento humano, materializada sobretudo nos Objetivos do Milênio, facilita comparações internacionais e provê empreendedores sociais e políticos de informações que lhes instrumentalizam o discurso e a ação, restringendo os governos a adotar políticas públicas orientadas para melhorar as condições de bem-estar das sociedades.

Mundo afora, os governos preocupam-se em criar condições favoráveis não apenas ao crescimento econômico, mas também à redução das desigualdades sociais. Os indivíduos comparam suas condições de vida não somente com as que tiveram no passado, mas também com as de seus vizinhos e com as de indivíduos vivendo em outros continentes; e, sentindo-se desfavorecidos, revoltam-se.

Entretanto, nada garante que a essas revoltas se seguirão governos menos autoritários ou mais comprometidos com ideias de justiça social. Isso significa que algumas regiões do mundo poderão observar longos períodos de instabilidade, comprometendo a capacidade de recuperação da economia mundial. Ainda assim, é possível fazer algo de maneira articulada a esse respeito, o que abre aos BRICS extraordinária oportunidade para influenciar a agenda internacional de modo a privilegiar a redução das desigualdades, o combate à fome e a doenças contagiosas e o fortalecimento de normas conducentes à promoção do desenvolvimento econômico com menos desigualdade social².

2 A direção da FAO por um brasileiro amplia o espaço de interlocução dos BRICS nessa agenda, oferecendo-lhes reais possibilidades de criar regras e implantar práticas capazes de transformar a lógica que orienta as decisões sobre a produção de alimentos no mundo.

Uma agenda com essas características aprofunda as recentes orientações da política externa brasileira, sem desrespeitar seu compromisso com a tradição, ao tempo em que contrasta com o que Ruggie caracterizou como o traço de *embedded liberalism* inerente à ordem de Bretton Woods. De fato, a ampla liberalização comercial implantada a partir da Segunda Guerra Mundial contribuiu tanto para consolidar estruturas de produção globais quanto para criar riqueza, mas ao custo da ampliação das desigualdades dentro das economias e entre elas. Até há pouco, isso não parecia constituir problema de grande monta, mas a crise econômica de 2008 fez ver que, em tempos de escassez, os comportamentos políticos tendem a se acirrar, podendo mesmo comprometer o acordo tácito sobre as regras de jogo vigentes e, por conseguinte, a própria estabilidade da ordem. Por um lado, Estados fechados e governos repressivos tornam-se cada vez menos viáveis, embora a integração na economia global não requeira necessariamente a implantação de sistemas democráticos; por outro, as válvulas de escape previstas no sistema já não bastam para acomodar as pressões domésticas mesmo nas economias mais avançadas. Caso fossem capazes de se posicionar de modo articulado a respeito da substância da ordem internacional que se quer produzir, os BRICS encontrariam amplo espaço político em um ambiente internacional que carece de lideranças aptas a apontarem o caminho a seguir.

Entretanto, uma das razões pelas quais a ideia dos BRICS capturou a atenção de analistas e operadores políticos consiste justamente no fato de cada um de seus integrantes apresentar trajetória peculiar, constituindo experiência a ser possivelmente emulada por outros governos. Há muito a fazer em termos de construção de uma agenda comum. Com respeito a esses assuntos, se bem prevalecer a lógica de se privilegiarem os interesses individuais dos BRICS, eles não raro coincidem. Essas intersecções constituem oportunidades de cooperação. O problema que se coloca é, sobretudo, de liderança política.

Em suma, e de maneira muito simplificada, particularmente desde fins do século XIX, as relações internacionais contemporâneas marcaram-se pela aceleração das inovações tecnológicas, que favoreceram tanto a multiplicação dos seres humanos quanto a criação de meios que colocam em risco sua sobrevivência na Terra. Nesse processo, fortaleceram-se os indivíduos, cuja relação com seus governos se redefine na medida em que demandas sociais passam a ter mais relevância do que tinham no passado. Exacerbou-se, em outras palavras, o processo tão bem caracterizado por Polanyi em seu argumento sobre a grande transformação.

Recentemente, a estimativa da Divisão de População da ONU de que a humanidade ultrapassou a marca de 7 bilhões de indivíduos chamou a atenção da imprensa mundial. Quando se tem em perspectiva que, na virada do século XX, éramos pouco mais de 1,2 bilhão de habitantes e que os avanços nas condições de saneamento e na medicina favorecem a ampliação da expectativa de vida em escala global, consolida-se a ideia de que se está diante de um fato com implicações relevantes, no longo prazo, para as relações internacionais.

Isso afeta de maneira distinta os BRICS. A redução das taxas de fertilidade e as políticas de migração, entre outros aspectos, influenciam fortemente a evolução demográfica dos países, cuja mera projeção levanta desafios peculiares a cada país. É o que mostram os gráficos 1 e 2, a seguir. Para os fins da discussão proposta, basta ter clara a tendência estrutural de aumento populacional com crescente elevação da demanda por alimentos, capturada pelo aumento nos preços dos principais produtos primários, registrada no gráfico 3.

Gráficos 1 e 2: Estimativa da população mundial e projeções para países selecionados³

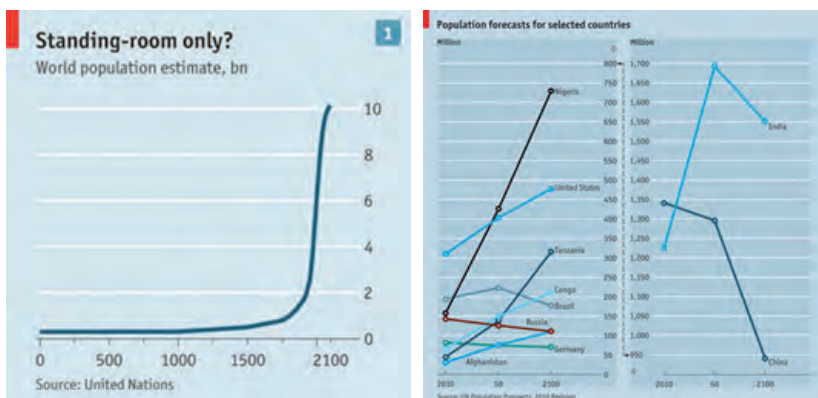
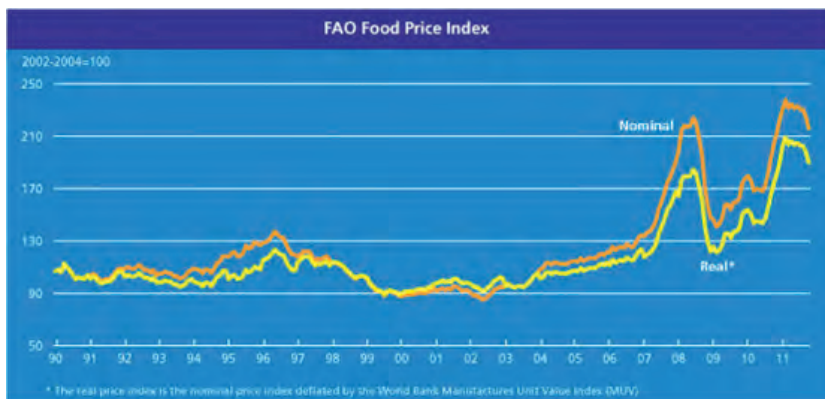


Gráfico 3: evolução dos preços dos alimentos⁴



³ Fonte: *The Economist*, 22 out. 2011, baseado em estatísticas da Divisão de População da ONU. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21533364/print>>. Acesso em: 7 out. 2011. O gráfico 2 foi retirado da *Economist Intelligence Unit* na mesma data.

⁴ Fonte: FAO Food Price Index, November 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/worldfood_situation/wfs-home/foodpricesindex/en/>. Acesso em: 13 nov. 2011.

China e Índia enfrentam problemas demográficos distintos, tendo aquela se beneficiado, nos últimos anos, de bônus que explica, em parte, seu pujante desenvolvimento econômico, enquanto esta resiste a qualquer política de controle populacional. A China vê-se diante da necessidade de criar milhões de empregos por ano⁵ para atender às demandas de uma população que, conhecedora dos confortos da modernidade, quer dela participar de modo cada vez mais ativo. Por sua vez, a Índia enfrenta números mais expressivos e desafios ainda mais difíceis. Na ausência de eficazes políticas de redução da taxa de natalidade ou de sangrentos conflitos, a explosão demográfica demandará ritmo de crescimento mais acelerado do que o atual, e poucos analistas apostam em um manejo tranquilo das expectativas das multidões que, pouco a pouco, migram para as cidades. Não é demais lembrar que a Índia se recusou a aceitar os termos propostos para a conclusão da Rodada Doha em 2008 em decorrência da preocupação com os impactos que o acordo traria para sua população rural.

Brasil e África do Sul são os países em melhores condições a esse respeito, sobretudo por se beneficiarem de populações relativamente jovens e em idade produtiva. A depender da sabedoria com que seus governos planejam a acumulação de capital humano, suas economias poderão se fortalecer de maneira sustentada, firmando-os como esteios da recuperação econômica global e como novos polos de dinamismo econômico no mundo. O caso da Rússia contrasta fortemente com os outros BRICS, dada a progressiva redução da expectativa de vida de sua população, cuja força de trabalho, ademais, vem observando queda de produtividade. Em outras palavras, embora estejam em melhores condições do que as economias mais desenvolvidas, cada um dos BRICS enfrenta enormes desafios internos.

5 O ex-presidente George W. Bush relata, em seu livro de memórias (*Decision Points*, Crown Publishing, New York, 2010), que Hu Jintao teria mencionado a necessidade de criar 25 milhões de empregos novos a cada ano como o maior motivo de sua preocupação.

Ainda não está claro em que medida as aproximações havidas no seio dos BRICS contribuirão para multiplicar os instrumentos de que dispõem os governos para enfrentar seus respectivos desafios internos de maneira satisfatória. Ao tempo em que chamou atenção para uma dinâmica relevante do ambiente internacional, esta seção apontou expectativas criadas acerca dos BRICS, realçando o fato de que é preciso entender as dinâmicas globais para poder situar as possibilidades e limitações colocadas a este agrupamento de países em suas possíveis ações concertadas no âmbito internacional. A seguir, serão examinadas possíveis convergências desses países frente aos desafios globais e a seus respectivos problemas internos.

POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DOS BRICS

Quando o Goldman Sachs publicou o estudo em que O'Neill cunhou o acrônimo BRICS, há uma década, o ritmo e a sustentabilidade do crescimento econômico desses países eram alvo de enormes desconfiças. O próprio título do artigo, "*Dreaming with BRICs*", sinalizava a precariedade da proposta. De fato, a ideia era simplesmente chamar a atenção de investidores de longo prazo para economias cujo crescimento poderia ser mais robusto do que o que se projetava para as economias mais avançadas. Cercada por enorme ceticismo dos agentes econômicos, animados com o impressionante ritmo de crescimento da economia dos EUA até 2008, a ideia enfrentou, ainda, relativa indiferença dos governos envolvidos, que não se viam parte de uma iniciativa conjunta e instintivamente tendiam a rechaçar uma agenda que se lhes pudesse impor "de fora para dentro".

As diferenças entre os países dos BRICS eram então percebidas como muito mais relevantes do que suas possíveis semelhanças, particularmente quando se observam seus entornos regionais,

suas condições geopolíticas e seus interesses econômicos em outras partes do mundo. Isso não mudou. Em alguns casos, elas se acentuaram e se tornaram mais complexas, inclusive no que diz respeito a disputas que os BRICS travam entre si. O caso mais conhecido envolve China e Índia em disputas, no Mar do Sul da China e na África. No primeiro caso, por soberania de águas de exploração exclusiva e pelo controle de rotas comerciais, a tensão gerou incidentes militares relevantes; no segundo, o conflito se dá pelo acesso a recursos naturais para a manutenção de seu ritmo de crescimento econômico. Observa-se entre esses países uma verdadeira corrida armamentista naval e movimentações políticas que levantam, no horizonte, possibilidades de rusgas que levam ao seu distanciamento, mais do que a uma aproximação motivada por identidades compartilhadas. Reduzir essa tensão constitui, de longe, o desafio mais complexo dos BRICS.

Quando se traz à linha de conta a demanda desses países por fontes de energia, entre outras matérias-primas, explica-se a relativa ampliação da interdependência observada entre suas economias, embora isso não se manifeste nos fluxos de investimentos estrangeiros diretos realizados pelos BRICS entre si. Embora esse fluxo tenha oscilado muito, ampliando-se sobremaneira desde 2008, se mantém em níveis semelhantes aos do início dos anos 1990⁶. Cabe lembrar que, no caso do mercado de energia, a elevada concentração da economia russa nesse setor, de par com seus interesses políticos na Ásia Central, também levanta questionamentos quanto à possível harmonia que se quer construir nos BRICS.

A despeito de suas diferenças e ocasionais rivalidades, contudo, a sustentação de seu crescimento econômico em meio à crise que

6 Os números observaram oscilações, mas se mantiveram em torno de 20% do IDE recebido e 14 % do realizado. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Comunicado* 86. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110413_comunicadoipea86.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

vem assolando os grandes centros e à estagnação de economias consolidadas, como a do Japão, vem contribuindo para firmar os BRICS como referência no marco da inserção internacional de seus integrantes. Sua participação do PIB global aproxima-se de 20%, e sua contribuição para o crescimento da demanda agregada mundial entre 2008 e 2009, por exemplo, foi de 63,3%, mais do dobro do que se observou entre 2000 e 2004. Entretanto, mais de 40% dessa demanda foi gerada pela China, enquanto a Índia respondeu por 12,4%⁷. Em outras palavras, os desequilíbrios não se restringem aos níveis de reservas e à participação no comércio internacional.

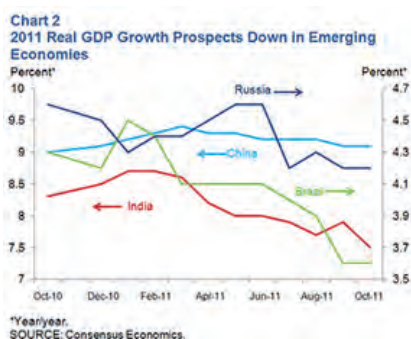
A recente Cúpula do G20, aliás, registrou os limites das propostas articuladas pelos BRICS, cuja convergência se mostrou assertiva apenas no que diz respeito a defender o fortalecimento das estruturas de governança global e a empenhar mais as economias avançadas no enfrentamento de seus próprios problemas. Quando se tratou de assumir compromissos específicos, contudo, cada país escolheu os setores e ações mais coerentes com seus interesses individuais. Nesse sentido, as intersecções não foram suficientes para permitir projetar a imagem de uma ação articulada, a despeito das tratativas engendradas na cúpula de Sanya.

Os gráficos a seguir retratam a evolução do crescimento econômico recente e as expectativas atinentes aos próximos meses⁸. Assim como outras apreciações do ambiente econômico no futuro próximo, estas expectativas também são sombrias, nos dois sentidos da palavra: não se enxerga claramente o nível de crescimento econômico no futuro e prevalece uma tendência relativamente pessimista, embora se reafirme a confiança em que as economias emergentes contribuirão mais intensamente para superar a atual crise econômica.

7 Idem.

8 Federal Reserve Bank, Dallas. Disponível em: <<http://www.dallasfed.org/institute/update/2011/int1107.cfm>>. Acesso em: 13 nov. 2011.

Gráficos 4 e 5: Estimativa de crescimento real em economias selecionadas



A existência de duas escalas para dar conta dos BRICS já sinaliza dinâmicas bem distintas para seus integrantes, dos quais não se esperam ação articulada para além do que se logre realizar no âmbito de arranjos como o G20. No campo político, prevalecem as desconfianças também com respeito à capacidade de articulação desses países, embora o esforço diplomático observado quando da nomeação de Lagarde para o FMI tenha levantado preocupações, nos países desenvolvidos, com relação a mudanças de posições relativas no comando das organizações internacionais mais relevantes. Neste caso, contudo, os BRICS foram capazes de agir de modo articulado, indicando possuir suficiente coesão para, em circunstâncias peculiares e com relação a temas específicos, avançar interesses comuns na agenda internacional.

Eis que isso sintetiza o que os BRICS lograram construir ao longo dos últimos anos, um fórum de que se valem os governos para se informar acerca de seus respectivos interesses e posições, a fim de que, quando lhes convier, possam seguir na mesma direção. Equivoca-se quem espera desse agrupamento uma ação estratégica de longo prazo, na qual a unidade de um possível bloco

esteja acima dos interesses de suas partes. Trata-se apenas de um espaço que convém a governos pragmáticos, os quais habilmente permitem que outros lhe atribuam mais articulação interna do que ele de fato possui no ambiente internacional.

Esse pragmatismo explica também por que se relegou a segundo plano a própria questão regional, outrora considerada relevante para os BRICS. A tese então vigente era a de que o principal serviço que eles teriam a prestar ao mundo seria estabilizar e desenvolver suas respectivas regiões, para se qualificarem como lideranças no ambiente internacional. Cedo essa tese caiu por terra, diante das evidências tanto de que existe demanda por uma participação mais assertiva dos BRICS nas estruturas de governança global, quanto de que, em alguns casos, os BRICS pouco contribuem para a estabilidade regional.

Ao cabo, surgem desafios globais a que os BRICS vêm respondendo em caráter *ad hoc*. As intersecções de seus interesses explicam, em larga medida, as posições conjuntas, especialmente com respeito ao fortalecimento das estruturas de governança global integradas pelos Estados nacionais. Ao afirmarem que essas estruturas, em busca de reforçar sua legitimidade, precisam ajustar-se à distribuição corrente de poder entre os Estados, os BRICS buscam de fato se reposicionar favoravelmente nas organizações internacionais, reafirmando uma agenda efetivamente conservadora. Trata-se de buscar uma mudança na ordem, mais do que uma mudança da ordem internacional. Foi assim no caso do consenso construído a propósito da questão palestina na 66ª Reunião Anual da Assembleia Geral da ONU, em 2011. Resta ver se o consenso se manterá diante da elevação das pressões contrárias ao processo de criação do Estado palestino, especialmente se a probabilidade de materialização de um conflito envolvendo Israel e Irã se ampliar.

Esse conservadorismo nos meios não obscurece nem retira relevância das propostas de melhorias incrementais na substância

da ordem vigente, pela via da inclusão de grandes parcelas de suas populações. Nesse particular, o Brasil tem dado mostras de maior eficácia relativa, ao assegurar o crescimento econômico com redução das desigualdades, em contraste com os demais BRICS⁹. Essa posição é tanto mais coerente quanto mais apta a ser apresentada como conducente também à ampliação da demanda por bens e serviços e à redução de ameaças à ordem, na medida em que um menor número de cidadãos tem motivos para se revoltar.

Entretanto, as coincidências de posição não vão além da necessidade observada por cada governo de atender às pressões recebidas no plano doméstico, articuladas em discurso que não contraria a ideia de utilizar o fórum como espaço de comunicação privilegiada. Isso está bem, mas não servirá para projetar os BRICS como agentes políticos capazes de aprimorar a dinâmica das relações internacionais contemporâneas, nem para consolidá-los como esteio de uma nova ordem¹⁰.

Enfrentar a atual crise econômica requer, inequivocamente, ação articulada, o que abre espaço a propostas dos BRICS, cujos ativos hoje são mais relevantes do que nunca. Ademais, a prioridade conferida pelos países mais avançados à resolução de seus problemas domésticos, no marco de uma profunda carência de lideranças qualificadas no ambiente internacional, oferece aos BRICS oportunidade singular para exercer influência sobre os valores que informarão o novo conjunto de regras a ser utilizado para reorganizar a economia política internacional nas próximas décadas. Em outras palavras, é provável que a crise de 2008 tenha precipitado a reestruturação necessária desde o fim da Guerra Fria, que ensejou um período até hoje qualificado de forma abstrata, como “pós-Guerra

9 Ver: NERI, M. (org.) *Os emergentes dos emergentes: reflexões globais e ações locais para a nova classe média brasileira*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011.

10 Quando se trata de examinar posições relativas à promoção dos direitos humanos, então, as diferenças de entendimento entre os BRICS avultam.

Fria”, devido à falta de clareza quanto a seus valores fundamentais. É também provável que ideias de equidade tenham ganhado relevo frente aos valores liberais inscritos na ordem de Bretton Woods, embora de modo assistemático e carente de um discurso articulado.

Até agora, contudo, a oportunidade colocada pela dinâmica evolução dos acontecimentos se perde em decorrência do limitado escopo do agrupamento BRICS e de suas limitações em termos de articulação política. Falta-lhe consenso com respeito aos valores com base nos quais propor essa reestruturação da ordem internacional. Faz falta, com efeito, o compromisso inequívoco com a valorização de um sentido de justiça social, possivelmente em detrimento da liberdade de alocação de fluxos de capitais, investimentos e comércio, que confira substância axiomática a uma proposta de reorganização da ordem internacional contemporânea.

CONCLUSÕES

O tema proposto para esta mesa-redonda poderia ser abordado de várias maneiras. Neste artigo, sublinharam-se dinâmicas estruturais das relações internacionais contemporâneas, pontuando, ao longo do texto, algumas de suas implicações para a política externa brasileira. Presumiu-se, a propósito, que os leitores conhecem as principais orientações de nossa política externa e se realçou a importância dos fenômenos demográficos, bem como sua relação com o ritmo das inovações tecnológicas, na produção de redefinições políticas observadas tanto no seio dos Estados quanto deles entre si e com outros grupos de poder organizados no ambiente internacional, inclusive as organizações internacionais.

As principais conclusões apresentadas dizem respeito à coincidência de diversas posições dos BRICS com relação à necessidade de se reforçarem as instituições e normas internacionais e mesmo com respeito a temas polêmicos, mas posições que são fundamen-

talmente influenciadas pelos interesses circunstanciais de cada um dos países. Faz falta aos BRICS o consenso em torno de um conjunto de valores que sirva de base à reestruturação da ordem internacional contemporânea, o que lhes permitiria exercer influência mais duradoura sobre a construção de uma ordem internacional que se fundamentasse em processos mais conducentes ao atendimento às ambições de longo prazo desses países. A solução da atual crise econômica apresenta aos BRICS oportunidade singular para avançar seus interesses nessa direção. Resta ver se haverá sabedoria para aproveitá-la.



BRICS: DE ACRÔNIMO ESPERTO A FÓRUM INFLUENTE

Carlos Eduardo Lins da Silva

Mestre em Comunicação pela Universidade Estadual de Michigan, possui livre-docência e doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo. Fez estudos em nível de pós-doutoramento no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington e foi professor das Universidades de São Paulo, Católica de Santos e Metodista de São Paulo. Foi também professor visitante na Universidade Federal do Rio Grande do Norte e, nos Estados Unidos, nas Universidades do Texas, Michigan e Georgetown. No jornalismo, foi diretor-adjunto de Redação, secretário de Redação e *ombudsman* da *Folha de S.Paulo*, diretor-adjunto

de Redação do jornal *Valor Econômico* e apresentador do programa “Roda Viva” (TV Cultura de São Paulo). Atuou como correspondente nos EUA em três períodos: de 1975 a 1976, para os *Diários Associados*, e de 1987 a 1988 e 1991 a 1999, para a *Folha de S.Paulo*. Atualmente é Diretor do Espaço Educacional Educare, Editor da Revista *Política Externa*, colaborador da *Folha de S.Paulo*, Membro do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP (IEEI-UNESP) e Coordenador do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional (GACINT).

A ocupação do Iraque pelos EUA entre 2003 e 2011 teve, entre seus inúmeros e em geral catastróficos resultados, a constatação de que o curto período da aparente hegemonia mundial de uma única superpotência, em princípio iniciado com a *débâcle* da União Soviética em 1989, estava encerrado e de que as limitações de Washington para impor sua vontade sobre outras nações eram inúmeras e fundamentais, apesar de sua evidente vantagem sobre todas as demais em todos os sentidos.

A crise financeira global intensificou a percepção, agora já quase consensual, da incapacidade americana de exercer controle sobre a governança global e também demonstrou a impossibilidade de a União Europeia – mesmo se tivesse ou viesse a ter uma política externa comum (o que nunca teve e provavelmente nunca terá) – substituir ou complementar os EUA nessa tarefa de liderar a comunidade internacional pelo menos do ponto de vista econômico, já que a assimetria entre a capacidade militar dos dois sempre foi imensa. Os seus efeitos têm sido especialmente devastadores para os EUA e os países da Europa Ocidental.

As provas científicas de que a ação humana está provocando o aquecimento do planeta em proporções que podem se tornar calamitosas para toda a humanidade dentro de um prazo histórico relativamente curto e de que sérios problemas ambientais só serão solucionados por meio da ação concertada de inúmeras (talvez quase todas) as nações se tornaram mais um elemento de argumentação em favor da tese de que o gerenciamento do mundo dificilmente poderá ser feito, no século XXI e depois, como o foi em quase todo o passado, a partir de poucos atores nacionais.

No entanto, entre a compreensão e posterior admissão coletivas do fato de que a maneira vigente de estruturar o ordenamento mundial se tornou obsoleta e a construção de uma nova fórmula ordenadora global pode passar muito tempo e exigir incontáveis esboços e tentativas parcial ou totalmente fracassadas.

Essa demora pode ser especialmente longa se não ocorrer nenhum evento universalmente dramático do qual emergjam protagonistas indiscutivelmente superiores aos demais, como foi o caso da Segunda Guerra Mundial, que possibilitou a EUA e União Soviética (com a participação coadjuvante de Reino Unido, França e China, formalmente vitoriosos no conflito, mas evidentemente em posição geopolítica secundária) engendrar o sistema das Nações Unidas e estabelecer a ordem bipolar que vigeu de 1945 a 1989 com relativo êxito.

Nada distantemente similar à Segunda Guerra Mundial ocorreu até agora, no século XXI, embora por alguns momentos a crise financeira possa ter dado indicações de que poderia vir a ser o elemento detonador da construção de uma nova ordem mundial. Pode ser que um grande desastre ambiental ainda venha a se constituir esse fator decisivo. No entanto, pelo menos por enquanto, é difícil afirmar qual será ele, se vier a haver um.

Quando, no auge dos efeitos da crise financeira global, em 2008 e 2009, o G20 realizou reuniões de cúpula em tempo relativamente curto (em Washington, Londres e Pittsburgh entre novembro de 2008 e setembro de 2009), muitos acreditaram nas indicações de que esse arranjo internacional – em que países emergentes estavam incluídos com papel de destaque – poderia ser o embrião de uma nova ordem efetiva.

Entretanto, o acomodamento provisório e relativo das condições econômicas da maioria dos países e o aguçamento do protecionismo nacional como forma de melhorá-las individualmente

(apesar de todos o terem condenado e se comprometido a não o praticar nas reuniões de Washington e Londres) expuseram as limitações do G20 como fórum eficiente, pelo menos do ponto de vista decisório político e econômico.

Neste contexto de relativo vácuo de poder global é que se desenham alianças e parcerias entre Estados nacionais relevantes, com objetivos mais ambiciosos e generalizantes ou mais específicos e limitados, que poderão se tornar decisivos para a governança global ou não, entre os quais, se destacam os BRICS.

A atratividade de um grupo de nações que representam mais do que um terço da população do planeta e mais do que um quinto de sua superfície terrestre, além de contar com enormes estoques de recursos naturais valiosíssimos e metade das reservas financeiras do mundo inteiro é indiscutível. Qualquer decisão política ou econômica que esses países resolverem seguir em conjunto terá necessariamente grande peso nas discussões internacionais.

A grande questão é saber se eles têm suficiente coesão entre si para chegar a alguma posição sobre temas relevantes que consigam ir além de boas intenções retóricas e concordâncias teóricas.

A história dos BRICS é muito recente. Na sua escalação inicial (Brasil, Rússia, Índia e China), que é a que realmente importa (a adesão da África do Sul em dezembro de 2010 acrescenta massa crítica relativamente pequena, em especial em termos de importância econômica, embora seja simbolicamente importante por acrescentar ao grupo um integrante do continente africano), o agrupamento tem menos de três anos de vida, caso a primeira cúpula, em junho de 2009, seja considerada seu marco inaugural, ou pouco mais de três, se esse privilégio for concedido à primeira reunião ministerial com esse fim, em maio de 2008 (embora os chanceleres dos quatro países tenham se encontrado em 2006 e 2007 durante a Assembleia Geral da ONU em Nova York, como prévia para a articulação do grupo).

Ambos os encontros deflagradores dos BRICS ocorreram, significativamente, na Rússia, que pode ser considerada o país que mais ativamente tem promovido a criação do bloco.

A Rússia é também a nação que mais destoa do conjunto em termos de peculiaridades geopolíticas e econômicas. Todas as demais são sociedades que passaram por um processo recente de industrialização e que até o último quarto do século XX foram consideradas sucessivamente subdesenvolvidas, em desenvolvimento e emergentes, com poder internacional limitado à sua esfera regional. Já a Rússia, herdeira da União Soviética, ocupou durante a maior parte do período pós-Segunda Guerra Mundial o papel incontestável de uma das duas superpotências do planeta e é classificada como um país industrializado (inclusive pelo Protocolo de Kyoto).

A homogeneidade entre os interesses importantes dos membros dos BRICS para si próprios ou para o mundo é muito pequena. Por exemplo, todos concordam que “é fundamental levar a bom termo um processo abrangente de reforma da ONU, de modo a mantê-la no centro da ordem mundial que desejamos”, como afirmou o então Ministro das Relações Exteriores brasileiro Celso Amorim, em artigo publicado na “Folha de S.Paulo”, em 8 de junho de 2008. No entanto, na prática, o ponto que mais importa nessa reforma, que é uma nova constituição do Conselho de Segurança, provoca divergências provavelmente não conciliáveis entre os países integrantes dos BRICS, já que a China se opõe; o Brasil e a Índia são a favor à inclusão do Japão e da própria Índia como novos membros permanentes do Conselho; e para a Rússia quanto mais o atual *status quo* de apenas cinco membros permanentes se mantiver, melhor.

Um dos temas que mais aproximou os líderes dos BRICS em suas cúpulas foi o da redução da dependência do dólar americano como a moeda de referência mundial. Entretanto, mesmo quando

há aparente consenso político, como neste caso, a realidade material impede uma ação comum, já que a liquidez das moedas nacionais (inclusive o rublo e o yuan) simplesmente não existe, se comparada com o dólar americano ou mesmo o euro. Até se decidirem usar suas moedas nacionais em negociações comerciais entre eles mesmos, os países que formam os BRICS sabem que encontrarão enormes dificuldades, a exemplo das que ainda enfrentam os do MERCOSUL, que há tempos resolveram agir assim.

Nos assuntos de comércio mundial, as posições dos BRICS tampouco se aproximam umas das outras, a partir da simples constatação de que Brasil e Rússia são grandes exportadores de *commodities*, e a China, um grande importador delas, por exemplo. A Índia tem se demonstrado extremamente cética em relação à Rodada de Doha, enquanto Brasil e China costumam lhe atribuir grande importância. A Rússia acaba de ser admitida na OMC.

Em quase todos os demais itens fundamentais da agenda mundial (ambiente, democracia, energia, por exemplo, e muitos mais), o distanciamento entre os membros do grupo BRICS é enorme.

O que pode acontecer de significativo – e de fato isso já está ocorrendo – é um aumento expressivo do comércio entre as cinco nações em decorrência do maior contato entre elas nas reuniões dos BRICS, embora seja praticamente impossível conceber por enquanto que elas venham um dia a tentar projetar algum tipo de acordo de livre-comércio entre si. O comércio entre o Brasil e a China, por exemplo, que já vinha crescendo de maneira excepcional, deverá passar de US\$ 50 bilhões para US\$ 125 bilhões até 2016, segundo previsões de diversos especialistas.

Outra possibilidade de êxito viável mesmo em curto espaço de tempo é a troca de experiências e articulações para ações conjuntas entre os cinco em programas de combate à pobreza, já que todos têm grandes contingentes populacionais em situação de penúria

material. Isso, entre outras iniciativas, poderia ajudar bastante a incrementar a reputação mundial e o chamado “*soft power*” dos cinco integrantes e do conjunto.

Uma terceira área de possível ação coletiva do grupo e que já tem alguns pilares para se apoiar está na cooperação entre seus bancos nacionais de desenvolvimento para projetos no bloco ou do bloco em outros países mais pobres. Um acordo inicial entre os bancos foi assinado em 2010 e, em princípio, nada impede que prospere.

De concreto, por enquanto, o que os BRICS têm sido capazes de fazer é contribuir de maneira articulada para a manutenção da liquidez internacional, ao usar suas vastas reservas para comprar valores mobiliários dos países da OCDE ou a fornecer ajuda financeira por meio do FMI aos da União Europeia, como se dispôs a fazer em novembro de 2011; e isso já não é pouco.

No entanto, apesar da ostensiva impossibilidade de – principalmente no curto e médio prazos – os BRICS virem a se tornar um ator decisivo ou mesmo muito influente nos processos de tomada de decisões globais, o bloco não é de modo algum irrelevante, pode constituir uma voz importante em alguns temas específicos e certamente traz vantagens políticas nada desprezíveis para todos os seus integrantes individualmente.

Para a China, os BRICS são uma fórmula conveniente e barata de se posicionar como líder mundial, exercer mais influência global e reduzir a dos EUA sem se expor ou correr riscos sozinha. É como uma grande empresa que às vezes prefere ver seus interesses defendidos por associações de classe, o que confere a eles mais legitimidade e não lhe oferece perigo, a fazer isso por conta própria.

Para a Rússia, os BRICS são um fórum em que ela pode, de maneira talvez mais eficaz e certamente mais positiva e menos arriscada, controlar mais de perto a eventual e temida possibilidade de

EUA e China se articularem para formar um G2, por mais distante que tal hipótese possa parecer atualmente. A associação com economias dinâmicas e que escaparam (ao contrário dela) quase ilesas da crise financeira global pode representar para a Rússia um estímulo para se afastar de seu declínio. Além disso, os BRICS constroem para ela um novo canal de diálogo, quase neutro e favorável, com os EUA, ainda sua maior preocupação em política externa.

Para a Índia, o agrupamento é um fórum de legitimação para muitas de suas demandas multilaterais e de clara distinção positiva em relação ao Paquistão, seu maior adversário regional e principal ameaça em termos de segurança nacional. Os BRICS podem ainda se tornar para a Índia um ambiente propício para a resolução de diversas pendências territoriais graves que tem com a China.

Para o Brasil, participar do bloco seguramente incrementa sua força relativa própria nas discussões internacionais, melhora sua imagem no mundo e ajuda a expandir sua possível influência para além da América do Sul. Pode também vir a ser um caminho para o país se articular com a China na competição que as duas nações mantêm na disputa de influência econômica e política na África.

Para a África do Sul, os BRICS são vantajosos sob todos os aspectos.

A impossibilidade aparente de concordância entre os membros dos BRICS sobre temas vitais ao mesmo tempo fragiliza e fortalece o bloco. Como não há a perspectiva de ação conjunta sobre nada que de fato interesse, os países têm mais liberdade para dialogar e para argumentar em teoria e, assim, exercer influência ideológica internacional.

A entrada da África do Sul no grupo provocou discussões sobre quem mais poderia aderir a ele com o tempo e aumentar o seu capital político. Fala-se da Turquia, a quem a alternativa de in-

gresso na União Europeia parece definitivamente fechada e que, a exemplo dos demais integrantes dos BRICS, tem ostensivamente se esforçado para transcender sua posição de potência regional. Coreia do Sul, Indonésia e México são considerados outros possíveis “candidatos”.

Cada um deles, sem dúvida, aportaria importantes ativos para o conjunto, mas muito pouco ajudaria para dar o nível mínimo de coesão interna que em algum momento será necessário para que o grupo se converta em ator de primeira grandeza no jogo de poder mundial.

Mesmo com sua escalação atual e com todas as limitações já apontadas, os BRICS constituem um exercício interessante de articulação entre nações importantes que pode beneficiar a todas elas e ao mundo.

De mero acrônimo esperto criado para demonstrar a simples importância dos imensos mercados consumidores de “países-baleia” que pareciam pouco explorados pelas grandes potências econômicas, dentro ainda de uma lógica de correlação de forças que se destruiu de 2008 em diante, os BRICS estão se transformando em um fórum que, se não chega a ser de grande relevância, poderá vir a ter alguma significação no desenho das novas estruturas de governança global que, mais cedo ou mais tarde, terão de se estabelecer para substituir as atuais.



BRIC A BRICS EM UM MUNDO EM TRANSIÇÃO

Carlos Márcio Cozendey

Diplomata brasileiro. Graduiu-se em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração da UFRJ. Terceiro Secretário em 16/12/1986; Segundo Secretário em 18/06/1991; Primeiro Secretário, por merecimento, em 26/12/1997; Conselheiro, por merecimento, em 30/12/2002; e Ministro de Segunda Classe, por merecimento, em 22/12/2006. Fez o Curso de Preparação à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco (1985), Mestrado em Relações Internacionais pela UnB (1994), o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (1994) e o Curso de Altos Estudos (2005). Serviu na Delegação Permanente em Genebra (1992), na

Delegação Permanente junto à ALADI, em Montevideu (1993), e na Missão junto à CEE, em Bruxelas (2003). Assessor na Divisão de Política Comercial (1987), Assessor Especial da Presidência da República, na Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (1998), Chefe da Divisão do Mercado Comum do Sul (1999), Professor de Economia do Instituto Rio Branco (2000) e Diretor do Departamento Econômico (2007). Tese para o Curso de Altos Estudos: *MERCOSUL: União Aduaneira?*. Atualmente é Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda e Vice-Ministro de Finanças (“Deputy Finance Minister”) do Brasil no G20.

Era para ser uma definição de carteira de investimentos. Era para ser um instrumento de *marketing* financeiro em um ambiente de instrumentos financeiros crescentemente mirabolantes. Era para ser um chamariz para investidores em busca de risco. Ainda assim, como a semente que cai em chão fértil, o acrônimo BRIC¹ germinou e lançou rapidamente seus ramos para além do mundo das finanças. Antes mesmo que os países integrantes do BRIC decidissem realizar reuniões de cúpula anuais, já fervilhavam discussões entre os analistas sobre se tal ou qual país era mesmo um membro do BRIC em comparação com os outros, se possuíam uma identidade mínima comum, que papel lhes caberia na evolução da ordem internacional etc. O sucesso do acrônimo evidencia a demanda latente por um conceito que identificasse a situação peculiar de um grupo de países de difícil classificação. Trata-se de países grandes em território e população, portanto possuidores de recursos potenciais de poder, mas não pertencentes ao grupo dos países desenvolvidos, seja em termos de sua estrutura econômica e social, seja em termos de sua concepção sobre quais os modelos econômicos e sociais “adequados”. São países que, à parte o caso especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não estavam no centro decisório dos principais regimes internacionais criados no pós-Segunda Guerra Mundial.

¹ Em abril de 2011 a África do Sul foi convidada a participar de grupo originalmente conformado por Brasil, Rússia, Índia e China. Neste artigo a denominação BRIC cobre o grupo original, enquanto as referências a BRICS incluem a África do Sul.

BRIC E REGIMES INTERNACIONAIS

No contexto desses regimes, a gestão da economia internacional no mundo capitalista reunia instrumentos formais e informais de ação dos governos para a conformação do quadro de regras e instrumentos internacionais, bem como de políticas nacionais convergentes, em que se moviam os agentes privados. Pelo lado formal, na área financeira, as regras de votação baseadas na ponderação pelo valor das quotas aportadas garantiam a predominância das maiores economias nas instituições de Bretton Woods: o FMI e o Banco Mundial. Na área comercial, o arranjo provisório do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), principal instrumento de regulação das relações comerciais entre os países até a criação da OMC, em 1994, assegurava, na prática, a predominância dos maiores parceiros comerciais, tendo em vista as regras das negociações nas rodadas de liberalização tarifária². Em paralelo, a OCDE firmou-se gradualmente como instrumento de criação de regimes específicos especializados entre os países desenvolvidos, nem sempre por meio de instrumentos juridicamente vinculantes. É o caso dos arranjos na área de financiamento e garantia às exportações, do código sobre liberalização do movimento de capitais ou dos entendimentos no âmbito do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento. A OCDE firmou-se também como instrumento de promoção da convergência de políticas nacionais, por meio da construção de consensos e realização de “revisões entre pares”. Finalmente, a partir de 1975, o foro informal do G7 passou a reunir sistema-

2 Até a década de 1970 as rodadas de negociação para liberalização tarifária do GATT eram constituídas de uma série de negociações bilaterais que depois, por força da cláusula de nação mais favorecida, eram multilateralizadas. O artigo 28 do GATT, que preside as negociações tarifárias, atribui papel preponderante nas negociações de cada item tarifário ao país que é o principal fornecedor desse item ao país importador que negocia sua tarifa – tendo em vista que é o principal beneficiário da redução tarifária. Assim, os países com maior peso no comércio internacional e de comércio mais diversificado tendiam a ser mais frequentemente os principais fornecedores e, portanto, os principais atores nas negociações.

ticamente as maiores economias capitalistas³, em uma tentativa de assegurar certa coordenação macroeconômica em um cenário de desmantelamento do regime de paridades cambiais criado em Bretton Woods. Em 1997 a Rússia juntou-se à reunião de líderes, conformando o G8, enquanto o G7 continuou a reunir-se no nível de ministros de finanças, mantendo a ex-república soviética distante do núcleo das discussões econômico-financeiras.

Esse conjunto de instituições conduziu a economia internacional, sob a hegemonia norte-americana, do liberalismo enquadrado⁴ do pós-guerra ao liberalismo desregulamentado que impulsionou a globalização econômico-financeira, sobretudo a partir dos anos 1990, definindo a cada momento as políticas econômicas “adequadas” e os instrumentos de intervenção coletiva aceitáveis. Se a conformação inicial da arquitetura econômica internacional permitiu o avanço dos polos econômicos centrados na Alemanha e no Japão, o período do liberalismo desregulamentado assistiu à emergência de ondas sucessivas de países asiáticos com base em modelos de desenvolvimento voltados à exportação para os mercados desenvolvidos, com destaque para a presença chinesa.

É nesse novo contexto que os países do BRIC passaram a criar desafios para o conjunto de instrumentos de gestão da arquitetura econômica internacional tal como descritos brevemente. Cada um desses países traz à economia internacional um conjunto diferente de recursos e capacidades e, portanto, de interferência nos regimes anteriormente vigentes. Não só esses países alteram o funcionamento dos mercados internacionais de bens, serviços e energia, mas suas políticas econômicas se distanciam, em graus diferentes, das práticas e consensos que prevaleceram nos polos centrais da

3 Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

4 RUGGIE, John Gerard. 1982. “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”. *International Organization*, 36(2).

economia internacional nas últimas décadas. Em função mesmo do tamanho de suas economias, mesmo aqueles, como a China, que têm o modelo de desenvolvimento mais integrado à economia internacional possuem uma dimensão econômica doméstica significativa o suficiente para impedir alinhamentos automáticos às práticas e políticas que uma dependência mais intensa da inserção internacional poderia exigir. Assim, a Rússia só agora adere à OMC, o Brasil não possui acordos de proteção de investimentos, a China atua na África à margem de qualquer tentativa dos países da OCDE para atraí-la a seus consensos na área de ajuda ao desenvolvimento, nenhum dos BRICS aderiu ao código de liberalização do movimento de capitais e assim por diante.

Diante dessa nova realidade, um grupo de cinco países – Brasil, China, Índia, México e África do Sul – passou a ser sistematicamente convidado às cúpulas do G8, ainda que sem uma participação efetiva nas negociações prévias que definiam seus resultados. Na cúpula de Heiligendamm, em 2007, um processo de diálogo não negociador sobre um conjunto limitado de temas⁵ foi iniciado entre os 13 países do G8+5.

Havia, assim, uma tentativa de ampliar gradualmente o círculo dos países cuja participação era percebida como necessária para assegurar eficácia e legitimidade a certas decisões e iniciativas das economias centrais. Tratava-se, porém, de um experimento controlado e gradual, que acontecia por “concessão” dos componentes do G7/8 e sob sua direção. A participação da Rússia no G8, mas não no G7, cujos encontros continuavam a reunir os ministros das finanças apenas dos maiores países desenvolvidos, colocava um dos membros do BRIC “do outro lado da mesa”, ainda que sem uma participação plena. Por outro lado, o México, membro pleno da OCDE, possuía compromissos mais amplos com as políticas sancionadas pelo G7 do que os outros quatro convidados.

5 Investimentos, inovação (inclusive propriedade intelectual), energia e desenvolvimento.

A crise econômica de 2008 evidenciou dramaticamente a forma como os países do BRIC passaram a ser necessários à gestão da economia internacional. Se nas crises do final da década de 1990 a globalização já tinha mostrado que crises na periferia podiam afetar o centro, agora era o centro que gerava a crise e constatava que a periferia era essencial na recuperação. Ao mesmo tempo, boa parte das políticas consideradas “adequadas” no contexto do liberalismo desregulamentado passava a ser arroladas entre as causas da crise.

Nesse contexto, o G20 estava disponível como um mecanismo já configurado e operante na área econômico-financeira⁶, pronto para ser utilizado, sem a necessidade de discutir penosamente qual é a composição adequada para um grupo capaz de coordenar a reação à crise mundial, ao mesmo tempo em que continha todos os países integrantes do BRIC. Dessa forma, em Washington, em novembro de 2008, o G20, em uma reunião anual de ministros de finanças que vinha perdendo força, foi revitalizado e passou a reunir-se no nível dos chefes de Estado e de governo.

No movimento que se seguiu, o G20 “atropelou” o G8+5⁷, foi declarado o principal foro de coordenação econômica entre seus membros e, por extensão, tendo em vista o peso dessas economias, o núcleo da governança econômica mundial. Isso se deu não só pela percepção de que a crise era global, mas pelo entendimento dos principais países desenvolvidos de que seria preciso contar com a ação e os recursos dos principais países emergentes para sair da crise. Concordava-se, portanto, em chamar esses países ao círculo decisório central da economia e dos organismos econômicos

6 O grupo era então formado pelos ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais de 19 países, a saber: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. O vigésimo membro é a União Europeia, representada pela sua presidência rotativa, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu (BCE).

7 Com a ascensão do G20, o processo do diálogo de Heiligendamm, que havia sido renovado na cúpula de L'Aquila do G8, em 2009, foi interrompido.

internacionais, na expectativa de seu comprometimento com os esforços para a retomada.

Ao contrário do processo do G8+5, que preservava a diferenciação entre dois grupos de países e movia-se lentamente em direção a uma incorporação dos emergentes nos processos decisórios do G7, no G20 todos eram membros plenos, em igualdade de condições de participação. Essa incorporação do BRIC e de outros países em desenvolvimento aos instrumentos de gestão da economia internacional se estendeu a outros foros, por exemplo, com a participação de todos os participantes do G20 no Foro de Estabilidade Financeira (FSF), que passou a se chamar Conselho de Estabilidade Financeira (FSB)⁸; ou com a reforma de quotas do FMI e do Banco Mundial, concluída em 2010, para assegurar maior participação dos países em desenvolvimento e do BRIC, em particular, no processo de gestão daquelas instituições⁹. Note-se que na plenária do FSB, por exemplo, os países do BRIC têm o mesmo número de representantes dos países do G7 (três, representando Banco Central, Ministério de Finanças e Supervisão de Valores Mobiliários).

Os integrantes do BRIC e demais países em desenvolvimento do G20 aproveitaram a oportunidade sem hesitação, e a plataforma de reforma dos processos decisórios da gestão da economia internacional foi o principal aglutinador dos países do BRIC nesse período.

8 O "Financial Stability Board" tem conduzido a cooperação internacional na área de reforma da regulação do sistema financeiro, produzindo recomendações próprias e coordenando os esforços de outros organismos produtores de normas, como o Comitê de Basileia (supervisão bancária), a Organização Mundial das Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO), a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) etc.

9 Com a reforma de 2010, os países do BRIC passam a estar entre os 10 maiores quotistas (e, por isso, votantes) do FMI, detendo em conjunto 14,18% e, portanto, não o suficiente para bloquear as decisões mais importantes, que requerem 85% dos votos. Embora constitua avanço importante, a reforma ainda não assegura uma representação proporcional ao peso desses países na economia internacional, razão pela qual está prevista nova reforma a ser concluída até janeiro de 2014.

Essas modificações, porém, criam tensões e desafios novos nos mecanismos de gestão da economia internacional. Embora menos “concessiva” do que o processo do G8+5, a emergência do G20 foi, ainda assim, a antecipação de uma realidade em formação. Mesmo que esqueçamos por um momento os países em desenvolvimento do G20 que não integram o BRIC, e mesmo que o PIB dos membros do BRIC já desqualifique o G7 como o agrupamento das maiores economias do mundo, ainda há um hiato de riqueza, expressa em capital físico, financeiro e humano, que separa o G7, assim como outros países mais desenvolvidos, do BRIC.

Em troca da aceitação da incorporação dos integrantes do BRIC e de outros países em desenvolvimento mais avançados nos processos decisórios formais e informais da gestão da economia internacional, os países desenvolvidos esperam uma rápida assunção pelos emergentes de responsabilidades equivalentes ou, dependendo da área, até maiores. Um *burden-sharing* acelerado está na raiz da aceitação pelos desenvolvidos de abrir espaços ao BRIC em um contexto de crise em que o *burden* pesa mais do que o habitual.

No entanto, os países do BRIC enfatizam o hiato de riqueza para fazer com que os novos compromissos e responsabilidades advenham de modo gradual e com liberdade de ação. Não sendo partícipes integrais ou construtores do consenso liberal desregulamentado, não se sentem obrigados por seus pilares e, em muitos casos, diretamente os contestam a partir de sua experiência de desenvolvimento, ela mesma bastante variada entre eles.

Dessa forma, vivemos um momento instável de transição, em que os antigos controladores dos processos decisórios já não são capazes de resolver as questões no interior dos regimes ou impor-lhes novas configurações sem a cooperação do BRIC, ao passo em que o grupo, se tem claro o interesse em participar dos processos decisórios e da construção de novos regimes, não dispõe de recur-

sos, ou não se dispõe a mobilizá-los, para desempenhar o papel de “distribuição de valor” que a liderança impõe. Isso torna bastante difícil alcançar reconfigurações expressivas dos regimes existentes ou a construção de novos regimes internacionais.

No G20, essas tensões têm-se evidenciado, sobretudo, no debate sobre o “reequilíbrio” (*rebalancing*) da economia internacional no que se refere às contas externas dos países. De um lado, está a constatação da inviabilidade de retomar o modelo pré-crise de crescimento baseado no consumo dos países desenvolvidos, sobretudo dos EUA, que alimentavam exportações da Ásia, principalmente as da China, que, por sua vez, financiavam os déficits em conta corrente dos desenvolvidos, em especial os dos EUA. Do outro, está a percepção de norte-americanos, ingleses e outros desenvolvidos de que a retomada após a crise, em consequência, está em ampliar as exportações para o BRIC e outros emergentes, sobretudo a China. O resultado da equação é uma pressão coletiva dos desenvolvidos sobre a China no sentido da mudança de seu regime cambial (e, por extensão, a de seus concorrentes asiáticos) para permitir uma maior valorização de sua moeda, o que, entretanto, implica uma mudança profunda no modelo de desenvolvimento chinês. Os outros membros do BRIC, por sua vez, menos pressionados e igualmente interessados nas modificações do sistema cambial chinês, mas também em maior disciplina por parte dos emissores de moeda de reserva, defendem mudanças no sistema cambial internacional, mas assistem a distância – ainda que variável – ao debate entre desenvolvidos e chineses. Os norte-americanos, por sua vez, procuram neutralizar qualquer discussão efetiva sobre mudança quanto a moedas de reserva, defendendo, sob o argumento da preferência do mercado, a prevalência do dólar.

A mesma dificuldade de reconfiguração de regimes pela tensão entre o novo peso do BRIC nos processos decisórios e a pressão pela aceleração do *burden-sharing* pode ser verificada em outras áreas, como no impasse nas negociações da Rodada Doha, da OMC, ou nas

negociações sobre o combate às mudanças climáticas no marco da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC).

BRIC A BRICS

Quando o BRIC decidiu em 2011 que a África do Sul passaria a fazer parte do grupo, o criador do acrônimo protestou: “*South Africa is not of the same economic magnitude of the other BRICs*”¹⁰. À CNN, Jim O’Neill, já presidente do Goldman Sachs Asset Management, afirmou que a África do Sul “[...] *is nowhere near constituting a BRIC*”, enquanto a Nigéria, incluída em seu novo portfólio promocional (“*Next 11*”), estaria mais bem qualificada¹¹. Na mesma entrevista, O’Neill manifestou surpresa com a vida própria que o acrônimo criado por ele tinha conquistado: “*Who would have ever dreamt that there would be a BRIC political club? It certainly isn’t something that I ever imagined*”.

Efetivamente, a inclusão da África do Sul no clube consolidou a transição do acrônimo BRICS de instrumento de *marketing* financeiro a instrumento político. A África do Sul não possui atributos econômicos similares aos dos demais países do BRIC, mas conseguiu firmar-se como interlocutor representativo do mundo em desenvolvimento africano com base em sistema político estável e economia de mercado bem estruturada. O BRIC não foi o primeiro a ver no país africano um candidato a ter uma participação importante nos processos decisórios internacionais. Com efeito, a África do Sul foi incluída no exercício do G8+5, do G20 e do *enhanced*

10 CONNAGHAN, Clare. “Goldman Sachs’ O’Neill: S Africa Doesn’t Belong In BRICs”. *Dow Jones Newswire*, 30 nov. 2011. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/BT-CO-20110930-710194.html>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

11 ELBAGIR, Nima. “South Africa an economic powerhouse? ‘Nowhere near,’ says Goldman exec”. *CNN*, 5 abr. 2011. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2011/BUSINESS/04/05/jim.oneill.africa.bric/index.html>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

engagement da OCDE¹². É a legitimidade pela representação e não pelos recursos que trazem esse país africano aos círculos decisórios.

Ao mesmo tempo, ao convidar a África do Sul, e não qualquer outro país considerado “emergente” a participar do agrupamento, o BRIC fez uma declaração de identidade política, reafirmando seu lugar à parte na ordem internacional: não são apenas países na fronteira de uma participação ampliada na gestão da economia internacional em função de seus recursos em ascensão, mas também são países que pretendem fornecer alternativas ao consenso representado no *acquis* da OCDE e nas visões preponderantes pré-crise nas instituições de Bretton Woods. Escolher a África do Sul é fortalecer um olhar sobre os problemas da economia internacional da perspectiva do desenvolvimento e da construção de novos consensos, em oposição a uma estratégia de inserção por adaptação e reconhecimento, em que os países desenvolvidos permanecem como juízes.

Não há como esquecer, porém, as características de heterogeneidade dos BRICS, agora já com S, tanto no que se refere a sua estrutura econômica quanto a suas propostas de políticas e de inserção internacional. Não se pode ignorar, por exemplo, que a Rússia solicitou adesão à OCDE e está em processo de negociação, ainda que lenta, nesse sentido, que pode implicar a modificação de bom número de políticas domésticas a fim de alinhá-las à organização. O próprio Brasil, embora não pretenda solicitar adesão à OCDE, não teria dificuldades de fazê-lo, pelas análises preliminares realizadas internamente em 2007/8, com mais de 70% das decisões e recomendações da organização¹³. A China, por sua vez, hoje principal exportador mundial, possui na área comercial um poder de barganha bem acima dos demais países dos BRICS.

12 Pelo *enhanced engagement*, cinco não membros da OCDE foram convidados a participar mais sistematicamente das atividades da Organização em função de sua relevância para a economia internacional (África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia).

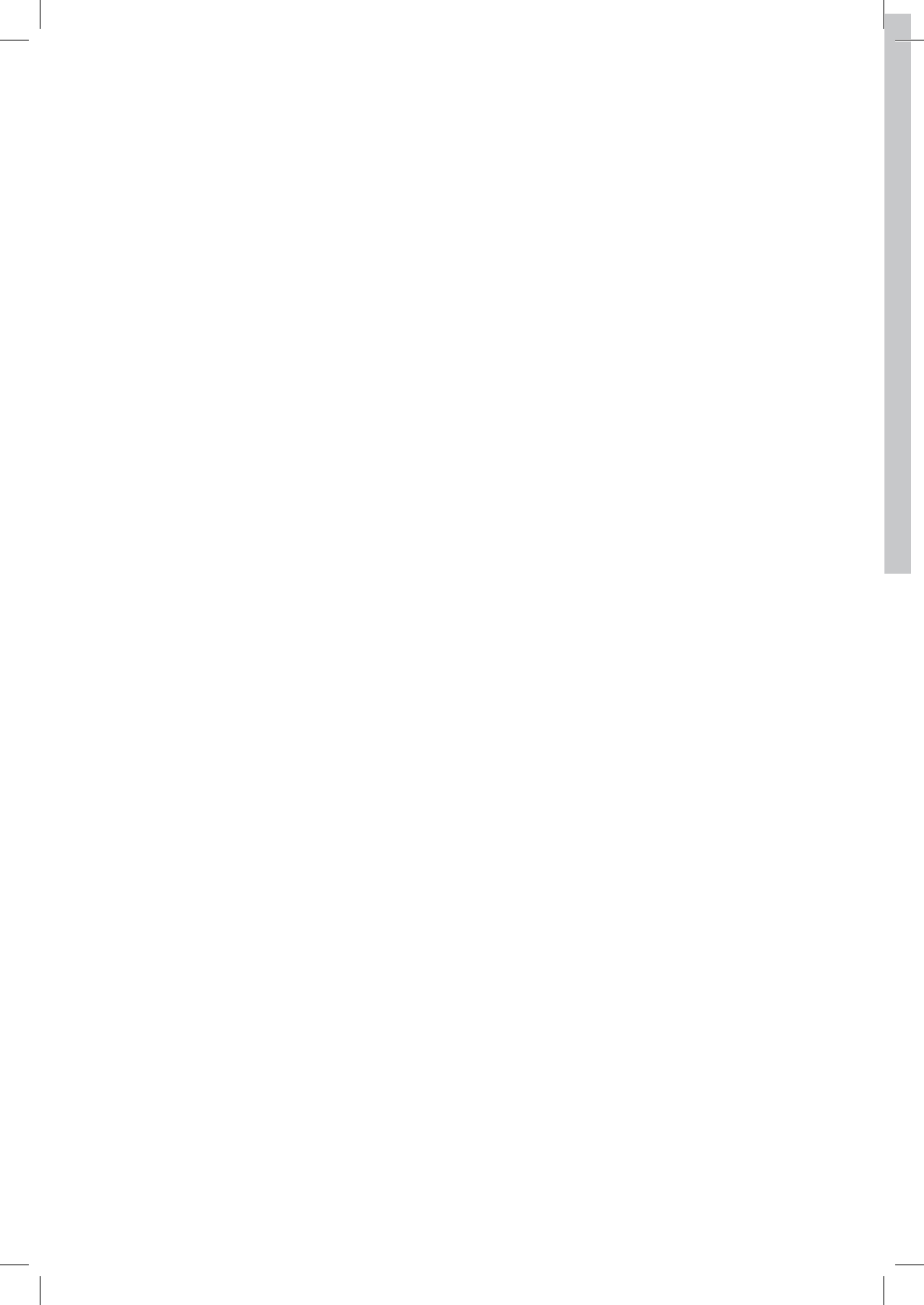
13 Processo de consulta a diversos ministérios e demais órgãos do Executivo coordenado pelo Departamento Econômico do MRE.

CONCLUSÃO

A conformação do grupo BRICS foi uma decisão política que nasce, como o próprio impacto do acrônimo, da percepção de que há um elemento comum entre esses países derivado do lugar peculiar que ocupam na ordem internacional contemporânea. No entanto, esse próprio lugar peculiar deriva de suas singularidades individuais e da capacidade de cada membro em preservá-las e expressá-las. Por isso, não se pode esperar dos BRICS um corpo doutrinário coerente sobre como deve ser a ordem econômica internacional, ou uma atuação coesa em amplo espectro temático ou muito menos que se expressem coletivamente por meio de porta-vozes.

Se o ponto comum por excelência é a relação com a ordem econômica internacional, o G20 aparece aos BRICS como campo natural de exercício de interesses comuns, notadamente em toda a agenda de reforma da governança global. A tensão entre o que é oferecido aos BRICS e o que lhes será cobrado, entretanto, tende, no curto e médio prazos, a ser exacerbada e pode colocar em risco a fluidez dos movimentos iniciais de reforma da governança. Isso pode ficar claro já na próxima reforma de quotas do FMI, que deve estar concluída até janeiro de 2014, quando a “gordura” terá desaparecido e um maior papel para os BRICS implicará cortes expressivos na sobre-representação europeia nos processos decisórios da instituição.

A crise de 2008 teve repercussões que ainda não se desdobraram por completo, como se pode ver na evolução da questão das dívidas soberanas na Europa ao longo de 2011. Assim, não será inesperado se a transição que vivemos avançar por caminhos mais rápidos e imprevistos, alterando os vetores de forças que atualmente dificultam a reestruturação de certos regimes internacionais.





O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL

Lenina Pomeranz

Professora-associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (1959) e doutorado em Planificação Econômica pelo Instituto Plejanov de Moscou de Planificação da Economia Nacional (1967). É organizadora dos volumes *Dinâmica do capitalismo contemporâneo: Homenagem a M. Kalecki* (EdUSP, 2001) e *Perestroika: Os desafios da transformação social na URSS* (EdUSP, 1990). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Rússia, Rússia Pós-Soviética, URSS, Países Pós-Socialistas e Socialismo.



Este texto propõe-se a tecer considerações sobre dois tópicos, quais sejam: (a) Como aumentar o comércio intra-BRICS? (b) O agrupamento dos BRICS pode ser um polo indutor de transformações institucionais no sistema internacional? As considerações estão entrelaçadas entre si, como se verá adiante. Em realidade as considerações sobre o segundo tópico são uma decorrência das considerações sobre o primeiro. Nestas ponderações privilegiam-se as perspectivas que existem sobre os BRICS no Brasil e na Rússia, este último país por constituir objeto de pesquisa continuada da autora.

Começo pela primeira questão. A respeito do comércio intra-BRICS, verificou-se, a partir dos dados de uma pesquisa, que os fluxos comerciais entre os países-membros são muito reduzidos, com exceção daqueles realizados com a China. Isso parece resultar, por um lado, da concentração das relações comerciais de cada país com países e/ou regiões de sua esfera de preponderância econômica e, por outro lado, do não favorecimento resultante das estruturas das pautas de exportação e importação de cada um deles. Assim, a tabela anexa indica, em forma de matriz, as correntes de comércio (exportações mais importações) realizadas entre os países que compõem o grupo BRICS, em termos da participação de cada um deles, conforme aparecem nas colunas, no fluxo total das correntes de comércio de cada um deles, conforme aparecem nas linhas. Os dados estatísticos utilizados correspondem aos últimos períodos em que são divulgados em cada país do grupo, não sendo exatamente homogêneos como fontes. Entretanto, na medida em

que as participações relativas dos países do grupo nas correntes de comércio do país indicado nas linhas são calculadas horizontalmente, em relação ao total do comércio deste país, podem-se fazer algumas digressões, ainda que fugindo um pouco da precisão estatística. Em outros termos, guardada a cautela necessária na análise, os dados da tabela dão uma ordem de grandeza dos fluxos de comércio entre os países que compõem o grupo.

Ressalta da tabela o nível bastante baixo das relações comerciais entre eles, destacando-se somente o papel mais relevante que exerce em todos o comércio com a China: ele representa 16,6% das correntes totais de comércio do Brasil, 10,2% das correntes totais de comércio da Índia e 9,8% das da Rússia.

Conforme foi dito, podem-se aventar duas hipóteses para explicar este baixo nível: (a) o fato de o comércio exterior de cada um dos países dos BRICS estar mais vinculado a uma área própria de preponderância econômica; (b) as dificuldades apresentadas pelas pautas de importação e exportação de cada um deles não favorecem o intercâmbio.

Um levantamento das principais direções dos fluxos de comércio de cada um dos países do grupo indica o seguinte, nos períodos indicados:

- *Brasil*¹: os principais fluxos de comércio do país, entre janeiro e setembro de 2011, ocorreram com os países desenvolvidos, dos quais importou 49,54% do total de suas importações, entre as quais 20,42% vieram dos países da União Europeia. Comportamento idêntico foi apresentado pelas exportações: o Brasil exportou 41,07% do total de suas exportações para os países desenvolvidos, 20,92% para a União Europeia. Os dados para os Estados Unidos, parceiro tradicional do Brasil, indicam que

1 Fonte dos dados: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil. DEPLA. *Estatísticas do Comércio Exterior*. Jan./set. 2011.

a participação relativa do fluxo das importações desse país é praticamente idêntica à do fluxo das importações da China: 14,83% e 14,45% respectivamente. O mesmo não ocorre com as exportações, cuja participação relativa dos Estados Unidos é bastante inferior à da China: 9,77% e 17,67% respectivamente. A alta participação dos fluxos de comércio com a China contribuiu para que as correntes de comércio do Brasil com os países do BRICS somassem 20,2% no período considerado;

- *Índia*²: os principais fluxos de comércio do país, entre abril de 2010 e março de 2011 foram realizados com países em desenvolvimento (36,4%), especialmente com os da Ásia (28,5%), inclusive com a China (9,8%) e com os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (28,6%), em função mesmo da importância que o petróleo e seus produtos têm no seu comércio exterior, como se verá adiante. Restaram 14,7% para os países da União Europeia e 7,2% para os EUA. Foram reduzidíssimos os fluxos comerciais para a África (4,8%) e para a América Latina (3,1%). O desdobramento da direção desses fluxos entre as importações e as exportações não alteram significativamente o quadro: as importações vêm basicamente dos países da OPEP (33,8%) e dos países em desenvolvimento (32,7%), com a Ásia sendo responsável por 26,7% do seu total; da mesma forma, as exportações dirigiram-se primordialmente para os países em desenvolvimento (41,6%), à Ásia em particular (30,9%); e para os países da OPEP (21,5%);
- *China*³: os principais fluxos de comércio da China em 2009⁴ foram realizados com a Ásia (53,2%), nela destacando-se o Japão (10,4% do total). A Europa e os EUA, por sua vez, representa-

2 Fonte dos dados: Reserve Bank of India. *Handbook of Statistics on the Indian Economy*. Abr. 2010/mar. 2011.

3 Fonte dos dados: China National Bureau of Statistics. *China Statistical Yearbook 2010*.

4 Último ano para o qual se dispõe de estatística mais detalhada.

ram 19,3% e 13,5% do total dos fluxos, respectivamente, no período considerado. Embora com algumas diferenças, as proporções se mantêm quando examinados os dados das exportações e importações separadamente. No caso das exportações, comparando-as com o número correspondente ao total dos fluxos comerciais, reduziu-se um pouco a participação da Ásia (47,3% do total delas) e do Japão (passou a 8,1% do total), em favor da Europa e dos EUA, que passaram a representar 22,0% e 18,4% do total das exportações, respectivamente. No caso das importações, no mesmo esquema de comparação com o total dos fluxos comerciais, a participação da Ásia subiu para 60,0% e a do Japão, para 13,0%; as participações relativas da Europa e dos EUA reduziram-se a 16,1% e 7,7%, respectivamente;

- *Rússia*⁵: os principais parceiros da Rússia, indicados pelo órgão central de estatística do país, entre janeiro e agosto de 2011, foram os países da União Europeia, representando quase metade do total dos fluxos comerciais (48,4%) e a China, com 10,0% desse total. Os EUA aparecem em terceiro lugar, com 3,6%. Cabe observar que a participação relativa da China elevou-se quando comparada com a que obteve no mesmo período de 2009, já refletindo, talvez, a perspectiva de um redirecionamento maior da atenção russa para com a China.

Os dados apresentados⁶ corroboram a hipótese de que os fluxos de comércio são prioritariamente realizados com as zonas de preponderância econômica de cada país, não tendo maior importância aqueles referentes aos países do grupo BRICS.

No que diz respeito à composição das pautas de importação e exportação de cada um deles, a hipótese demandaria uma análise

5 Fonte dos dados: Goskomstata.ru. *Staatisticheskii Ejegodnik 2010*.

6 Deixou-se de considerar a África do Sul, por falta de informações estatísticas; pelo que se pode deduzir, no site do serviço nacional de estatística do país, uma página para o relatório está em processo de construção.

se mais detalhada dos bens que as compõem e da direção dos seus fluxos, a fim de não subestimar as possibilidades de expansão dos fluxos comerciais que já se realizam no comércio bilateral entre eles. O que se pode analisar, nos limites das informações disponíveis e dos objetivos deste texto, é a composição das pautas de exportação e importação de cada país como um todo e, eventualmente, como direcionadas de e para os países do grupo⁷.

Começando pelo *Brasil*, os dados disponíveis indicam que, em 2010, os produtos básicos e os produtos semimanufaturados somaram 93,8% do total das exportações; deste percentual, 77,7% representam os primeiros e 16,2%, os segundos. Infelizmente, não se dispõe desta classificação dos bens para a importação. Entretanto, eles são apresentados na forma dos principais produtos, tanto exportados como importados, por país dos BRICS com os quais o Brasil transacionou. Examinando-se os dados de exportação, verifica-se que os principais produtos exportados, tanto para a China, como para a Índia e para a Rússia, não passam de três e somam mais de dois terços do total das exportações para cada um deles. São eles, no caso da *China*, minério de ferro (39,56%), outros grãos de soja (23,17%) e óleos brutos de petróleo. Os produtos de importação apresentam-se mais dispersos e, com exceção das partes para aparelhos receptores de rádio, TV e similares (4,6%), somam entre 1,07% (lâmpadas, tubos e similares) e 1,96% (dispositivos de cristais líquidos). No caso da *Índia*, os principais produtos exportados foram óleos brutos de petróleo e açúcar de cana em bruto, somando 35,9% e 25,1%, respectivamente. Os principais produtos importados foram quatro, destacando-se, porém, o óleo diesel, com 40,8% das importações totais desse país. A exportação de óleo bruto de petróleo e a importação de diesel podem indicar, a se aprofundar a análise, alguma complementaridade nas relações comerciais entre

7 As fontes dos dados são as mesmas referidas anteriormente para cada país.

os dois países. Os dados estatísticos da Índia não dão a direção dos seus fluxos comerciais por produto. Entretanto, observa-se que o país importou mais de US\$ 106 bilhões de petróleo cru e seus produtos, e exportou somente US\$ 41,9 bilhões de produtos de petróleo; o Brasil, por sua vez, importou menos de US\$ 2 bilhões de diesel daquele país, podendo aí haver alguma perspectiva de melhoria das relações comerciais. Nas transações com a Rússia, três produtos marcam a pauta das exportações brasileiras: carnes desossadas de bovino e suíno e açúcar, que somaram 24,6%, 13,4% e 38%, respectivamente, em um total superior a 75%. Em contrapartida, o Brasil importou primordialmente fertilizantes variados, em um total de 38,7% do total das importações brasileiras da Rússia. As relações do comércio bilateral não se fazem sem dificuldades, especialmente em relação às carnes exportadas. Aparentemente, isso está relacionado com a concorrência de outros países e com o objetivo traçado pelas autoridades do país de tornarem-se autosuficientes em produtos alimentícios⁸.

Assim como o Brasil, a Rússia é um país que exporta primordialmente produtos básicos e semimanufaturados. No total das suas exportações para os países do chamado exterior distante (países que não conformam o exterior próximo, compreendido pelos países de sua esfera imediata de influência), eles representaram, em 2009, 83,4%, sendo 70,2% de produtos minerais – petróleo, entre eles – e 13,2% de metais, pedras preciosas e produtos deles derivados. Sabe-se que a economia russa é extremamente dependente da exportação de petróleo e gás e que, desde o começo da década de 2000, as autoridades vêm se propondo introduzir mudanças na estrutura econômica do país, de maneira a reduzi-la.

8 Ver referência ao Programa Estatal de Desenvolvimento da Agricultura e de Regulação dos Mercados de Produtos Agrícolas, Matérias Primas e Alimentos 2008-2012. POMERANZ, Lenina. "Brasil-Rússia: parceria estratégica nas relações econômicas". In: ZHEBIT, Alexandr (org.). *Brasil-Rússia: história, política, cultura*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

Entretanto, não se deve prever que isto se faça no curto prazo. Embora nas estatísticas de comércio exterior não sejam discriminados os países para os quais a exportação destes produtos é feita, sabe-se, de outras fontes, que o principal mercado consumidor deles se encontra na Europa, começando a crescerem as perspectivas de seu crescimento na China. Comparando os períodos de janeiro a agosto de 2010 e 2011, o comércio entre a Rússia e a China aumentou 47,3%, mais que o crescimento do comércio com os EUA (36,9%) e com os países da União Europeia (32,8%). A complementaridade das relações comerciais entre a Rússia e a China deve, entretanto, ser colocada no âmbito mais amplo dos interesses geopolíticos que os unem, tendo o primeiro-ministro russo Vladimir Putin expressado as suas intenções – uma vez eleito presidente do país em 2012⁹ – de voltar mais sua atenção para o parceiro estratégico. Quanto às importações, máquinas e equipamentos, representaram 46,0% do total delas (em grande parte, automóveis), cabendo 17,5% aos produtos alimentícios – percentual em que entra o Brasil – e 17,6% aos produtos de borracha.

A *Índia* e a *China* apresentam uma estrutura de suas pautas de exportação na qual predominam os produtos manufaturados: na *Índia*, no período entre abril de 2010 e março de 2011, estes produtos representaram 66,1% do total exportado, sendo 27,0% correspondentes a bens de engenharia, entre os quais se incluem produtos industriais intermediários metalúrgicos; já foi falado sobre a importância dos produtos do petróleo, tanto na exportação (16,5%), quando na importação (30,1%). De certa maneira, isso explica a direção do fluxo comercial de e para os países da OPEP. Na *China*, a concentração das exportações em produtos manufaturados, em 2009, foi da ordem de 94,7%, cabendo a máquinas e equipamentos de transporte 49,1% do total exportado. A estrutura da

9 O cenário político eleitoral permite afirmar que será eleito.

pauta das importações diminui a concentração observada na das exportações: na Índia, os bens de capital somaram somente 20,3% do total importado, devendo-se observar a importação de produtos principalmente relativos às exportações (14,1%) e de ouro e prata (10,1%); na China, a participação dos bens manufaturados ficou em 71,2%; e a de máquinas e equipamentos de transporte, em 40,5%, enquanto aumentou para 28,8% a participação relativa dos bens primários.

A conclusão que resulta deste quadro é que, a despeito do bom nível de relações comerciais bilaterais, em torno de alguns produtos, o incremento do comércio intra-BRICS não parece ser relevante para estimular maior coesão e/ou institucionalização do grupo. Portanto, os fatores de coesão do grupo – admitindo que ela seja do interesse dos seus participantes – devem ser buscados em outra esfera.

Observando-se as tentativas de institucionalização, ainda que informal do grupo, nas sucessivas reuniões de Cúpula das altas autoridades de cada país¹⁰, assim como nas reuniões temáticas em nível ministerial e de assessoria, verifica-se que elas ganharam corpo e se incrementaram a partir de 2009, período da crise financeira que acometeu o mundo a partir do seu desencadeamento nos EUA. Graças às políticas adequadas adotadas pelo governo brasileiro, o país conseguiu superar os efeitos da crise rapidamente. Não foi exatamente o que ocorreu com a Rússia, onde os impactos da crise internacional foram muito sentidos, apesar das medidas específicas adotadas pelo governo para socorro de suas empresas e bancos¹¹. Embora se amplie o arco de suas contribuições para além da questão financeira, para envolver questões de saúde, agricultu-

10 A Cúpula de 2009 aconteceu em Ecatimburgo, Rússia; a Cúpula de 2010, em Brasília, Brasil; e a Cúpula de 2011, em Sanya, China.

11 POMERANZ, Lenina. "Rússia: mudanças na estratégia de desenvolvimento pós-crise?". In: PINELLI ALVES, André Gustavo (org.). *Uma longa tradição: vinte anos de transformações na Rússia*. Brasília: IPEA, 2011.

ra, energia, meio ambiente e igualdade, entre outras, indiscutivelmente a preocupação com a governança do sistema financeiro marcou a criação do grupo como tal. São significativas as conclusões a que chegaram os Chefes de Estado e de Governo na Cúpula realizada em 2009: as primeiras quatro delas (dentre as quinze acordadas) referem-se à questão financeira, enfatizando o papel central das Cúpulas do G20 para a solução da crise financeira. Espera-se, nesse sentido, que a Conferência da ONU acerca da crise financeira e econômica mundial e seus impactos sobre o desenvolvimento alcance resultado positivo, comprometendo-se com o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais e definindo os princípios nos quais deveria apoiar-se a reforma da arquitetura financeira e econômica. A ênfase na questão financeira continuou nas Cúpulas de 2010 e 2011, mas cedeu lugar, nesta última, antes da explosão da crise europeia, às questões da segurança e da paz internacional, em função da “preocupação com a turbulência no Oriente Médio, no norte e no oeste da África”, assim como da “questão da Líbia”. A solução para esta última deveria ser encontrada por meios pacíficos e a partir do diálogo com a ONU, expressando o grupo, igualmente, apoio ao Painel de Alto Nível da União Africana sobre a Líbia.

Com o agravamento da crise financeira na Europa, casada com a crise política que assola o continente, a questão do sistema financeiro voltou à tona, ainda que sem deixar de considerar as questões da segurança e da paz internacional, como se pode constatar pela realização em Nova York, em setembro de 2011, de reunião entre os Ministros das Relações Exteriores dos países do grupo BRICS, que se focou nas situações na Síria e na Líbia.

Ambas estas questões estão atualmente no centro da arena internacional. A partir do que se pode depreender das conclusões consensuais a que chegaram as Cúpulas dos líderes dos BRICS já referidas, tais preocupações podem ser, sim, objeto de uma atuação

acordada entre esses países, especialmente quando são recorrentes as análises sobre a falta de liderança política nos países mais desenvolvidos para o enfrentamento da crise financeira na zona do euro. Dois fatos indicam que uma ação articulada para influir na busca de soluções para a crise pode ser desenvolvida: por um lado, a conclamação dos líderes europeus aos países emergentes, especialmente os BRICS, no sentido de contribuírem com recursos de suas reservas para socorrer os países endividados; e, por outro lado, o fato de já terem sido acordadas propostas de atuação no G20 e de elevação da responsabilidade dos países dos BRICS, por meio de uma maior participação no FMI, proporcionada pela elevação de suas quotas neste organismo. A questão está em discutir as alternativas sobre a mesa, aproveitando as experiências das crises de endividamento vividas pelos países da América Latina e levando em consideração a crise social e política já provocada pelas medidas de austeridade propostas para os países europeus menos desenvolvidos e não só para eles, como testemunham as violentas demonstrações da parcela menos favorecida da população no palco londrino. Deve-se assinalar, neste sentido, que crescem notavelmente as análises de conhecidos especialistas econômicos, insistindo no caminho do desastre e do fracasso dessas medidas.

A atuação no plano da segurança e da paz internacional também pode ser articulada, ainda que se apresente com mais dificuldades. Embora acordados em atribuir um papel relevante ao Conselho de Segurança da ONU neste plano, existem interesses conflitantes em relação à composição deste Conselho e à reforma do organismo. Não obstante disponham alguns países do grupo BRICS de armamento nuclear e exista posição de consenso entre eles a propósito de se buscar solução pacífica e negociada dos vários conflitos irrompidos pelo mundo, o grupo não parece ainda dispor do poder político necessário para fazer-se ouvir. De todo modo, a articulação da atuação dos BRICS neste plano também pode e deve ser feita.

O Brasil atribui bastante importância ao grupo BRICS e a uma atuação concertada dos países que o compõem no âmbito do G20, com vistas à promoção do crescimento econômico como meio de sair da crise e à busca de soluções pacíficas e negociadas para os conflitos internacionais. Isso pode ser constatado pela multiplicação de eventos internacionais de que participa com os demais membros do grupo. É louvável, por sua vez, a precaução com que se manifestam as autoridades brasileiras frente aos conflitos mais recentes, especialmente no corrente caso da ameaça de um ataque militar às instalações nucleares do Irã.

A Rússia, por sua vez, também atribui uma importância muito grande ao agrupamento. Em comunicado emitido para a imprensa sobre a reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos países-membros dos BRICS, realizada em setembro, em Nova York, o Ministro das Relações Exteriores da Rússia expressa sua satisfação com o alto nível da interação existente entre os integrantes dos BRICS no âmbito da ONU, caracterizado pela coincidência ou proximidade de posições em um amplo espectro de questões da agenda internacional. Segundo o comunicado, a Rússia atribui enorme importância ao desenvolvimento da interação com os parceiros dos BRICS no âmbito do G20: o país considera a participação nos BRICS um dos principais impulsionadores de sua política externa e pretende contribuir ativamente para o fortalecimento desta associação. Na prática, esta disposição se expressa não só no apoio aos eventos organizados pelo grupo: por exemplo, a instituição recente, junto ao Ministério das Relações Exteriores, de um Conselho Científico junto ao Comitê Nacional de Pesquisas sobre os BRICS (CNPB), constituído como uma organização não governamental (ONG), com representantes da Academia de Ciências da Rússia e da Fundação Rossiiskii Mir, para coordenar todos os estudos e pesquisas realizadas no país sobre o papel dos BRICS e de outras potências emergentes na política e na economia mundiais, assim

como para promover a posição russa e elaborar avaliações de especialistas sobre o cenário internacional.

Os êxitos e as dificuldades de articulação de uma atuação coordenada dos países integrantes dos BRICS a respeito dos dois temas mencionados mereceriam uma análise mais acurada, seja no âmbito do Itamaraty, seja no âmbito acadêmico. No entanto, mesmo no plano em que estão sendo considerados neste texto, permitem responder positivamente à questão que nele se pretendeu considerar.

Tabela - Correntes de comércio entre os Países do grupo BRICS (% em relação às correntes totais de cada país indicado nas linhas)

	Brasil	China	Índia	Rússia	Afr. Sul
Brasil ⁽¹⁾	xxx	16,6	1,98	1,62	0,55 ⁽²⁾
China ⁽³⁾	3,6	xxx	3,7	3,3	1,4
Índia ⁽⁴⁾	1,2	10,2	xxx	0,8	1,8
Rússia ⁽⁵⁾	1,1	9,8	1,9	xxx	xxx
Afr. Sul ⁽⁶⁾	0,55	1,4	1,8	xxx	xxx

Fontes dos dados brutos:

Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Comércio e Indústria. DEPLA. Estatísticas do Comércio Exterior.

China. China Statistical Yearbook 2010.

Índia. Reserve Bank of India. Directorate General of Commercial Intelligence and Statistics.

Rússia. Goskomstat. Statisticheskii Ejegodnik 2010.

Notas: (1) janeiro/setembro 2011; (2) janeiro/setembro 2010; (3) 2010; (4) abril 2010/março 2011; (5) 2009, último ano para o qual existem dados discriminados por país; (6) dados derivados das correntes comerciais mantidas com os demais países.



O BRASIL, OS DEMAIS BRICS E A AGENDA DO SETOR PRIVADO

*João Augusto Baptista Neto,
Gustavo Cupertino Domingues e
Alisson Braga de Andrade**

Mestrado em Direito Internacional e Economia pela Universidade de Berna (2008-2009), Mestrado em Comércio Exterior pela Universidade Católica de Brasília (2003-2004), Graduação em Economia pela Universidade de Brasília (1996-2001). Experiência profissional: MDIC – Coordenador-Geral de Negociações Extrarregionais da SECEX (2010), Escritório de Propriedade Intelectual da Suíça (2009), MDIC – Secretaria de Comércio e Serviços (2005-

* Servidores do Departamento de Negociações Internacionais do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior.

-2007); MDIC – Secretaria de Comércio Exterior (2003-2004). Principais atividades: relacionamento bilateral com a América do Norte, Europa, África e Ásia; negociação de acordos de comércio regional (MERCOSUL) com foco em bens; elaboração de estudos comparativos sobre os acordos comerciais e estudos de impacto; experiência no desenvolvimento de ferramentas *online* de informação sobre tarifas; assuntos multilaterais e temas relacionados à OMC.

BRASIL, OS DEMAIS BRICS E O SETOR PRIVADO BRASILEIRO

Muito tem se falado sobre a importância crescente de Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul para a economia mundial, e diversas projeções indicam que será cada vez mais significativo o desempenho econômico-comercial destes países nos próximos anos. De fato, o agrupamento desses cinco grandes países emergentes já demonstra a sua força: PIB combinado de US\$ 18,5 trilhões, 40% da população mundial e 25% da cobertura terrestre do planeta. Além de grandes receptores de investimentos, estes países passaram mais recentemente a intensificar o processo de internacionalização de suas empresas por todo o mundo.

A soma das iniciais, definida pelo acrônimo BRICS¹, representa mais que uma simples união de letras. O termo transformou-se em elemento para análises políticas e econômicas e mais recentemente deu origem também a um fórum governamental para discussão de temas de interesse comum entre os países e de ações conjuntas em fóruns multilaterais. Como observa Baumann², “este é provavelmente um caso sem precedente histórico, no qual um acrônimo é convertido em motivação expressiva de esforços diplomáticos e de iniciativas comerciais”.

1 O acrônimo criado em 2001 no *Global Economics Paper* nº 66 (“Building Better Global Economic BRICs”), da agência Goldman Sachs, e popularizado em 2003 no artigo nº 99 da mesma série, com o título “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”, compreendia apenas Brasil, Rússia, Índia e China.

2 BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*. Brasília/DF: CEPAL/IPEA, 2010.

A constituição do fórum BRIC, hoje BRICS, a partir da inclusão recente da África do Sul³, reforçou as discussões em torno do papel das economias emergentes no cenário global e a inevitável abordagem sobre uma nova ordem multilateral, em que países em desenvolvimento terão um papel mais relevante nas decisões mundiais.

Especificamente no que se refere ao Brasil, é imperativo desenvolver um maior conhecimento de seus parceiros de fórum a fim de preparar-se para explorar as oportunidades e enfrentar os desafios do estreitamento dessa relação. Nesse contexto, o papel do setor privado brasileiro torna-se fundamental. A agenda governamental “intra-BRICS” vem se intensificando, e o mesmo precisa acontecer com a agenda do setor privado. Afinal, o relacionamento entre os empresários brasileiros com suas contrapartes de China, Índia, Rússia e África do Sul determinará a dimensão desta integração. O Estado deve propor mecanismos que estimulem o envolvimento direto de empresários e investidores brasileiros e, assim, ter elementos para construir a política comercial para China, Índia, Rússia e África do Sul.

O objetivo deste texto é analisar três dimensões importantes das relações do Brasil com os demais BRICS: o intercâmbio comercial, os fluxos de investimentos e o papel do setor privado. A segunda e terceira partes do artigo apresentam o perfil do comércio e dos fluxos de investimentos entre o Brasil e cada um dos países da análise. O ano-base utilizado como parâmetro é 2001, justamente o ano de criação do acrônimo BRICS. Na quarta seção, serão discutidos os mecanismos atuais de participação do setor privado no relacionamento econômico brasileiro com China, Índia, Rússia e África do Sul.

³ Essa inclusão ocorreu durante a última reunião de Cúpula dos Chefes de Estado, realizada em Sanya, na China, em abril de 2011.

COMÉRCIO DO BRASIL COM OS DEMAIS BRICS⁴

Intercâmbio comercial do Brasil com os demais BRICS

O comércio do Brasil com os demais BRICS tem crescido de maneira consistente desde 2001. Mesmo entre 2008 e 2009, durante a crise financeira internacional, as exportações brasileiras continuaram a crescer com destino a esses países. Para estes países, essas exportações representavam 6,4% do total em 2001 e passaram para 19,7% em 2010.

A mesma tendência de crescimento é observada nas importações brasileiras, nas quais a participação dos parceiros dos BRICS saltou de 4,7% em 2001 para 17,9% em 2010.

Tabela 1: Comércio entre o Brasil e os demais BRICS

Período	Exportação		Importação		Corrente de Comércio US\$ milhões FOB
	US\$ milhões FOB	Part. %	US\$ milhões FOB	Part. %	
2001	3.714	6,4	2.621	4,7	6.336
2002	4.905	8,1	2.737	5,8	7.642
2003	7.321	10,0	3.391	7,0	10.712
2004	8.789	9,1	5.343	8,5	14.132
2005	12.261	10,3	7.621	10,4	19.883
2006	14.247	10,3	10.842	11,9	25.089
2007	17.206	10,7	17.023	14,1	34.229
2008	24.033	12,1	27.715	16,0	51.748
2009	28.547	18,7	19.948	15,6	48.495
2010	39.740	19,7	32.502	17,9	72.242

Fonte: AliceWeb – MDIC

A tendência de ampliação do comércio do Brasil com os demais BRICS segue forte em 2011. As exportações brasileiras para os BRICS, entre janeiro e setembro de 2011, cresceram 35% em

⁴ Todos os dados da seção 2 foram extraídos do sistema de informações estatísticas AliceWeb.

comparação com o mesmo período de 2010. As vendas brasileiras passaram de US\$ 29,7 bilhões para US\$ 41,2 bilhões, transformando o bloco em destino de 21,7% das exportações brasileiras. A participação em conjunto de China, Índia Rússia e África do Sul, pela primeira vez, passa a ser superior à participação da União Europeia, tradicional e principal mercado para as exportações brasileiras.

De modo semelhante, as importações brasileiras provenientes de China, Rússia, Índia e África do Sul, entre janeiro e setembro de 2011, atingiram US\$ 31,3 bilhões, com crescimento de 35,5% sobre o mesmo período de 2010. Atualmente, esses países representam o segundo principal bloco fornecedor ao Brasil, superando parceiros tradicionais como EUA e MERCOSUL.

Observa-se deste modo que, em termos quantitativos, o comércio brasileiro com os demais BRICS segue em movimento satisfatório de expansão, mas a diversidade e a qualidade da pauta exportadora brasileira ainda deixam a desejar. As exportações brasileiras para esses países são concentradas em *commodities* agrícolas e minerais. Considerando o período de janeiro a setembro de 2011, 80% da pauta brasileira para os demais integrantes dos BRICS foram compostos por bens primários. Os semimanufaturados representaram 13% do total e as manufaturas, apenas 7%, conforme os gráficos 1 e 2, a seguir. No mesmo período de 2011, para as exportações totais do Brasil, os básicos representaram 44,7%; os semimanufaturados, 13,7%; e os manufaturados, 39,4%.

Gráfico I - Exportações Brasileiras BRICS

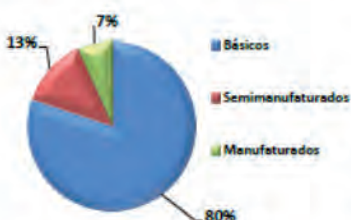
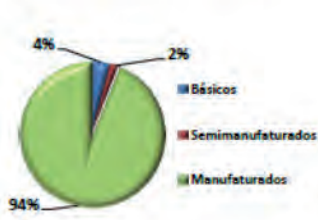


Gráfico II - Importações Brasileiras BRICS



Em relação aos produtos exportados pelo Brasil, nota-se que minério de ferro, soja em grãos e petróleo respondem por 71,3% do total exportado entre janeiro e setembro de 2011. Além disso, a participação de outros produtos industrializados importantes encontra-se em declínio. Como exemplo, podem ser citados: óleo de soja (redução de cerca de 6,0% no valor exportado de janeiro a setembro de 2010 comparado ao período entre janeiro e setembro de 2011), laminados planos (redução de 30% no mesmo período), bombas e compressores (redução de cerca de 9,0%) e chassis com motor (redução de 13,6%).

ANÁLISE DO PERFIL COMERCIAL DOS DEMAIS BRICS COM O BRASIL

Cada um dos demais membros dos BRICS possui sua própria característica na relação comercial com o Brasil. Entre janeiro e setembro de 2011, a China foi responsável por 79,6% da corrente de comércio brasileira entre os parceiros dos BRICS. Em 2001, esse país respondia por apenas 3,3% das exportações brasileiras e 2,4% das importações. Atualmente, a China é destino de cerca de 15% das exportações brasileiras e fornecedora de 14,1% das nossas importações. Todos os outros países dos BRICS apresentam participação no comércio exterior brasileiro significativamente mais reduzida que a da China. Índia participa com 9,7%⁵, Rússia com

5 Mesmo com o Acordo de Preferências Tarifárias assinado entre o MERCOSUL e a Índia, em vigor desde 2009, ainda não foi possível incrementar o comércio bilateral. Talvez a Índia seja o país dos BRICS em que o comércio esteja mais abaixo do potencial. O Acordo ainda é tímido, limitado a cerca de 500 produtos de ambos os lados, e sua eventual ampliação poderá significar um importante passo para o incremento das trocas de lado a lado.

8,0%⁶ e África do Sul⁷ com apenas 2,7% da corrente de comércio com o Brasil.

Outro relevante fator de comparação no comércio do Brasil com os demais membros dos BRICS é a composição da pauta. Entre janeiro e setembro de 2011, 83,7% das exportações para a China foram produtos básicos. Já os semimanufaturados e manufaturados representaram 11,8% e 4,5% do total expedido para o país asiático. O principal produto exportado é o minério de ferro, que, em 2010, representou 43,3% das vendas do Brasil para a China. Da mesma forma, as exportações brasileiras para Índia e Rússia são concentradas em produtos básicos ou de pouco valor agregado: açúcar e carnes respondem por 83% das exportações para a Rússia e petróleo e açúcar, por 65,9% das exportações para a Índia.

Em termos gerais, pode-se dizer que o comércio com os russos se faz pela troca de carnes e açúcar por fertilizantes, e, com a Índia, pela troca de petróleo e açúcar por combustíveis (grande capacidade de refino indiana).

Por fim, cabe analisar o comércio entre Brasil e África do Sul. À exceção dos demais países, o intercâmbio bilateral apresenta participação elevada de produtos de maior valor agregado, 67,8% das exportações brasileiras e 60,4% das importações são de manufaturados. Os principais produtos exportados para a África do Sul no período de janeiro a setembro de 2011 foram: carne de frango (12,3% do total), autopeças (8,0%), tratores (6,9%), veículos

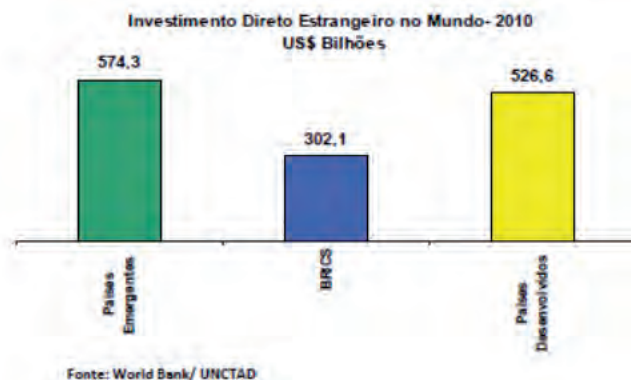
6 A participação da Rússia no comércio exterior brasileiro mantém-se estável nos últimos anos. Considerando o ano de 2001, ano da criação do acrônimo BRICS e referência para as análises deste artigo, as exportações brasileiras com destino à Rússia mais que triplicaram e as importações quadruplicaram. Esse foi um ano difícil principalmente para os exportadores brasileiros de carne. O embargo imposto por Moscou às exportações brasileiras de carne e as questões relacionadas à adesão da Rússia à OMC restringiram o comércio desses produtos. Desde junho de 2011, as exportações brasileiras de Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso estão proibidas, por questões sanitárias.

7 Brasil e África do Sul possuem um Acordo de Preferências Tarifárias por meio de suas Uniões Aduaneiras – MERCOSUL e SACU –, mas o acordo ainda não está em vigor. Espera-se que o comércio bilateral ganhe um novo impulso com sua entrada em vigência, já que ele contempla cerca de 2.000 códigos.

de carga (6,5%) e chassis com motor para automóveis (5,6%). Os produtos mais relevantes na importação foram: hulhas (11,4%), motores (9,6%), laminados de ferro (10%) e barras de alumínio (7,7%).

INVESTIMENTOS

A participação dos países em desenvolvimento como receptores de Investimento Estrangeiro Direto (IED) tem crescido continuamente. De acordo com a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 2010, os países em desenvolvimento receberam 52% do fluxo global de IED, superando, assim, as economias desenvolvidas⁸. No mesmo ano, as economias emergentes da Ásia, América Latina, África e a Rússia foram destino de US\$ 574,3 bilhões em investimento. Entre os países em desenvolvimento, os BRICS foram destaque, com US\$ 302,1 bilhões de fluxo de IDE⁹.



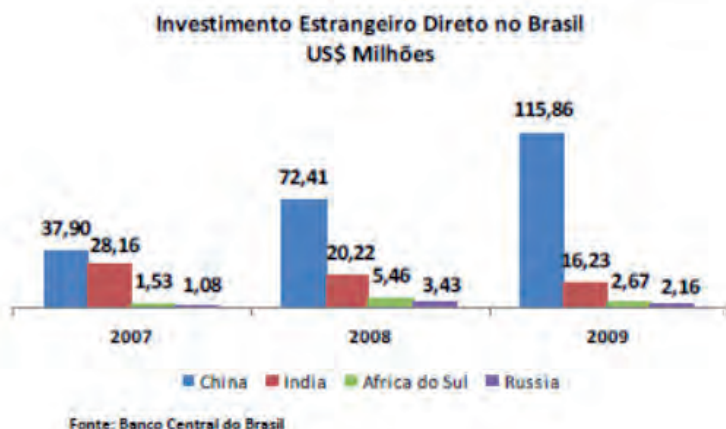
8 UNCTAD. *World Investment Report 2011*. Disponível em: <<http://www.unctad-cs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf>>.

9 The World Bank. Disponível em: <http://search.worldbank.org/all?qterm=BRIC+FDI&intitle=&as_sitesearch=&as_filetype=>>.

O Brasil, por exemplo, em 2010, passou da 15ª posição para a 5ª no *ranking* dos principais destinos de IDE – com um total US\$ 48 bilhões. O país é o mais internacionalizado dentre os membros dos BRICS em termos de estoque de IED em relação ao seu PIB (18%), seguido por Rússia (13%), Índia (10%) e China (9%)¹⁰.

Além de terem se tornado destino privilegiado para investimentos, os BRICS também têm intensificado o processo de internacionalização produtiva de suas empresas e ampliaram os investimentos no exterior. Em relação ao total mundial, os fluxos de IED oriundos dos BRICS saltaram de 1,38%, no período de 1992 a 1999, para 3,48% entre 2000 a 2008¹¹.

No entanto, cabe registrar que os demais BRICS ainda possuem pouca relevância, em termos relativos, como investidores no Brasil. No triênio 2007-2009, os investimentos chineses no país totalizaram US\$ 226,1 milhões (0,13% do total); os da África do Sul, US\$ 9,7 milhões (0,01%); os da Rússia, US\$ 6,7 milhões (0,01%); e os da Índia, US\$ 64,4 milhões (0,06%)¹².



¹⁰ IPEA. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14313>.

¹¹ IPEA. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60art07.pdf>>.

¹² Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/Ingressos/planilhas/DivulgacaoPaíses07.xls>>.

A China, principal investidor do bloco no Brasil, vem construindo uma base internacional de fornecimento de matérias-primas para suas indústrias, e isso tem se refletido em suas opções de investimento no Brasil. Porém, mais recentemente, nota-se significativa alteração no perfil do IED chinês no Brasil. Os anúncios ocorridos em 2011 têm como foco empresas do setor financeiro e empresas de maior cunho tecnológico¹³, tais como as montadoras de veículos, máquinas pesadas e fabricantes de produtos de telecomunicação e eletroeletrônicos.

Outro destaque entre os investidores no Brasil é o recente avanço dos investimentos indianos em setores como telefonia celular, produção agrícola e serviços de tecnologia da informação (TI). Para 2012, caso sejam confirmados os investimentos indianos anunciados para o Brasil, o fluxo de IDE da Índia para o Brasil poderá totalizar US\$ 5,3 bilhões, um grande salto se comparado ao estoque atual de US\$ 356 milhões. Os investimentos indianos no Brasil previstos para 2012 têm foco no setor de mineração, siderurgia, energia e hotelaria¹⁴.

UMA AGENDA PARA O SETOR PRIVADO

O baixo valor agregado do comércio exterior brasileiro para os BRICS e a pequena participação do IDE brasileiro com destino a China, Índia, Rússia e África do Sul demonstram a necessidade de maior engajamento do setor privado nacional na relação comercial com esses países.

Entre as atividades que podem estimular o envolvimento dos empresários nacionais, podemos destacar a organização de atividades de promoção comercial, a participação em feiras e rodadas de

¹³ CEBC. *Investimento Chinês no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cebc.org.br/sites/500/521/00001674.pdf>>.

¹⁴ Ver reportagem da revista *Istoé* com dados sobre investimentos da Sobeet: <http://www.istoed Dinheiro.com.br/noticias/65560_NAMASTE+INDIA>.

negócios, o trabalho contínuo de CEO fóruns, além da participação conjunta do Estado e setor privado em missões governamentais e empresariais, principalmente quando se trata de economias com forte participação estatal como China, Índia e Rússia.

A cooperação entre o empresariado brasileiro e o Estado é importante notadamente na relação comercial com a China, já que o Estado chinês tem a prerrogativa de determinar tanto as quantidades importadas das principais *commodities* exportadas pelo Brasil, quanto quais os setores prioritários para investimento estrangeiro em território chinês e para investimento chinês no exterior¹⁵.

As atividades de promoção comercial devem ter um papel privilegiado na agenda para o setor privado brasileiro para China, Índia, Rússia e África do Sul. Apesar de terem sido realizadas 24 atividades de promoção comercial para a China em 2011 e, em 2012, estarem previstas mais três atividades em grandes eventos e feiras, a participação brasileira nesses eventos precisa ser ampliada¹⁶. Para a África do Sul foi realizada missão comercial em novembro de 2011, e ainda não estão previstas atividades para 2012. Para Índia, também para 2012, estão previstas três missões comerciais, sendo duas para Nova Delhi e uma para Chennai e terão foco nos setores de alimentos, máquinas e calçados. Já para a Rússia está prevista uma atividade de promoção comercial em 2012, que se dará na Feira Internacional de Produtos Alimentícios, Bebidas e Matérias-Primas (PRODEXPO). A atuação brasileira na feira russa terá foco na promoção das vendas de carnes e produtos congelados¹⁷.

15 O National Development Reform Commission (NDRC) é o principal órgão responsável pela autorização de investimentos estrangeiros na China e determina as quantidades importadas das principais *commodities* agrícolas pela China. Para obter mais informações sobre a atuação do NDRC acesse: <<http://en.ndrc.gov.cn/mfndrc/default.htm>>.

16 A agenda das atividades de promoção comercial para 2012 ainda está sendo construída e provavelmente vai ser ampliada, de acordo com informações da Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX).

17 Fonte: APEX, com base nos Programas Setoriais Integrados (PSI) já definidos para 2012 para China, Índia e Rússia. Até o momento, a APEX ainda não havia definido atividades de promoção comercial previstas para a África do Sul em 2012.

Outro aspecto da agenda do setor privado brasileiro para os BRICS é a criação e o desenvolvimento de uma agenda contínua para os CEO fóruns entre o Brasil e os demais países dos BRICS. Os CEO fóruns são um importante instrumento para que os empresários desenvolvam uma agenda própria de temas de interesse bilaterais. Trazem para a agenda bilateral temas de interesse do setor privado e comumente apresentam recomendações para os governos sobre meios de ampliar comércio e investimentos.

Atualmente, o Brasil conta com o CEO Fórum com a Índia e o CEO Fórum do IBAS, mecanismo criado em outubro de 2011 no âmbito do diálogo político entre Brasil, África do Sul e Índia. No entanto, o mecanismo empresarial mais antigo é o CEO Fórum Brasil-Índia, criado em 2007 e presidido pela Petrobras, pelo lado brasileiro, e pelo grupo Tata, para a Índia. O CEO Fórum Brasil-Índia é formado por 16 empresas indianas e 13 brasileiras; no entanto, apesar da relevância dos participantes do mecanismo, ainda não houve reuniões.

CONCLUSÕES

O sucesso internacional dos BRICS se deve tanto ao contínuo crescimento econômico observado quanto à maior participação no comércio internacional desses países, o que demonstra a relevância desse grupo de países no cenário atual de transição econômica. Assim, dentre os fatos observados neste artigo sobre a relação comercial do Brasil com os demais BRICS, destacamos:

1. o comércio do Brasil com os BRICS tem crescido gradativamente, com forte tendência para rápida ampliação nos últimos anos. Os BRICS se tornaram, em 2011, o principal mercado para as exportações brasileiras, com 21,7% de participação, superando pela primeira vez a União Europeia;
2. em termos quantitativos, esse comércio segue movimento satisfatório de expansão, porém com uma pauta exportadora

cada vez mais concentrada em *commodities* agrícolas e minerais. Além disso, a participação de outros produtos industrializados importantes encontra-se em declínio;

3. cada um dos demais BRICS possui sua própria característica na relação comercial com o Brasil: há diferenças na participação de cada país, na composição das pautas de exportação e importação, porém há concentração da pauta de exportações brasileiras em poucos produtos. A exceção à regra é a África do Sul, que, no entanto, possui a menor participação no comércio exterior brasileiro entre os demais integrantes dos BRICS;
4. apesar de o Brasil ser o 5º principal receptor de investimentos, os demais países dos BRICS ainda possuem pouca relevância para o IED local. O único país do bloco que aparece na lista dos principais investidores no Brasil é a China, com apenas 0,08% do total. Além disso, o crescente investimento das empresas brasileiras no exterior ainda não prioriza China, Rússia, Índia e África do Sul. Os principais destinos do IED brasileiro são: Europa, América Latina e os EUA.

Os destaques mencionados evidenciam que há espaço para um maior engajamento do setor privado brasileiro na relação comercial com os demais BRICS. Além do esforço de governo, ainda há muito que se fazer na área de promoção comercial e para melhorar o acesso aos produtos brasileiros nesses mercados. No entanto, sem um efetivo engajamento dos setores exportadores, a aproximação política significará pouco em termos de ampliação e diversificação das exportações brasileiras.

É sabido que o tema do acesso a mercados esbarra em diversas situações que envolvem questões tarifárias, não tarifárias, além de atuação de estatais nos mercados de destino. Apesar disso, é necessário dirimir o desequilíbrio no valor agregado entre produtos exportados e importados pelo Brasil aos demais membros dos BRICS.

Uma alternativa seria a utilização do acesso ao mercado brasileiro como moeda de troca em futuras negociações para a entrada de produtos de interesse brasileiro na China, Índia, Rússia e África do Sul.

A ampliação de Acordos Preferenciais de Comércio já negociados, como nos casos de Índia e África do Sul (via União Aduaneira da África Austral – SACU, formada pela África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia), poderia resultar em efeitos concretos para a diversificação comercial pretendida. Além disso, reforçaria a participação dos outros países dos BRICS na pauta comercial do Brasil.

BIBLIOGRAFIA

BAUMANN, Renato. *O Brasil e os demais BRICS, Comércio e Política*. Brasília/DF: CEPAL/IPEA, 2010.

GOLDMAN SACHS. Building Better Global Economic BRICs. *Global Economics Paper*, nº 66, 2001.

GOLDMAN SACHS. Dreaming With BRICs: The Path to 2050. *Global Economic Paper*, nº 99, 2003.

UNCTAD. *World Investment Report 2011*. Disponível em: <<http://www.unctad-cs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

CEBC. *Investimento chinês no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cebc.org.br/sites/500/521/00001674.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

PINELI Alves, Andre; LEÃO, Rodrigo; SCHATZMANN, Samira. *As transnacionais emergentes*. Brasília/DF: IPEA, 2010. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60art07.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

IPEA. *O tempo do BRIC*. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14313>. Acesso em: 21 nov. 2011.

POLO, Erica. Namastê, Índia. *Isto é dinheiro*, nº 727, set. 2011. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/65560_NAMASTE+INDIA>. Acesso em: 21 nov. 2011.

FONTES DA INTERNET:

AliceWeb: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>.

National Development Reform Commission (NDRC): <<http://en.ndrc.gov.cn/mfndrc/default.htm>>.

The World Bank: <<http://worldbank.org>> (data on FDI).

APEX: <<http://www.apexbrasil.com.br/portal/>>.

Banco Central do Brasil: <<http://www.bcb.gov.br>> (investimentos no Brasil).



RELAÇÕES COMERCIAIS E DE INVESTIMENTOS DO BRASIL COM OS DEMAIS PAÍSES DOS BRICS

Márcio Pochmann

Presidente da Fundação Perseu Abramo. Foi presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) de 2007 a 2012. Economista formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com especialização em ciências políticas e em relações do trabalho. É doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Docente da Unicamp desde 1995, Pochmann é professor livre-docente licenciado na área de economia social e do trabalho e também pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da UNICAMP desde 1989. Foi diretor executivo do centro entre 1997 e 1998. Também já foi consultor do Departamen-

to Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e de organismos multilaterais das Nações Unidas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Foi ainda secretário municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de São Paulo entre 2001 e 2004. Já escreveu e organizou mais de 30 livros, entre eles *A década dos mitos*, vencedor do Prêmio Jabuti na área de economia em 2002, e a série *Atlas da exclusão no Brasil*.

1. INTRODUÇÃO

O acrônimo criado em 2001 no *Global Economics Paper* nº 66 (“Building Better Global Economic BRICs”) da agência Goldman Sachs e popularizado em 2003, no artigo nº 99 da mesma série, com o título “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”, repete-se como mantra e ainda causa estranheza por cada um dos países que compõem as desejadas letras do proclamado novo centro dinâmico do crescimento mundial. Alguns tentaram, em vão, retirar um ou outro país da sigla, como no artigo “Taking the R out of the BRIC”, da agência Knowledge Wharton, publicado em 2010; mas, por ora, o grupo tem-se expandido e atualmente é composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

A importância desse jogo de letras para os Estados, as agências e para todos os interessados em negócios internacionais é que isso expressa um deslocamento fundamental da dinâmica de acumulação global para países antes considerados secundários (ou do antigo “segundo mundo” socialista) às decisões transacionais de investimento. A evidência desse fenômeno é o crescimento da demanda global, que se concentrou nos BRICS nos últimos anos, sobretudo durante e depois da crise internacional. No período entre 2008 e 2009, em meio às turbulências da crise financeira internacional, o grupo explicou 2/3 do crescimento da demanda global, com a expectativa de que sigam contribuindo de maneira majoritária para os próximos dez anos.

Esse deslocamento relativo da demanda global teve importante papel no período da crise financeira, pois o rebatimento dos efeitos da recessão nos países centrais, especialmente nos EUA e na União Europeia, foi rapidamente absorvido pelos BRICS, sem grandes perdas de dinamismo¹.

Nota-se, no entanto, que o protagonismo chinês nos BRICS é incontestado, em termos de contribuição à demanda global, e aprofundou-se com a crise de 2008. Seguida, em ordem decrescente de importância, por Índia, Rússia, Brasil e África do Sul, a China representa a locomotiva não apenas para o crescimento global, mas também para esse grupo dinâmico da acumulação capitalista; é, em outras palavras, o centro dentro desse novo centro. Isso tem implicações profundas sobre a estabilidade do grupo. As grandes assimetrias de tamanho entre a China e os outros países trazem limites e possibilidades às relações entre o Brasil e os BRICS que precisam ser explicitados. Para isso, ver-se-ão brevemente a seguir as relações comerciais e de investimento entre Brasil e os países dos BRICS, e quais são as oportunidades e riscos para o Brasil.

2. AS RELAÇÕES BILATERAIS DE COMÉRCIO

2.1 Brasil-Rússia

As relações comerciais entre Brasil e Rússia têm patamares pouco significativos em termos de volume. Apesar de a exportação brasileira ter decuplicado entre 2000 e 2008, passando de US\$ 423 milhões para US\$ 4,6 bilhões, este montante caiu com a eclosão da crise econômica de 2008, para US\$ 2,8 bilhões em 2009. Em 2010 houve uma recuperação, alcançando US\$ 4,1 bilhões. Em termos relativos, a participação das exportações brasileiras para a Rússia

1 Exceto a Rússia, que foi o único país dos BRICS a enfrentar uma recessão aprofundada em 2008/2009, mas que rapidamente se recuperou no período seguinte.

oscilou entre 2 e 2,5% durante todos os anos. Nota-se uma elevada concentração da pauta de exportação, cujos principais produtos são a carne (produto primário) e o açúcar (produto intensivo em recursos naturais). As importações brasileiras de produtos russos, por sua vez, concentram-se em produtos de média tecnologia e mantiveram-se relativamente estáveis até 2005, passando então a crescer de maneira rápida até 2008, quando alcançaram US\$ 3,3 bilhões; tiveram um aumento surpreendente depois da crise, superando 7% em 2009 e 5% em 2010. A pauta de exportação tem forte participação dos produtos primários e intensivos em recursos naturais (90% em 2000), e as importações concentram-se em produtos de média tecnologia (60 a 80%)².

2.2 Brasil-Índia

Ao contrário do que a efervescência em torno do acrônimo BRICS poderia levar a crer, as relações comerciais brasileiras com a Índia permanecem muito pouco intensas: apesar de a corrente de comércio entre os dois países ter aumentado quase 16 vezes em uma década – de menos de US\$ 500 milhões em 2000 para cerca de US\$ 7,7 bilhões em 2010 –, a participação do parceiro asiático na totalidade do comércio exterior brasileiro alcançou apenas 2% em 2009 e 2010, tendo oscilado em torno de 1% ao longo de quase toda a década. Além disso, o saldo comercial bilateral em produtos de alta tecnologia foi deficitário para o Brasil ao longo de quase toda a década³.

2.3 Brasil-África do Sul

A corrente de comércio com a África do Sul chegou a 1% do total do comércio exterior brasileiro. Além disso, não foi possível observar

² Dados da UN/COMTRADE.

³ Dados da UN/COMTRADE.

um crescimento sustentado dessa área ao longo do período. Ainda que o volume total do comércio bilateral tenha crescido em termos absolutos em modo contínuo e quase quintuplicado até 2008, ano em que atingiu a cifra de US\$ 2,5 bilhões, a participação da África do Sul no comércio exterior brasileiro cresceu até 2005, atingindo apenas 0,89%, e desde então vem caindo de modo contínuo. Deve-se ressaltar que os efeitos da crise nas relações entre os dois países foram severos, reduzindo o comércio bilateral em um terço de 2008 para 2009. Em 2010 houve recuperação, mas sem que fosse possível alcançar nem mesmo o patamar obtido em 2007⁴.

A evolução da pauta comercial bilateral classificada de acordo com a intensidade tecnológica mostra características interessantes. No que tange às exportações, percebe-se que o padrão aqui é distinto do observado para os demais países analisados: na primeira colocação encontram-se os produtos de média tecnologia, que representaram pouco menos da metade das exportações em quase todos os anos da série. Em segundo e terceiro lugares, durante quase toda a década, ficaram as manufaturas intensivas em recursos naturais e os produtos primários, respectivamente. Já as importações foram um pouco menos concentradas, distribuindo-se de maneira razoavelmente equilibrada entre produtos primários, intensivos em recursos naturais e de média tecnologia⁵.

2.4 Brasil-China

As relações comerciais Brasil-China, entre 2000 e 2010, tiveram crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo. Entre 2000 e 2010, as exportações brasileiras para a China elevaram-se de US\$ 1,1 bilhão – 2% do total das exportações do Brasil – para US\$ 30,8 bilhões – 15% do total, ao passo que as importações brasileiras da China cresceram de US\$ 1,2 bilhão –

4 Idem.

5 Idem.

2% do total – para U\$ 25,6 bilhões – 14% do total. Ao longo desse período, o saldo foi positivo para o Brasil em seis anos⁶.

Em termos de participação, a ascensão da China como parceiro comercial tem surpreendido. Em 2000, os dez principais destinos das exportações brasileiras eram em ordem decrescente: EUA, Argentina, Holanda, Alemanha, Japão, Itália, França, Bélgica, México e Reino Unido, os quais respondiam por 66% das exportações brasileiras totais. Em 2010 esse quadro apresentou duas mudanças importantes: (a) uma maior desconcentração geográfica, com os dez maiores destinos das exportações contabilizando 55,3%; e (b) a confirmação da China como maior destino das exportações brasileiras – posição alcançada já em 2009 quando deslocou os EUA – absorvendo 15,2% do total exportado pelo Brasil⁷.

Todavia, a pauta de exportações brasileiras vem se concentrando em produtos básicos. Entre 2000 e 2009, os produtos básicos passaram de 68% para 83% da pauta. Os produtos que apresentaram a maior participação nas exportações, em 2010, foram minérios (40%), oleaginosas (23%) e combustíveis minerais (13%), que juntos responderam por 76% das exportações brasileiras. Pode-se afirmar que ao longo dos últimos dez anos, para cada dólar que o Brasil adquire de suas exportações para China, 87 centavos vêm de produtos primários e de manufaturas intensivas em recursos naturais; sete, dos produtos de média intensidade tecnológica; e apenas dois centavos, das vendas de produtos de alta tecnologia. Os produtos brasileiros que detêm participações significativas no total das importações chinesas são: fumo (46%), oleaginosas (35%), preparação de hortícolas e frutas (21%), minérios (19%) e pasta de madeira e celulose (12%)⁸.

6 Idem.

7 Dados da UN/COMTRADE.

8 Thorstensen, 2011.

A pauta de importação do Brasil com a China por intensidade tecnológica mostra o seguinte comportamento: as importações de produtos de alta tecnologia aumentaram significativamente em termos de valores entre 2000 e 2010, saindo de US\$ 487 milhões em 2000, para US\$ 8 bilhões em 2008 e para quase US\$ 10 bilhões em 2010. A participação chinesa desses produtos no total importado brasileiro nunca foi menos que 36%, atingindo em 2005 uma participação de mais de 50%. Nos dois últimos anos essa participação tem caído ligeiramente, mas com destaque para o aumento das importações de produtos chineses de média intensidade tecnológica de 16%, em 2000, para 44%, em 2009. Trata-se justamente do segmento em que o Brasil tem mais dificuldade de acessar o mercado chinês por meio das exportações. A mesma tendência tem se manifestado no caso dos produtos de média intensidade tecnológica. As participações dos principais produtos chineses importados pelo Brasil em 2009 foram: máquinas e aparelhos elétricos (33%), caldeiras e máquinas mecânicas (20%), químicos orgânicos (7%)⁹.

3. RELAÇÕES BILATERAIS DE INVESTIMENTO

Em relação aos Investimentos Diretos (IDE) feitos entre os países dos BRICS com o próprio grupo, nota-se que a participação dos fluxos oriundos dos BRICS sobre o total de cada país (fluxo intra-BRICS) é pouco significativo se observados pelos dados da metodologia do registro do Banco Central de cada país, apesar de o grupo ter recebido mais de 20% dos fluxos mundiais de IDE e contribuído com quase 14% dos fluxos, ambos em 2009. Essa baixa densidade de IDE intragrupo, no entanto, pode estar subestimada. Como muitos dos investimentos são feitos em praças externas às jurisdições dos países, em paraísos fiscais, parte importante desse fluxo deve ser considerada por dados extraoficiais. No caso dos

9 Dados da UN/COMTRADE.

fluxos chineses para o Brasil, estima-se que o ingresso real de IDE chinês no Brasil foi da ordem de US\$ 15 bilhões entre 2009 e 2010, muito mais do que os US\$ 474 milhões declarados pelas autoridades oficiais. A correta percepção dos fluxos de IDE, portanto, necessita de estudos de caso específicos.

Mesmo com os baixos fluxos relativos de IDE, é possível observar algum comportamento nestes dados. Se considerarmos cada país do grupo (exceto a África do Sul), a China tem sido a principal investidora na Índia e no Brasil, perdendo para a Índia como maior investidora na Rússia. Em termos de comportamento dos fluxos, os investimentos dos BRICS em Rússia, Índia e Brasil mantiveram-se ciclicamente acoplados às idas e vindas da crise internacional, inclusive na sua recuperação pós-2008; no caso propriamente chinês, nota-se um padrão distinto: cada vez menos os investimentos intra-BRICS são importantes ao conjunto de IDE recebido pelo país.

3.1 Brasil-Rússia

No que se refere aos investimentos de empresas russas no Brasil, estes são pouco significativos até agora. Conforme dados do Banco Central do Brasil (BCB), ingressaram no país cerca de US\$ 8 milhões em IDE provenientes daquele país entre 2004 e 2009, o que significa uma média anual de US\$ 1,33 milhão no período. Entre os investimentos anunciados para o Brasil, mas ainda em fase de negociação, destaca-se a *joint venture* entre a Mir Steel UK (com sede no Reino Unido, mas controlada pelo russo Igor Zyuzin) e a Usina Siderúrgica do Pará (USIPAR), para a construção de um complexo siderúrgico em Barcarena (PA), que deve contar com usina de placas, coqueria e porto. De acordo com as informações já divulgadas, os investimentos devem chegar a US\$ 5 bilhões.

Os investimentos de empresas brasileiras na Rússia são igualmente pouco significativos, a maioria deles circunscritos a peque-

nas unidades administrativas para facilitação da exportação dos produtos diretamente do Brasil. Entre as empresas brasileiras presentes na Rússia estão a Weg, a Companhia Cacique de Café Solúvel e a Globoaves.

3.2 Brasil-Índia

As relações de investimento entre Brasil e Índia são pouco significativas: as somas declaradas chegaram perto dos US\$ 9 milhões de IDE indiano no Brasil e praticamente não houve fluxo inverso de investimento deste na última; no entanto, há potencial para melhorar essa relação bilateral de investimentos.

Os fluxos de saída de investimento direto externo (IDE), juntamente com os fluxos de entrada de IDE e de comércio de serviços, representam os aspectos mais dinâmicos da inserção externa indiana. Deve-se ressaltar que a intensificação do investimento indiano no exterior se dá em um contexto de elevado crescimento da economia doméstica, acima de 7% ao ano, desde 2000.

Segundo o relatório da empresa de consultoria Boston Consulting Group sobre as 100 maiores empresas transnacionais de países em desenvolvimento, caracterizados como *rapidly development economies*, a Índia está representada por 20 empresas, todas privadas e de capital aberto, e é o segundo país com mais representantes – a China é o primeiro, com 40 empresas –, seguido pelo Brasil, com 13 companhias, além das seis empresas russas.

Em termos de destinos dos investimentos diretos originados na Índia, os países desenvolvidos foram ganhando participação: passaram de menos de 1,6% de participação no estoque de investimento indiano no exterior, em 1986, para 32,2% em 2008. Já os países em desenvolvimento tiveram queda nessa participação de 96% para 68% entre esses dois anos. Atualmente a Ásia e a África detêm em torno de 20% do estoque; a Europa, 13%; e a América Latina, 10%.

3.3 Brasil-África do Sul

Assim como no caso da Índia, as relações bilaterais de investimentos entre o Brasil e a África do Sul são insignificantes, porém igualmente potenciais. Os investimentos diretos sul-africanos no exterior, em termos de estoque, têm sofrido uma forte mudança desde o ano 2000 na sua distribuição geográfica. Em 1993, a Europa era o destino preponderante do IDE da África do Sul, concentrando 93% dos estoques investimentos diretos feito pelo país. Em 1999, essa concentração ainda era substancial, com a Europa concentrando 87%; a América do Norte – que aqui compreende os EUA e o Canadá –, 5%; a África, 5%; a Ásia e a Oceania, juntas¹⁰, 3%; enquanto a América Latina, apenas 1%. A partir de então, houve uma significativa mudança no perfil dos estoques de IDE sul-africanos com a contínua perda de participação da Europa – que concentrava, em 2009, 42% dos estoques externos de IDE da África do Sul – e a crescente participação dos países da Ásia e da Oceania e da África – 28% e 22%, respectivamente. Enquanto isso, os investimentos na América do Norte e na América Latina permaneceram baixos, praticamente estáveis com 6% e 2%, respectivamente.

3.4 Brasil-China

As aquisições chinesas de empresas que operam no Brasil entre 2009 e 2010 cresceram tanto em termos de operações (de uma para cinco) quanto em termos de valor (de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 14,9 bilhões). Estas aquisições ocorreram, sobretudo, no setor de petróleo (US\$ 10,17 bilhões) e na exploração do pré-sal brasileiro. Os outros setores de atuação das empresas chinesas foram: financeiro (US\$ 1,8 bilhão), mineração (US\$ 1,22 bilhão)

10 Na base de dados da UNCTAD, de onde essas informações foram extraídas, a Ásia e Oceania foram consideradas conjuntamente.

e energia elétrica (US\$ 1,72 bilhão). Fica evidente a estratégia chinesa de garantir o acesso às fontes de recursos naturais, bem como a de tentar influenciar no preço desses setores¹¹.

As investidas do capital chinês no Brasil não ficaram concentradas apenas em atividades ligadas à exploração de petróleo e à siderurgia, mas também envolveram as empresas chinesas atreladas ao agronegócio, as quais têm comprado vastas propriedades rurais agricultáveis. O avanço chinês na compra de minas, áreas de exploração de petróleo e de terras para agropecuária vêm provocando preocupações tanto nos setores empresariais quanto governamentais. Segundo informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 5,5 milhões de hectares de terras brasileiras pertencem a não brasileiros; no entanto, estes valores tendem a estar subestimados em virtude de dados incompletos nos registros dos cartórios e da declaração das empresas estrangeiras. Estimativas não oficiais afirmam que os chineses já possuem cerca de 7 milhões de hectares.

No que diz respeito especificamente aos investimentos brasileiros na China, além de muito modestos, concentram-se em número reduzido de grandes empresas industriais, que têm como estratégia consolidar as vendas realizadas para o mercado chinês por meio de exportações. Ademais, as empresas brasileiras encontram uma série de restrições e dificuldades para a entrada no mercado chinês em função do aumento da regulação do governo chinês à entrada de investimento externo.

4. RISCOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

O grande crescimento da participação na corrente comercial Brasil-BRICS, que atingiu quase 20% no período recente, deu-se

11 Banco Central do Brasil.

fundamentalmente em razão do eixo sino-brasileiro. Observa-se que esse padrão comercial mostrou-se predominantemente superavitário com os BRICS no período entre 2009 e 2010, sobretudo em razão do saldo comercial com a China e a Rússia.

Esse superávit pode se ampliar com a crescente demanda chinesa e indiana por *commodities* agrícolas e minerais. Ao mesmo tempo em que é fundamental utilizar o acesso ao mercado brasileiro como moeda de troca nas negociações, a maior dependência da pauta exportadora primária pode aumentar a vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira, especialmente em um provável momento de queda dos preços agrícolas, sujeitos à volatilidade das bolsas financeiras mundiais. O que reduz esse risco é a permanência da demanda dos BRICS por alimentos, especialmente a da China, mas não se pode deixar de observar que esse é um atenuante completamente alheio ao controle da soberania brasileira.

Com a China, a relação comercial está basicamente atrelada à venda de produtos primários e *commodities*, mas que se soma também à potencial demanda da Rússia, Índia e, em menor grau, África do Sul. A pauta de comércio do Brasil com os BRICS é assimétrica. Em geral, o Brasil exporta bens primários e semimanufaturados e importa manufaturados mais sofisticados. O caso mais paradigmático é a relação comercial com a China. Embora com saldo superavitário para o Brasil, as pautas de exportação e importação são bastante assimétricas. A exceção é no caso com a África do Sul, onde as exportações e importações concentram-se em produtos manufaturados.

A competitividade brasileira nesse setor de baixo valor adicionado tem pressionado cada vez mais o perfil da pauta exportadora para esses produtos, pois são os negócios imediatos mais rentáveis no Brasil. A questão é que isso pode, no médio e longo prazos, dificultar, ou até bloquear, os anseios brasileiros por integrar-se ao

mundo industrializado desenvolvido. O dinamismo proporcionado por esse desenho, no entanto, alimentou, no Brasil, a necessidade de importações de alto valor adicionado para suprir a escassez relativa de recursos internamente direcionados para a produção de bens industrializados, especialmente os de alta tecnologia, espaço poroso ocupado pelas exportações chinesas.

Há também uma forte assimetria nos fluxos bilaterais de investimento realizados e recebidos. No período recente, os capitais brasileiros intensificaram seus investimentos no exterior, ainda que a destinação para os BRICS seja muito modesta. No entanto, as empresas brasileiras identificam oportunidades de atuação nos BRICS. Pesquisa qualitativa da Sobeet junto às empresas brasileiras mais internacionalizadas indica que cerca de um terço delas pretende investir em algum dos países do acrônimo.

O crescimento da demanda nos BRICS, sobretudo no caso da Índia e da China, está associado aos investimentos em infraestrutura e urbanização. Esses investimentos abrem espaço para a internacionalização de empresas brasileiras nas áreas de serviços de engenharia, indústrias de base (equipamentos e serviços para as áreas de energia, telecomunicações, saneamento, entre outras). O tema a considerar, neste caso, são as barreiras comerciais existentes para tanto, inclusive barreiras institucionais, como o elevado custo de negociação industrial no caso da Índia, que possui mais de uma entidade representativa para esse fim.

Além da segurança alimentar, a segurança energética é uma preocupação não só brasileira, mas também das economias dos BRICS, sobretudo da China e Índia, deficitárias em energia. Há oportunidades para maiores exportações de petróleo (pré-sal) e energia renovável (etanol). A recente tragédia japonesa e o consequente questionamento do uso de energia nuclear abrem espaço

ainda maior para fontes alternativas e renováveis de energia, áreas em que o Brasil tem competitividade.

A Base Industrial de Defesa (produtos e serviços) poderá ampliar parcerias com os países dos BRICS, como já são os casos das parcerias com a África do Sul (projeto A-Darter-mísseis) e com a China (Programa CBERS-satélites). Cabe destacar que China e Índia têm alguns dos maiores orçamentos de Defesa no mundo e uma BID ainda em consolidação.

Ademais, a Índia, apesar de possuir grau de abertura inferior à China¹², ou seja, assim como o Brasil, é uma economia mais voltada para o mercado interno do que para a corrente de comércio como determinação do PIB; ainda assim, possui transbordamentos de demanda efetiva para importações que o Brasil poderia aproveitar. A África do Sul, por último, é uma porta de entrada no continente africano e um ator fundamental de modernização do continente, cujo dinamismo tem criado um campo gravitacional importante para os fluxos de capitais internacionais, no qual o Brasil poderia aprofundar seus investimentos.

Outro aspecto estratégico é a parceria entre Brasil e Índia na produção de medicamentos genéricos, uma valiosa conquista desses países que precisa ganhar novos patamares para incluir o desenvolvimento autônomo de medicamentos e o direcionamento dos recursos para fármacos específicos ao combate das doenças típicas de países do mundo subdesenvolvido.

O risco de procurar competir com produtos fabricados a custos baixos da China, sem o reconhecimento de que de fato os preços refletem custos regionais, no entanto, é uma armadilha que precisa ser desatada por uma política industrial moderna e de longo prazo. No centro dessa política deve estar a combinação de um

¹² Baumann et al., 2010, p. 12, tab. 6.

grau de proteção da indústria nos setores estratégicos na cadeia de valor com a liberalização de setores cuja competitividade dependa da concorrência internacional. Associado a esse cenário interno, a complementaridade produtiva regional, por meio do aprofundamento da integração sul-americana, é crucial ao desenvolvimento de uma estrutura razoavelmente competitiva.

O avanço chinês na África tem acarretado perda de oportunidades para o Brasil, que precisa equilibrar-se com uma maior presença na África do Sul, principal investidor e porta de entrada para o continente africano, além de seus parceiros tradicionais, como Angola e Nigéria. A pauta exportadora brasileira com a África do Sul é a única que não segue o padrão com os outros BRICS, concentrando-se em produtos industrializados. O dinamismo sul-africano pode criar um mercado importante de escoamento de produtos brasileiro de média intensidade tecnológica, mas a maior densidade econômica entre os dois países depende de investimentos pesados em infraestrutura de transporte marítimo e da criação de rotas comerciais adequadas à escala necessária a esse salto de qualidade.

Na governança global, é possível explorar a necessidade de construção de uma nova ordem internacional pautada pela multilateralidade e pelas reformas dos organismos internacionais, inclusive com o apoio dos BRICS para que o Brasil assumira um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e uma maior coordenação comercial tanto no âmbito da OMC, ainda que a Rússia não participe desse órgão. O instrumento de cooperação diplomática pode colaborar na agenda da difícil reforma do sistema financeiro internacional, especialmente suas instituições chaves como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Os BRICS congregam países aparentemente com o interesse comum de arquitetar um padrão monetário internacional mais favorável à inserção dessas economias sem os efeitos indesejados provoca-

dos pelo poder absoluto do dólar como reserva mundial de valor. O desafio é manter o caráter multilateral do grupo, que cada vez mais será influenciado pela força centrípeta de destruição criada pela chinesa, impedindo que a assimetria econômica transforme a simetria da igualdade soberana (e do direito ao desenvolvimento) em algo meramente acessório da dinâmica do sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, L. & LEÃO, R. (orgs.). *Comércio internacional: aspectos teóricos e as experiências indiana e chinesa*. Brasília: IPEA, 2010.

ACIOLY, L. & LEÃO, R. *Internacionalização das empresas da China*. Brasília: IPEA, 2010. (Mimeo.)

ACIOLY, L.; PINTO, E.; CINTRA, M. A. M. *As relações bilaterais Brasil-China: a ascensão da china no sistema mundial e os desafios para o Brasil*. Brasília: IPEA. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>.

BAUMANN, R. (org.). *O Brasil e os demais BRICs: comércio e política*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.

CINTRA, M. “As instituições financeiras de fomento e o desenvolvimento econômico: as experiências dos EUA e da China”. In: FERREIRA, F. & MEIRELLES, B. *Ensaio sobre economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

CUNHA, A. & ACIOLY, A. “China: ascensão à condição de potência global – características e implicações”. In: CARDOSO, J.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. *Trajatórias recentes de desenvolvimentos*. Brasília: IPEA, 2009.

FIORI, J.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (org.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

IPEA. Ameaça ou oportunidade? Desdobramentos da crise financeira global para as empresas transnacionais russas. *Comunicado do IPEA*, nº 99, jul. 2011.

IPEA. As transformações estruturais do comércio exterior chinês. *Comunicado do IPEA*, nº 97, jun. 2011.

IPEA. Relações comerciais e de investimentos do Brasil com os demais países do BRICS. *Comunicado do IPEA*, nº 86, abr. 2011.

IPEA. As relações bilaterais Brasil-China, a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil. *Comunicado do IPEA*, nº 85, abr. 2011.

IPEA. Internacionalização das empresas chinesas: as Prioridades do investimento direto chinês no mundo. *Comunicado do IPEA*, nº 84, abr. 2011.

JAIBAO, W. *Report on the work of the government*. Delivered at the fourth session of the eleventh do National People's Congress on March 5, 2011. Disponível em: <[http: www.china.org.cn](http://www.china.org.cn)>.

MARTI, M. *A China de Deng Xiaoping*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MEDEIROS, C. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática. *Revista de Economia Política*, São Paulo: Nobel, v. 26, pp. 381-400, 2006.

MEDEIROS, C. A. “China: entre os séculos XX e XXI”. In: FIORI, J. L. *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores (Divisão de Programas de Promoção Comercial e Investimento). *Subsídios – Investimento China*. Brasília: mar. 2011. (Mimeo).

MINISTRY of Commerce of the Republic of China (MOFCOM). *Statistical Bulletin of China’s OFDI, 2010*. Beijing, China.

MORAIS, R. A cooperação espacial sino-brasileira. In: IPEA. *Desafios do Desenvolvimento*, ano 8, nº 60, abr./mai. 2010.

NOGUEIRA, I. *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea*. Tese de Doutorado em Economia. Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

NONNEMBERG, M. “Estratégia de desenvolvimento da China”. In: BRESSER-PEREIRA, L (org.). *Doença holandesa e a indústria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PINTO, E. “O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise”. In: ACIOLY, L. & CINTRA, M. (orgs.). *Inserção internacional brasileira*. Brasília/DF: IPEA/DIENT, 2010. v. 2.

ROSEN, D. & HANEMANN, T. *China's changing outbound foreign direct investment profile: drivers and policy implication*. Washington/DC: Peterson Institute of International Economics, 2009 (Policy Brief 09-14).

THORSTENSEN, V. *Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BIC's: China, Índia e Brasil*. Nota Técnica – Projeto regulação do comércio Global. Brasília: IPEA, mar. 2011 (no prelo).

ZWEIG, David; JIANHAI, Bi. China's Global Hunt for Energy. *Foreign Affairs*, New York v. 84, n° 5, pp. 25-38, set./out. 2005.



O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL

Marcos Costa Lima

Professor adjunto 3 do Departamento de Ciência Política da UFPE e coordenador do Centro de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento D&R UFPE/CNPq. Possui graduação em Philosophie Politique – Université de Montpellier II – Sciences et Techniques (1978), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1985), doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1998); Pós-doutorado pela Université Paris XIII – Villetaneuse (2002/03). Presidente da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (2011-2012); Presidente do Fórum Universitário MERCOSUL/FOMERCO (2005-2008); Membro da Comissão do MEC para im-

plantação da UNILA (2007-2009). É membro do Conselho Deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Foi membro do grupo Clacso MERCOSUL, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, do Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social, do conselho científico da Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas. Membro da Comissão de avaliação de trabalhos da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SP). Coordenador de projeto de cooperação com a Jawarhalal Nehru University Delhi, na Índia.

O DECLÍNIO DA POTÊNCIA HEGEMÔNICA

O analista e sociólogo norte-americano Immanuel Wallerstein¹ interpreta a longa duração do capitalismo – na compreensão geopolítica do século XX e mais particularmente nos últimos trinta anos – como um fato inequívoco, convicto de que a hegemonia estadunidense está em pleno declínio, embora admita que poucos acreditam nesta tese, salvo os “falcões” de Washington, que, por sua vez, defendem com veemência medidas necessárias para contê-lo.

Na compreensão de Wallerstein este declínio se inicia nos anos 1970 como um enfraquecimento progressivo, acelerado posteriormente pela resposta do país aos atentados terroristas. O autor afirma ainda que os fatores econômicos, políticos e militares que tanto contribuíram para uma hegemonia indiscutível são os que provocarão inexoravelmente seu declínio próximo.

O historiador britânico Paul Kennedy – que hoje leciona em Yale e que publicou o célebre *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*, no final da década de 1980 –, pensando que o Japão, à época da publicação da obra, iria suplantará a hegemonia norte-americana, faz uma reflexão recente sobre o declínio dos EUA, encontrando parâmetros com a análise de Wallerstein. Kennedy se vale da

1 WALLERSTEIN, Immanuel. Puis vint le 11 septembre, le choc. *Courrier International*, pp. 33-36, fev./mar./abr 2011.

análise de Joseph Nye, um liberal de Harvard, notabilizado pelo conceito de *soft power*², que pensou a influência dos EUA nos assuntos mundiais a partir de um tripé que se reforçava mutuamente: o *soft power* é o poder de atração, a habilidade de influenciar outros a fazer o que você quer, ou ainda de cooperar com eles para que queiram o mesmo que você. Pode também representar a habilidade de um corpo político, como um Estado, de influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos. O segundo pilar é a potência econômica e a terceira, a potência militar. Nestas três dimensões os EUA levavam grande vantagem sobre os demais países. Para Nye, o *soft power*, ou a capacidade de convencer os demais a fazer o que queriam, parecia o pilar mais frágil. Esta capacidade havia diminuído, e a hostilidade crescente ao país surgia de todos os lados. Quanto ao segundo pilar, o econômico, também se verificava uma forte tendência à perda de capacidade, “uma deterioração manifesta nos últimos anos”, segundo Kennedy³, pois, para o historiador, uma grande potência não deveria consolidar déficits comerciais que se aprofundam, nem déficits públicos “que alcançavam muitos trilhões de dólares”. O terceiro pilar, o militar, é ainda o que mais bem se sustenta, mas pergunta o historiador inglês “até que ponto?”. Sua conclusão é a de que os EUA deixarão de ser uma potência desmesurada e passarão a conformar apenas um grande país. A figura do presidente Obama revela toda a fragilidade de alguém isolado na Casa Branca, com um Congresso cada vez mais ineficaz, incapaz de definir uma política orçamentária satisfatória.

2 KENNEDY, Paul. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 2004; KENNEDY, Paulo. *The Paradox of American Power*. 2002, com tradução da UNESP em 2002.

3 KENNEDY, Paul. Nous revenons à notre vraie place. *Courrier International*, pp. 39-40, fev./mar./abr 2011.

A distribuição global do poder econômico parece transitar para uma conformação multipolar. Se estas mudanças ainda não estariam induzindo as transformações correspondentes no plano político, pela velocidade da economia e pelo acompanhamento mais lento da política, elas merecem uma reflexão mais aprofundada. O agrupamento BRICS é novo: foi cunhado pelo economista Jim O'Neill em 2001, Chefe do Global Economics Research, do Goldman Sachs⁴. Desde que ganhou proeminência internacional, o BRIC tornou-se uma instituição multilateral, um fórum a partir de 16 de junho de 2009, quando os líderes dos quatro países realizaram sua primeira reunião, em Ecaterimburgo, e emitiram uma declaração apelando para o estabelecimento de uma ordem mundial multipolar. Desde então, o BRIC realiza cúpulas anuais e, em 2011, convidou a África do Sul a se juntar ao grupo, formando os BRICS. Acompanhando o estabelecimento do bloco, há o desdobramento de certas questões sobre se o agrupamento BRICS pode ser um polo indutor das transformações institucionais no sistema internacional. Em certa medida, as articulações trilaterais entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), que criaram o fórum, bem como o G20⁵, já representam uma nova fenomenologia do contexto mundial.

⁴ Publicado em "The World Needs Better Economic BRICs".

⁵ O *Grupo dos 20* (ou G20) é formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia. Foi criado em 1999, após as sucessivas crises financeiras da década de 1990. Visa favorecer a negociação internacional, integrando o princípio de um diálogo ampliado e levando em conta o peso econômico crescente de alguns países, que, juntos, representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio mundial (incluindo o comércio intra-UE) e dois terços da população mundial. O peso econômico e a representatividade do G20 conferem-lhe significativa influência sobre a gestão do sistema financeiro e da economia global. O site oficial do grupo é <<http://www.g20.org>>.



Este trabalho visa, direta ou indiretamente, responder a estas questões, mas centrará seu foco na China, sobretudo, e no Brasil, em particular, entendendo que o gigante chinês é de fato o país que tem alterado a lógica e as condições do novo quadro internacional. No entanto, isto não quer dizer que a evolução dos demais países – Índia, Rússia e África do Sul – em escala internacional e nas suas relações com o Brasil não sejam importantes.

A ASCENSÃO CHINESA E OS BRICS

Barack Obama disse há não muito tempo: “As relações dos EUA com a China são para nós as relações bilaterais mais importantes”⁶. Todavia, autorizou, em dezembro de 2010, a venda a Taiwan de armamentos no valor de US\$ 6,4 milhões, dando, portanto, prosseguimento à política de Bush, com vendas de helicópteros Black Hawk da Sikorsky, de mísseis da Lockheed Martin e de mísseis e antimísseis da Raytheon.

As relações mundiais muito provavelmente se organizarão em torno de três núcleos: a coalizão americana, o consenso europeu

6 Obama apud DAOLAO, Guoji Xianqu. Washington paiera pour ses erreus. *Courrier International*, p. 12, fev./mar./abr. 2011.

e o estilo consultivo ao modo chinês. Este poderá ser o *mercado geopolítico* que decidirá a liderança do século XXI. Para o *New York Times*⁷, os grandes países, do “segundo mundo” – a Europa do leste, a Ásia central, a América do Sul, o Oriente Médio e o sudeste da Ásia – são mais que países emergentes, pois, se a eles for incluída a China, são países que detêm a maioria das reservas mundiais de divisa e de poupança⁸. A revista diz, ainda, que a introdução em Bolsa dos países dos BRICS representou, em 2007, 39% da totalidade dos capitais no mundo. A questão levantada é qual será a opção destes países não centrais, por exemplo, em caso de aliança de acordo nuclear da China com Washington. Será que o Paquistão não se inclinará para a China? Ou, ainda, as próximas lideranças árabes caminharão para o Ocidente ou para o Oriente? Segundo o jornal, o equilíbrio mundial das potências dependerá cada vez mais deste “segundo mundo”. Nesta articulação dos três grandes (dois dos quais em crise profunda), a Europa fará a promoção de seu modelo de integração supranacional como meio de resolver suas diferenças no Oriente Médio e na tentativa de organizar a África. A China, por sua vez, trabalha na expansão de um consenso fundado sobre o respeito à soberania e aos benefícios econômicos recíprocos. A dúvida maior é quanto ao que farão os EUA para salvaguardar suas posições.

Para o *Financial Times*⁹, a principal força do sistema político chinês é sua capacidade de tomar decisões importantes e complexas rapidamente e fazê-lo bem, ao menos do ponto de vista econômico. Isso vale para as infraestruturas, considerando que a China

7 KHANNA, Parag. La nouvelle Géographie du Monde. *Courrier International*, pp.13-15, fev./mar./abr. 2011.

8 Detêm também muitos metais estratégicos raros, como o nióbio, o lítio, o cobalto, a platina, o antimônio, o grafite, o tungstênio, que são minerais fundamentais para o avanço científico e tecnológico. A China é líder da produção de nove dentre os 13. Cf. FOUCHER, Rana; LIU, Melinda. Qui contrôle la production mondiale de métaux rares?. *Courrier International*, pp. 68-69, fev./mar./abr. 2011.

9 FUKUYAMA, Francis. Washington n'a plus rien à offrir à Pékin. *Courrier International*, pp. 26-27, fev./mar./abr. 2011.

se dotou de um grande número de aeroportos, de barragens, de linhas férreas de trens rápidos, de sistemas de distribuição de água e de eletricidade, que garantem uma base industrial cada vez maior. O autor compara o desempenho da China ao da Índia, onde qualquer novo investimento se depara com a oposição dos sindicatos, grupos de pressão, associações de camponeses e tribunais. Ao contrário, a China e seu governo conseguem deslocar mais de um milhão de pessoas de áreas a serem inundadas (como foi o caso da hidrelétrica de Três Gargantas) sem resistência da população.

Tabela 1. A emergência dos países do BRIC* entre 1980 e 2015: comparação do PIB dos países do G20 em 1980 e em 2015**

Classificação de 1980	País	Valor em bilhões de US\$	Classificação de 2015	País	Valor em bilhões de US\$
1	EUA	2.788	1	EUA	18.250
2	Japão	1.040	4	Japão	5.115
3	Alemanha	758	5	Alemanha	3.396
4	França	535	9	França	2.607
5	Itália	507	11	Itália	2.064
6	Reino Unido	486	8	Reino Unido	2.724
7	Brasil	444	7	Brasil	2.857
8	México	333	10	México	2.104
9	Índia	277	3	Índia	6.243
10	Canadá	272	13	Canadá	1.657
11	China	248	2	China	16.855
12	Arábia Saudita	155	17	Arábia Saudita	839
13	Austrália	149	16	Austrália	1.136
14	Argentina	136	18	Argentina	771
15	Indonésia	127	14	Indonésia	1.551
16	Turquia	116	15	Turquia	1.224
17	África do Sul	114	19	África do Sul	701
18	Coreia do Sul	88	12	Coreia do Sul	1.932
19	-	-	6	Rússia	2.951

Fonte: FMI. World Economic Outlook. Database: abril 2010.

* Brasil, Rússia, Índia e China.

** O G20 não existia ainda em 1980 (foi criado apenas em 1999). Reagrupa dezenove Estados mais a União Europeia. Em 1980, o FMI não tinha dados disponíveis sobre a Rússia. PIB em Paridade de Poder de Compra (PPP).

Impressiona na Tabela 1 o desempenho dos BRICS. Entre 1980 e 2015, em termos de produto interno bruto, a China terá crescido 67,9 vezes; a Índia, 22,5 vezes; e a África do Sul, 6,1 vezes.

Se compararmos estes números com aqueles dos países centrais, temos para o mesmo período que os EUA terão crescido 6,5 vezes; a Alemanha, 4,4 vezes; a França, 4,8 vezes; e o Reino Unido, 5,6 vezes.

Não obstante estes resultados espetaculares em torno do crescimento do PIB, países como China e Índia ainda têm que enfrentar o desafio da pobreza, sobretudo a última, conforme a Tabela 2.

Tabela 2. Proporção da população rural e urbana abaixo da linha de pobreza. Em PPP US\$ 1,25 por dia

País e ano	População abaixo da linha de pobreza		Proporção da população rural total
	Rural	Urbana	
China			
1980	74,1	23,4	72,6
2005	26,1	1,7	59,6
Índia			
1994	52,5	40,8	74,5
2005	43,8	36,2	71,3

Fonte: World Bank, 2010. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/WESP118250>>.

Um estudo do Goldman Sachs feito dois anos após aquele coordenado por O'Neill já prenunciava que a expectativa de 50 anos para a superação do PIB norte-americano pelo chinês foi revista em 2003¹⁰, indicando que:

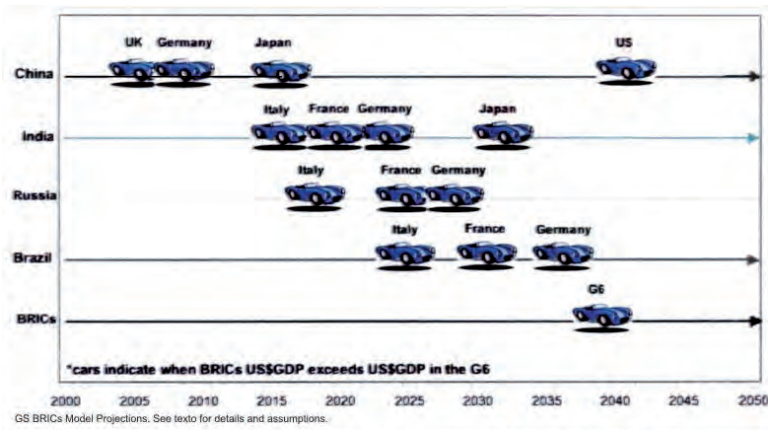
os resultados sugerem que, se tudo correr como o esperado, o BRIC pode se tornar uma fonte muito importante de novos gastos globais em um futuro não muito distante. A Figura 1

¹⁰ WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa (Goldman Sachs). *Global Economic Paper*, nº 99, p. 3, 2003.

mostra que a economia indiana pode se tornar maior que a do Japão em 2032, e a China pode ultrapassar a economia norte-americana em 2041 (e ultrapassar as demais tão cedo quanto 2016). As economias dos países do BRIC, tomadas conjuntamente, poderão ser maiores do que o G6 por volta de 2039.

Deepak Nayar, um respeitado economista indiano de formação keynesiana e desenvolvimentista considerou, em artigos recentes, como muito plausíveis os argumentos trabalhados pela equipe do Goldman Sachs¹¹. O fato é que estas projeções vêm sendo revistas e já se fala que em 2025 o produto interno da China superará aquele dos EUA.

Figura 1: Superando o G6: ou quando o PIB do BRIC supera o G6¹²



¹ Any decision to limit the sample of countries is to some extent arbitrary. In focusing on the G6 (rather than the G7 or a broader grouping), we decided to limit our focus to those developed economies with GDP currently over US\$ 1 trillion. This means that Canada and some of the other larger developed economies are not included. Adding these economies to the analysis would not materially change the conclusions.

Fonte: Goldman Sachs. Global Economic Paper, nº 99.

¹¹ NAYYAR, Deepak. "China, India, Brazil and South Africa in the World Economy: Engines of Growth?": In: SANTOS-PAULINO, Amelia; WAN, Guanghua (eds.). *Southern Engines of Global Growth*. Oxford: Oxford University Press, 2010; "Developing Countries in the World Economy: The Future in the Past?": *WIDER Annual Lecture*, Helsinki, nº 12, UNU-WIDER, 2009.

¹² Wilson e Purushothaman, op.cit., p. 4.

O Quadro 1 indica as principais dificuldades e oportunidades do BRIC.

Quadro 1. Dificuldades e oportunidades do BRIC

Países	Dificuldades	Oportunidades
Brasil	Pobreza rural e urbana, desnível regional acentuado, baixa escolaridade, gargalos de infraestrutura, baixo P&D, corrupção, baixa qualificação da mão de obra, desindustrialização.	Democracia consolidada, liderança na América do Sul, pacifismo nas fronteiras, pacifismo interno, crescimento com inclusão, redução da pobreza e do analfabetismo, políticas Sul-Sul bem construídas, pré-sal.
Rússia	Crise profunda na década de 1990, enfrentamentos na Chechênia e na Geórgia, redução demográfica, alcoolismo, expectativa de vida em queda, corrupção, máfia, economia dependente da venda de gás/petróleo.	Ampla território, petróleo e gás, crescimento econômico atual, capacidade militar, população educada.
Índia	Pobreza estrutural, grande número de analfabetos (sobretudo entre as mulheres), sistema de castas, desníveis regionais, questões religiosas e étnicas graves, infraestrutura precária, geopolítica difícil.	Democracia, elite educada, indústria nacional diversificada, liderança em <i>software</i> , muito a construir em termos de infraestrutura.
China	Grande parcela da população no campo (60%), geopolítica difícil (Taiwan e Caxemira), regime autoritário, desigualdades setoriais e regionais, poluição, dependência energética de água e alimentos, questões ambientais (alto teor de CO ₂)	Fábrica do mundo (600 mil empresas estrangeiras, entre as quais Japão tem 30 mil que empregam 9 milhões de chineses), liderança comercial mundial e asiática, mercado interno em ascensão, estabilidade interna, inclusão social, inovação tecnológica, avanço na educação e nas universidades.

Fonte: *Elaboração do autor.*

CHINA AVANÇA NA AMÉRICA LATINA

Estudo recente da CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*¹³, informa que se mantidas as atuais taxas de crescimento das exportações latino-americanas a participação da China passará de 7,6% em 2009 para 19,3% em 2020. No mesmo período, a União Europeia manterá uma participação em torno de 14% e será superada pela China já em 2015. Segundo o estudo, o crescimento chinês como destino das exportações latino-americanas se dará em razão de uma persistente queda das exportações regionais para os EUA (de 38,6% do total em 2009, para 28,4% em 2020). O Brasil é um dos países que mais contribui na região para inflexionar estes números, como destino para o país norte-americano. Segundo a CEPAL, a importância de China como mercado de exportação varia significativamente dentro da região, já que é um destino chave para Chile, Peru e Argentina, mas bastante reduzido para a América Central, à exceção da Costa Rica. No caso do México, suas exportações para a China representaram, em 2009, menos de 1% do total. O estudo prevê uma evolução similar ou talvez mais forte, já que países asiáticos poderão superar, em 2020, a União Europeia e os EUA como origem das importações latino-americanas. O aumento se concentrará principalmente nos mesmos bens de capital que já têm presença na região, como produtos eletrônicos, peças e partes, maquinarias e têxteis. Alguns países da região já dependem significativamente da China como sócio comercial, liderados pelo Chile, com 13% de suas exportações destinadas ao gigante asiático. Em seguida, vêm Peru (11,0%), Argentina (9,0%), Costa Rica (7,0%) e Brasil (7,0%). Nos casos de Equador, México e Nicarágua, este valor é muito reduzido. Quanto às importações, as do Paraguai são um caso

13 CEPAL. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago do Chile, mai. 2010.

extremo (27% de suas importações se originam da China), seguidas pelas do Chile (11%), da Argentina (11%) e pelas de Brasil, México e Colômbia (10%).

O estudo, contudo, indica que os países latino-americanos deverão elevar a qualidade de seu comércio, diversificando suas exportações e elevando seu valor agregado e conhecimento para melhorar sua inserção nas cadeias produtivas da Ásia e do Pacífico. Aqui, vale considerar os avanços produzidos pela China, que se converteu em parceiro estratégico da região em áreas como mineração, energia, agricultura, infraestrutura e ciência e tecnologia. Desde o início da presente década, a China se tornou um mercado de exportação chave para os países do MERCOSUL, à exceção do Paraguai. No entanto, ao mesmo tempo, o “dragão” tem sido relativamente pouco explorado pelos países da América Central.

As economias da América do Sul têm demonstrado relativo equilíbrio em seus balanços comerciais durante a última década, embora um estudo da Rede MERCOSUL de Investigações Econômicas (entidade sediada no Uruguai) informe que a América Latina esteja perdendo a disputa na exportação mundial de serviços, que passou de US\$ 1,5 trilhão em 2000 para US\$ 3,8 trilhões em 2008. A situação é pior justamente no segmento dos chamados Novos Setores Dinâmicos (NSD), que inclui os setores de pesquisa e desenvolvimento, saúde, tecnologia, serviços financeiros e audiovisuais. No total, a participação da região caiu de 3,45% de 2000 para 3,07% em 2009, segundo o último dado disponível da UNCTAD¹⁴.

Enquanto isso, a participação chinesa passou de 1,99% para 3,76% no período, enquanto a da Índia saltou de 1,09% para 2,69%, impulso oriundo sobretudo das tecnologias de inovação e informação. Em outras palavras, se antes a América Latina exportava mais

14 BATISTA, Henrique Gomes. China ultrapassa América Latina nas exportações de serviços. *O Globo*, 24 abr. 2011.

serviços que China e Índia juntas, em 2009 os dois gigantes asiáticos detinham mais que o dobro da participação da região. Além disso, Brasil, México e Argentina têm déficits nas transações do setor. O Brasil exporta 0,8% do total mundial, mas importa 1,2%; no México, o peso das exportações é de 0,5% e o das importações, 0,7% do total global¹⁵.

CHINA E BRASIL

A participação da China nas importações brasileiras de vários produtos manufaturados disparou nos últimos anos, atingindo em alguns casos proporções muito elevadas. De janeiro a setembro de 2011, as compras de celulares chineses representaram 70% do total importado pelo Brasil desses bens, uma alta forte em relação aos 55% do mesmo período de 2010. Nos nove primeiros meses de 2002 nenhum celular adquirido pelo Brasil do exterior veio da China¹⁶.

O país asiático, segundo o jornal *Valor Econômico*, também domina com folga o mercado brasileiro de importação de outros manufaturados: a fatia é de 72% nos tecidos de fibras têxteis, sintéticas ou artificiais; de 81% nos brinquedos; de 84% nos aparelhos eletromecânicos ou térmicos de uso doméstico (aspiradores de pó e enceradeiras); e de 53% nas máquinas automáticas para processamento de dados. Já a participação da China no total das compras de manufaturados é mais modesta: ficou em 17,2% de janeiro a setembro de 2011. Os números são do departamento de relações internacionais e comércio exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), elaborados com informações do Ministério do Desenvolvimento.

Com o câmbio valorizado no Brasil e depreciado na China, uma mão de obra ainda barata (Tabelas 13 e 15 deste artigo) e grandes vantagens de escala, a China consegue vender produtos como esses a

15 Idem.

16 *Valor Econômico*, 9 nov. 2011.

preços muito atraentes. De janeiro a setembro, o preço de bombas e compressores chineses ficou 64% abaixo do valor médio de importação desses produtos de outros países. Os motores, geradores e transformadores elétricos da China ficaram quase 40% mais baratos.

O diretor de relações internacionais e comércio exterior da FIESP, Roberto Giannetti da Fonseca, diz que a competição chinesa se torna muitas vezes “irresistível”, em decorrência da combinação de incentivos fiscais, tributários e financeiros promovidos pelo governo, em um cenário marcado por uma moeda artificialmente desvalorizada.

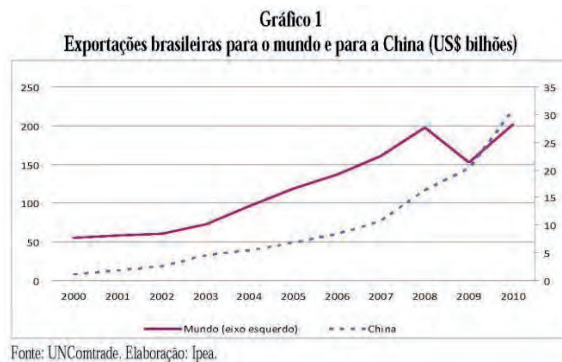
O avanço rápido da fatia chinesa nas importações de alguns produtos impressiona (Gráfico 2). De janeiro a setembro de 2001, menos de 5% das compras externas de máquinas automáticas para processamento de dados (como caixas de supermercado) vinham da China. No mesmo período em 2011, o percentual chegou a 53%. No caso de tecidos de fibras têxteis, sintéticas e artificiais, o pulo foi de 4% em 2001 para 72% em 2011. Um ponto importante é que muitas empresas de outros países – como dos EUA, da Europa ou do Japão – usam a China como plataforma exportadora, dados os baixíssimos custos de produção do país.

O diretor do Instituto de Economia da UNICAMP, Fernando Sarti, aponta três motivos para o forte aumento da China na pauta de importações de manufaturados. “O primeiro é sem dúvida a questão do câmbio”, diz ele. “Outro ponto importante é o financiamento aos importadores de produtores chineses, o que ganha relevância quando se negociam produtos de maior valor agregado”. Para completar, está em curso um processo de internacionalização das empresas chinesas. Há muitas companhias do país asiático se instalando por aqui, o que eleva a compra de componentes e produtos acabados da China, afirma Sarti¹⁷. Ele destaca ainda que, no pós-crise, os fabricantes chineses passaram a olhar o mercado bra-

17 *Valor Econômico*, 9 nov. 2011.

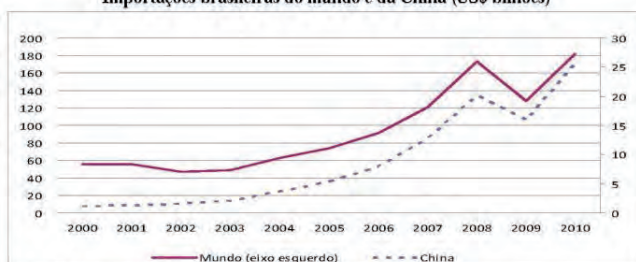
sileiro com ainda mais atenção, porque o consumo por aqui cresce a taxas bem mais expressivas do que em tradicionais clientes do país asiático, como EUA e Europa. Para Sarti, o forte aumento das importações indica que o Brasil está perdendo a oportunidade de aproveitar o dinamismo do mercado interno para “melhorar e adensar a estrutura de suas cadeias produtivas”. O mau desempenho da indústria, que pode crescer apenas 1% em 2011, espelha esse fenômeno, segundo ele.

O Gráfico 1 evidencia o grande crescimento das exportações brasileiras, puxado em grande medida pelas exportações para a China. As relações comerciais Brasil-China, entre 2000 e 2010, tiveram crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo. Entre 2000 e 2010, as exportações brasileiras para a China elevaram-se de US\$ 1,1 bilhão – 2% do total das exportações do Brasil – para US\$ 30,8 bilhões – 15% do total, ao passo que as importações brasileiras da China cresceram de US\$ 1,2 bilhão – 2% do total – para US\$ 25,6 bilhões – 14% do total (Gráficos 1 e 2). Ao longo desse período, o saldo foi positivo para o Brasil em seis anos, indicando, em 2009, que a curva da exportação para este país superou a curva mundial¹⁸.



18 IPEA. As Relações Bilaterais Brasil-China: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil. *Comunicado IPEA*, nº 85, abr. 2011.

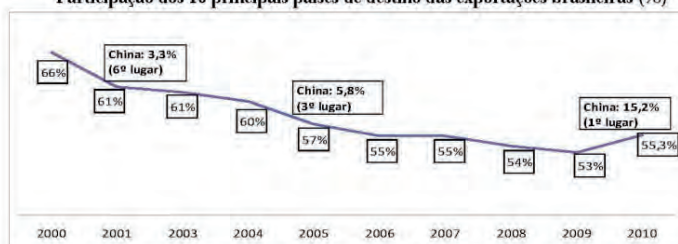
Gráfico 2
Importações brasileiras do mundo e da China (US\$ bilhões)



Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

No Gráfico 3, chama a atenção o fato de que entre os dez maiores parceiros receptores das exportações brasileiras, a China sai de um 6º lugar entre 2001 e 2003, para alcançar a 1ª posição em 2010, sendo que o percentual do que se vende aos dez países se reduz, o que representa ainda uma maior representação da China nesta relação¹⁹.

Gráfico 3
Participação dos 10 principais países de destino das exportações brasileiras (%)



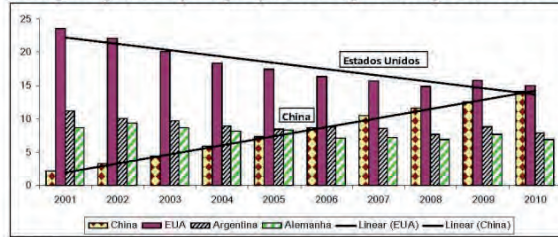
Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

No Gráfico 4, a significativa trajetória da China como exportador para o Brasil, saindo de uma pequena posição em 2001, muito

¹⁹ Idem.

atrás dos EUA, da Argentina e da Alemanha, para chegar a 2010 quase empatado com os EUA, que vêm em uma posição de queda substantiva desde 2001.

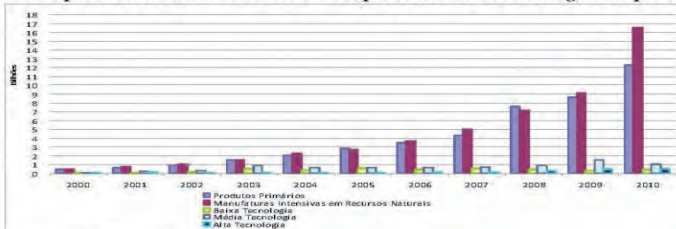
Gráfico 4
Evolução da participação dos principais países de origem das importações brasileiras (%)



Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

As pautas exportadoras e importadoras do Brasil, com relação à intensidade tecnológica (Gráficos 5 e 6²⁰), revelam, na primeira, um acentuado percentual de manufaturas intensivas em recursos naturais e nos produtos primários; na segunda, as importações do Brasil com a China são mais diversificadas, não obstante os produtos de alta, média e baixa tecnologia terem destaque, apontando para uma situação inferiorizada do Brasil com relação à intensidade tecnológica nas relações comerciais com a China.

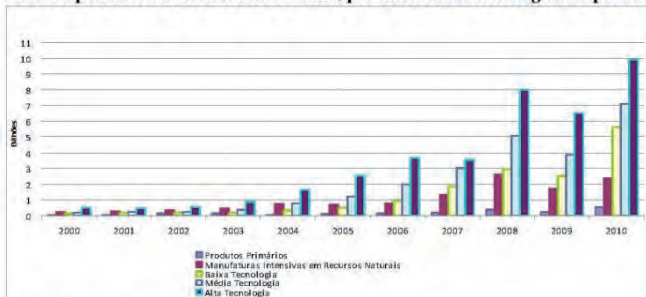
Gráfico 5
Pauta exportadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto



Fonte: UNComtrade. Elaboração: Ipea.

20 Idem.

Gráfico 6
Pauta importadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto



Fonte: UNComtrade. Elaboração: IPEA.

OS IMPACTOS DA CHINA NA ECONOMIA MUNDIAL

Os países cuja demanda interna representa uma larga fatia do PIB, como a China, a Índia e a Indonésia, continuam a responder de maneira consistente e positiva à crise mundial. O crescimento chinês e o indonésio revelaram um leve declínio em seus PIBs, com a China saindo de 9,6% para 9,1% e a Indonésia, de 6% para 4,5%, enquanto a economia indiana acelerou, passando de 5,1% para 7,7%. A China, que é o principal exportador, foi protegido pela alta proporção de seus investimentos domésticos, bem como pelo programa de gastos do governo, assim como por uma posição fiscal sólida e reservas acumuladas²¹.

No leste e nordeste da Ásia, todos os países tiveram déficits fiscais em 2009, à exceção de Hong Kong, que registrou um excedente fiscal de 1,1% do PIB. Os cortes no gasto público e o forte crescimento da renda no país permitiram seis anos consecutivos de excedentes orçamentários. A China registrou um déficit fiscal em 2009 de

21 ESCAP. *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific*. Bangkok: United Nations, 2011; ASIAN Development Bank. *Development Effectiveness review report 2010*. Philipines: ADB, 2011.

2,2% em decorrência da expansão fiscal para estimular a economia doméstica (como mostra a despesa pública elevada a 22% do PIB – a mais alta nas últimas décadas). No país, a maior parte do gasto extra foi alocada nos investimentos de infraestrutura como ferrovias, aeroportos, infraestrutura ambiental, casas para baixa renda e reconstrução de áreas afetadas pelo terremoto em Sichuan, em maio de 2008. Mesmo com a crise do subprime, a China sustentou um crescimento suficiente para que a receita do governo pudesse manter a trajetória ascendente dos anos anteriores.

As tabelas e quadros a seguir, a exemplo da estrutura geográfica das exportações e importações, revelam não apenas a liderança chinesa na Ásia, mas a articulação de sua economia na região, englobando países importantes como o Japão e a Coreia do Sul. O quadro sobre o consumo mundial chinês de metais e energia traz, ainda, uma comparação entre o crescimento da indústria manufatureira dos EUA, da União Europeia, da França e da China.

Em termos do avanço da inovação e do conhecimento, que se reflete nos dados sobre Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), a China sozinha cresceu seus investimentos de PPP\$ 39,2 para PPP\$ 102,4 bilhões no período. O Japão, contudo, é o cabeça da lista com PPP\$ 147,9 bilhões em 2007. Depois do Japão e da China, os líderes dos investimentos em P&D na Ásia foram a República da Coreia (PPP\$ 41,3 bilhões), Índia (PPP\$ 24,8 bilhões) e a Federação Russa (PPP\$ 23,5 bilhões). Os gastos dos cinco maiores investidores no setor representam 92% do total dos investimentos em P&D na Ásia e no Pacífico²². As tabelas, a seguir, sobre a quantidade de estudantes chineses por níveis de escolaridade e a quantidade de graduados universitários por ano evidenciam a força não apenas do aumento de capacidade da formação da mão de obra na China, mas também o incremento de mão de obra altamente

22 UIS Data Center. *Regional totals for R&D Expenditure and Researchers*. Jun. 2010. Acesso em: abr. 2011.

qualificada no país. Este talvez seja, em termos de médio prazo, um dos elementos fundamentais na diferenciação entre as políticas de desenvolvimento implementadas pela China, em contraste com o Brasil e a Índia, o que faz grande diferença.

Se tomarmos o número de pesquisadores por um milhão de habitantes, esta razão ainda mostra o longo caminho a percorrer da China, pois são apenas 746 por milhão, muito abaixo da média mundial de 1.081 pesquisadores por milhão de habitantes. Se tomarmos em conjunto as Américas (América do Norte, Latina e o Caribe), este número alcança 2.010 e na Europa o número é de 2.639, enquanto nos países da Ásia e no Pacífico o número alcança 1.000 por milhão de habitantes.

A disparidade entre estes países asiáticos e o Japão ainda é gritante, pois o Japão tinha 5.000 pesquisadores por milhão em 2008²³.

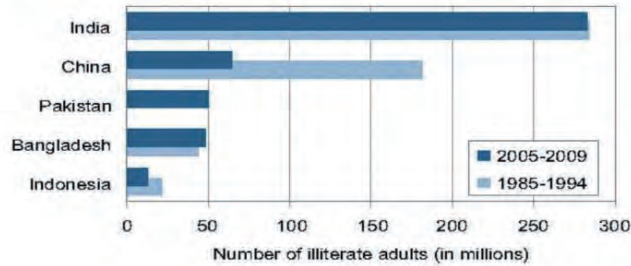
Em termos de pobreza, a China foi capaz de reduzi-la de 6,0%, em 1996, para 2,8% em 2004. Isso representa uma assimetria forte com o Brasil e ainda maior com a Índia, onde o nível de pobreza caiu de 36% em 1994 para 29% em 2000. A seguir está o quadro que evidencia a queda no número de analfabetismo na Índia e China.

Outro feito muito relevante da China foi o de ter promovido o acesso à água nas áreas rurais de 56% em 1990 para 82% em 2008.

Com relação ao emprego, estima-se que são 763 milhões de trabalhadores na China, enquanto a Índia conta com 454 milhões de trabalhadores, sobretudo em razão do amplo desemprego entre as mulheres. Se tomarmos apenas estes dois países, mais a Indonésia, com 106 milhões de trabalhadores, eles perfazem 43% da população mundial empregada e 68% do emprego na região Ásia-Pacífico.

23 *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011.*

Figure I.38 - Number of illiterate adults, most populous Asian countries, 1985-1994 and 2005-2009 averages



Data sources: UNESCO Institute for Statistics.

Data tables: Page 176 to 177

Technical notes: Page 256

1. Chine : nombres de personnes par niveau d'études

En milliers

	Aucun	École primaire	École secondaire	École secondaire supérieure	Université
1990	387 136	420 205	263 385	72 604	—
1996	287 678	458 054	349 008	104 420	24 730
1997	269 856	457 764	360 958	116 875	30 807
1998	264 814	453 171	376 303	121 526	31 796
1999	259 751	443 573	395 550	123 383	35 602
2000	236 942	441 613	422 387	99 074	43 703
2001	214 133	428 764	435 384	146 185	51 804
2002	213 275	417 192	449 227	148 620	56 216
2003	204 952	402 360	457 936	160 957	66 064
2004	192 328	394 794	479 085	163 336	70 336
2005	233 447	398 871	459 521	149 064	66 656
2006	189 320	407 954	481 007	159 484	76 716
2007	180 636	394 303	498 774	166 261	81 316
2008	174 189	388 805	510 630	170 771	83 625

Sources : National Bureau of Statistics et calculs NATIXIS.

3. Chine : pourcentage des jeunes inscrits à l'université (1999-2008)

	Taux de scolarisation ^(*) (en %)	Nombre de diplômés par an (niveau supérieur)
1999	10,83	—
2000	11,85	1 775 999
2001	17,30	1 804 660
2002	20,79	1 948 080
2003	23,77	2 962 981
2004	25,61	3 977 882
2005	30,69	5 004 102
2006	32,46	5 622 795
2007	34,17	5 872 815
2008	35,85	7 071 047

Note : (*) Inscrits à l'université par rapport à la population en âge d'être inscrit.

Sources : Statistiques nationales et calculs NATIXIS.

Comércio: conteúdo das importações nas exportações chinesas e estrutura geográfica de comércio²⁴

4. Chine : contenu en importations des exportations

		<i>En %</i>	
Informatique	95	Équipements de transports	40
Équipements de télécoms	85	Métaux non ferreux	34
Équipement de bureau	81	Habillement	33
Composants électroniques	78	Automobiles	32
Télévision	64	Textile	31
Matériel électrique	63	Fibres	30
Plastique	63	Peinture	30
Généralisations	60	Laine	30
Matériel d'enregistrement	58	Verre	29
Équipements électriques	54	Métaux ferreux	25
Mobilier	51	Turbines	24
Chimie	50	Trains	24
Jouets	47	Pharmacie	19
Construction navale	43	Engrais	16
Métallurgie	42	Ciment	14
Papier	41	Total produits manufacturés	46

Sources : NBER et calculs NATIXIS.

24 ARTUS, Patrick; MISTRAL, Jaques; PIAGNOL, Valérie. *L'Émergence de la Chine: impact économique et implication de politique économique*. Paris: Direction de l'information légale et Administrative, 2011.

5. Structure géographique des exportations en 2009

En % du total

Pays vers →	États-Unis	Union européenne	Japon	Autres émergents d'Asie	Chine	Amérique latine	Reste du monde
Chine	18,4	22,0	8,2	24,3	—	4,7	22,4
Corée	10,8	11,8	5,8	13,4	23,0	5,5	29,7
HongKong	11,7	12,5	4,4	6,6	51,1	1,1	12,7
Indonésie	11,1	13,1	17,6	27,1	7,6	1,1	22,5
Japon	16,4	12,6	—	26,1	18,8	2,6	23,5
Singapour	6,6	9,7	4,6	33,1	9,7	1,0	35,4
Taiwan	11,7	11,1	7,2	32,7	26,3	1,3	9,6
Thaïlande	10,9	11,8	10,4	23,0	10,5	1,8	31,5
Vietnam	21,0	18,0	11,3	16,5	7,3	0,4	25,4

Sources : FMI et NATIXIS.

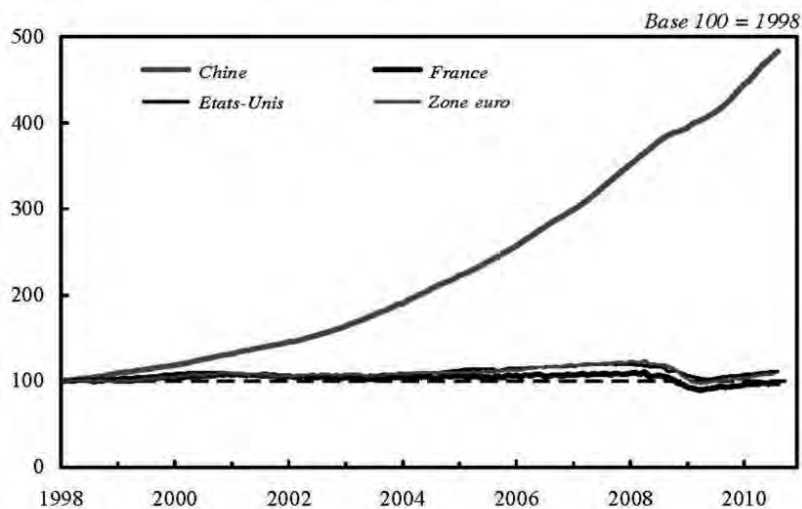
6. Structure géographique des importations en 2009

En % du total

Pays depuis →	États-Unis	Union européenne	Japon	Autres émergents d'Asie	Chine	Amérique latine	Reste du monde
Chine	7,8	12,7	12,4	27,1	—	5,3	34,7
Corée	9,1	9,5	15,0	11,6	17,5	3,0	34,3
HongKong	5,4	7,8	8,7	16,8	46,4	1,0	13,9
Indonésie	4,8	6,9	8,7	43,5	12,7	2,1	21,2
Japon	11,0	10,8	—	16,4	22,1	3,2	36,6
Singapour	12,0	13,9	7,6	23,7	10,5	1,9	30,5
Taiwan	10,4	11,2	20,8	18,0	14,0	1,8	23,8
Thaïlande	6,4	9,2	18,6	20,4	12,7	1,6	31,1
Vietnam	4,2	7,2	8,9	26,4	16,5	0,8	35,8

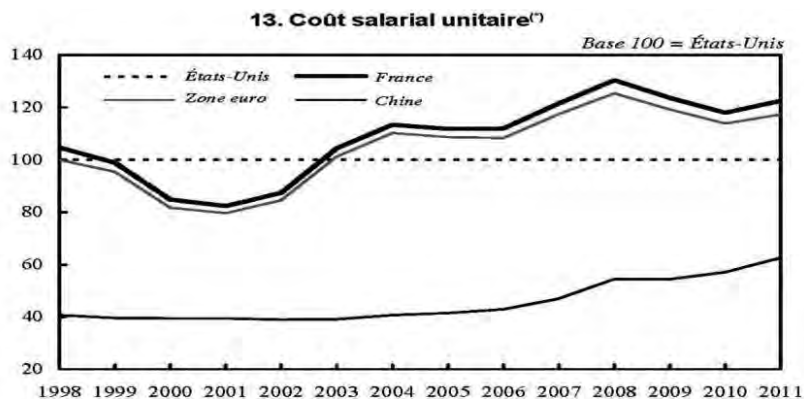
Sources : FMI et NATIXIS.

Production manufacturière



Sources : Datastream et NATIXIS.

Salários na China e no Mundo²⁵



Note : (*) Calculé par PIB\$/PIB\$PPA.

Sources : Datastream, FMI et NATIXIS.

25 Idem.

15. Hausses de salaire minimum

	Hausse de salaire minimum (en %)				Salaire minimum (en dollars)
	2007	2008	2009	2010	2010
Shanghai	12,0	14,3	0	16,7	167
Zhejiang	16,3	28,0	0	14,6	164
Shenzhen	0,0	25,8	0	15,8	164
Beijing	14,1	9,6	0	20,0	143
Shandong	24,5	24,6	0	21,1	137
Hubei	26,4	52,2	0	28,6	134
Sichuan	19,6	12,1	0	30,8	129
Shanxi	12,2	30,9	0	18,1	127
Henan	20,0	35,4	0	23,1	120
Anhui	17,3	7,7	0	28,6	108

Lecture : Il n'y a eu aucune hausse de salaire minimum en 2009 alors que le PIB de la même période a augmenté de 9,1 %. Des contestations salariales devenaient de plus en plus fréquentes notamment sur la région côtière. La province du Jiangsu était la première à annoncer une hausse de 13 % de salaire minimum en début 2010. Jusqu'à aujourd'hui, 27 provinces (municipalités) ont revu leurs salaires minima à la hausse avec un taux de progression d'en moyenne de 20 %. Certaines provinces (municipalités) ont désormais indexé le salaire minimum à l'augmentation de prix de consommation.

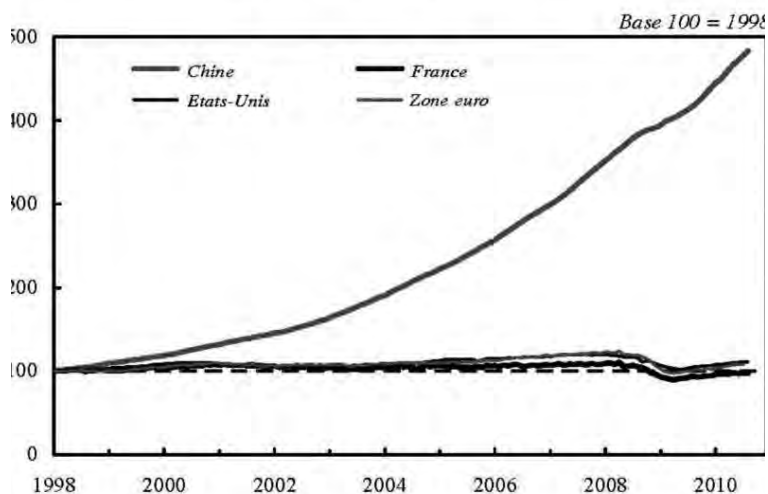
Source : Ministry of Human Resource and Social Security.

18. Salaire horaire dans l'industrie (charges comprises)

	<i>En dollars</i>				
	2004	2005	2006	2007	2008
Brésil	3,1	4,2	5,0	6,0	6,9
Chine	0,8	0,9	1,0	1,2	1,5
Corée	10,5	13,2	15,3	17,0	14,2
HongKong	3,1	5,7	5,8	5,8	5,9
Inde	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Mexique	2,5	2,7	2,8	3,0	3,1
Pakistan	—	—	—	—	0,5
Philippines	0,8	0,8	1,0	1,2	1,3
Singapour	7,5	7,4	8,7	8,5	9,8
Taiwan	6,0	6,4	6,6	6,6	7,0
Vietnam	—	—	—	—	0,4

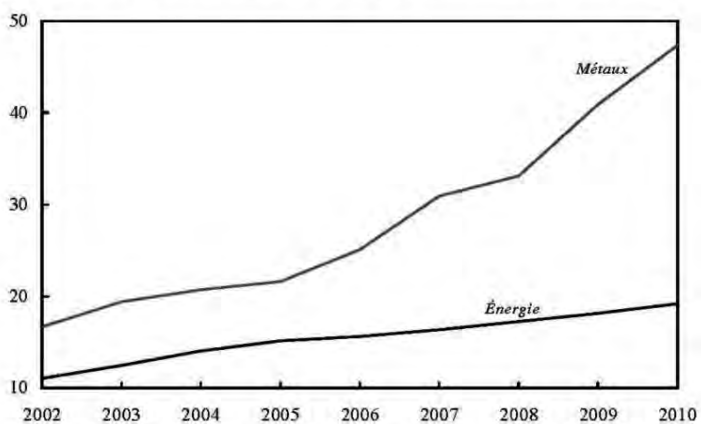
Sources : DRI, Jassin O'Rourke Group LLC, Economist Intelligence Unit (EIU) et NATIXIS.

Production manufacturière



Sources : Datastream et NATIXIS.

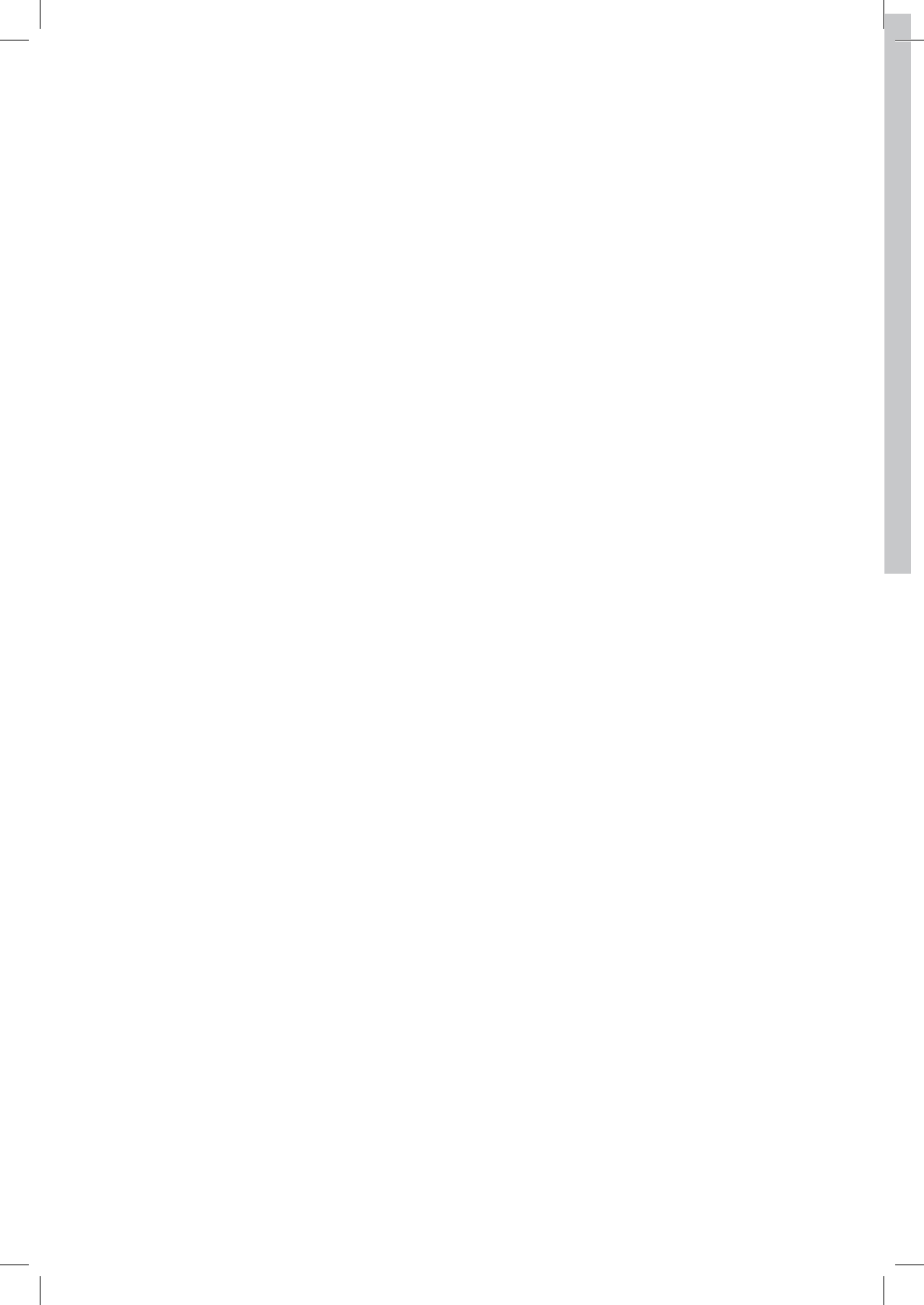
48. Chine : consommation en % de la consommation mondiale



Sources : Datastream et NATIXIS.

CONCLUSÃO

Uma pergunta ainda não respondida, aqui trataremos de maneira embrionária: há coesão interna para que os BRICS atuem concertadamente e acelerem as transformações na grande política mundial? A coesão interna ainda é muito frágil, até por ser nova. Trata-se de países que, se tinham alguma relação entre si, elas se davam de modo bilateral. Há tensões geopolíticas fortes, a exemplo da China e Índia, que têm uma forte tradição de serem adversários. Do ponto de vista geopolítico, o Brasil talvez seja o país melhor.





O BRASIL, OS BRICS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONFLITO INTERNACIONAL

Maria Regina Soares de Lima
*Daniel Ricardo Castelan**

Possui doutorado em Ciência Política – Vanderbilt University (1986). Atualmente é professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ) e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/UERJ). Foi professora adjunta do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), de 1976 a 2010, e professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, por cerca de vinte anos. Atua principalmente nos seguintes temas:

* Doutorando em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ.

política exterior brasileira, instituições políticas, economia política, política social e sistema internacional.

INTRODUÇÃO

Uma narrativa conservadora do fenômeno dos BRICS enfatiza o peso econômico global destes países, as características estruturais e políticas específicas de cada um deles e que os diferenciam entre si e, acima de tudo, as dificuldades deste grupo em alinhar e coordenar posições comuns no plano internacional. Neste trabalho optamos por uma abordagem distinta, apontando para a novidade que os BRICS representam, levando-se em conta as tendências que, ao final da Guerra Fria, pareciam inaugurar uma nova era na política internacional. Duas delas figuravam como as principais nas análises correntes naquele momento. Em primeiro lugar, a vitória da opção liberal, quer no sentido da primazia do modelo político da democracia representativa, quer da hegemonia da economia de mercado que havia suplantado não apenas a versão reformista social-democrata, mas também a versão revolucionária socialista. Em segundo lugar, a conformação de uma ordem política unipolar centrada nos EUA, que, com o desaparecimento da antiga União Soviética, assumiriam plenamente o lugar que lhes estava destinado não fosse a interrupção da Guerra Fria, responsável pela formatação bipolar do pós-Segunda Guerra.

Na primeira parte do trabalho examinamos de uma perspectiva crítica as duas principais narrativas a respeito do fenômeno dos BRICS, argumentando que este agrupamento tem potencial para assumir um papel revisionista e construtivo das normas internacionais, no contexto do processo de transição de um momento

unipolar para um ordenamento mais difuso do poder mundial. Em seguida, analisamos a participação dos BRICS no G20 financeiro e na reforma do FMI, instâncias de negociação nas quais tem sido mais acentuada a concertação entre aqueles países.

Os BRICS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONFLITO

A emergência dos “grandes Estados periféricos” introduz elementos complicadores aos cenários construídos nos anos 1990, uma vez que 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, é 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 multipolares.

Desta perspectiva, os BRICS representam uma novidade na política mundial em clara oposição aos cenários que então se desenhavam no final dos anos 1980. Confirmando esta afirmação, mencionem-se as duas grandes narrativas hoje em voga nos países do Atlântico Norte que buscam enquadrar o fenômeno dos países “emergentes”. A primeira delas enfatiza o processo de transferência do poder e da riqueza do Ocidente ao Oriente e o declínio da antiga ordem dominada pelos EUA e União Europeia. Neste enquadramento, o processo de difusão em curso tenderia a gerar grande instabilidade internacional uma vez que os “emergentes” seriam Estados revisionistas *anti-status quo*. Nesta narrativa, a alternati-

va à ordem liberal internacional implicaria o retorno das esferas de influência e das rivalidades regionais, a fragmentação em blocos regionais, a constituição de redes mercantilistas e o declínio das normas multilaterais. Outra narrativa, ao contrário, parte da interdependência existente nos planos econômico e da segurança para enfatizar não apenas o aumento da demanda por cooperação em foros multilaterais renovados, como também a capacidade de atração desta ordem, que fatalmente cooptaria os “emergentes”, pois teriam muito a ganhar com a ordem liberal “aberta e baseada em regras”. Nesta leitura, os “emergentes” não buscam a mudança da ordem institucional existente, mas a sua reforma de modo a ganhar mais autoridade e *status* nela¹.

Ambas são leituras parciais e simplificadas que podem ser resumidas na oposição: revisionismo ou cooptação e como tal não oferecem elementos para uma avaliação mais nuançada da política internacional. A tese da ameaça peca por desconsiderar a interdependência entre os países capitalistas no presente, bem como a importância que os países dos BRICS e vários dos “grandes países periféricos”² conferem à ordem legal multilateral, tendo em vista sua maior participação na economia e política internacionais. O Brasil, com se sabe, é um defensor do fortalecimento do sistema multilateral universal, centrado nas Nações Unidas e na OMC. Contudo, tanto o país como os demais BRICS 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 deman-

1 Cf. IKENBERRY, John. The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, v. 90, nº 3, 2011.

2 A expressão “grandes países periféricos” foi cunhada por Gilberto Dupas para designar países emergentes com massa crítica suficiente para a participação real ou potencial na economia global. Ver: DUPAS, Gilberto. “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: UNESPO, 2006.

dam 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 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 Mundial de modo a adequá-la às mudanças nas hierarquias de poder e prestígio no sistema internacional desde então. Também é o caso da principal demanda dos BRICS em aumentar o peso das economias emergentes na estrutura decisória do FMI e do Banco Mundial, bem como da mudança da regra informal que postula que a direção destes dois principais órgãos de regulação da economia mundial está reservada à Europa e aos EUA, respectivamente.

A politização dos BRICS – com a transformação de um simples acrônimo em uma instância de diálogo e coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China, acrescida 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. As análises críticas que enfatizam a heterogeneidade dos países dos BRICS e sua alegada falta de coesão e quase impossibilidade da construção de agendas comuns demonstram uma postura conservadora favorável à manutenção do *status quo* institucional e da estrutura de poder vigente. Ao contrário, a politização dos BRICS revela 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. Essa é 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 este alinhamento não se produz 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 de processos de transição internacional em que o conflito é institucionalizado em torno da mudança das regras e normas das instituições internacionais.

Para a política externa brasileira, a concertação com os grandes países do sul, incluindo os BRICS, tem objetivos estratégicos e táticos. Do ponto de estratégico, estas alianças visam retomar o protagonismo clássico no plano multilateral com vistas a tornar as normas e regras de diversos regimes internacionais mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento, de modo geral, e dos países em ascensão, em particular. A desconcentração do poder decisório nestas várias instâncias de regulação internacional e a utilização de mecanismos de concertação político-diplomática são cruciais para fazer valer os seus interesses no plano global, tendo em vista que o país renunciou à posse das armas nucleares e depende fundamentalmente desta capacidade de concertação para fazer valer seus interesses. Taticamente, a implementação desta estratégia se faz por via da formação de coalizões de geometria variável, como são os BRICS, o IBAS, e o G20 comercial para citar as mais expressivas. Delas participam alguns dos grandes países periféricos estando ausentes os países centrais.

Neste artigo, partimos do argumento de que os interesses comuns dos membros dos BRICS se dão em torno de dois objetivos: desconcentrar o processo decisório das instituições internacionais

e resguardar autonomia na formulação de políticas econômicas. Com base nestas hipóteses, analisamos a seguir a participação dos BRICS no G20 financeiro e FMI.

Os BRICS NO G20 FINANCEIRO

A consolidação do G20 financeiro, ao expandir o espaço de coordenação econômica, impediu que princípios contrários ao modelo de desenvolvimento de países emergentes fossem reafirmados no plano multilateral. Nesse processo a coordenação entre os BRICS durante a presidência rotativa do Brasil foi fundamental para sustentar politicamente a substituição do G8. A proposta, inicialmente apresentada pelos EUA, foi paulatinamente incorporada à agenda bilateral do Brasil³, até tornar-se elemento central da Declaração Conjunta dos BRICS adotada na primeira reunião de cúpula do grupo, em Ecaterimburgo, em junho de 2009. O tema foi também levantado em encontros do Fórum IBAS, em outubro de 2008, e em reuniões presidenciais na América do Sul⁴.

Houve resistências iniciais à expansão do G8; especialmente porque em temas pontuais o grupo já contava com a participação de China, Índia, Brasil, África do Sul e México, pelo arranjo conhecido como G8+5⁵. Esse mecanismo, somado à sobre-representação europeia no FMI, permitia aos países centrais controlar a participação dos emergentes em instâncias multilaterais de regulação econômica e financeira. Entretanto, a crise irradiada pelos EUA reduziu as resistências no centro, tanto porque legitimou políticas econômicas menos ortodoxas praticadas pelos emergentes, quanto porque convenceu a Europa e os EUA de que a liquidez e demanda necessárias

3 Brasil-China, 20 de maio de 2009; Brasil-Rússia, 26 de novembro de 2008.

4 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>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

5 Evian, 2003; Gleneagles, 2005; São Petesburgo, 2006; Heiligendamn, 2007; Tóquio, 2008.

à recuperação mundial estavam fora do G8. Dessa forma, o G20 financeiro, que em 2008 havia se reunido pela primeira vez em nível presidencial, autodenominou-se a principal instância de discussão de questões econômicas em setembro de 2009, em Pittsburgh.

A regulação da política cambial e do nível de reservas emergiu em propostas do grupo ao longo de 2010, quando se discutia o impacto das políticas nacionais sobre os desequilíbrios econômicos globais. De um lado, colocaram-se países deficitários, liderados pelos EUA, que consideram a desvalorização competitiva do câmbio a principal causa de desalinhamento⁶. Reino Unido, Canadá, França, além de países emergentes como Brasil e Coreia do Sul, identificaram-se com essa posição, embora seu engajamento político seja bastante variado. De outro lado, colocaram-se países superavitários, particularmente a China, para quem os déficits se devem às políticas monetária e fiscal excessivamente expansivas que incentivam o consumo e as importações. O Brasil e outros emergentes igualmente têm interesse nessa posição, já que o excesso de liquidez naqueles países tem intensificado a entrada de capitais e pressionado a valorização do câmbio.

Dessa maneira, o Brasil, assim como a Argentina, Coreia do Sul e Indonésia, embora críticos da política cambial chinesa, alinharam-se ao país asiático quando os EUA sugeriram, para a reunião do G20 financeiro em Paris no início de 2011, que reservas internacionais fossem consideradas um indicador de desequilíbrio. Para esses emergentes a acumulação de reservas e a regulação do fluxo de capitais foram fundamentais durante a crise, porque impediram que o excesso de liquidez promovido pelas políticas contracíclicas nos EUA invadisse seus mercados, valorizando ainda mais o câmbio.

6 "Joint Letter from G20 leaders", de 29 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-letter-g20-leaders>>. Acesso em: 28 out. 2011.

Ao final, a Declaração de Paris, adotada em fevereiro de 2011, excluiu o nível de reservas dos indicadores, considerando apenas dívida pública e déficits fiscais, poupança e dívida privadas, além de balanço comercial, fluxo líquido de investimentos e transferências. A posição comum dos membros dos BRICS foi importante para o resultado, especialmente porque os indicadores poderiam abrir caminho para posterior disciplina pelo FMI. A declaração, ainda assim, incluiu diretrizes para que países com grandes superávits incentivassem o consumo doméstico, países com elevados déficits incentivassem a poupança; e propôs que o regime de câmbio flutuante fosse gradualmente adotado⁷. A China havia anunciado anteriormente a intenção de reduzir a dependência das exportações e fortalecer o mercado doméstico, no 12º Plano Quinquenal, no início de 2011.

Assim, nas discussões sobre indicadores de desequilíbrios, a regra do consenso no G20 financeiro permitiu que os BRICS resguardassem o espaço necessário à adoção de políticas domésticas, ainda que seus interesses não fossem convergentes em todos os aspectos. Aliás, deve-se esperar que os diferentes regimes produtivos suscitem disputas pontuais a respeito da regulação do comércio e da produção, motivando a construção de novas coalizões.

O Brasil, por exemplo, ao mesmo tempo em que se alinhou com os BRICS no G20 financeiro, levou à OMC a discussão sobre regime e política cambial, propondo em abril de 2011 a realização de estudo sobre a relação entre câmbio e desequilíbrios comerciais, assim como sobre a adoção de medidas necessárias para um mandato coerente sobre o tema⁸. Os membros acataram apenas o pri-

7 G20. *Comunique*: Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Paris, 18 e 19 fev. 2011.

8 OMC, Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças. "The relationship between exchange rates and international trade: submission by Brazil". *Documento WT/WGTDF/W/53*, 13 abr. 2011.

meiro ponto, solicitando ao secretariado a elaboração de estudo⁹. Ainda que seja um tema politicamente sensível, Brasil e Índia têm a ganhar com regras mais claras sobre política cambial, uma prática que, embora condenada quando frustra os objetivos do GATT ou FMI, não é questionada por indefinição do que seria “frustração” e “manipulação cambial”¹⁰.

Assim como a política cambial chinesa polarizou negociações multilaterais após sua incorporação à OMC, o processo de adesão da Rússia à instituição, com a conseqüente redução tarifária aos bens originários daquele país, deverá trazer novos pontos de contenda sobre a regulação internacional do comércio e finanças¹¹. Ainda assim, os BRICS devem cuidar para que divergências pontuais não ofusquem seu interesse comum na desconcentração do processo decisório nessas mesmas instituições.

Os BRICS E A REFORMA DO FMI

A consolidação do G20 financeiro foi importante para a coordenação de medidas de combate à crise, que por sua vez abriram caminho para o fortalecimento dos BRICS no FMI. Quando, em abril de 2009, o grupo decidiu injetar cerca de US\$ 1 trilhão na economia, durante reunião em Londres, os BRICS anunciaram um aporte de US\$ 70 bilhões em um programa que apoiava reformas no FMI, Banco Mundial e Fórum de Estabilidade Financeira.

9 OMC, Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças. “The relationship between exchange rates and international trade: a review of economic literature”. *Documento WT/WGTD/F/W/57*, 27 set. 2011. O documento elaborado pelo secretariado concluiu, a partir de revisão bibliográfica, que alterações no câmbio nominal podem afetar os fluxos comerciais no curto prazo, ainda que seu efeito dependa de outras variáveis. Além disso, segundo o estudo, desvalorizações “algumas vezes” têm impacto positivo nas exportações, embora haja discordância sobre sua magnitude, presença e persistência ao longo do tempo.

10 GATT, artigo 15:4.

11 Em 27 de outubro de 2011 o presidente do Grupo de Trabalho sobre o acesso da Rússia informou que o Protocolo de Acesso da Rússia à OMC deverá ser finalizado antes da Conferência Ministerial de dezembro para a apreciação dos membros. O documento incorpora os compromissos negociados para incorporação da Rússia desde 1993, quando as negociações tiveram início.

A capitalização do Fundo – maior desde a criação da instituição – ocorreu em um momento de debilidade dos países centrais e durante um processo de redistribuição de quotas, em negociação desde reunião em Cingapura, em 2006¹². A convergência desses processos abriu espaço para o aumento do papel dos BRICS no FMI.

Pela fórmula desenhada no plano de trabalho de 2006, China, Índia, Brasil, EUA e Japão seriam beneficiados na revisão, em decorrência do crescimento do PIB, reservas e do avanço na abertura econômica. A Rússia, no entanto, foi o quinto maior perdedor¹³. Assim, a coordenação dos BRICS na revisão das quotas prescindiu da Rússia e contou com o apoio dos EUA, importante para pressionar o avanço do tema porque a redistribuição de quotas requer aprovação de pelo menos 85% do poder votante no FMI.

Além disso, a condição de crise nos países centrais favoreceu o aumento do poder de voto dos emergentes. Na reunião de Londres, o G20 decidiu que US\$ 500 bilhões do total injetado na economia seriam disponibilizados por meio de linhas mais flexíveis do FMI e que metade deste montante seria concedido imediatamente¹⁴. Nesse momento os EUA estavam no ápice da crise, enquanto os emergentes dispunham de abundantes reservas internacionais. O resultado foi um compromisso pelo qual os BRICS proveriam parte importante da liquidez necessária ao Fundo por meio das linhas conhecidas como *New Arrangements to Borrow* (NAB). Os membros do FMI nunca haviam acordado uma expansão tão

12 FMI Press Release nº 06/205 e nº 06/189.

13 Os maiores beneficiários da revisão de quotas de Cingapura foram: China (1,02%), Coreia do Sul (0,65%), Índia (0,50%), Brasil (0,36%), Japão (0,33%), México (0,31%), EUA (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>>. Acesso em: 24 out. 2011.

14 G20. "Declaration on delivering resources through the international financial institutions". Londres, 2 abr. 2009.

grande de suas linhas de financiamento. Provavelmente sem esse imperativo econômico, particularmente em um momento de debilidade dos EUA, não teria sido possível realizar a maior redistribuição de quotas desde a criação do Fundo.

Atualmente o quadro mudou. Embora a crise persista, os EUA se manifestaram contrários à participação do FMI na solução do impasse econômico na Europa. Os próprios líderes europeus mostraram-se reticentes em recorrer ao Fundo, o que implicaria aceitar condicionalidades e reconhecer o papel dos emergentes na recuperação.

Diante do impasse atual os BRICS têm um papel importante na garantia do caráter multilateral e não discriminatório da nova regulação financeira. O Brasil tem enfatizado nas últimas reuniões do G20 financeiro que o esforço de recuperação deve ser concedido a partir do FMI, em linhas disponíveis para todos os países e que incorporem as mesmas regras e condições para qualquer membro¹⁵. A proposta tenta evitar que contribuições adicionais sejam direcionadas à Europa em condições mais favoráveis que aos demais. Em outras palavras, o Brasil defende que as condicionalidades previstas aos países que recorrerem ao Fundo sejam aplicadas a qualquer membro, eliminando-se alguns dos privilégios de senioridade de que gozam a União Europeia e os próprios EUA desde a constituição do sistema de Bretton Woods. A coordenação com os BRICS será importante para criar condições políticas para sua implementação.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Em suma, a despeito de diferenças entre os membros dos BRICS, o poder de veto que obtiveram no G20 financeiro foi importante para que resguardassem a autonomia de políticas econômicas que fogem do consenso que prevaleceu nas últimas dé-

15 BATISTA JR., Paulo Nogueira. "O G20 em Cannes". *O Globo*, 29 out. 2011.

cadadas. 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 quotas ao peso dos emergentes. Esta agenda, ademais, deve ser perene no grupo enquanto perdurarem as perspectivas de estagnação dos países centrais e de crescimento dos 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 G20 financeiro reflete o processo de transição institucional em que os países dos 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 chinesas destinam-se aos EUA, 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 EUA 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 Mundial representa uma ameaça real. São países como África do Sul, Argentina, Brasil e Índia, por exemplo, os defensores atuais de um multilateralismo universal e não discriminatório.

Por outro lado, o diagnóstico otimista da capacidade de adaptação do sistema institucional vigente comete um erro de avaliação ao supor que os EUA têm demonstrado a vontade necessária para

rearticular uma ordem baseada em “uma noção mais expansiva de estabilidade e segurança econômica”¹⁶. Ao contrário de se postularem o “Consenso de Pequim” e a restauração das “esferas de influência” como as únicas alternativas institucionais e normativas à institucionalidade atual, são as demandas de mudança desta ordem originadas de alguns dos países emergentes que estão mais próximas do modelo de “liberalismo embebido” do pós-Segunda Guerra Mundial, que tinha por base o equilíbrio entre abertura econômica, salvaguardas nacionais e proteção social. Na atualidade, mudanças na direção da restauração da capacidade regulatória do Estado, do reforço da capacidade dos governos nacionais em garantir estabilidade econômica, proteção da sociedade e inclusão social, em um contexto de funcionamento dos mercados globais, têm sido as principais bandeiras de alguns destes emergentes.

De nossa perspectiva, os BRICS têm que ser avaliados como mecanismo de coordenação política envolvendo alguns dos grandes países periféricos; portanto, sua viabilidade e institucionalização no futuro dependem da vontade política de seus membros de continuar a fazer uso de tal mecanismo de concertação. O comportamento do grupo de enfatizar as concordâncias e minimizar as diferenças, apontado por alguns analistas, nos parece uma estratégia adequada de, mais que tudo, afirmar a importância da coordenação entre os países BRICS em um contexto em que permanecem ainda diferenças sensíveis entre os interesses respectivos de cada um deles e bastante incerteza quanto aos rumos da ordem internacional.

Depois de mais de uma década em que “os mercados” e “a comunidade internacional” apareciam como as principais forças difusas impulsionadoras da mudança internacional, os BRICS e outros grandes periféricos reintroduziram o conceito de agência na mudança internacional e a preocupação com a salvaguarda dos setores

¹⁶ Cf. IKENBERRY, John. “The Future of the Liberal World Order”, p. 4.

mais afetados pela globalização e a interdependência. Analisando os desafios políticos à crise econômica europeia, Dani Rodrik, em artigo recente, afirmou que o principal desafio hoje para as elites do centro e, acrescentaríamos, para todas as demais, “é desenvolver uma nova narrativa política que enfatize os interesses e valores nacionais, sem indícios de nativismo e xenofobia. Se as elites centristas não se provarem à altura da tarefa, as da extrema direita ficarão satisfeitas em preencher o vácuo, mas sem moderação”¹⁷.

¹⁷ RODRIK, Dani. “O próximo pesadelo europeu”. *Valor Econômico*, nov. 2011.



A DIMENSÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA DOS BRICS: ENTRE A PANACEIA E O CETICISMO

Paulo Fagundes Visentini

Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutor em Relações Internacionais pela London School of Economics (1997), Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (1993), Mestre em Ciência Política pela UFRGS (1983), Bacharel e Licenciado em História pela UFRGS (1980). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais FCE/UFRGS. Diretor do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS (1998-2002) e Secretário de Relações Internacionais da Reitoria da UFRGS (2004-2008). Professor Visitante no NUPRI/

USP, na Universidade de Leiden e Pesquisador no International Institute for Asian Studies e Centro de Estudos Africanos (Leiden Univ, Holanda). Coordena o Centro de Estudos Brasil-África do Sul – CESUL/UFRGS/FUNAG-MRE. Especialidade: História Mundial Contemporânea, Relações Internacionais Contemporâneas e Política Externa Brasileira.

O agrupamento BRICS se converteu em um verdadeiro modismo nos meios acadêmicos e jornalísticos e se afirmou com a crise dos países da OCDE, uma espécie de panaceia no tocante à alteração do equilíbrio de forças mundial. Há, ainda, aqueles que insistem em combater a ideia da ascensão de um “novo grupo” oposto às “velhas potências” industriais, argumentando que o grupo não possui coerência e tem debilidades estruturais, não podendo desafiar os antigos poderes globais.

Trata-se, na verdade, de um falso debate, de perfil jornalístico e ensaístico-especulativo, chocantemente superficial e ideologizado. Afinal, trata-se de um conceito forjado em Nova York por uma consultoria ocidental e que, em certo momento, passou a ser interessante a seus integrantes, por razões políticas e publicitárias. É necessário não atribuir aos BRICS o que o grupo não deseja, compreender a força e a fraqueza de seus membros e relacioná-las à ordem mundial em acelerada transformação. Ao mesmo tempo, buscar-se-á refletir sobre algo esquecido: qual era a situação da Inglaterra e dos EUA quando se tornaram potências mundiais.

A ORIGEM DO CONCEITO

O acrônimo BRICs (foneticamente “tijolos”, *bricks* em inglês), abarcando as quatro maiores economias emergentes, surgiu em Nova York como uma ferramenta de análise prospectiva da economia mundial e foi concebido pouco antes dos atentados de 11 de setembro e do início da guerra ao terrorismo. Permaneceu por vários

anos como tal até adquirir um significado político, assumido coletivamente por seus membros designados na conjuntura da crise de 2008. Nesta ocasião os países da OCDE foram duramente atingidos, enquanto Brasil, Rússia, Índia e China mantinham seu crescimento econômico e buscavam atuar de maneira articulada, propondo soluções para a crise. Em 2010 a África do Sul passou a integrar o grupo.

A formação de um agrupamento de Estados informal ou institucionalizado normalmente resulta de iniciativa deles próprios, com base em interesses comuns. Todavia, o acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), segundo o embaixador Roberto Jaguaribe “é fruto de um impulso externo, o que elimina o arbítrio autolaudatório de sua concepção”¹. O termo foi cunhado em 2001 pelo economista Jim O’Neill, do banco de investimentos americano Goldman Sachs, em um relatório denominado “Building Better Global Economic BRICs”, que buscava expor aos clientes do banco o grande mercado que esses países poderiam representar no futuro.

O relatório apontou que estes países estavam entre os maiores Estados em desenvolvimento, com base em uma análise de perspectivas de crescimento de suas economias para os dez anos seguintes, além de afirmar que, em longo prazo, os BRICS estariam entre as maiores economias do mundo, o que produziria uma modificação profunda do panorama geopolítico internacional. Dois anos mais tarde, o Goldman Sachs publicou outro relatório, denominado “Dreaming with BRICs: The Path to 2050”, no qual foi aprofundada a análise da economia dos BRICS, fazendo projeções para o crescimento de seu PIB até 2050, baseadas em itens como a taxa de crescimento econômico e o tamanho da população de cada país. Segundo o documento, os BRICS se destacavam por suas dimensões territoriais e pelo tamanho de suas populações, bem como por suas médias históricas de crescimento, que lhes ga-

1 Jaguaribe, “BRICs: uma nova ordem econômica mundial?”, p. 39.

rantiam um potencial de avanço econômico sustentável em longo prazo.

O Goldman Sachs afirmou, na ocasião, que Brasil, Rússia, Índia e China se tornariam responsáveis pela transformação da economia mundial, com impactos profundos e abrangentes, uma vez que estes países viriam a ter um papel central no desenvolvimento econômico global. A instituição ressaltou que isso se daria porque os BRICS possuíam potencial objetivo para se tornarem peças-chaves no cenário político-econômico mundial, bem como reuniam as condições políticas subjetivas para desenvolver as ações necessárias a fim de que isso venha a acontecer.

Na ocasião da publicação de “Dreaming with BRICs”, o Goldman Sachs ressaltou que, apesar de necessitarem superar algumas questões em relação à instabilidade e à incerteza de suas políticas, os BRICS, continuando a crescer em importância e aprofundando seu relacionamento recíproco, permaneceriam sendo um fator importante a ser considerado em relação a investimentos, produção e comércio. O que não se esperava, entretanto, era que uma ideia baseada apenas em teorias econômicas fosse acabar fazendo parte da agenda internacional global e dos próprios membros, Brasil, Rússia, Índia e China, tornando este grupo um fator importante não mais em relação a investimentos unicamente, mas, principalmente, no que tange à formulação da política externa destes países e de todos os demais.

Segundo o ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim², do ponto de vista do surgimento do conceito BRICS, o fundamental é que ele não provém de uma iniciativa diplomática e que sua consolidação se deu em função de que o desempenho econômico dos países dos BRICS nos anos que sucederam à publicação dos primeiros estudos do Goldman Sachs, na verdade, superou as

2 Amorim, “¿Existe realmente el BRIC?”, p. 25.

projeções iniciais, conferindo, então, uma maior credibilidade à tese que defendia.

De acordo com o ex-chanceler, estes estudos permitiram ao BRIC receber uma maior atenção da imprensa e do meio acadêmico, consolidando o termo não mais como uma referência mediática apenas, mas também como um instrumento analítico³. Celso Amorim ainda comenta que a ideia BRICS se propagou nos meios governamentais, entre os formadores de políticas, certamente atraindo a atenção particular dos quatro países pertencentes à sigla; e que, a partir daí, foi necessário apenas um pequeno passo para que Brasil, Rússia, Índia e China procurassem se reunir e melhor explorar o que terceiros reconheciam como um conjunto.

AS CÚPULAS DOS BRIC(S) E A INCORPORAÇÃO DA ÁFRICA DO SUL

O diálogo político do BRIC como grupo começou quando, durante a 61ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2006, os Ministros de Relações Exteriores de Brasil, Rússia, Índia e China se reuniram para discutir temas comuns à agenda de todos. Depois deste primeiro encontro *ad hoc* houve outros, incluindo uma nova reunião, fora do âmbito da ONU, entre os Ministros de Relações Exteriores do BRIC, realizada na cidade de Ecatimburgo, na Rússia, em maio de 2008.

Esta reunião resultou em um comunicado conjunto, no qual os países ressaltaram que a defesa do multilateralismo, a predominância do direito internacional como base de promoção da paz, e a reforma do Conselho de Segurança da ONU, incluindo sua ampliação com a incorporação do Brasil e da Índia. Neste encontro também foi acertado que Brasil, Rússia, Índia e China se reuniriam

3 Ibidem, p. 26.

novamente em Ecaterimburgo, dessa vez incluindo os Chefes de Estado das quatro nações em junho de 2009, quando, então, foi celebrada a Primeira Cúpula dos BRIC.

Durante a Cúpula, foi discutido que os países emergentes, dada sua importância, deveriam ter um papel maior em instituições financeiras internacionais, assim como foi ressaltada a necessidade de se instaurar um sistema financeiro internacional mais estável, previsível e diversificado. Como sugestão, Medvedev propôs aos países do BRIC, na qualidade de detentores de grande parte das reservas financeiras mundiais, que diversifiquem as moedas utilizadas em tais reservas. Já seu assessor, Arkady Dvorkovich, foi mais enfático, recomendando ao Fundo Monetário Internacional que incluísse na cesta de moedas utilizadas para definir o valor do ativo do Fundo, o Direito Especial de Saque, o rublo russo e o yuan chinês⁴.

Além disso, os quatro países ratificaram a necessidade de reformas na Organização das Nações Unidas, novamente defendendo a participação de Brasil e Índia em seu Conselho de Segurança, e abordaram temas como o desenvolvimento sustentável, os recursos energéticos, a segurança alimentar e o terrorismo. Ao final do encontro, Brasil, Rússia, Índia e China emitiram comunicado conjunto, no qual⁵ declararam que as cúpulas do G20 financeiro eram importantes para o gerenciamento da crise financeira internacional e se comprometiam com o avanço das reformas das instituições financeiras internacionais, de modo que estas passassem a refletir as mudanças da economia mundial e a dar mais voz e representação para os países emergentes e em desenvolvimento.

Na mesma linha, defendiam a manutenção do sistema de comércio multilateral estável e a diminuição o protecionismo comer-

4 Pandley, "First BRIC Summit: developing world rendered new power".

5 O comunicado na íntegra está disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dibas/comunicado_1_Cupula_BRIC.pdf>.

cial e também exijam resultados justos para a Rodada Doha da OMC, dada a importância do comércio internacional e dos investimentos estrangeiros diretos na recuperação da economia mundial. Solicitaram, ainda, a implementação do conceito de desenvolvimento sustentável em escala global. Segundo eles, a Declaração do Rio, a Agenda para o século XXI e outros acordos multilaterais para meio ambiente deveriam ser o vetor principal na mudança do paradigma de desenvolvimento econômico. Da mesma forma, demandavam que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio fossem alcançados. De modo geral, pode-se dizer a Primeira Cúpula dos BRICS teve seu foco em assuntos econômicos. Todavia, além de aprofundar o processo de institucionalização do grupo, deu início a novas e diferentes discussões sobre uma ordem mundial menos dependente dos EUA e com uma distribuição de poder que incluía os países em desenvolvimento.

Em abril de 2010 foi celebrada a 2ª Cúpula do BRIC em Brasília. Nesta cúpula, as discussões em torno de temas como a recuperação da economia mundial, a cooperação econômica, a maior participação do grupo nas decisões globais e a reforma das estruturas vigentes foram aprofundadas, inclusive, com a sugestão de se criarem instituições próprias do grupo. Também continuaram na pauta de debates assuntos como a reforma do FMI e do Banco Mundial – além da redistribuição dos direitos de voto destas instituições – e a proposta de uma moeda de reserva alternativa ao dólar. Um dos destaques da 2ª Cúpula do BRIC foi a assinatura de um memorando de cooperação entre os bancos de desenvolvimento de Brasil, Rússia, Índia e China que estabelece diretrizes para a cooperação técnica nas respectivas áreas de atuação das instituições envolvidas: o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), do Brasil; o Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank), da Rússia; o China Development Bank (CDB), da China; e o India Eximbank, Índia.

Fora do âmbito especificamente econômico, instaram a comunidade internacional a fazer todos os esforços necessários para

combater a pobreza, a exclusão social e a desigualdade. Também se comprometeram a buscar desenvolver sistemas energéticos mais limpos, mais acessíveis e sustentáveis e a promover a 16^a Conferência das Partes para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a 6^a Conferência das Partes. Afirmaram a importância de incentivar o diálogo entre civilizações, culturas, religiões e povos.

A 3^a Cúpula dos BRICS (que ganhou o “S” com a adesão da África do Sul em dezembro de 2010), também chamada de Reunião dos Líderes dos BRICS, foi realizada em abril de 2011 em Sanya, na China. A reunião ocorreu no momento em que os efeitos da crise econômica mundial ainda estavam presentes nos países desenvolvidos, especialmente, nos europeus. Desta maneira, assim como nas cúpulas anteriores, a pauta de discussões abrangeu, em maior parte, temas econômicos, sem deixar de lado questões como segurança, saúde, meio ambiente e cooperação científica e tecnológica entre os membros do grupo.

A declaração publicada ao final da reunião, chamada de Declaração de Sanya, identificava as principais metas do fórum, que são a reforma do Fundo Monetário Internacional e do sistema monetário internacional, além da reforma das Nações Unidas e seu Conselho de Segurança, a expansão da cooperação econômico-comercial entre os membros, o aumento da cooperação nas esferas da ciência, tecnologia e inovação, entre outras.

Contudo, o destaque da reunião foi a participação, a convite da China, do presidente sul-africano Jacob Zuma, que oficializou o ingresso da África do Sul ao BRIC, tornando-o BRICS. Segundo nota do Itamaraty⁶, a incorporação do país ao grupo aumentará sua representatividade geográfica, justamente no momento em que se busca

6 Nota publicada em 31 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/entrada-da-africa-do-sul-no-bric>>.

a crescente democratização da governança global. De fato, a entrada da África do Sul nos BRICS denota a intenção do grupo de se tornar um fórum de cooperação e diálogo transcontinental sul-sul, uma vez que conta com os principais países emergentes do “sul político”.

A inclusão do país africano aos BRICS foi questionada por analistas internacionais, inclusive por Jim O’Neill. No entanto, de acordo com o discurso do presidente Jacob Zuma no encerramento da 3ª Cúpula dos BRICS, o fato de a África do Sul passar a fazer parte do grupo significa o reconhecimento do país como uma potência econômica dentro do continente africano, já que é o maior exportador de minérios e de produtos manufaturados da região, além de possuir sofisticados mercados financeiros e uma crescente indústria de serviços. Ademais, Zuma entende como natural o fato de os parceiros do BRICS verem seu país como uma porta de entrada para a África.

Os BRICS COMO GRUPO

Como foi analisado anteriormente, o Goldman Sachs se baseou em características como as dimensões territoriais, populacionais e as médias históricas de crescimento do PIB de Brasil, Rússia, Índia e China. Com base nestes indicadores, fez projeções que levaram a instituição a concluir que estes países seriam responsáveis por uma ampla transformação da economia mundial. Todavia, essa é a concepção dos criadores do conceito, e não, necessariamente, a visão dos membros do grupo.

De fato, os países dos BRICS detinham 26% do território, 42% da população e 14,5% do PIB mundiais, além de terem contribuído, de 2005 a 2010, com mais de 50% do aumento do PIB mundial⁷. O grupo também converge em suas posições em relação à defesa dos interesses

7 IPEA apud Martins.

dos países em desenvolvimento, à necessidade de reformas em organismos internacionais, como o FMI e a ONU, entre outras.

Contudo, segundo os críticos, o grupo apresenta características bastante diversas: dois países possuem governos considerados autoritários pelo Ocidente, enquanto os outros dois são democracias liberais; dois possuem assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU, ao passo que dois lutam por isso há algum tempo; e somente três são potências nucleares. Economicamente, os BRICS também não poderiam ser mais diferentes entre si: a renda *per capita* destes países varia amplamente dos US\$ 15 mil da Rússia, aos US\$ 3 mil da Índia⁸.

Também neste âmbito, pode-se dizer que China e Rússia possuem economias mais abertas, com as exportações respondendo por cerca de um terço de seu PIB, enquanto Brasil e Índia possuem economias mais “fechadas” (ou menos inseridas no comércio mundial), com as exportações representando menos de um quinto de seu PIB⁹. Ademais, China e Rússia apresentam grandes superávits em suas transações correntes, ao passo que Brasil e Índia apresentam pequenos déficits. Isto demonstra que estes países administram de maneiras significativamente diferentes suas economias.

Alguns analistas apontam que as disparidades entre estas nações não constituem um obstáculo intransponível à unidade política do grupo, enquanto outros duvidam da capacidade dos BRICS de efetivamente fazer valer suas demandas em decorrência da sua falta de coesão. O que se pode afirmar é que os critérios elencados foram limitados, tendo sido superados por elementos mais qualitativos e políticos; além disso, a crise financeira que atinge mais fortemente os países da OCDE criou um fator mais forte de coesão, propiciando a formalização do grupo por seus próprios membros.

8 “The BRICs: the trillion-dollar club”. *The Economist*, 2010.

9 Idem.

De acordo com o ex-embaixador Rubens Barbosa¹⁰, o que une os países dos BRICS é a importância de suas economias no contexto global e suas aspirações com vistas a aumentar seu peso nos principais fóruns de discussão. O ex-embaixador considera que cada um dos países possui uma percepção própria bastante diferenciada do significado atual e futuro dos países do grupo. Ele acredita que os integrantes dos BRICS utilizam a marca reconhecida internacionalmente para promover suas agendas, mas não buscam liderança, nem se tornarão uma força decisiva para transformações radicais na ordem política e econômica global.

Já o embaixador Roberto Jaguaribe¹¹ argumenta que há elementos suficientemente fortes que dão suporte à ideia dos BRICS e que o grupo tem prosperado porque apresenta um grau considerável de consistência. Segundo ele, essa seria a razão pela qual o conceito amadureceu e se consolidou. O embaixador afirma que o cenário internacional contribuiu para que isso acontecesse, já que o mundo de hoje não comporta mais uma estrutura rígida como a que havia durante a Guerra Fria, caracterizada pelo conflito leste-oeste.

Segundo o ex-chanceler Celso Amorim¹², as mudanças nos esquemas globais de governança da área comercial e da área financeira refletem novas realidades; no entanto, o mesmo não pode ser percebido no quadro político-estratégico, o que dá espaço para que novos agrupamentos regionais, sub-regionais e mesmo trans-regionais, como os BRICS e o Fórum IBAS – Índia, Brasil e África do Sul –, venham a suprir parcialmente essa deficiência. A posição brasileira expressa, segundo ele, que a intenção dos BRICS não é formar uma aristocracia dos emergentes, nem se tornar um grupo de oposição a uma ideia, a um país ou a um grupo de países, mas,

10 Barbosa.

11 Jaguaribe, *op.cit.*

12 Amorim, *op.cit.*

sim, dar voz e poder aos países mais pobres, de modo a refletir a nova realidade do cenário internacional e o anacronismo de algumas estruturas do sistema multilateral.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA DOS BRICS: A SOMBRA DA OCX E DO IBAS

No interior dos BRICS há duas articulações mais sólidas paralelas entre Estados-membros: a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), da qual fazem parte Rússia e China, e o Fórum de Diálogo IBAS, integrado por Índia, Brasil e África do Sul. Além das peculiaridades das relações entre os países dos BRICS, há que levar em consideração esta outra realidade. Se em muitos aspectos a OCX e o IBAS possuem perspectivas semelhantes, é forçoso reconhecer que o peso de seus membros difere consideravelmente. No entanto, isso os torna menos capazes de aspirar a um lugar de destaque na ordem internacional?

No início do século XXI, as relações entre a China e a Rússia adquiriram um significado novo, que pode vir a pesar decisivamente nos desdobramentos da crise econômico-financeira mundial e, por extensão, em seus impactos políticos internacionais. Trata-se, respectivamente, da nação mais populosa e da mais extensa do planeta; em conjunto, possuem notável complementaridade e integram o grupo BRICS. Ambas têm grande relevância econômica: a China como novo polo industrial do mundo, cuja acelerada taxa de crescimento a destina a se tornar, em breve, a maior economia do planeta; já a Rússia é uma potência energética, possui recursos naturais estratégicos e tecnologia de ponta na área militar, aeroespacial e nuclear (herdadas da antiga URSS)¹³.

13 Ver: VISENTINI, Paulo. *As relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial* (uma perspectiva brasileira). Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

As duas nações integram o Conselho de Segurança da ONU como membros permanentes e são potências nucleares. Militarmente, enquanto a China aumenta sua capacidade de dissuasão, a Rússia conserva ainda um arsenal estratégico capaz de rivalizar com a megapotência norte-americana. Além disso, conjuntamente, ocupam a maior parte do espaço eurasiático, tendo nele criado a OCX, juntamente com Estados da Ásia Central ex-soviética. A importância desta Organização de cooperação econômica e de segurança é confirmada pelo fato de todos os demais países da região terem solicitado adesão a ela.

Ainda assim, na relação bilateral sino-russa há mais que fatores materiais e geopolíticos objetivos, envolvendo aspectos profundos que raramente são analisados pelos estudiosos contemporâneos das relações internacionais. Os dois países foram, no século XX, os protagonistas das duas maiores revoluções e regimes socialistas. Curiosamente, essa identidade política, coexistindo com as complementaridades materiais objetivas, em lugar de gerar convergência, produziu um conflito de consequências globais. Não seria exagerado afirmar que a aliança sino-americana do início dos anos 1970 contribuiu consideravelmente para a derrocada da União Soviética, fenômeno que colocou a própria China em perigo em 1989.

Os estudos de política internacional sobre o tema, geralmente de inspiração norte-americana, partem de uma leitura material e geopolítica que ignora ou considera pouco relevante este elemento histórico crucial. A percepção de que as duas elites dirigentes possuem das relações bilaterais apresenta um caráter predominante, enquanto os arranjos menos destinados a se contrapor ao megapoder norte-americano do que a limitar sua capacidade de intrusão no coração da Eurásia possuem uma dimensão de feição predominantemente tático-reativa. As debilidades internacionais dos dois países contribuem decisivamente para tal convergência.

O que provocaria a falta de perspectiva estratégica de longo prazo na construção das relações bilaterais?

Sem dúvida, o jogo de barganha com os EUA não objetiva a articulação de uma oposição aberta. Uma aliança mais sólida entre Moscou e Pequim contra Washington produziria mais custos do que benefícios. Todavia, a questão mais profunda é representada pelo descompasso entre ambas as nações, pois, historicamente, não ocorreram as condições necessárias para uma aliança equilibrada. Durante a Guerra Fria, a URSS era qualitativamente mais poderosa que a China, e hoje esta supera amplamente a Rússia.

Assim, ambas buscaram, historicamente, evitar ser o aliado menor da aliança, situação que persiste, apesar das novas condições vigentes. No entanto, é problemático pensar que a emergência de um espaço econômico eurasiático seja acompanhada pela formação de um “bloco” diplomático-militar, pois Moscou e Pequim defendem a formação de um sistema mundial multipolar, o qual garantiria a autonomia dos Estados pivôs.

Por fim, existe uma problemática disjuntiva sociopolítica entre ambas, na medida em que a Rússia abandonou a referência socialista, possui uma frágil inserção internacional e apresenta traços de instabilidade estrutural no plano doméstico. A China, por outro lado, apesar de sua forte inserção na economia capitalista mundial, mantém sua referência socialista, com um projeto de longo prazo e invejável grau de governabilidade interna.

Já o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS, ou G3) constitui um dos mais importantes esforços cooperativos do sul no mundo pós-Guerra Fria. Seus críticos o consideram, com um tom de ironia, uma forma tardia de um terceiro-mundismo ideológico dos anos 1970. Todavia, sua estratégia é marcada pelo pragmatismo, pelo peso político próprio e pela legitimidade para se apresentar como interlocutor relevante para os grandes temas

da agenda global. Assim, o IBAS representa uma forma de concertação político-diplomática sobre os mais diferentes temas, tendo em vista que há significativas sinergias entre os três países, já que eles desenvolveram capacidades específicas em diferentes setores ao longo de décadas¹⁴.

O embrião do Fórum IBAS teve sua origem na África do Sul, dentro do Congresso Nacional Africano (ANC), antes mesmo que o partido chegasse ao poder, em 1994. Nessa época, queria-se formar um grupo de *países do sul* para atuar como interlocutor frente ao G7/G8. Todavia, Pretória, enfrentando os desafios de seu primeiro governo democrático (Nelson Mandela), ainda não se considerava em condições de empreender a estruturação de uma coalizão de tal magnitude e a consequente projeção como liderança do mundo em desenvolvimento.

A criação do Fórum de Diálogo IBAS ocorreu em 2003, o mesmo ano em que teve lugar a 5ª Conferência Ministerial da OMC, em Cancún (negociações da Rodada Doha). Naquela ocasião, nasceu outra coalizão, o chamado G20, estabelecida com o objetivo de fortalecer a capacidade de negociação dos países em desenvolvimento e evitar um resultado em Cancún que refletisse apenas os interesses das grandes potências (EUA, União Europeia e Japão) promovesse uma mais ambiciosa abertura dos mercados agrícolas do norte. Dessa maneira, as criações do Fórum IBAS e do G20 comercial devem ser analisadas dentro de um contexto de convergência e aproximação política, de afirmação dos interesses dos países em desenvolvimento e de uma tentativa de construir uma ordem internacional multipolar, estruturada a partir da maior atenção aos países em desenvolvimento e baseada no direito internacional e na democracia.

14 Ver: VISENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *G3-Fórum de Diálogo IBAS: Uma experiência de cooperação Sul-Sul*. Curitiba: Juruá, 2010.

Índia, Brasil e África do Sul buscam, especialmente a partir da década de 1990, elevar seu perfil de atuação internacional a partir de condicionantes que justificam a cooperação entre os três países: credenciais democráticas; participação no mundo em desenvolvimento; capacidade de atuação em escala global; padrão de atuação similar em organismos multilaterais; passado de economia de substituição de importações; problemas internos de distribuição de renda; são potências médias, lideranças regionais, mercados emergentes; aspiram a uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU; e confrontam desafios comuns de desenvolvimento.

Os países do IBAS buscam, explicitamente, reforçar seu desenvolvimento econômico por meio do caráter complementar das suas indústrias, serviços, comércio e tecnologia. Como exemplo de complementaridades a ser exploradas pelos três países, podem ser citados: a indústria sul-africana de combustíveis sintéticos; a experiência do Brasil na área da aeronáutica e da produção de energia não convencional; e o recente sucesso indiano no campo da tecnologia da informação e na indústria farmacêutica.

Nos trabalhos acadêmicos é necessário superar a abordagem tradicional que analisa os países-membros separadamente para, depois, reuni-los sem um tratamento de conjunto. Daí a adoção de um enfoque temático especializado para cada artigo. Considera-se que o IBAS possui uma posição particular entre os diversos arranjos (“Gs”), que têm surgido. Prova de sua importância é o interesse que desperta em outros atores. As fundações políticas e/ou acadêmicas dos países desenvolvidos financiam generosamente projetos que não apenas buscam conhecimento sobre o que vem a ser o IBAS mas, inclusive, procuram pautar a agenda do grupo. A seleção de temas e a abertura de um espaço para a atuação das ONGs é sintomática, em uma tentativa de “despolitizar” a agenda trilateral, retirando-as dos Estados e entregando-as a uma virtual “sociedade civil”.

Os objetivos explícitos do IBAS, enumerados anteriormente, representam apenas parte dos fundamentos do grupo trilateral. Há, sem dúvida, questões mais sutis e implícitas. Um dos pontos é a política de forjar coalizões novas, que enriqueçam a grande diplomacia mundial com novos tipos de atores, especialmente os três, que representam o sul da América, da África e da Ásia. Todos são pretendentes a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e, apesar da capacidade nuclear indiana, todos se encontram em um patamar inferior aos outros membros dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Rússia e China combinam capacidades militares e diplomáticas de que os membros do IBAS carecem.

Segundo Francis Kornegay, do Centre for Policy Studies de Joanesburgo:

os países-membros do IBAS, individualmente ou combinados, não podem constituir uma alternativa contra-hegemônica ao poderio norte-americano, afora a nascente complexidade de múltiplos pontos de apoio que emerge no cenário internacional e está intimamente ligada às novas reconfigurações geopolíticas e econômicas de segurança energética. Caso os três países consigam, ao forjar uma cooperação trilateral cada vez maior entre si, atribuir uma aparência de ordem multilateral às suas respectivas vizinhanças regionais no âmbito de um sistema de comércio inter-regional abrangendo o Atlântico Sul e o Oceano Índico, sua cooperação poderá levar adiante a “redistribuição revolucionária de poder” prevista por Bell: em uma palavra, a reunificação geopolítica e geoeconômica da Gondwana¹⁵. Contudo, os desafios regionais individuais a serem enfrentados pelo Brasil

15 Referência ao megacontinente que no passado reunia a América do Sul, a África e a Índia.

e, especialmente pela África do Sul e pela Índia não devem ser subestimados na consolidação desse eixo transoceânico-transcontinental meridional¹⁶.

Brasília tem o desafio de articular os governos social-democratas do Cone Sul com os socializantes e os conservadores da região andina em um único processo de integração desenvolvimentista. A aproximação com o continente africano, por sua vez, tem se mostrado um desdobramento importante da política externa brasileira. Em uma avaliação superficial, a estratégia atrai críticas, na medida em que pode parecer paradoxal um país em desenvolvimento como o Brasil fomentar seus esforços diplomáticos em parceiros pobres, com pouca influência no contexto geopolítico global e, em seu conjunto, peso ainda baixo na balança comercial brasileira. No entanto, é preciso avaliar os movimentos de internacionalização e de algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento da globalização.

O Brasil começa a tornar-se um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários, serviços e manufaturas. O fenômeno que ocorre no Brasil é também observado em outras economias em desenvolvimento, a exemplo da Índia, da África do Sul e da China. A África é um dos territórios adequados aos investimentos das empresas brasileiras, ainda que o continente seja marcado por alguns regimes instáveis, conflitos armados e outras formas de violência, problemas sanitários significativos e imensa pobreza. Ao mesmo tempo, é uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão de negócios em setores como petróleo, gás e mineração, além de ser palco de uma disputa global por acesso a matérias-primas cada vez mais escassas e demandadas.

¹⁶ Kornegay.

Já a África do Sul tem de fazer frente à “invasão” geopolítica sino-russa motivada por questões energéticas no continente que visivelmente exacerba as linhas de fratura entre a África boreal e a subsaariana, em detrimento da última. Isso complica a agenda de Pretória de integrar o continente sob a égide da União Africana e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD). Nova Delhi, paralelamente, não esconde sua aspiração de exercer um papel hegemônico no sul asiático, onde a cooperação regional por meio da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) tem se mostrado incapaz de ganhar impulso e se materializar de modo mais palpável. Todavia, uma iniciativa de Área de Livre Comércio Sul-Asiática (SAFTA) foi lançada juntamente com um acordo de comércio preferencial recentemente estabelecido com as ilhas Maurício, membro da SADC e da sua área de livre comércio, como lembra Kornegay.

Apesar de seus respectivos desafios no plano da segurança regional, o triunvirato Índia-Brasil-África do Sul ocupa um patamar político e moral relevantes na política internacional.

O IBAS emerge em uma encruzilhada na história mundial quando há um vácuo de liderança em termos de legitimidade global e onde uma crescente geopolítica de energia e escassez de recursos representa o outro lado da moeda da deterioração em escala global do meio ambiente ameaçando um poderoso baque ecológico. Para corrigir esse predicamento, o papel do IBAS poderia ser facilitar uma orientação da geopolítica de energia em favor de relações internacionais de responsabilidade universal e ética de conservação como a pedra fundamental da governança global¹⁷.

17 Ibidem, p. 14.

Além de interagir para formar novos paradigmas de governança global (multilateral), um novo equilíbrio de poder no mundo (multipolar) e de buscar construir um entorno regional seguro e estável no sul de cada um dos continentes, o IBAS se apresenta como um agrupamento capaz de forjar instrumentos para articular as relações entre seus espaços regionais. O Oceano Atlântico Sul e o Oceano Índico se tornaram espaços marítimos sem uma importância estratégica maior desde a abertura do Canal de Suez. No limiar do século XXI, todavia, o que se observa é o incremento das relações comerciais e de todo tipo de fluxos entre a América do Sul, a África e a Ásia. A projeção da China e da Índia para a África e América do Sul é acompanhada pela projeção da economia brasileira para as demais regiões mencionadas. Os países africanos, por sua vez, também intensificaram os fluxos na direção desses parceiros, com certo declínio relativo das conexões norte-sul.

CONCLUSÃO

As debilidades internas e limitações externas são apontadas como indicadores de que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul não reúnem as credenciais necessárias para aspirar à condição de integrantes do grupo de países líderes da ordem mundial. Aqui cabe ressaltar alguns aspectos históricos relevantes. O primeiro deles demonstra que, quando a Inglaterra e, mais de um século depois, os EUA se tornaram lideranças mundiais, viviam situações internas caracterizadas por grandes dificuldades sociais e desequilíbrios. Basta ler os romances de Charles Dickens para ter uma ideia do que era a Inglaterra durante sua revolução industrial. O cinema, por sua vez, nos mostra uma América dominada por *gangsters* justamente quando os EUA se convertiam em primeira potência mundial. Portanto, há que refletir melhor quando se apontam as incapacidades das nações integrantes dos BRICS.

Na Inglaterra e nos EUA havia, no entanto, um processo dinâmico de desenvolvimento, o que era fundamental. Mais ainda, as antigas lideranças, demonstravam estar voltadas para o passado. Todavia, há outro aspecto decisivo: são precisamente certos elementos conflitivos ou desequilíbrios internos que obrigam as nações a buscar, no meio internacional, um melhor posicionamento. Os problemas gerados pelo desenvolvimento produzem necessidades de maior inserção internacional. Não é necessário se tornar uma Suíça para aspirar um lugar ao sol; é a luta por um lugar ao sol que permite a uma nação se tornar uma Suíça. São as contradições que movem a realidade.

Assim, os BRICS, apesar das diferenças estruturais de seus membros, divergências pontuais e deficiências internas, se encontram em uma situação semelhante no plano internacional, a qual propicia a articulação de posições e ações comuns. Muito das suas políticas decorrem da reação às atitudes tomadas pelas potências ainda dominantes, que apresentam, muitas vezes, uma visão voltada ao passado. Por outro lado, os BRICS tentam evitar confronto e mudanças bruscas na economia e na ordem mundial, às quais procuram se integrar. No entanto, para que isso ocorra, esta ordem tem de ser reformada. Rússia e China se articulam (apesar das divergências bilaterais) na OCX eurásiana, próximas ao centro de poder mundial. Índia, Brasil e África do Sul buscam na Cooperação Sul-Sul um espaço comum a países mais afastados do anel hegemônico central norte-atlântico. E o grupo BRICS acaba se convertendo em um fórum comum dos dois arranjos, o qual ganhou relevância em um quadro de crise.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. “¿Existe realmente el BRIC?”. *Economía Exterior*, Madrid, n° 52, pp. 23-28, primavera de 2010.

BANCO Mundial. *Base de Dados*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

BANCO Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. “BNDES e bancos de desenvolvimento do BRIC assinam cooperação”. *BNDES Notícias*. Disponível em : <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/institucional/20100416_Cooperacao_Brics.html>. Acesso em: 29 jun. 2010.

BARBOSA, Rubens Antônio. *BRIC: allegro ma non troppo*. Disponível em: <<http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo-bric-allegro-ma-non-tropo.asp>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

BARBOSA, Rubens Antônio. *Um novo ator internacional*. Disponível em: <<http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo-um-clube-de-tres.asp>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

JAGUARIBE, Roberto. BRICs: uma nova ordem econômica mundial? *Comércio Exterior*, Brasília, n° 77, p. 39-41, abr./jun. 2009.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Ato assinado por ocasião da 2ª Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do BRIC*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/15/ato-assinado-por-ocasio-da-ii-cupula-de-chefes-de/?searchterm=memorandum%20on%20cooperation%20among%20banco>>. Acesso em 28 jun. 2010.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – 2ª Cúpula de Chefes de Estado/Governo*: Declaração conjunta.

Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-bric/at_download/file>. Acesso em: 28 jun. 2010.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Comunicado conjunto dos líderes dos países BRIC*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dibas/comunicado_I_Cupula_BRIC.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010.

O'NEILL, Jim. Building better global economic BRICs. *Global Economics Paper*, Nova York, nº 66, pp. 1-16, nov. 2001.

PANDLEY, R. K. "First BRIC Summit: developing world rendered new power". *Aspirant Times*, v. 4, pp. 32-39, jul. 2009.

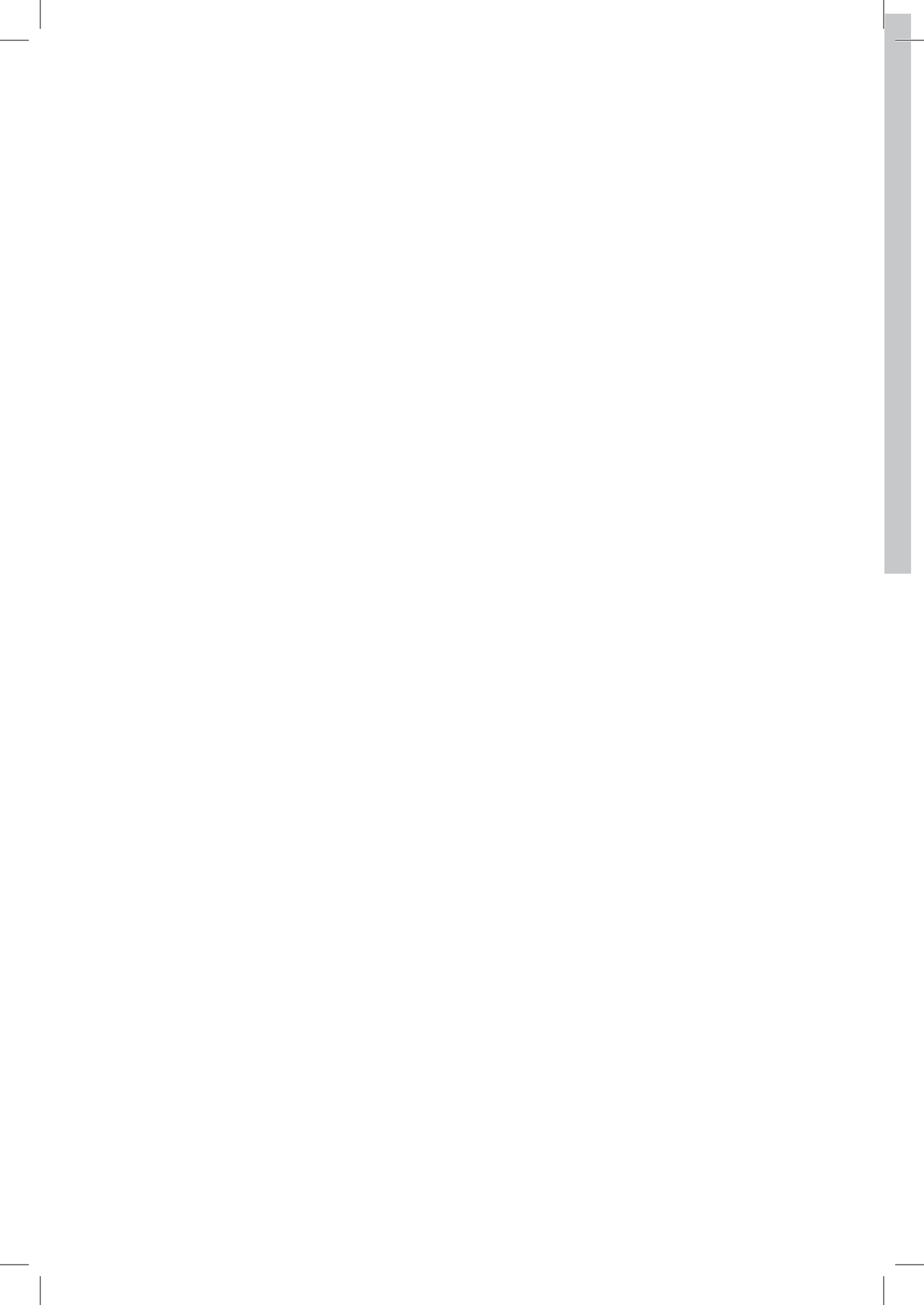
SECRETARIA de Assuntos Estratégicos (SAE). Brasília, 2010. *Brasília, capital da política internacional*. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=3334>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

THE BRICs: the trillion-dollar club. *The Economist*, Londres, v. 395, nº 8.678, pp. 64-66, abr. 2010.

VISENTINI, Paulo. *As relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

VISENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *G3-Fórum de Diálogo IBAS: Uma experiência de cooperação Sul-Sul*. Curitiba: Juruá, 2010.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. Dreaming with BRICs: the path to 2050. *Global economics paper*, Nova York, n° 99, pp. 1-24, out. 2003.





Os BRICS E O G20 FINANCEIRO

Renato Baumann

Professor de Economia Internacional da Universidade de Brasília (UnB) e técnico do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Bacharel e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (1972 e 1976). Doutor em Economia pela Universidade de Oxford, Inglaterra (1982). Diretor do Escritório de Representação da CEPAL no Brasil (1995-2010). Assessor da Vice-Presidência (PREM) do Banco Mundial, de junho a novembro de 2010. Flemings Visiting Professor em Economia, Centre for Brazilian Studies, Universidade de Oxford, de maio a junho de 1999. Professor na Maestría en Desarrollo Económico en América Latina – Universidad Internacional de Andalucía – Campus La Rábida, Espanha, de 25 a 29 de setembro de 2006 e de 6 a 10 de outubro de 2008.



O grupo dos BRICS pode ser um “polo indutor de transformações institucionais no sistema internacional”?

A resposta, necessariamente especulativa, passa por identificar os fatos conhecidos e algumas possibilidades ainda a se materializarem nas relações entre esses cinco países.

Trata-se de um agrupamento de países com algumas características em comum e que a partir da divulgação dessa sigla tem se empenhado em promover convergência e encontrar elementos para uma atuação conjunta no cenário internacional. Como na peça de Beckett, há a expectativa da chegada eventual de um “Godot” que proporcione um roteiro para que esses atores venham a desempenhar seus papéis de maneira conjunta.

Entre suas características comuns estão as dimensões demográficas e geográficas e o potencial econômico resultante do tamanho da população, do seu nível de renda e da estrutura produtiva instalada.

Esses são atributos de importância crescente em uma conjuntura de menor ritmo de atividade econômica, como a que se encontram os países industrializados hoje. Isso aumenta as chances de que esses países continuem – no futuro próximo – a ter a oportunidade de participar de modo ativo dos principais fóruns multilaterais.

Existe, portanto, uma “demanda” por uma potencial contribuição que os países dos BRICS podem fazer para promover a reatuação do ritmo de atividade econômica no planeta.

Os BRICS têm sido até aqui um agrupamento de países com um processo *ad hoc* de alinhamento. Há convergência de posições em alguns temas, enquanto outros assuntos são sensíveis demais para tanto.

Além disso, há problemas estruturais na composição do grupo. É um desafio lidar, por exemplo, com a crescente proeminência da economia chinesa no cenário internacional, assim como com as peculiaridades da economia russa e, ao mesmo tempo, explorar uma agenda com os interesses das economias em desenvolvimento. Ao parecer da ótica brasileira, há afinidades mais frequentes com Índia e África do Sul, como, aliás, se reflete em outro grupo, o IBAS.

No entanto, os cinco países tendem a compartilhar causas comuns quando o assunto é a necessidade de converter um poder econômico crescente em capacidade política de influenciar as decisões naqueles temas que têm implicações globais.

Esta nota discute alguns dos principais aspectos da experiência recente dos BRICS e do seu potencial de atuação no âmbito do G20 financeiro, um instrumento importante para que esses países consigam materializar esses propósitos comuns de aumentar sua presença na governança global. Isso é feito em três dimensões complementares: uma breve revisão de alguns fatos conhecidos sobre os BRICS, uma consideração sobre alguns dos desencontros e problemas com que o grupo se depara no âmbito do G20 e algumas breves considerações sobre expectativas em relação à atuação desses países e quanto ao que eles podem almejar conseguir.

ALGUNS FATOS

Começamos com algumas coisas que sabemos sobre os BRICS.

Os BRICS têm 42% da população e 14% do PIB mundiais e aproximadamente três quartos das reservas de divisas. Considere-

rando-se as reservas, o conjunto dos cinco países dispõe hoje de US\$ 4 trilhões, mas de modo extremamente desigual: 72% desses recursos pertencem à China; 12%, à Rússia; 7,5% cada, ao Brasil e à Índia; e apenas 1%, à África do Sul. Isso por si só já sugere parte das dificuldades de acerto quanto ao uso de recursos para socorro financeiro às economias industrializadas em dificuldade.

Todos os países dos BRICS pertencem ao G20 financeiro, o fórum mais importante hoje para a definição de governança global. As informações disponíveis dão conta de que os acertos que antecedem as reuniões do G20 têm sido mais intensos entre os membros dos BRICS do que entre países localizados em uma mesma região. Assim, as posições defendidas são menos identificadas como tendo um corte regional e mais um reflexo da contraposição entre “economias emergentes” e “países industrializados”. Nesta dimensão, ao menos, parece haver mais peso em sua composição como integrantes desse grupo do que como porta-vozes de posições dos países das regiões de onde procedem. A possível exceção é a África do Sul, que participa de ambos os grupos como representante único do continente africano.

Outro fator agregador poderia ser os fluxos comerciais entre esses países. No que se refere ao comércio, no entanto, o peso relativo das transações entre os cinco membros dos BRICS é variado. A “BRIC-dependência” é mais intensa no Brasil do que nos demais parceiros. Considerando a média de 2008 a 2010¹, o Brasil dependeu desse mercado conjunto para 17% de suas exportações totais, assim como em proporção semelhante de suas importações. Exceto no caso das importações pela África do Sul (participação de 18%), em todos os demais países os percentuais foram semelhantes (importações russas) ou menores do que no caso brasileiro. A intensidade das transações comerciais é um elemento mais relevante para

1 Dados da UN/COMTRADE.

uns do que para outros países desse conjunto: no caso da China essa “dependência” não alcança 7,5% dos seus fluxos comerciais. Assim, outras dimensões devem ser consideradas, no sentido de elemento aglutinador das cinco economias.

Os cinco países apresentam menos problemas fiscais que a maior parte dos países industrializados, e todos são credores externos em termos líquidos. Todos são credores dos EUA, por meio da posse de títulos do Tesouro americano. Com uma contribuição total da ordem de US\$ 80 bilhões às instituições financeiras multilaterais, é esperável que os BRICS naturalmente venham a pressionar cada vez mais essas instituições por reformas no processo decisório nessas instituições.

Todos os países dos BRICS são economias classificadas como “grau de investimento”, e as perspectivas são de preservação desse *status*. Alguns deles – como o Brasil e a Rússia – permanecem, contudo, dependentes de exportações de *commodities* e, com isso, mais vulneráveis a flutuações de preços internacionais.

Com as estimativas de que em breve o conjunto das economias dos BRICS superará em importância a economia dos EUA, os membros do grupo se tornarão não apenas potências econômicas, mas também agentes ativos no processo de definição das políticas globais.

Um exemplo de ação concertada bem-sucedida teve lugar em 2009, quando os BRICS tiveram papel importante ao conseguir convencer os EUA e a União Europeia a dar ao agrupamento um papel ativo nas decisões quanto ao uso e gerenciamento dos recursos da linha de crédito chamada *New Arrangements to Borrow*, do FMI, assim como ampliar a participação dos países em desenvolvimento nas instâncias decisórias do FMI e Banco Mundial.

Mais recentemente, os BRICS defenderam posições comuns em que questionavam proposta europeia de definição de indicado-

res macroeconômicos para identificar desequilíbrios, ofereceram resistência às propostas de controles internacionais de preços de alimentos e apresentaram indicações de interesse quanto à adoção de cesta de moedas com maior peso no cenário internacional.

O tema da participação no âmbito do G20 merece consideração à parte. Não se deve perder de perspectiva que o G20 foi criado em meio à turbulência externa, como mecanismo para assegurar, a partir da governança global com a inclusão de novos parceiros economicamente relevantes, a prevenção de novas situações de crise. A essa característica os BRICS se esforçam para acrescentar a dimensão de desenvolvimento, e isso provoca uma série de desencontros.

O âmbito interno dos BRICS tampouco é isento de conflitos. Por exemplo, o Brasil tem se ressentido da concorrência de produtos – sobretudo da China – no mercado interno e em mercados tradicionais de exportação, e este país tem sido alvo do maior número de medidas de defesa comercial adotadas pelo Brasil.

Além disso, quatro dos cinco membros dos BRICS têm estratégias explícitas, individuais e crescentemente ativas de aproximação com as economias do continente africano, enquanto a África do Sul se candidata a ser uma “porta de entrada” para as demais economias do continente, sem ser apenas um intermediário nesse processo. Isso pode vir a se converter em um tema de atrito potencial entre os cinco países.

Essas duas dimensões – as atribuições no âmbito do G20 e as diferenças de posições entre os BRICS – são o objeto da próxima seção.

DESENCONTROS/PROBLEMAS

Os cinco países têm – como dito na Introdução – se esforçado para definir agenda comum. Essa tarefa tem se mostrado menos

simples do que a leitura dos indicadores agregados das cinco economias poderia sugerir. Diferenças na composição de pautas comerciais, na concentração geográfica dos fluxos de comércio, no fôlego financeiro de cada economia, no grau de competitividade, nos tipos de processos produtivos, no peso de cada país no cenário internacional, na intensidade do envolvimento com o entorno regional de cada país, no potencial bélico, nos procedimentos em votações de cunho político nos principais foros internacionais, na consideração de temas como direitos humanos e propriedade intelectual, no grau de intervenção nos processos produtivos e de determinação de preços e inúmeras outras dimensões têm contribuído para as dificuldades em construir uma identidade bem definida para a sigla BRICS.

Em que pesem essas dificuldades internas, contudo, o grupo tem conseguido lidar de maneira razoavelmente homogênea com algumas questões tratadas nos debates internacionais, sobretudo aquelas relacionadas com a dimensão de desenvolvimento e aquelas associadas a propostas para mitigar os desequilíbrios de tipo conjuntural.

A questão é até que ponto esse grupo de países terá condições de promover decisões que sejam capazes de alterar a governança global, uma vez que existe o reconhecimento universal de sua crescente importância no cenário econômico mundial, em paralelo a expectativas de crescimento baixo e muito limitada capacidade de correção em curto prazo dos rumos das políticas macroeconômicas dos países industrializados.

Um fórum que é candidato natural para os BRICS concentrarem sua pressão é o chamado G20 financeiro. Aí estão representados os países que em conjunto detêm a maior parte dos votos nos principais organismos multilaterais e correspondem a 85% do PIB mundial.

O G20 foi formado em plena situação de crise internacional. Sua elevação de *status*, como foro de discussão, esteve desde o início relacionada com a percepção de que os debates apenas no âmbito do G8 deixavam de fora atores de importância econômica crescente. A solução para os impasses, assim como a construção de cenário que possa evitar novos desequilíbrios, passa necessariamente pela participação desses novos atores. É uma âncora para assegurar a estabilidade econômica e a sustentabilidade do crescimento a futuro.

Essas dimensões foram consolidadas em 2009, na decisão sobre Crescimento Forte, Sustentado e Balanceado, supondo um processo de responsabilidades compartilhadas para os ajustes requeridos.

Ocorre que para os países em desenvolvimento os principais desequilíbrios na economia mundial não são os desequilíbrios comerciais e financeiros entre países superavitários e deficitários, mas as diferenças entre suas economias e as economias industrializadas, até porque boa parte dos países em desenvolvimento que participam do grupo é superavitária em suas relações externas.

Isso conduz a um inevitável desencontro de propostas de agenda entre os países-membros do G20, que tem sido verificado mesmo antes de eclodir a crise recente, originária dos desequilíbrios europeus. Administrar situações de crise pode ser feito sem que sejam eliminados os diferenciais entre grupos de países, de maior interesse para as economias em desenvolvimento. O temor implícito é que à medida que se consiga ir contornando a situação de crise, necessariamente irá se reduzir o sentido de urgência e as políticas requeridas para assegurar um processo de crescimento mais homogêneo e sustentável ao longo do tempo, como, aliás, ilustram os debates relativos às negociações no âmbito da OMC.

Isso não significa que não tenha havido avanços importantes em dimensões de interesse dos países em desenvolvimento na

governança global, beneficiando em particular alguns dos BRICS. Ainda assim, os avanços até aqui têm sido pontuais, apesar de relevantes. Os problemas remanescentes são, em grande medida, um reflexo da dificuldade, por parte das autoridades do mundo ocidental, em aceitar a mudança no centro de gravidade da atividade econômica e as implicações decorrentes disso para o modo de vida dos cidadãos nas economias hoje mais abastadas.

Em termos conjunturais, há divergências quanto ao tipo de solução a ser adotada para lidar com o problema atual na Europa Ocidental. Os países dos BRICS advogam maior participação do FMI, enquanto os países europeus preferem apostar em uma solução mais de cunho regional.

Da mesma maneira, não há acordo no tocante à adoção de parâmetros de identificação de desequilíbrios macroeconômicos, que ajudariam a identificar a necessidade de intervenções corretoras.

Há ainda desencontros entre os BRICS e os países industrializados no âmbito do G20 no que se refere à forma de lidar com a elevação sistemática, nos últimos anos, dos preços de *commodities*. Os países produtores não aceitam fórmulas artificiais de controle de preços.

Entretanto, há desencontros também em termos mais estruturais.

A própria composição do G20 é problemática. Ela reflete a situação encontrada nos conselhos gestores das principais instituições multilaterais, com uma sobrerrepresentação de países europeus e uma sub-representação de países africanos. Um dos temas polêmicos relacionados com essa situação de fato é a inconformidade, de parte dos países em desenvolvimento, com a “tradição” que reserva para um europeu o posto maior do FMI, assim como para um estadunidense a principal posição no Banco Mundial. Cabe especular sobre a capacidade de os BRICS alterarem essas normas.

No médio e longo prazos há divergências quanto à adoção de critérios ambientais, assim como em relação ao uso de moedas alternativas ao dólar estadunidense como forma de reduzir distorções hoje existentes.

À semelhança das perplexidades experimentadas na década de 1960, hoje o mundo convive com desequilíbrios comerciais associados em grande medida à prática de paridades artificiais, ao mesmo tempo em que se questiona a oportunidade de se seguir baseando o sistema de pagamentos internacionais no dólar estadunidense.

O primeiro desses aspectos é controverso, e alguns dos países dos BRICS não aceitam sequer discuti-lo: por exemplo, a China não aceitou incluir esse tema nas discussões no âmbito da OMC, quando o Brasil propôs um debate a respeito.

Em relação ao aperfeiçoamento de uma cesta de moedas para uso como unidade de troca e reserva de valor, chama a atenção o fato de que o peso limitado das moedas dos países emergentes nas transações internacionais não corresponde ao seu peso crescente na economia global. Estima-se que 95% das transações hoje sejam denominadas em dólar, euro, libra esterlina ou ienes.

No entanto, ao mesmo tempo em que o yuan chinês tem sido crescentemente usado nas transações regionais na Ásia, mais de um décimo das emissões totais por parte dos países emergentes em 2010 foram feitas em reais brasileiros². Além disso, o peso de cada país dos BRICS nas transações em sua vizinhança tem aumentado nos últimos anos. Existem, portanto, elementos que motivam a discussão sobre uma participação crescente das moedas desses países nas transações internacionais.

Uma possibilidade para se reduzir o peso atual das quatro principais moedas – sobretudo, o dólar – nas transações inter-

2 MAZIAD, S.; FARAHMAND, P.; WANG, S.; SEGAL, S.; AHMED, F. "Internationalization of Emerging Market Currencies: A Balance between Risks and Rewards". In: FMI. *SDN/11/17*, 19 out. 2011.

nacionais seria ampliar o uso de algum composto, a exemplo dos Direitos Especiais de Saque. No entanto, é evidente que tal perspectiva encontra resistência por parte dos emissores das principais moedas atuais, em particular dos EUA. Existe resistência também, por exemplo, por parte da China, em adotar critérios de gestão monetária e cambial que seriam requeridos para a eventual inclusão do yuan na cesta de moedas que compõem os Direitos Especiais de Saque. Este tema permanece sensível, e parece ilusório esperar mudanças significativas dentro de pouco tempo: na reunião recém-concluída do G20 em Cannes a questão da composição da cesta base dos DES foi adiada para 2015.

EXPECTATIVAS

Uma expectativa geral é a de que o G20 não repita uma característica do G8. Neste, enquanto a agenda básica permanecia focada nos temas econômicos e financeiros, cada vez mais os líderes foram sendo levados a tratar de um espectro amplo de tópicos, envolvendo desde questões de segurança a problemas ambientais. A cada encontro os debates se concentravam não necessariamente na agenda, mas nos assuntos que pareciam mais relevantes naquele momento.

No caso do G20 o número maior de participantes reduz o espaço para essa dispersão, uma vez que aumenta a necessidade de maior clareza na definição da agenda e de cumprimento dos temas acordados.

No entanto, não está claro até que ponto a participação ativa dos países emergentes nos principais fóruns é assegurada no médio prazo, nem até que ponto eles poderão influenciar as decisões e recomendações: há fatores limitantes importantes, como a composição remanescente de votos nos conselhos diretores de algumas agências multilaterais, assim como no Conselho de Segurança das

Nações Unidas, no qual permanece uma distribuição de poder que não incorpora a importância crescente dessas economias emergentes. As resistências a alterações nessa composição são bem conhecidas.

Isso provoca uma percepção de que é ilusório se esperar que os países desenvolvidos estejam de fato – por meio do G20 – proporcionando aos países emergentes um lugar à mesa das grandes decisões.

O desafio é, ao mesmo tempo, lidar com medidas para mitigar os efeitos da crise atual, sem perder de perspectiva a necessidade de modificar os parâmetros da governança global; ajustar o sistema monetário internacional; e encontrar mecanismos para canalizar os excedentes, concentrados em alguns países, para satisfazer o excesso de demanda por melhoras em infraestrutura e outras carências, na maior parte dos demais países.

As perspectivas de baixo crescimento nas principais economias ocidentais ressaltam a importância de se assegurar o ritmo de expansão do consumo e investimento nos mercados emergentes, como forma de viabilizar um ritmo adequado de expansão global. As medidas adotadas para mitigar os problemas macroeconômicos até o momento – expansão de oferta monetária e estímulos fiscais – têm mostrado resultados abaixo das expectativas, em termos de reativação do ritmo de atividade produtiva e geração de postos de trabalho. As margens para aumentar a dívida pública estão muito próximas do limite em boa parte dos países, e a maior disponibilidade de recursos não tem se convertido em crédito, como resultado de expectativas por parte dos agentes financeiros.

Até aqui os países-membros do G20 têm adotado um discurso em favor de estimular o crédito, resistir ao protecionismo e aumentar o volume de recursos disponível para os países em desenvolvimento. Todavia, em situação de crise algumas dificuldades se

superpõem, por exemplo, as divergências entre aqueles que advogam maiores estímulos para aumentar gastos e assim recuperar o ritmo de atividade e aqueles que enfatizam a maior importância de melhorar e tornar mais estrito o marco regulatório.

Esse contexto reforça a percepção de que a reativação do ritmo de atividade deverá se dar a partir da contribuição das economias emergentes ao desempenho global. No entanto, isso, por sua vez, esbarra nas dificuldades que levam essas mesmas economias a demandarem ações mais reformistas em relação à agenda desenvolvimentista.

Os BRICS – como todo grupamento emergente – têm duas vias para fazer valer sua opção pela busca de mais poder nesse cenário internacional, hoje dominado por economias industrializadas.

A primeira seria a opção militar. A capacidade conjunta do grupo não é desprezível, e três dos cinco membros possuem armamento nuclear e um poderio bélico de expressão. No entanto, parece razoável supor que – em vista dos registros históricos, das circunstâncias conjunturais e até mesmo da dispersão geográfica – a probabilidade de se atingir convergência para uma ação bélica conjunta por parte desses cinco países é bastante baixa. Além disso, a probabilidade de sucesso do grupo por essa via é duvidosa, tendo em vista a supremacia, por exemplo, do conjunto da OTAN, que não parece ter paralelo até o momento. Esta é, portanto, uma alternativa que parece fora de cogitação.

Isso leva à segunda via, a que tem sido explorada até aqui: a busca gradativa de identidade no grupo sobre temas específicos e atuação coordenada nos principais foros, com o objetivo de aumentar o grau de influência do grupo na governança global.

Como todo grupo social emergente, esse conjunto de países tem se caracterizado até aqui em larga medida pela busca de sua identidade, pela identificação da agenda de seu interesse e dos meios para fazer os demais países a adotarem essa agenda.

O sucesso dessa opção depende de algumas condições básicas. Ao menos quatro delas são imediatas. Parece fundamental que o grupo: (a) identifique com razoável clareza seus objetivos e metas de atuação no cenário internacional; (b) consolide um grau de coesão para poder atuar de maneira conjunta na persecução desses objetivos; (c) como consequência, construa sua credibilidade externa; e (d) seja identificado pelos não membros como um movimento representativo de determinadas posições.

Quais as chances de os BRICS conseguirem essa maior capacidade de impacto? Serão consideráveis se houver vontade política, clareza de propósitos e minimização de atritos internos.

O momento de crise nos dois lados do Atlântico Norte expôs o potencial econômico das economias emergentes e provocou a explicitação de uma demanda por sua ajuda no processo de recuperação do ritmo de atividade global. É uma conjuntura que parece mais favorável a uma atuação mais decidida por parte dos BRICS do que talvez em qualquer outra oportunidade anterior. O desafio posto é como aproveitar essas circunstâncias para avançar na direção desejável, supondo-se que essa direção já tenha sido identificada.

Para lidar com a situação de crise atual, são grandes as chances de que os países europeus venham a demandar um aporte substancial, por meio do FMI, por exemplo. As estimativas de diversos analistas apontam para um volume de magnitude tal que tornará preciso que o Fundo capte recursos adicionais.

A fonte natural de oferta de recursos hoje são as enormes reservas de divisas acumuladas pelos países dos BRICS, e eles já se manifestaram a favor de contribuir com novos recursos para aumentar a capacidade financeira do Fundo. A provisão desses recursos, por sua vez, deveria ser feita de maneira condicionada a desempenho e monitoramento por parte dos países credores. Isso

geraria uma oportunidade para provocar o debate sobre a governança global.

Isso sem prejuízo da persistência nos temas caros ao grupo das economias em desenvolvimento, como os que têm impedido avanços nas negociações comerciais, as questões relacionadas com o sistema financeiro internacional e outras. É importante – para sua atuação nos principais fóruns – que os integrantes dos BRICS sejam vistos como alinhados com as agendas (se não como representantes delas) do mundo em desenvolvimento.

Em suma, os países dos BRICS hoje se deparam com o desafio de aumentar seu grau de coesão interna, identificar seus objetivos comuns, levar sua agenda aos fóruns internacionais mais importantes e aproveitar ao máximo uma circunstância em que seu apoio é demandado para fazer valer as condições que lhes parecem mais adequadas. Trata-se de uma oportunidade histórica que é preciso saber aproveitar. O sucesso do grupo dependerá, ao mesmo tempo, de que individualmente cada um dos cinco países identifique nesse conjunto uma ferramenta útil para a realização de seus próprios interesses.



**NEM RESTAURADORES, NEM
REFORMADORES: O ENGAJAMENTO
INTERNACIONAL MINIMALISTA
E SELETIVO DOS BRICS**

Ricardo Sennes

Graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1990), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1996) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2001). Atualmente é diretor da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais e professor doutor da Pontifícia Universidade Católica. Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Economia Política Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Brasil, política externa brasileira, América do Sul, segurança regional e integração regional.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste *paper* é contribuir para a discussão proposta por FUNAG-IPRI em relação ao contexto internacional e as opções estratégicas do Brasil. Sendo assim, este trabalho não tem caráter acadêmico, estando mais próximo a um *policy paper*, no seu formato, na sua linguagem e na sua estruturação.

O *paper* está organizado em três partes. A primeira tece alguns comentários sobre a ordem internacional, buscando caracterizar o ordenamento como difuso e indefinido, em contraponto à ideia de multipolaridade já consolidada. A segunda analisa brevemente o espaço que o agrupamento BRICS pode vir a ocupar no ordenamento internacional. Finalmente, a terceira parte busca tecer alguns comentários sobre opções estratégicas internacionais do Brasil.

I - SOBRE A ORDEM INTERNACIONAL

A mudança acelerada nas últimas duas décadas da dinâmica econômica em favor de alguns países em desenvolvimento de médio e grande portes está tendo reflexos significativos na participação relativa desses países nos fluxos de comércio e investimentos internacionais. Os mais conhecidos se referem ao deslocamento relativo do dinamismo econômico que beneficia os países em desenvolvimento, em particular, alguns países de grande porte, tais como Brasil, Índia, China e Rússia. As projeções sugerem que, até

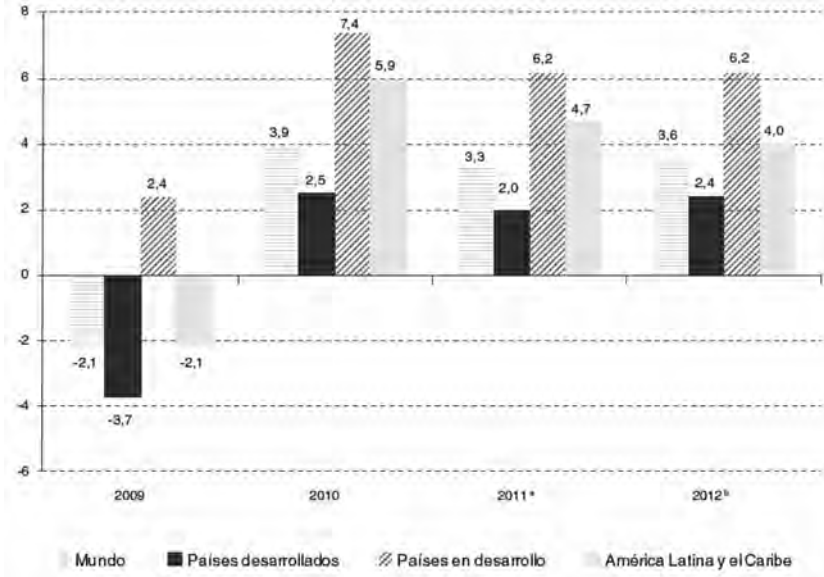
2050, essas quatro economias estarão entre as seis maiores do mundo, embora em termos de renda *per capita* apenas a Rússia deverá se aproximar da média dos países desenvolvidos atuais, enquanto os demais deverão seguir em patamares bastante baixos.

Tabela 1 – PIB e PIB per capita (ano de 2006 e projeção para 2050)

2006			2050				
	PIB (US\$ Trilhões)	PIB per capita (US\$ mil)		PIB (US\$ Trilhões)	PIB per capita (US\$ mil)		
1º	EUA	13,2	44,2	1º	China	44,5	31,4
2º	Japão	4,3	34,4	2º	EUA	35,2	33,7
3º	Alemanha	2,9	35,1	3º	Índia	27,8	17,4
4º	China	2,6	1,9	4º	Japão	5,7	56,8
5º	Reino Unido	2,3	39,2	5º	Brasil	6,1	26,6
6º	França	2,2	36,8	6º	Rússia	5,9	49,6
7º	Itália	1,8	32,2	7º	Reino Unido	3,8	59,1
8º	Canadá	1,5	30,9	8º	Alemanha	3,6	48,9
9º	Espanha	1,2	27,8	9º	França	3,2	51,6
10º	Brasil	1,0	5,6	10º	Itália	1,1	40,9
11º	Rússia	0,98	7,1				
12º	Índia	0,91	0,8				

Essas tendências se tornam ainda mais acentuadas após a crise financeira iniciada em 2008, cujo impacto negativo tem sido bastante concentrado nos países desenvolvidos. O gráfico a seguir indica como os países em desenvolvimento têm logrado *performances* bastante superiores às dos desenvolvidos nos últimos anos.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento do PIB por região



Fonte: CEPAL, 2011 e 2012.

Esse fenômeno estava até pouco tempo concentrado nos fluxos de comércio e de crescimento do PIB dos países em desenvolvimento. Contudo, nos últimos anos ele passou também a impactar os fluxos de investimentos, reforçando, em um primeiro momento, uma tendência de atração de investimento direto externo. Como se vê na tabela a seguir, de uma média de participação na atração de investimentos diretos de 28% entre 1995 e 2005, os países em desenvolvimento passaram a atrair quase a metade dos investimentos internacionais nos anos mais recentes, chegando em 2009 a uma participação de 43% do total, ou US\$ 478 bilhões.

Porém, o fato com possíveis consequências políticas mais relevante se refere ao crescimento da participação dos países em desenvolvimento na criação de fluxos de investimento externo direto. Em outras palavras, esses países passaram a internacionalizar

suas economias de maneira ativa e sustentável. Os investimentos externos desses países passaram de uma média de US\$ 79 para US\$ 229 bilhões ao ano em 2009, representando cerca de 20% do total mundial, dobrando sua participação relativa em apenas cinco anos.

Tabela 2 – Investimentos Externos Diretos em bilhões de USD (anos selecionados)

		1995-2005	2006	2007	2008	2009	1995-2005	2006	2007	2008	2009
Países em Desenvolvimento	inward	211	434	564	630	478	28%	30%	27%	36%	43%
	outward	79	228	292	296	229	11%	16%	13%	15%	21%
Mundo	inward	741	1459	2099	1770	1114					
	outward	717	1410	2267	1928	1100					

Fonte: UNCTAD. *World Investment Report 2010*.

Multipolaridade ou ordenamento assimétrico e multifacetado

Esse processo já tem sido bastante anunciado e comentado. Contudo, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro deles se refere ao fato de que o incremento na renda e na participação econômica dos países em desenvolvimento, com destaque para os países emergentes, não constitui ainda uma reversão da ordem internacional, seja ela no sentido norte-sul, seja ela no sentido ocidente-orientes. O segundo se refere ao baixo nível de interesse sistêmico das potências emergentes, que se reflete em uma agenda internacional predominantemente minimalista e, em vários casos, conservadora.

A emergência de novos atores internacionais não tradicionais poderia estar associada a um processo de fortalecimento da agenda dos países em desenvolvimento em torno de propostas como a “nova ordem econômica internacional”, ou ainda a demandas contundentes de reforma da governança internacional, nos moldes do que ocorreu com o movimento dos Não Alinhados e com o G77 nos anos 1970 e 1980. No entanto, isso não está ocorrendo, e essa é

uma das marcas principais do período internacional atual: a emergência de novos atores internacionais com agendas internacionais minimalistas.

Embora pareça claro que nenhum dos BRICS deve vir a fazer parte dos agrupamentos dos países desenvolvidos – diferente do caso de países em desenvolvimento menores como México e Coreia do Sul que já o fazem –, também parece claro que nenhum arranjo semelhante à OTAN ou à OCDE esteja sendo cogitado pelos novos países emergentes.

Enxergar e projetar a ordem internacional como dicotômica implica tomar por unidades grupos de países muitíssimo heterogêneos entre si. Enquanto os países desenvolvidos mostram-se razoavelmente articulados em alianças e agrupamentos que visam dar coerência política e construir agendas comuns entre eles, como no caso da OTAN e da OCDE em campos como a segurança internacional e os temas econômicos, os países em desenvolvimento e, dentre eles os BRICS, não dispõem de tal coerência política nem de agendas comuns.

Diante desse processo as potências emergentes – principalmente a China – têm tido um comportamento político muito particular: se, de um lado, esses países não têm buscado revolucionar a ordem política internacional, de outro, não têm aumentado seu apoio e engajamento no reforço da ordem e das instituições internacionais. Parece, até o momento, que interessa a esses países o *status quo*, com pequenos ajustes em relação à governança de temas selecionados.

Pelo menos até o momento, a reacomodação dos países emergentes tem gerado tensões no sistema, mas ela não tem sido acompanhada por estratégias de confronto ou proposições de uma ordem econômica e política alternativas, nem por rupturas em termos de comportamento competitivo dos novos atores relevantes. Em outras palavras, as mudanças relativas de peso e

participação nos fluxos econômicos internacionais estão sendo processadas, majoritariamente, dentro dos principais regimes internacionais, como indica a recente adesão da Rússia à OMC (a China já aderiu à OMC anos atrás, e o Brasil e a Índia são membros já tradicionais dessa organização). O mesmo tem ocorrido em relação à participação desses países no FMI e na ONU.

Entretanto, se, de um lado, essas novas potências evitam o isolamento internacional e mesmo o confronto direto e, para tanto, estão aderindo aos regimes básicos existentes, por outro, elas indicam claramente baixo interesse em adensar esses regimes ou torná-los mais efetivos e estruturados. A agenda internacional minimalista implica apoiar os princípios gerais do direito internacional, utilizando-os para reduzir os custos políticos de um enfrentamento com potências tradicionais ou mesmo com terceiros países, mas, ao mesmo tempo, não torna esses países interessados em investir recursos materiais e políticos para torná-los mais robustos e efetivos.

Dessa forma, seria uma leitura precipitada – e excessivamente simplificada – supor que estejamos vivendo uma transição da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial, capitaneada pelos EUA e pelas potências ocidentais, para uma nova ordem internacional capitaneada pelos BRICS ou pelos novos países emergentes. O período atual se caracteriza mais pelo desmonte gradual do ordenamento internacional vigente, no qual os regimes e instituições internacionais existentes perdem crescentemente sua relevância e sua capacidade de gerar regras de convivência – inclusive pela redução do apoio das potências que antes as sustentavam –, do que pela substituição da ordem vigente por outra emergente.

Dessa maneira, a ascensão das novas potências no começo do século XXI tem tido perfil bastante distinto daquele predominante no final do século XIX, no qual as potências em ascensão – Alemanha, Japão e Itália – passaram a disputar espaços internacionais

até então ocupados pelas potências tradicionais, pleiteando mercados, colônias e esferas de influências de modo ostensivo, patrocinando a formação de espaços políticos e econômicos próprios para concorrer com os regimes e redes de relacionamento vinculados às potências tradicionais.

Em poucas palavras, predominam as tendências de enfraquecimento dos padrões de convivência internacional dos últimos 50 anos, e não as de substituição deles por novos. As dinâmicas de enfraquecimento dos principais regimens internacionais são claramente dominantes em relação às dinâmicas de criação de novos ou mesmo de reformas dos antigos regimes.

Mecanismos *ad hoc* de consulta e coordenação – como é o caso do G20 financeiro – estão sendo muito mais utilizados como fóruns políticos do que as instituições multilaterais como FMI ou o Banco de Compensações Internacionais (BIS). No campo comercial, a paralisa da Rodada Doha da OMC é também um forte indicativo desse processo. Nesse caso, não apenas parece impossível avançar na agenda tradicional de comércio como também em relação aos novos temas sensíveis colocados na mesa pela ascensão econômica da China e de seu modelo de internacionalização, marcado por câmbio depreciado (o chamado *dumping* cambial), forte presença de estatais em vários setores, utilização estratégica dos recursos de fundos soberanos, dentre outras maneiras de tencionar o padrão de competição internacional.

Movimento semelhante tem ocorrido no campo ambiental, a respeito do qual encontros de cúpula tentam gerar parâmetros para a ação coordenada dos países, sem grande sucesso e sem avançar no sentido da criação de regimes e instituições internacionais. Nesse caso, a multiplicação de cúpulas é claramente um sinal da fragilidade da capacidade de coordenação e convergência política dos países, não o contrário.

Desse modo, a emergência internacional de novos atores econômicos com crescente capacidade de tencionar, influenciar e vetar os debates políticos internacionais, mas sem uma agenda política clara, deve aprofundar a tendência de enfraquecimento dos regimes e instituições internacionais construídos nos últimos 50 anos pelas potências ocidentais. Esse movimento deve favorecer o estabelecimento de uma multiplicidade de arranjos bastante diferentes entre si, que irão buscar gerar espaços mínimos de coordenação entre os países em temas que se mostrarem críticos. Deverão conviver de maneira ainda mais fragmentada arranjos minilaterais (como é o G20 e a OCDE), com arranjos regionais (como a Zona do Euro, a coordenação e cooperação financeira na ASEAN ou o conselho de defesa da UNASUL) com alguns arranjos multilaterais para a atuação em casos específicos (a União Internacional de Telecomunicações – UIT, a OMC ou a própria ONU). Enfraquecendo as instâncias internacionais multilaterais, abrir-se-á mais espaço para soluções de caráter unilateral por parte dos atores que tiverem capacidade para tanto, com destaque para os EUA, a China e a Rússia.

Tal contexto não se caracteriza por uma multipolaridade consolidada, mas sim por um ambiente internacional assimétrico e multifacetado, com espaços de coordenação e enfrentamento bastante diferenciados entre si.

É bastante emblemático desse processo o que vem ocorrendo no campo monetário. O declínio do uso do dólar como reserva internacional (que já representou 85% do total das reservas mundiais e hoje representa menos de 60%), não foi substituído por outro arranjo de caráter multilateral e sistêmico. Ao contrário, vem perdendo espaço para uma moeda regional – o euro – e outra nacional – o yuan. Parece que o novo mundo monetário será bem mais fragmentado e menos coordenado do que o atual e tende a ser composto por várias instituições regionais distintas (como já ocorre na Europa com o Banco Central Europeu e o European Financial

Stability Facility – EFSF e na Ásia do Leste com mecanismos e instâncias com esse mesmo fim).

Esse padrão de enfraquecimento dos arranjos multilaterais existentes, sem serem substituídos por outros de mesma natureza, mas convivendo com arranjos regionais e unilaterais, não necessariamente coordenados entre si, parece ser a tendência dominante atual.

Temas críticos

A dinâmica internacional descrita anteriormente permite uma acomodação entre as velhas e as novas potências, embora não sem impor certos custos na maior parte dos temas. Nesse caso é possível projetar uma acomodação difícil e tumultuada, apesar de não disjuntiva, para a maior parte dos temas internacionais. Porém, existem algumas exceções para essa tendência geral, e elas parecem residir em dois campos específicos. São eles: a distribuição das capacidades militares e o acesso aos recursos estratégicos.

Não por acaso esses dois temas estão mais diretamente relacionados aos jogos de soma zero. Portanto, uma solução cooperativa e de soma positiva se mostra mais complicada.

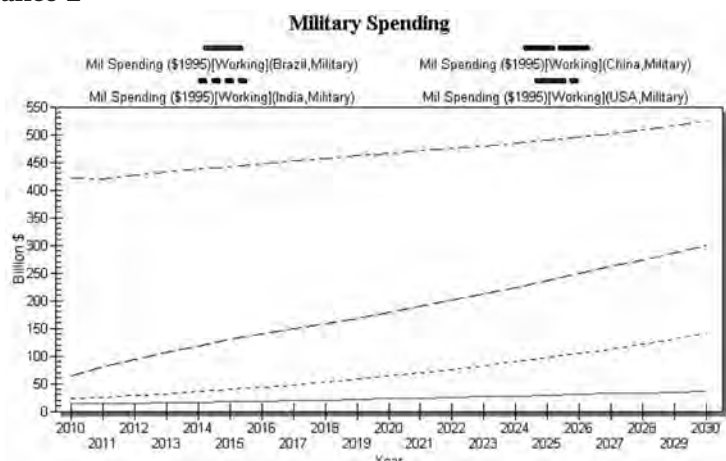
Do ponto de vista militar a conhecida projeção global dos EUA só teve restrições significativa durante a Guerra Fria, cuja razão básica era o enfrentamento com a União Soviética. Com o desmonte desse bloco, os EUA consolidaram de modo inquestionável sua presença militar em âmbito global por meio de sua rede de bases navais e de estratégicas em todo o mundo. Tal projeção passou a encontrar no crescimento chinês alguns constrangimentos importantes, com destaque no chamado Mar da China e em porções do Oceano Índico. As projeções sobre o incremento dos investimentos militares da China, como indicado a seguir, combinadas com o rápido crescimento de sua capacidade bélica (incluindo o lançamento do primeiro porta-aviões como parte de um programa amplo

de projeção naval e um programa de mísseis e satélites militares), indicam que nesse campo a margem para uma acomodação está se estreitando. A crescente afirmação da China em relação a sua esfera de influência direta deverá ter como contrapartida um recuo negociado da projeção dos EUA, o que viria ser algo inusitado na forma de atuação internacional dos EUA. Caso contrário, algum nível de confrontação pode ser esperado nessa região.

O gráfico a seguir indica a tendência desse processo. Em 20 anos a China deve passar a investir quase 2/3 do que investem os EUA em armamentos. Proporção semelhante entre os gastos dos EUA com outro país só ocorreu no início e em meados da Guerra Fria com a União Soviética. A reprodução de uma situação como essa deve gerar níveis novos de tensões internacionais.

Algo semelhante pode ocorrer em relação à Índia, mas em menor grau, como também indica o gráfico. Por outro lado, o contraste com a evolução dos gastos do Brasil é evidente.

Gráfico 2

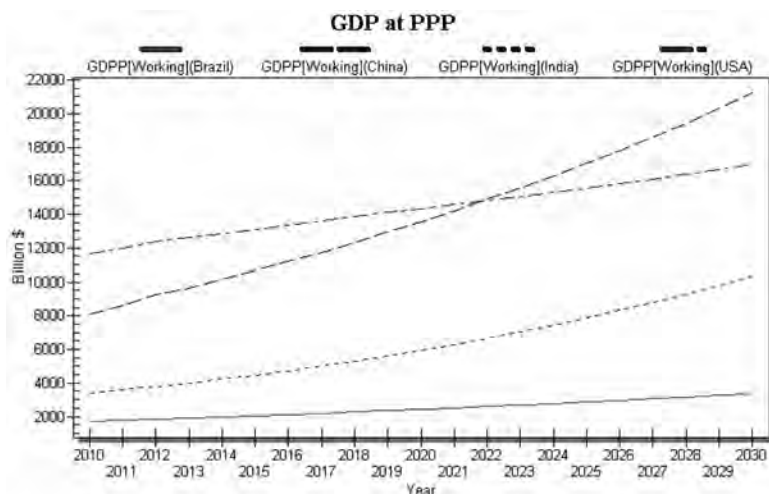


Fonte: Projeções baseadas no *The International Futures (IFs) modeling system, version 2011*. Desenvolvido por Barry B. Hughes e baseado em Frederick S. Pardee Center for International Futures, Josef Korbel School of International Studies, University of Denver.

O segundo tema crítico a ser considerado se refere ao tema dos recursos naturais estratégicos. Novamente aqui a dinâmica predominante é dos jogos de soma zero e, portanto, de difícil acomodação entre os atores relevantes sem que um deles abra mão de parte dos benefícios a que hoje tem acesso. Em um cenário no qual se mantém a taxa atual de crescimento econômico da China e da Índia, as demandas por recursos minerais básicos e estratégicos, assim como de alimentos e energia tendem a se multiplicar com forte efeito sobre o mercado internacional e as relações políticas relacionados ao tema. A China já demonstrou que considera esses temas centrais para a segurança do país além de enorme disposição para adotar estratégias heterodoxas em relação a eles. A atuação do país visando ao acesso a recursos energéticos na Ásia Central e recursos minerais e energéticos na África e em alguns países da América Latina é um indicador convincente dessa disposição.

Supondo uma correlação linear entre o crescimento do PIB nesses países e o crescimento da demanda por esses recursos – portanto, uma projeção conservadora na medida em que a demanda por recursos naturais tende a crescer a taxas superiores ao do crescimento médio da renda –, pode-se identificar que a demanda chinesa por recursos energéticos, alimentos e minerais em 2030 será quase o triplo da atual, conforme indicado pelo gráfico a seguir. Como é difícil supor que a disponibilidade global desses recursos irá triplicar nos próximos 20 anos, são de se esperar um nível crescente de tensões e possíveis conflitos nesse campo. China e Índia, novamente de maneira bastante distinta do Brasil, deverão estar na liderança desse processo.

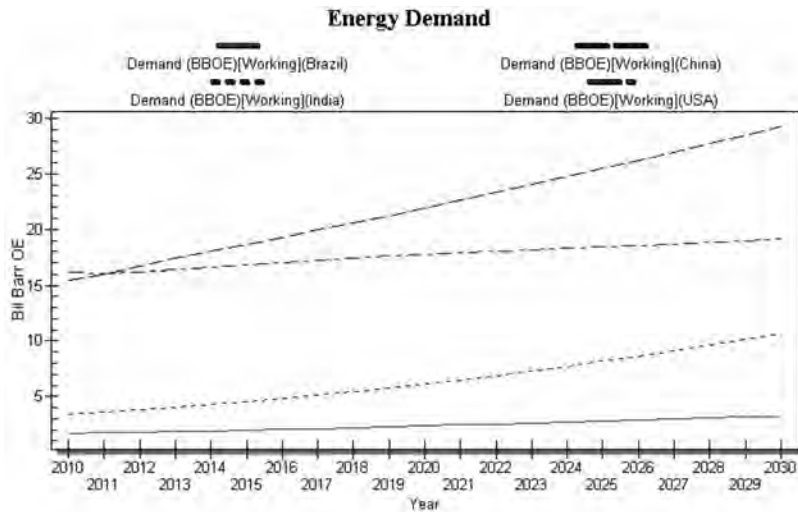
Gráfico 3



Fonte: Projeções baseadas no *The International Futures (IFs) modeling system, version 2011*. Desenvolvido por Barry B. Hughes e baseado em Frederick S. Pardee Center for International Futures, Josef Korbel School of International Studies, University of Denver.

Processo semelhante deverá ocorrer com especial gravidade no campo energético. Como mostra o Gráfico 4, a seguir, a demanda energética da China deverá mais do que dobrar nos próximos 20 anos. O mesmo tende a ocorrer na Índia, em proporção semelhante, embora em um patamar abaixo.

Gráfico 4



Fonte: Projeções baseadas no *The International Futures (IFs) modeling system, version 2011*. Desenvolvido por Barry B. Hughes e baseado em Frederick S. Pardee Center for International Futures, Josef Korbel School of International Studies, University of Denver.

II – Os BRICS COMO ATOR POLÍTICO

Apesar de o termo BRIC ter sido criado e divulgado em 2001, e na mesma época o então secretário de assuntos internacionais do PT, Marco Aurélio Garcia, ter proposto que o Brasil deveria tentar uma aliança entre países emergentes, foi apenas em 2009 que ocorreu o primeiro encontro formal entre os chefes de Estado dos países que compõem esse acrônimo. Outros dois encontros semelhantes ocorreram até o momento (em Brasília e em Sanya), e a África do Sul foi convidada a também fazer parte do grupo no último encontro. Desde a primeira cúpula definiu-se que o eixo de orientação desses países seria a busca de uma “ordem global multipolar, equitativa e democrática”.

Apesar do forte apelo simbólico, é pouco provável que esse grupo de países evolua no sentido de vir a se tornar uma aliança

política ou uma organização internacional. Embora existam alguns temas em relação aos quais esses países parecem coincidir, de maneira geral faltam motivações políticas e agenda concreta para que tal agrupamento venha a se consolidar como ator político internacional relevante.

Três hipóteses sustentam tais afirmações. A primeira delas é que o comportamento e as declarações dos países que compõem os BRICS indicam que esses países defendem posturas bastante conservadoras em relação à ordem global, sobre as instituições multilaterais e sobre os novos desafios de segurança, democracia, meio ambiente e direitos humanos. Em outras palavras, os países dos BRICS como grupo e individualmente não têm apresentado uma agenda internacional nova, nem mesmo reformista da ordem global. Possivelmente o peso de suas agendas e desafios domésticos, assim como seus vínculos de interdependências com potências ocidentais, reduza de maneira dramática seu interesse e sua capacidade de mobilizar recursos para atuar de modo assertivo internacionalmente. Como resultado, esses países, com raras exceções, coincidem apenas em relação a uma agenda internacional minimalista, isto é, convergem na defesa de um conjunto bastante reduzido de princípios e regras de convívio internacional – em geral associadas à carta original da ONU –, se comprometendo apenas com acordos internacionais pouco exigentes e vinculantes e que, portanto, lhes garantem razoável margem de manobra.

Uma rápida análise da última declaração dos BRICS, em abril de 2011 na China, mostra algumas dessas características. Neste documento, um balizamento inicial é dado pela afirmação de que o grupo entende que mundo caminha para o “fortalecimento da multipolaridade, pela globalização econômica e pela crescente interdependência”. É bastante significativo que esse grupo de países emergentes, ao mesmo tempo em que reivindica mais espaço político, também afirma uma crescente interdependência que faz parte desse processo. Essa visão estabelece o quanto esses

países se veem simultaneamente como os novos polos da ordem internacional (e por isso reivindicam mais espaço político), mas também como parte dinâmica e como beneficiários do processo de globalização e interdependência.

Logo no início do documento esses países afirmam que a ONU deve cumprir papel central na governança global e defendem uma ampla reforma dessa organização, incluindo o Conselho de Segurança, para garantir “maior eficácia, eficiência e representatividade”. O documento não defende a inclusão do Brasil, Índia e África do Sul no Conselho de Segurança. Em vez disso, afirma de maneira diplomática e não comprometedor que “China e Rússia reiteram a importância que atribuem a Brasil, Índia e África do Sul em assuntos internacionais, e compreendem e apoiam sua aspiração de desempenhar papel mais protagonista nas Nações Unidas”. O fato de o documento ser bastante vago no que se refere a essa matéria, que é central na discussão sobre a ordem internacional – aliás, ainda mais vago do que a parte que se segue sobre os temas econômicos e monetários internacionais –, reflete o baixo nível de importância, de concordância ou de prioridades que esses países atribuem aos temas políticos sistêmicos em suas agendas internacionais. Esse é um dos aspectos que reforça a hipótese de que esses países defendem uma agenda minimalista e até mesmo pouco reformista, no que tange aos principais acordos e instituições políticas e de segurança internacionais.

Esse documento também registra o apoio e o elogio à forma de funcionamento do G20, instância informal e unilateral de coordenação entre países selecionados sobre temas financeiros e monetários. Sendo o G20 uma versão ampliada do G8, que antes reunia apenas países acidentais desenvolvidos, é de se notar que as críticas anteriores a essa lógica de funcionamento seletiva e excludente, em detrimento de instâncias ampliadas e multilaterais, eram prática usual por parte dos países em desenvolvimento, in-

cluindo a própria diplomacia brasileira e indiana. Hoje incluídos no seletor grupo, fazem elogio a sua importância e operacionalidade, refletindo um posicionamento mais pragmático e auto-orientado.

Também no que se refere ao FMI o grupo emite opinião bastante sintomática da visão internacional que passaram a encarnar. De um lado, voltam a demandar a ampliação da representação dos países em desenvolvimento nas estruturas de poder da instituição, bastante coerente com suas demandas históricas. De outro, reforçam o papel do FMI como promotor da “segurança e estabilidade”. Nesse ponto volta a ser digna de nota a defesa desses países da importância do FMI e o interesse central deles por segurança e estabilidade, em grande contraste com as demandas de poucos anos atrás, em que o foco do debate em relação ao FMI era seu papel pouco favorável ao desenvolvimento e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento.

Pouco à frente, no mesmo documento, os membros dos BRICS retomam uma demanda histórica e uma das poucas com conteúdo reformista e de avanço do regime financeiro e monetário internacional, uma clara exceção à tendência conservadora geral. Trata-se da proposta de ampliação do Direito Especial de Saque (SDR) e da necessidade de o FMI ampliar o uso de uma cesta de moedas, e não somente o dólar, como referência prioritária da instituição. Embora não tenham apresentado e defendido de maneira explícita a ideia de criação e instituição de uma moeda internacional para ser utilizada em substituição ao dólar, a proposta mencionada claramente faz referências que apontam nessa direção. Contudo, também nesse caso, propõem-se mudanças de modo gradual, negociado e sem rupturas.

Após várias declarações vagas sobre apoio à implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio, o documento faz referência aos temas ambientais. Reafirmando o princípio geral de

consenso entre os países dos BRICS “da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, o documento por sua vez faz referência ao apoio dos BRICS a um acordo internacional “vinculante”. Nesse caso a referência é a necessidade de um acordo “global e equilibrado” visando à implementação da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto. É a única referência do texto à clara disposição dos BRICS em apoiar um acordo internacional mais robusto e concreto e cujos compromissos geram obrigações e metas específicas para os países signatários. Mesmo que cercado de várias condicionantes, é relevante identificar esse ponto concreto – e raro – de convergência desses países em relação a compromissos interacionais de caráter vinculante.

A segunda hipótese sobre a fragilidade dos BRICS como atores políticos é a de que a agenda de interesses dos países que compõem esse grupo é pouco convergente e vai pouco além do consenso minimalista referido. No caso específico do Brasil algumas divergências em relação a outros membros dos BRICS são bastante notórias. Uma delas, já mencionada brevemente, é em relação ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A China tem resistido a franquear apoio ao Brasil nesse ponto – embora a Rússia já o tenha feito –, e emite sinais de que os custos para concordar com a demanda brasileira são altos demais na medida em que terá que explicitamente vetar as mesmas demanda da Índia e Japão.

Outro tema que opõe o Brasil a outros integrantes dos BRICS, nesse caso Rússia, China e Índia, é o tema das armas nucleares, outra questão central para a segurança internacional. Como não detentor de arsenal nuclear, o Brasil tende a apoiar medidas nesse campo de forte restrição ao avanço dos países nuclearizados, ponto que opõe o país à parte importante das estratégias da China e, em menor medida, também da Índia e Rússia.

Afora os temas clássicos de segurança, outros temas tendem a colocar o Brasil em posição bastante distinta, quando não oposta, aos BRICS. É o caso do tema cambial, hoje no centro do debate sobre estabilidade e equilíbrio econômico internacional. Esse tema que já é parte da agenda do G20 e do FMI, passou recentemente, por iniciativa do Brasil, a compor também a agenda da OMC sob o tema do “*dumping* cambial”. Novamente aqui a posição do país tende a ser contraposta à postura já clássica da China nessa questão.

Tensões também em relação aos temas de democracia e direitos humanos, não apenas diretamente em relação à China, mas também em terceiros países, não são fáceis de serem alinhadas entre o Brasil e os demais países dos BRICS.

Finalmente, a terceira hipótese para sustentar a baixa relevância dos BRICS como ator político internacional é a de que a China não tem interesse que isso ocorra. Se os BRICS parecem ser um canal razoavelmente importante para países como Brasil, África do Sul e Índia para alavancar sua capacidade de barganha e influência internacional, o mesmo não ocorre com a China, cuja relevância, na maior parte dos temas e fóruns internacionais, já é significativa. Em outras palavras, o ganho para China em termos de representatividade e influência internacional é bastante marginal quando comparado com o ganho para o Brasil e os demais. Essa assimetria tende a desincentivar a China a buscar compor uma agenda comum com os demais países dos BRICS.

Do ponto de vista do cálculo político, a China apenas buscará alinhar suas posturas com os demais BRICS quando o custo para ela de tentar negociar um tema internacional diretamente com os demais atores se mostrar claramente maior do que tentar fazê-lo por meio dos BRICS. Dessa maneira, a China apenas levará para concertação nos BRICS aqueles temas em que a posição média do grupo seja bastante próxima às suas próprias preferências ou quan-

do o custo político de suas preferências seja alto demais a ponto de interessar à China em diluí-los com os demais membros do grupo.

Entretanto, o mesmo cálculo vale também para os demais países do bloco. Do ponto de vista tático e de estratégia de negociação, o Brasil e os demais podem ter interesse de aliar-se com a China em alguns temas nos quais tenham baixo interesse, em troca de atrair o país para apoiá-los em outros nos quais seu interesse seja maior. Essa barganha pode a princípio ocorrer entre temas em campos distintos como monetário, financeiro, de segurança e ambiental.

No entanto, ainda que seja uma possibilidade do ponto de vista da lógica da barganha multilateral, os BRICS não têm mostrado que estão caminhando nessa direção. Sua agenda consensual segue bastante reduzida, e sua atuação como bloco, bastante rara.

III – O BRASIL FRENTE AO CONTEXTO INDEFINIDO INTERNACIONAL

O Brasil é um país cuja ascensão internacional é bastante compatível com a ordem global vigente, o que permite projetar uma acomodação internacional do país sem grandes tensões e disputas. O aumento da presença política e econômica do Brasil não tenciona nenhuma questão chave da estabilidade da ordem internacional, seja populacional, ambiental, militar, em termos de disputas de mercado, de demanda por recursos naturais, de objetivos e ambições políticas, de projeção cultural, tecnológica, energética ou territorial. Alguma tensão pode ocorrer no espaço regional sul-americano, mas é muito pouco provável que ocorra em termos mundiais. Ao contrário, em várias dessas questões chaves o Brasil pode vir a ser um ator com capacidade de desanuviar parte das tensões existentes, como são os casos da contribuição do país para a produção de alimentos, como reserva de recursos naturais para a produção de energia renovável etc.

Parte da razoável compatibilidade da ascensão do Brasil com a ordem internacional vigente se deve também ao fato de os interesses brasileiros serem, de modo geral, bastante próximos aos das potências ocidentais. A história da política externa do Brasil mostra como o país nunca teve uma agenda efetiva de revolução da ordem internacional, nem de maneira geral nem em temas específicos. O país teve e tem, no máximo, uma postura reformista em algumas delas, não raro com viés conservador, como ilustra o caso da disputa pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e mesmo pela atuação regional do país na América Latina e na América do Sul.

O histórico das estratégias internacionais do Brasil indica, de um lado, um esforço para garantir soberania e a capacidade de autonomia do país e de seu entorno geográfico, e, de outro, uma busca por mais espaço e influência nos temas internacionais. Ambas as prioridades têm predominado, de maneira sistemática, nos objetivos de modificar de maneira significativa o ordenamento e os regimes internacionais vigentes.

Diante desse quadro, fica bastante evidente o contraste da postura e dos interesses internacionais do Brasil em relação a alguns dos BRICS e outras potências emergentes como Irã, Indonésia e Turquia. Para vários desses países, com destaque para a China e a Índia, o crescimento econômico e uma maior projeção política devem tencionar de modo expressivo várias questões-chaves da estabilidade política, ambiental e econômica internacional, como foi visto no primeiro item deste *paper*.

Outro importante contraste entre o Brasil e parcela importante das potências emergentes refere-se à visão de mundo e aderência aos regimes vigentes e interesses estratégicos. O Brasil é possivelmente o mais ocidental das potências emergentes e dos BRICS. A forma de organização social e política do país, sua matriz

constitucional e suas práticas econômicas e empresariais são bastante próximas dos padrões predominantes nos países europeus e dos EUA. Não por outra razão o país é observador da OCDE e forte candidato a vir integrar esse grupo.

Portanto, não é evidente que os BRICS sejam a melhor opção estratégica do Brasil no que tange aos grandes temas relativos ao ordenamento internacional. Porém, dadas as limitações de influência e barganha internacionais do Brasil, o grupo pode ser uma alternativa tática relevante pelo menos em alguns temas selecionados.

A primeira questão que surge nessa temática é se interessa ao Brasil, especificamente no que tange ao seu cálculo de capacidade de barganha e influência, atuar sozinho nos vários espaços ou a partir de algum tipo de coalizão ou aliança. Nesse segundo caso, se interessa uma estratégia de prioridade por alguma aliança específica ou por alianças com “geometrias variáveis”, para usar o termo cunhado por Fonseca e Lafer.

Para um país como o Brasil parece razoavelmente claro que a opção por atuar de maneira isolada, embora permita ao país manter plena coerência no que tange a sua agenda de interesses, tem consequências graves em relação à relevância política e capacidade de barganha nos principais fóruns internacionais. Uma clara exceção a essa condição se refere aos temas de caráter regional e ao espaço sul-americano. Se nesse campo a atuação isolada do Brasil lhe permite manter sua própria agenda de temas prioritários e um alto nível de influência, o mesmo não ocorre no campo internacional e multilateral. No âmbito multilateral, mesmo o país tendo ganhado relevância em vários temas – seja financeiro, seja ambiental, seja comercial –, seu poder de barganha frente a EUA, Europa e China, é ainda bastante reduzido, colocando-o ainda como país intermediário, cujo espaço de atuação depende do nível de alinhamento/desentendimento entre os três primeiros.

Tais condições sugerem que a participação do Brasil no bloco dos BRICS deve ser cautelosa e mediada por cuidadoso cálculo de custo e benefício. Razões práticas de caráter tático podem justificar posturas de convergências com os BRICS, mas não geram bases suficientes para um alinhamento estratégico de longo prazo. No mínimo essa postura seria algo precipitada dadas as informações e o curto histórico disponível para tal avaliação.



O QUE HÁ EM COMUM NA AGENDA ECONÔMICA DOS BRICS?

Sandra Polónia Rios

Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1986), com tese intitulada *Um modelo para as exportações brasileiras de manufaturados*; Bacharel em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1981). Atividades: Diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) desde março de 2006; Sócia do Ecostrat Consultores desde agosto de 2003; Consultora da Unidade de Negociações Internacionais na Confederação Nacional da Indústria (CNI) desde agosto de 2003; Coordenadora da Unidade de Integração Internacional, de abril de 1994 a agosto de 2003; Coordenadora da Coali-

ção Empresarial Brasileira entre 1996 e 2003; Assessora da chefia do Departamento Econômico, entre fevereiro de 1988 a abril de 1994; Pesquisadora no Instituto de Pesquisas/Instituto de Planejamento Econômico e Social de junho de 1985 a janeiro de 1988, trabalhando com modelos econométricos para o setor externo da economia brasileira; Assistente de Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro entre junho de 1983 a junho de 1985. Atividades docentes: Professora do Departamento de Economia da PUC/RJ nas seguintes cadeiras: Teoria Microeconômica, de 1984 a 1988; Economia Internacional, de 1991 a 1994 e 2010; Política Comercial, desde 2004; Professora do MBA em Comércio Exterior do IBMEC em 2000/2001. Integrante da Lista Indicativa de Painelistas da OMC por indicação do governo brasileiro.

O acrônimo BRICS completou dez anos. Em 2001, o economista chefe do Goldman Sachs, Jim O'Neill, defendia a ideia de que seria necessário um maior engajamento dos quatro países – Brasil, Rússia, Índia e China – na governança econômica global, em artigo intitulado “Building Better Global Economic BRICs”. Cinco anos mais tarde, o conceito deu origem a um grupamento, incorporado à política externa dos países. Em 2009, a primeira reunião de cúpula era realizada na Rússia. Finalmente em abril de 2011 a África do Sul foi incorporada ao grupo. No entanto, como pergunta Anders Aslund¹, “[...] *are the BRICs the most relevant representation of the emerging economies?*” Ou – ainda mais importante para a política externa desses países – será esse grupamento a melhor forma de defesa dos interesses desses países na agenda econômica global?

Uma das mais notáveis inflexões no atual ciclo de globalização foi a emergência de alguns grandes países em desenvolvimento como atores relevantes – porque se tornaram capazes de influenciar os rumos e o ritmo da globalização, bem como o estabelecimento de regras e regimes internacionais – no cenário econômico internacional. É inegável que, pela evolução recente de suas economias, por seu potencial de crescimento e pela dramática crise econômica em que estão enredados os países desenvolvidos, esse agrupamento terá, nos próximos anos, um peso na economia mundial que não se imaginaria possível há pouco mais de uma década.

1 ASLUND, Anders. Does Russia Belong in the BRICs?. *The Financial Times*, 19 jan. 2010.

Por outro lado, há, claramente, uma marcada heterogeneidade entre os grandes países emergentes – em termos de estrutura e desempenho econômicos, e também de regimes políticos. Além disso, todos eles convivem com desequilíbrios econômicos e sociais internos de grandes dimensões e inimagináveis nos países desenvolvidos.

Em boa medida, o crescimento da participação dos países dos BRICS no produto e comércio mundiais reflete a consolidação de especializações internacionais razoavelmente nítidas, embora diferentes segundo os países. A China deve grande parte do seu desempenho à expansão de uma base de produção manufatureira hipercompetitiva, a Índia apoia-se em um parque provedor de serviços (sobretudo de TI) eficiente, o Brasil consolida-se como uma potência agroindustrial e exportadora de *commodities* minerais e agrícolas, enquanto a Rússia baseia seu desempenho no setor de petróleo e gás. A recém-admitida África do Sul comunga com Rússia e Brasil o fato de ter tido seu crescimento recente favorecido pelo aquecimento do mercado mundial das *commodities*.

Entre os cinco países, Brasil, Índia e China destacam-se por terem emergido como líderes mais assertivos depois da crise financeira de 2008. Já a Rússia mal se enquadra na categoria de economia emergente, figurando até não muito tempo atrás entre as potências mundiais. Embora tenha indicadores sociais bastante superiores aos de Índia e China e em várias áreas também aos de Brasil e África do Sul, a Rússia teve desempenho desastroso durante a crise e perdeu peso internacional, ao menos em termos econômicos. Além disso, a dependência em relação ao petróleo e gás, a população em declínio e o fato de só agora ter se tornando membro da OMC distanciam a Rússia dos outros três países. Já o ingresso da África do Sul no agrupamento parecer fazer mais sentido pela representação regional e populacional do que por sua capacidade de influência na agenda econômica global.

Tendo em vista as diferenças de tamanho, desempenho recente e capacidade de influência na agenda econômica internacional entre os países BIC e os dois outros BRICS (Rússia e África do Sul), essas notas concentram-se na análise das convergências, divergências e possibilidades de cooperação entre Brasil, China e Índia (BIC), considerando dois foros principais: o G20 financeiro e as negociações comerciais multilaterais na OMC.

Outra área importante na agenda econômica atual, as negociações sobre mudanças climáticas no âmbito da ONU, não serão aqui abordadas por insuficiência de espaço. No entanto, é importante notar que nesse âmbito a Rússia não atua de forma coordenada com o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), uma vez que esse país é parte do conjunto de países desenvolvidos que estão sujeitos a responsabilidades maiores em termos dos esforços de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Ainda em relação às negociações sobre mudanças climáticas, vale a pena mencionar que as articulações do BASIC nas negociações da COP 17 (última Conferência do Clima) em Durban evidenciaram diferenças importantes entre os quatro países, particularmente no que se refere à capacidade de cada um deles de se comprometer com metas de redução de emissões de gases de efeito estufa. Enquanto África do Sul, Brasil e China mostram-se dispostos a fazer movimentos em direção a compromissos com reduções de emissões no futuro, a Índia – país que tem emissões *per capita* muito inferiores aos demais – resiste a avançar nesse rumo.

Essa análise não pode perder de vista o fato de que em outro subgrupo – o IBAS – as três democracias que são parte dos BRICS buscam desenvolver suas relações econômicas e o potencial de cooperação. As relações entre Brasil, Índia e África do Sul parecem menos marcadas por conflitos de interesses e oferecem possibilidades mais efetivas de cooperação trilateral nas áreas de comércio, transportes e logística e pesquisa e desenvolvimento, entre outras.

1. O BIC

Os países do BIC são grandes, com amplos mercados domésticos, mas apresentam diferenças econômicas marcadas entre eles, no que se refere a tamanho e a modelos de desenvolvimento. Em termos de peso econômico, a China distancia-se dos outros dois. O país segue um modelo de desenvolvimento baseado em investimentos e exportações, tendo evidentes vantagens comparativas na exportação de manufaturas. Já o Brasil e a Índia são mais focados em seus mercados domésticos, mas têm padrões de especialização internacional diversos: o Brasil é altamente competitivo em *commodities*, enquanto a Índia tem como ponto forte os serviços de tecnologia da informação.

Em seus modelos políticos, os três países também seguem trajetórias diversas e, neste caso, a principal diferença também opõe Brasil e Índia à China. Enquanto o Brasil e a Índia são democracias estáveis e desfrutam de alto grau de legitimidade doméstica e internacional, a China continua presa ao modelo autoritário de partido único e desrespeito aos direitos humanos e liberdades democráticas. Brasil e Índia fazem campanha pela reforma no Conselho de Segurança da ONU, de que a China participa como membro permanente, ao lado dos EUA, Rússia, França e Reino Unido. Uma potência não nuclear, o Brasil ressentido-se do fato de não possuir aí um assento permanente, sentimento compartilhado pela Índia, potência nuclear.

Por outro lado, os países do BIC (Brasil, Índia e China) são atores chaves em suas regiões, competem por mercados internacionais de produtos industriais (com o yuan desvalorizado causando prejuízos às exportações do Brasil e da Índia) e por influência geopolítica (China e Índia na Ásia; Brasil e China na África).

Os membros do BIC saíram da crise econômica e financeira global com credenciais para influenciar assuntos globais. No entanto, apesar de esforços para estabelecer posições comuns em

frentes de negociação relevantes, esses países possuem diferenças significativas em seus interesses econômicos e estratégicos, como se depreende da análise das relações bilaterais e das posições dos países nos temas principais da agenda econômica global.

1.1 Características das relações bilaterais

O fantástico crescimento da demanda chinesa por *commodities* minerais e agrícolas levaram a China a tornar-se o principal parceiro comercial do Brasil em 2009, fator decisivo para que as exportações brasileiras apresentassem rápida recuperação poucos meses após a eclosão da crise financeira em 2008. Por outro lado, a agressiva competitividade das manufaturas chinesas, turbinada pela política de câmbio administrado que mantém o yuan depreciado, traz os conflitos comerciais para o centro da agenda bilateral e torna inevitável a divergência de interesses nos foros internacionais de negociação econômica.

Já o comércio entre Brasil e Índia é ainda bastante modesto e pouco diversificado para o tamanho das duas economias. Dentre os integrantes dos BRICS, os dois países são os que costumam ter posições mais próximas nas negociações internacionais, buscando defender os espaços de política (*policy spaces*) para a adoção de instrumentos de proteção e de estímulos à produção industrial doméstica. As principais diferenças entre os dois países encontram-se no setor agrícola, com a Índia buscando manter a proteção à sua agricultura pouco eficiente e com o interesse do Brasil em avançar na liberalização do comércio. Tradicionalmente, os dois países procuram liderar e representar os interesses dos países em desenvolvimento nos foros multilaterais.

Por sua vez, as relações entre China e Índia são historicamente marcadas por conflitos comerciais e territoriais por liderança regional. No campo comercial, a Índia vê a China como ameaça à sua indústria nacional. As exportações indianas para a China são com-

postas primordialmente por produtos primários e semimanufaturados, enquanto as importações são predominantemente de produtos industrializados de maior valor agregado. Apesar das diferenças, os dois países têm buscado formas de superar os conflitos e atuar de maneira coordenada nos foros econômicos internacionais.

2. O BIC NO G20²

Ao longo desses três anos de existência do G20, as divergências entre os países do BIC nos temas relacionados aos desequilíbrios macroeconômicos globais foram tornando-se crescentemente evidentes. Embora os BRICS mantenham o esforço de coordenar suas posições antes de cada encontro do G20, a definição de uma agenda é cada vez mais limitada pela escassez de interesses comuns. A última iniciativa, em Cannes, terminou sem que fosse divulgada uma declaração oficial.

Em comum, os integrantes do BIC têm uma forte percepção de sua importância crescente nas questões da agenda econômica global e o desejo de ampliar seus espaços formais de influência e de desafiar a hegemonia norte-americana. Mais além, as possibilidades automáticas de alianças entre três países são muito limitadas. Tanto Brasil quanto Índia têm entre suas principais prioridades de política econômica a reversão da tendência de “primarização” de suas exportações para a China e de um comércio com aquele país mais equilibrado em termos de valor adicionado dos produtos exportados e importados.

A questão da administração dos regimes cambiais é tema central na agenda do G20 e está no âmago das dificuldades de competitividade dos produtos brasileiros com seus competidores chineses. Como

2 Esta seção se baseia em: CASTELLO BRANCO, M. On the way to Cannes – the BICs evolving agenda in the G20. *Breves CINDES*, nº 47, mai. 2011.

mostram Cline e Williamson³, em outubro de 2011, quando o real havia passado durante algumas semanas por um processo de desvalorização não desprezível frente ao dólar, a moeda brasileira continuava apreciada em termos do indicador de taxa de câmbio efetiva real⁴. Por sua vez, ainda que a política cambial chinesa venha perseguindo uma apreciação em termos reais em relação ao dólar, esta tem sido modesta e insuficiente para fazer com que o Yuan se aprecie em termos efetivos reais. Já a Índia tem adotado uma política cambial mais bem-sucedida no sentido de manter sua taxa de câmbio efetiva relativamente estável. Essa evolução mostra que os três países adotam regimes cambiais bastante díspares, tornando difícil a identificação de elementos comuns no que se refere a uma questão que é central na agenda do G20.

Entre os temas do G20, vale a pena destacar alguns para ilustrar os espaços para convergência, clivagens e problemas para a atuação em bloco do BIC.

2.1 Reforma das instituições financeiras internacionais

Esse é o tema em que os interesses estratégicos dos três países são claramente convergentes. Após conseguirem algum avanço em termos de suas demandas por maior representação, particularmente no FMI, os países do BIC continuam unidos nas demandas por reformas nas cotas, voz e governança.

Essa união deverá perdurar até que as reformas sejam concretizadas. A partir do momento em que os países tenham alcançado maior influência no processo decisório das instituições financeiras internacionais, a identificação de agendas comuns não será automática e o alinhamento de Brasil e Índia com a China poderá ser contraproducente à defesa dos interesses nacionais.

3 CLINE, WR; WILLIAMSON, J. Currency Current Situation. *Policy Brief*, Peterson Institute for International Economics, nº PB11-18, nov. 2011.

4 Indicador que leva em consideração a cesta de moedas dos principais parceiros comerciais de cada país, descontando as taxas de inflação respectivas.

2.2 Desequilíbrios globais

Os três países têm interesses claramente divergentes. Brasil e Índia têm sido afetados negativamente pela valorização do Yuan, mas têm evitado pressionar a China de maneira aberta, deixando aos EUA esta tarefa. Por outro lado, a China vem criticando a política monetária fortemente expansionista dos EUA, com o apoio do Brasil. Já a Índia defende a política norte-americana, afirmando que esta é benéfica para a recuperação do crescimento econômico global.

Uma das principais propostas no G20 para o tratamento dos desequilíbrios macroeconômicos globais foi a definição de indicadores. Os países do BIC fizeram objeção à inclusão do saldo em conta corrente e das reservas internacionais, assim como ao estabelecimento de limites mandatórios a esses indicadores, sugerindo que o G20 apenas fizesse recomendações aos países sobre como reduzir os desequilíbrios. As reservas brasileiras não são consideradas excessivas, o que é um indicador essencial para comprovar a inadequação da política cambial chinesa. Essa é uma área em que as posições que o Brasil vem adotando são de difícil compreensão quando analisadas do ponto de vista dos interesses econômicos do país.

2.3 Volatilidade dos preços das *commodities*

Os países do BIC não foram favoráveis à proposta francesa de regular os mercados internacionais de *commodities*. O Brasil foi o mais enfático deles na obstrução da proposta e, nesse caso, mostrou-se claramente alinhado com a posição norte-americana. Em outra iniciativa nessa área, a França lançou uma proposta visando ao estabelecimento de um banco de dados para a divulgação dos estoques de alimentos nos países do G20, o que favoreceria a transparência e a formação de preços, reduzindo o espaço para a especulação. Embora o Brasil fosse favorável a esse mecanismo, a China adotou posição contrária, uma vez que as informações sobre estoque de alimentos são consideradas como questão de segurança nacional.

3. O BIC NA OMC⁵

Também na agenda do sistema multilateral do comércio os interesses de Brasil, China e Índia são predominantemente divergentes. Enquanto o Brasil adota postura agressiva na defesa de liberalização do comércio agrícola mundial, China e Índia, ainda que compartilhem do interesse na redução/eliminação dos subsídios agrícolas, atuam de modo bastante defensivo, buscando garantir a proteção e o apoio necessários para os seus frágeis setores agrícolas. A diferença das posições entre o Brasil e os demais países ficou patente quando do impasse nas negociações da Rodada Doha, em julho de 2008, quando o país aceitou os elementos do chamado “pacote Lamy”, veementemente rejeitado pela Índia.

As tentativas do Brasil de articular posições em comum nas negociações de acesso a mercados para produtos industrializados (NAMA, na sigla em inglês) surtiram efeito apenas com a Índia. A China assumiu uma postura discreta, certamente na expectativa de obter melhoria de acesso aos mercados dos demais países emergentes para os seus produtos manufaturados (principalmente do Brasil e da Índia), enquanto contava com um tratamento mais favorável para os países de recente adesão – que deveriam fazer esforços de abertura mais limitados – de acordo com o previsto no mandato da Rodada. Nessa área, nem mesmo as tentativas brasileiras de articulação com a África do Sul surtiram efeito. Esse país não assinou documentos de posições conjuntas com Brasil e Índia, uma vez que as tarifas médias consolidadas e aplicadas pela África do Sul para produtos industriais são substancialmente mais reduzidas do que as vigentes nos outros dois países⁶.

5 Ver: LEMME, Naidin e Gadelha. “Brasil, Índia e China (BICs) na Rodada Doha: convergências e clivagens”. *Breves CINDÉS*, nº 40, ago. 2010.

6 A tarifa média consolidada pela África do Sul na OMC para produtos industrializados é de 15,8%, enquanto a da Índia é de 34,6% próxima à do Brasil, de 30,7%.

Nas negociações relativas a subsídios, os posicionamentos de Brasil, China e Índia refletiram o interesse na preservação de políticas internas de apoio aos setores produtivos. O Brasil buscava defender seus instrumentos de financiamento de longo prazo e de créditos à exportação. A Índia defendia maior espaço (*policy space*) para aplicação de medidas de apoio interno, enquanto a China assumia postura discreta, evitando chamar atenção para preservar suas políticas domésticas com forte intervenção do Estado.

Já na área de serviços é a Índia que se apresenta com posição mais ofensiva, defendendo maior liberalização do comércio de serviços, particularmente nos modos de prestação um (serviços transfronteiriços), dois (movimento de consumidores) e quatro (movimento de pessoas), ou seja, aqueles que não envolvem presença comercial (modo três). Nessa área, os movimentos brasileiros foram bastante tímidos e, em qualquer caso, a disposição brasileira para a abertura no setor de serviços concentra-se, fundamentalmente, no modo três, justamente aquele de menor interesse da Índia.

Fora do escopo da Rodada Doha, o Brasil fez um movimento para levar a discussão sobre os efeitos comerciais dos desalinhamentos cambiais para o âmbito da OMC, com a preocupação de combater o alegado “*dumping* cambial” decorrente de políticas cambiais de parceiros comerciais que promovam desvalorizações competitivas de suas moedas. O país encaminhou proposta ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Financiamento da OMC para que os países-membros discutam os instrumentos de política comercial disponíveis no sistema multilateral de comércio para compensar políticas que incentivem níveis de desvalorização artificial das taxas de câmbio.

Embora o discurso brasileiro seja principalmente dirigido à política monetária expansionista dos EUA, na prática a China seria o principal alvo dessas medidas, caso a proposta brasileira viesse a prosperar na OMC. Afinal, essa proposta responde às pressões da

indústria brasileira por proteção contra importações de manufaturados provenientes da China e não dos EUA.

4. COMENTÁRIOS FINAIS

Apesar do acrônimo atraente, a racionalidade dos BRICS como coalizão é questionável. A primeira dúvida reside nos atributos que qualificam os países a participar do grupamento. Como já se mencionou, Rússia e África do Sul, por características diversas, pouco se enquadram no grupo de economias emergentes e com crescente poder de influência na agenda econômica global. Mesmo a presença do Brasil tem sido por vezes questionada, tendo em vista as modestas taxas de crescimento econômico que o país vem apresentando em comparação com as ostentadas pelos dois outros membros do grupo.

Ainda assim, a coalizão pode ser útil para a defesa de alguns objetivos em comum aos cinco países. O principal deles é a busca por maior representação, voz e voto nos foros econômicos internacionais. Para além desses objetivos de caráter mais genérico, torna-se difícil e muitas vezes contraproducente para os interesses individuais dos países a busca por uma atuação em bloco.

Embora haja inúmeras possibilidades para o desenvolvimento de relações econômicas e comerciais bilateralmente entre os cinco países, é difícil desenhar uma agenda em comum. Nesse caso, o IBAS parece ser o foro com maiores possibilidade, ainda que, para negociações de preferências comerciais, o caminho mais fácil seja a via bilateral. Agregar China e Rússia aos esforços do IBAS não parece fazer sentido.

A atuação em coalizão para defender objetivos de caráter estratégico em momentos específicos pode ser muito bem-sucedida. Um bom exemplo foi o sucesso que teve o G20 comercial em bloquear as propostas de EUA e União Europeia para as negociações agrícolas na Reunião Ministerial de Cancún da OMC, no âmbito da

Rodada Doha. Quando aquela coalizão, sob a liderança brasileira, tentou extrapolar seu raio de ação para objetivos mais ambiciosos, rapidamente encontrou os obstáculos impostos pela falta de comunhão de interesses. Em outras ocasiões, a necessidade de respeitar posições divergentes dos outros países parece inibir a defesa mais veemente de interesses fundamentais para o Brasil, como é o caso dos regimes cambiais na agenda do G20.

Os esforços dos cinco países dos BRICS para manter uma agenda comum escondem suas diferenças e muitas vezes obstruem sua habilidade para construir alianças com geometria variável, que melhor poderiam contribuir para a defesa de seus interesses individuais. Reconhecer os limites para a cooperação e concentrar esforços em temas ou áreas em que o agrupamento possa de fato fazer diferença para mover os interesses dos cinco países nos espaços relevantes de governança global parece ser a melhor estratégia, ao menos do ponto de vista econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASLUND Anders. Does Russia Belong in the BRICs?. *The Financial Times*, 19 jan. 2010.

CASTELLO BRANCO, M. On the way to Cannes – the BICs evolving agenda in the G20. *Breves CINDES*, nº 47, mai. 2011.

CLINE, W.R; WILLIAMSON, J. Currency Current Situation. *Policy Brief*, Peterson Institute for International Economics, nº PB11-18, nov. 2011.



O BRASIL E OS BRICS: POLICY PAPER

Rubens Barbosa

Diplomata brasileiro. Gradou-se em Ciência Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro (1960). Terceiro Secretário em 7/11/1962; Segundo Secretário, em 1/12/1966; Primeiro Secretário, em 1/1/1973; Conselheiro, em 19/3/1976, Ministro de Segunda Classe, em 12/12/1979; Ministro de Primeira Classe, em 29/6/1984. Fez o Curso de Preparação à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco (1961) e Mestrado em Estudos Regionais, América Latina, pela London School of Economics (1971). Serviu nas Embaixadas em Londres (1966 e 1994) e Washington (1999). Cônsul

Adjunto no Consulado-Geral em Londres (1972). Oficial de Gabinete no Gabinete do Ministro de Estado (1963 e 1964), Assistente na Secretaria de relações com o Congresso (1963), Assistente no Departamento da Ásia, África e Oceania (1972), Assessor no Departamento Econômico (1973), Chefe de Gabinete da Secretaria de Educação e Cultura/DF (1974), Assessor no Departamento da Europa (1974), Chefe da Divisão da Europa II (1976), Secretário Executivo da FUNAG (1982), Chefe do Programa Nacional de Desburocratização, Comissão de Facilitação de Comércio Exterior da Presidência da República (1984), Membro do Conselho Diretor Itaipu Binacional (1985), Secretário da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (1987), Embaixador na missão junto à ALADI (1988), Chefe do Departamento de Integração Latino-Americano (1991), Subsecretário-Geral da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (1992). Entre os trabalhos publicados, *Latina América em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, *Panorama visto de Londres*, *The Mercosur Code*, *O Brasil dos brasilianistas*, *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências e MERCOSUL 15 anos*. Aposentou-se como Ministro de Primeira Classe, do Quadro Especial, em 6/2/2003. Membro do Gacint da USP e editor responsável pela revista *Interesse Nacional*.

O trabalho da diplomacia é, em especial, o de identificar onde estão os interesses nacionais e buscar apressar sua ocorrência. Uma das áreas em que esse exercício pode ser mais bem explicitado é justamente o esforço para plasmar o futuro da cooperação entre os países que fazem parte dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

O mundo acadêmico tem se debruçado sobre esse novo agrupamento formado pelos governos dos países-membros a partir de uma ideia do mercado financeiro que nasceu com objetivo de atrair investimentos para as grandes economias emergentes.

Respondendo à provocação feita no sentido de que as contribuições deveriam buscar ampliar as análises a fim de gerar subsídios para a formulação da política externa brasileira, o *policy paper* evita especular academicamente e tenta focalizar as possíveis alternativas que poderiam estar disponíveis ao operador diplomático e político, procurando definir, especificamente, ideias concretas sobre como o grupo BRICS poderia funcionar.

Do ponto de vista do Brasil, sua inclusão ao lado da China, Índia e Rússia talvez tenha sido o fator individual de maior relevância para projetá-lo externamente. Nenhuma campanha de divulgação do Brasil conseguiria essa façanha de *marketing* em tão curto espaço de tempo. Sem pedir, nem gastar recursos do Tesouro, passamos a integrar o grupo dos países emergentes mais importantes em um movimento que normalmente levaria décadas para ocorrer.

O aparecimento dos BRICS como uma organização, por outro lado, pode ser considerada como um dos exemplos das grandes

transformações do cenário internacional nos últimos trinta anos. Ao formarem um grupo, os cinco países passaram a ter mais influência do que cada um deles individualmente pelo peso do seu conjunto.

A comunidade internacional e dos formadores de opinião, embora reconhecendo o forte peso econômico do grupo, sobretudo em função da China, e do potencial para maior coordenação entre os países-membros, atribui pouco peso político aos BRICS e assinala dificuldades para a coordenação de políticas entre os cinco países. Isso é atribuído à inexistência de uma agenda comum, à falta de institucionalidade e à existência de conflitos e rivalidades históricas e de políticas divergentes, o que impede que eles operem de modo coerente. Aspectos positivos de cada um deles, como a força das respectivas economias, a projeção regional e internacional e os objetivos e interesses externos bem definidos, são vistos como questões que dificultam a coordenação de políticas entre os países do grupo.

A partir dessas percepções amplamente difundidas e muito repetidas pela comunidade internacional e pelos formadores de opinião sobre o BRICS, o *policy paper* procura responder, de maneira sucinta, a três questões:

- o que o Brasil quer dos BRICS?
- quais os interesses do Brasil no grupo e qual sua agenda?
- é possível definir uma agenda própria dos BRICS?

O QUE O BRASIL QUER DOS BRICS?

- a. As grandes transformações que ocorrem no cenário internacional, no continente sul-americano e no Brasil dificultam a discussão interna com vistas a definir os reais e concretos interesses do Brasil. A crescente projeção externa do país,

que exige novas formas de atuação na política externa e determinação de assumir responsabilidades, torna a definição dos interesses brasileiros no mundo um exercício complexo e de grande sensibilidade interna e externa. Diante de uma situação inédita, o debate sobre a formulação de política externa tem merecido pouco exame e atenção. Dada a crescente influência de novos atores que interferem na área reservada, até recentemente, quase exclusivamente ao Itamaraty, é difícil a formação de consenso em torno dos principais tópicos da agenda externa brasileira. A mesma pergunta relacionada com os BRICS pode ser feita no tocante aos EUA e à China. O que o Brasil quer da relação com esses países? Até aqui, não há resposta satisfatória.

- b. Aceita a premissa de que o Brasil é o país que mais se beneficiou com a criação do acrônimo e o que tem mais a ganhar no futuro, dada a significativa companhia de que desfruta, os formuladores da política externa brasileira deveriam atuar no sentido de:
 - i. atuar visando favorecer maior presença política dos BRICS no cenário internacional e procurar extrair maior ganho possível da existência do grupo;
 - ii. o papel do Brasil nos BRICS deveria ser definido a partir de análises realistas e não ufanistas sobre o que seria possível ser feito;
 - iii. o realismo não deveria ser um fator inibidor para limitar a ambição quanto à utilização do grupo para os objetivos do país.

DEFINIÇÃO DOS INTERESSES DO BRASIL E DE SUA AGENDA NO GRUPO

Deng Tsiao Ping recomendou que, na política externa, a China deveria sempre adotar uma atitude discreta (*low profile*) e nunca tomar a liderança. O Brasil encontra-se em situação histórica e política diferente e algumas das ações recentes de nossa política externa mostram que temos vocação para uma atitude distinta. Nesse sentido, os interesses brasileiros no âmbito dos BRICS serão mais bem defendidos, se pudessem ser seguidas as seguintes linhas de atuação:

- i. o grupo BRICS deveria ser utilizado para a ampliação da projeção externa do Brasil;
- ii. há quatro ou cinco anos, poucos eram os contatos políticos, econômico-financeiros e comerciais entre as lideranças dos cinco países e entre suas burocracias. Hoje, um número crescente de encontros em nível técnico e político ocorre quase todos os meses. A maior intimidade entre os membros dos BRICS deve ser explorada para a ampliação das relações bilaterais com cada membro, em áreas de interesse brasileiro (petróleo, investimentos, por exemplo);
- iii. os BRICS devem ser entendidos como um meio de alcançar ou reforçar os objetivos da política externa do Brasil (como o fazem a China e em menor escala a Rússia ao pôr em prática o conselho de Deng Tsiao Ping: *low profile* e *never take the lead*);
- iv. é importante ter presente que o grupo é mais importante para o Brasil do que para os demais membros;
- v. não aumentar o número de seus membros, pois isso diluiria o peso do grupo e o papel do Brasil;
- vi. atuar firmemente no sentido de procurar reduzir, de maneira realista e gradual, as diferenças de atuação política entre os

membros do grupo em áreas pontuais (CSNU, comércio, mudança de clima). Em muitos casos concretos, os países-membros competem entre si, concordam no geral, mas discordam no particular e têm pesos econômicos distintos. A redução das diferenças aos poucos daria maior visibilidade e peso político aos BRICS;

- vii. aproveitar ao máximo a convergência de interesses na preservação das respectivas soberanias e na perspectiva de ampliação das relações econômicas bilaterais. Nesse particular, poderiam ser trocadas experiências nas áreas de funcionamento dos bancos de desenvolvimento e programas de redução da pobreza;
- viii. buscar ampliar a coordenação nos organismos internacionais em áreas em que haja convergência clara de interesses com o mesmo objetivo mencionado em (vi);
- ix. assumir um papel mais central na formulação de políticas econômicas globais no âmbito do G20 respondendo às expectativas que sua maior presença externa desperta;
- x. diferentemente da coordenação mencionada nos itens (viii) e (ix), o Brasil deveria buscar coordenação de ações entre os países do grupo em situações pontuais de troubled spots no cenário internacional, como no Oriente Médio;
- xi. reconhecendo a diferença de agendas, o Brasil deveria igualmente explorar, no âmbito do grupo, convergências de maneira separada entre o IBAS e a China e Rússia;
- xii. a atuação deveria ser exercida e percebida como a de um consensus builder no grupo. Para tanto, deveria ser adotada uma atitude proativa na busca das convergências em temas discutidos nos organismos internacionais e em situações concretas do cenário global.

DEFINIÇÃO DE UMA AGENDA PRÓPRIA DOS BRICS

O Brasil, que sugeriu a institucionalização do grupo, deveria atuar no sentido de gradualmente construir uma crescente agenda comum, tanto na área econômica, quanto na área política, que viesse a caracterizar a ação dos BRICS e fosse percebida pela comunidade internacional como uma vontade comum de fazer valer seu peso no cenário global.

Dadas as circunstâncias históricas, regionais, políticas e econômicas de cada um dos quatro países-membros, não há, nem poderia haver, uma agenda comum desde o início, nem talvez possa haver no futuro. Os pontos de convergência deverão ser construídos a partir de interesses concretos e de posições nos fóruns internacionais no tratamento dos temas globais (governança global, energia, meio ambiente, mudança de clima, comércio, terrorismo).

O Brasil deveria atuar no sentido de:

- i. propor a apresentação de propostas pontuais comuns e passar a operar de maneira conjunta, onde for possível, com vistas a aumentar sua influência;
- ii. na próxima reunião na Índia uma série de propostas, realistas e pragmáticas deveria ser apresentada, sem minimizar as dificuldades que uma ação ambiciosa possa despertar. Essas propostas poderiam ser de natureza econômica e política, formando o embrião de uma agenda comum para o futuro;
- iii. coerente com a diretriz de ambição e de realismo, o Brasil poderia iniciar conversações visando à formação de agenda comum que possa ter impacto sobre as relações internacionais;
- iv. sugestões para a conformação de uma agenda política dos BRICS:
 1. o grupo BRICS poderia ressuscitar o plano da Arábia Saudita para o Oriente Médio. A Rússia, sendo membro do

“Quartet”, poderia liderar esse movimento. Em 2002, o príncipe Abdulla, da Arábia Saudita, apresentou proposta ao governo norte-americano sobre o conflito Israel-Palestina, que incluía a criação do Estado palestino e o reconhecimento de Israel por todos os países árabes. Por ser essa a posição de todos os membros do grupo, o apoio à reapresentação daquela proposta pelos BRICS criaria um fato novo no impasse difícil de quebrar no Oriente Médio;

2. a respeito da cooperação em terceiros países, a exemplo do que começa a ser feito com os EUA na África, poderiam ser exploradas as possibilidades de trabalho conjunto no continente africano com a Índia e com a África do Sul em áreas definidas de comum acordo;

3. coordenação de ações no cenário internacional em situações específicas, possibilitando ao grupo apresentar-se com uma única voz em temas pontuais;

v. Sugestões para a conformação de uma agenda econômica e comercial dos BRICS, que, em duas décadas, terão quatro de seus países-membros entre as seis economias mais fortes do mundo, na companhia dos EUA e do Japão:

1. levando em conta os diferentes pesos das respectivas economias e os interesses nem sempre coincidentes, a agenda econômica e comercial em muitos casos deverá assumir um caráter de geometria variável nos organismos econômico-financeiros (G20) e comerciais (OMC);

2. os BRICS deveriam ter uma posição conjunta no G20, no tocante à reforma dos organismos financeiros internacionais e maior poder de voto para países emergentes;

3. em casos específicos, como agora, na questão da crise europeia, o grupo deveria definir que o apoio financeiro à Europa,

por parte dos que a isso se dispusessem, só seria concretizado mediante condições definidas conjuntamente;

4. a ideia de abertura de linhas de crédito recíprocas denominadas nas moedas locais proposta na reunião da China, em 2011, deveria ser estudada em profundidade para verificar a possibilidade de sua execução e suas implicações;

5. o apoio de um amplo sistema internacional de moeda de reserva deveria ser estudado por economistas dos países-membros e de fora, para serem discutidas suas reais implicações.

Para o Brasil, a existência dos BRICS oferece uma singular oportunidade de aumentar sua influência e seu peso no cenário internacional em virtude do vácuo criado pela transição por que passa o cenário internacional e pelo surgimento de um mundo sinocêntrico.

Como está acontecendo, inicialmente, a maior presença dos BRICS no concerto das nações se reflete na discussão da nova ordem econômica global no âmbito do G20.

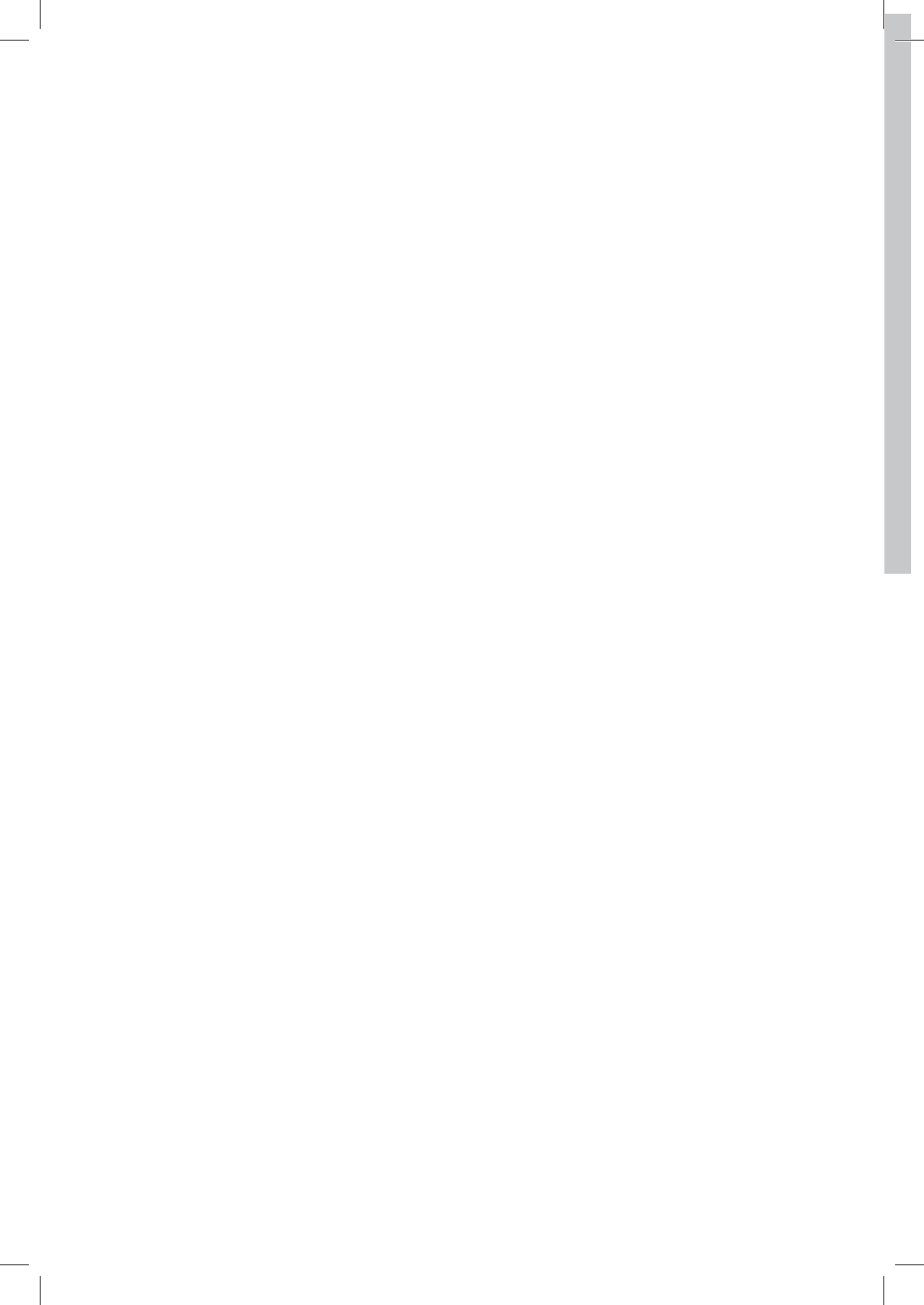
Do ponto de vista dos interesses brasileiros, seria importante avançar em outras áreas em que o grupo aparecesse com seu peso e sua voz para que fique demonstrada sua efetividade.

Por fim, cabe chamar a atenção para dois elementos importantes.

A participação plena do Brasil no grupo e o esforço para influir na definição de uma agenda trarão demandas e cobranças de posições públicas para as quais devemos estar preparados para reagir de maneira ágil e rápida. Será importante saber distinguir, na definição de política no âmbito do grupo, os interesses e os valores defendidos internamente.

O maior engajamento do Brasil nos BRICS poderá gerar reações no nosso entorno geográfico pelo gradual descolamento do Brasil da região. Essa atitude de nossos vizinhos deveria ser percebida como natural e não deveria influir na definição de nossos

interesses no grupo, nem diminuir nossa disposição de atuar em outros níveis, além do regional, o que ajudará a projetar, ainda mais, o Brasil no cenário internacional.





BRASIL, BRICS E DESAFIOS GLOBAIS

Oliver Stuenkel

Oliver Stuenkel é professor adjunto de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas, com atuação em São Paulo. Tem interesse em potências emergentes, especificamente na política externa do Brasil e da Índia e seu impacto sobre a governança global. Sua experiência de trabalho inclui projetos com as Nações Unidas no Brasil, a Cooperação Técnica Alemã (GTZ) nas Ilhas Fidji e a Secretaria do MERCOSUL em Montevidéu. Ele foi professor visitante na Universidade de São Paulo (USP), na School of International Studies na Jawaharlal Nehru University (JNU) e professor de colégio no interior do Rajasthan, na Índia. Dr. Stuenkel fala alemão,

holandês, francês, hindi, italiano, espanhol, inglês e português e tem conhecimento básico de urdu. Tem graduação pela Universidade de Valência na Espanha, mestrado em Políticas Públicas pela Kennedy School da Harvard University, onde foi McCloy Scholar, e doutorado em ciência política pela Universidade Duisburg-Essen, na Alemanha.

INTRODUÇÃO

A mudança de poder da Europa Ocidental e dos EUA em favor das potências emergentes – principalmente China, Índia e Brasil – tem sido uma das características definidoras das duas décadas que sucederam o fim da Guerra Fria. Essa tendência parece estender-se, e logo os criadores do sistema global de hoje não serão mais os únicos em controle. Isso tem o potencial de causar tensões significativas no sistema internacional, forçando-nos a reavaliar várias estruturas e vários conceitos que orientaram nosso modo de pensar desde a Segunda Guerra Mundial. Qual é o papel a ser desempenhado pelo BRIC nesse mundo? Este artigo divide-se em quatro partes para responder a essa pergunta. Primeiramente, descreve-se a gênese peculiar do conceito BRIC. Em segundo lugar, elabora-se sobre as áreas nas quais os países do BRIC podem desempenhar um papel mais efetivo na arena internacional, seguido de uma breve análise de como a entrada da África do Sul afeta a aliança. A quarta seção serve de conclusão, e nela argumenta-se que os BRICS poderiam ganhar grande importância em um mundo no qual as antigas alianças são cada vez mais incapazes de fornecer bens públicos globais, tais como a segurança marítima.

1. A BUSCA POR UMA CATEGORIA

À medida que a China, a Índia e o Brasil ascendem, muitos acadêmicos buscam encontrar uma maneira categórica de entender as nações emergentes e o sistema no qual elas operam; até

agora, ninguém foi capaz de fazer isso de maneira conclusiva. Esse desafio não é sem precedentes. Acadêmicos e formuladores de políticas buscam, bastante regularmente, fazer a distinção entre países de acordo com categorias, blocos e grupos organizados segundo diferentes variáveis. Em 1946, Winston Churchill conseguiu estabelecer um conceito novo desse tipo quando introduziu a ideia de uma “Cortina de Ferro”, utilizando a ideologia como princípio organizador. Seis anos mais tarde, Alfred Sauvy levou adiante os dois mundos conceituados por Churchill ao cunhar a expressão “Terceiro Mundo”, estabelecendo um conceito que ajudou seres humanos ao redor do planeta a entender e analisar o sistema internacional¹.

Esses modelos já não têm significado atualmente e, portanto, é natural que haja tantas propostas desde a virada do século sobre como conceitualizar novamente a realidade geopolítica. Por volta da virada do século, muitos acadêmicos de política internacional começaram a se focar no impacto que a ascensão da China teria sobre a ordem global. John Ikenberry apresentou teorias sobre o que o fortalecimento chinês significaria para o Ocidente², John Mearsheimer previu a “elevação não pacífica da China”³, e Martin Jacques previu “a ascensão do Império do Meio e o fim do Mundo Ocidental”⁴. Parag Khanna e Paul Kennedy argumentaram que não são apenas as três potências dominantes que irão moldar a ordem global nas próximas décadas, mas também o chamado “Segundo Mundo”, composto por atores ascendentes “chave” localizados às margens de instituições globais – países como a África do Sul, a

1 SANDERS, Doug. Brazil and Turkey rush to the middle. *The Globe and Mail*, 22 mai. 2010.

2 IKENBERRY, G. John. The Rise of China and the Future of the West. *Foreign Affairs*, v. 87, ed. 1, pp. 22-37, jan./fev. 2008.

3 MEARSHEIMER, John J. China's Unpeaceful Rise. *Current History*, 105, 690, abr. 2006. Para outras abordagens teóricas da ascensão da China, ver: WALT, Stephen. One world, many theories. *Foreign Policy*, ed. 110, p. 29, 1998.

4 JACQUES, Martin. *When China rules the World*. Londres: Penguin Group, 2009.

Turquia, o México, a Índia e o Brasil⁵. No mesmo contexto, Fareed Zakaria e Kishore Mahbubani preveem o “Mundo Pós-Americano”⁶ e a “ascensão do resto”⁷, com a expectativa de que o fortalecimento de novos atores terá consequências sistêmicas⁸.

Em 2001, o chefe de pesquisa econômica global do Goldman Sachs, Jim O’Neill, buscou criar uma categoria para os grandes países em desenvolvimento de crescimento acelerado que, segundo ele pensou, poderia simbolizar a atual transformação econômica global.

Economista de formação, O’Neill não levou aspectos políticos em consideração e criou um grupo baseado exclusivamente em indicadores econômicos. Após inicialmente selecionar o Brasil, a Índia, a China, a Rússia, o México e a Coreia do Sul, ele acabou por excluir os dois últimos porque já não eram mais países em desenvolvimento. O grupo resultante, isto é, Brasil, Rússia, Índia e China, ou BRIC, era conseqüentemente muito heterogêneo⁹. Alguns exemplos esclarecem isso. Enquanto o Brasil e a Índia são democracias, a Rússia e a China são regimes não democráticos. A Rússia e o Brasil são exportadores de matéria-prima, e a Índia e a China são importadores desse tipo de bem. O Brasil não é uma potência nuclear, enquanto os outros três possuem armas nucleares, e a Índia é não signatária do Tratado de Não Proliferação (TNP). Além disso, a China e Rússia são

5 CHASE, Robert; HILL, Emily; KENNEDY, Paul. *The pivotal states: a new framework for US foreign policy in the developing world*, 1999. Ver também: KHANNA, Parag. *The Second World: Empires and Influence in the new global order*. Nova York: Random House, 2008.

6 MAHBUBANI, Kishore. *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nova York: Public Affairs, 2008. Ver também: ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Nova York: W.W. Norton & Company, 2008.

7 ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Nova York: W.W. Norton & Company, 2008.

8 Esta busca não é, de maneira alguma, restrita apenas ao contexto acadêmico. John McCain, candidato presidencial americano em 2008, buscou criar uma “Liga de Democracias”, e Charles Kupchan, que trabalhou no primeiro mandato de Clinton, propôs uma “União Atlântica” que resultasse da fusão entre a União Europeia e a OTAN; ambos os exercícios teriam redesenhado a maneira como pensamos o mundo. (KUPCHAN, Charles A. Reviving the West. *Foreign Affairs*, v. 75, nº 3, pp. 92-104, mai./jun. 1996).

9 HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global power: What space for would-be great powers? *International Affairs*, v. 82, nº 1, 24 jan. 2006.

membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, enquanto a Índia e o Brasil permanecem fora dele.

De início, o impacto do BRIC foi limitado ao mundo das finanças, da mesma maneira como foi o cunho “tigres asiáticos”, tão popular na década de 1990. Os bancos ofereceram “modelos de investimentos” nos países do BRIC a clientes que estavam dispostos a investir nos mercados emergentes. Entretanto, em 2003, o Goldman Sachs publicou o relatório “Sonhando com o BRIC: o caminho para 2050”. Previa-se que, até 2050, as economias dos países do BRIC seriam maiores em dólares americanos de que as do G6, formado pelos EUA, a Alemanha, o Japão, o Reino Unido, a França e a Itália¹⁰. O impacto não foi apenas imediato, como também ultrapassou os limites do mundo financeiro, e a expressão se tornou o termo da moda na política internacional¹¹.

De um dia para o outro, o BRIC tornou-se o assunto em voga de formuladores, analistas e acadêmicos de política internacional. Em 2010, observadores políticos e econômicos enfatizaram que, enquanto o Ocidente havia caído na pior recessão econômica desde a década de 1930, de fato, os países do BRIC haviam-se “desacoplado” economicamente do Ocidente¹² e contribuído com 36,6% do crescimento global (paridade de poder de compra) durante a primeira década do século¹³, dando-lhe o nome de “Década BRIC”. De repente, investir em países do grupo era considerado mais seguro de que em alguns países anteriormente sólidos da União Europeia. Representantes brasileiros, russos e indianos admitiram que o

10 WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Rooka (Goldman Sachs). “Dreaming with BRICs: The path to 2050”. *Global Economic Paper*, nº 99, 2003.

11 CHENG, Hui Fang; GUTIERREZ, Margarida; MAHAJAN, Arvind; SHACHMUROVE, Yochanan; SHAHROKHI, Manuchehr. A future global economy to be built by BRICs. *Global Finance Journal*, nº 18, pp. 143-157, 2007.

12 NOT just straw men: The biggest emerging economies are rebounding, even without recovery in the West. *The Economist Correspondent*, 18 jun. 2009.

13 WILSON, Dominic; KELSTON, Alex L.; AHMED, Swarnali (Goldman Sachs). Is this the BRICs decade? *BRICs Monthly*, nº 10/3, 20 mai. 2010.

Goldman Sachs lhes havia feito um favor de *marketing* inestimável, colocando-nos em forte vantagem com relação a outras economias emergentes como a Indonésia e a Turquia.

A recém-fundada categoria tinha consequências políticas também. Os chefes de estado e de governo do Brasil, da Índia e da Rússia passaram a se referir a eles mesmos como “membros do BRIC” e concordavam que era preciso fortalecer os laços “intra-BRIC”¹⁴. O então presidente brasileiro Lula e Dimitry Medvedev, presidente da Rússia, referiam-se ao BRIC como se fosse um tipo de aliança estratégica. Esse desenvolvimento culminou em 2008, quando a Rússia convidou os ministros das relações exteriores do Brasil, da Índia e da China para conversas, durante as quais formalizam a cúpula do BRIC para fortalecer o seu peso internacional¹⁵. Em 2009, o presidente brasileiro Lula, o presidente russo Dimitry Medvedev, o primeiro-ministro indiano Manmohan Singh e o presidente chinês Hu Jintao encontraram-se para uma cúpula do BRIC em São Petersburgo. Uma segunda cúpula do BRIC aconteceu em abril de 2010 em Brasília, e a de 2011 foi realizada em Sanya, na China. Esse processo culminou quando os países do grupo convidaram a África do Sul a se juntar como membro, tornando-se BRICS e finalmente assumindo, então, a plena propriedade do agrupamento.

Como foi possível que esse grupo tivesse desenvolvido laços aparentemente fortes, se seus membros nunca antes haviam considerado a possibilidade de formar um clube? A criação da categoria dos BRICS facilitou nosso entendimento de política global ou complicou as coisas?

A reação sem precedentes a essa categoria na mídia e na academia globais mostrou que acadêmicos e investidores não são os

14 DA SILVA, Luiz Inácio (2008).

15 SWEENEY, Conor. BRIC to form official club. *St. Petersburg Times*, 20 mai. 2008. Disponível em: <http://www.sptimesrussia.com/index.php?story_id=26029@action_id=2>. Acesso em: 15 out. 2009.

únicos que buscam uma categoria que possa capturar a realidade. Chefes de Estado também anseiam por uma maneira significativa de entender o mundo. Encontraram-se em São Petersburgo, essencialmente, para “experimentar” a categoria que O’Neill havia criado para eles. Em vez de demonstrar seu entusiasmo por cúpulas, seu comportamento indicava o forte desejo dos membros de entender a categoria à qual eles mesmos pertenciam. A forte reação também mostrou que O’Neill havia identificado um grupo de países cujo significado era entendido por outros, mas sem que soubessem enquadrá-lo e delineá-lo corretamente. Na conferência em Brasília em abril de 2010, debati esse fenômeno com outros acadêmicos de países dos BRICS. Concordamos que os países do grupo tinham mais em comum do que apenas a baixa renda *per capita*, o crescimento econômico e as grandes populações. De fato, o que parecia mais óbvio durante a cúpula era que a coisa que mais unia seus membros era o interesse que tinham em comum de mudar a maneira como o mundo era dirigido¹⁶. É claro que o pragmatismo de curto prazo também desempenhou um papel. Para a China, que se preocupa profundamente com a possibilidade de ser vista como um desafio aos EUA que venha a desestabilizar o sistema, os BRICS ofereciam a oportunidade única de “esconder-se” dentro de um grupo de potências emergentes menos ameaçadoras. Para o Brasil, a Índia, a Rússia e a África do Sul, ser colocado dentro do mesmo grupo da China elevou fortemente sua autoconfiança. O cunho BRICS foi especialmente prático para o Brasil e a Índia, ao ajudá-los a articular sua crescente reivindicação ao estatuto de grande potência.

16 EMERGING BRIC powers and the new world order. *Reuters Correspondent*, 7 jul. 2010. Disponível em: <<http://in.reuters.com/article/idINIndia-49935720100707>>. Acesso em: 10 ago. 2010. A Rússia e a China são ambos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, possivelmente a mais importante instituição internacional. No entanto, a Rússia não faz parte da OMC; a China, do G8; o Brasil e a Índia, do Conselho de Segurança nem do G8; e a Índia não ratificou o TNP. Nenhum dos quatro países é parte da OCDE nem da OTAN.

Ao considerar-se o contexto altamente peculiar dentro do qual emergiu o conceito dos BRICS, a combinação de motivações comuns e específicas a cada país de se juntar e os fatores unificantes vagamente definidos, parece que os governos e as sociedades civis dos membros são os que decidirão para onde vão os BRICS e que papel o grupo deve desempenhar no século XXI.

2. Os BRICS E OS DESAFIOS GLOBAIS

Tabela 1: PIB nominal (US\$ trilhões)

	1990	US\$ tril	2000	US\$ tril	2010	US\$ tril	2020	US\$ tril	2030	US\$ tril
1	EUA	5,2	EUA	10,0	EUA	14,6	China	24,6	China	33,5
2	Japão	3,0	Japão	4,7	Japão	5,9	China	23,3	Japão	28,2
3	Alemanha	1,5	Alemanha	1,9	China	5,6	Índia	9,6	Índia	30,3
4	Frância	1,2	Reino Unido	1,5	Alemanha	3,3	Japão	6,0	Brasil	12,2
5	Índia	1,1	China	1,3	Frância	2,6	Brasil	5,1	Japão	9,1
6	Reino Unido	1,0	China	1,2	Reino Unido	2,3	Índia	5,0	Alemanha	8,4
7	Canadá	0,6	Índia	1,1	Índia	2,0	Frância	3,9	Alemanha	8,2
8	Espanha	0,5	Canadá	0,7	Brasil	2,0	Rússia	3,5	México	6,6
9	Brasil	0,5	Brasil	0,6	Rússia	1,6	Reino Unido	3,4	Frância	6,4
10	China	0,4	México	0,6	Rússia	1,5	Indonésia	3,2	Reino Unido	5,6

Fonte: Standard Chartered Research.

O conceito dos BRICS tem utilidade e terá um papel importante na política internacional? Antes de considerar os pontos de vista e os interesses nacionais de cada ator, uma breve análise do *ranking* de PIB global oferece uma percepção interessante do futuro que nos espera (ver os dados na Tabela 1). Até 2020, a economia da China terá provavelmente ultrapassado a dos EUA. O que talvez seja o acontecimento mais intrigante é que a Índia terá provavelmente disparado para a terceira colocação, ultrapassando tanto o Japão quanto a Alemanha, substituindo o maior país europeu no *ranking* dos cinco primeiros colocados. O Brasil já terá alcançado a quinta posição até o fim de 2012 e deve subir ainda mais, até a quarta posição, na década de 2020. Há crescente consenso nos prognósticos de que o crescimento de longo prazo da Índia poderia ser de maior vantagem do que o da China, gerando condições para que ultrapasse os EUA e até a China na segunda metade do século. Apesar de ser frequentemente criticado por ser um regime autocrático em declínio demográfico, ainda é muito cedo para dar

a Rússia por perdida. Melhores tecnologias e o derretimento de calotas de gelo aumentarão o acesso russo a recursos naturais, o que farão da Rússia a grande ganhadora das mudanças climáticas. Um dos maiores resultados desta breve análise é que, apesar da adição da África do Sul, a China continuará a dominar os BRICS por enquanto. Até 2030, pelo menos, a economia chinesa será maior do que as economias de todos os outros membros dos BRICS juntos, e a China será – de longe, em alguns casos – o maior parceiro comercial de todos os outros membros do grupo. Isso não reduz o potencial do conceito; de fato, muitas alianças minilaterais bem-sucedidas são muito assimétricas e têm um parceiro dominante, tais como a OTAN, o MERCOSUL ou a União Europeia. Contudo, isso significa que a posição da China terá grande peso em todas as cúpulas dos BRICS. A inclusão da África do Sul no arranjo – uma decisão essencialmente unilateral da China – é a primeira demonstração desse peso.

Em decorrência das fortes reservas de todos os membros com relação à soberania, o arranjo continuará, essencialmente, a ser o que é hoje: uma plataforma para os líderes e os ministros de cada país se reunirem periodicamente, debatendo o espaço para posições conjuntas (estabelecido nas declarações de cúpula) e possivelmente coordenando a política externa. Se o grupo dos BRICS poderá ou não desempenhar um papel na necessária reconfiguração do sistema global, depende em grande parte da disposição dos governos nacionais de fazer uso da plataforma para abordar e enfrentar juntamente desafios importantes. Nesse ponto, a expectativa de que os BRICS articularão uma nova ordem mundial seria errada. Afinal de contas, foram os principais beneficiários do sistema atual, e existem poucos incentivos para mudar as regras fundamentais do jogo. Além disso, a China e a Rússia são, essencialmente, potências *status quo* que estão fortemente estabelecidas na oligarquia global de hoje, simbolizada pelo Conselho de

Segurança da ONU. O Brasil, a Índia e a África do Sul tendem a ser mais revisionistas, porém, uma análise cuidadosa revela que os governos em Brasília, em Pretória e em Nova Delhi estão mais preocupados em se juntar ao *establishment* global de que em desestabilizá-lo. A retórica confrontadora e antissistêmica é geralmente dirigida a audiências nacionais, com poucas consequências para a estratégia de política externa, o que leva, às vezes, a contrastes grotescos. Em 2009, por exemplo, o presidente brasileiro Lula criticou duramente o FMI, chamando-o de “arranjo imperialista”, sendo que o Brasil já havia se tornado um credor da instituição e, portanto, fazia parte da elite global que tanto desprezava antes. O Brasil e a Índia ambos buscam assentos no Conselho de Segurança da ONU e, portanto, implicitamente afirmam e aceitam sua importância e sua legitimidade.

A proliferação nuclear é, provavelmente, o único exemplo significativo de um campo em que a integração das potências emergentes no sistema atual será difícil. A menos que a Índia receba o *status* de potência nuclear, continuará a recusar-se a assinar o TNP, o que compromete bastante o regime nuclear. No entanto, em razão do firme compromisso da China e da Rússia com o TNP (que os designou como potências nucleares), os BRICS não apresentarão alternativa nenhuma ao regime de hoje.

Embora o arranjo dos BRICS não vá nem articular uma nova ordem mundial nem pressionar para que ocorra, a plataforma pode ainda assim servir como um modo importante de desenvolver e trocar ideias que poderão, em breve, moldar o debate global. Em vez de promover mudanças sistêmicas, é aqui que a mudança global do poder tornar-se-á mais visível: na habilidade crescente do Brasil, da Índia e da China de se tornar “formuladores de agenda”, o que lhes permitirá influenciar os debates globais da mesma maneira como o fizeram as potências tradicionais em décadas passadas. As declarações de cúpula dos BRICS dão ampla oportunidade

para focar os debates em torno de questões de importância para os membros do grupo.

O conceito de “responsabilidade de proteger” foi um exemplo interessante de como o Brasil se torna cada vez mais um formulador da agenda internacional. Em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU, a presidente brasileira Dilma Rousseff reconheceu esse conceito, segundo o qual é legítimo intervir em outro país que não consegue ou se recusa a preservar as vidas de seus cidadãos. Ao mesmo tempo, impôs condições para seu apoio, sugerindo uma norma complementar que ela chamou de “responsabilidade ao proteger” e que envolve o estabelecimento de critérios básicos para garantir que intervenções forçadas causem sempre o mínimo estrago possível. Isso fornece uma estrutura importante para as potências emergentes que buscam estabelecer um equilíbrio entre a proteção de populações sob ameaça e a redução de consequências negativas da intervenção militar. O conceito de “responsabilidade ao proteger” foi parte da última declaração de cúpula do IBAS; é possível que se trate deste tema importante na próxima cúpula dos BRICS, a ser realizada na Índia em 2012.

A segurança marítima é outro assunto importante que pode se tornar parte da agenda dos BRICS. À medida que o centro global do poder se desloca em direção ao Oceano Índico, aumentando a necessidade de se importar energia tanto na Índia quanto na China, temas como a segurança coletiva dos mares terão um papel cada vez mais importante no debate sobre a segurança internacional. Uma estrutura precisa ser montada para gerenciar o Oceano Índico. Os membros dos BRICS têm costas que dão para o Oceano Atlântico (África do Sul e Brasil), para o Oceano Índico (Índia e África do Sul), para o Pacífico (China e Rússia) e para o Oceano Ártico (Rússia) e, portanto, terão, provavelmente, um papel-chave a desempenhar na governança dos mares. As marinhas da Índia e da China conseguem projetar cada vez mais seu poder

para além de seus respectivos oceanos. O Brasil tem interesse em definir um Espaço de Segurança do Atlântico Sul, definiu a África como uma prioridade estratégica e está desenvolvendo uma frota de submarinhos nucleares. Como os navios cada vez maiores já não podem passar pelo Canal de Suez, veremos um renascimento da rota pelo Cabo da Boa Esperança, que poderia ser controlado pelo Brasil e pela África do Sul, tivessem eles a capacidade. Ao mesmo tempo, a pirataria tornou-se um problema global que requer esforços conjuntos. O tráfico de drogas em volta da costa africana deve aumentar. A Guiné-Bissau corre o risco de se tornar um narcoestado, e outros estados falidos similares à Somália podem surgir. A segurança surgiu como um tema durante as cúpulas do IBAS (no contexto de descobertas de petróleo em grande escala no Atlântico Sul); contudo, a considerar o alcance global dos BRICS, esse seria um fórum melhor para desenvolver uma estrutura viável. Em vez de tornar-se uma “OTAN do Sul”, o arranjo dos BRICS bem poderia servir como uma plataforma para desenvolver ideias sobre como enfrentar esses desafios que têm aparecido no horizonte.

3. A ENTRADA DA ÁFRICA DO SUL

A integração bem-sucedida da África do Sul é um passo particularmente importante. A adição de novos membros frequentemente reduz a capacidade da instituição de encontrar um consenso, mas isso não parece ter sido o caso em Sanya, na China, em 2011, que foi o primeiro encontro com a participação da África do Sul. É bastante interessante notar que o Brasil parece se beneficiar muito da adição. Há três grandes razões para isso.

Primeiro, a integração da África do Sul dá aos BRICS uma dimensão verdadeiramente global, o que aumenta sua representatividade e confere maior peso às suas declarações conjuntas. Também põe fim ao isolamento geográfico do Brasil. O grupo era composto, até então, por três países asiáticos geograficamente conectados,

mais um membro longínquo na América do Sul. Afinal de contas, as relações entre a China, a Rússia e a Índia existem há séculos e são marcadas pela proximidade desses países, ao contrário dos laços com o Brasil, que eram insignificantes antes do fim da Guerra Fria. Isso mudou com a adição da África do Sul, e já não se pode dizer que o epicentro do grupo esteja unicamente na Ásia.

Em segundo lugar, o papel do Brasil como o “estranho no ninho” foi agravado por seu *status* como um parceiro estratégico júnior. Apesar do impressionante crescimento econômico do Brasil, em termos de *hard power*, ainda não se iguala aos seus colegas dos BRICS que detêm armas nucleares. Apesar dos problemas domésticos da Rússia, seu assento permanente no Conselho de Segurança, seus recursos naturais e seu poderio militar continuam a levar analistas a colocá-la à frente do Brasil com relação à importância estratégica. Agora, a África do Sul é o novo membro júnior, o que fundamentalmente incrementa o prestígio do Brasil no clube.

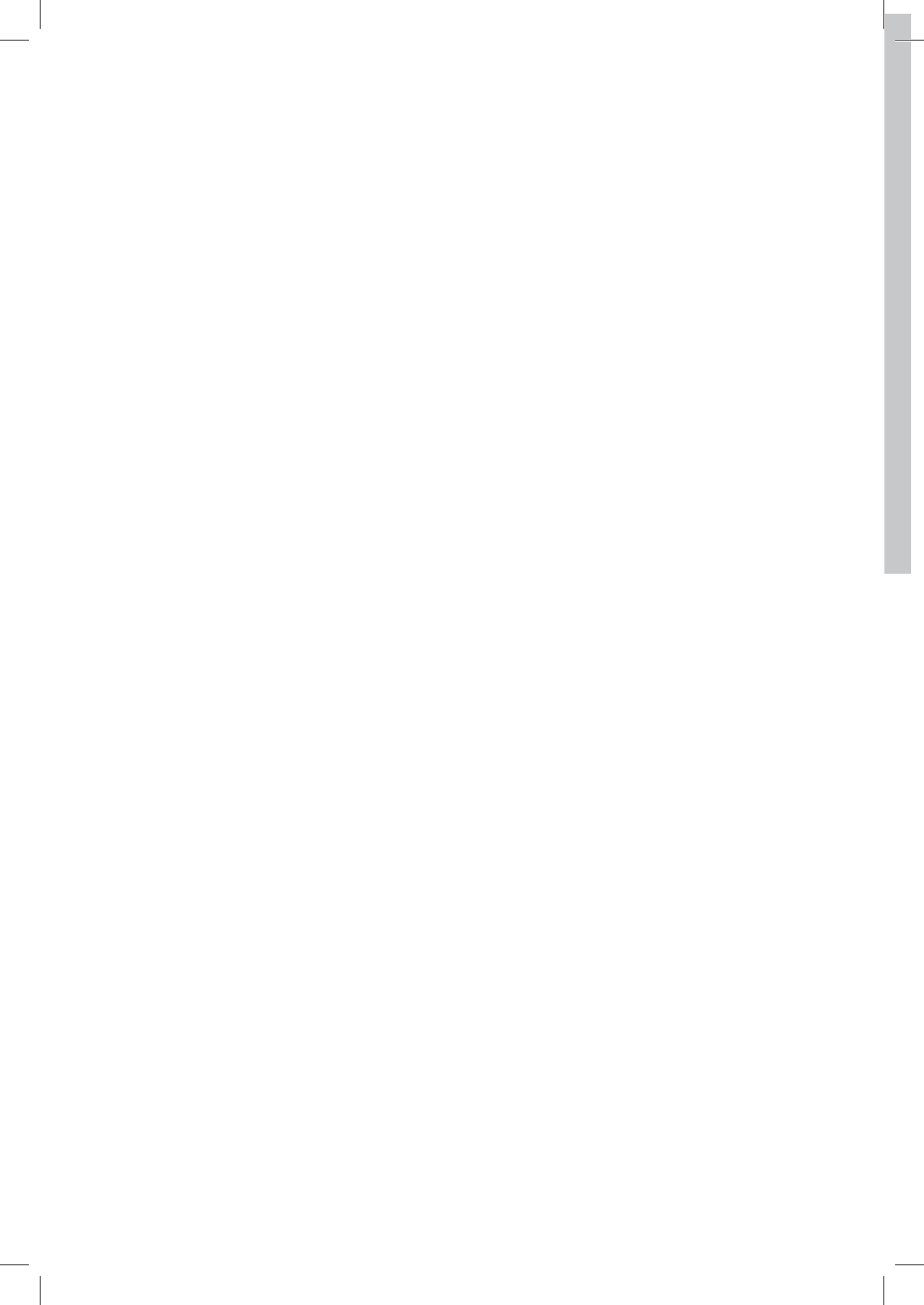
Em terceiro lugar, a entrada da África do Sul fortalece a posição de negociação do Brasil dentro do grupo porque o país africano é similar ao latino-americano em dois aspectos essenciais: por um lado, é uma potência emergente que busca o ingresso ao Conselho de Segurança da ONU e, por outro, é uma democracia. Agora, com três membros dos BRICS a buscar um assento permanente – Índia, Brasil e África do Sul –, a Rússia e a China têm cada vez mais dificuldade em rejeitar esses pleitos. Além disso, o país africano não é, de maneira alguma, um rival para as ambições brasileiras, já que qualquer expansão do Conselho de Segurança incluiria a África do Sul e o Brasil, juntamente com a Índia.

Por fim, a forma de governo da África do Sul é importante. Nenhuma democracia é perfeita, e o novo membro dos BRICS não é nenhuma exceção. Todavia, a sua entrada dá a maioria àqueles chefes de estado na cúpula dos BRICS que foram livre e justamente eleitos, fortalecendo a legitimidade geral do clube e melhorando

sua imagem internacional. A China e a Rússia não se tornarão democracias, nem baluartes de direitos humanos, e tais temas dificilmente serão abordados em cúpulas dos BRICS. Mesmo assim, conferir a condição muito cobiçada de membro dos BRICS a uma democracia emergente ajuda a dispersar o mito de que países autocráticos e comandados pelo estado como a China levam a vantagem sobre democracias desordenadas e fervilhantes como a Índia, o Brasil ou a África do Sul.

4. CONCLUSÃO

Como mostra esta breve análise, os BRICS já se tornaram uma plataforma importante para que as potências emergentes possam discutir e coordenar suas posições quanto a desafios globais como as mudanças climáticas, o desenvolvimento econômico e a governança global. No entanto, a plataforma tem, também, sérias limitações. Os direitos humanos e a democracia são excluídos em razão dos regimes repressivos da Rússia e da China, e o domínio chinês torna difíceis os temas para os quais se pode colocar culpa em Pequim. O Brasil, a Índia, a Rússia e a África do Sul dificilmente convencerão a China a ajustar o valor do yuan, e os BRICS não farão avanços nas mudanças climáticas antes que Pequim mude sua abordagem. No entanto, apesar dessas limitações, outros temas-chaves serão crescentemente debatidos durante as cúpulas dos BRICS, o que aumenta as possibilidades de cooperação em áreas importantes, tais como o comércio intra-BRICS, a segurança marítima, a tecnologia espacial e a responsabilidade de proteger e em proteger. Especialmente para os desafios que devem surgir no Oceano Índico – uma região onde o fornecedor tradicional de segurança pública global, os EUA, pode, em breve, ter crescentes dificuldades de projetar seu poder –, a aliança dos BRICS pode tornar-se um importante pilar na arquitetura global de amanhã.





BRICS: O NOVO “LUGAR” DO CONCEITO

Flávio S. Damico

Diplomata brasileiro. Graduou-se em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1982). Especialista em Economia pelo Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da UFRGS (1984). Terceiro Secretário em 16/12/1987; Segundo Secretário em 20/12/1993; Primeiro Secretário, por merecimento, em 22/12/1999; Conselheiro, por merecimento, em 30/6/2004; Ministro de Segunda Classe, por merecimento, em 29/6/2007. Serviu na Missão junto à ONU, em Nova Iorque (1992); na Embaixada em Montevideú (1995); na Delegação Permanente em Genebra (2001) e na Delegação junto à Organização Mundial do Comércio

(2008). Foi assistente na Divisão de Ciência e Tecnologia (1988); assessor na Secretaria-Geral de Controle (1990) e na Secretaria-Geral Executiva (1991); assistente na Divisão das Nações Unidas (1998); secretário do Conselho Consultivo Nacional das Nações Unidas, Timor Leste – colocado à disposição da UNTAET (2000); assessor no Departamento de Organismos Internacionais (2000); chefe da Delegação na 32ª Sessão do Comitê de Aditivos e Contaminantes do *Codex Alimentarius*, em Rotterdam (2002); chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base (2004); presidente do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC durante as 48ª, 49ª e 50ª Sessões (2010-2011); presidente do Comitê de Licenciamento de Importações da OMC (2011); chefe da Delegação na Reunião de Altos Funcionários da ASPA, em Cairo (2012); chefe da Delegação na Reunião de Altos Funcionários da ASPA, em Nova Iorque (2012), e chefe da Delegação na XIII Reunião de Altos Funcionários do Focalal, em Bogotá (2012). Tese para o Curso de Altos Estudos: *O G-20 de Cancún a Hong Kong: interações entre as diplomacias pública e comercial* (2007). Coautor do livro *Agricultural Expansion and Policies in Brazil* (Stanford, Califórnia, 2007). Atualmente é diretor do Departamento de Mecanismos Inter-Regionais (2011).

1. COMENTÁRIOS INICIAIS

Fui recentemente nomeado para ocupar o Departamento de Mecanismos Inter-Regionais do Ministério das Relações Exteriores, por isso meus comentários sobre os BRICS são, necessariamente, de natureza muito preliminar. É possível divisar dois enfoques distintos, mas não contraditórios, para o tratamento do tema BRICS: *practioner* e acadêmico. Na condição de *practioner in the making*, devo levar em conta as tarefas que incumbem ao Ministério das Relações Exteriores em dar seguimento a uma iniciativa política que conta com a chancela de mais alto nível dos países integrantes do agrupamento. Incumbe aos executores da política externa buscar caminhos que se afigurem mais propícios e mais efetivos para traduzir em realidade a motivação inicial dos tomadores de decisão – com suas naturais variações e adaptações ao longo do tempo – que redundam em um resultado ótimo para o país, incrementando seu perfil e peso no cenário internacional. Nesse sentido, a interação com o mundo acadêmico afigura-se essencial para explorar avenidas e conceitos e vislumbrar alternativas que contribuam para levar adiante esse objetivo.

2. A FUNDAÇÃO: DA ECONOMIA À POLÍTICA INTERNACIONAL

Uma primeira observação decorre do fato de que, invariavelmente, os textos e análises sobre o BRIC/BRICS¹ remetem a Jim

¹ A sigla BRIC corresponde à configuração do agrupamento que prevaleceu até a 3ª Cúpula do agrupamento, realizada em Sanya (China), em abril de 2011, ocasião em que a África do Sul foi incorporada, e então a sigla do grupo passou a ser BRICS.

O'Neill, que cunhou, há dez anos, o acrônimo no contexto de fornecer sugestões sobre investimentos promissores para os mercados financeiros. Não cabe dúvida de que ele encontrou literalmente ouro (e fama) ao criar termo tão eufônico quanto sólido e de que suas previsões não decepcionaram. Pelo contrário, o desempenho econômico do BRIC superou com sobras as previsões de O'Neill em 2001².

É interessante notar que a pujança das economias dos países do BRIC estava longe de constituir aposta segura no momento em que foi formulada. Viviam-se, então, as consequências da Crise Asiática, que obrigara o Brasil a fazer uma importante desvalorização cambial. A China ainda não ingressara na OMC e, a despeito do crescimento exponencial de suas exportações desde 1978, não se antecipava, em 2001, que viesse a se tornar o maior exportador mundial em apenas dez anos. Tampouco era possível vislumbrar uma recuperação sustentada da economia russa, que emergia de crise terrível na transição de uma economia centralmente planejada para uma economia de mercado e que, na esteira da crise asiática, viu-se estrangida a recorrer à ajuda alimentar proveniente dos EUA. Igualmente, não se podia prever que a Índia continuaria na sua sustentada trajetória de liberalização autônoma iniciada nos anos 1990.

Naquele momento, BRIC era um entre uma imensa variedade de acrônimos que poderia ser aplicada a diferentes combinações de países. De fato, concorrentes do Goldman Sachs não tardaram em sugerir alternativas ao longo dos anos³. No entanto, dessas “mar-

2 O artigo de Jim O'Neill no Valor Econômico de 1º de dezembro de 2011, “Dez anos de novos BRIC para o mundo”, aponta que na sua previsão original o PIB conjunto dos BRICS, partindo de 8% do PIB mundial em 2001, chegaria a 14% em 2010. O número final foi de cerca de 20%.

3 O artigo “BRIC-a-BRAC” na edição eletrônica do *The Economist* (<<http://www.economist.com/node/17493468>>) comenta algumas alternativas criativas como CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia, África do Sul) ou outras ainda menos promissoras como AfAsia. Mais recentemente, Jack Goldstone sugere, na *Foreign Policy*, “The Rise of the TIMBIs”, (<http://www.foreignpolicy.com/>

cas”, a única capaz de capturar a imaginação dos mercados e que se sustentou perante o teste do tempo foi a formulação original.

A mudança qualitativa decisiva derivou, no entanto, do fato de que o conceito de BRIC transcendeu sua formulação original e passou a ser uma realidade política distinta e dissociada a partir do momento em que os chanceleres dos quatro países reuniram-se, pela primeira vez, às margens da Sessão de 2006 da Assembleia Geral das Nações Unidas, por iniciativa da Rússia. O BRIC deixava de ser meramente um produto destinado aos mercados. Evidentemente, não se tratava de uma separação completa, uma vez que a pujança econômica anda de mãos dadas com o poder.

Fora de seu lugar⁴ original como conceito de mercado, o BRIC passa a ser outra coisa. Nasce uma nova coalizão, fruto de decisão política de seus membros que abraça o acrônimo e o reposiciona. O novo lugar ainda está por ser definido em sua integralidade, pois a nova coalizão, ao contrário de outras coalizões negociadoras, como o G20 na OMC ou o BASIC nas negociações sobre mudança climática, não dispõe de foco e objetivo únicos.

Essa característica de coalizão difusa, *sui generis*, sem um objetivo predefinido ou ideário comum, constitui fonte de perplexidade para os analistas que se contentam em realçar os aspectos mais imediatos, como pontos em comum ou contradições. Muita tinta já foi gasta em torno das convergências entre os membros do agrupamento e também sobre suas muitas diferenças. Toda sorte de conclusões pode ser extraída dessa enumeração de coincidências, pontos discordantes, assimetrias ou falta de interesses convergentes. Pode-se

articles/2011/12/02/rise_of_the_timbis>), uma nova combinação que abarcaria Turquia, Índia, México, Brasil e Indonésia. Obviamente um acrônimo que soa em inglês como “Time B” não pode sonhar em ter êxito similar ao dos BRICS.

4 Nesse sentido, as circunstâncias da criação do BRIC evocam os comentários de Fernando Henrique Cardoso em seu livro *As ideias e seu lugar: ensaios sobre a Teoria do Desenvolvimento*, ao comentar sobre o sentido do liberalismo econômico na Europa e seu significado distinto na América Latina.

ir de formulações que apontam a falta de valor adicionado, quando na presença de coincidências, até a noção de que se trata de *strange bed-fellows*, ao se verificarem óbvias dissintonias.

Os argumentos podem ser esgrimidos tanto de um lado como de outro e no que diz respeito a sua capacidade de predição. No caso das possíveis incompatibilidades, um exemplo contrafactual seria o caso do G20 agrícola na OMC – agrupamento de países em desenvolvimento formado por países exportadores e importadores agrícolas – que, contrariamente a todas as predições em contrário, logrou manter-se como uma coalizão efetiva, capaz de neutralizar várias tentativas de rompê-lo até o esforço mais sério de conclusão da negociação da Rodada Doha em julho de 2008.

Em sentido oposto, interesses comerciais aparentemente convergentes entre os membros do BRIC, longe de impeli-los a um acordo de livre-comércio, podem, em realidade, tornar tal objetivo de consecução mais difícil: Brasil e Rússia são exportadores de energia e de *commodities* minerais, enquanto China e Índia são grandes importadores desses produtos. O Brasil é grande exportador agrícola enquanto China e Rússia constituem grandes mercados consumidores; a Índia é exportadora eficiente de serviços, enquanto a China parece destinada a ser a “nova Manchester”, ao passo que Brasil, Índia e Rússia são importadores significativos de produtos manufaturados. Em realidade, essas aparentes complementaridades mal escondem importantes sensibilidades dos setores importadores, como o setor industrial brasileiro e as agriculturas chinesa e indiana (e russa, em menor escala).

O outro exemplo sempre citado das possíveis incongruências intra-BRICS diz respeito às diferenças de percepção entre os dois membros do agrupamento que ocupam assentos permanentes no Conselho de Segurança, enquanto Brasil e Índia pleiteiam a extensão de tais assentos para si.

3. A TEORIA E PRÁTICA DAS COALIZÕES

3.1 A ideia de coalizão e os BRICS

A noção de formação de coalizões como instrumento de política externa nasce da intuitiva ideia de que a agregação de forças entre seus membros permitiria que o resultado final de sua atuação constituísse mais do que a soma de suas partes. Nesse sentido, a formação de coalizões negociadoras possui tradição já assentada, particularmente entre países em desenvolvimento no âmbito de negociações conduzidas ao abrigo de regimes internacionais. As coalizões de mais longa trajetória são o Movimento Não Alinhado e o G77, que atuam fundamentalmente no sistema das Nações Unidas. Ainda que mais recentemente o G77 tenha adquirido novo fôlego com as negociações no regime sobre mudança climática, os seus maiores resultados datam da década de 1960, com a criação da UNCTAD.

A amplitude de sua configuração ligam os Não Alinhados e o G77, bem como o fato de que a crescente diversidade de interesses entre os seus membros – decorrente de distintas evoluções políticas e econômicas – acabaram por afetar sua capacidade de articulação e de formulação de propostas. No entanto, mesmo não estando no auge de seu potencial, tais coalizões amplas mantêm seu interesse e contam com adesão permanente de seus membros com baixa taxa de atrito. A hipótese sobre a permanência dessas coligações é a de que oferecem conforto para seus membros ao propiciarem uma identidade comum – elemento particularmente relevante para os países mais vulneráveis e com serviços exteriores menos estruturados.

Obviamente tal não é caso do BRIC, formado pelos (poucos) países que congregam simultaneamente extensão territorial significativa, grande população e economias pujantes⁵. Constitui fato político

5 Evidentemente a força dessa caracterização perdeu parcialmente seu poder explicativo com o ingresso da África do Sul no agrupamento, cuja adesão se deveria especialmente ao critério da representatividade dada a necessidade de se contar com um país africano.

significativo que países com essa envergadura acenam com a possibilidade de atuarem em conjunto nos grandes temas da agenda internacional. Sua relevância e peso específico já os faziam atores de destaque, mesmo quando atuavam em capacidade individual. Ao atuarem em conjunto, tornar-se-iam para todos os fins práticos, incontornáveis.

Desenvolvimentos recentes na teoria das relações internacionais⁶, a partir de hipóteses simples sobre o comportamento das coalizões, lançam alguma luz sobre determinados comportamentos adotados por coalizões negociadoras que podem ser úteis para o caso dos BRICS.

3.2 Estabilidade

O primeiro aspecto crucial para as coalizões, uma vez definido seus objetivos negociadores e sua agenda, diz respeito a sua estabilidade ao longo do tempo, ou seja, a capacidade de a coalizão manter-se ativa e relevante.

Intuitivamente, sabe-se que a manutenção da estabilidade de uma coalizão seria função inversa do número de temas em que busca se coordenar e do número de seus integrantes. Logo, uma coalizão seria tão mais estável quanto menor fosse o número de temas sob sua coordenação e quanto menor o número de seus integrantes. Nesse sentido, a estabilidade máxima dos BRICS seria assegurada ao restringir sua ambição em termos de temas em que poderiam buscar posições comuns, bem como evitassem o aumento de seu número de integrantes, uma vez que a heterogeneidade entre seus membros poderia minar o escopo da coordenação. O G77 enquadrar-se-ia neste tipo de caso por ser muito amplo e com pauta enorme de temas em que busca coordenar-se⁷.

6 Entre os autores que se debruçaram sobre o tema destacam-se John Odell (2001), Amrita Narlikar (2002, 2003, 2004, 2006) e Razeen Sally (2005). Ver bibliografia.

7 Atualmente, o G77 é integrado por 132 países-membros e se coordena em boa parte dos temas econômicos e sociais da agenda das Nações Unidas, inclusive UNCTAD, além dos temas no âmbito

Outro aspecto a ter em conta diz respeito ao interesse dos membros externos à coalizão em buscar quebrá-la mediante incentivos, especialmente destinados aos parceiros mais frágeis. Essa consideração parece menos relevante para os BRICS⁸ uma vez que os seus integrantes são suficientemente fortes (e se encontram em condições de estabilidade financeira e política), o que os torna praticamente imunes a forças centrífugas.

A teoria das coalizões prediz, ainda, que, em casos de tentativas de rompimento da coalizão, caberia ao seu “líder” encetar esforços para “distribuir valor”, ou seja, oferecer incentivos para que o potencial trãnsfuga se mantenha fiel ao ideário do agrupamento. Como comentário, vale ter presente que, embora a China transpareaça como *primus inter pares*, em decorrência do seu peso econômico, ela não se reconhece como líder na coalizão BRICS.

Um corolário interessante relativo ao ônus da liderança diz respeito ao fato de que não é improvável que nos BRICS se estabeleçam lideranças *ad hoc*, em que um dos integrantes do agrupamento, por razões de política externa (ou interna), busque com especial afínco o endosso da coalizão a um tema de seu interesse particular. Nesse sentido, uma regra de bolso implícita seria a de que o país que demanda a “marca” da coalizão deve estar preparado para arcar com os custos do convencimento dos demais integrantes. *A contrario sensu*, o país que se apresente como o garantidor da “marca” (ou *gatekeeper*) se coloca em boa posição para barganhar o custo do seu apoio⁹.

da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO).

- 8 Poder-se-ia argumentar que a África do Sul não se situaria no mesmo patamar dos demais integrantes do agrupamento, mas mesmo assim estaria ainda longe de ser um país de fácil cooptação. Obviamente, as dificuldades de cooptação dos membros dos BRICS por si só não seria elemento capaz de dissuadir tentativas mais sutis de exploração de eventuais diferenças de percepção.
- 9 Um exemplo recente foi o da reunião de Vice-Chanceleres dos BRICS convocada pela Rússia para tratar da situação da Síria e do Oriente Médio e norte da África. O projeto de comunicado conjunto acabou por endossar linguagem que constava do Comunicado do IBAS sobre a situação da Síria.

3.3 Caráter dos BRICS

A definição do caráter de um agrupamento – ofensivo/defensivo –, de sua capacidade de ação propositiva – *agenda-taker/agenda-maker* – e de sua estratégia negociadora – distributiva/integradora – passa necessariamente pela definição de seus objetivos negociadores.

O objetivo negociador dos BRICS, tal como definido na Declaração de Ecatemburgo, é difuso, particularmente no que diz respeito à coordenação política, apresentando, no entanto, maior concretude no que diz respeito à reforma da governança das instituições de Bretton Woods, notadamente no que tange à repartição de quotas no FMI¹⁰. Partindo desse ponto, o grupo BRICS teria como seu elemento aglutinador o anseio por uma modificação da governança internacional nessa esfera. No entanto, ainda não se encontra explicitado o vetor para a mudança dessa ordem. Assim, o enfoque do agrupamento seria fundamentalmente ofensivo, buscando aspectos de reforma do *status quo*¹¹.

No entanto, a dinâmica política intragrupo optou, com grande sabedoria, no momento de sua fundação, por não explicitar um ideário claro de etapas ou caminhos a serem percorridos pelos BRICS. Nota-se aí o recurso à cautela diplomática, de modo a evitar que se antecipem receituários, bem como que se testem os limites da co-operação entre os seus integrantes.

10 Este ponto encontra-se bem refletido no texto do Embaixador Valdemar Carneiro Leão "BRICS: identidade e agenda econômica Notas de um observador diplomático".

11 Não deixa de ser relevante que, em certas negociações como as da Rodada Doha, os países desenvolvidos e, em particular os EUA, busquem reverter a postura dos "emergentes" ao indicarem que esses países, por força de seu desempenho econômico e comercial, já estariam em condições de serem graduados e, portanto, de assumir compromissos de liberalização similares aos dos desenvolvidos. É da mesma natureza a ideia do Presidente do Banco Mundial e ex-USTR, Robert Zoelick, sobre os emergentes como *responsible stakeholders*, pressupondo a mera necessidade de ajustes à ordem internacional e não, como buscam os BRICS, a sua reforma. Essa circunstância força os "emergentes" a adotar posturas táticas defensivas. No entanto, esses ajustes não alteram o quadro geral de que os BRICS continuam a reclamar por mudanças na ordem internacional.

Assim, ao não buscar definir um objetivo concreto cujo alcance ou não atuaria como *yardstick* pelo qual se mediria a efetividade da coalizão, os BRICS optaram por um caminho em que se garantia sua manutenção e permanência para uma intervenção de qualidade em momento posterior. Com isso, ficava predeterminado que o agrupamento atuaria precipuamente como *agenda-taker*, o que está longe de indicar relevância ou não das posições do grupo, mas indica realismo no que diz respeito à possibilidade de impor um ideário a terceiros. Nesse sentido, os BRICS adotaram flexibilidade tática que lhes permite reagir a novos eventos e manter capacidade de formular respostas¹².

No que diz respeito à estratégia negociadora, os BRICS não parecem seguir um parâmetro único, variando seu enfoque de acordo com a negociação em curso. No caso da negociação das quotas do FMI, pela própria natureza do tema sob discussão, um jogo de soma zero¹³, o enfoque negociador somente pode ser distributivo: o ganho dos BRICS corresponde necessariamente a reduções na parcela de votos mantidas pelos demais parceiros (particularmente os países europeus). Já no que diz respeito ao G20, dado o caráter estabilizador de sua atuação para a economia mundial, os integrantes dos BRICS buscam “criar valor” por intermédio de estratégias integrativas.

4. O JOGO DOS BRICS NOS REGIMES INTERNACIONAIS

Feitas as considerações mencionadas sobre a atuação, o caráter dessa atuação de coalizões em estado “puro”, a aproximação necessária para ampliar o entendimento sobre os desafios que se

12 Exemplo claro dessas circunstâncias diz respeito à ação dos BRICS por ocasião da indicação do Diretor-Gerente do FMI e a reunião de Cúpula *ad hoc* durante a reunião de Cannes do G20 para discutir o posicionamento comum com respeito à ajuda à zona do euro.

13 O jogo de soma zero configura-se mesmo tendo presente o fato que houve aumento no aporte de capital ao fundo. O fator relevante é a distribuição relativa dos votos entre os membros.

colocam aos BRICS implica analisar o desempenho do agrupamento nos distintos regimes internacionais. A ordem internacional corrente nas suas dimensões econômico-financeira-comercial, política e de segurança é herdeira direta das instituições de Bretton Woods e do sistema das Nações Unidas, que emergiram das cinzas da Segunda Guerra Mundial.

4.1 Nações Unidas

Conforme visto, em seu momento de fundação os BRICS evitaram adentrar em maior grau de detalhe nas suas percepções sobre paz e segurança internacionais que fossem mais além de seu compromisso com o multilateralismo e com a construção de uma ordem multipolar. Foram deixadas de lado considerações mais aprofundadas sobre o caráter de eventual reforma do Conselho de Segurança e das Nações Unidas, bem como sobre outros regimes derivados, como o de não proliferação. Igualmente, como já mencionado, esse posicionamento tem características táticas e evita forçar uma coordenação prematura, dadas as preferências nacionais individuais.

Essa circunstância está longe de ser surpreendente, uma vez que pelo menos dois dos membros dos BRICS – Rússia e China – participam do centro de tomadas de decisões do sistema de segurança coletivo das Nações Unidas, por serem membros do CSNU com direito ao veto. Um terceiro membro (Índia), do mesmo modo que os dois anteriores, é uma potência nuclear e no seu entorno regional se depara com conflitos de alta intensidade. Assim, esses países não só dispõem de grande poderio militar, como também contam com projeções de poder e interesses que transcendem o seu entorno imediato. Distinta é a situação da África do Sul pós-*apartheid* e, particularmente, do Brasil, país que não se depara com conflitos regionais há 150 anos. Nesse sentido, a interação entre integrantes do agrupamento com *hard power* e aqueles precipuamente dotados de *soft power* em temas de segurança internacional

requer esforço maior de acomodação entre realidades do poder e o direito internacional¹⁴. A mensagem central do agrupamento na Cúpula de Ecaterimburgo consistiu em apoiar o multilateralismo e seu fortalecimento em um contexto multipolar, cujos limites e senso de direção não são elaborados em maior grau de detalhe:

We underline our support for a more democratic and just multi-polar world order based on the rule of international law, equality, mutual respect, cooperation, coordinated action and collective decision-making of all states. We reiterate our support for political and diplomatic efforts to peacefully resolve disputes in international relation.

We express our strong commitment to multilateral diplomacy with the United Nations playing the central role in dealing with global challenges and threats.¹⁵

No que diz respeito à reforma do Conselho de Segurança, o texto da declaração não a menciona, incorporando-a no âmbito da reforma global das Nações Unidas e do aumento de sua efetividade no tratamento de “desafios globais”. Com isso, as aspirações brasileiras e indianas (recorde-se, a África do Sul não integrava o grupo naquele momento) de desempenhar um papel mais proeminente na esfera internacional são reconhecidas de maneira pró-forma, não explicitando a ambição de integrar o Conselho de Segurança na condição de Membros Permanentes:

In this respect, we reaffirm the need for a comprehensive reform of the UN with a view to making it more efficient so that it can deal with today’s global challenges more effectively. We reiterate the importance we attach to the status of India and Brazil in international affairs, and understand

14 Para uma distinção entre *soft* e *hard power*, vide Joseph Nye (2011), “The future of power”.

15 <http://www2.mre.gov.br/dibas/BRIC_Joint_Statement_1_Summit.pdf>.

*and support their aspirations to play a greater role in the United Nations*¹⁶.

Saindo do domínio da paz e da segurança internacional, a negociação de um regime internacional, igualmente no âmbito das Nações Unidas, destinado a combater e mitigar a mudança climática, igualmente coloca desafios aos BRICS face aos interesses concretos dos BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e da Rússia, grande supridor de energia de origem fóssil.

No caso específico da mudança climática, dada sua participação crescente como principais emissores de gases que provocam efeito estufa (China e Índia, respectivamente, primeiro e terceiro maiores emissores de CO₂), ainda que em níveis muito baixos *per capita*, ou por serem os maiores detentores de áreas florestadas (Brasil), os BRICS desempenham papel muito mais proeminente. A definição de um regime mandatário universal com base no Protocolo de Kyoto depende de um acordo entre esses países e os EUA, que evitam assumir tais compromissos, alegando a resistência chinesa e indiana. O recente acordo em Durban com vistas à definição de um resultado com força de lei a partir de negociações com base no mapa de caminho sugerido pela UE pode oferecer um novo paradigma para que os BRICS venham a assumir compromissos mandatários, ainda que não se vislumbre com clareza qual será o nível de diferenciação decorrente da aceitação de responsabilidades compartilhadas.

4.2 As instituições de Bretton Woods e o G20F

O foco mais sustentado da atuação dos BRICS situa-se na reforma das instituições de Bretton Woods, particularmente o FMI, e na coordenação para tanto no âmbito do G20F, refletindo o mandato definido na primeira cúpula do agrupamento em Ecaterim-

16 <http://www2.mre.gov.br/dibas/BRIC_Joint_Statement_I_Summit.pdf>.

burgo. Os termos da declaração não deixam margem para ambiguidade no que diz respeito ao caráter reformista e gradualista dos objetivos negociadores:

We are committed to advance the reform of international financial institutions, so as to reflect changes in the world economy. The emerging and developing economies must have greater voice and representation in international financial institutions, and their heads and senior leadership should be appointed through an open, transparent, and merit-based selection process. We also believe that there is a strong need for a stable, predictable and more diversified international monetary system.

We are convinced that a reformed financial and economic architecture should be based, inter alia, on the following principles:

- democratic and transparent decision-making and implementation process at the international financial organizations;*
- solid legal basis;*
- compatibility of activities of effective national regulatory institutions and international standard-setting bodies;*
- strengthening of risk management and supervisory practices¹⁷.*

Os objetivos dos BRICS situar-se-iam, assim, no sentido de alinhar a sua representação nas instituições de Bretton Woods a sua nova proeminência econômica. O caráter ofensivo de sua atua-

17 <http://www2.mre.gov.br/dibas/BRIC_Joint_Statement_I_Summit.pdf>.

ção, no entanto, é nitidamente moderado na medida em que busca, em um primeiro momento, o incremento das quotas em poder dos BRICS, de modo a lhes permitir dispor de direito de veto no FMI. Nesse sentido, estariam buscando assegurar no FMI um nível de direitos (no caso de veto) que já lhes é assegurado em outros regimes. Ainda que com isso os BRICS venham a assumir uma posição qualitativamente superior, não se trata de um objetivo de reforma que possa ser considerado como incompatível com o *modus operandi* do FMI.

Adicionalmente, ao enumerar os princípios que guariam a reforma da arquitetura econômica e financeira, o grupo afirma sua preferência pelo fortalecimento das práticas regulatórias e aumento da capacidade de gerenciamento de riscos e de práticas de supervisão, representando uma crítica aos excessos da desregulamentação dos mercados financeiros domésticos (“*compatibility of activities of effective national regulatory institutions and international standard-setting bodies*”) que seria uma das raízes da crise financeira. Com isso, os BRICS indicavam que sua preferência para a eventual reforma do setor financeiro implicaria o retorno ao paradigma do *embedded liberalism*, ou “liberalismo enquadrado”, desde que nesse enquadramento também fossem levadas em contas as suas práticas e regimes regulatórios e não apenas aqueles dos países desenvolvidos.

4.3 OMC

O sistema GATT/OMC foi o regime internacional mais recentemente reformado com a criação da Organização Mundial do Comércio em 1995, na conclusão da Rodada Uruguai. Em função de sua condição de instituição pós-Bretton Woods, a OMC conta com estrutura de governança mais fluida e adaptável do que o FMI e o Banco Mundial. Ainda assim, elementos de realismo, refletindo a situação econômica e política dos anos 1990, se impuseram em

suas regras, com concessões pontuais ao liberalismo *à la carte*, com recurso a *carve-outs* em suas disciplinas para setores sensíveis dos EUA (*antidumping* e agricultura) e da União Europeia (agricultura).

A despeito disso, durante a Rodada Doha, dita “do desenvolvimento”, cedo no processo negociador, a partir da Conferência de Cancún, com a criação do G20 agrícola, Brasil e Índia foram incorporados ao diretório central de países que controlavam o destino da Rodada em substituição ao antigo QUAD – EUA, UE, Japão e Canadá¹⁸. Finalmente, em 2008, a China, recém-ingressada na OMC (2001), até então representada pelo G20, mas já prestes a se tornar a maior potência comercial, foi finalmente incorporada ao grupo de tomada de decisões. Pela própria natureza das negociações comerciais, não seria possível que fossem tomadas decisões sem que se sentassem à mesa de negociações os principais países demandantes e demandados.

Uma característica importante das negociações comerciais é a de que elas podem constituir um bom indicador do estado da cooperação internacional. Nesse sentido, o fracasso em concluir a Rodada Doha em julho de 2008, pouco antes da quebra do Lehmann Brothers e do desencadear da crise econômica e financeira mundial, apontava para as dificuldades que os negociadores pressentiam em se concluir um acordo vinculante que regularia o comércio internacional por um largo período de tempo.

Desde então as negociações comerciais patinam na confrontação entre EUA e “emergentes”, em que os primeiros tratam de transformar uma “Rodada do Desenvolvimento” em uma “Rodada de Graduação”, na qual os “PEDs mais avançados” assumiriam compromissos de liberalização que os colocaria virtualmente em

18 O grupo que sucedeu ao QUAD recebeu diferentes denominações e distintas combinações de países ao longo das negociações FIPS (Five Interested Parties – Austrália, Brasil, EUA, Índia e UE), G6 (incluindo o Japão), G4 (Brasil, EUA, Índia e UE).

pé de igualdade com os países desenvolvidos, abrindo mão, na prática, do tratamento especial e diferenciado.

Com isso, se diluiria a noção de responsabilidade compartilhada, porém diferenciada dos países em desenvolvimento com respeito ao regime multilateral de comércio baseado em regras. Os embates na OMC antecipam e encapsulam em boa medida os termos em que se coloca a discussão sobre a demanda por BRICS nos regimes internacionais. Em outras palavras, os desenvolvidos, particularmente os EUA, almejam que esses países assumam o custo de sustentação desses regimes em decorrência de seu maior peso internacional. No entanto, essa demanda se afigura como sendo de natureza tática, pois suspeitam que os elevados ônus demandados estariam, por ora, fora do alcance dos BRICS. Em qualquer cenário, caberá aos BRICS examinar se lhes interessa assumir o ônus da sustentação de regimes internacionais não reformados, que não incorporariam de modo pleno suas preocupações e interesses. Evidentemente, uma questão correlata, mas não menos importante, diz respeito à capacidade de os BRICS articularem em conjunto, ou individualmente, sua própria visão do formato que esses regimes venham a adotar.

No prolongamento do impasse, a OMC não logra avançar a negociação de acordos e se limita a monitorar os efeitos da crise econômica e seu impacto sobre o regime multilateral de comércio, ao mesmo tempo em que confia que a interação entre as regras que datam da Rodada Uruguai e o seu sistema de solução de controvérsias consigam dissuadir os países de encetar guerras comerciais similares àquelas dos anos 1930.

4.4 O estado atual dos regimes

Em uma análise preliminar, o estado dos regimes internacionais aponta para dificuldades em fazê-los avançar. O surgimento

de uma coalizão como os BRICS, com interesses específicos e importantes no âmbito desses regimes, com certeza não facilitará a conclusão de acordos. No entanto, a sua disposição de reformar tais regimes, tornando-os mais equitativos e levando em consideração os seus interesses, sem dúvida levará, quando da finalização desses acordos, a regimes com maior grau de legitimidade e, portanto, com maior sustentabilidade.

O elemento essencial a ter em conta é a disposição dos BRICS de atuar dentro do marco institucional desses regimes e de operar no sentido de fortalecê-los. Isso implica necessariamente que suas perspectivas e necessidades sejam *mainstreamed*. No entanto, essa perspectiva reformista de contra-arrestar a influência dos desenvolvidos (*soft balancing*), como não poderia deixar de ser, não tem sido recebida de bom grado, uma vez que especialmente os EUA (e crescentemente a UE), em momento de desengajamento relativo de suas obrigações internacionais, buscam desafiar o grupo a assumir maiores ônus derivados de sua busca de assumir responsabilidades globais comensuráveis com o seu perfil mais elevado.

Por ora, os BRICS ainda não dispõem dos meios e de uma visão compartilhada que lhes permitiria arcar com essas responsabilidades na medida das demandas. É natural que o amadurecimento das percepções dos BRICS tome tempo, dada a novidade da situação e a complexidade dos temas em jogo. Essas circunstâncias fazem pensar em um período de transição prolongado no âmbito dos regimes internacionais.

5. CONSTRUÇÃO DOS BRICS “PARA DENTRO” E “PARA FORA”¹⁹

As análises de natureza mais imediatista sobre os BRICS, respondendo à crescente demanda pelo agrupamento como elemento

¹⁹ Estes pontos seguem as observações de Gelson Fonseca em seu artigo “BRICS: notas e questões”, incluído neste volume.

que poderia atuar para lidar com a crise em vários regimes internacionais, tendem a colocar ênfase nos aspectos potencialmente confrontacionistas da coalizão *vis-à-vis* os ocidentais/desenvolvidos. Nesse sentido, ao privilegiarem a vertente externa (ou “para fora”) dos BRICS, descaram o enorme potencial de crescimento interno da coalizão.

Dados os envolvimento em jogo, as decisões estratégicas dos próximos passos a serem dados pela coalizão no que diz respeito aos grandes campos de confrontação e/ou cooperação com os principais interesses estabelecidos, a preferência recai no processo de tomada de decisões no mais alto nível, durante as suas reuniões de cúpulas, ou premidos pelo desdobrar dos eventos. Em outras palavras, todos os integrantes dos BRICS parecem dotados de grande cautela no que diz respeito à mobilização do mecanismo a ele recorrendo de modo esparso, seja pela noção de que o agrupamento carrega grande peso político, seja também pela insegurança no que diz respeito à receptividade de iniciativas entre seus parceiros da coalizão.

Bastante mais tranquila seria a atividade de cooperação setorial intragrupo²⁰. Esse seria o domínio por excelência das chancelarias, as quais, ao facilitarem os contatos entre os diferentes atores setoriais dos integrantes do grupo, estariam “distribuindo valor” aos diferentes segmentos do Estado, habilitando-os a ancorar suas atividades de cooperação internacional nos BRICS de maneira a assegurar acesso prioritário a fundos orçamentários.

Do mesmo modo, os demais setores da sociedade civil e do empresariado não gostariam de deixar passar em branco a oportunidade de se juntarem a uma iniciativa promissora e de prestígio.

20 Ainda que seja bem conhecida a tese de que as negociações internacionais constituem um “jogo em dois níveis”, conforme as formulações de Odell e Milner, frequentemente na avaliação dos BRICS se descaram os ganhos advindos da “oferta” da marca para alavancar atividades de cooperação.

Com isso, a vertente intragrupo afigura-se como uma proposição ganhadora em que todos os envolvidos percebem benefícios. Adicionalmente, essa construção de “baixo para cima” da coalizão contribui para construção de confiança e preparação para a atuação externa. Esse caminho incremental do tipo *building blocks* constitui via promissora e segura, ainda que mais lenta, para o fortalecimento da coalizão.

6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO

Na busca de entabular um diálogo entre agente de política externa e academia sobre BRICS foi possível mapear alguns aspectos relevantes do processo de criação da coalizão que transcendeu em muito o escopo da formulação original para constituir-se em realidade política incontornável, mas cujos delineamentos definitivos de atuação ainda se revelam por construir.

Em boa medida, a atuação internacional dos BRICS em sua dimensão externa ainda se reveste de caráter muito reativo, em que os seus integrantes demonstram cautela em definir linhas principais de atuação, um ideário ou conteúdo programático. Essa hesitação parece advir da percepção de que se trata de um instrumento ao mesmo tempo poderoso, mas também muito precioso para ser objeto de desgaste. Não é à toa que as suas decisões mais importantes de engajamento defluem de processos vinculados à diplomacia presidencial.

No plano externo, a postura do grupo é claramente ofensiva e demandante da reforma gradual da ordem e da governança internacional, mas as reações dos interesses estabelecidos tratam de estabelecer limites a esse impulso reformista. Com efeito, com frequência cada vez maior, recorrem a contraofensivas, assinalando que eventuais mudanças venham acompanhadas de contribuições para a sustentação dos próprios regimes internacionais que buscam reformar, o que se afigura, por ora, *a bridge too far* para os BRICS.

Essa atuação cautelosa aparenta também decorrer da necessidade de aferição da reação dos parceiros da coalizão. Nesse sentido, os integrantes do agrupamento denotam grande preocupação com os custos da liderança e a necessidade de negociação intragrupo.

Do mesmo modo, salientou-se que o processo de construção de “baixo para cima” do agrupamento afigura-se promissor em termos de preparação do terreno para iniciativas de cooperação ainda mais ambiciosas e que contribuem igualmente para a distribuição de valor doméstica por parte das chancelarias para os órgãos setoriais, que se reverte em dividendos em termos de legitimidade e relevância.

BIBLIOGRAFIA

DRAPER, Peter; SALLY, Razeen. *Developing country coalitions in multilateral trade negotiations*. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/internationaltradepolicyunit/Razee_articles/draper-sally/snu1.doc>.

MILNER, Helen. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton, 1997.

NARLIKAR, Amrita; ODELL, J. The strict distributive strategy for a bargaining coalition: the Like-Minded Group in the WTO. In: UNCTAD. *Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation*.

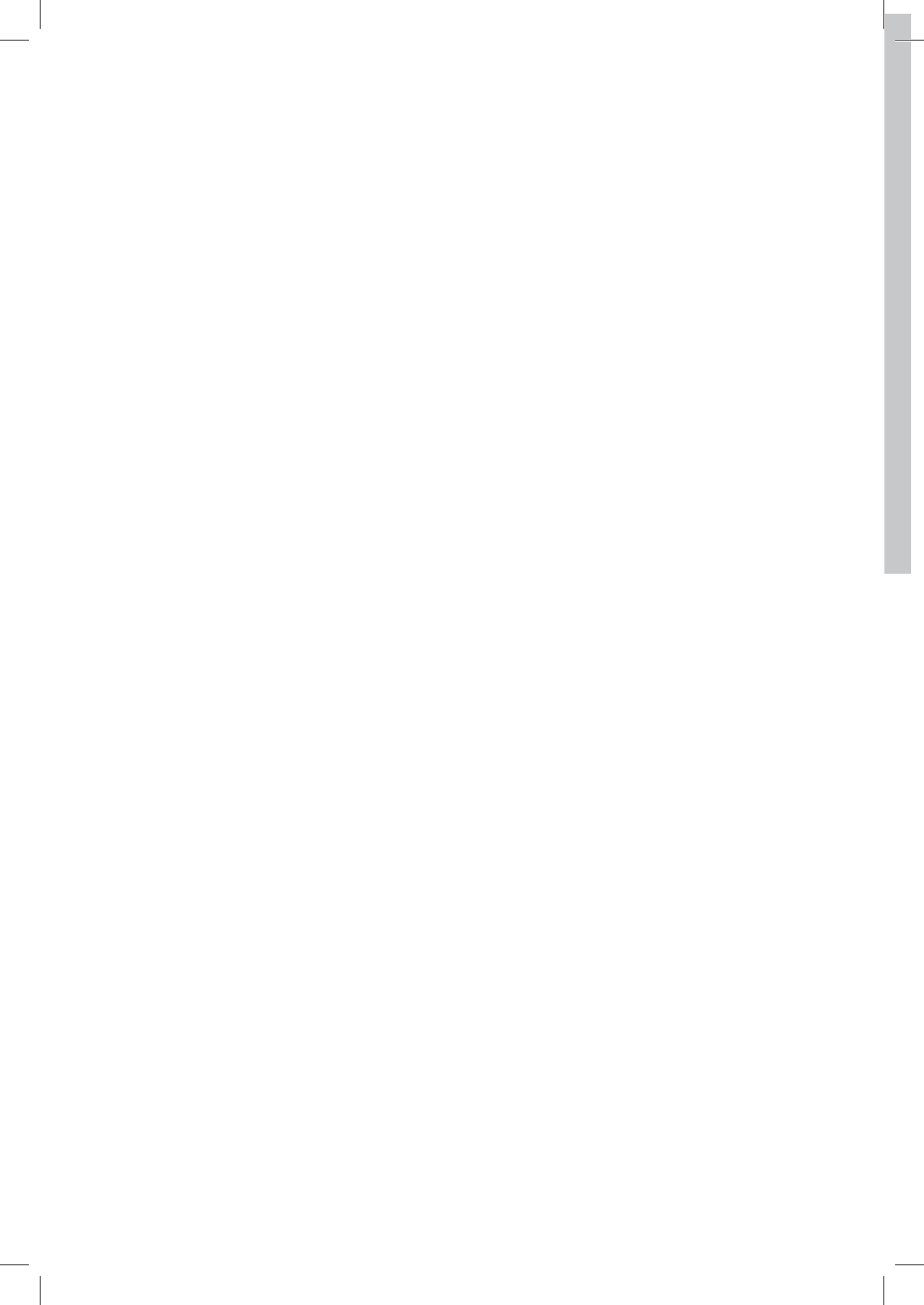
NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. *Bargaining Together in Cancún: Developing countries and their evolving coalitions*. Disponível em: <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10716104231Tussie_et_alG20.doc>.

NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. The G-20 at the Cancun Ministerial: developing countries and their evolving coalitions in the WTO. *The World Economy*, (27)7, pp. 947-966. Disponível em: <http://www.latn.org.ar/pdfs/plenaria05/narlikar_coalitions.pdf>.

ODELL, John. *Developing countries and the trade negotiation process*. Disponível em: <<http://www.ruig-gian.org/ressources/dupont-Odell.pdf>>.

ODELL, John. *Negotiating the World Economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

ODELL, John; SELL, Susan. Reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health in the WTO, 2001. In: UNCTAD. *Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process*. Genebra: Palais de Nations, 2003. Disponível em: <<http://www.ruig-gian.org/rcf.usc.edu/~enn/text/LMG%20061605.doc>>.





Os BRICS E AS MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL

João Pontes Nogueira

Professor-assistente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e supervisor geral do BRICS Policy Center. Possui graduação em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1984), mestrado em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1994), doutorado em relações internacionais pela University of Denver (1998) e pós-doutorado pela University of Victoria (2008). É coautor de *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e debates* (com Nizar Messari, Campus, 2005) e diversos artigos e capítulos de livro sobre relações internacionais. É membro do corpo editorial de publicações

JOÃO PONTES NOGUEIRA

acadêmicas de relações internacionais (*Contexto Internacional, International Political Sociology, Cena Internacional*) e diretor da Associação Brasileira de Relações Internacionais.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos cinco anos os BRICS vêm adquirindo um perfil mais consistente em diferentes fóruns internacionais e conquistado maior reconhecimento na política mundial. Apesar do ceticismo persistente acerca de sua capacidade de agir coordenadamente com base em interesses comuns, o grupo já não pode ser reduzido a um rótulo para investimentos dos mercados financeiros. Mesmo após a crise de 2008, as economias dos países dos BRICS continuaram a crescer a taxas saudáveis, contribuindo para reduzir o impacto da redução da demanda na economia global. Da mesma maneira, as projeções sobre o desempenho futuro das economias emergentes que constituem o bloco vêm sendo superadas a cada ano, e as expectativas pessimistas quanto à evolução da agenda de reformas da governança global propostas pelos BRICS também foram contrariadas pelos acontecimentos. O PIB agregado dos BRICS quadruplicou desde 2001, atingindo US\$ 12 trilhões em 2011¹. Hoje, os BRICS podem ser considerados um arranjo de potências emergentes representativo de algumas importantes reivindicações por reforma do sistema internacional, particularmente no que tange aos desequilíbrios que estruturam as relações entre o ocidente e os países em desenvolvimento. Esta apresentação tem o objetivo de discutir o alcance e o papel dos BRICS na produção de mudanças na ordem internacional, bem como suas perspectivas sobre uma nova configu-

1 O'Neill, 2011.

ração do poder mundial. Para tanto, proceder-se-á a uma avaliação inicial das condições para mudança no sistema internacional do Pós-Guerra Fria, em particular dos argumentos, hoje bastante difusos, sobre a transição para a multipolaridade e o declínio da primazia dos EUA como única superpotência mundial. Em seguida, faz-se uma breve análise do comportamento e das estratégias dos BRICS neste contexto e avalia-se seu impacto potencial sobre o alegado deslocamento na distribuição de poder no sistema. Finalmente, uma última seção especula sobre tendências e cenários possíveis para a constelação política mundial na próxima década. Argumenta-se que, enquanto os BRICS são percebidos como uma força reformista na política mundial contemporânea, os países formam antes um grupo que busca aumentar sua influência e definir um ambiente externo estável para seu desenvolvimento do que uma aliança revisionista com vistas à transformação das relações de força vigentes.

2. A TRANSIÇÃO PARA A MULTIPOLARIDADE

A transição lenta, porém segura, do sistema internacional para uma estrutura multipolar é uma suposição frequentemente presente em avaliações políticas de lideranças e *policy-makers* de países emergentes. Na literatura acadêmica, análises neste sentido são, comumente, parte de controvérsias em torno da indefinição dos contornos da ordem mundial atual². Apesar das objeções normativas e teóricas à sua sustentabilidade, a unipolaridade tem sido a marca do pós-Guerra Fria. O argumento da transição para a multipolaridade tem esta constatação como ponto de partida. Quanto a isto há pouca controvérsia. O que tem sido objeto de escrutínio por acadêmicos de relações internacionais (principalmente neorrealistas) é a questão da transitoriedade ou permanência

2 Ikenberry, Mastanduno et al., 2009.

de tal arranjo, e também sua viabilidade como base para um novo ordenamento. As posições deste debate são bastante conhecidas e não precisam ser repetidas aqui³. Para o propósito deste trabalho, dois pontos são relevantes para discussão. Primeiro, se o fato de passarmos por uma fase de transição para uma nova ordem é uma suposição contingente à noção do declínio dos EUA de seu *status* de superpotência e à emergência de novos polos sistêmicos de poder. Em segundo lugar, enquanto os defensores do advento da multipolaridade sustentam seus efeitos positivos sobre as relações internacionais, o impacto da transição (que requer o declínio das estruturas políticas existentes) e o resultante delineamento da ordem internacional são, na melhor das hipóteses, indeterminados.

A crise financeira de 2008 fortaleceu percepções e argumentos sobre o declínio dos EUA. Com Wall Street no epicentro da crise, as bases da arquitetura financeira que impulsionou a globalização e o ciclo de crescimento continuado durante a última década pareceram ceder diante da surpreendente fragilidade das instituições financeiras americanas.

A incapacidade das diferentes instâncias de gestão macroeconômica dos EUA em prevenir o colapso de grandes bancos e corporações, bem como as dificuldades em coordenar medidas que reduzissem seu impacto sobre a economia global aumentaram a instabilidade e falta de confiança em uma recuperação no horizonte mais próximo. Quatro anos após a crise, a economia americana não apresenta sinais de retomada; as medidas para estabilizar o sistema financeiro internacional e estimular a demanda doméstica não foram eficazes; a confiança no dólar declina em todo o mundo – apenas contrabalançada pela profunda crise do euro – e as novas instâncias de coordenação internacional, como o G20, não se mostraram capazes de produzir iniciativas contracíclicas ou coordenar

3 Layne, 2009.

ações no sentido de melhor regular os mercados financeiros. Além disso, obstáculos políticos sem precedentes ameaçam a capacidade da administração norte-americana de financiar sua dívida pública (e adotar novas medidas de estímulo). O déficit também expõe a dependência dos EUA do capital externo e constrange sua influência política internacional, especialmente diante de atores emergentes de peso, como a China⁴.

Por outro lado, argumentos em defesa da persistência da unipolaridade se baseiam no ainda considerável fosso entre as capacidades materiais (militares e econômicas principalmente) dos EUA e do resto. A dimensão da crise de 2008 projetou sérias dúvidas sobre o dinamismo futuro da economia americana e, conseqüentemente, da disponibilidade de recursos para arcar com os custos de liderança em escala global – tanto nas esferas de segurança como nas de *low politics*. Em 2011 os EUA ainda dispõem, de acordo com critérios neorrealistas, da primazia no sistema internacional⁵. As projeções acerca de sua reprodução no tempo (considerando o ritmo de crescimento de sua economia, comportamento do orçamento militar, custo de engajamentos em múltiplos teatros, inovação tecnológica etc.), contudo, mudaram consideravelmente, afetando sua capacidade de transformar recursos materiais de poder em influência política. Neste contexto, teses declinistas voltaram a florescer – apesar de seu histórico fracassado nos anos 1980. Sua atratividade tornou-se maior hoje porque potenciais competidores, como no caso dos BRICS, mantiveram taxas sustentadas de crescimento durante a crise – com exceção de Rússia e Brasil que em 2009 sofreram desaceleração de suas economias. A combinação destes resultados produziu cenários futuros nos quais a redução do *gap* ocorreria mais rapidamente⁶.

4 Razin & Rosefelde, 2011.

5 Ikenberry, Mastanduno et al., 2009.

6 Brawley, 2007.

Um dos problemas com as teses declinistas é que compartilham com neorrealistas o enfoque analítico que apoia a perspectiva da unipolaridade. Ambos se baseiam em estimativas presentes e futuras sobre a distribuição de capacidades de poder para prever seja continuidade, seja mudança. O debate gira em torno de problemas empíricos ou de construção de modelos analíticos que permitam melhor capacidade de previsão e uma leitura mais precisa dos dados. As oscilações entre as duas posições, frequentes desde o fim da bipolaridade, parecem refletir a contingência dos argumentos diante de variações na conjuntura internacional. Neste sentido, os indicadores e o momento político atual parecem favorecer a tese da mudança. As dificuldades aparecem, contudo, quando nos voltamos para a questão da transição que, mais uma vez, afeta a tese da unipolaridade (porque carece de uma tese consistente para a formação da ordem unipolar que não seja alguma variação da primazia por *default*), bem como aqueles que buscam explicar como um mundo unipolar se transforma sem conflito hegemônico. Os defensores da unipolaridade continuam céticos quanto à possibilidade de que potências competidoras balancearão o poder americano no longo prazo. Os custos do balanceamento, assim como os custos de produção de bens públicos – como segurança e estabilidade dos sistemas econômico e financeiro internacionais – parecem altos demais para qualquer dos candidatos à nova potência. Sem mais incentivos ao balanceamento, o declínio relativo dos EUA poderia ser muito mais lento, ou mesmo revertido, no médio ou longo prazo. O *gap* de poder exerceria, portanto, um poder de inércia que confirmaria a tendência à continuidade de um sistema cuja única potência não encontra rivais. Como as teorias neorrealistas nunca foram muito úteis para explicar ou prever a mudança, podemos sempre considerar que os argumentos em favor da transição para a multipolaridade sofrem de um *handicap* importante se continuarem a empregar o mesmo arcabouço conceitual. A linguagem da polaridade e do balanceamento

não serve bem ao propósito dos que veem o embrião de uma nova ordem internacional nas convulsões do mundo atual⁷.

Se deixarmos de lado as abordagens convencionais que matizam este debate talvez se abra mais espaço para o argumento da transição. Fatores como inovação e mudanças institucionais, legitimidade, ideias, regras, normas e valores podem ser introduzidos como fatores de mudança. De fato, a reforma da arquitetura institucional do sistema internacional e o apelo ao *soft power* têm sido constantes na literatura e nos discursos sobre a transição para a multipolaridade. Um sistema mais descentralizado produziria maior participação de novos atores antes excluídos dos principais processos de tomada de decisão da ordem do pós-guerra. Os BRICS, por exemplo, têm investido capital político significativo neste sentido, e os avanços em sua agenda comum têm-se registrado principalmente nas propostas de reforma de instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial⁸. Sabemos, contudo, que instituições não servem apenas como constrangimentos ao exercício assimétrico de poder, mas também permitem que grandes potências reduzam os custos de liderança (ou de hegemonia) e neutralizem, a partir da distribuição de ganhos, coalizões revisionistas. Reformas podem consolidar a posição de potências intermediárias em novos arranjos como o G20 ou em instituições estabelecidas como o FMI. Reformas podem, da mesma maneira, estabelecer as bases para uma legitimidade renovada, para a permanência e o maior alcance do multilateralismo do pós-guerra. Isso nos leva ao segundo ponto sobre mudança da ordem internacional, quer seja, que expectativas emergem da eventual dinâmica de transição e qual o lugar dos BRICS?

Argumentos em defesa da estabilidade do mundo multipolar vêm carregados com os tons conservadores do neorrealismo. O problema da ordem é apresentado de acordo com uma visão de

7 Buzan, 2011.

8 Wade, 2011.

mundo que privilegia a reprodução do domínio das grandes potências. Enquanto debates deste tipo perderam relevância no bojo do declínio do realismo depois do fim da Guerra Fria, estranhamente, o problema da unipolaridade retorna à cena no contexto do debate sobre o advento de um sistema multipolar. De acordo com o arcabouço intelectual que o alimenta, transições engendram instabilidade. A redistribuição do poder entre um número maior de estados cria as condições para maior competição e, eventualmente, a guerra⁹. O enfraquecimento do sistema multilateral resultante de instabilidade e acirramento do ambiente competitivo reduziria a cooperação em áreas como comércio, finanças, controle de armamentos, meio ambiente, entre outras. A legitimidade declinante da arquitetura institucional do pós-guerra enfraquecerá as bases normativas de uma sociedade internacional pluralista, da economia de mercado, dos regimes de direitos humanos, bem como os consensos quanto à ação coletiva em crises humanitárias. Estas perspectivas mais convencionais sobre a questão da transição parecem dividir-se entre o reconhecimento de que a hegemonia norte-americana está destinada a esvanecer e as conclusões derivadas de análises estruturais que apontam para a incapacidade dos novos polos de poder em produzir uma ordem alternativa. Como muitas vezes ocorre com abordagens estruturalistas, há pouco a dizer sobre como a conduta dos atores pode afetar os resultados, especialmente se o comportamento não se explica por variações na distribuição de capacidades. Para observadores chineses, por exemplo, a resposta parece estar no meio do caminho. O sistema internacional não deve, em termos realistas, permanecer unipolar – dado o que nos dizem os dados duros bem como as variáveis *soft* –; tampouco devemos crer que uma mudança profunda na constelação política mundial, comparável à era pós-napoleônica

9 Rotberg, Rabb et al., 1989.

ou do pós-Guerra Fria, ocorrerá. De fato, ainda experimentamos o processo de mudança iniciado, precisamente, com o fim da Guerra Fria – não apenas com o fim da bipolaridade¹⁰. Tal constelação, ao contrário do que reza o credo convencional, é historicamente nova e não uma revisitação de períodos anteriores de transição passível de explicação por meio da análise de deslocamentos na balança de poder. No contexto atual novos padrões de ordenamento podem surgir (pós-hegemônicos, policêntricos etc.), nos quais “novas constelações” não expressam diferenças em termos de recursos de poder, mas antes a existência – e o reconhecimento mútuo – de um número variado de potências. Nesta chave, não haveria um único poder hegemônico sob o qual potências de médio porte se aglutinariam¹¹. Neste sentido, os BRICS seriam potências emergentes que farão parte das decisões mundiais mais importantes, uma vez reconhecidos pelas demais potências (em particular pelos EUA, mas não só). Como se percebe em muitas declarações de lideranças dos BRICS, boa parte de sua atuação visa ao reconhecimento que ainda não lograram, embora já tenham atingido certos patamares de desempenho econômico que alteraram seu *status* internacional. Se deste ponto de vista se colocam em posição de paridade frente a outras grandes potências, as molduras institucionais (“decadentes”) do passado ainda persistem. Até hoje os BRICS não articularam suas posições em termos antiocidentais ou antiamericanos. Ao contrário, demandam um lugar à mesa. Em alguns momentos, como no caso da oposição à resolução do Conselho de Segurança sobre a Síria, seus interesses divergirão, como deveriam. Tais diferenças não sugerem um antagonismo ou intenções revisionistas das potências emergentes. De fato, os BRICS provavelmente terão um papel moderador no desenho da ordem internacional no futuro próximo.

10 Tang, 2004; Glosny, 2010.

11 Jisi, 2011; Roberts, 2010; Sinha & Dorschner, 2010.

3. Os BRICS E A DINÂMICA DA ORDEM MUNDIAL EMERGENTE

Com o aprofundamento da crise da zona do euro em 2011 intensificou-se a percepção de que a União Europeia carece de instrumentos adequados, assim como de coesão política, para produzir os ajustes para estabilizar sua moeda e reverter o risco de difusão de incertezas quanto à capacidade dos demais membros rolarem suas dívidas soberanas. Em setembro, pouco antes do encontro anual do FMI e do Banco Mundial, os ministros das finanças dos BRICS reuniram-se para discutir possíveis alternativas para a crise europeia. O representante brasileiro, Guido Mantega, circulou uma proposta para que os BRICS contribuíssem com a aquisição de títulos da dívida de países em dificuldades e com o estabelecimento de linhas de créditos especiais junto ao FMI para países em risco de *default*. A proposta foi recebida com ceticismo por todos os demais membros do bloco, surpreendendo os mercados que, nos dias anteriores, especulavam sobre o papel dos BRICS no resgate da Europa. A falta de consenso gerou comentários na mídia ocidental sobre o “fim” dos BRICS. Rússia e China, efetivamente, escolheram definir suas estratégias domesticamente e não em concerto com seus parceiros, uma vez que seu leque de interesses *vis-à-vis* a Europa é muito diversificado. A Índia considerou absurda a noção de prover ajuda a países ricos. O tema voltou à agenda durante a reunião do G20, quando China e Rússia, além do Brasil, voltaram a discutir a questão da assistência à Europa, por meio do FMI. Apesar da falta de coordenação, houve convergência de posições no sentido mais amplo. A contribuição dos BRICS para alguma fórmula de resgate daria ao bloco maior poder de barganha para uma nova rodada de reformas dos direitos de voto no FMI. A Rússia, por outro lado, vinculava sua participação a melhores condições para entrada na OMC, e a China associou sua contribuição à redução das pressões da EU sobre sua política cambial e mais acesso a mercados.

O exemplo anterior é ilustrativo do papel que os BRICS podem desempenhar na política mundial na próxima década. Os emergentes terão parte em uma gama maior de questões globais e serão, progressivamente, reconhecidos, coletiva e individualmente, pelos EUA e pela Europa, como atores importante e, eventualmente, indispensáveis. Da perspectiva dos BRICS, o reconhecimento de seu *status* talvez seja o objetivo mais importante nos próximos anos, devendo traduzir-se em mais espaço e influência nas instâncias multilaterais e no fortalecimento de suas respectivas posições regionais (com a ressalva da indefinida evolução da relação entre China e Índia, ainda que ambos sejam, de fato, reconhecidos como potências regionais). A coesão do agrupamento é ainda frágil, dadas as dinâmicas geopolíticas e a diversidade de interesses em agendas externas complexas. Contudo, a influência relativa dos BRICS está associada ao reconhecimento mútuo de seus membros de sua relevância e ambição em reformar as instituições de governança da ordem atual. Em seu conjunto, reconhecem que a preponderância do poder americano perdurará por algum tempo, mas não aceitam o postulado de que a liderança dos EUA continuará a moldar o futuro sistema internacional¹².

Para os BRICS, a dinâmica das relações internacionais na próxima década produzirá mudanças nos padrões de ordenamento mundial a partir de diferentes articulações de multilateralismo e globalização. Ainda que seja cedo para afirmar que transitaremos para uma “multipolaridade benigna”, há indícios hoje de difusão de um pluralismo pragmático que se traduz em mecanismos menos intrusivos de governança e valorização de soluções domésticas que respeitem mais a soberania e autonomia dos países em desenvolvimento¹³. Por outro lado, a globalização assumirá contornos

12 Hao, 2011.

13 Center, 2011.

menos liberais, concebida como um processo de modernização que aprofunda interdependências, mas que deve ser submetida ao objetivo estratégico de criar condições para o desenvolvimento, reduzir desigualdades, possibilitar a difusão de inovações tecnológicas, combater a pobreza etc. Neste sentido, agregações como os BRICS são importantes, mas não conduzem, necessariamente, a engajamentos sistêmicos. Instituições devem ser reformadas para facilitar a cooperação e harmonizar decisões entre as grandes potências, atuais e emergentes, mas não devem sancionar, limitar ou restringer o campo de ação dos estados. Para a maioria dos BRICS, instituições não conferem, em si mesmas, proeminência a estados (ainda que sejam veículos importantes para aquisição de *status*). Ao contrário, são os estados e seu sucesso em modernizar e estabelecer relações bilaterais e multilaterais – baseadas na autonomia e no interesse nacional – que fortalecerão as instituições na ordem multipolar que se quer construir. Neste cenário, a única instituição indispensável é a soberania.

Durante os próximos anos veremos, portanto, os BRICS continuarem a investir na reforma do sistema multilateral. Seus objetivos, contudo, se orientam para a mudança de direção do processo de mudanças e inovações institucionais empreendido desde o fim da Guerra Fria. A governança deve contribuir para o desenvolvimento sustentável, para o fortalecimento de arranjos regionais de natureza econômica e política e para o equilíbrio entre regiões. O reformismo liberal – assim como o revisionismo neoconservador – deve ser contido em nome do pluralismo. Em outras palavras, o multilateralismo adequado a um mundo multipolar (atual ou potencial) deverá refletir a redução na concentração do poder no sistema e contribuir para uma reestruturação descentralizada. Quais seriam os principais obstáculos a esta visão da ordem internacional, que aqui identificamos com os BRICS, mas que reflete um ambiente internacional cada vez mais plural com relação às

relações de força vigentes? No plano doméstico, o aumento das desigualdades, contradições associadas à urbanização acelerada, novas demandas sociais trazidas pela modernização, fragmentação do tecido social e crises identitárias, estrangimentos estruturais ao desenvolvimento (energia, matérias primas, tecnologia, mão de obra, demografia), entre outros. Estrangimentos internacionais incluiriam relações comerciais menos abertas e desiguais, tensões territoriais, deslegitimação – por meio de política de externalização de normas e valores – da autoridade do estado e de seu papel no projeto de desenvolvimento, conflitos inter-regionais; resistências das grandes potências – em particular dos EUA – aos objetivos de longo prazo (balanceamento).

4. CONCLUSÕES

Dois atitudes diante dos BRICS são comuns nos EUA e na Europa: são vistos como ameaça potencial – um grupo de estados antiocidentais e revisionistas – ou como um agrupamento fraco e pouco coerente de países em desenvolvimento que carece de relevância concreta nos assuntos internacionais. A percepção dos BRICS sobre si mesmos é bastante diferente, é claro. Em sua maioria, os países não veem o agrupamento como uma aliança que deveria almejar um nível maior de institucionalização. Na melhor das hipóteses, é um mecanismo útil para coordenar ações em áreas em que interesses convergem e uma ferramenta de influência em certos fóruns multilaterais como o FMI, o Banco Mundial e o G20 – talvez, as Nações Unidas. Como tal, o rótulo tem servido bem aos seus membros. Se tomarmos o comportamento agregado dos BRICS nos últimos anos, suas noções básicas comuns sobre a reforma da ordem internacional, o que vemos é um conjunto um tanto quanto conservador cujo objetivo principal é redistribuir os benefícios do capitalismo global sem perturbar os fundamentos de um sistema que possibilitou sua emergência (atual ou futura) como

potências regionais ou mundiais. Em sua visão, as bases da ordem do pós-guerra são sólidas: soberania territorial, autonomia e não intervenção. Para eles, boa parte das crises do pós-Guerra Fria deve-se aos excessos ideológicos liberais e inovações institucionais que escaparam dos limites do bom senso e do direito internacional. Em vez de almejar a transformação do sistema westfaliano em algum tipo de constelação pós-soberana de governança global da vida econômica e social das comunidades nacionais, a transição para um sistema novo requer o ajuste do velho às novas realidades da distribuição do poder mundial e aos critérios de legitimidade baseados na representação mais equitativa do sul global. Não sabemos se o multilateralismo sobreviverá à multipolaridade (se ela vier) – talvez não na forma de uma governança global liberal. No entanto, o multilateralismo não foi inventado como um atalho para constituir uma autoridade supranacional, mas sim para permitir mais cooperação entre estados. Os BRICS, neste sentido, devem desempenhar um papel importante na afirmação de um modelo mais participativo e plural, ainda que menos ambicioso e abrangente.

REFERÊNCIAS

BRAWLEY, M. R. Building Blocks or a BRIC Wall? Fitting US Foreign Policy to the Shifting Distribution of Power. *Asian Perspective*, 31(4), pp. 151-175, 2007.

BUZAN, B. A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism. *International Relations*, 25(1), pp. 3-25, 2011.

CENTER, B. P. As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”. *BRICS Monitor*, Rio de Janeiro, pp. 1-5, 2011.

GLOSNY, M. A. China and the BRICs: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World. *Polity*, 42(1), pp. 100-129, 2010.

HAO, H. "The Evolution and Future of Global Governance". *2020: Whither the World in the Coming Decade*. Beijing, China, China Center for Contemporary World Studies, 2011.

IKENBERRY, G. J.; M. MASTANDUNO, et al. Introduction: Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences. *World Politics*, 61(1), pp. 1-27, 2009.

JISI, W. China's Search for a Grand Strategy. *Foreign Affairs*, 90(2), pp. 68-79, 2009.

LAYNE, C. The Waning of U.S. Hegemony: Myth or Reality? A Review Essay. *International Security*, 34(1), pp. 147-172, 2009.

O'NEILL, J. Welcome to a future built in BRICs. *The Telegraph*, London, pp. 1-6, 2011.

RAZIN, A. & ROSEFIELD, S. Currency and Financial Crises of the 1990s and 2000s. *CESifo Economic Studies*, 57(3), pp. 499-530, 2011.

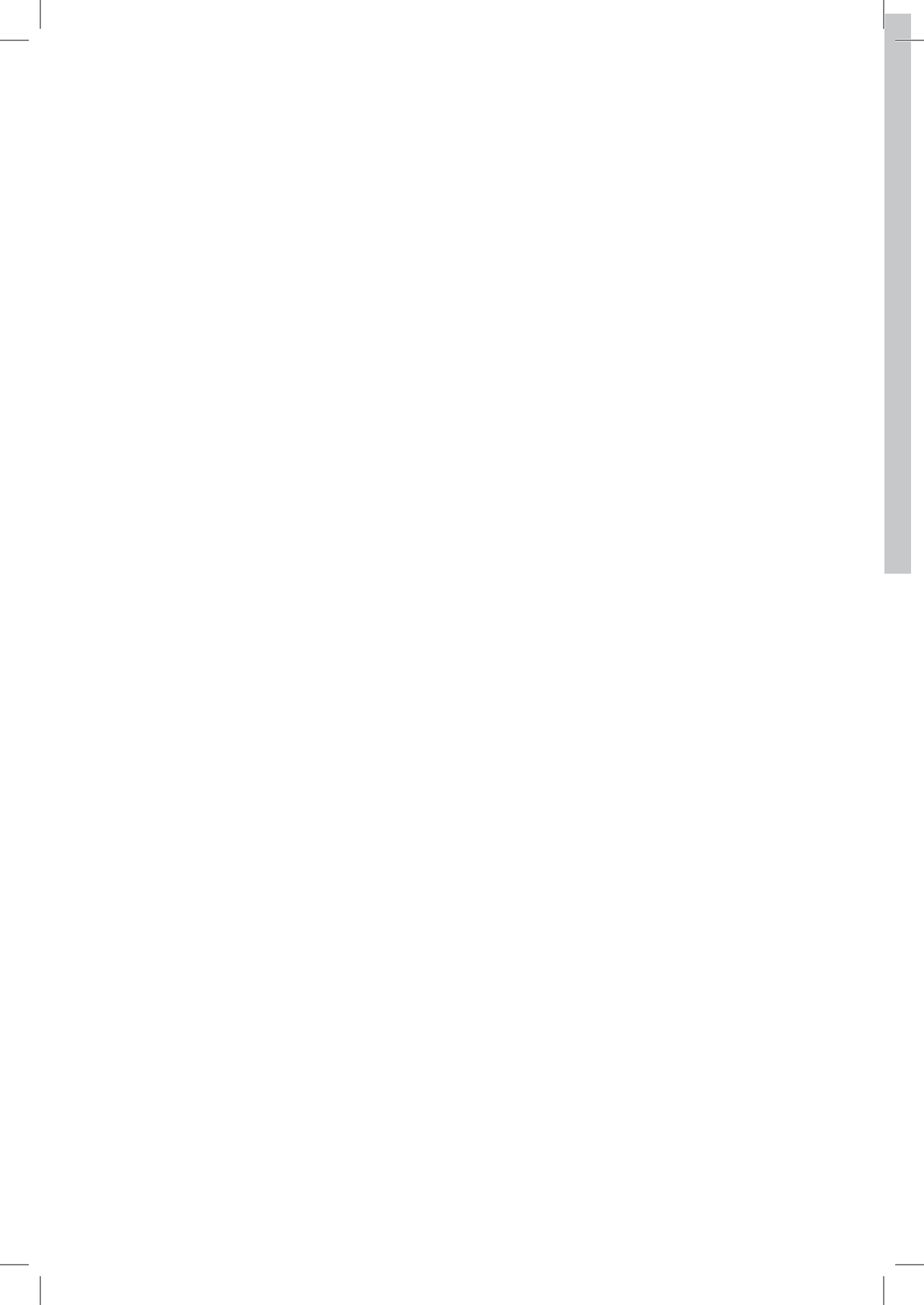
ROBERTS, C. Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider. *Polity*, 42(1), pp. 38-73, 2010.

ROTBERG, R. I., T. K. RABB, et al. *The Origin and prevention of major wars*. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press, 1989.

SINHA, A. & DORSCHNER, J. P. India: Rising Power or a Mere Revolution of Rising Expectations? *Polity*, 42(1), pp. 74-99, 2010.

TANG, S. A Systemic Theory of the Security Environment. *The Journal of Strategic Studies*, 27(1), pp. 1-34, 2004.

WADE, R. H. Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, 39(3), pp. 347-378, 2011.





O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL

Sérgio Amaral

Formou-se em Direito pela Faculdade de Direito do Largo do São Francisco. Em 1975, obteve diploma de pós-graduação, em 1977, o de doutorado em Ciência Política (DESS) pela Universidade de Paris I – Panthéon-Sorbonne. Graduou-se no Instituto Rio Branco em 1971. Serviu na Secretaria-Geral, em 1972, na Embaixada em Paris, entre 1974 e 1979, na Embaixada em Bonn, entre 1980 e 1982, e na Embaixada em Washington, entre 1984 e 1988. Secretário-Executivo no Grupo de Trabalho Brasil-Argentina sobre Integração Econômica, em 1982, e Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, de 1988 a 1990. Chefe da de-

legação que negociou a dívida brasileira junto ao Clube de Paris em 1988. Serviu, posteriormente, na Delegação Permanente em Genebra, em 1990, e novamente na Embaixada em Washington, em 1991. Chefe de Gabinete do Ministério da Fazenda em 1994 e Ministro-Chefe e Porta-Voz da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República no ano seguinte. Embaixador em Londres, de 1999 a 2002, e em Paris de 2003 a 2005. Atualmente é Sócio Diretor da SSA Consultoria Internacional, Sócio Conselheiro da Felsberg e Associados, Diretor do Centro de Estudos Americanos da FAAP e Conselheiro da FIESP.

Considero esta iniciativa do Itamaraty muito importante. Ao longo das várias décadas em que estive lá, nunca vi uma abertura igual a esta, uma abertura para o diálogo com a sociedade, com a Academia, sobre temas muito relevantes da política externa e com impacto na atualidade do país. Estou certo de que isso será mutuamente benéfico. No Itamaraty entrará uma boa quantidade de ar fresco, e a Academia ganhará condições de aprofundar um debate muito oportuno.

Não tenho condições de fazer propriamente uma conclusão. É muito difícil resumir 20 textos de alta qualidade, que trataram das mais diversas questões relacionadas com os BRICS. Assim, os meus comentários têm o objetivo de iluminar alguns pontos mencionados nessa importante coletânea de contribuições acadêmicas. Posso dizer, de início, que a minha opinião sobre os BRICS mudou depois da leitura desses papéis. Lembro que quando o tema foi proposto, eu fiquei um pouco em dúvida. Não mais. Estou certo de que esse tema suscita uma série de questões de grande relevância, de ordem prática e em termos de *policy issues*.

Começo pelos assuntos pacíficos, que são também do Pacífico, porque o que mais se discute hoje em dia em matéria de política internacional é o progressivo deslocamento para um mundo que o saudoso Professor Antonio Barros de Castro chamou sinocêntrico. Aliás, Affonso Ouro-Preto já me havia alertado, quando fui a Pequim com uma missão empresarial em 2002, sobre o fortalecimento desse mundo sinocêntrico. O acrônimo BRIC surge como um conceito de mercado, evolui e adquire uma identidade política,

caracterizada no momento em que a África do Sul adere ao grupo. A partir de então, os BRICS assumem uma identidade política mais nítida, como um grupo de países que emerge na cena econômica e política internacional e aspira, legitimamente, a ter uma participação ampliada na mesa das grandes negociações e das grandes decisões internacionais. Na área econômica, o foco é, sem dúvida, o G20; nas questões de paz e segurança, o foco é o sistema ONU e, basicamente, o Conselho de Segurança. Os BRICS são, assim, o sinal e o agente de uma nova realidade internacional. São os sinais das importantes transformações que ocorreram desde o fim da Guerra Fria, transformações que foram impulsionadas pela globalização e que a crise não mudou de direção, apenas aprofundou, além de serem os agentes da transição para uma nova ordem.

É interessante assinalar que as novas ordens econômicas ou políticas mundiais, em geral, surgiram após grandes crises ou grandes guerras e sempre tiveram um porta-voz, um país vencedor que apresentou as suas ideias para a reconstrução da ordem. Depois da Primeira Guerra Mundial, as propostas de Wilson, depois da Segunda Guerra as propostas de Bretton Woods sobre a criação da ONU, todas apresentadas pelo país vencedor ou por aliados, em seu nome. Isso não está acontecendo hoje. Por isso, alguns observadores são levados a crer que estamos diante de um vácuo de poder ou de uma crise de liderança. No entanto, talvez não seja bem isso. A construção da nova ordem pode estar ocorrendo, e esta é a minha impressão, por uma construção coletiva, um processo muito mais democrático do que aqueles aos quais estávamos acostumados.

Os BRICS são, certamente, parte desse esforço coletivo de construção de uma nova ordem internacional. O grupo tem obtido visibilidade, tem ganhado relevância. Será que eles têm sustentabilidade? Será que vieram para ficar? Há toda uma discussão de que os BRICS, para se consolidarem, precisam aumentar a sua coesão e superar as divergências. Todavia, Carlos Márcio Cozendey fez uma

observação sobre a qual temos de meditar: pode ser que os BRICS nunca venham a ter uma forte coesão, porque cada um dos países integrantes quer ser o polo da nova ordem multipolar. Será? *Si non è vero...*

Talvez os BRICS tenham vindo não para ficar, mas para acabar. Quando a nova ordem emergir, não fará mais sentido ter um grupo de países que se caracteriza por ser portador de um projeto de reforma, de mudança, de ajustamento às novas realidades. O bloco não será mais necessário quando já tivermos uma ordem consolidada. Esta é uma questão que precisamos analisar. Se aceitarmos as limitações na coesão dos BRICS como algo natural, se aceitarmos que a própria existência do grupo é provisória, não vamos ficar tão preocupados com coesão, nem com quanto tempo vai durar, mas sim com o melhor proveito que podemos tirar desse processo.

Há entre os países dos BRICS semelhanças e divergências. Entre os elementos comuns, estão a dimensão territorial e econômica, a capacidade de contribuir para a conformação de uma nova ordem no plano internacional e, além da capacidade – gostaria de destacar esse aspecto –, a vontade de contribuir para a nova ordem. Um país como o Japão tem todos os atributos econômicos e mesmo de poder, mas nunca manifestou a vontade de ser uma potência mundial ou de exercer uma grande liderança mundial. Os BRICS querem. Numa palestra recente, aqui na FAAP, o professor francês Dominique Moisi, que eu considero um dos mais originais pensadores da política internacional atual, desenvolveu uma argumentação sobre a “geopolítica das emoções”, que tem a ver com as sociedades que têm garra de chegar, de fazer. Em algumas, em que havia um sentimento de desalento e de humilhação, como havia, por exemplo, nos países do Oriente Médio, isso pode estar sendo revertido. Os BRICS são países que não apenas têm uma visão de mudança, mas também a vontade de fazer mudanças. Esta é uma

condição básica para o bom desempenho do papel a que o grupo se propõe.

Essas semelhanças levam à defesa de objetivos semelhantes, como o de consolidar o G20 como instância central da nova governança financeira e o de firmar o sistema ONU e particularmente o Conselho de Segurança como o centro de um processo de decisão multilateral.

No lado das divergências, algumas das quais são significativas, menciono só duas. Os BRICS querem uma nova governança econômica financeira, mas não se entendem sobre o ponto mais importante da crise internacional, a questão central da construção de uma nova ordem financeira mundial, que é a correção dos grandes desequilíbrios entre os países que exportam e têm superávits e os países que importam e têm déficits. A superação desse obstáculo está relacionada com a questão cambial, questão que os BRICS não conseguem sequer discutir, porque a China não aceita incluí-la na agenda. Outra divergência é que os BRICS querem, com razão, multilateralismo e democratização. Entretanto, uns querem a reforma do Conselho de Segurança, como a Índia e o Brasil, e outros não, como a China, porque isso não corresponde aos seus interesses. Como líder regional, a China não quer ver nem o Japão nem a Índia no Conselho de Segurança. No Comunicado Conjunto da última reunião dos BRICS, a questão da reforma do Conselho de Segurança nem foi mencionada. Uma redação elíptica apenas admite que Índia e Brasil podem ter um papel maior no sistema ONU. Não é apenas falta de apoio, não há sequer uma simples menção aos pleitos brasileiro e indiano no texto do Comunicado.

Será que o objetivo deve ser a coesão? Hoje, o método de trabalho parece ser o de fazer-se silêncio sobre as divergências. Trabalha-se sobre uma agenda mínima. Para preservar e fazer avançar os BRICS, será, decerto, preciso aumentar os pontos de convergência.

No entanto, a convergência mais importante – e, nesta altura, vou usar conceitos complicados, mas necessários nesta discussão – se volta para uma ação política capaz de conter o poder dos poderosos e aumentar o poder dos participantes dos BRICS. Assim, o clube dos BRICS é um instrumento de rebalanceamento do poder mundial ou da construção de um novo equilíbrio, que já começa a se impor entre as novas realidades do século XXI.

Não que os BRICS tenham descoberto a necessidade do reequilíbrio. Esta decorre do fim da Guerra Fria, que congelava o poder mundial. Aquele poder se descongelou e permitiu a emergência de outros atores. No mundo pós-Guerra Fria, no mundo da globalização, uma nova redistribuição de poder vai sendo feita pela abertura e liberalização dos fluxos financeiros. O reequilíbrio decorre também do declínio relativo dos EUA. Reparem que não digo declínio dos EUA, e sim um declínio relativo, uma realidade que se liga, desde logo, à emergência da China e de outros países. Não só os BRICS, mas também Indonésia, México, Argentina, Nigéria, entre outros, estão em condições de serem atores nesse novo processo, embora talvez não com o mesmo proselitismo. São países que importam, nas suas respectivas regiões.

Respondendo à pergunta feita no início da mesa-redonda, sobre como promover maior aproximação entre os BRICS, foram dadas várias sugestões. Os BRICS já têm uma cúpula de Chefes de Estado, há consultas políticas e troca de informações. Será possível que se convertam também numa instância de cooperação?

Desde logo, um dos limites para uma cooperação mais ampla é, justamente, a limitação da agenda. Se existem interditos sobre o que se pode falar, esses interditos afetam o que se pode fazer.

A cooperação econômica é, certamente, uma vertente importante, e aqui eu gostaria de voltar a um tema que já foi bastante mencionado durante o evento: qual é o potencial do comércio

entre os BRICS? Lenina Pomeranz, em seu texto, constata que, na verdade, o comércio entre os integrantes do grupo é reduzido. Quando falamos em comércio intra-BRICS, falamos em comércio quase exclusivamente com a China. O aumento do nosso comércio foi com esse país. A corrente de comércio dos BRICS com o Brasil representa 17% do total de nosso comércio exterior. Ora, apenas nosso comércio com a China equivale a 16% da corrente de comércio exterior brasileiro, ao passo que o comércio do Brasil com os outros países dos BRICS representa menos que 10% dessa corrente. É assim porque existe uma incompatibilidade das pautas comerciais.

Uma observação a registrar é que o comércio regional prepondera em todos os demais BRICS, menos no Brasil. Na Índia, a participação dos países em desenvolvimento, sobretudo os da Ásia, no comércio total é de 36%. O comércio da China com a sua região é superior a 50% do total; depois vem a Europa, com 19%; e os EUA, com 13%. A Rússia tem mais de 50% de seu comércio com a Europa. No nosso caso, 50% do comércio são com o mundo desenvolvido, não com a nossa região. Neste particular, o Brasil, dentro dos BRICS, é a exceção.

Tal constatação sugere questões relevantes. A globalização caminha junto com a regionalização. O fluxo de comércio se realiza preponderantemente dentro da região em que se encontra cada país. No entanto, isso não ocorre no caso do Brasil. A participação do MERCOSUL no comércio exterior brasileiro já foi 17% e hoje está em 11% do total. Ou seja, no Brasil está acontecendo o contrário do que se passa nos outros membros dos BRICS. Será que o nosso projeto de integração corre o risco de ficar comprometido? Precisamos avaliar detidamente esta questão. O nosso comércio está se desenvolvendo muito mais com a China do que com o MERCOSUL, e os nossos vizinhos também, com sérias consequências para o setor produtivo brasileiro. Não só porque estamos exportando menos para a

região, mas também porque a presença da China nos demais países do MERCOSUL está crescendo, retirando de nós possibilidades de investimento e de contratos. Observa-se que a Vale e a Odebrecht estão perdendo contratos de mineração e de construção também na África.

Neste momento em que o mundo se globaliza e ao se globalizar aprofunda a importância da base regional dos países, qual é a nossa região base? Eu não sei. O MERCOSUL não tem dados sinais de grande fôlego. Nossas relações prioritárias são com os EUA, com a Europa e com a China. Ocorre que o processo de regionalização na Ásia está caminhando rapidamente, o que vai tornar mais difícil exportarmos manufaturas para a Ásia, visto que nós já temos o *custo Brasil* e a China impõe medidas protecionistas na área tarifária e na de licenciamento. O processo de regionalização se aprofunda na Ásia. Mais do que regionalização, há um processo de integração das cadeias produtivas na Ásia. Como poderemos perfurar as cadeias produtivas asiáticas?

Este é um tema que demanda reflexão aprofundada e urgente. Tende-se a ver comércio como o resultado do que o país exporta menos o que compra, e se o resto é positivo dizemos que está tudo bem. Entretanto, nem sempre está. É preciso ver o quadro inteiro, verificar se há barreiras protecionistas, é preciso considerar o projeto de integração em escala global. A União Europeia, acredito, continuará integrada. Ela carrega consigo ligações privilegiadas com a África. Os EUA, bem ou mal, fizeram uma ALCA com boa parte da América Latina. Não estou dizendo que o Brasil deve fazer uma ALCA, mas acredito que existe uma realidade que convém, racionalmente, encarar.

A conclusão que o texto de Lenina Pomeranz retira, e com a qual concordo, é que a ampliação da cooperação intra-BRICS dificilmente vai se centrar na área do comércio, pelo menos nas

circunstâncias atuais. Temos então que buscar outros campos de cooperação, e quais seriam eles? A meu ver, a mobilização do setor empresarial é importante não só no que tange ao comércio, mas, sobretudo, no tocante a investimentos e parcerias empresariais. Meio ambiente é uma área propícia à concertação diplomática e também aos negócios. A Vale – que está no Conselho Empresarial Brasil-China, que eu presido – tem um enorme interesse na área de cooperação ambiental com a China. A área de energias alternativas é também promissora. Esse país é hoje um dos maiores produtores de equipamentos para energia eólica. Podemos cooperar com eles. Além da China, há toda uma gama de áreas de cooperação com a Rússia na área espacial. Uma outra área, a que, em geral, não se dá muita atenção, é a área cultural. A própria FAAP está trabalhando nesse setor. É importante diminuir o *gap* de conhecimento mútuo. A China está atenta a isso, pois chegou à conclusão de que não poderá se tornar uma grande potência se não tiver uma mensagem cultural para todo o mundo. Por isso, está implantando Institutos Confúcio em grande número de países. O Presidente da FAAP viaja hoje para a China, onde vai assinar um acordo para a implantação do quarto Instituto no Brasil. Isso mostra que a área cultural merece um estudo aprofundado, dado o seu potencial de cooperação.

Por mais que ampliemos a cooperação, porém, o núcleo da ação dos BRICS deve continuar repousando na ação política. As instituições políticas e os instrumentos de gestão da arquitetura financeira não respondem mais às realidades do mundo do século XXI, e daí deriva a necessidade de uma nova e diferenciada inserção internacional. Não se trata de uma adesão ao que existe, mas de uma inserção que questione o que existe. Na minha leitura do papel dos BRICS, a postura desses países em relação à ordem mundial não é confrontacionista. O bloco não se propõe acabar com o FMI, com o Banco Mundial, com a OMC. Ele aceita os princípios da ordem vigente, mas acha, com razão, que ela precisa se ajustar

às novas realidades, inclusive à emergência de um grupo de países que se tornaram muito importantes para o bom funcionamento da ordem mundial. No caso da China, a adesão ao BRICS demonstrou uma notável mudança de postura, ao eliminar a visão de uma ordem internacional como reflexo da luta de classes e adotar a visão confuciana de harmonia internacional. Também a China não pretende contestar a ordem, ela quer ter outro papel, quer reinar dentro da nova ordem em construção.

Um ponto a sublinhar é que a ascensão do Brasil é mais compatível com a ordem vigente do que a de outros BRICS. Mas aqui há dois comentários importantes a fazer. O primeiro é que existe o risco de que a nossa emergência seja talvez mais fácil no mundo global do que na nossa região. Nesta leitura, a emergência brasileira estaria começando a criar uma série de problemas no nosso entorno, e esta questão, a meu ver, pode se tornar mais grave do que se imagina. O Instituto Fernando Henrique Cardoso organizou um seminário com ex-presidentes e outras lideranças de países da América do Sul e do que eles disseram depreende-se que se está criando uma mentalidade anti-imperialista com relação ao Brasil. Esta questão precisa ser analisada com cuidado.

O segundo comentário é sobre uma peculiaridade que estamos sentindo na relação entre Brasil e China. O Brasil tem, na China, um parceiro importante – com o qual o comércio cresce a taxas altíssimas – que no ano passado aqui investiu US\$ 12 bilhões e que agora começa a ter uma presença cultural, ou deseja tê-la. Todavia, esse parceiro tão importante não compartilha conosco as heranças do mundo greco-romano, não partilha conosco cultura, língua, etnia nem costumes. Em outras palavras, as diferenças entre nós e os outros BRICS são mais profundas do que o tamanho da economia, apenas. Temos origens civilizatórias diferentes e isso cria um desafio adicional.

Uma outra leitura dos BRICS, muito bem exposta no trabalho do Gelson Fonseca, sublinha a ideia de *soft rebalancing* do poder mundial, que me traz a imagem dos anõezinhos tentando amarrar o gigante Gulliver deitado no chão. Os menos poderosos precisam amarrar Gulliver. Isso é uma caricatura, estou exagerando um pouco para justamente suscitar a discussão, mas se aceitamos discutir essa imagem, convém perguntar: quem é Gulliver? São os loiros de olhos azuis, o império a que se refere Chávez, a potência dominante no século XX que vai ser menos dominante no século XXI, ou seria a China o novo Gulliver? O nosso grande desafio hoje, me parece, pelo menos para um país como o Brasil, não é mais anteposto pelos Estados Unidos, com o qual as regras estão mais ou menos estabelecidas e não são mais tão conflitivas, especialmente quando há lá um presidente nos moldes de Barack Obama. Talvez nosso grande desafio seja a China, que é ao mesmo tempo uma grande oportunidade e um grande risco. Teremos que aprender a lidar com essa realidade. Vejo esse desafio um pouco como a esfinge de Tebas: *decifra-me ou te devoro*.

Como dizia Antonio Barros de Castro, uma figura cuja falta eu lamento muito, “você tem que entender a China” para ter com ela um relacionamento adequado.

Uma outra pergunta é: o *soft rebalancing* levará a uma democratização da ordem internacional ou à subida da China ao topo da pirâmide? Neste último caso, seremos sócios ou coadjuvantes? Esta é mais uma questão essencial que a convivência com a China no interior dos BRICS suscita. Pergunto também se é possível isolar o jogo de acumulação ou de perda de poder dos valores e interesses que esse jogo reflete. É importante saber se colocar as amarras em Gulliver é um objetivo em si, e se temos também de levar em conta a afirmação ou o conflito com aquilo que somos ou com o que nós queremos ser.

Uma ilustração desse dilema, que é, a meu ver, fundamental na política externa brasileira de hoje, foi apresentado pela Primavera Árabe. O que deve prevalecer, a defesa da soberania ou o compromisso com os direitos humanos? Isso vale, igualmente, para nossa posição frente à Síria. Assumir a defesa da soberania pode representar uma amarra ao poder das grandes potências, é importante para a contenção dos poderosos. No entanto, a proteção de populações indefesas, que buscam aquilo por que nós, brasileiros, lutamos há décadas e continuamos a prezar, parece ser tão importante quanto a manutenção de um princípio diplomático, um princípio que, aliás, não sei se tem a mesma validade no século XXI.

Em conclusão, o debate sobre os BRICS toca alguns pontos centrais da política externa brasileira. Toca as nossas opções de comércio: com quem vamos comerciar, quais são os custos e quais são as vantagens? Toca as prioridades da nossa política de cooperação: como nossos recursos não são ilimitados, vale mais a pena pôr as nossas fichas nos BRICS, ou na África, ou na América Latina? Toca, por fim, uma questão ainda mais relevante, que são os valores e os interesses da sociedade. Sobretudo porque, dentro dos BRICS, somos os únicos que sempre tivemos o mundo ocidental como a nossa única referência de sociedade.

O bloco BRICS é uma realidade. É um grupo de países que perseguem objetivos comuns. O Brasil certamente tem interesse em apoiar os BRICS e fazer avançar a cooperação com todos os seus membros, construir alicerces mais fortes com base nas semelhanças e nas convergências, estimular a troca de informações e desenvolver consultas e cooperação em áreas específicas, as quais vale a pena pesquisar quais sejam.

No entanto, o jogo formal de poder não pode prescindir das opções e aspirações da sociedade. A sociedade brasileira não quer mais apenas ser representada, ela quer participar em todos os cam-

pos – inclusive na política externa. Os BRICS são muito importantes para a política externa e para a sociedade brasileira, para os formuladores, para os operadores e para os que pensam a política externa. Esse diálogo que estamos fazendo aqui é um passo muito importante nessa direção.



O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL

Rubens Ricupero

Formou-se em Direito pela Faculdade de Direito do Largo do São Francisco em 1959 e graduou-se em primeiro lugar no Instituto Rio Branco em 1960. Chefe da Divisão de Difusão Cultural, entre 1971 e 1974, chefe da Divisão da América Meridional II e de Fronteiras, entre 1977 e 1981, e chefe do Departamento das Américas de 1981 a 1985. Embaixador em Genebra, de 1987 a 1991 e coordenador do Grupo de Contacto sobre Finanças da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. Embaixador em Washington, de 1991 a 1993, e em Roma, em 1995. Secretário-Geral da Conferência das

Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra, de 1995 a 2004. Assessor Especial do Presidente da República no governo José Sarney, além de subchefe Especial da Casa Civil da Presidência da República entre 1985 e 1986. Ministro da Fazenda durante o governo Itamar Franco, em 1994, quando lhe coube a operação de lançamento do Plano Real, além de Ministro do Meio Ambiente e da Amazônia. Professor de Teoria de Relações Internacionais na Universidade de Brasília, de 1979 a 1987 e depois em 1994, Professor de História das Relações Internacionais do Brasil no Instituto Rio Branco, durante o mesmo período, Professor Honorário da Academia Diplomática do Peru e professor da UNITAR da ONU (cursos ministrados no Suriname e Gabão). Atualmente é Diretor da Faculdade de Economia e Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e Presidente do Conselho do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

É interessante e até melancólico notar, a título de reflexão sobre a facilidade com que se esquecem contribuições intelectuais até de valor, que nos debates sobre os BRICS ninguém praticamente lembra que essa inovação conceitual foi, na verdade, criada por George Kennan, e não por essa figura menor de um banco de investimento. No livro que se intitula *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, do início dos anos 1990, Kennan cria o conceito dos *monster countries*, países que combinam ao mesmo tempo uma extensão continental e uma grande população. Não basta só um dos elementos, é justamente a interação de um território extenso com uma grande população que cria um alto grau de heterogeneidade, originada do fato que esses países contêm regiões que vivem em tempos históricos diferentes. Na visão de Kennan, o conceito de *monster countries* se aplica, sobretudo, à questão da viabilidade da democracia. Ele retoma o velho tema de Jean-Jacques Rousseau de que a democracia só funciona em pequenas unidades; quando as unidades são muito grandes e heterogêneas, é difícil adotar normas que se apliquem a todo o território. É interessante ressaltar que os *monster countries* da classificação de Kennan praticamente coincidem com os BRICS, com a única exceção dos EUA. Para ele, os cinco países monstros eram os EUA, a então União Soviética, a China, a Índia e o Brasil.

Quem leu Kennan sabe que um de seus temas recorrentes é a dificuldade dos EUA para desenvolver uma política externa coerente. Em *Around the Cragged Hill*, com seu característico pessimismo

calvinista, ele expõe as razões do seu ceticismo inclusive quanto ao futuro da democracia nos EUA.

Evoco o argumento por ser revelador da singularidade irreduzível dos componentes dos BRICS, qual seja, a virtual impossibilidade de que eles cheguem a uma visão comum de mundo, uma vez que não conseguem chegar a um acordo sobre si mesmos, essência da definição de heterogeneidade. Sendo países diversos e heterogêneos, os BRICS dificilmente poderão cerrar fileiras em torno de uma posição única. Da essência heterogênea dos BRICS deriva a previsível heterogeneidade de sua ação em conjunto. O que hoje une os BRICS é o desejo de ocupar uma posição mais importante no sistema internacional, o fato de que todos eles desejam uma reforma no sistema internacional.

Aqui valeria a pena fazer uma pequena reflexão sobre o debate a respeito de ser o grupo conservador ou reformista. O professor Henry Kissinger desenvolve no livro *O mundo restaurado*, sobre o Congresso de Viena, a tese de que os países de política externa verdadeiramente revolucionária são os que perseguem objetivos não compatíveis com qualquer reforma da ordem, pois em última instância tais objetivos exigem a destruição da ordem internacional. Mostra Kissinger que não era a União Soviética de Stalin, mas sim a Alemanha de Hitler que tinha uma política externa revolucionária. Aquela seguia, no fundo, uma política externa acomodatória, tanto que entra na Liga das Nações no mesmo ano em que esta sai. A Alemanha era incompatível com a Liga porque seus objetivos exigiam a destruição da ordem, não havia outra maneira de realizar aqueles objetivos.

Ora, com isso em mente, veremos que há potências *pró-status quo*, que se beneficiam da ordem tal como ela existe desde a Segunda Guerra Mundial, e há as que se opõem a essa ordem. Como se dizia na França do século XIX, existe sempre um Partido da Resistência e um Partido do Movimento.

Esses dois conceitos não são absolutos, mesmo as potências do *status quo* admitem as reformas necessárias à permanência do sistema.

Discordo de quem afirma que se está reconstruindo a ordem. A ordem internacional foi destruída na Primeira e na Segunda Guerra Mundial, e não agora. Ela resistiu ao próprio fim da Guerra Fria, do regime comunista, da desintegração da URSS, e por isso não houve uma reconstrução formal da ordem. As estruturas básicas que herdamos da última grande reconstrução da ordem, que foi a de 1944 em Bretton Woods e a de 1945 em São Francisco, permanecem intatas, estão aí há mais de 60 anos. Desde 1945, não houve nenhuma guerra que englobasse todos os participantes do sistema e que houvesse destruído a ordem internacional. Nem mesmo a crise financeira destruiu os fundamentos da ordem financeira e econômica, construídos em Bretton Woods.

É preciso lembrar que esse sistema, apesar de muito criticado, tem se revelado muito mais capaz de acomodar as mudanças do que foi o sistema anterior, do período entre guerras. Tanto que acomodou duas gigantescas mudanças: a emergência da China Popular como herdeira da China Nacionalista no Conselho de Segurança e o final do comunismo. Quando a China de Pequim se tornou, em 1971, a representante oficial da China, com poder de veto, temeu-se um efeito desestabilizador, mas isso não ocorreu. A China está há mais de quarenta anos no Conselho de Segurança e tem se portado com moderação exemplar, a não ser nas questões que ferem os seus interesses diretos, como nos casos de Taiwan ou Tibet. A China tem sido uma potência reformista moderada, não quer destruir a ordem. O final do comunismo e a desintegração da União Soviética foram absorvidos com o mínimo de violência, apesar de o impacto ter sido de proporções semelhantes à desintegração dos grandes impérios multinacionais na Primeira Guerra Mundial. Portanto, o sistema internacional atual não deve ser subestimado na sua capacidade de absorver e acomodar mudanças.

Isso não quer dizer que não precise ser alterado: é claro que, para subsistir, o sistema precisa refletir as novas correlações de forças. Aqui vem à baila a questão da natureza dos BRICS. O que são os BRICS, na verdade? O agrupamento tem uma natureza inédita. No fundo, é uma expressão, como outras que se sucederam nos últimos anos, da busca de uma melhor governança global.

Hoje existem problemas que são globais, de índole planetária, mas as instituições não têm um alcance verdadeiramente universal. A busca de uma melhor governança global no seio das instituições existentes, basicamente nas Nações Unidas e no Fundo Monetário Internacional, se revelou até agora inviável, por terem sido bloqueadas as tentativas de reforma. Não se conseguiu, por exemplo, reformar o Conselho de Segurança, não se conseguiu durante muito tempo alterar nada no Fundo Monetário Internacional ou na Organização Mundial de Comércio. As instituições têm revelado certa inércia e resistência à busca de novos mecanismos de governança global. Em razão disso, o esforço se transferiu para organismos *ad hoc* e, nesse contexto, o esforço mais impressionante é o G20, que consubstancia a expressão mais cabal da busca de uma estrutura nova de governança global. De certa maneira, o G20 é um microcosmo, uma miniatura do mundo atual. Ali se encontram 19 soberanias, além da União Europeia, que, teoricamente, seriam representativas das 193 existentes no mundo.

O BRICS como grupo se encaixa nesse movimento de busca de instituições de governança. Não é o único exemplo e me parece importante que não se pretenda que seja tudo. Se quisermos que o bloco seja tudo, ele acabará não sendo nada. É essencial que os BRICS tenham um objetivo que agregue valor e, a meu ver, o que eles podem é tentar ser uma força, entre outras, para fazer avançar a reforma da ordem internacional.

Por isso, neste trabalho que estamos fazendo sobre os BRICS, parece-me importante não diluir excessivamente a agenda, não sobrecarregá-los com tarefas com as quais não podem arcar. Seria mais recomendável que houvesse uma abordagem severa e sóbria, procurando deixar na agenda dos BRICS apenas aqueles temas nos quais eles podem, de fato, representar um aporte adicional ao que já se tem realizado.

Não creio que sejam muitos esses temas. Antes de mais nada, julgo inadequado querer transformar os BRICS em uma plataforma de posições comuns em matérias que digam respeito a valores. Não partilhamos os mesmos valores que a China ou que a Rússia, talvez nem mesmo que a Índia. Os nossos valores são diferentes. Assim, não se deve sobrecarregar a agenda dos BRICS com questões que impliquem valores, aspirações éticas ou morais, porque eles não são o *locus* adequado para isso.

Por outro lado, os BRICS parecem o grupo adequado para tratar de temas relativos à capacidade produtiva, econômica e financeira, já que constituem as novas forças internacionais nessas áreas. Portanto, é no G20 que os BRICS podem ter um impacto maior. Não é à toa que, até agora, sua maior, talvez única contribuição concreta foi dada na aprovação da expansão dos recursos do Fundo Monetário Internacional com o aporte pela China, pela Índia, pelo Brasil e pela Rússia de mais de US\$ 90 bilhões, que representam 15% do poder de voto do chamado New Arrangements to Borrow (NAB) e, portanto, conferem ao grupo, em conjunto, o poder de veto ou, como se diz no Fundo, de *blocking minority*, no NAB. Este é um caso concreto e indiscutível, em que a nova realidade, ou seja, a abundância de recursos financeiros, permitiu que esses quatro países desempenhassem um papel diferenciado na reforma do Fundo Monetário Internacional. O mesmo pode ocorrer no caso das cotas, e concordo inteiramente com o argumento que Maria Regina Soares de Lima desenvolve em seu texto, de que os BRICS conti-

nuem trabalhando em conjunto no sentido de não aceitar que haja um retrocesso nos temas financeiros e monetários, para que não volte a prevalecer a ortodoxia liberal que imperava antes da crise.

No meio desta crise que estamos vivendo, assistimos a uma evolução considerável em organismos como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que tiveram de admitir, *a regañadientes*, contra a vontade, que os controles de capital não são o monstro que eles sempre disseram que eram. No entanto, já agora estão procurando limitar e qualificar essa concessão. No documento em que aceitou a ideia dos controles, o Fundo Monetário Internacional faz questão de deixar consignado que eles só poderiam ser usados como *ultima ratio*, quando tudo o mais se esgotou. Ora, isso está conceitualmente incorreto. Na verdade, a atual crise é resultado da falta de controles de capital, e, sendo assim, esses controles não podem ser entendidos apenas como uma medida excepcional, mas devem ser vistos como instrumentos disponíveis normalmente no arsenal regular de medidas de política de qualquer país, a fim de prevenir e evitar a ocorrência de situações de crise. Deixo aqui a sugestão de que o Brasil procure convencer os outros membros dos BRICS a pressionar, tanto no G20 quanto e, sobretudo, no Fundo Monetário Internacional – como os americanos sempre fazem –, no sentido de tornar ponto pacífico que as medidas de controle de capital podem ser altamente benéficas, não só em momentos de crise, mas também para prevenir as crises.

Os BRICS podem dar uma contribuição relevante à reforma do sistema internacional se dirigirem suas baterias, primeiro para o G20 e depois para o interior das entidades com poder decisório, como o Fundo Monetário Internacional, a fim de incorporar essas posições ao receituário de soluções para evitar crises.

Esses temas são adequados aos BRICS. Outros, já não tanto. Além de não compartilhar valores, as diferenças estratégicas en-

tre os integrantes do grupo levam a interesses conflitantes, como no caso da Índia e da China em muitos temas da agenda asiática. Além disso, convém ter em mente que a contribuição dos BRICS à paz pode ser até duvidosa. Se pararmos para pensar, os cinco maiores problemas da agenda mundial com mais de 50 anos de existência situam-se em Israel, Taiwan, Tibet, Cachemira e na periferia da Rússia. Depois do degelo final do comunismo, depois que o *apartheid* chegou ao fim, são esses os focos crônicos que poderiam provocar um novo conflito mundial. Ora, tirando Israel, em todos os outros, alguns dos BRICS são parte do problema e não da solução. Não é fácil ver que papel o grupo pode assumir coletivamente, e é por isso que devemos tomar muito cuidado ao definir o que se espera dos BRICS.

Vou terminar fazendo duas outras ressalvas. A primeira é que não se devem considerar os BRICS como um instrumento da política externa individual de cada um dos membros do grupo. É legítimo, natural e desejável que um país como o Brasil se felicite pelo aumento de prestígio que decorre de sua participação no grupo. No entanto, pensar em utilizar os BRICS para objetivos circunscritos de política externa pode ser uma grande ilusão.

Um tema que não foi discutido aqui, mas que valeria a pena examinar em algum *paper* foi nossa tentativa de mediar, junto com a Turquia, um acordo sobre o urânio enriquecido do Irã. Até hoje não ficou claro o que aconteceu nos bastidores dessa iniciativa, que levou o Brasil, em um momento crucial, a não encontrar solidariedade de nenhum dos três membros dos BRICS. Se houve uma iniciativa da diplomacia brasileira para ajudar a resolver um problema crítico do mundo de hoje, foi a de tentar – louvavelmente, a meu ver – encontrar uma saída negociada para a questão iraniana. Contudo, no momento da verdade, não tivemos o apoio da China, da Rússia nem da Índia. Apesar de ter havido uma reunião dos BRICS em Brasília, meses antes, quando se chegou à discussão no Con-

selho de Segurança, ficamos desamparados do voto desses países. O episódio é interessante – e sei que pessoas, como Matias Spektor e Carlo Patti, um pesquisador italiano que faz doutoramento na FGV, já andaram conduzindo entrevistas para encontrar explicações –, mas ainda falta um elemento de informação factual. Conviria ter a história completa, pois saber as razões explicativas da falta de apoio dos BRICS nesse episódio é questão da maior relevância no tema sob debate.

A segunda ressalva que faço tem a ver com a possível tensão que nossa participação no grupo pode gerar na América Latina. O mais preocupante não é o fato de nós estarmos lá e os outros latino-americanos não estarem; essa preocupação é válida, mas o que me preocupa são certos reflexos dos BRICS no nosso espaço regional. Não os BRICS em conjunto, mas sim a China, que representa o elemento perturbador nesse particular.

O pressuposto da integração latino-americana sempre foi a industrialização. Quando a integração nasceu como ideia, nos anos 1950, e quando ela frutificou no Tratado de Montevideu, de 1960, sua inspiração era o trabalho de Raúl Prebisch, na CEPAL. O pressuposto da abordagem era o de que os países latino-americanos precisavam se industrializar e, como careciam de mercados internos de dimensão suficiente, a integração supriria a carência, ampliando o mercado e permitindo aos países se especializar em algumas linhas industriais. Recordo que, quando fui encarregado do Setor de Promoção Comercial da Embaixada em Buenos Aires, nos anos 1960, excetuando os produtos que o Brasil exportava desde o século XIX – ou seja, madeira de pinho, erva-mate, banana e café – as nossas exportações para a Argentina eram consequência dos acordos industriais setoriais da ALALC, os quais, na verdade, eram feitos pelas multinacionais, as grandes corporações que organizam as cadeias de integração da produção. Naquele tempo não havia empresas latino-americanas genuínas operando em vários

países. Quem tinha alcance multinacional eram a IBM, a Olivetti, a Burroughs. Essas empresas acertavam internamente que a filial do México fabricaria certos itens; a do Brasil, outros; a da Argentina, alguns mais. Os produtos eram então intercambiados entre esses países, ao amparo dos acordos do Tratado de Montevideu.

Com o passar dos anos, esse espaço foi se reduzindo. Nós estamos perdendo a indústria e os mercados industriais fora do Brasil. Acabo de voltar de Buenos Aires, onde participei de uma discussão sobre a relação comercial bilateral, e lá descobri, com grande espanto, que a indústria automobilística representa quase 50% do comércio de manufaturas entre o Brasil e a Argentina. Ora, hoje em dia, o grande mercado de manufaturados do Brasil é a Argentina e o grande mercado de manufaturados da Argentina é o Brasil. Para cada um deles o outro é o destino de 40% a 50% das exportações de manufaturas. No entanto, essas manufaturas são cada vez menos diversificadas, são cada vez mais dominadas por automóveis, porque o comércio desse tipo de produto é administrado na base de cotas, como aqueles setores que, antes da Rodada Uruguai, obedeciam ao que se chamava de “Acordos de Restrição Voluntária de Exportação”. Era o eufemismo da época.

Estamos vivendo uma situação em que as empresas montadoras aceitam essa situação porque ainda é uma maneira de conservar os dois mercados. Entretanto, fora disso, já perdemos presença nas demais cadeias de produção. Nos eletrônicos, não temos um *chip* que seja brasileiro. Perdemos presença nas cadeias farmacêuticas, de química básica, de telecomunicações. Ficamos com a indústria automobilística, uma indústria destinada a se tornar progressivamente anacrônica no século XXI.

O que sobra da integração se eliminamos a premissa da industrialização? Vamos nos integrar com os argentinos vendendo soja e carne de boi? Obviamente, seria um absurdo. Nós não vamos

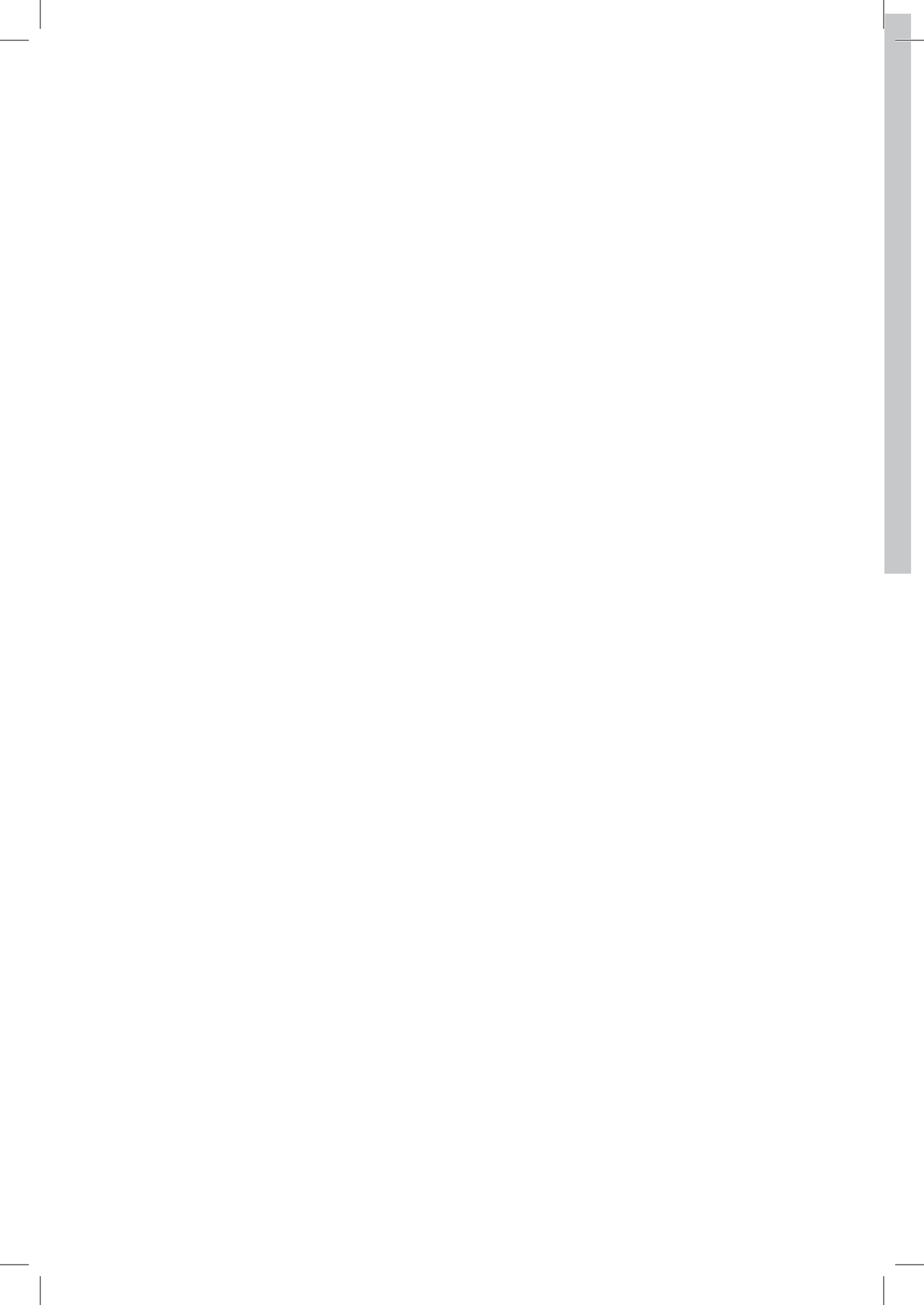
nos integrar com a América Latina na base de *commodities* ou de serviços, porque o nosso próprio mercado de serviços é em grande parte dominado por investidores estrangeiros. Essa questão é crítica. Concordo com Márcio Pochman, o problema das corporações é importante, vejam que a própria China está se acomodando às corporações. Pode ser que os chineses tenham o projeto de, com o tempo, substituir as corporações. No entanto, se hoje a China manufatura o iPhone, o iPad e o iPod é porque as corporações americanas, que detêm os direitos desses produtos, que não foram inventados pelos chineses, escolheram manufaturar esses produtos na China. Entre elas, a Foxconn, que nós queremos trazer para o Brasil. Portanto, a China é uma aliada, talvez tática, mas é uma aliada das corporações nessas montagens.

Não tenho dúvida de que o conceito de BRICS é importante, mas me permito introduzir um matiz: não é o conceito que deve vertebrar a política externa brasileira. Trata-se de um grupo que tem utilidade limitada. Se eu tivesse que escolher entre os BRICS e a integração latino-americana, eu preferiria a segunda.

SEGUNDA PARTE

TEXTOS DA III MESA-REDONDA

FIESP, SÃO PAULO, 31 DE JULHO DE 2012





BRICS: MUDANDO O FOCO DO DEBATE*

*Valdemar Carneiro Leão***

Diplomata brasileiro. Atualmente é Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros. Graduiu-se em Relações Internacionais pelo Institut d'Etudes Politiques (Sciences-Po), Universidade de Paris/FR (1967). Terceiro Secretário em 1972; Segundo Secretário, por merecimento, em 1976, Primeiro Secretário, por merecimento, em 1979, Conselheiro, por merecimento, em 1983, Ministro de Segunda Classe, por merecimento, em

* As opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem necessariamente o pensamento do Governo brasileiro.

** Diplomata, *Sherpa* do Brasil no G20.

1989, Ministro de Primeira Classe, por merecimento, em 1998. Fez o Curso de Preparação à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco (1970) e o Curso de Altos Estudos (1987). Serviu nas Embaixadas em Londres (1976), Tóquio (1979), Londres (1990), Washington (1993), Ottawa (2003) e Bogotá (2008). Foi Assistente na Divisão de Agricultura e Produtos de Base (1973), Chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base (1983), Coordenador Executivo da Secretaria-Geral (1988), Coordenador do Projeto MRE-BID, na Secretaria-Geral (1995) e Diretor-Geral do Departamento Econômico (1998). Tese para o Curso de Altos Estudos: *A Crise da Imigração Japonesa no Brasil, 1930-1934, Contornos Diplomáticos*.

Neste texto, discute-se o BRICS como plataforma de inserção econômica do Brasil no cenário internacional. Sugere-se que as alegadas disfuncionalidades e irrelevância do bloco, presentes em muitas análises, não ajudam a compreendê-lo como fenômeno político nem como instrumento de ação diplomática. A criação e a continuidade do BRICS não são fortuitas. Importaria, isto sim, indagar sobre as expectativas de seus membros, ao apresentarem-se como grupo. Coloca-se aqui o foco sobre o caso brasileiro.

I. BRICS: A IMPROVÁVEL REALIDADE

Os BRICs (ainda sem a África do Sul e portanto com “s” minúsculo) ganharam existência política na reunião de Cúpula que realizaram em junho de 2009, em Ecatemburgo, na Rússia. É sabido que Jim O’Neill, criador da sigla e do conceito, jamais anteviu o BRICS como grupo dotado de identidade própria. Tratava-se tão somente de um conjunto de países cujas dimensões e taxas de crescimento projetavam novo filão de negócios. Politicamente, O’Neill os considerava cooptáveis pelo G7.

Um processo de cooptação estava efetivamente em curso, já que o G7/G8 passara a convidar, a título individual, Brasil, China, Índia e um ou outro país para o segmento final de seus encontros anuais. Nada mais que um reconhecimento condescendente, por parte dos países desenvolvidos, de que as economias emergentes tinham algo a dizer e que as economias avançadas dispunham-se a

ouvir. Mas esse processo foi atropelado pela crise de 2008 e a incorporação daqueles três países (a Rússia já participava do segmento econômico do G7/G8) ao círculo decisório da economia mundial não se fez por cooptação, mas sim, por incontornável necessidade.

É interessante observar que hoje, se por um lado poucos questionam a importância do G20 (mesmo que se lancem dúvidas sobre sua eficácia), por outro, a decisão dos BRICS de unirem-se num agrupamento próprio tem gerado não apenas interesse e especulação, mas também acentuado ceticismo, tanto na esfera política quanto na acadêmica. Nas análises mais críticas, sobressai a descrença no que o BRICS possa realizar em conjunto, dada a aparente inexistência de afinidades entre seus membros.

É alentado o inventário que se faz dessas diferenças. Não há pontos comuns nem entre seus modelos de organização social, nem entre suas trajetórias de desenvolvimento, nem entre os perfis de suas economias. Diferem também profundamente as respectivas pautas exportadoras, destacando-se o Brasil pelo agro-negócio, a China pelas manufaturas, a Rússia pelos combustíveis fósseis e, crescentemente, a Índia pelos serviços. E embora essa diferenciação possa sugerir um padrão de complementaridade comercial, na verdade não o é (ou ainda não o é). Um ponto a mais de dissonância é a combinação de ritmo de crescimento e de dimensão, que faz com que a economia chinesa já pareça descolada das demais. No outro extremo, a África do Sul, recém-incorporada ao grupo, ostentaria uma escala econômica incompatível com a caracterização “bricsiana”. Aponta-se ainda o abismo entre as massas populacionais da China e da Índia, por um lado, e as do Brasil e da Rússia (para não falar da África do Sul), por outro, além de assimetrias não desprezíveis entre suas dimensões territoriais.

Não bastassem essas dessemelhanças, um componente político fundamental divide o grupo entre aqueles que têm assento

permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e os que apenas aspiram a tê-lo. Pouco ou nada haveria, portanto, a justificar ou explicar a existência do agrupamento e muito menos o fato de seus encontros fazerem-se no mais alto nível político, de chefes de Estado e/ou de governo.

O BRICS tinha tudo para não existir. Mas a realidade política não se pautou pela mesma lógica. Em primeiro lugar, porque, não obstante suas diferenças, todos tinham alguns objetivos comuns e sua união potencializaria as chances de alcançá-los. Em segundo, porque a crise de 2008 propiciava condições politicamente ideais para a consecução daqueles objetivos a curto prazo, ao colocar em evidência, numa escala sem precedentes no pós-guerra, as debilidades do sistema financeiro internacional. Não seria possível conter o dano ao sistema sem a cooperação das economias emergentes, abrindo-se assim a oportunidade para que estas fizessem valer seus interesses.

É ilustrativa, nesse sentido, a Declaração que os quatro chefes de Estado ou de Governo emitiram ao final de seu primeiro encontro, em Ecatimburgo. Ali não se encontra uma doutrina, mas, antes, algo que se assemelharia a um ideário, calcado numa leitura crítica da distribuição de poder nos sistemas de governança global. Os países emergentes e em desenvolvimento devem ter sua representação aumentada nos órgãos de governança financeira, diz a Declaração, explicitando um componente não desprezível de afinidade entre os quatro. Note-se que naquela Declaração, não apenas a vertente financeira, mas também a vertente política dessa aspiração está presente, embora esta última esbarre nos limites que impõe a diferença de estatura entre os membros do grupo no plano institucional, conforme já apontado acima (Conselho de Segurança).

Há aspectos nessa união dos quatro que não parecem ter atraído maior atenção dos analistas. Era evidente que, ao decidirem

reunir-se separadamente do G7 (realizando às avessas a profecia de O'Neill, que os via como futuros membros daquele outro agrupamento), os BRICs trabalhavam com a premissa de que havia, nessa união, potencialidades a serem exploradas. Menos evidente, porém, e de igual interesse analítico, são os pressupostos dessa união, a saber, a imagem que cada um dos participantes fazia de si mesmo e, em segundo, a aceitação dessa imagem pelos seus pares, com percepções recíprocas que certamente diferiam, mas que não anulavam o critério de compatibilidade e congruência do grupo.

Ocorreu, portanto, o que se poderia denominar “reconhecimento cruzado de autoavaliações”, pelo qual cada um dos integrantes do grupo via a si mesmo como detentor de um *status* diferenciado e era reconhecido como tal pelos demais. Na Declaração de Ecaterimburgo, chamam atenção as referências a “países emergentes e em desenvolvimento”, sinalizando que, naquele momento, os BRICS assumiam uma diferenciação entre eles e os demais, ainda que o termo “emergentes” possa incluir, além dos próprios BRICS, outros países não especificados. Houve, de todo modo, um consenso em torno de um *status* singular que o grupo conferia a si mesmo.

Portanto, não obstante tudo o que o negava, o BRICS decidiu afirmar sua existência política e o fez num momento em que o capitalismo em crise oferecia às economias emergentes “condições ótimas” para fazer valer uma agenda reformista.

II. ATUAÇÃO INTERNA E EXTERNA

A curta perspectiva temporal deixa pouco espaço para uma aferição da ação do grupo, mas vale elencar alguns fatos de maior interesse. Coloca-se o foco aqui tão somente no que se poderia chamar a *agenda econômica*, por oposição a uma *agenda política*.

É importante distinguir, neste sucinto panorama, as ações extrabloco daquelas que têm por objetivo promover as relações dos membros do bloco entre si.

Examinada a ação externa do BRICS, extrabloco, ou seja, no cenário global, é forçoso reconhecer que o agrupamento desempenhou papel relevante na coordenação macroeconômica que o G20 executou a partir de 2008. De certa forma, o BRICS fez da agenda do G20 sua própria agenda, cooperando com os demais no conjunto de estímulos monetários e fiscais que permitiram conter a primeira fase da crise (2008-2009). Na ótica “bricsiana”, porém, medidas conjunturais de combate à crise exigiriam contrapartidas estruturais. Resumidamente, estas últimas diziam respeito, por um lado e predominantemente, a mudanças na governança financeira global e, por outro, ao modelo de comércio internacional que deveria prevalecer na conclusão da Rodada de Doha da OMC. Na essência, esses dois conjuntos significavam: (1) maior poder de voz e de voto no FMI e no Banco Mundial, e (2) o fim do protecionismo e dos subsídios da política agrícola das economias avançadas e a preservação de “policy space” para proteção da indústria doméstica nos países em desenvolvimento, aqui incluídos Brasil, Índia e China (a Rússia só aderiu à OMC em 2012).

Dessa agenda, o BRICS logrou avanços (ainda tidos pelo grupo como insuficientes) na reforma da governança das instituições financeiras. Quando passar a vigorar, a reforma alcançada em 2010 para a redistribuição de quotas no FMI colocará os quatro membros originais do grupo entre o dez principais cotistas (o Brasil ocupando a 10ª posição).

Em sua ação mais recente, o grupo coordenou com êxito o aporte de recursos adicionais ao FMI de US\$ 75 bilhões (US\$ 43 da China, US\$ 30 bilhões distribuídos igualmente entre Brasil, Índia e Rússia, e US\$ 2 bilhões da África do Sul). Ao fazê-lo, o BRICS deixou claro que entendia essa contribuição como ponte para a próxima reforma de quotas, quando esperava ver novamente reforçada sua representação.

Em ambos os casos, houve atuação coesa, amparada em perfeita coincidência de objetivos e em escolha correta do *timing* político. Não resta dúvida de que foi o movimento conjunto do grupo, no âmbito do G20, que permitiu não só assegurar a ascensão de cada um de seus integrantes na hierarquia do FMI, mas também sua presença em diversos organismos internacionais de caráter regulatório¹. Em foro outro que não o G20 e em conjuntura outra que não a de crise, a mudança não teria sido alcançada de forma tão expedita.

Mas a coesão do BRICS na área financeira ainda se mostra deficiente, como se depreende de sua incapacidade de patrocinar ou apoiar candidatos únicos aos cargos de Diretor-Gerente do FMI e de Presidente do Banco Mundial, apesar de declarações públicas principistas emitidas nesse sentido.

Tampouco foi possível lograr solução na esfera comercial, onde persiste o impasse que paralisa a Rodada Doha, na OMC².

Em suma, o BRICS pautou suas ações “externas”, na esfera econômica, pela agenda do G20, buscando imprimir-lhe uma leitura diferenciada e logrando êxito parcial.

Paralelamente, vêm-se observando esforços do grupo na definição de uma agenda autônoma, intrabloco. Até 2012, os encontros empresariais que se realizavam à margem das Cúpulas constituíam a iniciativa de maior visibilidade. No primeiro semestre deste ano, porém, três projetos de envergadura começaram a tomar corpo: acordos de *swap* bilaterais entre os bancos centrais do grupo, cria-

1 É o caso do FSM (*Financial Stability Board*) e do BCBS (*Basel Committee on Banking Supervision*), que reúnem os maiores bancos centrais, bem como da IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*), que congrega as principais comissões de valores mobiliários. Como se sabe, é no âmbito desses organismos que vem sendo conduzida a grande reforma regulatória do sistema financeiro internacional, com disciplinas mais estritas para diferentes tipos de operações e de produtos.

2 A Rússia somente aderiu à OMC em 2012, o que faz com que qualquer referência à ação do BRICS dentro daquele organismo antes dessa data diga respeito apenas a África do sul, Brasil, China e Índia.

ção de um *pool* de moedas de reserva formado por contribuições individuais dos membros (ao estilo dos acordos de Chiang Mai) e o início de estudos para a criação de um banco de desenvolvimento.

Embora independente da ação dos governos, o comércio dos membros do BRICS entre si merece ser mencionado, até porque sinaliza mudanças quase estruturais nos fluxos comerciais de seus integrantes.

A constatação que salta aos olhos é a de que, embora os números, em forma agregada, aparentem extraordinário dinamismo nas relações comerciais intra-BRICS e do BRICS com o resto do mundo, a China é o grande polo verdadeiramente dinâmico, seja dentro do bloco seja fora dele. São os números chineses que conferem ao bloco um brilho especial.

Em 2011, o BRICS registrou exportações intrabloco de aproximadamente³ US\$ 300 bilhões, porém, desse total, US\$ 134,6 bilhões corresponderam a exportações da China para os demais membros. No mesmo ano, as exportações do BRICS para o resto do mundo foi da ordem de US\$ 3 trilhões, dos quais US\$ 1,9 trilhão (63,3% do total) originou-se na China.

Em 2011, da lista dos dez maiores exportadores mundiais, apenas a China e a Rússia constaram, com a diferença de que a China figurou como maior exportadora mundial, respondendo por nada menos de 10,8% do total, com pauta extremamente diversificada, ao passo que a Rússia respondeu por 2,7% (com vendas concentradas em petróleo e gás). Já entre os dez maiores importadores, não apenas a China é a única a aparecer, como também figura em segundo lugar, com 9,5% do total mundial.

O país asiático é também o único membro do BRICS a constar, com proeminência, da lista de fornecedores e importadores de todos os demais BRICS em 2011: aparece tanto entre os 10 principais

3 Os dados da Índia ainda não foram fechados. Trabalha-se, portanto, com estimativa.

importadores de cada membro (principal importador do Brasil e da África do Sul, terceiro principal da Rússia e da Índia), quanto entre os 10 maiores fornecedores de cada um de seus pares (principal fornecedor da Índia, da Rússia e da África do Sul, e segundo do Brasil). Com posição muito distante da chinesa, em segundo lugar no *ranking* de exportadores/importadores intrabloco aparece a Índia.

A fulgurante ascensão da China no mapa do comércio internacional colocou-a na condição de novo polo comercial, no que era antes um cenário dominado pelos EUA, Europa e Japão. Na verdade, 1/3 das exportações chinesas é destinado a esses três outros polos.

Nesse movimento, o Brasil, a Rússia e a Índia também ampliaram substancialmente suas relações comerciais com a China. No entanto, na atual configuração, estes três BRICS exibem uma dependência muito maior daquele país como mercado para o escoamento de seus produtos do que a recíproca. Isso não obstante, dado o ritmo vertiginoso de crescimento das exportações da China para os demais BRICS, esse quadro pode estar em processo de lenta mutação. É o que revelam os números de 2011, ano em que a África do Sul, o Brasil, a Índia e a Rússia, em conjunto, absorveram produtos chineses com valor próximo a US\$ 135 bilhões, cifra que já corresponde a 40% das vendas da China aos EUA, seu maior mercado.

Visto sob ótica estritamente comercial, o BRICS assemelha-se hoje a um sistema radial, em que a China é o núcleo do qual se irradiam os fluxos com os demais membros do grupo e para o qual convergem os fluxos que nascem nestes últimos, não havendo ainda um tecido de relações comerciais que envolva a todos. É possível arguir que a pujança da relação entre a China e seus pares não existiria, se não estivesse também em curso um acelerado crescimento entre estes últimos, capaz de alimentar as correntes de comércio no volume em que se produzem. Mas a diferença de escala entre a China e os demais não deixa dúvidas quanto à centralidade daque-

le país como força propulsora. Essa configuração radial é espontânea, ou seja, não tem qualquer relação direta com a existência do BRICS como grupo. Ao contrário: a competitividade industrial da China faz do comércio uma área de certa sensibilidade para alguns de seus pares.

Infere-se que a atuação externa do BRICS, quando persegue objetivos de governança, tem sido mais frutífera do que aquela que exerce intrablocos, onde só agora começam a delinear-se iniciativas de alguma visibilidade (acordos de swap, *pool* de reservas e banco de desenvolvimento). Além disso, a incapacidade do BRICS de exercer papel de maior influência na eleição do novo Diretor-Gerente do Fundo e do presidente do Banco Mundial mostrou os limites de sua atuação, mesmo em questões de governança econômica global. A eficácia do BRICS, portanto, parece ainda depender de uma coincidência virtualmente absoluta de posições entre seus membros, quesito não atendido no caso da escolha dos dirigentes das duas grandes instituições financeiras.

Em suma, questionar o BRICS sob o argumento de falta de afinidade política entre seus integrantes e de disfuncionalidade operacional não contribui para a melhor compreensão de seu escopo e de seu *modus operandi*. Um enfoque mais instigante seria o de buscar entender o que sustenta o grupo como fenômeno político. Nessa linha, a resposta preliminar é a de que os membros encontram um “valor” na preservação do agrupamento, valor esse que será, obviamente, diferenciado para cada um deles. Sua identificação no nível individual seria um aspecto de evidente interesse analítico.

Sem prejuízo dessa diferenciação entre os cinco países, o valor que o grupo gera apresenta dois componentes comuns a todos os seus membros, ainda que os benefícios não sejam auferidos na mesma escala por todos eles. O primeiro desses componentes é o de ganho de poder, aí entendidos peso político e capacidade

de ação ampliados, maiores, portanto, que os de cada um de seus membros, tomado isoladamente. Embora possa parecer óbvio, esse dado explica por que, mesmo a China, cujo peso específico distingue-se dos demais, entenda útil, em certos casos, atuar com o rótulo do BRICS, ao invés de fazê-lo sozinha. Além da legitimidade que o peso político dos outros quatro confere, a ação coesa do grupo pode viabilizar aquilo que nenhum de seus membros lograria agindo isoladamente. O outro componente é um ganho de imagem que deriva do que se poderia denominar a “marca” BRICS, cujos benefícios são perceptíveis, porém de difícil mensuração, dada sua característica de *soft power*.

III. O CASO BRASILEIRO

Consideram-se aqui aquelas duas dimensões de valor na participação do Brasil no grupo.

A crise de 2008 encontrou o Brasil em fase de acelerado crescimento. Seu PIB caminhava para o patamar de US\$ 1,6 trilhão, colocando o País na 9ª posição no *ranking* mundial (atrás da Rússia, mas já à frente da Espanha). Falava-se, então, num círculo virtuoso.

Essa avaliação traduzia-se em ganhos políticos, conforme atestavam os repetidos convites que o G7/8 dirigia ao Governo brasileiro para participar, como “convidado”, da parte final de suas reuniões de Cúpula anuais. Estava em curso, portanto, como sugerira O’Neill, um processo de lenta cooptação. Naquele mesmo ano, na Cúpula do G8 em Toyako, Japão, em julho, quando já eram claros os indícios de uma crise no segmento *subprime* do mercado hipotecário norte-americano, o Presidente Lula mais uma vez foi convidado e compareceu. Foi a última. Pouco depois, a falência do Lehman Brothers e o sentimento de pânico que se apoderou dos mercados encarregar-se-iam de colocar à mesma mesa, sem convites nem cooptação, todos os integrantes do G20. Sete meses mais

tarde, em junho de 2009, o BRICS fazia sua aparição em cena, com a realização da Cúpula de Ecatimburgo.

Dessa sequência de acontecimentos pode-se inferir que a crise de 2008 precipitou o reconhecimento do Brasil como ator global e o fez em condições politicamente mais favoráveis do que teria sido o caso no modelo de cooptação. O Brasil não compareceu ao G20 por cortesia dos países ricos, mas, sim, como membro de pleno direito.

Quase simultaneamente, Brasil, Rússia, Índia e China passaram a desempenhar papel de relevo nos esforços de sustentação da economia mundial, avaliada, à época, como passível de forte contração ou colapso. Ao reunirem-se pela primeira vez em Ecatimburgo, aqueles quatro países emitiram seu primeiro comunicado à imprensa, onde transparece com clareza uma autoavaliação do novo peso específico que passavam a ter no cenário econômico (processo de reconhecimento cruzado de autoavaliações, mencionado acima). Sua ação, a partir daí, adquiriu visibilidade dentro do G20, particularmente nas discussões sobre a reforma do FMI, onde o grupo obteve êxito.

É inescapável a conclusão de que, se o reconhecimento “formal” do novo *status* do Brasil deu-se com o surgimento do G20, foi a criação do BRICS que permitiu traduzir esse novo *status* em algum aumento quantificável de influência. Sem a atuação sintonizada do BRICS, não teria sido possível gerar a pressão política necessária, dentro do G20, para que se alcançasse a nova distribuição de quotas no Fundo. Vale notar, por outro lado, que essa reforma – tida como ainda insatisfatória – somente foi alcançada com rapidez, porque o G20 propiciou ao BRICS o cenário perfeito para fazer valer seus interesses e potencializar sua ação. Como quer que seja, o ganho de poder obtido pelo Brasil, ao atuar com os demais BRICS, parece perfeitamente refletido nesse caso.

Visto sob a ótica da imagem, o BRICS, no momento e nas circunstâncias em que foi criado, constituiu, para o Brasil, a oportunidade dentro da oportunidade: um duplo reconhecimento de *status*. O G20 reconheceu no Brasil a condição de economia emergente relevante no cenário econômico mundial e o BRICS alçou o País a uma categoria especial entre as economias relevantes (há outros emergentes, dentro do G20, que não integram o BRICS). É possível que o BRICS viesse à luz independentemente da crise de 2008 ou da criação do G20, mas foi o rápido encadeamento dos dois fenômenos, G20 e BRICS, que fez com que a participação neste último constituísse verdadeiramente um *plus*, um diferencial positivo para a imagem do país.

Esse ganho de imagem, embora menos tangível, é inquestionável. O BRICS é uma “marca de prestígio”. A ela estão associadas não apenas uma percepção de dinamismo econômico, mas também, de grande escala territorial e populacional. Somados, dinamismo e escala projetam o grupo como um conjunto de forças em ascensão. O futuro, por assim dizer.

Cabe, por fim, indagar de que modo o BRICS, na condição de plataforma de inserção internacional, pode servir aos interesses de desenvolvimento do País.

Até o momento, a resposta não parece estar em vantagens ou ganhos que possam derivar de uma maior interação entre os membros do grupo. As realizações intrabloco não são significativas, e as iniciativas mais recentes ainda não oferecem elementos para avaliação. O crescimento do comércio dentro do BRICS, notável por seu vigor, não decorreu de nenhum processo de liberalização implementado pelo grupo nem de atos de vontade de seus membros. Tem sido um crescimento espontâneo e, de resto, não necessariamente satisfatório para todos. Também têm crescido espontaneamente os investimentos, embora em escala bem mais modesta. Nenhuma iniciativa de maior significação está em curso na área de

cooperação científica e tecnológica, não obstante as declarações de intenções já emitidas. A resposta, portanto, parece residir precisamente naqueles ganhos de poder e de imagem referidos anteriormente e nos benefícios indiretos que daí possam derivar.

Em poder, como já assinalado, o ganho concreto maior, até o momento, consistiu na redistribuição de votos no FMI (e no Banco Mundial), pela qual o Brasil ascenderá à posição de décimo cotista do Fundo⁴. Na esfera comercial multilateral, não se registraram ganhos quantificáveis, mas, no âmbito da OMC, a frente “quase bricsiana” formada por Brasil, China, Índia e, mais recentemente, também a África do Sul (a Rússia só aderiu plenamente à OMC em julho de 2012) é que tem resistido às tentativas de países desenvolvidos de mudar o rumo da Rodada de Doha, a fim de ganhar maior acesso aos mercados das economias emergentes⁵.

No que se refere à imagem, os benefícios derivam da maior visibilidade de País e de sua economia no cenário econômico mundial. Para o investidor, o BRICS representa os mercados que é preciso mirar, por seu incomparável potencial de crescimento da demanda e das expectativas de boas taxas de retorno. Nas instituições financeiras privadas, criaram-se “índices BRICS” e lançaram-se fundos de investimento voltados exclusivamente para esses mercados. A mídia especializada difunde, com destaque, fatos e dados referentes ao desempenho econômico do BRICS, e o comportamento das bolsas de valores do grupo passou a compor os principais noticiários econômico-financeiros, mundialmente.

Para o Brasil, estar “colado” a essa marca significa maior atratividade para o investimento estrangeiro e, de forma ainda inci-

4 Vale notar que a reforma, quando implementada, dará ao BRICS poder de veto no Fundo.

5 Cabe registrar que nas ocasiões em que os ministros de comércio do BRICS reuniram-se, formal ou informalmente, o tema foi sempre o da Rodada Doha. A Rússia, na qualidade de observadora interessada, manifestou-se sempre em sintonia com os demais.

piente, porém já perceptível, melhores credenciais para o capital brasileiro em sua expansão externa, seja isoladamente seja em *joint ventures*. Até mesmo quando a identidade, finalidade ou operacionalidade do grupo são postas em questão, o ganho de visibilidade existe e esse ganho tem desdobramentos positivos. É lícito contra-argumentar que o crescimento do País e seus avanços na área social acabariam por gerar maior exposição internacional e uma percepção do Brasil como potência emergente por parte da comunidade internacional, como já vinha ocorrendo. Mas o surgimento do BRICS acelerou essa percepção e acrescentou algo mais.

Em suma, na esfera econômica, os benefícios para o desenvolvimento brasileiro da participação do País no BRICS são, portanto, indiretos, derivados, sem vínculo de causalidade óbvio, mas nem por isso menos reais.

Seria interessante explorar a recíproca desse aporte, ou seja, o que o Brasil aporta ao BRICS. Trata-se, porém, de uma análise que envolveria outras variáveis. De igual ou maior interesse seria explorar, como já indicado acima, o “valor” que os demais BRICS retiram de sua própria participação.

CONCLUSÃO

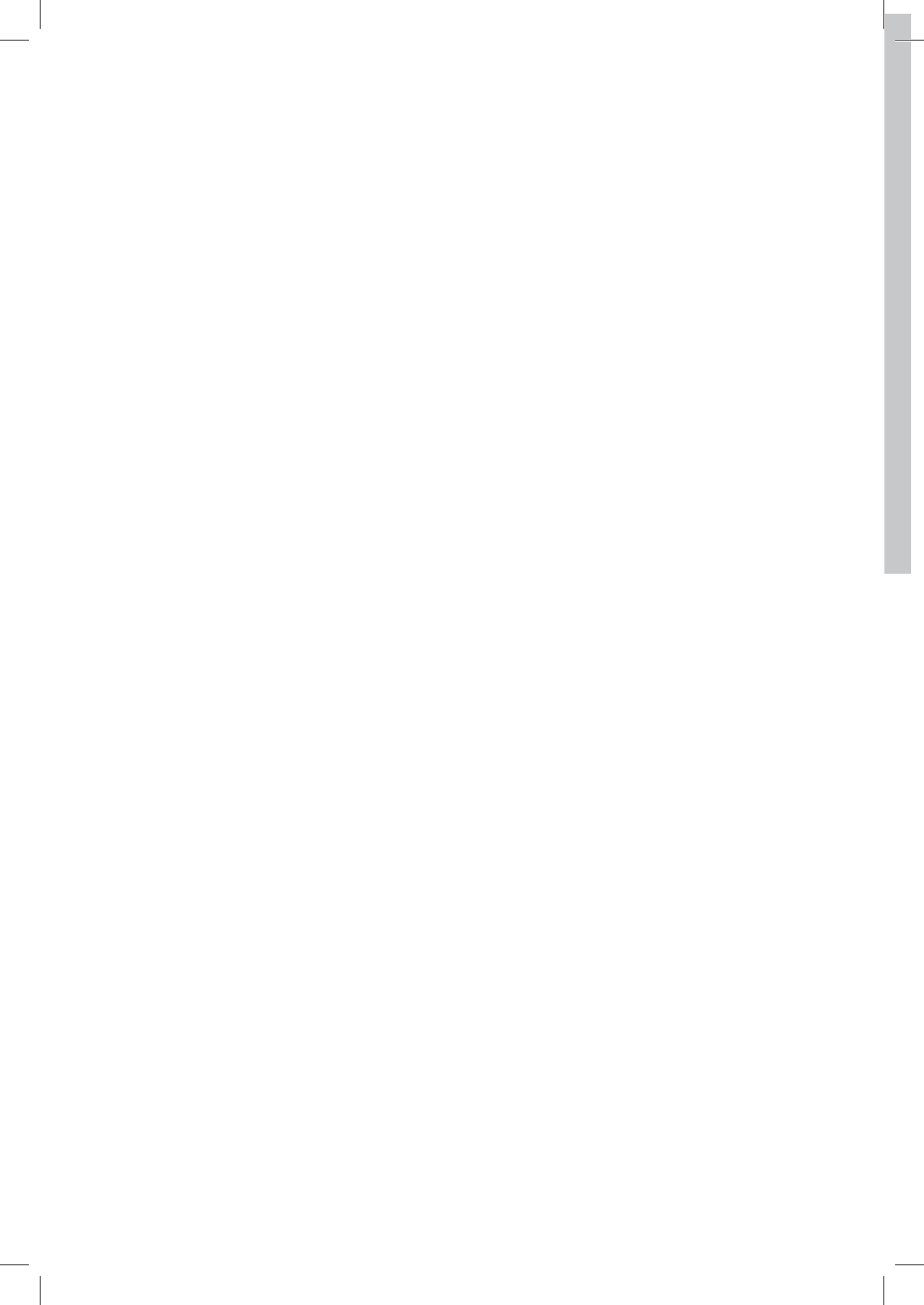
A decisão tomada pelos Chefes de Estado ou de governo de criarem o BRICS e seu reiterado desejo de continuarem mantendo reuniões anuais esvaziam o debate sobre a utilidade do grupo, a afinidade de seus membros ou sua disfuncionalidade. O BRICS é uma realidade política. Seu surgimento, não tendo sido espontâneo, mas, sim, decorrente da vontade de seus membros, constituiria, por si só, uma validação implícita. Mas o senso de oportunidade com que foi criado, diferenciando-se dos demais membros do G20 e usando o entorno e o poder do próprio G20 para atingir determinados objetivos, comprovou sua relevância como instrumento político.

A continuidade das reuniões de Cúpula sugere a existência de um “valor” que cada um de seus membros identifica na existência do agrupamento. Esse valor será diferente ou diferenciado em cada caso e variável na sua intensidade. Em comum, porém, ele consiste em ganho de poder (para a consecução de objetivos que, isoladamente, nenhum de seus membros lograria alcançar nos mesmos prazos ou condições) e em ganhos de imagem, de “marca”, com os benefícios, sobretudo econômicos, daí decorrentes.

No caso do Brasil, o BRICS potencializou a capacidade de ação do País no cenário econômico e significou um diferencial positivo em sua imagem como economia emergente dentro do G20 (um duplo reconhecimento de seu novo *status*). Os benefícios derivam dessa maior exposição. São de mensuração difícil, mas, nem por isso, menos reais.

O BRICS existirá enquanto o valor auferido por seus membros – ou pela maioria deles – o justificar. Haverá riscos de que interesses divergentes acabem por subtrair-lhe capacidade de ação, tanto externamente quanto intrabloco (esta última ainda por ser efetivamente demonstrada). Ou de que sua agenda se esgote. Ou ainda de que a “marca” deixe de gerar os benefícios da exclusividade. Até o momento, entretanto, não se observam sinais inequívocos que apontem para alguma dessas direções.

A discussão sobre a funcionalidade do BRICS tem pouca ou nenhuma relevância para a ação externa brasileira. Sua criação gerou valor e sua continuidade sugere que essa fonte não se esgotou. Cabe ao agente diplomático potencializar esse valor, identificando interesses que possam ser encampados pelo grupo, tendo presentes os limites dentro dos quais este pode fazer valer seu peso e sua capacidade de ação.





Os BRICS NO FMI E NO G20

Paulo Nogueira Batista Jr.

É diretor-executivo no Fundo Monetário Internacional, onde representa o Brasil, a Colômbia, a República Dominicana, o Equador, a Guiana, o Haiti, o Panamá, o Suriname e Trindade e Tobago. Formou-se em ciências econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 1977. Em 1978, concluiu o mestrado em história econômica pela *London School of Economics and Political Science*. Foi subsecretário de planejamento econômico do Ministério do Planejamento (1985-1986), assessor especial do ministro para assuntos de dívida externa do Ministério da Fazenda (1986-1987), chefe do Centro de Estudos Monetários Internacio-

nais da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, (1986-1989) e professor e pesquisador do Departamento Econômico da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (1989-2006).

Há controvérsias sobre o real significado e a importância prática dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Os críticos e céticos sustentam que o agrupamento é artificial, mais emblema ou marca do que realidade política. Aparentam para as enormes diferenças – históricas, culturais, políticas e econômicas – entre os integrantes. Duvidam de que os cinco países possam, de fato, atuar de forma coordenada.

É inegável que as dificuldades de coordenação dos BRICS são consideráveis. Mas também é inegável que os BRICS vêm marcando presença no campo internacional.

Tenho vivenciado esse processo de coordenação com seus avanços e suas dificuldades, desde 2008, no âmbito da diretoria do FMI e das reuniões do G20. Quando cheguei a Washington, em abril de 2007, os BRICS não existiam como aliança e realidade política. Na época, tratava-se realmente de uma mera sigla – inventada, como se sabe, por um economista do banco de investimentos Goldman Sachs, Jim O’Neill.

Na diretoria do FMI e no G20, a atuação conjunta dos quatro países (a África do Sul só se juntou ao grupo em 2011) começou em 2008, por iniciativa da Rússia. A primeira cúpula dos líderes dos BRICS realizou-se em Ecatimburgo, na Rússia, em 2009.

Os BRICS têm altos e baixos, momentos de maior proximidade e de maior distância, mas uma coisa é certa: essa tem sido para o Brasil a principal aliança desde 2008, pelo menos no que se refere a G20 e FMI. Ressalto: os BRICS muito mais do que outros países latino-

-americanos, mesmo os de maior porte. Por motivos que variam de país para país, os latino-americanos não têm tido papel tão relevante como aliados do Brasil no terreno financeiro internacional.

A ARTICULAÇÃO ENTRE OS BRICS

O diretor executivo da Rússia no FMI, Aleksei Mozhin, que está na instituição há 20 anos, disse em seminário recente na Brookings Institution, em Washington, que o surgimento dos BRICS foi a maior mudança na governança do Fundo desde a sua chegada à diretoria. Posso confirmar que, nos últimos cinco anos, a nossa atuação conjunta tem sido uma alavanca importante em vários temas estratégicos. A afinidade de pontos de vista é particularmente nítida entre as cadeiras brasileira, russa e indiana.

Os cinco diretores executivos dos BRICS no FMI se reúnem com muita frequência para coordenar posições sobre temas na pauta da diretoria ou iniciativas nossas. Cada passo do grupo demanda muita preparação e articulação. No caso de alguns países, notadamente a China, o processo de tomada de decisão é lento e complexo e inclui consultas a várias instâncias em Pequim. O esforço de articulação é trabalhoso, às vezes penoso, mas produz seus frutos. Em matéria de reformas de quotas e da governança do FMI, por exemplo, os BRICS atuam frequentemente de forma coordenada, inclusive preparando *statements* conjuntos para reuniões da Diretoria.

A principal dificuldade de coordenação interna dos BRICS é o peso desproporcional da China quando comparado ao dos demais países. Os chineses têm porte e recursos para, em alguns casos, enxergarem vantagens em negociar separadamente com os EUA e os europeus. Por esse motivo, entendimentos entre Brasil, Rússia e Índia funcionam às vezes como contrapeso à inclinação da China de atuar em faixa própria.

As dificuldades de coordenação entre os BRICS são naturais e inevitáveis. Refletem as diferenças de interesse, de dimensão econômica e de caráter político ou cultural. Apesar dessa diversidade, permanece o fato de que os cinco países têm demonstrado interesse consistente em atuar de maneira coordenada em muitos temas da agenda internacional.

Não se deve tampouco exagerar o significado dessas dificuldades de coordenação. Afinal, mesmo agrupamentos mais homogêneos e mais antigos, como o bloco europeu, se debatem com agudas divergências.

No FMI, a aliança entre os BRICS já é reconhecida como parte da paisagem. Como mecanismo de articulação, os BRICS se tornaram muito mais relevantes do que o G11, o tradicional agrupamento das 11 cadeiras da Diretoria Executiva comandadas por países em desenvolvimento¹. Apenas as cadeiras europeias têm coordenação mais estreita. A administração da instituição e os diretores executivos dos países avançados fazem o que podem para detectar e explorar diferenças de posições entre os BRICS.

Entre as capitais, a coordenação é dificultada pela distância geográfica. Mesmo assim, os ministros de Finanças e presidentes de Banco Central dos BRICS se reúnem com certa periodicidade – duas ou três vezes por ano, em média, nos anos recentes. E se falam com frequência, apesar das diferenças de fuso horário.

Os chefes de Estado e governo se encontram nas cúpulas anuais – foram quatro desde 2009, a última delas na Índia, em março de 2012. A próxima será na África do Sul, em março de 2013. A de 2014 será no Brasil. Os líderes dos BRICS também se reúnem por ocasião das cúpulas do G20. Por exemplo, em Cannes, em novembro de 2011, e em Los Cabos, em junho de 2012. No espaço de

1 O G11 inclui as cadeiras comandadas por Arábia Saudita, Argentina, Brasil, China, Egito, México/Venezuela, Índia, Irã, as duas cadeiras da África Sul-Saariana e a do Sudeste Asiático.

oito meses, os líderes dos BRICS se reuniram nada menos do que três vezes.

TRAÇOS COMUNS

O que os BRICS têm em comum? Para além de todas as diferenças, fundamentalmente o seguinte: são países de grande dimensão econômica, geográfica e populacional. Brasil, Rússia, Índia e China fazem parte dos dez maiores países do mundo em termos de PIB, área e população. Por isso mesmo, todos eles têm capacidade de atuar com autonomia em relação às potências ocidentais – os Estados Unidos e a Europa. Isso vale, sobretudo, para os quatro integrantes originais do grupo mas, creio, que crescentemente também para a África do Sul.

Esse é o aspecto crucial: a capacidade de decidir de forma independente. A grande maioria dos demais países emergentes e em desenvolvimento – mesmo os que têm certo porte – não possui essa capacidade, pelo menos não na mesma medida. Em muitos casos, o que ainda se vê é uma relação de estreita dependência e alinhamento mais ou menos automático aos Estados Unidos ou aos principais países da Europa.

Essa atuação independente também reflete, evidentemente, a posição econômico-financeira dos BRICS. Nenhum deles depende de capitais externos europeus ou norte-americanos ou da assistência financeira do FMI ou de outros organismos ainda controladas pelas potências tradicionais. Isso reflete *inter alia* a sua solidez fiscal, de balanço de pagamentos e de reservas internacionais. Nos anos recentes, os BRICS tornaram-se inclusive credores do FMI, participando com grandes somas dos empréstimos levantados pela instituição para fazer face à crise iniciada nos países avançados em 2008.

REFORMA DO FMI E O FUNDO DE RESERVAS DOS BRICS

Um dos acontecimentos mais significativos da cúpula do G20 em Los Cabos, no México, em junho, foi a reunião prévia dos líderes dos BRICS. A reunião foi antecedida de muita discussão entre os cinco países e tratou principalmente de dois temas – um deles totalmente novo.

O primeiro tema foi a decisão de confirmar o anúncio de novas contribuições ao financiamento do FMI. A China anunciou US\$ 43 bilhões adicionais; o Brasil, a Rússia e a Índia anunciaram US\$ 10 bilhões cada; África do Sul entrará com US\$ 2 bilhões. Na rodada anterior de levantamento de empréstimos para o FMI em 2009, os BRIC entraram com o equivalente a US\$ 92 bilhões – a China com US\$ 50 bilhões, Brasil, Rússia e Índia com US\$ 14 bilhões cada.

O total de US\$ 75 bilhões anunciado em Los Cabos ficou condicionado ao entendimento de que o FMI só lançará mão desses novos recursos depois que os fundos existentes na instituição tenham sido substancialmente utilizados. Esse ponto é importante para promover uma adequada distribuição do ônus entre os diferentes credores do FMI, como mencionou o comunicado emitido após a reunião dos BRICS.

O comunicado dos BRICS observou, também, que as contribuições foram anunciadas com base no entendimento de que as reformas do FMI serão plenamente implementadas, conforme acordo a que se chegou no G20 em 2010. Isso inclui, como se sabe, uma revisão abrangente do poder de voto e das quotas.

Essa observação reflete a insatisfação dos BRICS com o ritmo de implementação das reformas do FMI, que expressaram em mais de uma ocasião. Há muita inércia institucional e apego ao *status quo* no Fundo. Em razão disso, aumentou a disposição dos BRICS de considerar iniciativas na área monetária internacional fora do âmbito do FMI.

A grande novidade em Los Cabos foi exatamente o lançamento de um fundo ou *pool* de reservas dos BRICS. A iniciativa foi pacientemente costurada em entendimentos ao longo de maio e junho. Na reunião dos BRICS, em junho, formalizou-se a decisão de iniciar a discussão de um fundo de reservas comum. Os líderes dos BRICS pediram a seus ministros de Finanças e presidentes de Banco Central que trabalhem conjuntamente nesse tema e tragam os resultados para a próxima Cúpula dos Líderes dos BRICS, na África do Sul, em março de 2013. Posteriormente, foi criado um grupo de trabalho com representantes dos cinco países, sob coordenação brasileira.

Um fundo de reservas dos BRICS teria natureza preventiva e representaria a criação de um mecanismo de solidariedade financeira entre os cinco países, a ser acionado em momentos de dificuldade. As reservas somadas dos cinco países alcançam aproximadamente US\$ 4,3 trilhões – uma base mais do que suficiente para respaldar a iniciativa.

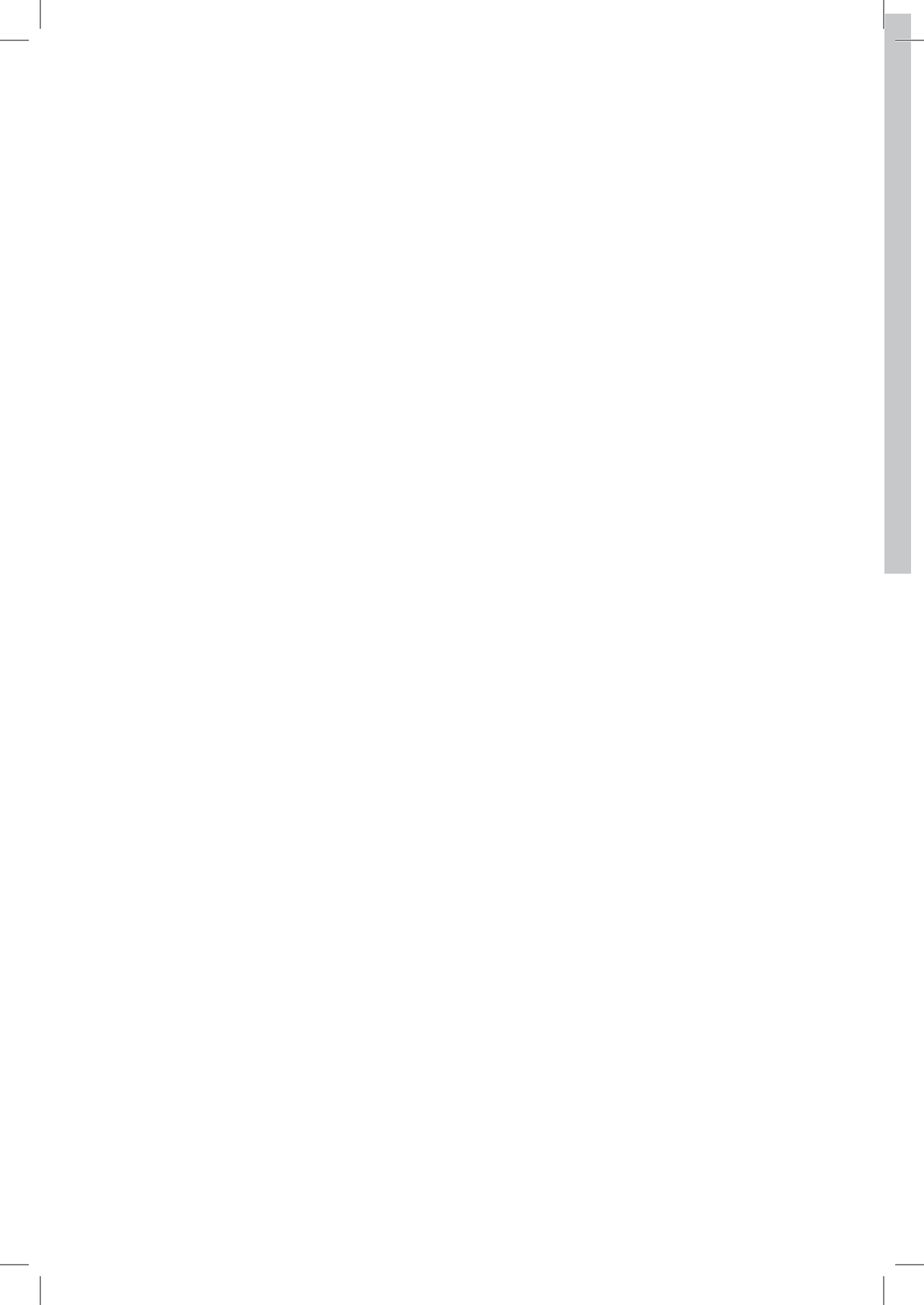
O fundo comum de reservas poderia ser acionado por qualquer país que eventualmente precisasse de apoio, de acordo com regras e procedimentos que estão sendo negociados. O fundo pode ser “virtual”, isto é, as reservas continuariam nos bancos centrais de cada um dos BRICS, só sendo desembolsadas se algum dos cinco países necessitarem de acesso aos recursos do fundo.

Ainda que não venha a ser utilizado com frequência, dado que a posição dos BRICS é sólida, a existência do fundo proporciona importante reforço adicional de confiança. A disposição de formalizar o início de uma discussão conjunta revela o estreitamento dos laços entre os BRICS e a sua disposição de enfrentar em conjunto os desafios do quadro internacional.

O ministro Antonio Patriota acertou, no meu entender, quando comparou a coordenação entre os BRICS à nossa aproximação

com os EUA no início do século XX, época do Barão de Rio Branco². Um grande legado do Barão, disse Patriota, é a capacidade de apreensão das mudanças: na época em que o dinamismo econômico e o eixo de poder mudavam da Europa para os Estados Unidos, ele teve a capacidade de estabelecer uma boa relação com os EUA. Transferindo para hoje, o movimento equivalente é a coordenação com os BRICS.

2 Em entrevista à "Folha de S. Paulo", publicada em 10 de fevereiro de 2012.





O BRICS E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL

Fernando Pimentel

Diplomata brasileiro. Formou-se em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (1991) e graduou-se no curso do Instituto Rio Branco em 1995. Foi coordenador-alterno no Grupo de Serviços do Mercosul entre 1997 e 1999, professor-assistente de política externa brasileira nos anos de 1999 e 2000, assessor no Gabinete do Ministro de Estado entre 1999 e 2001. Serviu nas Embaixadas Brasileiras em Washington (2001), em Nova Delhi (2004) e em Assunção (2007). Desde 2009 trabalha na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. Foi representante do Brasil no Grupo de Peritos do G20 sobre “financiamento das

mudanças do clima” (2009) e sobre “eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis” (2009). Foi chefe de delegação no grupo de trabalho do G20 sobre marco para crescimento forte, sustentável e equilibrado (2010) e presidente do subgrupo de trabalho do G20 sobre controle de capitais (2010), presidente do subgrupo de trabalho do G20 sobre mercados de *commodities* (2012) e presidente do grupo de trabalho sobre fundo contingente de reservas dos BRICS (2012). É secretário adjunto da Assessoria Internacional do Ministério da Fazenda desde 2010.

Desde a criação da sigla BRIC como chamariz para a carteira de investimentos em países emergentes do Goldman Sachs¹, em 2001, mas especialmente após a conformação do BRICS em uma instância de coordenação político-econômica, em 2009, analistas de diferentes países vêm buscando entender o significado do novo grupamento e sua relevância para uma nova ordem mundial em construção.

Ao longo da última década, o debate entre analistas evoluiu com a própria consolidação do BRICS. Muito já se falou, por exemplo, a respeito de quais países fariam jus à prestigiosa “marca”, com especialistas elegendo “candidatos naturais” que frequentemente correspondiam a preferências em portfólios de investimento. A constituição do BRICS em uma entidade político-diplomática e a decisão de se incorporar a África do Sul ao grupo, tornaram estéreis essas especulações. Os países do BRICS apropriaram-se da sigla e lhe conferiram identidade própria que não tem mais relação estrita com o tamanho ou taxa de crescimento de suas economias. Não há dúvidas de que o BRICS se reúne em torno da noção de países com economias emergentes, mas há outros critérios de participação. Um novo requisito essencial parece ser a predisposição e a capacidade de articulação no sentido de apresentar visões alternativas, não necessariamente antagônicas, ao atual ordenamento global².

1 A sigla BRIC, lançada por Jim O'Neill, incorporava apenas Brasil, Rússia, Índia e China.

2 Sobre esse tema, Carlos Cozendei enfatiza a “construção de novos consensos, em oposição a uma estratégia de inserção por adaptação e reconhecimento, em que os países desenvolvidos permanecem como juízes”; in COZENDEI, Carlos Márcio. BRIC a BRICS em um mundo em transição in: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2012, p. 114.

Superado o debate sobre “quem são os países do BRICS”, o foco parece centrar-se agora sobre seu potencial para atuar efetiva e coerentemente para moldar a realidade internacional. Tal debate oferece um amplo espectro de opiniões que foi bem sintetizado pelo Embaixador Gelson Fonseca Jr.:

[A resposta sobre o papel futuro do BRICS] Pode variar da negação (os países serão importantes individualmente, mas não como grupo...) até a aceitação de que a ordem nova multipolar se identificaria, em parte, com a ascensão do bloco. As respostas negativas acentuariam as diferenças internas dos seus membros; as positivas as semelhanças³.

Especialmente entre os analistas mais céticos em relação ao papel do BRICS, parece predominar não apenas a ênfase nas diferenças internas de seus membros, mas também uma tendência a considerar como prova definitiva da relevância internacional do agrupamento nada menos do que o completo alinhamento político-econômico. Segundo essa visão, o BRICS só poderia ser considerado como um bloco relevante no cenário internacional se pudesse acordar posicionamentos comuns sobre todos os principais temas da agenda internacional, desde a reforma do Conselho de Segurança da ONU e das instituições de Bretton Woods, até as negociações sobre mudança do clima, passando pelas diferentes crises políticas no Oriente Médio, a melhor estratégia para enfrentar a crise econômica internacional, a questão do desarmamento nuclear, e as negociações comerciais na OMC. Trata-se de um teste impossível pelo qual sequer a União Europeia passaria.

Não se trata aqui de ignorar os muitos questionamentos e dificuldades que as significativas diferenças entre os membros do BRICS podem trazer para a eficiência e o bom funcionamento do

3 Cf. FONSECA Júnior, Gelson. BRICS: notas e questões in: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2012, p. 18.

bloco. É necessário, no entanto, buscar parâmetros objetivos para auferir não apenas o potencial de atuação dos BRICS, mas, principalmente, sua utilidade para o Brasil como plataforma (certamente não exclusiva) de ação internacional.

O presente texto busca contribuir para o exame dessas questões não a partir de uma projeção de como o BRICS poderá vir a funcionar no futuro ou qual seria seu escopo máximo de atuação, mas a partir da análise de como o agrupamento vem atuando nas áreas de competência dos Ministros de Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais do BRICS. Essa atuação no campo da diplomacia financeira internacional inclui, além das negociações no âmbito do G20⁴, do FMI e do Banco Mundial⁵, as novas iniciativas no sentido da criação de um banco de desenvolvimento capitaneado pelo BRICS e da constituição de um *pool* virtual de reservas entre seus membros.

A DIPLOMACIA ECONÔMICO-FINANCEIRA DO BRICS

A coordenação e a implementação de iniciativas no campo econômico-financeiro está entre as principais vocações do BRICS. A primeira cúpula de Ecatimburgo, em junho de 2009, foi precedida de duas reuniões de Ministros das Finanças do agrupamento⁶, e quase a metade dos principais parágrafos operativos do Comunicado de Líderes do (então) BRIC fazia referência à crise econômica global, que, à época, atravessava sua fase mais aguda.

De maneira sintética, no que concerne à agenda dos Ministérios de Finanças, os Líderes do BRIC defenderam (i) a consolidação

4 Cópias eletrônicas de todos os comunicados do G20 a que este texto faz referência podem ser acessadas no site: <<http://www.g20.utoronto.ca/>>.

5 No Brasil, as três áreas são de responsabilidade precípua do Ministério da Fazenda.

6 A primeira em 7 de novembro de 2008, em São Paulo, e a segunda em 13 de março, em Horsham, Reino Unido.

e o fortalecimento do G20 no combate à crise e a implementação tempestiva de suas decisões por seus países-membros e também pelas “organizações internacionais relevantes”; (ii) a reforma das organizações de Bretton Woods (FMI e BIRD), inclusive no que tange à escolha de seus dirigentes, de maneira a ampliar a representatividade dos países em desenvolvimento e das economias emergentes; (iii) a reforma da arquitetura financeira internacional, para reforçar a regulação financeira e aumentar a transparência dos processos decisórios das organizações financeiras internacionais; (iv) o combate ao protecionismo e a retomada da Rodada Doha da OMC; e (v) o aumento dos recursos financeiros destinados aos países mais pobres afetados pela crise.

O Comunicado de Ecaterimburgo, em seus aspectos econômicos, refletiu ideias que foram debatidas previamente nas reuniões de Ministros de Finanças em São Paulo e em Horsham, e explicitou as prioridades e objetivos que pautariam a atuação futura nesta área. Note-se que, com poucas exceções, essas propostas dos BRICS foram atendidas, no todo ou em parte, ao longo dos três anos subsequentes.

A intensa articulação entre os países do BRICS foi crucial para a consecução dos objetivos delineados por seus Líderes em Ecaterimburgo e, posteriormente, em Brasília, Sanya e Nova Delhi. Além da coordenação em torno das cúpulas do BRICS propriamente ditas, foram realizadas, entre dezembro de 2008 e junho de 2012, dois encontros em nível presidencial à margem das cúpulas do G20 de Cannes e de Los Cabos, e nada menos de que onze reuniões de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais do BRICS. Um total de dezoito reuniões no mais alto nível que, por sua vez, foram precedidas de várias negociações e reuniões de coordenação em diferentes níveis técnicos.

O BRICS NO G20

O G20, para emprestar as palavras do Embaixador Rubens Ricupero, “consubstancia a expressão mais cabal da busca de uma estrutura nova de governança mundial”⁷. É também o foro por excelência para atuação coordenada dos Ministérios de Finanças do BRICS⁸. Além de sua grande relevância como o novo *locus* para a discussão dos grandes temas econômico-financeiros globais, no qual os países emergentes atuam em igualdade de condições com as grandes economias avançadas, a abrangência da agenda do G20 permite aos países do BRICS influenciarem os trabalhos de outros foros e organismos internacionais com estruturas de governança não paritárias, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

Entre os países do G20, nos últimos anos, dois⁹ temas têm predominado no campo da coordenação de políticas macroeconômicas: a correção dos “desequilíbrios econômicos globais” e o debate sobre a sustentação ou retirada de estímulos fiscais como melhor estratégia para fazer frente à atual fase da crise econômica mundial.

Como seria de se esperar diante de temas tão amplos e controversos, há divergências entre os países do BRICS em pontos importantes da agenda macroeconômica do G20. A defesa pelo Brasil da adoção de taxas de câmbio flutuantes por todos os países do G20, por exemplo, não encontra eco em todos os países do BRICS, em particular na China. No entanto, apesar dessas diferenças, os paí-

7 Cf. RICUPERO, Rubens. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional in: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2012, p. 306

8 É sintomático que a grande maioria das reuniões de Ministros de Fazenda e Presidentes de BCs dos BRICS ocorra à margem das reuniões ministeriais do G20.

9 Desde a Cúpula de Cannes, assumiu grande relevância também a questão da estabilidade do sistema financeiro em função da crise das dívidas soberanas europeias e, nesse contexto, dos recursos adicionais para o FMI. Esse tema será tratado mais adiante, na seção dedicada ao FMI. Além disso, tanto a questão dos desequilíbrios globais, quanto a questão dos estímulos econômicos são tratadas em grupo especializado do G20 o “framework for strong, sustainable and balanced growth”.

ses do BRICS compartilham diagnósticos e estratégias de combate para a crise econômica global largamente convergentes, o que contribui significativamente para a negociação e a defesa de posições comuns no âmbito do G20.

De maneira geral, o BRICS defende a adoção continuada de políticas equilibradas de crescimento como a melhor estratégia de superação da crise econômica global¹⁰. Tal estratégia implicaria a adoção de um conjunto adequado de estímulos fiscais e monetários por parte de todos os países do G20, a manutenção e aprofundamento do esforço regulatório sobre as atividades financeiras, e um esforço de catalisação do potencial de crescimento dos países em desenvolvimento mediante políticas específicas de estímulo e de financiamento.

Como corolário dessa visão, o BRICS rejeita a tese de que caberia essencialmente aos países emergentes impulsionar a economia global, enquanto economias avançadas, principalmente na Europa, acelerariam políticas rigorosas de consolidação fiscal¹¹. Tal proposição embute a expectativa de países avançados de que a adoção de políticas fiscais fortemente contracionistas, associadas a políticas monetárias expansionistas, lhes permitiria, simultaneamente, ajustar as economias domésticas e “crescer para fora”, com foco em exportações para os emergentes.

Pela mesma lógica, o BRICS critica a exagerada ênfase em políticas monetárias acomodáticas heterodoxas adotadas pelos principais países avançados (EUA, Zona do Euro, Reino Unido e Japão). Na ausência de estímulos fiscais capazes de ajudar a absorver os recursos injetados na economia, tal prática tende a produzir excesso de liquidez global que “vaza” para os mercados emergentes e para

10 Em 2010, o BRICS atuou em conjunto com os EUA para impedir que o G20 endossasse a retirada coordenada dos estímulos econômicos adotados em 2008 e 2009, preservando margem de manobra que se revelaria crucial com o subsequente recrudescimento da crise com foco europeu.

11 Também por esse motivo, os BRICS se alinharam, em 2010, contra a proposta norte-americana de criação de limites arbitrários para déficits e superávits comerciais entre os países do G20.

os preços de *commodities*, gerando inflação e desequilíbrios que podem comprometer o crescimento, principalmente nas economias mais dinâmicas.

Como se nota, apesar de divergências pontuais ou diferenças de ênfase em relação a um ou outro ponto específico, o BRICS tem defendido uma visão razoavelmente consistente acerca dos desafios da agenda econômico-financeira global. Ainda mais importante: essa coincidência de diagnóstico e a disposição de coordenar posições têm permitido aos países do BRICS, particularmente o Brasil, incorporar com sucesso muitos de seus pontos de vista, de suas preocupações e de suas prioridades na agenda macroeconômica do G20. Essa capacidade de influenciar a agenda econômica internacional pode ser percebida nos próprios comunicados ministeriais e de líderes do G20, bem como nos resultados específicos em seus diferentes grupos de trabalho¹².

É interessante notar, a esse respeito, como a maior interação entre os países do BRICS contribui para a formação *ad hoc* de parcerias efetivas para influenciar, via G20, processos decisórios contrários aos seus interesses em outros foros. A controvérsia em torno da incorporação dos controles de capital no *mainstream* das ferramentas de política econômica, em 2011, oferece um bom exemplo desse fenômeno. No final de 2010 e início de 2011, países desenvolvidos, no âmbito do FMI, faziam crescente pressão sobre países emergentes para a criação de um conjunto de regras sobre a utilização de controles de capital e medidas macroprudenciais.

12 Por exemplo as referências aos efeitos colaterais de políticas monetárias de países desenvolvidos a partir da Cúpula de Seul: "Advanced economies, including those with reserve currencies, will be vigilant against excess volatility and disorderly movements in exchange rates. Together these actions will help mitigate the risk of excessive volatility in capital flows (...)". Ou ainda referências à priorização do crescimento no curto prazo, que figuram desde a Cúpula de Pittsburgh: "In the short-run, we must continue to implement our stimulus programs to support economic activity until recovery clearly has taken hold", e também em Los Cabos: "To address near-term risks, promote confidence, ensure economic and financial stability, and bolster the economic recovery, we have agreed on the following actions (...)".

Essencialmente, tratava-se da ideia de que controles de capital só deveriam ser usados *in extremis*, após todas as outras alternativas de política econômica terem sido esgotadas.

O Brasil, com apoio principalmente da Índia¹³, liderou grupo negociador no âmbito do G20 que garantiu a flexibilidade e a margem de manobra necessárias para a utilização de controles de capital, e consolidou visão alternativa àquela do FMI sobre controle de capitais¹⁴. Entre outras coisas, o documento afirma que:

Capital flow management measures may constitute part of a broader approach to protect economies from shocks. In circumstances of high and volatile capital flows, capital flow management measures can complement and be employed alongside, rather than substitute for, appropriate monetary, exchange rate, foreign reserve management and prudential policies.

E, ainda, que:

There is no one-size-fits-all approach or rigid definition of conditions for the use of capital flow management measures. Country-specific circumstances have to be taken into account when choosing the overall policy approach to deal with capital flows¹⁵.

Como se pode notar, o documento atende perfeitamente às necessidades de margem de manobra do Brasil que vê na utilização desses tipos de controle instrumentos importantes de política

13 Ao longo do ano, juntaram-se à “coalizão”, paulatinamente, África do Sul, Rússia, Indonésia, Argentina e Turquia. A China, que já conta com políticas muito mais restritivas de controle de capital, priorizou a defesa de suas políticas, mas sua delegação, embora não vocal, foi solidária às posições dos demais.

14 O Subgrupo de Trabalho sobre Controles de Capital, copresidido por Brasil e Alemanha, negociou as “Conclusões Coerentes sobre Controles de Capital”, que foram endossadas pelos Líderes do G20 na Cúpula de Cannes.

15 G20 Coherent Conclusions on Capital Management Policies (anexo ao comunicado de Cannes).

econômica, e que, à época, vinha fazendo amplo uso de controles de capital e medidas macroprudenciais no intuito de combater a apreciação exagerada do real.

Ao ampliar a influência de seus membros no G20, o BRICS funciona como plataforma importante não apenas para bloquear iniciativas indesejáveis em outros organismos internacionais, mas também para potencializar o poder de influência de seus países nesses mesmos organismos e foros econômicos. A atuação conjunta do BRIC¹⁶ durante todo o processo de reforma de quotas e voz do FMI entre 2009 e 2010 é certamente o exemplo mais emblemático dessa dinâmica.

O BRIC(S)¹⁷ E A REFORMA DAS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS

Embora os países do BRIC tenham atuado em consonância durante a reforma de quotas e voz do Banco Mundial acertada em 2009, tal interação, inclusive pela recente formação do agrupamento, ainda se deu em bases informais e *ad hoc*. Por essa razão, esse artigo focalizará o processo de reforma de quotas e voz do FMI transcorrido entre 2009 e 2010, no qual a atuação do BRICS foi um dado fundamental do processo negociador.

Desde a sua formação, o BRIC levantou a bandeira da renovação das instituições financeiras de Bretton Woods de forma a corrigir e eventualmente eliminar o grande déficit de legitimidade que mina a eficácia dessas instituições e que, no limite, ameaça sua própria viabilidade. Com uma atuação coordenada tanto no FMI quanto no G20, o BRIC, como bloco, passou a ser reconhecido como um dos principais interlocutores para a reforma.

16 A África do Sul ainda não fazia parte do agrupamento.

17 Quando disser respeito a períodos anteriores a 2011, essa seção utilizará o termo BRIC.

Em setembro de 2009, vinte dias antes da Cúpula do G20 em Pittsburgh, um comunicado emitido após reunião dos Ministros de Finanças do BRIC¹⁸ reafirmou a demanda por uma reforma significativa do FMI. É sintomático que o Secretário do Tesouro norte-americano, Tim Geithner, tenha pedido para participar dessa mesma reunião ministerial, na qual a reforma figurou com proeminência. A partir daquela data o BRICS consolidou sua posição como sólido bloco negociador e todo o processo da reforma começou a ser crescentemente influenciado pelo G20. Na Cúpula de Pittsburgh, houve uma paralisação na elaboração do Comunicado de Líderes, durante a qual as delegações da UE e do BRIC, em salas separadas, e com a mediação dos EUA, negociaram os parágrafos que norteariam a reforma do FMI até sua conclusão em dezembro de 2010, na Cúpula do G20 de Seul. A essência das discussões foi capturada no preâmbulo da Declaração de Líderes:

We are committed to a shift in International Monetary Fund (IMF) quota share to dynamic emerging markets and developing countries of at least 5% from over-represented countries to under-represented countries using the current quota formula as the basis to work from. Today we have delivered on our promise to contribute over \$500 billion to a renewed and expanded IMF New Arrangements to Borrow (NAB).

Ainda em 2009, o BRIC aderiu ao arranjo *New Arrangements to Borrow* (NAB) do FMI. O reforço desse mecanismo de linhas de crédito suplementares para o Fundo foi decidido no âmbito das medidas anticrise tomadas naquele ano. Na ocasião, o BRIC se coordenou para garantir o poder de veto conjunto em todas as decisões sujeitas a maioria qualificada (aquelas que requerem 85%

18 A referida reunião do BRIC ocorreu em 4 de setembro e foi presidida pelo Ministro Guido Mantega. A cúpula de Pittsburgh ocorreu entre os dias 24 e 25 de setembro.

dos votos)¹⁹ no NAB, inclusive a que ativa o acordo e torna todo o montante de recursos do arranjo²⁰ disponível para o FMI.

Ao longo de 2010, a reforma de quotas e voz centralizou os esforços negociadores do BRIC. O resultado final acordado em novembro daquele ano, na Cúpula do G20 de Seul, pode ser considerado um passo importante na “direção correta”, no qual todos os países do BRIC aumentaram a sua cota (o Brasil foi o segundo maior beneficiário depois da China) e houve algum progresso no que tange à representatividade de países em desenvolvimento²¹. Ficou, no entanto, aquém do objetivo mais amplo de assegurar a legitimidade do FMI e reequilibrar sua estrutura de governança para que países em desenvolvimento atinjam poder de voto compatível com seu crescente peso na economia global.

19 Inicialmente, Brasil, Rússia e Índia se comprometeram a contribuir cada um com US\$ 10 bilhões ao NAB, mas, para garantirem um poder de voto de 15%, que daria ao BRIC poder de veto, Brasil, Índia e Rússia concordaram em aumentar suas contribuições para cerca de US\$ 14 bilhões. A China contribuiu com US\$ 50 bilhões.

20 Atualmente cerca de US\$ 565 bilhões.

21 Na fase final do processo, o BRIC passou a organizar reuniões de coordenação com todos os países em desenvolvimento do G20, a fim de buscar estratégias comuns e ampliar a pressão por uma reforma significativa. O ganho líquido em termos de poder de voto dos países em desenvolvimento como um todo foi da ordem de 2,6 pontos percentuais. Além disso, há um compromisso de que México e Turquia passarão a contar com cadeiras próprias na Diretoria do Fundo.

FMI - Comparação de Resultados de Reformas (em %)

	Situação Pré-Reforma			Reforma 2008				Reforma 2010			
	Cotas	Poder de voto	Rank	Cotas	Varição de cotas (p.p)	Poder de voto	Rank	Cotas	Varição de cotas (p.p)	Poder de voto	Rank
África do Sul	0,859	0,854	25	0,784	-0,075	0,770	27	0,640	-0,144	0,634	34
Brasil	1,395	1,375	18	1,783	0,388	1,714	14	2,316	0,533	2,218	10
China	3,718	3,650	6	3,996	0,278	3,806	6	6,394	2,398	6,071	3
Índia	1,911	1,886	13	2,442	0,531	2,337	11	2,751	0,309	2,629	8
Rússia	2,732	2,690	10	2,494	-0,238	2,386	10	2,706	0,212	2,587	9
BRICS	10,615	10,455		11,499	0,884	11,013		14,807	3,308	14,139	
EMDCs	-	-	-	0,0	1,768	2,7	-	2,8	2,7	2,6	-

A fim de dar continuidade ao processo de renovação do FMI, por pressão do BRIC, foi acordada a realização de nova rodada de reforma de quotas e voz até 2014. As negociações começaram em 2012 e o BRICS vem confirmando sua capacidade de articulação. É sintomático, por exemplo, que os países do BRICS tenham anunciado simultânea e coordenadamente sua decisão de aportar recursos adicionais para o FMI²², ou que produzam documentos conjun-

22 O tema dos novos recursos para o FMI ganhou proeminência na agenda econômica global com a crise das dívidas soberanas europeias e no contexto do agravamento da situação de instabilidade no sistema financeiro. Ao longo de 2012, o debate se voltou para o montante de contribuições que permitiriam ao FMI desempenhar seu papel anticíclico. Por um lado, evidenciou-se a responsabilidade dos países da zona do Euro no provimento de recursos ao Fundo. Pelo outro, países emergentes dispostos a contribuir com recursos adicionais para o FMI enfatizaram a necessidade de a instituição seguir em um processo dinâmico de reformas para diminuir seu déficit de representatividade. Na Cúpula de Los Cabos, os BRICS anunciaram um aporte de US\$ 75 bilhões. A China contribuiu com US\$ 43 bilhões, o Brasil, a Índia e a Rússia contribuíram com US\$ 10 bilhões cada um, e a África do Sul com US\$ 2 bilhões.

tos para as discussões de diretoria do Fundo. A manutenção de uma posição comum até o final do processo, no entanto, não pode ser simplesmente tomada por garantida e demandará continuados esforços de aproximação de posições e articulação de estratégias, principalmente diante das perspectivas diferenciadas de “ganhos” em cotas e diferentes “níveis de satisfação” entre os membros do BRICS.

A experiência bem-sucedida de conformação de posições conjuntas durante o processo de reforma do FMI e no âmbito do G20 nos últimos anos vem ensejando novos esforços de coordenação do BRICS que apontam para além da atual configuração do bloco como uma plataforma de negociação. Em 2011, os líderes do BRICS determinaram o início de dois processos negociadores que, se bem-sucedidos, representarão a evolução do bloco para um patamar mais elevado de integração política e econômica.

O BANCO DE DESENVOLVIMENTO E O POOL VIRTUAL DE RESERVAS DO BRICS

Na última Cúpula do BRICS, em Nova Delhi, foi lançada a ideia de criação de um novo banco de desenvolvimento nos seguintes termos:

We have considered the possibility of setting up a new Development Bank for mobilizing resources for infrastructure and sustainable development projects in BRICS and other emerging economies and developing countries, to supplement the existing efforts of multilateral and regional financial institutions for global growth and development. We direct our Finance Ministers to examine the feasibility and viability of such an initiative (...) and report back to us by the next Summit.

Poucos meses depois, em 18 de junho, em reunião à margem da Cúpula do G20 de Los Cabos, outra iniciativa foi lançada:

The Leaders discussed swap arrangements among national currencies as well as reserve pooling. They agreed to ask their Finance Ministers and Central Bank Governors to work on this important issue, in a manner compatible with internal legal frameworks, and report back to the Leaders at the 2013 BRICS Summit.

Essas iniciativas ainda estão em fase inicial de avaliação de viabilidade. Mas já é possível tecer algumas considerações preliminares a respeito. Elas revelam, de saída, traços comuns em sua estrutura e apresentação. Foram concebidas como processos graduais, que facilitam a formação de consensos e o desenvolvimento de ideias. Ensejam um aprofundamento do conhecimento acerca dos parceiros e de suas prioridades e constrangimentos políticos e econômicos. Foram apresentadas, desde sua origem, como mecanismos que não buscam ameaçar o *statu quo* e que seriam complementares aos já existentes em nível regional e internacional.

No que tange à criação especificamente do banco de desenvolvimento, a ideia surgiu com base na percepção de que os bancos multilaterais e regionais existentes (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento Asiático, etc.) não contam com capacidade de financiamento à altura das necessidades dos países em desenvolvimento. Além disso, há sinais de que as economias avançadas, hoje no centro da crise global, não estariam dispostas a contribuir significativamente com novos recursos e que quaisquer contribuições adicionais tenderiam a ser canalizadas seja para fundos fiduciários com condicionalidades específicas e rigorosas, seja para países de menor desenvolvimento relativo, em detrimento do engajamento com países de renda média²³.

23 É sintomático que o Brasil, a Índia e a China já estejam perto do seu “teto” para endividamento com o BIRD e que não haja a expectativa de que esse limite venha a ser substancialmente aumentado.

Além de projetos nos próprios países do BRICS, o novo banco de desenvolvimento também poderia financiar projetos em outros países, possivelmente alavancando esforços de maior participação em mercados internacionais por parte de empresas dos países financiadores. Haveria também nichos a serem potencialmente explorados em projetos nos quais os bancos de desenvolvimento atuais têm relutado em investir, como grandes hidrelétricas, ou o desenvolvimento da produção de etanol a base de cana, para citar dois exemplos caros à experiência de desenvolvimento brasileira.

A constituição de um arranjo contingente de reservas entre o BRICS encontra-se igualmente em estágio inicial de negociação, com um recém-criado grupo de trabalho específico²⁴. Nesse caso, a motivação original parte da premissa de que a criação de um *pool* virtual de reservas entre os países do BRICS poderia ter um efeito preventivo (“*precautionary*”) positivo e auxiliar países-membros a evitar pressões de liquidez de curto prazo, além de contribuir para a estabilidade da arquitetura financeira internacional, constituindo mais uma rede de segurança antichoque análoga à iniciativa Chiang Mai que congrega os países da ASEAN, além de China, Japão e Coreia do Sul.

Mais especificamente, o que se entende por arranjo contingente de reservas seria a constituição de um acordo multilateral para o qual cada país comprometeria recursos em um volume pré-estabelecido. Esses recursos, no entanto, constituiriam um fundo “virtual” no sentido em que as reservas continuariam sob controle e gerenciamento dos respectivos bancos centrais até o momento de um eventual “saque” solicitado por um dos sócios para fazer frente a uma crise de liquidez.

Como foi dito, ambas as iniciativas encontram-se em fase exploratória de viabilidade. Aparte as considerações de caráter mais

24 Esse grupo de trabalho é presidido pelo Brasil.

geral, quase tudo está ainda por ser feito, negociado ou pensado. Ainda se nota a predominância de incógnitas quanto a aspectos essenciais de seu eventual funcionamento, incluindo, por exemplo, no caso do *pool* de reservas, tamanho (volume de recursos total e de contribuições por país), estrutura de governança (poder de voto, margens para a aprovação de decisões específicas, necessidade ou não de secretariados), moeda ou moedas de trabalho, além de procedimentos e condições e para saques (prazos, taxas de juro), entre outros. No caso do banco de desenvolvimento, às mesmas dúvidas acerca de tamanho, governança, moedas de trabalho e condições para financiamento, somam-se indefinições acerca de sua natureza (restrito ao BRICS ou aberto para outros países), mandato (financiamento de infraestrutura, desenvolvimento sustentável, outros), estratégias para mitigação de risco de crédito, escopo de financiamentos (empréstimos governamentais ou também para a iniciativa privada?), entre outros.

O mandato dado aos grupos negociadores constituídos para cada uma das iniciativas é de que os estudos de viabilidade estejam prontos até a próxima Cúpula do BRICS em Pretória, em 2013. Na ocasião, a expectativa é de que os líderes tomem a decisão final de seguir adiante, ou não, com os respectivos projetos.

De alcance mais imediato e já parcialmente em execução seria a segunda iniciativa mencionada no comunicado dos BRICS em Los Cabos a respeito da criação de acordos bilaterais de *swaps* de moedas entre países do BRICS. Esses convênios também teriam o condão de garantir liquidez de curto prazo em um contexto de crise e seriam ativados apenas mediante concordância de ambas as partes de acordo com critérios (prazos, taxa de juros, etc.) pré-acordados. Em 21 de junho de 2012, Brasil e China anunciaram a celebração do primeiro acordo desse tipo, que está em fase final de negociação. Por se tratar de acordos exclusivamente bilaterais, os outros negociados seguirão ritmos e prioridades distintos.

CONCLUSÕES

Em pouco mais de três anos desde a sua criação formal, em Ecaterimburgo, o BRICS já se firmou como um dos principais blocos no campo da diplomacia financeira internacional, com atuação efetiva principalmente no G20 e no FMI, mas também no Banco Mundial e em outros foros econômico-financeiros²⁵. A rapidez e o vigor com que os países do BRICS passaram a coordenar iniciativas no campo da diplomacia financeira explicam-se, em boa parte, pela própria convergência de posições e objetivos dos países do BRICS nessa área específica. Trata-se, sem dúvida, de uma das áreas para a qual o BRICS tem demonstrado uma vocação natural.

Mas apenas a coincidência de objetivos não explicaria, por si só, o êxito do BRICS em consolidar-se como plataforma de negociação. Parte da explicação deve ser atribuída, também, à disposição e mesmo à insistência das autoridades da área econômica dos cinco países em se procurarem e se reunirem para coordenar posições durante esse triênio de continuada turbulência econômica. Tal prática segue, por sua vez, o exemplo e a determinação dos próprios líderes do BRICS, que, durante a última Cúpula, em Nova Delhi, instruíram formalmente seus ministros a se reunirem às margens de todas as reuniões ministeriais do G20 e dos encontros semestrais do FMI e do BIRD.

Finalmente, terá contribuído para a trajetória do BRICS uma percepção compartilhada de que, pelo menos em foros econômicos, o agrupamento reforça consideravelmente a posição individual de cada um dos seus membros. O valor e o peso do bloco como plataforma de negociação são periodicamente demonstrados nas mesas de negociação financeira internacional.

25 Tais como o Financial Stability Board, que supervisiona os esforços de maior regulação financeira, e o Foro Global para combate à atuação dos paraísos fiscais.

Ao se tomar o Brasil como exemplo, é possível constatar os importantes resultados positivos auferidos pelo país na esfera da diplomacia financeira nos últimos anos, e que podem ser associados, no todo ou em parte, a uma agenda comum do BRICS. Uma breve e certamente incompleta lista poderia incluir a própria consolidação do G20, a inclusão da crítica ao excesso de liquidez global no debate macroeconômico internacional, a sustentação da ênfase nas estratégias de crescimento como resposta apropriada à crise²⁶, a conquista do poder de veto (conjunto) do BRICS no NAB; a generalização do reconhecimento dos controles de capital como legítimas e eficazes ferramentas de política econômica, bem como ganhos concretos nos processos de reforma de cota e voz do Banco Mundial e, principalmente, do FMI, onde o Brasil passou da posição de 18º para 10º no *ranking* de países entre 2008 e 2010.

Assim, voltando às perguntas do início desse artigo, pelo menos na esfera da diplomacia econômico-financeira, o valor do BRICS como plataforma negociadora e os benefícios que o Brasil pode auferir dentro do grupo parecem claros. A fim de garantir a expansão e a consolidação de sua agenda, no entanto, o bloco precisará superar pelo menos um importante obstáculo.

Até o momento, apesar do reconhecido peso das posições articuladas no BRICS, o escopo de atuação do agrupamento tem-se limitado essencialmente às áreas ou aos temas em que se percebem “convergências naturais”. Tal dinâmica é claramente visível na agenda política do BRICS, mas também se dá no campo econômico. Nas palavras do Embaixador Valdemar Carneiro Leão:

26 Em muitos casos, no contexto do G20, a própria inclusão de um tema no debate pode e deve ser considerada um avanço. A capacidade de interferência na formulação de políticas e iniciativas globais que, nos tempos do G8, chegariam aos países do BRICS na forma de “conceitos acabados”, tem um valor intrínseco e difícil de ser quantificado, mas que vai muito além de mero exercício de retórica. Não se entra no debate com a expectativa de “capitulação” completa de seu interlocutor. Muitas vezes o objetivo é apenas matizar ou contextualizar ideias de assimilação complexa em seu estado “puro”, ou ainda garantir margem de manobra para decisões nacionais de política econômica.

(...) não se nota ainda inclinação por uma negociação de posições intramuros, ou seja, não se dá um exercício que implique concessões individuais significativas, com vistas a um posicionamento unificado. Sendo assim, a agenda não comporta temas que envolvam esforço de aproximação²⁷.

Tal situação não apenas dificulta sobremaneira a ampliação do escopo de atuação do grupo, como também pode minar sua coesão interna mesmo em áreas em que o bloco tem tido êxito como plataforma negociadora, como é o caso da diplomacia financeira. Uma coesão sustentada apenas pela existência de “convergências naturais” é potencialmente frágil e vulnerável a forças centrífugas e a divisões internas, especialmente se houver diferentes graus de ambição em relação ao processo negociador ou, em uma formulação particularmente relevante para o caso do BRICS, se houver diferentes graus de satisfação em relação ao *status quo*²⁸.

As novas iniciativas relativas à criação de um banco de desenvolvimento e de um *pool* virtual de reservas do BRICS, no entanto, demandarão, para seu êxito, a superação dessa inabilidade para equacionar posições divergentes no seio do grupo. Houve uma clara decisão política de aprofundar e de consolidar o relacionamento econômico-financeiro no BRICS que demandará esforços inéditos de negociação no interior do bloco. Está patente que, se há concórdância no plano mais abstrato, cada país tem concepções próprias sobre como e com que finalidades estas instituições deveriam ser criadas.

Ainda é cedo para se saber se essas novas iniciativas postas em marcha pelos líderes do BRICS chegarão a bom termo e se o

27 Cf. LEÃO Neto, Valdemar Carneiro. BRICS: identidade e agenda econômica in: O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2012, p. 54

28 Tais diferenças de graus de ambição poderão ser postas à prova inclusive nas próximas fases de negociação das reformas das instituições financeiras internacionais.

grupo logrará encontrar bases comuns para o desenvolvimento e a operação de mecanismos de concertação financeira da complexidade de um banco de desenvolvimento ou mesmo de um *pool* contingente de reservas. Está claro, no entanto, que seu eventual sucesso representará uma mudança qualitativa importante para o grupo e marcará a conquista de um patamar mais alto de coesão interna.

A análise da trajetória da diplomacia econômica do BRICS parece oferecer um caminho promissor para se avaliar seu impacto no contexto internacional. Os resultados obtidos pelo grupo na esfera econômico-financeira já justificariam plenamente sua relevância como plataforma negociadora. A interação privilegiada no campo econômico, no entanto, parece ter incentivado os membros dos BRICS a buscarem formas mais complexas de concertação que exigirão a superação de obstáculos não triviais para serem postas em prática. Seja por suas consequências concretas no campo das finanças, seja por seu “efeito demonstração” no que tange às possibilidades do BRICS, a concretização de tais iniciativas representaria talvez a tradução mais emblemática de como a dinâmica *hacia adentro* do BRICS poderia alimentar sua dimensão *hacia afuera*²⁹, e permitiria vislumbrar um potencial transformador da realidade internacional ainda longe de atingir os seus limites.

29 Para usar os conceitos da CEPAL transportados para a análise do BRICS por Gelson Fonseca Junior em BRICS: notas e questões in: *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 17.



O BRASIL, OS BRICS E A AGENDA INTERNACIONAL*

Ronaldo Mota Sardenberg

Diplomata brasileiro. Formou-se pela Faculdade Nacional de Direito - Universidade do Brasil (RJ), em 1963. Foi aprovado em concurso pelo Instituto Rio Branco (IRBr), em 1964, e promovido a Ministro de Primeira Classe em 1983. Atuou como Embaixador do Brasil em Moscou e em Madri. Foi, por duas vezes, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (ONU), em Nova York. Chefiou, nos biênios 1993-94 e 2004-05, a Delegação Brasileira ao Conselho de Segurança da ONU. Exerceu a função de

* Este texto é inteiramente de responsabilidade de seu autor. Não envolve o MRE.

Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável pelas políticas nuclear e espacial, e pelos temas do Projeto Sipam/Sivam, da pesquisa sobre segurança das comunicações, do Projeto Brasil 2020 e do Programa Calha Norte (PCN). Foi Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, de julho de 1999 a 2002, couberam-lhe realizações da presidência da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; lançamento e institucionalização dos Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), dos Programas Nacionais da Sociedade da Informação, Tecnologia Industrial Básica, e dos Serviços Tecnológicos para a Inovação e Competitividade, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social. Também foram de sua responsabilidade a estruturação da cooperação internacional do MCT, as políticas nuclear e espacial e a presidência da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima.

As agruras da política internacional contemporânea têm motivado especulações quanto ao futuro do BRICS e à presença brasileira nesse grupo. A emergência política do BRICS, simbolizada por quatro reuniões de cúpula desde 2009, deve ser examinada no contexto das instituições diplomáticas, sobretudo as ligadas à paz e segurança internacionais e à conjuntura estratégica em vigor. Os aspectos econômicos têm igualmente grande importância nas atividades do grupo, a qual deverá crescer nos próximos anos. A reflexão sobre o grupo, portanto, vai além do que se pode fazer presente contribuição, que é um exercício em elaboração com dedicado foco nos aspectos diplomáticos e estratégicos desta temática.

A crise econômica mundial, apesar de perversa, cria condições para que aumente o protagonismo da política externa brasileira; o grupo BRICS se tornou um excelente espaço para o avanço do processo transformador dessa política. As próximas tarefas serão especialmente delicadas, tendo em vista as diferenciadas experiências históricas e a diversidade das políticas externas entre os membros do BRICS, que têm seus próprios caminhos. Toda essa agenda será progressivamente acomodada, apesar do previsível “bombardeio” da mídia internacional. Na ordem internacional, o BRICS é hoje indispensável como um agente da mudança pacífica.

Na parte final deste texto, encontram-se breves informações preliminares sob o título “BRICS, Academia e Imprensa”, que se espera possam contribuir para o avanço do debate acerca da interação dessas Instituições.

RECENTES DESENVOLVIMENTOS INTERNACIONAIS

Crise

A política internacional vive momento crítico, em tudo diverso do prognosticado em anos anteriores. Ao pensarem a quadra atual, os analistas passaram, com frequência, a presumir, que a recuperação da crise nos EUA e na Europa será demorada e tomará, ao menos, uma década. Em países, até então ditos “centrais,” vive-se um incomum tempo de anormalidade econômica, cuja evolução e desenlace devem afetar a economia mundial, inclusive os até agora bem-sucedidos BRICS, assim como a região sul-americana, que é de especial interesse para o Brasil.

Diante dessa situação, ressaltem-se alguns indícios que vêm confirmar as expectativas pessimistas, como o acirramento da competição internacional, com o indomável protecionismo comercial e o chamado “tsunami cambial” dos últimos anos. A crise subsiste sem que haja sinais seguros de superação. Não está deprimido apenas o mundo dos negócios financeiros, econômicos e comerciais, mas também a esfera política, quer no plano interno dos países desenvolvidos mais atingidos, quer em sua atuação internacional ou regional.

EUA

Os EUA, potência que há décadas define o quadro mundial, perdem a capacidade de atuar de forma unilateral, que pareciam ter alcançado no início dos noventas. Os EUA – especializados na manutenção pela força da ordem internacional – vivem uma crise econômica em parte atribuível ao alto vulto de suas despesas militares no exterior. O “*establishment*” militar norte-americano está superestendido (*overstrecht*), com uma rede de dezenas e dezenas de bases aeronavais fora de seu território. Suas forças ainda não se retiraram

do Iraque e do Afeganistão. Nem saíram da Europa ocidental, nem do Japão e da Coreia. De qualquer forma, a perspectiva de sua gradual retirada dos presentes teatros de combate é indicativa do impacto da crise sobre os “gastos de defesa”. Não se poderia, porém, imaginar, dadas estas implicações financeiras, a manutenção da hegemonia global apenas por meio da opção militar.

Nestes últimos meses, a opinião pública e o Governo norte-americanos concentram-se cada vez mais em sua política interna.

O processo eleitoral não parece estar inteiramente definido. Criou-se uma espécie de pausa política, um “atentismo” à espera da fixação de rumos para os próximos anos. Nessa perspectiva, inflama-se o debate sobre um possível “declínio” do país e sobre se o quadro das premissas norte-americanas, que poderá deteriorar-se a ponto de que sua autoridade, até recentemente incontestável, perca sua validade automática e global¹. Por enquanto, Washington limita esforços no exterior e corta seu envolvimento em áreas, até pouco, consideradas críticas. Esse processo poderá estender-se na determinação de uma nova atitude norte-americana com relação a regiões, que – mesmo nos “golden years” – recebiam atenção de moderada a nula.

Europa ocidental

O continente europeu vive um inesperado momento de retração internacional a partir de uma posição econômica arduamente conquistada, desde a década dos cinquenta. A brutal interrupção da prosperidade leva a Europa ocidental a atitudes defensivas, em tudo contrárias a expectativas recentes. Reinam a incerteza e a apreensão sobre os arranjos internos da União Europeia e quanto ao imprevisível futuro da Zona do Euro. O modelo de integração econômica, que – desde o fim daquela década – inspirou grande

1 Essa tendência foi prevista por Paul Kennedy em *The Rise and Fall of the Great Powers*, 1988.

parte do mundo, está hoje abalado e demandará esforços de reavaliação em diferentes regiões do mundo.

Destino do Irã

De um ponto de vista geopolítico, não se questiona a posição de relevo do Irã em sua região, no mundo islâmico e na política e economia mundiais. Nenhum progresso, porém, se registrou, em anos recentes, nas tensões entre o Irã e os países cêntricos, ocidentais. Correntemente, se admitem as avaliações de que os interesses internacionais iranianos são de tal ordem que poderão influenciar fortemente o desenlace da crise síria e ter papel central na definição do futuro de Israel. As atuais questões nucleares, a par de suas ainda não provadas consequências estratégicas, podem pôr em risco o direito de exploração pacífica dessa energia.

Primavera árabe

O processo político no mundo árabe, que constitui uma das grandes incógnitas de nosso tempo. A natureza de seus frutos, ainda não é clara. Alguns destes serão amargos, mas não todos. Da euforia ocidental, quando culminaram os processos políticos e insurrecionais no Egito e na Líbia, segue-se um momento de alguma perplexidade com o futuro desses países, agravada pela prolongada violência extrema na Síria.

BRICS

Entre os países do grupo, encontram-se no presente, situações diferenciadas: apesar das dificuldades eleitorais, a Rússia conseguiu ultrapassar mais uma etapa de seu processo político, sem perder – ao que parece – a operacionalidade de sua política externa; os percalços econômicos da China ainda não a inabilitaram na cena internacional. A China continua seu processo de fortalecimento político, enquanto o desempenho de sua economia conti-

nua, ainda, a ser substancialmente mais forte do que a do mundo ocidental. Não se espera que a economia chinesa venha a atingir, neste ano, as taxas de anos e décadas anteriores. Não há indícios, contudo, de que essa situação venha ser invertida.

BRICS E O MOMENTO INTERNACIONAL

Embora seja incerteza sua interpretação em pormenor, pode-se dizer que esses desenvolvimentos influenciam as perspectivas da evolução do BRICS, que já começa a desempenhar papel relevante nas questões internacionais, bem como na construção do futuro imediato e a longo prazo da vigente ordem mundial.

Desde já, podem ser afastadas, por absurdas, as predições de que o BRICS irá buscar em futuro próximo, a hegemonia mundial ou, ao contrário, se tornará meramente irrelevante. Entretanto, é visível que se fortalece a presença internacional do grupo BRICS e de seus membros, o que faz aumentar a probabilidade de uma ordem mundial mais voltada para a multilateralização (e até para a multipolaridade). Nesse sentido, note-se que mais do que nas eras da Guerra Fria e da globalização acrítica, nesta fase, coloca-se, abertamente em jogo o destino soberano dos países, já que a dependência, política, econômica e militar, em relação a uma ou outra grande potência, não é a única opção internacional existente.

Dependendo da relação que cada um dos BRICS e seu conjunto possam estabelecer com os EUA, ainda potência hegemônica, poderão ser abreviados os anos dessa hegemonia ou encontradas, pela negociação, novas formas de convivência internacional. Exemplos de mudança de perspectivas: na época pré-crise, estimava-se que a China alcançaria o PIB norte-americano nos próximos 50 anos; hoje esta estimativa caiu substancialmente e talvez já se aceite que para duas ou três décadas sejam suficientes. Outro exemplo é o de que não se especulava sequer que o PIB do Brasil

viesses a ultrapassar em curto prazo o do Reino Unido e pudesse, nos próximos anos, alcançar o da França. Mudanças desse porte terão certo impacto no campo político-estratégico.

O caso do Brasil é distinto. O esforço pioneiro em matéria de prospecção, de formulação um “projeto nacional” nasceu no discurso inaugural do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Naquele discurso, disse o Presidente: “(...) é hora de pensar no futuro. De projetar, com a régua e o compasso da democracia, o tipo de país que queremos construir para nossos filhos e netos. E de colocar mãos à obra para vencer a distância do sonho à realidade”. Calculado em dólares de 1997, o primeiro cenário desse projeto² (dito *Abatiapé*) estimava de forma otimista que, em 2020, o Brasil alcançaria um PIB de US\$ 3.360 bilhões, ou seja, 1,5 vez o PIB da Alemanha (US\$ 2.230 bilhões); um cenário menos otimista (*Baborê*) previa para 2020 um PIB brasileiro semelhante ao da Alemanha em 1997. A elaboração do projeto Brasil 2020 caracterizou-se por seu espírito marcadamente democrático, como queria FHC, com a participação de líderes políticos, acadêmicos e empresariais e a realização de seminários em todas as regiões do País. Chegou mesmo a desenhar um cenário, economicamente catastrófico (*Caeté*)³.

Pesados todos os fatores, cresce, na conjuntura, a capacidade brasileira de manobra diplomática; abrem-se novos horizontes, não só em várias áreas mas também em novos temas. A perduração dessa perspectiva favorável dependerá de variados fatores, no campo econômico (e social) e da atuação brasileira nas esferas diplomáticas e estratégicas. O Brasil tem exemplar acesso ao processo de ressurgimento econômico-comercial da África. Em 2011, as exportações brasileiras para os mercados africanos alcançaram mais

2 A formulação desse projeto foi atribuída à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), então sob a chefia do autor. V. também folheto da SAE – Brasil 2020 Cenários Exploratórios, 1997.

3 V. artigo “O Brasil que queremos: Rumo à Quinta Economia do Mundo”, de Vivian Oswald e Henrique Gomes Batista, em O GLOBO de 29/07/2012, que não menciona o projeto Brasil 2020.

do que US\$ 4,5 bilhões de dólares. Em outra dimensão, a deterioração da segurança internacional em vários quadrantes oferece, em particular no contexto das Nações Unidas, oportunidades para a atuação conjunta militar e diplomática, como ilustra a presença da Minustah, no Haiti.

Entre 2009 e 2012, enquanto o grupo BRICS se fortalece e muda de qualidade, torna-se, como se observou, mais pronunciado o perfil externo do Brasil no grupo e na ordem internacional; por um lado, passam a realizar-se reuniões anuais de cúpula, que fortalecem a presença internacional do grupo e de seus membros, ao denotarem a redobrada importância dos BRICS, como instrumento de ação internacional; por outro, o impacto da crise faz com que o Brasil ascenda no “ranking” das economias mundiais (o que acarreta uma reavaliação para cima de sua capacidade diplomática), tornando-se crescente o reconhecimento de seu papel internacional, o que cria uma inédita situação política e estratégica para o País.

Em resumo, note-se que, na presente fase, o Brasil:

- a. passa a ser reconhecido, em diferentes partes do mundo, como ator credenciado, mas analistas coincidem em que o perfil internacional brasileiro pode ser ainda mais alto. (Reconhecimento internacional)
- b. na ordem internacional, são adotadas posições e posturas políticas mais efetivas do que no passado. (Maior eficácia)
- c. não por cortesia, integra plenamente o grupo BRICS, nem vem apenas “completar” o seu quadro. É membro pleno por conveniência e interesse dos demais BRICS e da comunidade internacional. (Representatividade)
- d. a presença brasileira “ameniza” a face externa do grupo, por não ter o País presença militar significativa, espacial, nuclear ou convencional. (Política de Paz)

- e. o “ingrediente democrático” do Estado e da Sociedade é hoje facilmente reconhecível pelo Ocidente. (Participação democrática)
- f. suas políticas econômicas e sociais heterodoxas (Bolsa Escola, Bolsa Família, etc.) alcançam êxito, até certo ponto. (Fatores internos)
- g. registram-se, no plano externo, surpresas, diante do dinamismo do mercado interno, que, entre outros fatores, blinda até agora o País contra os piores efeitos da crise mundial. No plano social, observam-se importantes ganhos com significativa redução da pobreza e a emergência de uma nova e aquisitiva classe média. (Políticas anticíclicas)

BRICS, UTOPIA E FANTASIA

Muitos consideram o BRICS como um novo paradigma, ou mesmo, como uma utopia plausível. O renomado historiador do mundo clássico, M. I. Finley, em seminal artigo, “Utopianism Ancient and Modern”, discute a complexidade dos significados de utopia, e afirma que “todo o pensamento utópico tem um elemento de fantasia (...) ou, pelo menos ‘desejo’ de uma vida e um mundo melhores”. Segundo Finley, o discurso normal, utópico, tem ainda, comumente, outra conotação – negativa, pejorativa, impraticável –, portanto, inútil, mesmo perigosa, por desviar para o sonho a atenção e os esforços do que é realizável”⁴. Essas categorias aplicam-se ao debate sobre o BRICS.

A cooperação é um bem em si mesmo. O BRICS aparenta ser um ambiente favorável ao estreitamento da cooperação entre os seus membros. Em última instância a cooperação é sancionada

4 V. artigo, cujo título em português seria “Utopianismo antigo e moderno”, incluído na coletânea “The Critical Spirit” – Essays in honor of Herbert Marcuse – editada por Kurt Wolff e Barrington Moore Jr, 1967.

pela Carta das Nações Unidas, a qual expressa, no inciso 4, do Artigo 1º, a necessidade harmonizar as ações das nações, processo em que a ONU seria um “centro”.

Imagina-se que as possibilidades criativas de fortalecimento do BRICS se colocam em três diferentes níveis, a saber:

- relações bilaterais: cada um dos BRICS tem interesse em reforçar as relações com os demais membros do grupo. Exemplo do que o Brasil pode fazer, separadamente, com a Índia e a Rússia, é a cooperação para o uso pacífico do espaço exterior, como a bem-sucedida construção dos satélites da série CBERs, com a China, que é determinado momento chegou a ser a maior operação no quadro das relações Sul-Sul. O importante campo da cooperação em C,T&I terá que passar por um estágio de intensificação bilateral, o que facilitará também a organização de esforços trilaterais.

- relações trilaterais: entre seus membros, com a finalidade de ajuda recíproca nas atividades de cooperação com países do Sul, a exemplo do que já ocorre no IBAS.

- relações dos BRICS com outras entidade internacionais: genericamente, para a reestruturação da ordem internacional e no tratamento específico das questões de manutenção paz e segurança. A política externa – diplomacia e estratégia – já está sendo diretamente influenciada pela presença do BRICS, na ordem internacional.

Ressalte-se que as relações do Brasil com os membros asiáticos do grupo são menos avançadas do que as existentes entre eles e demandam iniciativas brasileiras para avançarem em termos concretos. Resta muito por fazer, em direção às relações de tipo “ganha-ganha” em benefício de todos os parceiros.

ORIGINALIDADE DO BRICS

A originalidade se soma às demais categorias que caracterizam o BRICS. Desde logo, é original, a dimensão diplomática e estratégica do BRICS. Em sua composição, surpreende o amálgama de dois países asiáticos, um simultaneamente europeu e asiático, um latino-americano e, agora, um africano. Surpreende “um pouco” também o processo de rápida formalização do mecanismo de alto nível que orienta sua atuação política. Cúpulas anuais, a partir de 2009, apesar de enormes distâncias geográficas (e do inegável distanciamento político que separa o Brasil e os três asiáticos “bricsianos”), por sua própria natureza têm o condão de simbolizar o compromisso político dos membros do grupo. Realizaram-se, é certo, reuniões preparatórias de nível de Chancelaria, mas é sabido que só o mais alto nível sinaliza real importância. Esta é a realidade da diplomacia contemporânea.

É muito nítida a originalidade política do BRICS, como se pode verificar em sua imprecisa relação com o sistema de segurança coletiva, notadamente o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O grupo BRICS nem se coloca ao abrigo deste, nem o desconsidera. O BRICS reforça a legitimidade da atuação internacional de seus membros, inclusive Rússia e China que integram o P5⁵ e têm em suas mãos a faculdade de veto. Mesmo os membros eleitos, isto é, não permanentes (Índia, Brasil e África do Sul) têm melhores condições para calibrar seus votos no CSNU.

O nível de originalidade do BRICS é menor, entretanto, na esfera do comércio e desenvolvimento, salvo pelo fato de a Rússia agora ter melhores condições políticas para associar-se (ou estar mais próxima de fazê-lo) aos países em desenvolvimento, o que

5 Ou seja, os membros permanentes do CSNU, entre os quais também se incluem os EUA, Reino Unido e França.

não ocorria em outras épocas e em outros foros. Sempre existiram nítidas diferenças entre os países em desenvolvimento e a URSS, depois Rússia. Para evitar incômodas aproximações com esses países, a diplomacia soviética esmerava-se em esconder-se atrás de tênues véus ideológicos. Nesse âmbito, a criação do grupo introduziu uma variável interessante na diplomacia mundial, na medida em que a Rússia venha a aproximar-se comercialmente dos demais BRICS.

No curso das décadas desde a II Segunda Guerra, muitas foram as configurações que assumiram os esforços multilaterais dos países subdesenvolvidos (isto é, os países em desenvolvimento sucessivamente adotaram os rótulos de menor desenvolvimento relativo, de mercados emergentes e outros). Esses esforços de rotulagem não são de ontem. No imediato pós-guerra – na Conferência de Havana e na constituição do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, GATT –, os poucos subdesenvolvidos e então reconhecidos começaram a articular-se e para ocupar amplo espaço e variadas configurações entre as atividades correntes das Nações Unidas (na 2ª Comissão da AGNU, UNCTAD, UNIDO, FAO e outras agências especializadas), assim como em distintos âmbitos regionais. O Grupo dos 77, depois 77+China, firmou-se nas discussões e negociações internacionais sobre comércio e desenvolvimento, as quais, por seu amplo espectro, chegam a ter implicações até para a formulação dos orçamentos da ONU e sua família de entidades.

O BRICS compete por espaço na ordem internacional com outros grupos de países, que começaram a articular-se quando perceberam que este promovia uma nova realidade internacional. Em diferentes fontes, inclusive o Goldman Sachs, são citados outros grupos de interesses, como o CIVETS, MIST, VISTA, que não passa de um MIST “reformado” e o N-11 (Next Eleven). Estes grupos são apenas semiconhecidos e de existência real em debate pela imprensa.

BRASIL E BRICS, ONTEM E HOJE

Esse é, em breves termos, o cenário que o Brasil, como membro do BRICS, deverá enfrentar proximamente. O recente desempenho econômico do País tem baixado, com efeitos negativos sobre a economia, a sociedade e o comércio brasileiros. Tende, também, a restringir a atuação externa do País. O ideal seria poder o Brasil energizar-se, nas relações intrarregionais e imprimir, com força redobrada, uma nova dinâmica à política externa global. Na impossibilidade de alcançar essa meta, podem-se antecipar dificuldades externas, inclusive quanto à atuação no seio do BRICS.

Para o Brasil, a atuação no BRICS corresponde à utilização de um novo e original veículo para auxiliar a execução de muitos aspectos de política externa, inclusive o encaminhamento do pleito do Brasil a ocupar um assento permanente no CSNU. Em recente entrevista em Addis Abeba, o Chanceler Antonio Patriota explicou com exatidão que esse pleito está solidamente vinculado às metas de fazer com que o Conselho seja mais transparente e responsável (“*accountable*”), menos tendente à adoção de medidas coercitivas e mais disposto a exaurir as possibilidades que oferecem a diplomacia, a negociação e o diálogo.

Nesta fase, instala-se um “interregno”, no qual o mundo desenvolvido busca reorganizar seu sistema econômico. Nesse inesperado intervalo, os BRICS terão a inédita oportunidade de avançar política e economicamente. Esse avanço, que é uma das mais prováveis tendências da ordem internacional, traria fortes benefícios para o Brasil, entre outros países. Em última análise, a constituição do BRICS corporifica anseios e aspirações concretas. Pelo menos até agora, o grupo não se dirigiu a qualquer meta que pudesse ser identificada como de antagonismo a outros arranjos existentes na ordem internacional.

O BRICS pode mesmo ser visto como um grupo que favorece a mudança pacífica na ordem mundial, o que é compatível, em gran-

de parte, com a política externa brasileira. Sua caracterização com “conservador” ou “progressista” parece prematura, tendo em vista que são ainda lacônicos e imprecisos os parágrafos “políticos” das declarações de suas reuniões de cúpula, embora se hajam registrados progressos em seus termos, nos últimos quatro anos.

Do ponto de vista da caracterização de sua personalidade, assim como de muitos outros ângulos, o grupo BRICS guarda ambiguidades. O grupo apresenta duas vertentes ou campos principais, a saber, o da diplomacia e estratégia e o dos investimentos, do comércio internacional e, genericamente, do desenvolvimento social e econômico. Na prática, os documentos e estudos abrangentes, assim como as próprias atividades relativas à temática do BRICS estão, em sua maior parte, focados em questões econômicas.

É mister reconhecer que a ideia do grupo BRICS é fruto da imaginação, a qual apenas se tornou possível por originar-se num ponto fora da curva. Esse ponto foi ocupado pelo economista Jim O’Neill, na ocasião líder do “think-tank” da casa financeira norte-americana Goldman Sachs, no já remoto ano de 2001, antes dos eventos terroristas em Nova York e Washington. Militando na área econômica, e preocupado em motivar os clientes de sua firma a dirigirem seus investimentos a mercados ditos “emergentes”, O’Neill concentrou-se nos possíveis fundamentos e vantagens econômicas de sua ideia. A repercussão desta foi maior do que se poderia esperar. As críticas ocidentais, hoje tão frequentes, foram mitigadas ao menos em parte, pelo fato da impecável motivação capitalista de sua heterodoxa ideia inicial.

A Goldman Sachs não era uma empresa qualquer no mercado financeiro. Durante décadas, a GS foi a mais bem-sucedida firma de Wall Street. Mas na última década, a GS tem-se revelado melhor profeta a respeito do BRIC(S) do que de seu próprio desempenho no mercado. A imprensa internacional estampa, no primeiro se-

mestre do ano corrente, significativas perdas para a GS; no último trimestre, sua receita caiu cerca de US\$ 6.6 bilhões de dólares, ou seja, 9 por cento em relação ao mesmo período no ano passado. Em junho, o Moody's Investors Service baixou o "rating" de crédito da GS e mais 14 grandes empresas. No crash de 2008, esta firma já havia necessitado profundas reformas e assistência governamental. Por seu "jogo duro", lucros extraordinários e fraudes a GS foi chamada pelo Rolling Stone de um "grande polvo vampiro"⁶.

Note-se que até recentemente, no início de 2011, o grupo era conhecido como "BRIC" (Brasil, Rússia, Índia e China). Com o ingresso, porém, da África do Sul, no final de 2010, seu acrônimo passou a ser "BRICS". A letra "S" a ele adicionada significa "South Africa" e não denota plural. A adesão sul-africana decorreu de duas necessidades – uma política, outra econômica –, quais sejam a "representação" africana no grupo e seu objetivo de chamar a atenção para o surto de crescimento econômico naquele continente, em especial em Angola, Moçambique, Gana, Guiné Equatorial e Quênia.

A adesão da África do Sul acarretou uma onda de críticas entre os analistas ocidentais, inclusive do próprio Jim O'Neill, por considerarem que esta simplesmente não tinha, e não tem, suficientes dimensões para integrar o grupo. No entanto, Ian Bremmer, que possivelmente é parte interessada, como presidente do Eurasia Group, tomou posição contrária, em conhecido artigo. Embora aceite o tradicional argumento de que é relativamente pequena a dimensão da África do Sul (a economia da Nigéria, interessa notar, é maior que a sul-africana), Bremmer acentua que países africanos já exercem funções de pivô (sustentáculo e equilíbrio) em parcerias potencias.

Apresenta Bremmer interessantes dados para embasar sua proposta, tais como:

6 V. *The New York Times* de 18/7/2012.

- a população africana ultrapassou um bilhão de pessoas;
- embora as populações da África e da Índia sejam similares em tamanho, os africanos gastaram 35% a mais que os indianos em bens e serviços, em 2008;
- a porcentagem de africanos urbanizados é comparável à da China;
- espera-se que, no final deste ano, o número de celulares no continente africano alcance 735 milhões; e
- o investimento estrangeiro direto total na África cresceu de U\$9.4 bilhões em 2000 para mais do que U \$60 bilhões em 2011.

Por importantes que sejam esses dados, a absorção da África do Sul pelo BRICS vem, sobretudo, confirmar os fundamentos políticos do grupo. Coloca-se no contexto da atual presença dos demais membros do BRICS no continente africano e da conveniência de evitar que ex-potências coloniais pudessem explorar a ausência de representação africana, como evidência de desprezo dos países do grupo. A África do Sul é um caso *sui generis*, que dificilmente se repetirá, sem descaracterizar o grupo.

Nos quatro ou cinco últimos anos, o grupo BRICS tornou-se, na prática, um grupo cada vez mais “oficial”. Com a realização das reuniões de cúpula, o BRICS ostensivamente se politizou. O BRICS não tem precedentes claros. A CPLP, por exemplo, nada tem a ver com os BRICS. A origem do grupo vem do mundo acadêmico e econômico. Sua composição é radicalmente heterogênea. Com algum exagero, talvez se possa dizer que, não fosse a peculiaridade de sua origem, o grupo BRICS jamais chegaria a efetivamente constituir-se e a ser operacionalizado. Pelo menos na vertente da paz e segurança, era muito improvável que se formasse um clima político favorável ao lançamento do BRICS. Ainda existe muito espaço para a formação gradual de consensos no interior do grupo e para seu florescimento institucional.

INTERESSES BRASILEIROS E POLÍTICAS PRIORITÁRIAS DOS BRICS

Como progredirão os relacionamentos intra-BRICS? Um problema central de sua operação é o da coordenação das ações. Além dessa coordenação, necessita-se “realismo nas projeções”, assim como uma visão imaginativa quanto ao futuro do grupo. Um desafio específico, tudo indica, é o da seletividade em seu foco de atuação.

De sua parte, o Brasil deve manter em permanente avaliação suas relações diplomáticas com os principais países ou regiões do mundo, a começar pelos membros do BRICS e pelas nações da América Latina e do Sul, áreas que constituem os reptos mais inovadores a serem enfrentados pela diplomacia do País.

Seria ocioso tomar posição no secular debate sobre se a economia impulsiona a política ou vice-versa. Para os efeitos práticos deste estudo, é melhor simplesmente enxergar que esses dois campos se interpenetram. De toda forma, numa comparação, ainda que ligeira, entre duas coletâneas abrangentes publicadas no Brasil – “A Crise Global e o novo papel mundial dos BRICS”, coordenada por João Paulo Reis Velloso, no contexto do Foro Nacional de 2009, e “O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional”⁷, editada pela Funag em 2012 – nota-se, na primeira delas, o viés quase exclusivamente econômico-comercial, como, aliás, seria de esperar até 2009, enquanto a segunda abriga, de forma equilibrada, além daqueles temas, contribuições com foco político, diplomático e estratégico.

Essas novidades aconselham a adoção de novos estilos de política externa, com o desenvolvimento de abordagens temáticas, tendo em vista que:

- deve-se velar pela boa execução da política externa brasileira, inclusive no que respeita à comunicação social e à transparência.

7 V. O Brasil e os BRICS na Agenda Internacional, Funag, 2012, doravante mencionado como BBAI.

- deve-se também enfrentar o desafio do grupo BRICS: seu papel global, delimitação de sua ação substantiva; relacionamento “orgânico” entre as partes, o qual depende de um maior conhecimento entre elas, de suas respectivas órbitas de atuação e da gradual realização de projetos de comum interesse. É necessário preparar o terreno diplomático para o previsível incremento da influência recíproca entre as partes.

- deve-se, ainda, ter presente o BRICS na evolução multilateral/multipolar da ordem internacional. O grupo facilitará a transição brasileira do multilateralismo (*Soft Power*) à incorporação de alguns aspectos da multipolaridade (mais próximos à *Hard Power*)⁸. Essa tarefa não será simples, pois falta muito para que se desenvolva o próprio conceito de multipolaridade, outrora tão promovido pela ex-Iugoslávia.

- a criação de variados instrumentos compatíveis com a complexidade e agravamento dos problemas internacionais condicionará o aumento da visibilidade no plano externo. Abre-se, por esse caminho, a oportunidade para desenvolver novos laços estratégicos com os membros do próprio BRICS e para que o Brasil reestude seu papel diplomático e estratégico, diante das novas realidades;

- estas demandam, também, a intensificação, a mobilização (tanto nacional, quanto internacional) em C& T, ao estilo da feita no Japão e Coreia do Sul, assim como pela China e Índia. Presume-se que será possível dar novo relevo à cooperação em várias áreas de pesquisa, inclusive o desenvolvimento de tecnologias nucleares e espaciais com fins pacíficos.

- deve-se dar atenção acrescida à questão do petróleo e às consequências econômicas internacionais da “Primavera árabe” e do

8 Admite-se que o *Soft Power* é típico dos países que não dispõem de poder (ou que desejem mascarar seu poder), e da diplomacia multilateral, enquanto o *Hard Power* guarda afinidades com o conceito de multipolaridade, ou seja, “muitos focos de poder”.

pré-sal; os BRICS, inclusive o Brasil, participarão necessariamente deste círculo de negociação energética mundial, que se colocará nos níveis presidencial e ministerial;

- novas linhas políticas desenvolvimento sustentável a partir da Rio+20, a serem identificadas, precisarão ser formuladas;

- será necessário fazer todos os possíveis progressos na política mundial de direitos humanos, tema no qual a posição brasileira conheceu variações *versus* a percepção do uso abusivo dos conceitos e mecanismos de direitos humanos como bases de pressão tal como o percebem os países não ocidentais;

- merece atenção mais concentrada na diplomacia anticrime organizado: o tráfico de pessoas e órgãos humanos, o tráfico de drogas e de armas, cujos problemas devem ser tratados de forma temática, abrangente e não apenas individual nas relações com países produtores, refinadores, de trânsito e de consumo.

- ao menos quanto o Brasil, a participação no grupo BRICS abre espaço para a aceleração da reforma de toda a burocracia voltada para as questões externas. O grupo BRICS insinua novas oportunidades e desafios a serem tratados de forma inovadora.

As novas condições internacionais devem estimular o País, coerente com sua visão de longo prazo, a avançar em sua política de democratização das relações internacionais. Os BRICS não se articulam “contra” o Ocidente ou, inversamente, para esvaziar o Movimento Não Alinhado e o G77.

É insuficiente pensar apenas em termos geográficos ou geopolíticos; não basta desenvolver políticas externas país por país ou mesmo região por região. É hora de estudar e, eventualmente, fixar prioridades temáticas, em âmbito mundial, as quais, em grande parte, conformarão a identidade externa do País.

BRICS, ACADEMIA E IMPRENSA

A tendência de promover a desvalorização do BRICS é muito maior no plano externo, onde certamente predomina, do que no Brasil. A mídia do País tem reagido de forma cética, mas com matizes, à criação dos BRICS. A grande maioria dos articulistas nacionais e estrangeiros, como se observa na Internet e na literatura disponível, restringe sua avaliação ao atual e futuro desempenho econômico do grupo e de seus membros. Quase todos, denunciam a má performance da economia dos BRICS ou preveem sua desaceleração.

Na grande imprensa internacional, a nutrida oposição ao grupo BRICS toma como seus principais argumentos a artificialidade da sua origem desse grupo, tema já comentado neste estudo. Deve ser motivo para ulterior reflexão que o título dos BRICS seja grafado em caixa baixa como “Brics”. Esse uso adotado pelo Manchester Guardian, tem importância só aparentemente mínima, que é, aliás, amplamente discutido pelos leitores do jornal britânico.

Um dos modos dominantes de tratar este tema tem sido o de levar seu escopo e objetivos a absurdos, nos quais chegam a ser simplesmente descritos como “possível alternativa ao sistema político e econômico internacional liderado pelo Ocidente”. Para tanto, são referidos pronunciamentos isolados de altos funcionários da Índia, Rússia e China, os quais em termos comedidos sugerem no máximo que o grupo desempenhará papel mais importante nos assuntos mundiais e que tem o potencial de transformar a governança mundial.

Indício da má tendência externa é o conjunto de artigos de opinião publicados pelo New York Times (NYT), a título de “op-ed”, em 26 de março e em 11 de maio passados, por professores de variadas nacionalidades: provavelmente 1 britânico, 2 norte-americanos, 1 indiana, 1 chinesa, 1 russo e 1 brasileiro. Em 26 de março, poucos dias antes da cúpula de Nova Delhi, o International Herald

Tribune, que é ligado ao NYT, estampou artigo doutrinário de autoria de Walter Ladwig (WL)⁹ sob o título “*An Artificial Bloc Built on a Catchphrase*” (Um Bloco Artificial Construído em cima de um Slogan), a seguir resumido e comentado.

As teses centrais de WL são, todas, de caráter negativo e até alarmista com relação ao BRICS, algumas delas são apenas pueris, outras repetem informações e dados arquiconhecidos. No plano estratégico, alega o articulista que os países do BRICS são incompatíveis, incoerentes, entre si; têm rivalidades ou disputas estratégicas. A China deseja o mundo bipolar do G2 e resiste à acomodação de outras potências no CSNU. Índia e Rússia são obstáculos potenciais à presumida predominância regional de China, na região asiática. Rússia, Índia e Brasil desejam ter maior papel na diplomacia multilateral; os dois últimos pleiteiam assentos permanentes no CSNU. Lembra também as tensões bilaterais correntes entre Índia e China, nomeadamente as derivadas do apoio chinês ao Paquistão. A Rússia, por seu turno, se preocupa com política chinesa de exportação de petróleo e de busca de influência na Sibéria (RMS: nada, portanto, de muito novo ou inesperado).

WL assevera que, no plano político, os interesses que os membros do BRICS procuram realizar são nacionais, não os do “bloco”, o que impede este tenha papel relevante na cena internacional. Enquanto três membros dos BRICS são democracias, a China e a Rússia não se encaixam nessa categoria. Três países – China, Índia e Brasil – são havidos como potências globalmente emergentes, enquanto a Rússia está perdendo o *status* de grande potência e a África do Sul encontra-se estagnada, em termos de poder;

No plano econômico, as dimensões dos países são muito o díspares: a China é o ator dominante, enquanto a Rússia e a África do Sul nem deveriam figurar entre os mercados emergentes. Os res-

9 Royal United Services Institute, - um centro de pesquisas sobre defesa e segurança, com sede em Londres.

pectivos PIBs não são comparáveis, exceto nos casos do Brasil e da África do Sul (*sic*); o PIB russo é o dobro do chinês, e este, o dobro de indiano. Brasil e Rússia são exportadores de bens primários; China e Índia concentram-se nas manufaturas e nos serviços. Brasil se preocupa com a penetração chinesa na América Latina (retenha-se que esses argumentos não guardam proporção entre si, entre seus valores políticos, estratégicos e econômicos). Finalmente, Ladwig decreta que, no futuro, os membros individuais do BRICS ganharão importância internacional, o que não ocorrerá com o seu grupo.

Já os vários artigos publicados no NYT, em 11 de maio, constituem, na maioria, o que se chamava em artilharia de “fogo de barragem” contra o BRICS, para minar sua viabilidade.

Mark Thoma¹⁰ observa que diminui o crescimento dos países dos BRICS, e vaticina que tal tendência persistirá, podendo até tornar-se permanente (!). Comenta que a situação dos BRICS, se prolongada teria efeitos negativos, sobre a economia mundial, pois desaceleraria a recuperação econômica norte-americana. Seu impacto seria negativo em relação à África e outras regiões. Como está em voga, vê com bons olhos o possível crescimento da economia africana. Correlaciona diretamente as perspectivas de êxito ou fracasso africanos com o futuro desempenho dos BRICS. Quanto aos EUA, nota que, em caso de revés por parte do BRICS, falhariam as esperanças de que o aumento das exportações norte-americanas para os países em desenvolvimento poderia abreviar a recessão nos EUA, o que de outra forma ocorreria.

Scott Sumner¹¹, outro professor norte-americano, acredita que Wall Street exagera na avaliação dos percalços do BRICS, para cujos mercados os EUA exportam apenas cerca de 1% de seu PIB, e menos que isso para os países europeus em crise. Opina que o Fed e o Banco Central Europeu têm meios para evitar que os reflexos do que se pas-

10 Universidade de Oregon e blog “Economist’s View”,

11 Bentley University, Chicago.

sa nos países do grupo BRICS se propaguem aos EUA e à Europa. Põe em dúvida, no entanto, se existe vontade política para tanto.

Jayati Gosh¹² insiste em que as economias dos BRICS representam apenas 1/5 do PIB mundial, no qual a participação da Índia é de apenas 2%. Seu impacto é, portanto, pequeno. Preocupa-se com uma expansão do BRICS impulsionada por uma bolha especulativa.

Ann Lee¹³. Seu texto não se refere ao grupo BRICS. Especula sobre desenvolvimentos internos na China, inclusive hipóteses extremas, de pouca credibilidade, como guerra civil e interrupção do crescimento chinês.

Sergei Guriev¹⁴ sustenta ser mais inquietante a possibilidade uma súbita crise na Europa semelhante à provocada pela Lehman's Brothers, nos EUA, em 2008 do que a diminuição no crescimento do produto na China e nos demais países do grupo BRICS. Mas afirma que seriam “triviais” os efeitos dessa diminuição sobre os BRICS e sobre a Rússia (!). A seu ver, a ausência de crescimento nos mercados emergentes provocaria uma recessão mundial. Cita relatório do FMI, de abril último, no sentido de que quase a metade do crescimento mundial virá do Brasil, Rússia, Índia e China, enquanto a contribuição da Europa será negativa.

Carlos Pio¹⁵ apresenta uma contribuição mais modulada, cuja tese principal é a de que para ter impacto profundo nos níveis de crescimento “globais” o Brasil precisaria ser um importador e/ou exportador do porte dos EUA, China, Alemanha e Japão. Ressalva, porém, os papéis da Rússia e outros exportadores de petróleo e gás e o da Índia, graças à dimensão potencial de seu mercado interno, embora chegue a dar “desconto” na importância destes dois últi-

12 Universidade Jawaharlal Nehru.

13 Segundo a Wikipédia, chinesa de nascimento, que se define como autora e comentadora norte-americana sobre a economia global e questões financeiras.

14 Diretor da New Economic School de Moscou.

15 Universidade de Brasília (Instituto de Relações Internacionais) e Universidade Nacional da Austrália.

mos. Outro desconto refere-se ao sexto lugar alcançado pelo Brasil no ranking da economia mundial no ano passado. Ao contrário de outros analistas, demonstra sensibilidade aos aspectos políticos da constituição do grupo BRICS, ao atribuir mérito aos diplomatas brasileiros na construção de uma posição externa que impele o País à participação nos grandes foros mundiais. Por outro lado, dá ênfase à pequena parcela brasileira no comércio mundial e assevera que o crescimento econômico dos BRICS tende a ser irregular, mas que sua interrupção não prejudicaria excessivamente a economia mundial. Observa, ao final, que a influência dos países do BRIC dependerá da China.

IMPrensa Brasileira

É de interesse a amostra abaixo de artigos de renomados jornalistas brasileiros como Miriam Leitão, Merval Pereira e Clóvis Rossi, menos agressivos, talvez, que seus confrades estrangeiros, mas que guardam certo ceticismo e são marcados por nuances especificamente brasileiras. Uma peculiaridade da abordagem brasileira parece ser a de referir a temas políticos ou econômicos nacionais a discussão sobre o BRICS. Os colunistas brasileiros parecem mais criativos que os estrangeiros; têm visão abrangente e ideias férteis. Embora críticos, procuram encontrar remédios para o que identificam como males do BRICS. É muito frutífera sua utilização de entrevistas, com pessoas que consideram habilitadas nesse campo; muitas de suas perguntas são tão reveladoras quanto as respostas.

Miriam Leitão (ML)¹⁶. Em seu artigo, foram entrevistados o economista João Pontes Nogueira (JPN)¹⁷ e o economista indiano Rakesh Vaidyanathan (RV)¹⁸.

16 Brics em estudo, Miriam Leitão, *O Globo* - 24/2/12.

17 Diretor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e membro do Centro de Estudos Brics, da mesma Universidade.

18 Brics Institute e sócio da consultoria The Jai Group.

JPN afirma que, depois de criado o conceito de BRICS, o comércio entre os países do bloco cresceu 150% em uma década, enquanto RV opina que a ideia se consolidou porque tinha um fundo de verdade. RV acrescenta que a novidade nos Brics é a de que, pela primeira vez, se forma um bloco sem contiguidade geográfica e de que Brasil, Rússia, Índia e China guardam uma coerência entre si: grande extensão territorial; dois deles, Índia e China, com grandes mercados, e dois com enormes recursos naturais, Rússia e Brasil (RMS: esquece, porém, o rápido crescimento do mercado interno brasileiro na última década).

Segue ML: hoje se fala da África do Sul como integrante desse conjunto de países com grande potencial de crescimento e poder estratégico (RMS: a presença da África do Sul no BRICS é de forte interesse para o Brasil, que tem uma política africana organizada e com vocação a tornar-se cada vez mais relevante). ML acrescenta que em conversas, os dois economistas expressaram dúvidas sobre a inclusão no BRICS de outros países.

Segundo ML, os compromissos econômicos do México, no contexto das relações econômicas das com os EUA seriam tão fortes que prejudicariam sua atuação no seio do BRICS e a Coreia é hoje um país desenvolvido, mas pequeno territorialmente e dividido em dois. Existem outras possibilidades em termos de subgrupos e novos arranjos de países dependendo do tema e do momento.

O ponto central da entrevista, no entanto terá sido a percepção comum de que o novo conceito representa a mudança da estrutura de poder mundial.

JPN assevera que esses países se caracterizam por serem polos dinâmicos, com crescimento acima da média e uma visão comum de que a ordem internacional tem que ser mais equitativa.

O Banco Mundial acaba de concluir um estudo sobre a China em 2030 (RMS: com a participação e patrocínio das autoridades eco-

nômicas chinesas), no qual é dado o alerta que o país tem que fazer mudanças estruturais importantes, introduzindo mais liberdade econômica para ser mais competitiva. JPN diz que a economia chinesa já está sendo flexibilizada, com maior poder ao setor privado.

RV lembra que a falta de liberdade política é um limitador para a China, cujas empresas são olhadas com mais cautela do que as indianas e brasileiras.

JPN, perguntado sobre o velho problema da desindustrialização brasileira provocada em parte pela competição chinesa, ressalta que o Brasil deve olhar outros fatores que tiram competitividade da economia: um estudo da Economist Intelligence Unit diz que a produtividade do trabalho no Brasil é a mais baixa entre os BRICS.

RV sugere que o setor privado brasileiro poderia ser mais agressivo em outros países e que deveriam objetivar a competição dos grandes do mundo, como fazem Índia e China: “os empresários brasileiros me falam do que o governo deveria fazer para melhorar o ambiente de negócios. Claro que o governo pode muito, mas as empresas também poderiam fazer algo... Há falta de competição no Brasil. Duas ou três empresas controlam cada setor”.

RV pensa que as empresas brasileiras podem estar perdendo a boa oportunidade de participar da urbanização na China e na Índia. O Brasil tem 90% (RMS: esta porcentagem parece exagerada) de urbanização, a Índia, 30%, e a China, 50%. Há chances para o Brasil nesse processo. JPN concorda e informa que estão previstos para breve várias reuniões e estudos sobre grandes cidades sobre urbanização, como o Fórum das Grandes Cidades dos BRICS.

ML pergunta ao economista indiano sobre duas fraquezas da Índia: educação feminina e conflitos regionais. Na Índia, quase metade das mulheres é analfabeta (300 milhões de analfabetas) no país. RV defende a posição governamental e pondera que, nas camadas mais jovens, o índice caiu. Entre as mulheres ricas já há

alto nível de escolaridade e muitas ocupam posições de destaque no mundo dos negócios.

Sobre os vizinhos da Índia, ML lembra que o comércio com o Paquistão é de apenas US\$ 3 bilhões, por causa dos conflitos regionais, e eles compram apenas 0,5% das suas importações de países do Sul da Ásia.

Merval Pereira (MP)¹⁹ pergunta a bom número de peritos quais seriam as vantagens comparativas do Brasil dentro do BRICS. Respondem o jornalista Paulo Sotero (PS)²⁰, os sociólogos e cientistas políticos Amaury de Souza (AS)²¹ e Cândido Mendes (CM)²², o sociólogo Simon Schwartzman (SS)²³ e o economista Paulo Vieira da Costa (PVC)²⁴.

PS responde que a principal vantagem talvez seja que, em contraste com a China, a Índia e a Rússia, a ascensão internacional do Brasil não representa ameaça a ninguém, “...a ampliação do espaço internacional do Brasil não tem sido um alimentador de tensão. Pelo contrário, as ações internacionais brasileiras, mesmo com derrapagens, têm tido o efeito oposto e afirmado o papel estabilizador do país na América do Sul e no Caribe, como atesta a experiência no Haiti”. *Ceteris Paribus*, PS acha que aumentarão as assimetrias entre o Brasil e seus vizinhos “e isso poderá se tornar fontes de problemas futuros”. Ao mesmo tempo, ressalva, deve-se ter em conta que “um Brasil democrático, estável e próspero é benéfico à região e à comunidade internacional”.

AS acredita que talvez fosse melhor indicar primeiro “nossas desvantagens relativas face aos demais países emergentes, destacando a ínfima participação no comércio mundial e taxas médio-

19 (Des)Vantagens comparativas, em O GLOBO, 17/05/2009.

20 Diretor do Brazil Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, em Washington.

21 MCM Consultores.

22 Reitor da Universidade Cândido Mendes.

23 Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

24 Ex-Diretor do Banco Central.

eres de crescimento econômico”. Em sua análise, onde corremos pares com os outros BRICS “é na posse de grandes territórios e populações, o que nos assegura amplos mercados domésticos”. Conta a favor do Brasil, também, o fato de sermos, em sua opinião, “o país mais ocidental e mais moderno social e culturalmente dentre os emergentes. E o bom relacionamento com os vizinhos, no que o Brasil contrasta vivamente com os demais BRICS, cercados de ameaças em suas respectivas regiões”.

CM ressalta a característica dos Brics de não terem nascido de uma política comum, “mas sim de escaparem às lógicas da globalização tal como entrevista ainda antes da crise com o modelo econômico capitalista”.

Para CM, “a consciência deste novo protagonismo internacional nos dissocia, de vez, da América Latina. Tal como, inclusive, vem de reconhecer o governo americano” (RMS: convém recordar que, desde Nixon, Washington procura dissociar o Brasil de seus vizinhos; são muito duvidosos os benefícios que poderiam decorrer dessa política).

CM assevera que nossa principal vantagem comparativa com os demais emergentes “vem da absoluta comparação democrática do nosso desenvolvimento. Soma-se o jogo de contrapesos entre os três Poderes ao respeito aos direitos humanos e, sobretudo, ao estado de direito e à obediência às suas regras do jogo fora das tentações intervencionistas...”. Entre os BRICS, “o destaque democrático repartimos informalmente apenas com a Índia”.

Mesmo que os BRICS não constituam um grupo, CM acredita que eles podem, em conjunto, se contrapor a uma globalização hegemônica. Sobretudo, ressalta, “em termos do controle total desse processo de que a China não se demite e o Brasil apresenta a pauta mais rica de autointuição da mudança”.

SS, que tem visão crítica do governo Lula, e pensa que a importância internacional do Brasil “tem menos a ver com as artu-

lações políticas (...) do que com os fatos do tamanho da economia brasileira e a sua estabilidade, bastante distinta, no agregado, do voluntarismo e aventureirismo de governos de países vizinhos”.

Para SS, além da importância econômica, o Brasil pode fazer muito “participando ‘de forma séria e responsável’ em diferentes instituições e iniciativas internacionais, e fortalecendo os programas e atividades de intercâmbio e cooperação com outros países”. Vê bons exemplos, “entre os quais a atuação dos militares no Haiti”, mas considera que “o Brasil tem muito ainda a melhorar para que sua presença e prestígio internacional possam corresponder às dimensões de sua economia (...)”.

PVC acredita que um dos problemas do Brasil é que a América Latina ainda é vista como “quintal dos Estados Unidos”. Distingue que “a China é uma potência em sua área; a Índia continua sua guerra disfarçada com o Paquistão, e a região asiática é tão problemática que sua presença estratégica é reconhecidamente fundamental para todos; a Rússia ainda joga seu jogo de ‘potência atômica’, mas, dos BRICS, é claramente, o mais decadente”. O Brasil é estrategicamente importante por suas relações com Venezuela, Bolívia, Equador e agora Paraguai, o que sem dúvida, é importante para o Departamento de Estado dos EUA, mas não vai muito além disso. PVC acredita que “o Mercosul faliu”.

Clóvis Rossi²⁵ (CR) discute principalmente a proposta de se criar uma espécie de BNDES para o grupo. Faz questão de deixar claro o que o BRICS não é um grupo que coordene suas ações e suas políticas (RMS: isto é, trata o grupo como se já estivesse plenamente maduro).

Arrisca declarar que seus líderes “nunca se comunicariam diretamente em caso de decisão imediata”. Menciona que “entre

25 Clóvis Rossi – *Brics, gigantes de passos miúdos*.

suas fontes, figuram experientes diplomatas brasileiros. Verbera a descordenação”. Exemplifica com a crise síria: Índia e África do Sul foram favoráveis à resolução de condenação ao ditador Bashar Assad, no entanto vetada pelos dois outros BRICS membros do CSNU (Rússia e China). O Brasil não participava do CS naquele momento, mas apoiou Índia e África do Sul.

CR cita artigo de Oliver Stuenkel,²⁶ que explica a descordenação: “Enquanto Brasil, Índia e África do Sul estão pressionando por uma significativa redistribuição do poder institucional, China e Rússia são poderes do *status quo*, relutantes em mudar um sistema que lhes serviu bem nas últimas décadas”.

Além desses pontos, CR é sensível ao uso de moedas nacionais, “o começo de uma gradual mudança para um sistema monetário internacional mais diversificado, em que o *status* internacional do yuan refletiria mais adequadamente o poder econômico subjacente da China”²⁷, bem como à criação de um banco de desenvolvimento do grupo, tema ainda a em discussão. Resumo de CR: os BRICS estão, de fato, ganhando presença no mundo, mas cada um por si. A coordenação entre eles apenas engatinha.

Em outro despacho durante a cúpula de Nova Delhi, CR²⁸ chega à conclusão de que “poderosos isoladamente, os cinco países, como grupo, ainda não saíram do estágio conceitual” e afirma que o BRICS é uma marca forte, mas corre o risco de desgaste se não agregar conteúdo. Como fonte desta última avaliação, cita um dos mais experientes e competentes diplomatas brasileiros, envolvido nas negociações e que prefere não ter o nome publicado.

CR volta à temática da criação do banco de desenvolvimento dos BRICS. CS se impacienta com o processo usual de criação de

26 Professor de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas.

27 Como escreve Daniel McDowell, da Universidade da Virgínia.

28 Clóvis Rossi – *Brics, marca à procura de conteúdo*.

um novo órgão financeiro internacional: a criação de um grupo de trabalho para estudar o novo banco (RMS: o que, porém, é parte do tratamento de questão tão séria), que rerepresentará o assunto na próxima cúpula em 2013 na África do Sul. A propósito menciona Jacob Zuma, presidente sul-africano, que, em conversa com Dilma Rousseff disse: “Será um instrumento de financiamento vital, especialmente para a África”.

CR informa que, Jagannath Panda²⁹ acredita que “pouca ação foi adotada coletivamente pelos BRICS por falta de consenso”. Para CR, os BRICS “ainda estão no estágio conceitual”. Sempre no terreno econômico, menciona que um conceito que rola desde 2008 (RMS: isto é, antes, portanto, da primeira cúpula, quando os BRICS ainda não haviam-se assumido politicamente) – a ideia de estimular o comércio em moeda local não se materializou até agora. “Todo mundo fala em comércio em moeda local, mas todos continuam usando o dólar”, lhe foi afirmado por uma autoridade brasileira (RMS: seria irrealista esperar que a ideias de um banco do desenvolvimento do BRICS pudesse ser materializada em tão pouco tempo).

Nota CR que nem por isso o BRICS deixa de ser uma marca forte: seus membros em 2011, representavam 25% da economia global (de acordo com a Paridade do Poder de Compra das moedas nacionais), 30% da área terrestre do planeta, 45% da população mundial e, nos dez anos mais recentes, cresceram 4,2 vezes, enquanto o mundo rico crescia apenas 61%.

CR: Em todo caso convém relativizar os números. Grande parte da força vem do BRICS, a China. Exemplo: o FMI calcula que, neste ano, os BRICS contribuirão com 56% do crescimento da economia global. Mas 50% virão da China e da Índia. Exemplo dois: o comércio entre os cinco ultrapassou US\$ 250 bilhões em 2011. Mas US\$ 200 bilhões são gerados só pela China nas trocas com os parceiros.

29 Pesquisador do Instituto de Assuntos de Defesa e Segurança da Índia.

CR conclui que luzes e sombras à parte, os cinco continuam apegados à marca BRICS, que, se não rende ações concretas, tampouco faz mal à imagem de qualquer um deles e que, no fundo, como diz outro diplomata brasileiro: “Se os cinco já são isoladamente incontornáveis na discussão de qualquer assunto global, se efetivamente se coordenarem se tornarão essenciais”. A questão atual é se podem de fato os cinco coordenar suas ações ou se as prioridades de cada qual impedem uma atuação conjunta relevante.

Mauro Santayana (MS), jornalista brasileiro, se manifestou sobre a atuação da imprensa, em linguagem mais candente, ao verberar o esforço da mídia ocidental de desconstruir a imagem de uma aliança geopolítica que reúne quatro das cinco maiores nações do planeta em território, recursos naturais e população e que modificará o equilíbrio de poder no mundo, no século XXI.

Essa estratégia jornalística – com a relativa exceção dos meios especializados em economia – vai de simplesmente ignorar o encontro à campanha para diminuir sua importância, ou semear dúvidas sobre a unidade dos principais países emergentes, tentando ressaltar suas diferenças, no lugar do reconhecer o que realmente importa: a política comum dos BRICS de oposição à postura neocolonial de uma Europa e de um EUA cada vez mais instáveis, que se debatem com um franco processo de decadência econômica, diplomática e social.

O articulista rejeita *in toto* os argumentos da “distância” entre o Brasil, a África do Sul, e a Rússia, a Índia e a China. O fato de a África do Sul, o Brasil e a Índia serem democracias plenas, e a China e a Rússia não o serem, “segundo o elástico conceito ocidental”. A concorrência da Rússia, China e Índia no espaço asiático.

Os rótulos de países “exportadores de *commodities*” (Rússia e Brasil); “provedores de serviços” (Índia) e “fábricas do mundo” (China), pois tais situações, se verdadeiras, não esses países não poderiam servir de bases de uma aliança intercomplementar.

Igualmente, se afastaria o fato de que Rússia, Brasil e Índia já são produtores de manufaturados, entre os quais produtos industriais avançados, como aviões.

Uma possível aliança dos BRICS, que reúnem um terço do território e um quarto do PIB mundiais, bem como quase a metade da população humana não se consolidará política e militarmente, de uma hora para a outra. É igualmente claro, que não se trata de que os BRICS formem um quinteto heterogêneo de nações, sem nada a ver umas com as outras. Brasil, Rússia, Índia e China são países que prezam sua soberania.

No entendimento de MS, o futuro da humanidade, no século XXI, depende cada vez mais da emergência de um mundo multipolar. E é isso – queiram ou não os jornais e comentaristas europeus e norte-americanos – que está em jogo a cada nova reunião de cúpula, como a de Nova Delhi.

JORNALISTA INDIANO PREM SHANKAR JHA³⁰

Prem Shankar Jha avança ideias de interesse e acentua os progressos políticos obtidos na 4ª. reunião de cúpula do Grupo BRICS, realizada justamente na capital indiana. Para o autor, o desafio dos BRICS ao poderio norte-americano, construiu-se ao longo do tempo. Em seu artigo contesta diretamente o já mencionado Walter Ladiga, que nega existir justificativa regional ou comercial para os BRICS, já que todos os seus membros mantêm relações econômicas prioritárias com o Ocidente.

Dadas as falhas conceituais da política externa do Ocidente, a tarefa de elaborar um plano B “caiu no colo” do grupo BRICS. Tanto a crise financeira de 2008 quanto a recessão mundial iniciada em 2009 foram produtos do desgoverno capitalista, que dominou enquanto sucessivos países se esforçavam para desregulamentar

30 Em artigo intitulado “BRICS: a possível virada de Nova Délhi”, de 11/4/2012.

mercados nacionais e internacionais, em nome da liberdade econômica e da produtividade.

As primeiras exigências dos BRICS, ainda em junho de 2009, se relacionavam à reforma das instituições financeiras internacionais, à reestruturação do sistema financeiro, à segurança energética, à mudança climática e ao comércio. Seu tom era cooperativo: o objetivo era “expandir o consenso estratégico, consolidar a confiança mútua, coordenar-se entre si para enfrentar a crise” e traçar um plano para o desenvolvimento futuro do sistema econômico internacional.

Contudo, à medida que o caos financeiro se afirmou e se espalhou à política internacional, os BRICS foram forçados a ampliar sua agenda e apurar suas declarações. Durante a terceira cúpula dos BRICS, em abril de 2011, sua atuação tornou-se mais claramente política, ao expressarem “profunda preocupação com a turbulência no Oriente Médio” e prometerem “continuar com a cooperação sobre a Líbia dentro do Conselho de Segurança”. Ao mesmo tempo, tornava-se claro, no episódio da Líbia, que a remoção forçada de um regime autoritário não é caminho indolor rumo à liberdade, democracia e paz pode conduzir a um vazio de poder.

A declaração de Delhi expressa o atual desafio político em vários parágrafos, a saber:

1. critica a má gestão monetária da Europa – e dos Estados Unidos –, que criou dívidas nacionais irresgatáveis e excesso de liquidez internacional, bem como agravou a recessão global.
2. critica a inabilidade política do Ocidente em relação ao Oriente Médio. Lembra aos EUA e à União Europeia que a paz não será obtida sem a “solução ampla e duradoura do conflito árabe-israelense”.
3. reafirma, de forma inequívoca, o respeito à soberania, independência e integridade territorial de todos os Estados. Quanto à Síria, os BRICS especificamente expressam “profunda preocupação com o ataque à soberania”, conclamam a “um

cessar-fogo imediato” e apoiam o plano de seis pontos então preconizado pelo ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan: fim das hostilidades e a instauração de “um processo político inclusivo e liderado pelos sírios” para criar “um novo ambiente para a paz”.

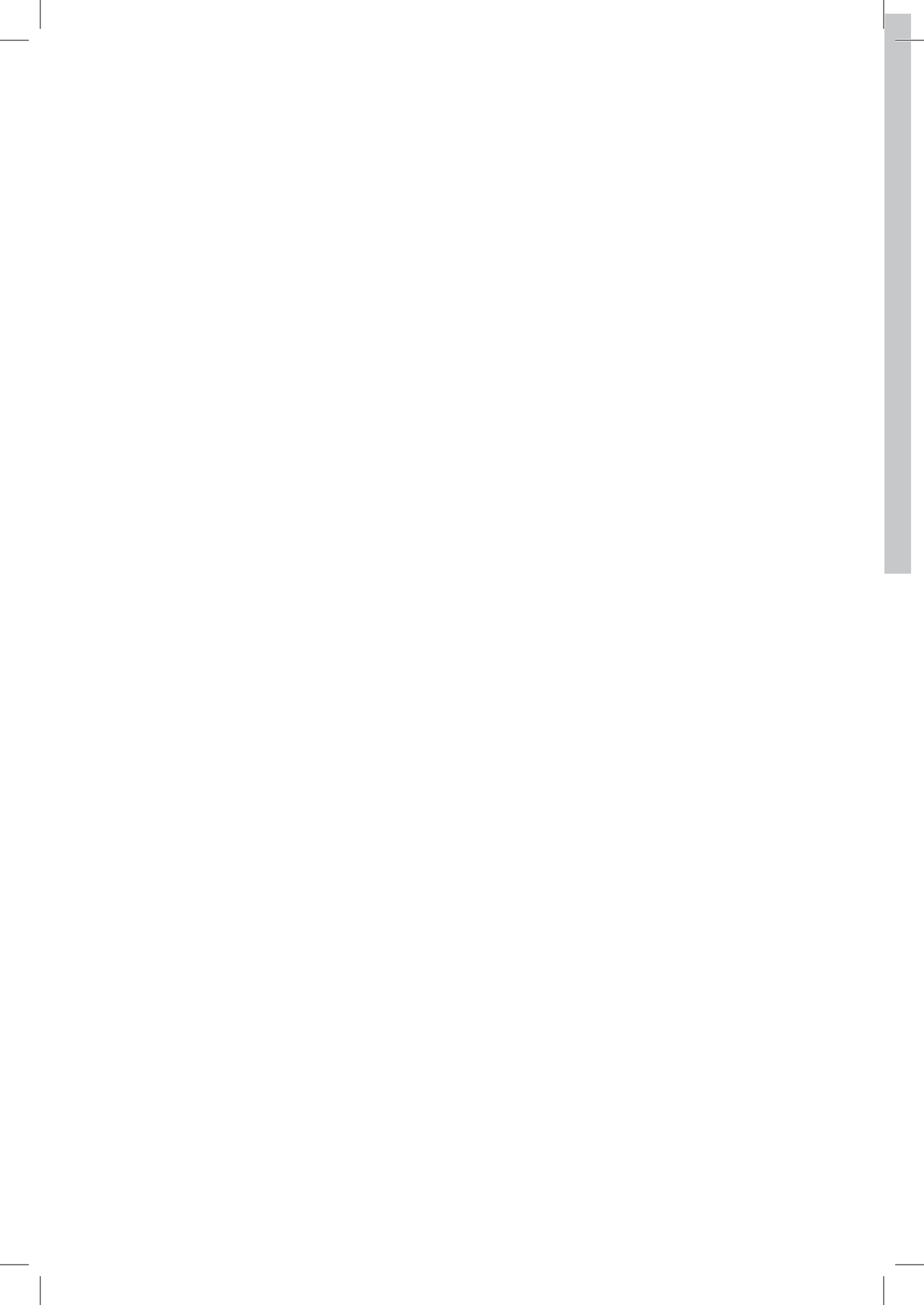
4. “A situação no Irã”, diz o texto, “não deve degenerar em conflito. É reconhecido o direito do Irã ao uso pacífico da energia nuclear, em consonância com as suas obrigações internacionais, e dado apoio à resolução das divergências por meio de instrumentos políticos e diplomáticos e ao diálogo entre as partes, inclusive entre a AIEA e o Irã, e em conformidade com as determinações do Conselho de Segurança”.

O jornalista indiano interpreta os parágrafos sobre a Síria e o Irã que considera constituírem uma inequívoca rejeição da doutrina da “paz através do ataque preventivo”, adotada pelo governo George W. Bush, na sequência do 11 de Setembro. Desde então, sua aplicação repetitiva tem sido justificada não só pelo combate ao terrorismo, mas também pela defesa dos direitos humanos, a promoção da democracia e o exercício do “dever de proteger”. Assiste-se à sistemática violação dos princípios fundamentais do artigo 2º da Carta das Nações Unidas. A declaração Delhi é uma reafirmação de que os princípios consagrados pela ONU continuam vigentes.

As duas iniciativas econômicas concretas delineadas pelos BRICS em Nova Delhi (isto é, o desenvolvimento de um sistema de pagamentos internacionais que dispense o uso do dólar e a criação de um banco internacional alternativo) têm, a seu ver, também a finalidade política de libertar-se do sistema bancário internacional dominado pelos ocidentais.

Até agora, observou, praticamente não se fez ouvir a resposta ocidental à declaração de Delhi. Entretanto, renomados economistas, como o Premio Nobel Joseph Stiglitz, saudaram a ideia de um

banco dos BRICS, com a observação sarcástica de que tal instituição “poderia desempenhar um forte papel no reequilíbrio da economia mundial, ao canalizar o dinheiro duramente economizado pelos mercados emergentes e países em desenvolvimento para finalidades mais produtivas do que as bolhas de financiamento do mercado imobiliário dos países ricos”.





COMENTÁRIOS RUSSOS SOBRE O BRICS: EXPECTATIVA OU REALIDADE?

Fyodor Lukyanov

Acadêmico e editor-chefe da revista *Russia in Global Affairs* desde 2002. Graduiu-se em 1991 na Universidade Estatal de Moscou em relações internacionais. Além disso, possuiu graduação em línguas germânicas. É colunista sobre assuntos internacionais para vários veículos de comunicação, como *The Moscow Times* e a edição russa da *Forbes Magazine*. É membro do Comitê Executivo do Conselho sobre Política Externa e de Defesa, uma organização independente que provê *expertise* em temas de política externa, membro do Conselho Presidencial sobre Direitos Humanos e membro do conselho de peritos da agência de notícias *RIA Novosti*.



A história política mundial fornece vários exemplos de como as instituições internacionais surgem e se desenvolvem, mas não há analogias para BRIC/BRICS. Essa engenhosa sigla foi cunhada por Jim O'Neill, funcionário da Goldman Sachs, para fins comerciais, isto é, atrair a atenção dos clientes para os mercados emergentes. Nas palavras do analista político russo Vyacheslav Nicholov, o BRICS se tornou uma “profecia autoconfirmada”. O BRICS surgiu como uma realidade virtual – um elenco de economias em rápido crescimento, com muito pouca relação entre si. No entanto, como se costuma dizer, tudo o que tem nome existe. À medida que o tempo passava, o BRICS se transformou em uma realidade política¹.

O artigo de Vladimir Putin sobre política externa, publicado às vésperas das eleições presidenciais de março de 2010 mencionou expressamente o BRICS.

Continuaremos a dar prioridade a nossa cooperação com nossos parceiros do BRICS. Essa estrutura singular, criada em 2006, é um símbolo marcante da transição de um mundo unipolar para uma ordem mundial mais justa. O BRICS une cinco países com uma população de quase três bilhões de pessoas, as maiores economias emergentes, recursos naturais e mão de obra colossais e enormes mercados domésticos. Com a adição da África do Sul, o BRICS adquiriu um formato verdadeiramente global, que hoje significa mais

¹ Vyacheslav Nikanov, *The BRICs, a Self-Fulfilling Prophecy*, <<http://www.izvestia.ru/comment/article3123407>>, (em russo).

de 25% do PIB mundial. Ainda estamos nos acostumando a agir dentro desse formato. Teremos, especialmente, de nos coordenarmos melhor em temas de política externa e trabalhar de forma mais conjunta nas Nações Unidas. Mas quando o BRICS estiver realmente organizado e funcionando, seu impacto na economia e na política mundiais será considerável².

Desde que a sigla foi cunhada (inicialmente mencionada em 2001, tornou-se parte do vocabulário internacional em 2003 após a publicação do relatório da Goldman Sachs “Sonhando com os BRICs: o caminho para 2050”), muito se disse no sentido de que esse formato é uma ficção artificial, que por definição não tem futuro. Depois da crise financeira global, que revelou diferenças no desenvolvimento econômico entre os países do BRIC, essa opinião ganhou novos defensores. Além disso, o argumento em apoio ao BRIC, de que essa associação complementa e até mesmo constitui uma alternativa ao G8, deixou de ter relevância com o advento do G20.

A maior parte das críticas se dirigiu à Rússia. “Que diabo está fazendo a Rússia no topo da lista de economias emergentes?”, indagou o economista Anders Åslund em um artigo com o expressivo título de “Tirem o R do BRIC”. Afirma o autor:

O desempenho econômico do país desabou a um nível tão deprimente que é preciso perguntar se terá capacidade de influir de alguma forma na economia mundial, em comparação com os outros membros de seu grupo, que funcionam melhor. [...] Se a Rússia estiver realmente se afastando do

2 Vladimir Putin, *Rússia e o mundo em mudança*, <<http://en.rian.ru/analysis/20120227/171547818.html>>.

*BRIC, isso significa que a crise nesse país não é financeira, e sim sistêmica*³.

Joseph S. Nye reconheceu que a sigla BRIC somente faz sentido “como indicadora de oportunidade econômica (...) embora fosse melhor que a Indonésia substituísse a Rússia”⁴. Depois que o termo BRIC foi cunhado, surgiram muitas outras siglas que na opinião de seus autores refletiam de maneira mais adequada a configuração do mundo em rápido crescimento. Com exceção da Indonésia, vários países foram indicados para a liderança no mundo do futuro, desde a África do Sul e a República da Coreia até o México, Turquia e Irã. No entanto, nenhuma dessas siglas, exceto BRICS, se tornou parte integrante do vocabulário político.

Nouriel Roubini considerou BRICS uma associação destituída de sentido econômico, que somente existe devido às ambições anti-americanas da Rússia:

*As ideias atraentes costumam desaparecer, e a Rússia tratou de consolidar o atual conceito do BRIC em uma realidade irreversível... A primeira “Cúpula BRIC” (na Rússia, naturalmente)... produziu uma notável disposição agressiva contra os Estados Unidos, quando cada um dos membros declarou o desejo de destronar o dólar como moeda mundial de reserva*⁵.

Vyacheslav Nikonov assinala que “o surgimento dos BRICS preocupa as capitais ocidentais, o que quer que digam em contrário”⁶. Com efeito, a quantidade de publicações no Ocidente que pro-

3 Anders Åslund, “Take the R Out of BRIC”. *Foreign Policy*, December 2, 2009, <http://www.foreign-policy.com/articles/2009/12/02/kick_russia_out_of_bric?page=full>.

4 Joseph S. Nye, “What’s in a BRIC?”, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/nye82/English>>.

5 Nouriel Roubini, “BRICKbats for the Russian bear”, <<http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/brick-bats-for-the-russianbear/article1327226/>>.

6 Nikonov, op. cit.

curam provar a inconsistência da própria ideia de BRIC aumentou consideravelmente depois que a interação entre os BRICS começou a tomar forma. Em 2006, os ministros do Exterior do BRIC celebraram sua primeira reunião à margem de uma sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas e desde então o BRIC/BRICS vem se reunindo regularmente em diversos níveis, inclusive duas reuniões de cúpula em Ecatemburgo (2009), Brasília (2010), Sanya (2011) e Nova Delhi (2012).

Existe certa dose de verdade em muitos dos comentários céticos. O princípio inicial dos “mercados em crescimento”, segundo o qual a Goldman Sachs inventou o termo BRIC há dez anos, já não é mais aplicável. A Rússia está visivelmente atrasada em relação a outros membros do grupo. Não admira que a mídia frequentemente mencione a “Rússia pós-BRIC”, termo cunhado por peritos do Conselho Europeu de Assuntos Internacionais para exprimir a estagnação e declínio da Rússia.

No entanto, mesmo apontando numerosas divergências entre as opiniões, interesses e planos dos cinco países, os críticos esquecem o principal: os próprios países do BRICS estão evidentemente interessados em desenvolver esse formato, porque enxergam nele um potencial que nenhuma outra associação ou foro possui. Existem razões objetivas que explicam por que motivo o BRICS suscita crescente interesse.

Em primeiro lugar, hoje não faz sentido considerar o BRICS em um contexto econômico.

Se olharmos o BRICS sob um prisma econômico, nesse caso a Rússia seria a primeira candidata a deixar a associação. No entanto, os benefícios geopolíticos da institucionalização do BRICS podem gerar consideráveis dividendos políticos para a Rússia... Os líderes russos aparentemente esperam converter sua presença no BRICS em maior peso para

si, tanto no G8 quanto no G20. A posição de “mediadora” entre o G8 e o BRICS assumida pela Rússia poderá permitir-lhe permanecer em ambos esses grupos informais e possivelmente utilizar essa situação no diálogo com os países desenvolvidos com o objetivo de transformar as instituições financeiras internacionais para seu maior benefício⁷.

O BRICS mantém-se coeso e avança não tanto devido às necessidades dos países que o integram quanto pela situação geral do mundo. As mudanças são rápidas e imprevisíveis, e as receitas sugeridas pelos líderes costumeiros (o Ocidente) para a solução das questões internacionais ou não funcionam ou produzem o efeito oposto. Há necessidade de soluções alternativas, embora por enquanto nenhum Estado que desempenhe papel regional importante (e os países do BRICS pertencem a essa categoria) tenha por si só a possibilidade (ou desejo) de oferecer uma visão global abrangente.

Tomados em conjunto, todos eles preferem manter um perfil baixo porque sua importância é reconhecida de qualquer forma e não pretendem assumir o peso da responsabilidade. (De certa forma a Rússia é uma exceção devido à inércia global que vai perdendo a força.) No entanto, o mundo se torna cada vez mais multicomposto e as grandes potências não ocidentais não têm intenção de perder a oportunidade de expor suas opiniões comuns apesar de todas as dúvidas e diferenças.

Primeiro, há um sentimento generalizado de que a arquitetura institucional global não está em consonância com os verdadeiros processos que ocorrem no século XXI e de que a reforma das instituições não vai além das palavras. É possível encontrar muitas diferenças nas posições desses cinco países muito diferentes, mas

⁷ V. Sergeev, Ye. Alekseenkova, *Perspektivy institutinalizatsii BRIC* (Perspectives of BRIC's institutionalization), <<http://www.mid.ru/brics.nsf/WEBforumBric/C45997ED5B7E4CC4C3257859005A829B>>.

todos eles – por seus próprios motivos, geralmente diversos – não estão satisfeitos com o atual estado de coisas no mundo e com as posições que nele ocupam. Uma ordem mundial multipolar exige formatos diferentes dos que serviram ao mundo bipolar nos anos da Guerra Fria ou durante o breve período de domínio dos Estados Unidos no final do século XX. Não por acaso as declarações adotadas nas Reuniões de Cúpula expressam dúvidas sobre a legitimidade do sistema existente⁸.

Segundo, há uma evidente necessidade de abordagens realmente novas para a solução dos problemas globais. Todos os cinco países consideram que o discurso global foi na verdade monopolizado pelo Ocidente. Esse fator não apenas está em dissonância com o alinhamento econômico – ou mesmo político – de forças, mas também dificulta a busca de soluções originais, que somente podem ser encontradas em debates amplos. Não se trata de confrontação com o Ocidente e nem sempre mesmo de competição com ele, e sim de criar um discurso alternativo capaz de enriquecer ou de ultrapassar os argumentos do Ocidente sem entrar em conflito direto com ele.

Terceiro, todos os cinco percebem as limitações de seus esforços para incrementar seu próprio peso e influência nas questões internacionais quando agem exclusivamente no âmbito das instituições existentes. Pode-se dizer que o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul buscam formas de consolidar suas posições negociadoras na construção da futura ordem mundial. Tanto políticos quanto diplomatas e peritos dão ênfase à natureza não confrontativa da associação para com o Ocidente. Por exemplo, o analista político russo Nikolai Zagladin recorda que a China, a Índia e o Brasil atribuem grande importância a seus laços econômicos com

8 Ver, por exemplo, *The 2nd BRIC Summit of Heads of State and Government - Joint Statement - Brasília*, April 15, 2010, <http://eng.news.kremlin.ru/ref_notes/5>.

os países ocidentais, especialmente os Estados Unidos. Portanto, não há razão para que Moscou possa contar com o apoio do BRICS no futuro próximo caso venham a ocorrer fricções graves entre a Rússia e o Ocidente⁹.

A MULTIPOLARIDADE COMO ORDEM MUNDIAL

O ministro do Exterior russo Sergei Lavrov escreveu em 2007 que a estabilidade em um mundo multipolar pode ser obtida por meio da “liderança [coletiva] entre os principais países do mundo – além das instituições internacionais, e a mais importante entre estas, as Nações Unidas”, que “oferecem maneiras de solucionar o problema da governabilidade no mundo contemporâneo”¹⁰.

Em suma, desde meados dos anos 90 Moscou tem apoiado o conceito de “um mundo multipolar”. No entanto, embora anteriormente essa tenha sido uma noção em grande parte abstrata, agora ela começa a ganhar contornos econômicos e políticos práticos – porém somente porque surgiram países ambiciosos que buscam tornar-se líderes. O ambiente mundial, ingovernável e caótico como entidade global, começou a estruturar-se em torno de centros de crescimento e desenvolvimento econômico, cada qual constituindo um “polo” de atração econômica e, portanto, política. A interação entre esses polos, ligados por um tecido comum da economia mundial, está se tornando uma forma de existência do sistema global.

O entendimento clássico da multipolaridade está inseparavelmente ligado à ideia da necessidade de equilíbrio de poder. O renascimento desse conceito em meados dos anos 90 foi uma reação do resto do mundo, especialmente as principais potências, à tentativa

9 Transcrição, op. cit.

10 Sergei Lavrov, “The Present and the Future of Global Politics”. *Russia in Global Affairs*, Nº. 2, April-June 2007.

de Washington de consolidar a liderança/hegemonia norte-americana. Hoje em dia esse entendimento está mudando, assim como mudou o próprio ambiente. O equilíbrio de poder é um fenômeno muito complexo, pois a definição de “poder” se tornou menos clara. O poder pode ser “duro”, econômico ou “suave”, e diversos Estados o possuem em proporções diferentes. Embora lhe falte uma das formas de poder, um Estado pode possuí-lo sob outras formas; em consequência, o equilíbrio de poder se torna complexo e não linear, caso seja possível atingi-lo. Além disso, a economia globalizante obriga à crescente interdependência dos países, o que distorce ainda mais os princípios de um possível equilíbrio de poder. Ainda mais, a natureza crescentemente integral da economia mundial está entrando em conflito com o estado ainda fragmentário da política mundial, e essa fragmentação continua a aprofundar-se.

A multipolaridade transformou-se agora em uma forma de estruturar o sistema internacional global, cujas partes constitutivas básicas já não são os Estados individuais, como costumava ser desde o século XVII, e sim, em vez disso, aglomerações principalmente de interesses econômicos, unidos em torno dos mais poderosos centros de atração e crescimento econômico.

O formato BRICS difere de todas as demais siglas cunhadas de acordo com o mesmo princípio (BASIC, BRICET, BRICKETS, BRIMC, etc.) porque todos os membros do BRICS não são apenas países em acelerado crescimento, mas são também os “polos” de uma ordem mundial multipolar. Por isso, reduzir a indicadores econômicos os critérios para a existência dessa associação significaria adotar um método errôneo para orientar sua análise.

Como disse Dmitry Medvedev imediatamente antes da segunda reunião de cúpula do BRIC,

ao fortalecer as bases econômicas de um mundo multipolar, os países do BRIC estão contribuindo objetivamente para

*criar condições de fortalecimento da segurança internacional... Em nossa opinião, é necessário fortalecer os princípios coletivistas nas relações internacionais e estabelecer uma ordem mundial justa e democrática*¹¹.

As dúvidas se a Rússia, que nunca modernizou sua economia, pode ser considerada um “polo”, como as demais nações BRICS, poderiam justificar-se caso se tratasse de perspectivas financeiras e econômicas, sobre as quais os banqueiros norte-americanos discorrem. No entanto, o BRICS vem adquirindo um conteúdo político, e o motivo para isso não é apenas, e nem tanto, o desejo dos países que o compõem, quanto o surgimento de uma necessidade objetiva de formatos que reflitam uma ordem mundial mais diversificada e menos centrada no Ocidente.

*A arquitetura econômico-financeira global foi em grande parte criada pelo Ocidente para servir a suas próprias necessidades. Agora, quando observamos a tendência geralmente reconhecida do poder e a influência econômico-financeira no sentido das novas economias em rápido crescimento, tais como as da China, Índia, Rússia e Brasil, torna-se evidente a inadequação desse sistema às novas realidades. Na verdade, é necessário haver uma base econômico-financeira consentânea com o policentrismo do mundo contemporâneo. De outra forma, a governabilidade do desenvolvimento global não pode ser recuperada*¹².

Ao mesmo tempo, o BRICS é uma das mais brilhantes manifestações da chamada diplomacia de rede de contatos, que do ponto de vista da Rússia é uma das formas das relações internacionais do futuro. Em uma entrevista em 2006, Sergei Lavrov disse:

11 Dmitry Medvedev, “BRIC Countries: Common Goals – Common Actions”, <<http://eng.kremlin.ru/news/78>>.

12 Sergei Lavrov, “Russia and the World in the 21st Century”, *Russia in Global Affairs*, July-September 2008, <http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11291>.

Com o aumento da globalização, existe uma demanda menos intensa pela liderança isolada, e os antigos compromissos das alianças estão sendo desvalorizados. Os tempos atuais não pedem alianças incômodas, com compromissos fixos, e sim alianças flexíveis, baseadas em interesses, de geometria variável. A diplomacia de redes de contato é hoje essencial como nunca antes, porque proporciona formas flexíveis de participação nas estruturas multilaterais¹³.

Esse é também o tema de um artigo de autoria de Alexander Kramarenko, ex-chefe do Departamento de Planejamento em Política Externa do Ministério de Relações Exteriores da Rússia, na década de 2000 – um dos mais profundos ideólogos de política externa da Rússia: “As motivações para políticas de bloco desapareceram. A múltipla variedade de comportamento dos Estados na arena internacional aumentou. Um sistema internacional policêntrico está objetivamente tomando forma, no qual o Estado seria guiado por interesses nacionais isentos de ideologia e devido a um entendimento comum dos interesses coletivos. Essa é a base de uma nova ordem mundial, autorreguladora e baseada em esforços coletivos de todos os Estados e na supremacia do direito internacional. Gostaria de enfatizar que a legalidade não é uma questão legalista e sim de moralidade, justiça e democracia das relações internacionais”¹⁴. No entanto, ninguém jamais especificou a forma de combinar na prática “interesses nacionais isentos de ideologia” e “um entendimento comum de interesses coletivos”, especialmente porque a legalidade deve ser interpretada não como “uma questão legalista e sim de moralidade”, o que obviamente implica em interpretações diversas.

13 Sergei Lavrov, “Network Diplomacy Now in Demand as Never Before”, <<http://www.izvestia.ru/politic/article3099901>> (em russo).

14 Alexander Kramarenko, “Demand for Collective Leadership”, <http://sr.fondedin.ru/new/fullnews.php?subaction=showfull&id=1232713908&archive=1232714081&cnsow=news&start_from=&>.

O que quer que digam os funcionários nas capitais dos países do BRICS, porém, o mundo é um sistema internacional fechado, e por isso o aumento de sua influência “evidentemente reduzirá a influência do Ocidente, ainda que de forma relativa”¹⁵. Daí os constantes temores nos Estados Unidos e na União Europeia de que o BRICS se torne um protótipo de uma associação antiocidental. No entanto, os debates sobre o BRICS atualmente em curso na Rússia não são antiocidentais. Além disso, comentaristas e analistas enfatizam que “essa característica da ‘abordagem filosófica’ do BRICS como uma associação inerentemente não dirigida contra outros países é também importante para nosso Estado”¹⁶.

Em seu artigo sobre o programa da política externa, publicado uma semana antes da eleição presidencial, Vladimir Putin fez comentários positivos sobre a cooperação com o BRICS, realçando um aspecto em particular. O futuro presidente russo vê um fator de unificação no fato de que todos os países do BRICS não têm apenas opiniões semelhantes a respeito da necessidade de uma nova ordem que seja multipolar, porém, o que é mais importante, compartilham um único e o mesmo valor básico – a soberania nacional como elemento estrutural fundamental do sistema mundial. Esse conceito é uma alternativa à abordagem ocidental baseada na premissa de que nos tempos atuais a soberania não é mais tão sacrossanta e imutável como era no passado.

Essa visão tem sólidos fundamentos. Todos os países do BRICS gozam praticamente de plena soberania. Possuem ampla latitude para seus atos, com base em suas capacidades materiais, e não sofrem restrições devido a alianças formais. Não existem muitos Estados nessa categoria. Os países europeus, por exem-

15 Nikonov, op. cit.

16 Transcrição de uma reunião em mesa redonda organizada pelo Instituto de Estado de Relações Internacionais do Ministério do Exterior da Rússia em Moscou, <http://www.perspektivy.info/oykumena/politika/brik_kak_novaja_koncepcija_mnogovektornoj_diplomatii_2010-03-13.htm> (em russo).

plo, possuem base econômica, mas estão frequentemente muito mais atados do ponto de vista político. A questão é saber-se se essa comunidade conceitual é suficiente para criar uma estrutura capaz de ser recheada de conteúdo econômico, geopolítico e ideológico. Esse processo é obviamente lento e não tem garantia de êxito, mas a capacidade do BRICS de desenvolver-se diante do ceticismo universal permite a esperança de que continue a evoluir.

O artigo pré-eleição sobre política externa, de autoria de Putin, ressalta uma característica interessante compartilhada pela Rússia e pelos demais países do BRICS. Criticando o Ocidente por sua interferência em assuntos internos da Rússia mediante o financiamento de várias organizações não governamentais, disse Putin:

No entanto, a Rússia não usa e nem financia ONGs nacionais baseadas em outros países nem tampouco quaisquer outras organizações políticas estrangeiras em busca de seus próprios interesses. A China, a Índia e o Brasil também não fazem isso. Em nossa opinião, qualquer influência sobre a política doméstica e a atitude do público em outros países deve ser exercida às claras; dessa forma, quem desejar ter influência deve fazê-lo de maneira responsável¹⁷.

Cada cúpula do BRICS dá origem a uma nova rodada de debates sobre a essência e o futuro desse formato internacional incommum. A maioria dos comentaristas ocidentais se mostram céticos sobre o que consideram uma associação acidental e artificial. O interesse por esse grupo de cinco membros é acompanhado por numerosas dúvidas sobre seu futuro, mesmo entre seus integrantes, especialmente a Índia e o Brasil. Na verdade, é difícil encontrar um grupo de Estados que sejam tão diferentes de formas tão variadas.

17 Vladimir Putin, *Rússia e o mundo em mudança*, <<http://en.rian.ru/analysis/20120227/171547818.html>>.

Suas culturas, assim como suas características geopolíticas e demográficas, são diametralmente opostas.

OS PROBLEMAS DA UNIÃO

O motivo mais comum do ceticismo a respeito do BRICS é que os países que formam essa associação são muito diferentes entre si. Portanto, dizem os céticos, a criação de uma aliança baseada em valores e interesses comuns, segundo o modelo da OTAN ou da União Europeia, é impossível. “A China, a Rússia e a Índia competem pelo poder na Ásia, e tanto o Brasil quanto a Índia sofrem os efeitos negativos da subvalorização da moeda chinesa. Por isso, não é provável que o BRICS se transforme em uma organização política séria, composta por países de ideias semelhantes”¹⁸, diz, por exemplo Joseph Nye. É sabido que as relações entre Nova Delhi e Pequim são tensas. Embora tenha havido certa melhora dessas relações no decurso das últimas duas décadas, o grau de confiança entre os dois países continua baixo, ao passo que certos processos que ocorrem na Ásia meridional, relacionados com o futuro do Paquistão, possuem também potencial para complicar-se, especialmente devido ao crescente desequilíbrio econômico entre os dois países.

O relatório “Estratégia 2020” recentemente publicado na Rússia, afirma sem rodeios que a ascensão da China representa o risco mais significativo para a Rússia¹⁹. Nenhuma declaração de Moscou, pelo menos em documento de *status* tão elevado, jamais conteve palavras tão explícitas. Isso não pode ser interpretado como uma reviravolta política, mas o novo tom não deixará de ser notado pela China.

Os cinco estados têm claramente uma geografia diferente de prioridades de política externa: para a Rússia, a Comunidade de

18 Joseph S. Nye, op. cit.

19 <<http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>>.

Nações Independentes; para a China, a região da Ásia-Pacífico; a Ásia meridional para a Índia; o Hemisfério Ocidental para o Brasil e a África para a África do Sul. “A necessidade de cooperação quadripartite não é óbvia para todos, mesmo para o *establishment* nesses países”, admite Vyacheslav Nikonov²⁰.

Portanto, quanto mais questões globais e gerais forem incluídas na agenda do BRICS, mais elevada será a possibilidade de chegar-se a acordo, ao mesmo tempo em que quanto mais próximo as partes estiverem de temas específicos, maior será a fricção entre elas. O BRICS ainda não percebeu seu potencial como entidade internacional influente. Por exemplo, o BRICS demonstrou unidade na questão da Líbia na votação no Conselho de Segurança em março de 2011, mas suas posições divergiram este ano a respeito da Síria.

Os países do BRICS estão divididos por divergências ainda mais profundas que em alguns casos são fonte de permanente ressentimento. Assim, o Brasil, a Índia e a África do Sul insistem no aumento do número de membros permanentes do Conselho de Segurança. A atual situação desse órgão há muito não se ajusta ao alinhamento de forças na arena mundial e a necessidade de mudança é reconhecida universalmente. Aqueles três países se consideram os melhores candidatos a membros permanentes e poucos se opõem a essa ideia. No entanto, sempre que esse tema passa ao plano prático os atuais membros permanentes do Conselho tratam de argumentar que o problema não é seu e que a questão é muito complicada. Isso não causa surpresa – não há precedentes na história de países possuidores de privilégios exclusivos que venham por sua própria iniciativa a compartilhá-los com outros. Mas essa atitude prejudica a consolidação do BRICS.

20 Nikonov, op. cit.

Os acontecimentos de 2011 chamaram repetidas vezes a atenção para o problema da governança global, e a cada vez verificou-se que nem as instituições tradicionais e nem as novas, que estão apenas surgindo, são capazes de resolver os desafios do presente. O BRICS é uma dessas novas instituições. Em uma reunião de cúpula na China, os líderes dos Estados-membros declararam que constituem a espinha dorsal da estabilidade política e econômica e que aumentarão sua interação nesse campo. No entanto, quando o escândalo do diretor-executivo do FMI, Strauss-Kahn, ofereceu aos países uma oportunidade para demonstrarem essa interação, o BRICS se desentendeu.

A Rússia que, em nível retórico, sempre foi o principal arauto da importância e necessidade do BRICS, aproveitou para exibir-se. Inicialmente, Moscou, em companhia de outros membros da Comunidade de Estados Independentes e sem consultar os demais países do BRICS, apoiou um candidato do Cazaquistão. Pouco depois, junto com seus parceiros do BRICS, manifestou-se publicamente contrária à tradição de nomear um europeu para o cargo de diretor executivo. Finalmente, em uma reunião de cúpula do G8, entendeu que não havia melhor candidata do que a francesa Christine Lagarde. Tudo isso aconteceu no decurso de uma semana. Os demais países do BRICS tampouco demonstraram solidariedade. A África do Sul apresentou candidato próprio, o ex-ministro das Finanças Trevor Manuel, mas os demais sequer tomaram nota disso. O Brasil entrou discretamente em negociações com a principal candidata a respeito de suas próprias reivindicações, enquanto que a Índia e a China se esconderam atrás de declarações sobre a imperfeição da ordem mundial.

Enquanto isso, a Rússia era quem empunhava a chave de uma hipotética posição comum do BRICS. Se Moscou tivesse expressado opinião divergente na cúpula do G8, os demais parceiros do BRICS teriam uma base para a consolidação, e o impulso da candidatura Lagarde por parte da Europa, que devido a sua situação

econômica desesperada não podia dar-se ao luxo de perder essa posição-chave, teria parecido uma clara imposição de sua vontade. Moscou, porém, preferiu não tomar aquela atitude a fim de não perturbar o jogo de seus amigos europeus. Conforme assinalou o *Asia Times*, baseado em Hong Kong, “O BRICS continuará a ser um refúgio para a Rússia enquanto ela estiver excluída de um lar europeu comum, por mais apaixonadamente que Moscou possa referir-se a essa organização”²¹.

Objetivamente falando, o BRICS não tinha possibilidade de evitar a eleição de Christine Lagarde para diretora executiva do FMI; tal resultado somente seria possível caso os Estados Unidos voltassem as costas para a União Europeia. Mas isso constituiria um verdadeiro golpe contra os alicerces do relacionamento transatlântico; Washington ainda não estava preparado para isso. No entanto, o BRICS perdeu uma excelente oportunidade de afirmar-se como força influente e independente (aliás, a concessão feita por Moscou é estranha, porque há cinco anos, quando Strauss-Kahn foi nomeado diretor executivo do FMI, a Rússia adotou uma posição de princípio e propôs um candidato diferente. Conforme se viu depois, tinha razão).

IDEOLOGIA E POTENCIALIDADES

Os cétricos ignoram um detalhe importante. O raciocínio é verdadeiro se considerarmos o BRICS como uma aliança tradicional. No entanto, levando em conta o fato de que a principal característica da atual situação do sistema internacional é sua natureza transitória, a diversidade do BRICS também deve ser vista por outro prisma. O principal traço do século XXI é uma rápida complicação do mundo, que exige ações novas e criativas. Essas somente podem

21 M.K. Bhadrakumar, *France BRICS up emerging economies*, <http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/MF01Dj07.html>.

ser concebidas se os diferentes horizontes dos participantes nas relações internacionais forem tomados em conta. Paradoxalmente, o significado do BRICS é que os componentes dessa sigla não são de forma alguma semelhantes. É como um modelo do mundo em miniatura. Nele estão representadas as maiores comunidades culturais e religiosas – o cristianismo (em seus dois ramos principais), o budismo, o Islã (a Índia possui a segunda maior população muçulmana do mundo) e o confucionismo. Representa uma palheta de vários tipos de sistemas políticos e sociais, desde diversas formas de democracia até um rígido sistema centralizado. A orientação econômica dos cinco países é diversificada: nelas há exportadores de matérias-primas, bens e serviços, tanto quanto seus consumidores. Finalmente, cada um desses países foi fortemente afetado por algum ou todos os penosos desafios de nosso tempo – terrorismo, separatismo, extremismo religioso, mudança climática, tráfico de drogas, etc.

Em outras palavras, não existe no mundo outro formato representativo como este, capaz de servir de plataforma para estimular verdadeiras abordagens globais para os problemas internacionais.

O mundo no qual as estruturas internacionais tradicionais passam por uma profunda crise, por serem incapazes de adaptar-se às circunstâncias em mutação, exige uma abordagem criativa para com as instituições e maneiras de coordenar interesses. O BRICS é uma tentativa interessante de passar além das barreiras tradicionais e olhar os acontecimentos mundiais por outro prisma, que corresponde melhor à realidade do século XXI. Porém, naturalmente, é difícil imaginar que esse diálogo formal evoluirá para transformar-se em uma organização rígida; os interesses e horizontes de seus membros são demasiadamente díspares para que isso aconteça.

No que se refere a problemas regionais, o BRICS sem dúvida não pode constituir uma plataforma para sua solução; no entanto, sua presença não impedirá o desenvolvimento da cooperação nesse formato: estranhamente, nessa organização os problemas não são de importância crucial. Ainda que os países do BRICS possam ter divergências, por vezes muito agudas, suas abordagens em relação aos problemas globais na verdade são coincidentes. Essas se referem, acima de tudo, aos princípios da ordem mundial.

Precisamos forjar um sistema de governança global mais representativo e transparente que possa ao mesmo tempo inspirar unidade de propósitos e revitalizar a vontade coletiva de buscar soluções de consenso. Nessa caminhada em direção a um novo mundo, os países do BRIC estão comprometidos em trabalhar juntos para cumprir suas responsabilidades²².

O estudioso russo Nikolai Kosolapov assinala um interessante fator que une os BRICS em sua atitude para com o Ocidente. Segundo Kosolapov, além de seu hipotético poderio futuro, outra característica comum dos BRICS é sua atual vulnerabilidade, já que cada um deles enfrenta graves problemas próprios de seu desenvolvimento. O fato de que todos os cinco países tenham adotado a designação coletiva, que é essencialmente técnica, mas cuja origem é alheia a eles, indica pelo menos duas coisas: primeiro, uma grave e profunda crise de identidade sócio-histórica e em grande parte político-ideológica em cada país; segundo, uma real tentação para que as elites políticas e sociais dos cinco países venham a deixar-se encantar por perspectivas sedutoras, mas ainda incertas.

Kosolapov também trata de um possível paradigma político para o BRICS. O período de 1979 a 2009 presenciou uma crise global

22 Luiz Inácio Lula da Silva, "The BRIC Countries Come Into Their Own as Global Players", <http://www.huffingtonpost.com/luiz-inacio-lula-da-silva/the-bric-countries-come-i_b_539541.html>.

do ideário socialista e de uma alternativa de esquerda, além de uma ofensiva global de reação política e clericalismo. No entanto, na opinião de Kosolapov, a tarefa de assegurar o crescimento e desenvolvimento sustentável dos países no mundo tem um conteúdo social-reformista, senão socialdemocrático. Não pode ser realizada em um contexto de ortodoxia e fundamentalismo, tanto ideológico quanto religioso. Sua solução, caso possível, exigirá interação política construtiva entre o pensamento de esquerda e o conservadorismo (não o reacionarismo!). Uma expansão dessa parte agregada do espectro político limitaria o campo disponível para o extremismo de ultradi-reita e de ultrasquerda, assim como seus riscos. Um dos objetivos do BRICS poderia ser a revitalização e o fortalecimento do ambiente ideológico e político adequado no mundo²³. Deve-se ponderar, porém, que a Rússia atual é a que menos se ajusta à estrutura do renascimento do discurso internacional socialista de esquerda, por ser, talvez, o país mais capitalista e de mentalidade mais individualista do mundo. No entanto, certas tendências do desenvolvimento interno da Rússia poderão modificar-se à medida que se esgotem os recursos dos modelos neoliberal e de monopólio estatal.

As opiniões da comunidade russa de estudiosos do assunto estão bem resumidas em uma análise de diversos relatórios, feita em 2011. “É evidente para todos os que estudam o BRICS de uma maneira ou outra que essa estrutura global enfrenta atualmente uma difícil escolha: ou estabelecer-se firmemente desde já no sistema de poder ou apostar na *influência retardada*. A primeira opção poderá ajudar os BRICS a adaptar parcialmente as regras existentes a seus interesses. Em seguida, ao que se pode supor, a missão histórica dessa estrutura estaria cumprida e ela já não seria mais necessária. A outra opção tampouco pode ser descartada, caso os Estados Unidos não concordem com um mundo mais pluralista e

23 Transcrição, op. cit.

multipolar e continuem perdendo liderança, e caso um vácuo de poder surja no mundo depois que esse país se retire da política global”. Essas palavras revelam a atitude dupla da Rússia para com o BRICS, baseada em seu *status* como potência nuclear e membro permanente do Conselho de Segurança, uma espécie de *não Ocidente* e *não Oriente*, que se manifesta de maneira mais gráfica diante do pano de fundo das esperanças, ainda vivas em parte da elite governante russa, de uma aliança total com os Estados Unidos e uma integração no *Ocidente coletivo* (e nesse caso, adeus ao pouco amado BRICS!). Esse é um retrato da “dissonância entre ambições políticas e possibilidades econômicas” na Rússia.

Ninguém sabe que perspectivas aguardam os BRICS no segundo cenário, o de influência retardada, mas já está claro que essa é a opção mais desejável na opinião da comunidade de estudiosos, a qual adverte quase unanimemente os líderes da associação contra o prosseguimento de sua burocratização, politização e formalização, e contra a possibilidade de que se transforme em apenas mais uma organização, como as demais. A maioria dos peritos também se opõe a uma ampliação injustificada do formato existente mediante a admissão de novos países em ascensão (países, mas não civilizações!). Isso certamente enfraqueceria a mensagem civilizadora que hoje muitos associam à possibilidade de mudanças radicais (e não paliativas) na economia e na política mundiais. Sejamos realistas, porém. Se jamais despontar a aurora de uma nova era nas questões internacionais, isso acontecerá somente depois que o vaticínio da Goldman Sachs sobre os BRICS finalmente se realize, isto é, depois que os BRICS subam ao topo da hierarquia mundial, deslo-

*cando os pesos-pesados tradicionais. Enquanto isso, arme-mo-nos de paciência*²⁴.

INTERESSES ESPECÍFICOS DA RÚSSIA

Segundo o Conceito de Política Externa da Federação Russa, adotado em 12 de julho de 2008, a Rússia se esforça para estabelecer um “sistema internacional autorregulável, esforço que exige liderança coletiva de parte dos principais Estados” do mundo. Esse sistema “deveria ser representativo em termos geográficos e de civilização e respeitar integralmente o papel central e coordenador das Nações Unidas”. Para esse fim, a Rússia “se engajará mais profundamente em formatos como o Grupo dos Oito e seu diálogo com os parceiros tradicionais, a Troika (Rússia, Índia e China) e os Quatro BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), assim como mediante a utilização mais ativa de outras estruturas informais e instâncias de diálogo”²⁵. Linguagem semelhante, em forma mais concisa e com uma referência ao Grupo dos Vinte, aparece na Estratégia Nacional de Segurança da Federação Russa para o período até 2020, adotada em 12 de maio de 2009²⁶.

No entanto, além das opiniões comuns sobre a ordem mundial que unem a Rússia aos demais países do BRICS, Moscou tem interesses específicos que podem ser atingidos justamente devido a sua participação no formato BRICS. Isso se refere, acima de tudo, ao desenvolvimento de uma nova abordagem de política externa para substituir o que pode ser definido como um tratamento pós-soviético, ou melhor, uma continuação da abordagem soviética.

24 Boris Martynov, “BRICS: Dawn of a New Era, or Business as Usual?”, <<http://www.mid.ru/brics.nsf/WEBforumBric/D86C86CD1267BCA744257936001EA789>> (em russo).

25 The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, <<http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>> (em russo).

26 The National Security Strategy of the Russian Federation for the Period Until 2020, <<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>> (em russo).

A política exterior soviética, de formato global, sempre foi essencialmente centrada no Ocidente. Moscou via as demais partes do mundo, inclusive as que considerava importantes para si – Oriente Médio, Extremo Oriente, África e América Latina – através do prisma das relações com os países ocidentais, primordialmente os Estados Unidos. No período pós-soviético, a política russa perdeu muito de sua dimensão global, mas manteve-se centrada no Ocidente. Enquanto na era da confrontação ideológica o Ocidente era o centro de repulsão, com o qual a confrontação servia como fator de formação sistêmica para toda a política externa, após a desintegração da União Soviética o Ocidente passou a ser o centro de atração. O desejo da Rússia de pertencer ao grupo de “nações civilizadas” esteve por trás de sua atividade de alta política externa desde o início dos anos 90 até a metade da década de 2000, isto é, da primeira fase de Yeltsin até os últimos anos de Putin. Naturalmente, a visão russa das condições em que se sentia pronta a tornar-se parte do “mundo ocidental” modificaram-se durante esse período, mas o objetivo propriamente dito nunca mudou. Esse fator teve impacto sobre as relações de Moscou com o resto do mundo.

Conforme assinalou o estudioso russo Alexander Lukin,

ainda que o conceito de multipolaridade estivesse especificado em documentos oficiais (...) os passos práticos de política externa não foram além do paradigma tradicional russo-ocidental pós-soviético, enquanto as relações com outros parceiros (China, Irã, Oriente Médio) seriam frequentemente consideradas como uma alavanca para pressionar o Ocidente, ou como mecanismo para influenciá-lo. Essas regiões não eram vistas como atores significativos per se²⁷.

27 Alexander Lukin. “From a Post-Soviet to a Russian Foreign Policy”, *Russia in Global Affairs*, Nº. 4, October – December 2008, <http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11886>.

Na segunda metade da década de 2000 a situação começou a mudar. Por um lado, o obstáculo para uma aproximação entre a Rússia e o Ocidente tornou-se claro. Mesmo no período de sua maior debilidade – meados e fins da década de 1990 – Moscou não estava preparada para integração nas estruturas ocidentais nas mesmas condições dos demais e como parceiro subordinado. Os parâmetros da mentalidade, história e objetivos da Rússia (tamanho, localização geográfica, enorme arsenal nuclear e vastas reservas de recursos naturais) não permitiam a esse país abrir mão de seu *status* de grande potência. Por outro lado, o deslocamento do centro de desenvolvimento mundial para o mundo não ocidental, principalmente a Ásia, tornou inadequada a orientação russa no sentido do Ocidente, tanto no aspecto econômico quanto no político.

Conforme disse o analista russo Alexei Bogaturov, “outro conceito amadureceu em Moscou: os interesses da Rússia na esfera da política externa não se limitam apenas à aproximação com o Ocidente. A Rússia possui seu próprio programa internacional, que será implementado – ou em cooperação com o Ocidente ou, ao contrário, de forma inteiramente independente”²⁸.

A ideia do BRIC surgiu na ocasião oportuna. Seria difícil encontrar um formato mais conveniente para, em primeiro lugar, ajustar o vetor geral da política externa russa em favor de uma orientação não ocidental; em segundo lugar, para recordar ao mundo que esse país tem um horizonte global, que ficara reduzido a uma escala regional depois da desintegração da União Soviética; em terceiro, para reenfatar os pontos em comum da Rússia com os Estados líderes nas taxas e na qualidade do crescimento econômico. “A ênfase russa no formato BRIC nos anos recentes, em que as partes debatem as agendas do Conselho de Segurança da ONU e

28 Alexei Bogaturov, “A Peaceful Divorce, or A Partnership Delayed. Which Path Will Medvedev Take?”, <http://www.ng.ru/courier/2009-09-07/9_Medvedev.html>.

do G8, aparentemente reflete essa transição de Moscou para posições fundamentalmente novas em sua política externa”²⁹.

Ao mesmo tempo, a posição da Rússia no BRICS é altamente específica e ambivalente. Ao comentar a segunda reunião de cúpula do BRIC em Brasília, Li Yang, vice-presidente da Academia Chinesa de Ciências Sociais, disse; “os países do BRIC devem e podem fortalecer e expandir a cooperação, porque somos todos países em desenvolvimento e compartilhamos tarefas e interesses históricos comuns”³⁰. Embora isso seja certamente verdadeiro para os outros três Estados, a Rússia jamais se considerou país em desenvolvimento – e na verdade não o é. Durante séculos, a Rússia se desenvolveu como império europeu, ainda que de sua própria e peculiar maneira, e agora pela primeira vez se encontra em uma situação na qual o modelo habitual histórico de desenvolvimento não funciona.

Durante as últimas décadas o Brasil, a Índia e a China vêm ascendendo gradualmente, buscando sobrepujar (cada qual à sua própria maneira) a pobreza e o atraso. Ao mesmo tempo, a Rússia experimentou há vinte anos um declínio sem precedentes, após o qual começou a ascender sem nunca regressar a uma trajetória de crescimento estável. Mesmo durante os primeiros anos após o colapso da União Soviética, a Rússia não caiu ao nível dos países do Terceiro Mundo. Deve-se dizer, porém, que os problemas enfrentados pela Rússia eram inteiramente diferentes dos que os demais países do BRICS ainda enfrentam, embora esses países possam estar adiante da Rússia no que tange às taxas de crescimento econômico.

O atraso russo em matéria de crescimento econômico acrescenta uma dimensão a mais em sua maneira de ver o BRICS – a promo-

29 Ivan Safranchuk, “Traveling in Different Boats”, *Russia in Global Affairs*, N° 4, October – December 2008, <http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11888>.

30 Dong Jidong and Ai Yang, “BRIC Has Growing World Influence”, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-04/16/content_9737299.htm>.

ção da modernização. Em seu discurso de política aos diplomatas russos em julho de 2010, Dmitry Medvedev disse: “É imperioso prosseguir em nossa política de fortalecer os contatos multilaterais e promover novos investimentos. Existem excelentes oportunidades nessa área no seio de nossa parceria e laços com o grupo BRIC”³¹. É muito simbólico o fato de que o BRIC tenha sido mencionado no contexto da criação de “alianças para modernização” com os principais países do mundo – hoje em dia a prioridade máxima da política externa russa. Isso atesta também a diversificação das visões russas do mundo; anteriormente, a Europa e os Estados Unidos eram as fontes tradicionais dos impulsos de modernização para Moscou.

No entanto, como assinalou o estudioso norte-americano Thomas Graham, “pela primeira vez na era moderna a Rússia se encontra totalmente cercada (mais além do antigo espaço soviético) por países e regiões mais dinâmicas – política, econômica ou demograficamente – do que ela própria”³². Esse fator cria uma situação absolutamente nova para a Rússia, simultaneamente vantajosa e perigosa. Um dos perigos para a Rússia é ver-se atrasada não apenas em relação ao Ocidente, o que é habitual na mentalidade russa, mas também em relação ao Oriente, para o qual a Rússia sempre olhou com interesse, mas de maneira um tanto superior. O problema é especialmente visível em relação à China. As atuais relações políticas entre os dois países, provavelmente as melhores em toda a história, estão prejudicadas pelo crescente desequilíbrio econômico em favor da China, e não apenas nas relações bilaterais. O aumento geral do peso de Pequim no mundo suscita receios na Rússia quanto à natureza futura de suas relações com a China.

O conhecido analista de política externa Sergei Karaganov notou que

31 Dmitry Medvedev, Discurso pronunciado em reunião com embaixadores russos e representantes permanentes nem organizações internacionais. <<http://eng.kremlin.ru/transcripts/610>>.

32 Thomas Graham, “The Sources of Russia’s Insecurity”, *Survival*. Vol. 52, No. 1. February-March 2010, pp. 55-74.

a disponibilidade da alternativa chinesa reforça as posições russas na negociação com o Ocidente. No entanto, também aumenta a possibilidade – caso persista o atual vetor de desenvolvimento econômico e social – de descambar para além do status de “respeitável irmão mais novo” – e tornar-se um simples apêndice da Grande China em matérias-primas e energia. Isso se juntará ao papel pouco invejável de apêndice poderoso de fornecimento de energia, mas em processo de debilitamento em relação à Europa. Em um estágio final, um cenário desse tipo coloca em questão o enfraquecimento da soberania do país³³.

Os diplomatas russos não negam que o desejo de Moscou de desenvolver relações com o maior número possível de organizações na Ásia Central, a região da Ásia-Pacífico e em todo o mundo em geral, tenha o objetivo especial de buscar várias formas de contrabalançar a influência de Pequim. Também aqui é possível falar em tentativas de Moscou no sentido de evitar o domínio de um de seus mais fortes parceiros por meio da “diplomacia de redes de contato”.

A ascensão da China cria para a Rússia uma situação geopolítica e geoeconômica profundamente nova. Além das mudanças óbvias que devem ser enfrentadas, como o futuro incerto do extremo oriente russo ou o risco de tornar-se um apêndice fornecedor de recursos naturais à China, existe um dilema maior. Como se sentirá a Rússia, que é um país europeu por natureza, cultura e história, cuja maior parte, porém, fica na Ásia (três quartos do território), em um novo mundo no qual a Ásia cresce e a Europa se encolhe? O desafio asiático mudará a visão russa do mundo e a obrigará a reavaliar seu tradicional – e hoje em grande parte anacrônico – foco sobre o Ocidente. No entanto, a posição russa na Ásia depende da

33 Sergei Karaganov, “The Past Year and the Upcoming Decade”. <<http://karaganov.ru/en/publications/99>>.

estabilidade de suas relações com o Ocidente. A Rússia precisa encontrar o equilíbrio justo a fim de prosperar no século XXI. E esse processo, principalmente, definirá a atitude russa em tudo o mais, inclusive em relação ao BRICS, durante muitos anos no futuro.

O FUTURO DO BRICS

Há diversas opiniões sobre as perspectivas para o BRICS na Rússia. Embora os diplomatas em geral se mostrem positivos quanto à ideia do BRICS, evitam cuidadosamente falar sobre o fortalecimento institucional da organização.

Para os diplomatas profissionais, o BRIC [...] é um mecanismo de diálogo baseado em um conservadorismo realista. O BRIC não é uma organização e sim uma tentativa pragmática de reunir os potenciais de quatro países a fim de aumentar seu próprio peso nos negócios internacionais. [...] Sem dispor de estrutura organizativa, o BRIC é flexível e positivamente competitivo. Isso representa um desafio para a Rússia. A composição do BRIC pode variar. O atual acordo de não expansão do BRIC permanecerá em vigor enquanto o atual formato do diálogo for útil e vantajoso para seus participantes, especialmente os que ostentam as taxas mais elevadas de desenvolvimento econômico³⁴.

Os estudiosos são mais diretos. “Seria muito útil criar uma burocracia BRIC, ainda que rudimentar, no nível de *sherpas* especiais. O interesse das burocracias, reforçado por indicadores de valor, é uma grande força”³⁵.

Alexander Lukin escreveu que “outra perspectiva atraente é colocar de pé uma organização que constitua uma alternativa ao G8”³⁶. Para isso, ele propõe intensificar a agenda: trabalhar no sentido da

34 Transcrição, op. cit.

35 Nikonov, op. cit.

36 Alexander Lukin, op. cit.

institucionalização do BRICS e da criação de um mecanismo formal de negociações e debates (encontros regulares de Chefes de Estado, ministros, etc.), com vistas a estabelecer no futuro uma organização internacional; pensar em uma possível expansão do BRICS mediante a inclusão de Estados que habitualmente participam de reuniões à margem das cúpulas do G-8 e que representam várias partes do mundo (México, Egito, Indonésia). O funcionamento do BRICS como estrutura internacional emergente tem de contar com apoio científico e de peritos, e a interação informal no seio do BRICS precisa ser desenvolvida. Muito adequada nesse contexto foi a iniciativa de estabelecer um Fórum Público do BRICS. Esse fórum poderia verificar a utilidade de utilizar a experiência da criação do Foro SCO³⁷.

As perspectivas para o BRICS continuam incertas e por enquanto esse formato é uma importante declaração de intenções, mais do que uma instituição internacional em surgimento. No entanto, tal declaração se enquadra muito bem *per se* nas tendências globais de desenvolvimento e, portanto, há uma oportunidade para evoluir. De qualquer forma, os cinco países tratarão de preservar esse formato a fim de dispor de mais oportunidades no futuro.

37 Alexander Lukin, "Russia to Reinforce the Asian Vector", *Russia in Global Affairs*, Nº. 2, April – June 2009.



PERSPECTIVA INDIANA SOBRE O BRICS: ENTUSIASTA, EVASIVA E AINDA EM EVOLUÇÃO

Varun Sahni

Professor de política internacional do *Centre of International Politics, Organization and Disarmament (CIPOD)* na *Jawaharlal Nehru University (JNU)*, Nova Delhi. É editor do periódico *South Asian Survey* e membro dos conselhos editoriais do *Chinese Journal of International Politics, Asian Security Series* e do *International Studies Quarterly*. Ph.D pela Universidade de Oxford, em 1991 escreveu tese de doutorado acerca da história política da Marinha argentina. Varun Sahni é palestrante regular do *National Defence College* e do *Foreign Service Institute* de Nova Delhi, além do *College of Naval Warfare*, em Mumbai, do *Army War College*, em Mhow,

da *Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration*, em Mussoorie, do *Royal Naval Staff College*, em Greenwich e do *Australian Defence College*, em Canberra. Antes de ingressar na JNU, foi professor e pesquisador no *Lincoln College* de Oxford, no *Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies*, em Nova Delhi e professor de política latino-americana na Universidade de Goa.

BRICS foi um conceito analítico, uma projeção futurista, uma estratégia de investimento e uma sigla engenhosa muito antes de tornar-se um grupo de Estados. Este capítulo argumenta que do ponto de vista da política internacional o grupo BRICS faz menos sentido do que frequentemente se supõe. O capítulo sugere, além disso, que embora a Índia esteja superficialmente engajada no grupo e até mesmo entusiasmada com ele, tem motivos concretos, baseados na dura lógica da política internacional e das relações entre Estados, para estar evasiva e hesitante nas questões de substância no que se refere ao BRICS. Essas duas afirmações são controvertidas; a segunda, especialmente, contradiz a política oficialmente declarada da Índia. No entanto, para contrabalançar tais assertivas conflituosas, também é claro que o BRICS pode causar um impacto próprio e muito necessário sobre as questões centrais de governança pública. Portanto, apesar de haver sérios motivos para ceticismo, mesmo assim é importante especular quanto aos futuros caminhos que o BRICS poderá tomar, especialmente em termos de sua evolução organizativa.

Estudaremos primeiramente, neste capítulo, a evolução do conceito de BRIC, tal como originalmente imaginado por Jim O'Neill, até chegar ao grupo de Estados em que agora se transformou. Em seguida analisaremos a posição oficial da Índia sobre o BRICS examinando as questões levantadas pelo primeiro-ministro indiano na IV Reunião de Cúpula, realizada em Nova Delhi em 29 de março de 2012. Depois, faremos uma breve avaliação e comparação das características dos cinco países do BRICS com a

intenção de ver como e com que êxito eles se ajustam entre si. Na seção seguinte apresentaremos alguns dos problemas relativos à construção do BRICS: suas origens como conceito organizado e imposto do exterior, que agora se procura internalizar; as diversas motivações dos cinco Estados para participar do BRICS e suas diferentes abordagens quanto à transição de poder e transformação de seu *status*; as diferenças fundamentais nos lugares que atualmente ocupam na estrutura de poder mundial e por conseguinte suas aspirações díspares e prováveis trajetórias; o impacto da geopolítica sobre os BRICS, especialmente na Eurásia; e a relevância de seus diversos sistemas políticos. A partir daí, o capítulo analisará brevemente as áreas de governança global que exigem reforma, nas quais os BRICS têm um importante papel a desempenhar. Finalmente, o capítulo argumentará que o BRICS somente se tornará uma genuína força revisionista na governança global – e de modo mais geral na política mundial – caso seja capaz de transformar-se de um conglomerado de cinco Estados em uma organização que possa adicionar novos membros, se houver necessidade. Ao criar um secretariado permanente, o BRICS no plural (“os BRICS”) poderá evoluir para tornar-se BRICS no singular (“o BRICS”).

DO BRIC AO BRICS: DE SIGLA A AGRUPAÇÃO

A gênese do BRICS pode ser encontrada na tentativa da firma multinacional norte-americana de investimentos financeiros Goldman Sachs de prever o rumo futuro do capitalismo global. Como hoje em dia é bem sabido, uma série de relatórios da Goldman Sachs a partir de 2001 (O’Neill, 2001; Lawson e Purushothaman, 2003; O’Neill *et al.*, 2005), trouxeram à luz a tese, radical na época, de que “os foros mundiais de formulação de política precisam ser reorganizados e o G7, em particular, deveria ser reformulado para incluir representantes dos BRICs (O’Neill, 2001, p. 1). Essa recomendação provinha do “esperado prosseguir-

mento do crescimento relativo dos BRICs” (O’Neill, 2001, p. 3) e da necessidade de assegurar que o G7 se tornasse “um foro onde a verdadeira coordenação da política econômica fosse discutida” (O’Neill, 2001, p. 5). Um estudo da Goldman Sachs em 2003 reforçou essas conclusões, afirmando que as quatro economias dos BRICs poderiam, no decurso das próximas cinco décadas, “tornar-se uma força muito maior na economia mundial... e se tudo correr bem, suas economias juntas poderiam ser maiores do que as dos atuais G6 [Estados Unidos, Japão e as quatro maiores economias europeias – Alemanha, França, Reino Unido e Itália] até 2039” (Lawson e Purushothaman, 2003, p. 1). Segundo o estudo de 2005 da Goldman Sachs, “O que torna os BRICs especiais é que possuem a escala e a trajetória capazes de desafiar as principais economias em termos de influência na economia mundial” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 7). O elo de integração entre os BRICs e a globalização foi sublinhado:

*O BRIC é um aspecto-chave da moderna era globalizada. Os países do BRIC estão no centro da visão atual e prospectiva para a globalização, e a interação entre as economias do BRIC e as do G7 é um aspecto crítico da globalização e interdependência. A composição variada do BRIC, o equilíbrio entre abundância e dependência de recursos no seio do BRIC, e o viés demográfico global em favor dos países do BRIC, facultam a essas economias a oportunidade de participar de maneira integral na economia mundial (O’Neill *et al.*, 2005, p. 3).*

O estudo de 2005 da Goldman Sachs assinalou o impacto do BRIC nos “mercados e oportunidades de investimento também fora desses países”. O melhor exemplo disso é “a interação entre as quatro economias do BRIC nos mercados globais de energia e *commodities* (O’Neill *et al.*, 2005, p. 12). Assim, os principais impac-

tos dos três estudos da Goldman Sachs apresentam uma diferença sutil: o documento original de 2001 sublinhava a importância de reorganizar os foros globais de formulação de política a fim de incluir os países do BRIC; o de 2003 focalizou o tamanho futuro das economias desses países em relação às dimensões das maiores economias; e o estudo de 2005 enfatizou o impacto do BRIC na economia mundial e na globalização.

A partir da IV Reunião de Cúpula dos Líderes dos países do BRIC em Ecatimburgo, na Rússia, em junho de 2009, esses países procuraram explicitamente cooperar entre si a fim de transformar a governança global. Por exemplo, a Declaração Conjunta após a Reunião de Cúpula de Brasília menciona os “déficits de legitimidade” do FMI e do Banco Mundial e afirma que a reforma das respectivas estruturas “exige antes de mais nada uma mudança substancial no poder de voto em favor das economias de mercado emergentes e dos países em desenvolvimento a fim de que sua participação na tomada de decisões seja compatível com seu peso relativo na economia mundial” (Itamaraty, 2010). Na mesma linha, a Declaração de Delhi insiste em que a natureza do Banco Mundial “deve passar de uma instituição que essencialmente desempenha papel de mediadora na cooperação Norte-Sul para transformar-se em promotora de parceria igualitária com todos os países como forma de tratar temas de desenvolvimento e superar a ultrapassada dicotomia doador-recebido” (MEA, 2012b).

As Declarações Conjuntas das Cúpulas de Ecatimburgo (2009) e Brasília (2010), a Declaração de Sanya (2011) e a Declaração de Delhi (2012) enfatizaram “o contínuo fortalecimento da colaboração no seio do BRIC” mediante a promoção do diálogo e da cooperação “de forma constante, pró-ativa, pragmática, aberta e transparente” (Kremlin, 2009; Itamaraty, 2010; Xinhua, 2011 e MEA, 2012). A transformação das estruturas da governança global é um objetivo-chave articulado em todos os quatro documentos

das reuniões de cúpula. No entanto, o BRICS está também atribuindo a devida importância ao “papel central desempenhado pelas cúpulas do G20 na promoção da “cooperação, coordenação de políticas e diálogo político sobre temas econômicos e financeiros internacionais” (Kremlin, 2009), suscitando dessa forma temas importantes do relacionamento entre os dois grupos. Seria possível que alguns dos membros do G20, especialmente a Turquia, o México e a Indonésia, acrescentassem uma dimensão mais ampla ao BRICS sem causar impacto negativo na coesão do grupo?

Os documentos das cúpulas também cresceram em termos de número de palavras, pelo menos nas versões em inglês, passando de 988 na Declaração Conjunta de Ecaterimburgo para 2.444 na Declaração Conjunta emitida em Brasília, 2.674 na de Sanya, inclusive o Plano de Ação, até um total de 4.424 na Declaração de Delhi e seu Plano de Ação. O crescente volume dos documentos das cúpulas indica maiores ambições por parte do grupo ou teria isso algo a ver com a necessidade de “acrescentar algo novo”? Com efeito, os Planos de Ação de Sanya e de Delhi contêm algumas características novas.

O PLANO DE AÇÃO DE NOVA DELHI: A VISÃO INDIANA DOS BRICS

Em política internacional os Estados se agrupam para juntar seu poderio, para resolver problemas comuns, para construir uma comunidade ou por alguma combinação dessas três motivações. Além disso, em geral existe uma sequência nessas três motivações: é difícil, senão impossível, tomar o caminho da construção de uma comunidade sem que tenha havido esforços anteriores bem-sucedidos no uso coletivo de poder e no tratamento de problemas comuns. Como, então, a Índia vê o BRICS? Um entendimento claro da perspectiva indiana sobre o BRICS pode ser deduzido por meio de uma análise do discurso pronunciado pelo primeiro-ministro

da Índia, Dr. Manmohan Singh, na sessão plenária da IV Reunião de Cúpula do BRICS, realizada em Nova Delhi em 29 de março de 2012 (MEA, 2012a). Com efeito, não pode haver mais recente nem mais autorizada afirmação da visão indiana a respeito do BRICS, constituindo, portanto uma boa base para a compreensão do interesse e da participação da Índia nesse grupo. Dissecaremos, pois, a fala do primeiro-ministro ao longo de três eixos analíticos: agregação de poder, solução de problemas e construção de comunidade.

O BRICS COMO FORMA DE AGREGAÇÃO DE PODER: A PERSPECTIVA INDIANA

No discurso em plenário, o primeiro-ministro Singh sublinhou o fato de que “as economias de mercado emergentes estão crescendo a uma taxa saudável e aumentando sua participação no comércio e produção mundiais”. (MEA, 2012a). Portanto, se assim desejarem, os países do BRICS têm a *capacidade* de agregar poder, ou em outras palavras, possuem poder que pode ser agregado. Mas para que *finalidade* o BRICS agregaria poder? Aqui, é claro que visão atual da Índia sobre o BRICS é principalmente econômica: o primeiro-ministro Singh assinalou no discurso em plenário que a fim de “revitalizar a demanda e crescimento globais, os países em desenvolvimento necessitam ter acesso ao capital, especialmente para o desenvolvimento da infraestrutura” (MEA, 2012a). Uma forma de logr -lo, sugeriu ele, seria a expansão da base de capital do Banco Mundial e outros bancos multinacionais de desenvolvimento a fim de “permitir a essas institui es desempenhar o papel adequado no financiamento da infraestrutura de desenvolvimento” (MEA, 2012a). Mais radical, porém, do ponto de vista da agrega o de poder, foi a “proposta de estabelecer um Banco Sul-Sul de desenvolvimento, sob a liderança do BRICS, financiado e gerido pelo BRICS e outros países em desenvolvimento” (MEA, 2012a).

Outro motivo pelo qual o BRICS deve trabalhar em conjunto, segundo o primeiro-ministro Singh, é “tratar de deficiências na governança global” (MEA, 2012a). Especificamente, as instituições globais de governança política e econômica, “criadas há mais de seis décadas, não acompanharam o ritmo das mudanças na realidade mundial” (MEA, 2012a). Nesse ponto, na opinião do primeiro-ministro indiano, o desafio é mais político do que econômico: “Embora tenha havido certo progresso nas instituições financeiras internacionais, há ausência de movimento no lado político” (MEA, 2012a). Nesse particular, a agregação de poder por parte dos países do BRICS se choca com um muro sólido, por assim dizer, e seu impulso se estanca. O primeiro-ministro Singh expressou a esperança de que “os países do BRICS falem com uma só voz em temas importantes como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas”. (MEA, 2012a). Os limites da agregação de poder do BRICS são claros: seus vários países têm *interesses mutuamente opostos* no que se refere à reforma do Conselho de Segurança. O limite, de fato, está expresso com um palavreado um tanto pitoresco e diplomaticamente ofuscante na declaração de Delhi, emitida após a IV Reunião de Cúpula do BRICS:

Exprimimos nosso forte compromisso com a diplomacia multilateral e com um papel central destinado às Nações Unidas no tratamento dos desafios e ameaças globais. Nesse particular, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente das Nações Unidas, inclusive o Conselho de Segurança, a fim de torná-lo mais eficaz, eficiente e representativo, para que possa tratar com maior êxito dos desafios dos tempos atuais. A China e a Rússia reiteram a importância que atribuem ao status do Brasil, da Índia e da África do Sul nos assuntos internacionais e apoiam a aspiração desses países de desempenhar um papel maior nas Nações Unidas (MEA, 2012b, destaque meu).

É interessante notar que o trecho acima segue de perto o texto adotado na Declaração Conjunta emitida na I Cúpula em Ecaterimburgo em 2009: “Reiteramos a importância que atribuímos ao *status* da Índia e do Brasil nos assuntos internacionais, e compreendemos e apoiamos suas aspirações de desempenhar papel mais amplo nas Nações Unidas” (Kremlin, 2009). Linguagem muito semelhante pode ser encontrada na declaração de Sanya: “A China e a Rússia reiteram a importância que atribuem ao *status* da Índia, do Brasil e da África do Sul nos assuntos internacionais e compreendem e apoiam sua aspiração a desempenhar papel mais amplo nas Nações Unidas” (Xinhua, 2011).

Se a agregação de poder para grandes cartadas e transformação dos sistemas por parte do BRICS é improvável e provavelmente impossível, ainda permanece aberta a possibilidade de agregação de poder em escala menor mediante o incremento da densidade das relações mútuas. Como se pode ver na Tabela 1, a China é o único país do BRICS que aparece entre os dez principais parceiros comerciais da Índia; na verdade, a China é hoje o maior parceiro comercial desse país. Se analisarmos o comércio no interior do BRICS, o único país com presença significativa como parceiro de todos os demais é a China. Isso precisa mudar para que a agregação de poder entre os BRICS venha a ter qualquer significação.

**Tabela 1 - Comércio da Índia com outros países do BRICS
(1 de abril – 31 dezembro 2011 [Q1-Q3])**

País	Exportações*	Importações*	Comércio total*	Saldo comercial*	Posição+
China	12,944.35	44,811.04	57,755.39	-31,866.68	1
África do Sul	3,478.79	7,616.04	11,094.83	-4,137.26	19
Brasil	4,173.14	2,768.81	6,941.95	1,404.33	25
Rússia	1,323.40	3,314.54	4,637.94	-1,991.14	32

**Valores em milhões de US\$. + Os parceiros comerciais da Índia na União Europeia estão classificados individualmente.*

Fonte: Governo da Índia, Ministério do Comércio e Indústria, Departamento de Comércio, Banco de Dados de Exportação e Importação, "Comércio Total: dados dos 50 principais países" publicado em 27 de julho de 2012, acesso em <http://commerce.nic.in/eidb/iecnttopn.asp> (acesso em 27 de julho de 2012).

Segundo o primeiro-ministro indiano, “por serem economias grandes e diversificadas”, os países do BRICS “devem fazer um esforço especial para encontrar formas de explorar complementaridades intra-BRICS” (MEA, 2012a). Singh focalizou as complementaridades econômicas e de negócios: “Devemos fomentar uma interação mais ampla entre nossas comunidades de negócios. Questões como a facilitação de vistos de negócios devem receber prioridade. Como são países de intenso intercâmbio externo, os membros do BRICS têm grande interesse na remoção de barreiras aos fluxos de comércio e investimento e em evitar medidas protecionistas” (MEA, 2012a). Portanto, no que se refere à agregação de poder por parte do BRICS, a posição oficial da Índia atualmente oscila entre o prático e atingível (complementaridades de negócios) e o improvável e altamente irrealista (colaboração na reforma do Conselho de Segurança).

BRICS COMO MEIO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS: A PERSPECTIVA INDIANA

Em relação a problemas comuns que precisam ser resolvidos, o primeiro-ministro Singh foi extremamente prudente nesse discurso em plenário. Conforme ele declarou de maneira sucinta, “todos somos afetados pela queda global do ritmo de crescimento econômico, pela volatilidade dos preços de alimentos e energia, pelo desafio de conciliar crescimento com objetivos ambientais, pela incerteza política na Ásia ocidental e pelo surgimento do terrorismo e do extremismo” (MEA, 2012a). No que toca à queda do ritmo de crescimento econômico, afirmou que “estamos unidos em nosso desejo de promover crescimento econômico global sustentado e equilibrado” (MEA, 2012a). Além disso, como membros do G20, os países do BRICS “devem assegurar conjuntamente a busca de soluções para ajudar a Europa a ajudar-se a si mesma e assegurar coordenação de políticas capazes de reativar o crescimento global” (MEA, 2012a). Sobre comércio global e mudanças climáticas, dois temas que têm sido de fundamental importância para a construção da coesão do BRICS, o líder indiano adotou uma abordagem voltada para a solução de problemas. Identificou a revitalização das conversações comerciais globais como desafio-chave para o BRICS: “Também temos de cooperar estreitamente para reviver a Rodada Doha, buscando soluções inovadoras para sobrepujar barreiras que estancaram o progresso” (MEA, 2012a). Quanto à política energética e à sustentabilidade ambiental, suas palavras foram igualmente diretas:

Devemos reduzir o conteúdo de energia do PIB mediante a promoção da eficiência energética e o desenvolvimento de fontes de energia limpas. Isso exige maiores investimentos em pesquisa e desenvolvimento, compartilhamento de melhores práticas e estímulo à transferência de tecnologia. Um diálogo entre produtores e consumidores de energia tam-

bém ajudaria a assegurar maior estabilidade nos mercados de energia (MEA, 2012a).

Em relação aos temas políticos e econômicos, o primeiro-ministro indiano afirmou astutamente que “nossas respostas a esses desafios podem ser diferentes, mas há muitos interesses comuns que nos unem” (MEA, 2012a). Evidentemente, do ponto de vista indiano, a solução de problemas continua a ser uma motivação mais forte para os BRICS do que a agregação de poder.

BRICS COMO TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE COMUNIDADE: A PERSPECTIVA INDIANA

O motivo final para que países se unam é a construção de comunidade. O exemplo mais importante são os passos dados conjuntamente pela França e Alemanha depois da Segunda Guerra Mundial; muitos dos atuais processos regionais de integração em todo o mundo obedecem também a essa motivação. O BRICS é o mais débil nesse particular: além de “aprender uns com os outros” e “compartilhar experiências” existem muito poucos indícios de construção de comunidade entre seus países. No discurso do primeiro-ministro indiano em plenário foram sublinhados três grupos diferentes de temas – energia, segurança alimentar e de recursos hídricos, desigualdades sociais e os desafios da urbanização – sobre os quais o Dr. Singh sugeriu que os países do BRICS podem “aprender uns com os outros” e “compartilhar experiências”.

- “[A] análise conceitual que produziu a narrativa positiva sobre o BRICS se baseou em um modelo de busca de crescimento no qual os constrangimentos do lado da oferta não foram tratados de maneira adequada. Hoje, tornou-se claro que limitações como a disponibilidade de energia e alimentos para países que possuem mais de 40% da população mundial podem prejudicar toda a evolução da narrativa. A água é outra área

crítica de escassez que necessita receber atenção maior do que a que tem sido dispensada até agora. *Temos muito que aprender uns dos outros* sobre a maneira de enfrentar esses difíceis problemas, e há também espaço para cooperação internacional” (MEA, 2012a, itálicos meus).

- “[À medida que] ocorram em nossos países aumentos significativos da renda *per capita*, enfrentaremos também questões relativas à desigualdade de renda dentro deles. Inevitavelmente, trataremos o problema de maneiras diferentes, mas pode ser útil *compartilhar experiências* nesse campo” (MEA, 2012a, itálicos meus).
- “[A urbanização] suscita desafios comuns para todos os nossos países. Devemos estimular o *compartilhamento de experiências* em temas como o fornecimento de água e serviços de saneamento, gestão de resíduos, drenagem de águas pluviais, planejamento urbano, transportes urbanos e prédios eficientes em energia” (MEA, 2012a, itálicos meus).

A visão básica da Índia para com o BRICS é que se trata de um foro para cooperação e colaboração, uma aspiração cuja melhor expressão surge nas ideias finais expressas no discurso do primeiro-ministro Singh: “Espero que possamos cooperar uns com os outros para *moldar os acontecimentos globais e trazer benefícios tangíveis a nossos povos*” (MEA, 2012a, itálicos meus). É uma aspiração tanto externa quanto interna, que passa pela transformação dos sistemas internacionais e por benefícios domésticos concretos, abrangendo também ganhos absolutos e relativos. Se os países do BRICS prosseguirem em seus respectivos rumos para o desenvolvimento, todo o sistema internacional será necessariamente transformado. Essa é a lógica implacável das taxas diferenciadas de crescimento: conforme demonstrou a China em nosso próprio tempo, quando os países entram em um caminho de crescimento sustentado todo o sistema toma forma diferente,

ainda que as regras não mudem. Ganhos absolutos elevados, em países de grandes dimensões, têm amplas consequências sobre o poder relativo; à medida que muda a distribuição de capacidades, os seguidores de normas tendem a tornar-se produtores de normas. O corolário é também verdadeiro: portanto, o BRICS somente tem importância na medida em que cada um dos países-membros obtenha benefícios.

DIFERENÇAS INTERNAS: COMPARAÇÃO ENTRE OS BRICS

Embora as comparações entre países possam ser deficientes, porque frequentemente deixam de levar em conta a essência de uma determinada nação, são politicamente inevitáveis e analiticamente necessárias. Debater o conceito de BRICS e/ou projetá-los como grupo formal de países suscita inevitáveis comparações entre esses países.

Nos textos originais da Goldman Sachs a comparação foi explícita. Por exemplo, no documento de 2005 dessa firma, há a afirmação de que o “o Brasil ostenta marcas relativamente boas no grau de estabilidade política, expectativa de vida e incorporação de tecnologia, porém bastante baixas em investimento, grau de instrução, abertura comercial e déficit governamental” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 10). Igualmente, a Rússia “tem boas notas em instrução, situação fiscal, posição em dívida externa, abertura comercial, incorporação de tecnologia e expectativa de vida, mas é menos bem-sucedida em termos políticos (estabilidade política, corrupção), taxas de investimento e inflação” (O’Neill *et al.*, 2005, pp. 10-11). Por sua vez, a Índia se mostra “relativamente bem em termos de respeito à lei, dívida externa e inflação, mas é deficiente em termos de educação secundária, incorporação de tecnologia, situação fiscal e abertura” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 11). Finalmente, ainda segundo o documento da Goldman Sachs, a China “se encontra bem acima

da média em macroestabilidade, investimento, abertura comercial e capital humano. Suas notas em incorporação de tecnologia são menos consistentes (o uso de computadores pessoais ainda é muito baixo) e as estatísticas de corrupção também são um pouco mais baixas do que a média” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 11). O objetivo da Goldman Sachs foi estabelecer uma hierarquia de países segundo “sua capacidade de tornar realidade o potencial de crescimento” e também “acompanhar as condições de crescimento ao longo do tempo” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 10). Para isso, a Goldman Sachs desenvolveu um “Grau de Condições de Crescimento” (GES, na sigla em inglês)¹ que engloba “o ambiente geral em uma economia, com ênfase nas dimensões importantes para o crescimento econômico” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 10). A noção básica que informa o GES da Goldman Sachs é que “as melhores condições para atingir um crescimento robusto são: uma economia aberta e estável, investimento saudável, taxas elevadas de incorporação de tecnologia, e uma força de trabalho instruída, além de um ambiente político seguro e baseado no cumprimento da lei” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 10).

Na Tabela 2 comparamos os países do BRICS por meio de 28 indicadores geográficos, demográficos e socioeconômicos importantes. Nosso objetivo é diferente do da Goldman Sachs, pois estamos menos interessados em saber se os países do BRICS são capazes de realizar seu potencial de crescimento do que em examinar sua adequação mútua (saber se são mutuamente compatíveis e com que grau de possibilidade de êxito) porque isso terá inevitavelmente um impacto sobre a coesão do grupo. Quais serão, nesse caso, as características principais que surgem de nossa comparação?

1 O GES da Goldman Sachs usa 13 subíndices divididos em cinco áreas básicas áreas: estabilidade macroeconômica (inflação, déficit governamental, dívida externa); condições macroeconômicas (taxas de investimento, abertura da economia); capacidades tecnológicas (penetração de computadores pessoais, telefones e Internet); capital humano (educação, expectativa de vida); e condições políticas (estabilidade política, Estado de Direito, corrupção). O desempenho de cada país em cada item é classificado em uma escala de 0 a 10 para criar o GES, que também varia de um mínimo possível de 0 (condições insatisfatórias a um máximo possível de 10 (condições perfeitas).

Tabela 2 - BRICS: indicadores geográficos, demográficos e socioeconômicos**(continua)**

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
Superfície (km ²)	8,514,880	17,098,240	3,287,260	9,600,000	1,219,090
População total (milhares, cenário de fertilidade constante, estimativas para 2015)	204,097	141,618	1,318,007	1,373,992	51,751
Taxa total de fertilidade (2010)	1.8	1.5	2.6	1.6	2.5
PIB (milhões de US\$, 2010)	2,087.89	1,479.81	1,727.11	5,926.61	363.91
Despesas militares (% do PIB, 2010)	1.6	4.0	2.4	2.0	1.2
Formação bruta de capital (% do PIB, 2010)	19.2	22.8	34.8	47.8	19.3
Receita, excl. doações (% do PIB, 2009)	23.1	25.5	11.2	11.9	28.4
Total do serviço da dívida - % das exportações de bens, serviços e renda, 2010)	19.0	12.8	5.6	3.3	4.9
Agricultura, valor agregado (% do PIB, 2010)	5.8	4.0	19.0	10.1	2.5
Indústria, valor agregado (% do PIB, 2010)	26.8	36.7	26.3	46.8	30.8
Serviços, valor agregado (% do PIB, 2010)	67.4	59.3	54.7	43.1	66.7
Exportações de alta tecnologia (% da exportação de manufaturas, 2010)	11.2	8.8	7.2	27.5	4.3

Tabela 2 - BRICS: indicadores geográficos, demográficos e socioeconômicos

(continuação)

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
Consumo anual de energia elétrica per capita (KWh, 2009)	2,206.2	6,135.6	570.9	2,631.4	4,532.0
Emissões anuais de CO ₂ per capita (toneladas métricas)	2.1	12.0	1.5	5.3	8.9
Renda bruta per capita, método Atlas (US\$ correntes, 2010)	9,390	9,900	1,270	4,270	6,090
Renda bruta per capita (PPP) (\$ internacional, 2006)	11,000	19,240	3,400	7,640	10,360
Índice de desenvolvimento humano Índice/Posição (2011)	0.718/84	0.755/66	0.547/134	0.687/101	0.619/123
Proporção de renda nos quintis (2000-2011)	17.6	8.2	5.6	8.4	20.2
Expectativa feminina de vida ao nascer (em anos, cenário de fertilidade constante, 2010-2015)	77.4	75.0	67.6	75.6	54.1
Proporção de expectativa de vida ao nascer, homens vs. mulheres	1.10	1.19	1.05	1.05	1.03
Taxa de mortalidade infantil (por 1,000 nascimentos, cenário de fertilidade constante, 2010-2015)	19	11	48	20	46

Tabela 2 - BRICS: indicadores geográficos, demográficos e socioeconômicos**(conclusão)**

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
Imunização contra sarampo (% de crianças de 12 a 23 meses, 2010)	99.0	98.0	74.0	99.0	65.0
Taxa de alfabetização de adultos (% maiores de 15 anos, 2005-2010)	90	100	63	94	89
Proporção da taxa de alfabetização de adultos, mulheres vs. homens (2005-2010)	1.00	1.00	0.68	0.94	0.96
Proporção de meninas vs. meninos na instrução primária e secundária (2007-2008)	1.024	0.979	0.922	1.039	0.992
Acesso a fontes de água potável de qualidade (por 100 pessoas, 2008)	97	96	88	89	91
Acesso a saneamento de qualidade em áreas urbanas (por 100 pessoas, 2010)	85.0	74.0	58.0	74.0	86.0
Assinaturas de telefone celular (por 100 pessoas, 2010)	104.1	167.7	61.4	64.2	100.8

Fontes: Estatísticas e indicadores fornecidos pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, em <http://data.un.org> (acesso em 24 de julho de 2012).

- A Rússia, com 17.098.240 km², é o mais extenso dos países do BRICS, 80% maior do que a China e com mais do dobro da superfície do Brasil, que são os dois países seguintes em termos de área. A Índia e a África do Sul, ambos geograficamente extensos, são pequenos em comparação com a Rússia.

- Demograficamente, acredita-se que até 2015 a Índia, com uma população estimada em 1.318 milhões de habitantes, terá quase alcançado a China, cuja população aproximada é de 1.373 milhões. O Brasil e a Rússia, com 204 e 141 milhões de habitantes em 2015, respectivamente, também são países grandes em termos de população. Somente a Índia e a África do Sul têm taxas totais de fertilidade mais elevadas do que 2.1 (a taxa de reposição demográfica). Assim, a Rússia, a China e o Brasil terão em breve populações envelhecidas em comparação com a Índia e a África do Sul.
- Em 2010, a China tinha um PIB de 5,9 trilhões de dólares, seguida por Brasil, Índia e Rússia com 2,0, 1,7 e 1,4 trilhões, respectivamente. A África do Sul, com menos de um quarto do PIB da Rússia, é o único país com economia de porte inferior a um trilhão de dólares entre os BRICS.
- Em termos de percentagem do PIB, a Rússia foi o país que mais despendeu em defesa (4,0%) em 2010, seguida pela Índia (2,4%) e pela China (2,0%). Refletindo seus ambientes de segurança externos muito mais pacíficos, o Brasil e a África do Sul gastaram muito menos em suas capacidades militares em 2010: 1,6% e 1,2% do PIB, respectivamente.
- Refletindo as trajetórias de desenvolvimento, a formação bruta de capital nas economias chinesa e indiana em 2010 foi de 47,8% e 34,8% do PIB, respectivamente. Em contraposição, a formação bruta de capital nas economias da Rússia, Brasil e África do Sul foi de 22,8%, 19,2% e 19,3% do PIB, respectivamente.
- Em termos de renda em relação ao PIB, a China e a Índia são os menos robustos entre os BRICS, refletindo suas populações rurais numerosas e pobres.
- Em 2010, o Brasil e a Rússia exibiram as taxas menos favoráveis no que toca ao serviço da dívida, situando-se em 19,0% e

12,8% do total de exportações, respectivamente; a situação do endividamento dos outros três países mostrou-se comparativamente confortável.

- Segundo os dados de 2010, o setor agrícola indiano, com 19,0% do PIB em termos de valor agregado, foi o mais significativo na economia, em comparação com os demais países do BRICS; a parcela do setor agrário chinês foi de 10,1%, isto é, quase a metade. Num total de 46,8% do PIB em termos de valor agregado, o setor industrial da China ocupou a maior parcela da economia; nos outros quatro países o setor de serviços é dominante.
- A parcela de exportações de alta tecnologia em relação ao total exportado em 2010 foi mais elevada na China (27,5%), seguida pela Rússia (11,2%); nos outros três países essa parcela foi ainda menor.
- O consumo anual de energia elétrica *per capita* na Rússia foi de 6.135,5 KWh em 2009, refletindo os níveis muito mais elevados de desenvolvimento nesse país em relação à África do Sul (4.532,0 KWh), China (2.631,4 KWh) e Brasil (2.206,2 KWh). Em comparação, a Índia (570,9 KWh) parece completamente subdesenvolvida. Os dados de emissão anual de CO₂ para 2008 refletem os algarismos acima: 12,0 toneladas métricas na Rússia, 8,9 na África do Sul, 5,3 na China 2,3 no Brasil e apenas 1,5 toneladas métricas na Índia.
- Os dados da renda nacional bruta *per capita* em 2010 mostram a Rússia como o mais rico dos países do BRICS (US\$ 9.900), seguida pelo Brasil (US\$ 9.390), África do Sul (US\$ 6.090), China (US\$ 4,270) e Índia (US\$1,270). Essa classificação não se altera quando a renda é calculada em termos de paridade do poder de compra: em 2010 era de US\$ 19.240 na Rússia, US\$

11.000 no Brasil, US\$ 10.360 na África do Sul, US\$ 7.640 na China e US\$ 3.400 na Índia.

- O índice de desenvolvimento humano da Rússia em 2011 foi o maior entre os países do BRICS (0,755, no 66º lugar); o Brasil não esteve muito distante com 0,718, no 84º lugar. Em seguida aparecem a China (0,687, na 101ª posição) e a África do Sul (0,619, no 123º posto), enquanto a Índia teve o resultado de IDH mais baixo (0,547, 134º lugar) entre os cinco países.
- No entanto, em termos de igualdade de rendimento a situação é oposta. Entre 2000-2011, a proporção da parcela do quintil de renda² na Índia foi de longe a melhor (5,6), o que indica ser esse país o mais economicamente igualitário do BRICS. As proporções na China e na Rússia foram 8,4 e 8,2, respectivamente. A África do Sul (20,2) e o Brasil (17,6) continuam a ser os países economicamente mais desiguais do mundo.
- A expectativa de vida das mulheres a partir do nascimento foi a mais elevada no Brasil (77,4), seguido pela China (75,6), Rússia (75,0) e Índia (67,6). Como reflexo da devastação social causada pela epidemia de HIV/AIDS, os números da África do Sul foram muito mais baixos, (com 54,1). A proporção entre homens e mulheres no que se refere à expectativa de vida a partir do nascimento em 2010, no entanto, foi positiva (isto é, acima de 1,0) nos cinco países.
- A taxa de mortalidade infantil (por mil nascimentos vivos) projetada para o período de 2010-2015 é de 11 na Rússia, 19 no Brasil e 20 na China. A Índia e a África do Sul, com 48 e 46, respectivamente, mostram as taxas menos favoráveis nesse campo. Não admira que essas diferenças se reflitam na percentagem de bebês nas idades de 12 a 23 meses que recebem

2 A proporção da renda total percebida por 20% da população com renda mais elevada (quintil superior) em relação à renda percebida por 20% da população de menor renda (quintil inferior).

imunização contra sarampo, que vai de quase universal no caso do Brasil, China e Rússia até meros 74% e 65% na Índia e na África do Sul, respectivamente.

- A taxa de alfabetização de adultos (2005-2010) foi universal na Rússia e elevada na China (94%), no Brasil (90%) e na África do Sul (89%). Na Índia, foi baixa, com 63%. A proporção de alfabetizados entre homens e mulheres foi também baixa na Índia (0,68) em comparação com o Brasil (1,0), Rússia (1,0), África do Sul (0,96) e China (0,94). No entanto, a proporção de meninos em relação às meninas na educação primária e secundária (2007-2008) foi promissora em todos os cinco países.
- Em 2008, 97% de todos os brasileiros, 91% dos sul-africanos, 89% dos chineses e 88% dos indianos tinham acesso a fontes de água potável de qualidade. Em forte contraste, os números relativos a 2010 sobre a percentagem de pessoas que vivem em áreas urbanas com acesso a instalações de saneamento de qualidade eram muito piores: 86% na África do Sul, 85% no Brasil, 74% na China e na Rússia e apenas 58% na Índia.
- Em 2010 havia mais assinaturas de telefones celulares do que habitantes na Rússia (167,7%), Brasil (104,1%) e África do Sul (100,8%). A penetração de telefones celulares era substancialmente menor na China (64,2%) e na Índia (61,4%).

Os dados acima tornam evidentes as importantes diferenças entre os países do BRICS. No entanto, nem todas essas diferenças terão necessariamente impacto negativo na coesão do grupo; algumas podem ser relevantes apenas no terreno doméstico, sem significação externa. O documento de 2005 da Goldman Sachs menciona “a composição variada entre os países do BRICS” e o equilíbrio entre “abundância de recursos e dependência de recursos no seio do BRICS” (O’Neill *et al.*, 2005, p. 3), sugerindo portanto que algumas das diferenças internas possam resultar em complementa-

ridades que reforçariam a coesão do grupo. Não obstante, as diferenças internas também dão a entender que os interesses dos cinco países do BRICS poderiam ser diversos em muitos aspectos. Deve-se manter isso em mente ao analisar os problemas da construção do BRICS na seção seguinte.

CETICISMO EM RELAÇÃO AO BRICS; POR QUE MOTIVO A SOMA PODERIA SER MENOR DO QUE AS PARTES

Na seção anterior vimos que existem diferenças significativas entre os países do BRICS. Nesta parte apresentaremos quatro razões pelas quais, em suma, devemos ser céticos quanto à robustez (coesão do grupo) no prazo médio e longo, qualquer que seja a utilidade percebida no prazo curto. Existem quatro problemas fundamentais na maneira pela qual o grupo BRICS foi construído: (1) sua origem como conceito organizado e imposto de fora para dentro, que agora procura ser internalizado; (2) os motivos variados dos cinco Estados para participar do BRICS e suas diferentes atitudes em relação à transição de poder e transformação de *status*; (3) as diferenças fundamentais em suas posições atuais na estrutura global de poder e, portanto, suas diferentes aspirações e prováveis trajetórias; e (4) o impacto da geopolítica sobre o BRICS, especialmente na Eurásia. Também argumentaremos que a natureza do sistema político doméstico não é fator relevante para a coesão do grupo.

Uma categoria imposta externamente que agora está sendo internalizada

Para que o BRICS se torne um grupo viável, terá de superar a concepção e conceitualização de O'Neill/Goldman Sachs. Até agora, apesar das reuniões anuais, agendas ambiciosas e contexto sistêmico favorável, o grupo não conseguiu ir além de sua gênese. Por

que motivo isso deveria ser relevante? É relevante porque os países do BRIC(S) não conseguiram afastar-se substancialmente dos três argumentos interligados apresentados no documento da Goldman Sachs, a saber, a necessidade indispensável de (i) reorganizar as estruturas de governança global a fim de incluir os BRIC(S) devido (ii) às dimensões futuras de suas economias e (iii) ao impacto do BRIC(S) na economia mundial e na globalização. Apesar das iniciativas que tomou, algumas bastante novas, o BRICS parece estar restrito a um canal predeterminado, desempenhando o papel que lhe foi atribuído na transformação da governança global. Isso difere do Foro de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA), grupo integralmente indígena que desde a Declaração de Brasília, de 2003, forjou para si um rumo independente a em grande parte inédito, ainda que em grande parte limitado ao âmbito da cooperação Sul-Sul.

Para que possa evoluir mais além de sua origem e do presente predeterminado, o BRICS terá no mínimo de adotar um novo nome. Os nomes são importantes em política internacional, tanto quanto na vida quotidiana; vemos que o Movimento Não Alinhado (NAM, na sigla em inglês) é constantemente descartado mediante o questionamento retórico sobre o que exatamente significa não alinhamento, uma vez que o próprio mundo já não é mais bipolar. Essa indagação deixa de levar em conta a transformação da agenda do NAM no final da década de 1970 e início da de 1980, passando da polarização Leste-Oeste para o divisor Norte-Sul. Na seção final deste estudo voltaremos a examinar a questão do nome.

Motivações variadas, abordagens diversas

Em um certo nível, os cinco países do BRICS têm uma motivação comum para participar do grupo: este lhes confere a capacidade, de que individualmente não dispõem, para desafiar as atuais estruturas da governança global. Em outro nível, cada um

dos cinco países teve motivos diferentes para envolver-se no grupo. Para a Rússia, a decisão foi inteiramente política; uma tentativa de romper o isolamento internacional em que se viu após da crise da Geórgia em agosto de 2008 (Gupta, 2010). O grupo BRIC é uma variante de uma ideia muito mais antiga, tentativamente lançada pelo ex-primeiro-ministro russo Yevgeny Primakov no final dos anos 90, de uma nova aliança de Três Grandes formada pela China, a Rússia e a Índia, a fim de contrabalançar a OTAN crescentemente afirmativa e ofensiva. A I Reunião de Cúpula do BRIC em Ecaterimburgo serviu de lembrete aos Estados Unidos, União Europeia e OTAN de que a Rússia ainda tinha muitas cartas em mãos e, portanto tomá-la com ligeireza não seria uma estratégia sensata. A crise econômica que abalou as economias desenvolvidas, a política dos hidrocarbonetos, a necessidade da OTAN de encontrar rotas alternativas de trânsito para o Afeganistão e as ambições nucleares do Irã e da Coreia do Norte constituíram fatores utilizados de maneira competente pela Rússia a fim de reposicionar-se.

De maneira semelhante, o grupo BRIC proporciona à China uma excelente oportunidade para desafiar o *statu quo* a custo muito baixo para si. Como potência emergente, a China tem grande incentivo para desafiar o *statu quo*. O grupo BRIC também permitiu à China desqualificar a tentativa da Índia de mantê-la à margem do IBSA, que é constantemente projetado como iniciativa que envolve três *democracias* importantes do Sul global. Ao convidar a África do Sul para juntar-se ao BRIC durante a Cúpula de Sanya, em 2011, a China efetivamente tornou o IBSA redundante (Taylor, 2012); no futuro, é extremamente provável que as reuniões de cúpula do IBSA se realizem à margem das cúpulas do BRICS, até que o próprio IBSA descambe para o esquecimento.

A percepção brasileira do papel dos BRICS parece estar baseada no entendimento anterior sobre o IBSA e o MERCOSUL, no sentido de que sua diplomacia parece dedicada ao tratamento da chamada “geometria variável” de múltiplas coalizões interna-

cionais. Amâncio Jorge de Oliveira e Janaína Omki imaginaram uma interessante matriz para demonstrar a geometria variável da diplomacia brasileira:

	MERCOSUL	IBSA	BRICS
Interdependência	Alta	Baixa	Média
Significado normativo simbólico	Médio	Alto	Baixo
Significação para a governança global	Baixa	Médio	Alto

Assim, o BRICS é visto como o melhor trunfo para o Brasil no nível global, pois o MERCOSUL já não é considerado capaz de proporcionar influência global, enquanto o IBSA tem principalmente um valor simbólico ou normativo (Jorge de Oliveira e Omki, 2012).

O convite chinês para que a África do Sul se juntasse aos BRICS na Cúpula de Sanya em 2011 foi uma iniciativa bem recebida pelos outros três países; com efeito, pode-se dizer que virtualmente não tiveram escolha nesse particular. Isso tem um significado no que toca ao peso moral sul-africano na política internacional dos tempos atuais. Ter sido singularizada entre todos os países africanos para fazer parte dos BRICS eleva a autopercepção da África do Sul como cidadã global ativa e líder no continente, além de fortalecer sua pretensão de desempenhar papel permanente na governança global. A presença da África do Sul no BRICS também terá impacto positivo na dimensão de cooperação para o desenvolvimento no seio do grupo. No que toca às preocupações de transição de poder, Elizabeth Sidiropoulos descreveu de maneira muito elegante a perspectiva da África do Sul de entender os BRICS como contrapeso, mais do que como contra-atitude.

Finalmente, a Índia faz parte dos BRICS porque não pode se dar ao luxo de estar ausente do grupo. Tendências ideológicas e pragmáticas têm coexistido na política externa indiana desde o início: uma oposição ideológica à hierarquia caminha de mãos dadas com uma disposição pragmática de obter a melhor posição possível para a Índia no interior do sistema. Dentre todos os países do BRICS, a Índia é sem dúvida o que demonstra inclinação mais positiva em relação aos Estados Unidos. No entanto, a política doméstica indiana permanece resolutamente dividida no que toca à questão das relações com os EUA, e por isso a participação no BRICS relativiza qualquer suposição de proximidade com Washington. Ao mesmo tempo, reaviva antigos laços com a Rússia e constrói uma ponte muito necessária em direção à China. Finalmente, embora a Índia tenha uma marcante preferência pelo IBSA, o BRICS se torna um foro alternativo para a interação, tanto rotineira quanto de alto nível, com Brasília e Pretoria.

Atributos atuais e trajetórias futuras

Em termos sistêmicos, o Brasil, a Índia e a África do Sul são aspirantes a um assento permanente no Conselho de Segurança, a instituição organizada da estrutura global de poder. Em agudo contraste, a Rússia e a China já são ocupantes dessas cadeiras. Isso não significa necessariamente que os interesses dos três aspirantes e dos dois ocupantes sejam opostos: em uma futura expansão do Conselho, a Rússia e a China podem preferir facilitar a entrada permanente dos outros três países do BRICS. Não obstante, em questões de ritmo, sequência e oportunidade, os três aspirantes e os dois ocupantes podem ter visões bastante diferentes.

Em termos de desempenhos econômicos globais, a Rússia e a África do Sul são primordialmente exportadores, embora a economia sul-africana também se beneficie de um setor de turismo bastante robusto. As manufaturas predominam na economia da China,

que é geralmente considerada a “fábrica do mundo”. Na Índia, o setor de serviços é cada vez mais importante. O Brasil apresenta um panorama verdadeiramente misto, com dinâmicos setores agrícola, industrial e de serviços. Mais uma vez, isso não significa que os interesses dos cinco sejam competitivos; em muitos casos, suas economias são de fato complementares. A abundância de recursos na Rússia, Brasil e África do Sul acarreta muitas complementaridades em relação à dependência de recursos em que se encontram a China e a Índia. Não obstante, as trajetórias futuras são distintas e diferentes.

Na medida em que o tamanho seja relevante em matéria de política internacional, e isso é especialmente verdadeiro no contexto de transição de poder e transformação do *status*, a incongruência fica novamente visível. Por quaisquer critérios razoáveis, somente o Brasil, a Índia e a África do Sul podem ser considerados potências emergentes. Embora a China seja uma economia emergente, é uma potência em ascensão e não uma potência emergente. A distinção é importante: ao contrário das potências emergentes, que poderão ter impacto sistêmico no futuro, uma potência em ascensão já tem impacto sistêmico atual. Já não é possível duvidar do impacto da China em múltiplos aspectos do sistema internacional e da economia mundial. Quanto à Rússia, não pode ser considerada potência emergente por nenhum critério porque desde o tempo das guerras napoleônicas tem sido uma grande potência. A Rússia, assim como a França e a Grã-Bretanha, é uma antiga grande potência que enfrenta agora uma situação de relativo declínio, tendência exacerbada por sua população declinante e em processo de envelhecimento.

O impacto da geopolítica da Eurásia

Trazer a Rússia e a China a um diálogo constante pode fazer muito sentido econômico e político para o Brasil e a África do Sul. O fortalecimento do BRICS também pode ser do interesse da China e da Rússia. No entanto, o Brasil e a África do Sul precisam nesse caso

envolver-se na complexa geopolítica da Eurásia. Embora separados do continente eurasiático por vastos oceanos, as duas potências do hemisfério Sul membros do BRICS acabarão no futuro por ver-se arrastadas a disputas territoriais e de recursos próprias do hemisfério Norte.

A simples massa física da China, Índia e Rússia sempre gerou especulação sobre o que aconteceria se passassem a trabalhar juntas; a ideia subjacente era a de que se agissem em concerto poderiam desempenhar um papel histórico no mundo. Essa ideia tem antecedentes impecáveis. Lenin observou em 1923 que

em última análise, o resultado do embate será determinado pelo fato de que a Rússia, a Índia, a China, etc., representam a esmagadora maioria da população do globo. E durante o passado recente a maioria tem sido levada à luta pela emancipação com extraordinária rapidez, de maneira que não pode haver a menor dúvida a respeito do resultado final do enfrentamento mundial. Nesse sentido, a vitória completa do socialismo está absolutamente assegurada (Lenin, 1923).

Quais serão os fatores que provavelmente facilitarão ou dificultarão a ideia de união entre a China, a Rússia e a Índia? Primeiro, há a questão das taxas de crescimento econômico, competitividade e cooperação. Três indagações, especialmente, pertencem a esse contexto: a China permanecerá como única potência em ascensão, ou o declínio russo poderá vir a ser revertido, e a Índia começará a ganhar terreno? A Rússia e a Índia poderiam ser obrigadas a “equilibrar” uma China ascendente? Uma interação econômica mais ampla, com a inevitável competição consequente, poderá levar à instabilidade ou à descoberta de um conjunto maior de interesses mútuos?

A dimensão sociopolítica é tão importante quando a econômica; à primeira estão ligadas questões como a coesão social, a unidade nacional e a integridade territorial. Em termos de etnopolítica, por

exemplo, no Tibete, Xinjiang, Mongólia, Sibéria e o nordeste da Índia, as políticas dos três Estados invariavelmente têm impacto entre si, frequentemente de maneiras muito negativas. Questões geopolíticas em forma de fronteiras não resolvidas e diferenças em taxas de crescimento econômico e demográfico, levando neste último caso a movimentos populacionais sem regulamentação, tanto no interior de fronteiras soberanas quanto através delas, complicam ainda mais a formação de uma Aliança dos Três Grandes na Eurásia. Finalmente, o que é mais crucial, existe a questão dos hiatos socioeconômicos nesses extensos Estados, suscitando a questão de saber-se se poderão sobreviver como entidades soberanas coesas e unidas.

Juntamente com os temas econômicos e sociais há questões ideológicas, políticas e de estabilidade. O sistema político chinês dá margem a inúmeras perguntas: em que direção evolui a política chinesa, e em que horizonte de tempo? Qual será a natureza da participação política da China no futuro, e qual será seu impacto sobre a estabilidade? Da mesma forma, a coerência de políticas na Índia é também um tema relevante. Emergirá um novo “partido do governo” majoritário, ou a política de construção de coalizões se tornará menos turbulenta com o correr do tempo? O Estado russo conseguirá retomar a elevada posição decisiva do poder estatal? Finalmente, numa consideração mais heterodoxa: emergirá uma nova ideologia política transnacional – um ambientalismo global, por exemplo – capaz de criar laços inéditos entre os três Estados?

Se o grupo dos BRICS sobreviver durante os próximos anos, isso implicaria em um dentre dois cenários. O primeiro é que o antagonismo mútuo entre a Rússia, a China e a Índia seja resolvido, talvez graças ao salutar papel catalisador dos dois países não eurasiáticos do grupo. O outro cenário, mais provável, é que com o tempo Brasília e Pretoria se acostumem ao jogo de contrabalançar os empuxos e pressões contraditórias que emanam de Nova Delhi, Pequim e Moscou.

Um não tema chamado democracia

Qualquer expressão de apoio ao IBSA e de ceticismo para com os BRICS é entendida como oriunda de uma preferência normativa pela democracia. Supostamente, a argumentação é mais ou menos a seguinte: enquanto o Brasil, a Índia e a África do Sul são democracias, a Rússia e a China não o são; portanto, o IBSA possui uma coesão interna que falta ao BRICS. Torna-se, portanto, necessário assinalar que esse não é, e nunca foi, um argumento indiano. Com efeito, a democracia é provavelmente um fator muito mais importante nas políticas externas do Brasil e da África do Sul, dados seus históricos relativamente recentes de transição democrática e de consolidação, do que no caso da Índia.

Há três razões para a relutância da Índia em utilizar a carta democrática em suas relações externas. Primeiro, a Índia possui motivos muito *indianos* para ser democrática; desde os momentos de fundação da República, a política participativa e representativa criou o espaço para o pluralismo sociocultural, possibilitando assim a experiência política chamada Índia. O segundo motivo é a relação ambígua da Índia com as democracias ocidentais de mercado. A Índia nunca fez parte da comunidade ocidental de segurança; as ameaças à Índia não foram consideradas pelo Ocidente como ameaças à *democracia*. Isso foi verdadeiro durante a desastrosa guerra de fronteira contra a China em 1962 e permanece verdadeiro ainda hoje; o elenco litúrgico após os desastres terroristas do 11 de Setembro incluiu Bali, Madrid e Londres, mas não Mumbai, Ahmedabad ou Nova Delhi. Em terceiro lugar, a Índia reside em uma vizinhança não democrática. Na maioria dos vizinhos da Índia, a democracia ou está completamente ausente ou tem sido no máximo um visitante ocasional. Portanto, a Índia não dispõe do luxo de concentrar-se em países democráticos. Além disso, o apoio ostensivo da Índia a forças democráticas nos países vizinhos acarretaria um *enfraquecimento* substancial dessas forças. Em suma, o interesse indiano pela democracia é doméstico; a promoção da de-

mocracia não é do interesse da política externa indiana. Se a Índia é cética em relação ao BRICS, isso nada tem a ver com os sistemas políticos domésticos de nenhum dos demais países do grupo.

O BRICS NA GOVERNANÇA GLOBAL: OS DEZ PS E A NECESSIDADE DE REFORMA DRÁSTICA

A possibilidade, ou não, de que o BRICS acabe por causar impacto na política mundial dependerá de seu impacto na governança global. Nos últimos quinze anos, a governança global deixou a obscuridade para tornar-se uma ideia seminal nas relações internacionais. Em sua forma mais simples, trata-se da maneira pela qual o poder funciona em um ambiente interdependente na ausência de governo. Um dos motivos para sua preeminência é a crescente sensação de que a transformação das estruturas de governança global é desesperada e urgentemente necessária. Nesse ponto é que o BRICS se torna relevante.

Dentre os dois conceitos que compõem a expressão, a *governança* é o de mais fácil compreensão: “a governança tem a ver com as regras, estruturas e instituições que guiam, regulam e controlam a vida social” (Barnett e Duvall, 2005, p. 2). O conceito de *global* é muito mais problemático porque abrange duas ideias distintas ao mesmo tempo; antes de mais nada, a interconexão mundial, mas também a inclusão no sentido de contar com tudo e com todos (Whitman, 2009, p. 5). Na memorável formulação de Harold Lasswell, a política trada de “quem fica com o que, quando, e como”. (Lasswell, 1956). Dentre essas, a questão do “quem” é sem dúvida a mais importante: *quem* governa, *quem* é excluído; *quem* se beneficia, à custa de *quem*? Tomadas em conjunto, as quatro questões (quem, o que, quando e como) estão no cerne dos problemas de governança global de nosso tempo.

Em seu estudo comparativo sobre o Brasil e a Alemanha na governança global, Stefan Schirm faz uma diferenciação entre “*estruturas* (Conselho de Segurança), *diretório* (FMI e OMC), e *posições políticas* (sobre comércio na OMC)” (Schirm, 2010, p. 200). É uma distinção interessante e útil, mas não suficientemente abrangente. Nesta seção do capítulo, apresentamos a ideia de que existem dez “Ps” na governança global: participação, presença, permanência, postos, problemas, posturas, posições, políticas, programas e poder. Embora exista um entendimento comum sobre cada um desses termos, mesmo assim seria adequado definir e explicar cada um deles.

Participação, presença e permanência estão estreitamente ligados, mas não são idênticos. Todos pertencem ao mesmo tema: quem decide e quem é excluído? *Participação* tem a ver com o desempenho de um papel na tomada de decisões que têm impacto na situação atual e possibilidades futuras. Não implica e nem exige necessariamente a presença nas instituições e estruturas de tomada de decisão. O esforço dos Estados em Desenvolvimento em Pequenas Ilhas (SIDS na sigla em inglês) para ter voz ativa nas decisões globais sobre mudanças climáticas é um exemplo excelente e até emocionante de desejo de participação. A *presença*, por outro lado, trata do direito de ser parte de instituições e estruturas de tomada de decisões. A entrada da Rússia na OMC é um exemplo pertinente: na Declaração Conjunta da Cúpula de Brasília, os líderes do BRIC tomaram nota e apoiaram fortemente a candidatura russa de acesso à OMC (Itamaraty, 2010). A *permanência* é uma forma especial de presença; tem a ver com a ausência de qualquer cláusula de retirada ou de ocaso. A tentativa de países como os do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) de tornar-se parte do Conselho de Segurança em assentos permanentes dotados de veto é o melhor exemplo do tema da permanência. Sobre isso, naturalmente, os países do BRICS estão divididos, com a China e a Rús-

sia pouco ou nada dispostos a proporcionar algo mais do que uma aceitação insincera dos interesses do Brasil, Índia e África do Sul. A China está especialmente interessada em dividir o G4 a fim de isolar o Japão, embora seu apoio à Índia seja também discreto.

O tema dos *postos* não diz respeito a regras de tomada de decisões e sim à posse de autoridade decisiva. Trata de quem ocupa postos significativos nas instituições que tratam de temas globais e possuem impacto global. Assim como na participação, presença e permanência, o tema dos postos se refere a “quem”: *quem* implementa programas e executa decisões? O descontentamento generalizado em relação à liderança das instituições de Bretton Woods, com a presidência do Banco Mundial reservada a um norte-americano e a direção executiva do FMI a um europeu, tem a ver com esse tema. É um assunto a respeito do qual o BRICS tem sido especialmente vocal. Conforme afirma a Declaração Conjunta da Cúpula de Ecaterimburgo, “as economias emergentes e em desenvolvimento precisam ser mais ouvidas e ter maior representação nas instituições financeiras internacionais, cujos diretores e executivos deveriam ser nomeados mediante um processo de seleção aberto, transparente e baseado no mérito” (Kremlin, 2009). Esse sentimento vem se tornando mais forte a cada ano que passa. Na Declaração de Delhi, os líderes do BRICS afirmaram: “Recebemos com agrado as candidaturas do mundo em desenvolvimento para o posto de presidente do Banco Mundial. Reiteramos que os chefes do FMI e do Banco Mundial devem ser escolhidos por meio de um processo aberto e baseado no mérito” (MEA, 2012b).

Os *problemas* estão no cerne da governança global e são o assunto mais visível. Os problemas globais contemporâneos surgem em três tipos diferentes, mas são muitas vezes considerados conjuntamente de maneira prejudicial e por isso ficam confundidos. No primeiro tipo estão os problemas que o mundo enfrenta, seja pela primeira vez (mudança climática antropogênica) ou pela primeira vez em um foro globalizado (epidemias e pandemias). As

soluções para esses problemas necessariamente exigem habilidade, capacidade de pensar de maneira original e abordagens novas. O segundo tipo agrupa problemas antigos (comércio mundial, urbanização, energia e escassez de recursos) que exigem novas abordagens e soluções porque as antigas já não funcionam; a ênfase renovada no multilateralismo pode ser frequentemente útil para encontrar soluções para esses problemas. O terceiro tipo consiste em problemas antigos com soluções antigas, porém com atores novos; a esse contexto pertence um elenco de problemas de segurança (rotas marítimas de comunicação [SLOCs na sigla em inglês], proliferação de armas de destruição em massa [WMD na sigla em inglês], terrorismo) que sofrem o impacto do atual declínio hegemônico e da transição de poder. Assim, dependendo do tipo de problema de governança global, será diferente a abordagem para busca de soluções e o papel que o BRICS pode desempenhar.

As *posturas* e *posições* estão estreitamente ligadas aos problemas. Ambos são afirmações *a priori* de interesses, preferências e atitudes negociadoras. As *posturas* são gerais, e as *posições* são específicas; as *posturas* representam uma atitude genérica a respeito de um problema, enquanto as *posições* estabelecem o limite do que não é negociável; as *posturas* tendem a ser tácitas e implícitas, ao passo que as *posições* são explícitas e em geral declaradas. Um bom exemplo de postura é a afirmação atribuída ao principal negociador indiano, o ministro do Comércio Kamal Nath, que repetidas vezes bloqueou uma tentativa dos países desenvolvidos de obter maior acesso para seus produtos agrícolas no mercado indiano em crescimento: “Venho de um país onde 300 milhões de pessoas vivem com um dólar por dia... não é necessária a ciência dos foguetes para decidir entre a segurança do meio de vida e os interesses comerciais” (Faiola e Lakshmi, 2008). Os problemas, posturas e posições não têm a ver com “quem” e sim com “o que” e “quando”; especificamente, o que obtém prioridade, e quando?

As *políticas* e *programas* também estão intimamente relacionados e têm grande impacto sobre a pergunta “quem?": *quem* se beneficia, e a que custo? As *políticas* são planos ou linhas de ação que objetivam influenciar e determinar decisões, ações ou outros assuntos. Um excelente exemplo no contexto dos BRICS é a insistência constante da Declaração de Delhi de que o Banco Mundial deve “deixar de ser uma instituição essencialmente mediadora da cooperação entre o Norte e o Sul e passar a promotora de parceria igualitária com todos os países como forma de tratar das questões de desenvolvimento e ultrapassar a antiquada dicotomia doadores-recebedores” (MEA, 2012b). Os *programas* são sistemas de projetos ou serviços, consistentes em uma série de passos a serem executados, assim como objetivos a serem atingidos, a fim de satisfazer uma necessidade pública. Um exemplo é a decisão da cúpula do BRICS em Nova Delhi de examinar a possibilidade de estabelecer um Banco de Desenvolvimento do BRICS “a fim de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países do BRICS, em outras economias emergentes e em países em desenvolvimento, para suplementar os esforços das instituições financeiras multilaterais e regionais em busca do crescimento e desenvolvimento globais” (MEA, 2012b).

O tema final da governança global, o alfa e ômega de todos os temas, é o poder. O poder tem a ver com a maneira pela qual as questões são decididas e implementadas. Do ponto de vista da governança global, a definição proposta por Michael Barnett e Raymond Duvall é especialmente útil: “O poder é a produção, nas relações sociais e por meio delas, de efeitos que moldam as capacidades dos atores de determinar suas próprias circunstâncias e seu destino” (Barnett e Duvall, 2005, p. 3). O que torna importante a concepção de poder de Barnett e Duvall é a insistência em que “o poder não possui uma única expressão ou forma” (Barnett e Duvall, 2005, p. 3). Se os países do BRICS se tornarem podero-

sos ou não, e quanto, dependerá, portanto de certo número de fatores interligados: suas taxas de crescimento econômico, a inventividade e vitalidade de suas sociedades, o poder relativo de rivais regionais e competidores extrarregionais, sua capacidade de projetar sua preeminência de maneira que sejam percebidas como benignas e atraentes, e o que é mais importante, a velocidade com a qual o poder da hegemonia sistêmica decline em relação a seu próprio poder em aumento.

EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO: MAIS ESTADOS EM UMA ORGANIZAÇÃO

Para que os BRICS sobrevivam e floresçam, três mudanças no grupo seriam desejáveis e talvez até mesmo necessárias. Primeiro, o grupo tem de considerar sua expansão a fim de incluir, pelo menos, a Turquia, o México e a Indonésia. A inclusão da Turquia é necessária por muitos motivos, o mais forte dos quais é que a ausência de um país islâmico no grupo enfraquece sua legitimidade. Da mesma forma, a Indonésia acrescentaria uma dimensão útil não apenas em termos de identidade islâmica, mas também como salvaguarda contra a polarização sino-indiana. O México proporcionaria um lastro do hemisfério Norte em relação ao Brasil. Esses três países poderiam ser convidados a ingressar uma vez obtido o consenso dos membros existentes, um de cada vez e uma vez a cada três anos, como foi o caso da África do Sul em Sanya. Convidar um segundo país africano a juntar-se ao grupo, embora necessário, seria uma questão complexa.

Segundo, o grupo precisa tornar-se uma organização disposta de secretariado permanente. A fim de manter-se geograficamente distante e alheio à geopolítica do hemisfério Norte, o secretariado permanente deveria estar idealmente situado na África do Sul ou no Brasil, de preferência em uma localização espetacular, como a Cidade do Cabo ou o Rio de Janeiro.

Mais importante do que tudo, o grupo precisa cortar o cordão umbilical inerente a seu nome. Uma vez estabelecido um secretariado permanente, a associação poderia receber outra denominação como organização cooperativa que tome o nome da cidade ou local de sua fundação, como a Organização de Cooperação de Xangai ou a Organização do Tratado de Varsóvia.

Finalmente, a fim de assegurar que a organização não permaneça sendo apenas uma oportunidade para fotografias dos Chefes de Estado ou um brinquedo de diplomatas profissionais, deve ser feito um esforço para trazer o povo ao panorama. Trocas de visitas de profissionais liberais e estudantes poderiam operar maravilhas para proporcionar profundidade e textura ao conjunto de países que procuram mudar a maneira pela qual o mundo está organizado e é dirigido.

REFERÊNCIAS

Barnett, Michael e Raymond Duvall. "Power in global governance", em Michael Barnett and Raymond Duvall (orgs.), *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32, 2005.

Faiola, Anthony e Rama Lakshmi. "Trade Talks Crumble in Feud Over Farm Aid", *The Washington Post*, 30 July: A01, acesso em <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/29/AR2008072900556.html>> (acesso em 2 de outubro, 2008), 2008.

Gupta, Arvind. "Renaissance of Russia's Foreign Policy in 2009", *IDSA Comment*, Institute of Defence Studies and Analyses (IDSA), Nova Délhi, 11 de fevereiro, acesso em <http://www.idsa.in/idsacomments/RenaissanceofRussiasForeignPolicyin2009_agupta_110210> (accessado em 7 de Junho 2012), 2010.

INSS (Institute for National Strategic Studies). *Strategic Assessment 1999: Priorities for a Turbulent World*. Washington, DC: National Defense University, 2000.

Itamaraty. “BRIC – Brazil, Russia, India and China Grouping: II Summit of Heads of State/Government: Joint Statement”, Brasília, 15 de abril, acesso em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-ii-bric-summit-joint-statement/view>> (acesso em 2 de agosto 2012), 2010.

Jorge de Oliveira, Amâncio e Janina Onuki. “Os poderes emergentes frente aos novos dilemmas da governança global: os casos da Índia e Brasil”, Mesa redonda no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (“Ampliando fronteiras da Ciência Política: Desafios contemporâneos à democracia e ao desenvolvimento”), Gramado, Rio Grande do Sul, Brasil, 4 de agosto.

Kremlin. “Joint Statement of the BRIC Countries’ Leaders”, Yekaterinburg, 16 June, acesso em <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/06/217963.shtml>> (acesso em 2 de agosto 2012), 2009.

Lasswell, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw Hill, 1936.

Lawson, Sandra e Roopa Purushothaman. “Dreaming with BRICs: The Path to 2050”, *CEO Confidential* 2003/12, Goldman Sachs, October, acesso em <<http://www.goldmansachs.com/ceoconfidential/CEO-2003-12.pdf>> (acesso em 10 de janeiro 2008), 2003.

Lenin, V.I. 1923. “Better Fewer, But Better”, *Pravda* 49, 4 de março, em *Lenin’s Collected Works*, Vol. 33, 2nd English Edition, tradução de David Skvirsky e George Hanna. Moscow: Progress Publishers [1965], p. 500. Acesso em <<http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1923/mar/02.htm>> (acesso em 9 de março 2004).

MEA (Ministério de Assuntos Exteriores). “Prime Minister’s Statement at the Plenary Session of the Fourth BRICS Summit, New Délhi”, 29 de março, acesso em <http://meaindia.nic.in/mys-tart.php?id=10051916> (acesso em 24 July 2012), 2012a.

MEA (Ministério de Assuntos Exteriores). “Fourth BRICS Summit – Délhi Declaration”, 29 de março, acesso em <<http://meaindia.nic.in/mystart.php?id=10051916>> (acesso em 24 de julho 2012), 2012b.

O’Neill, Jim. “Building Better Global Economic BRICs”, *Global Economics Paper* 66, Goldman Sachs, 30 de novembro, acesso em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>> (acesso em 10 de janeiro 2008), 2001.

O’Neill, Jim, Dominic Wilson, Roopa Purushothaman e Anna Stupnytska. “How Solid are the BRICs?” *Global Economics Paper* 134, Goldman Sachs, 1 de dezembro, acesso em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/brics-reports-pdfs/how-solid.pdf>> (acesso em 10 de janeiro 2008), 2005.

Schirm, Stefan A. “Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance”, *European Journal of International Relations* 16 (2), pp. 197-221, 2010.

Taylor, Ian. "Has the BRICS killed IBSA?" South African Foreign Policy Initiative (SAFPI), 15 de agosto, acesso em <<http://www.safpi.org/worldview/ian-taylor-has-brics-killed-ibsa>> (acesso em 31 de agosto 2012), 2012.

Whitman, Jim. *The Fundamentals of Global Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

Xinhua. "Full text of Sanya Declaration of the BRICS Leaders Meeting", Sanya, Hainan, 14 de abril, acesso em <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/14/c_13829453.htm> (acesso em 2 de agosto 2012), 2011.







Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Gentium Book Basic 14/15 (títulos), Chaparral Pro 11,5/15 (textos)

Por várias razões, o BRICS se apresenta como um tema propício tanto às análises diplomáticas, quanto às acadêmicas. Sendo um “work in progress”, seus objetivos, sua agenda e seus limites se prestam a uma ampla gama de especulações. Os cinco países escolheram juntar suas forças e seu prestígio num momento em que o cenário internacional se caracteriza, na feliz observação de Gelson Fonseca Jr., por muita procura de ordem, e pouca oferta. Mas não se sabe ao certo até que ponto os BRICS querem e podem transformar a ordem global. A composição do agrupamento acentua a crescente importância da Ásia nas relações internacionais e a entrada da África do Sul amplia o cardápio de temas essenciais à diplomacia brasileira. Não obstante, as assimetrias e potencialidades das relações entre os cinco membros geram interrogações de ordem prática. Haverá elementos de coesão suficientes para que o grupo se converta num bloco? Terão os cinco a vocação de pólo, ou se desencaminharão nas ambições de liderança deste ou daquele? Desenvolverão formas de cooperar entre si, como os três do IBAS e, como estes, quererão constituir um modelo para os países emergentes, ou seu fôlego alcançará apenas objetivos pontuais, no G20 e no FMI, por exemplo?

Este livro contém avaliações de acadêmicos e diplomatas brasileiros e estrangeiros sobre essas questões que tocam de perto interesses relevantes de toda a sociedade brasileira e por isso, torna-se uma leitura oportuna e necessária.



www.funag.gov.br

