

BRICS: o desenvolvimento da coalizão após sete anos

BRICS: the coalition evolution throughout seven years

BRICS: el desarrollo de la coalición tras siete años

Walter Antonio Desiderá Neto* e Marcos Antônio Macedo Cintra**

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de analisar o desenvolvimento dos BRICS como coalizão internacional. Observa-se que suas relações passaram por duas etapas em função das mudanças experimentadas pelo contexto internacional no período 2008-2015. A primeira, de 2009 a 2012, em que foi privilegiada a dimensão externa do bloco. A segunda, entre 2013 e 2015, em que a crise já se fez sentir com mais severidade pelos cinco membros do grupo, na qual se abriu um espaço considerável para a discussão de uma dimensão interna das relações entre os BRICS. O texto está organizado como segue: após uma breve introdução de contextualização, na primeira seção analisa-se a maneira pela qual evoluiu a agenda externa do agrupamento. Em seguida, na segunda parte, examina-se a dimensão interna das relações dos BRICS. Por fim, busca-se relacionar o modo pelo qual avançaram essas duas agendas distintas e complementares com certos eventos importantes que marcaram o cenário internacional do período em análise.

Palavras-chave: BRICS. Coalizão internacional. Cooperação Sul-Sul. Política externa brasileira.

ABSTRACT

This article has the purpose to analyze the evolution of BRICS operating as an international coalition. It is noticed that their relations have gone through two phases, by means of experienced changes upon the international context as of 2008 to 2015. The first, from 2009 to 2012, when the foreign dimension block was privileged. The second, from 2013 to 2015, when the crisis was felt more severely by the five countries, of which a considerable round of discussion was opened to entice the internal agenda among BRICS. Therefore, the text is organized as follows: after a brief contextualizing introduction, in the second section it is analyzed the manner in which the foreign dimension of the grouping had evolved.

* Graduado em Relações Internacionais e Mestre em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Atualmente é Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: walter.desidera@ipea.gov.br

** Graduação, Mestrado e Doutorado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. Atualmente é Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: marcos.cintra@ipea.gov.br

Artigo recebido em 07/10/2015 e aceito para publicação em 17/11/2015.

The internal dimension of the block is scrutinized in the third section. Finally, the last section renders conclusion for the purpose to connect these two dimensions with certain important events which marked the international scenario throughout this period.

Keywords: BRICS. International coalition. South-South cooperation. Brazilian foreign policy.

RESÚMEN

Este artículo analiza el desarrollo del BRICS como una coalición internacional. Sus relaciones han pasado por dos etapas en función de los cambios ocurridos en el contexto internacional del 2008 hasta el 2015. La primera, 2009-2012, cuando fue privilegiada la dimensión externa del bloque. La segunda, 2013-2015, en la cual la crisis se hizo sentir más fuertemente en los cinco países del grupo, cuando se abrió un espacio considerable a la discusión de una dimensión interna en las relaciones entre los BRICS. En ese sentido, el texto así se organiza: tras una corta introducción, en la segunda sección se analiza el modo como se ha desarrollado la agenda externa del grupo. En seguida, se examina la dimensión interna de las relaciones del BRICS. Finalmente, la última sección trae algunos apuntamientos conclusivos, buscando relacionar el modo como avanzaron las dos agendas, distintas y complementarias, con ciertos hechos importantes que han marcado el escenario internacional del periodo en análisis.

Palabras clave: BRICS. Coalición internacional. Cooperación sur-sur. Política exterior brasileña.

INTRODUÇÃO

Desde a virada do século XXI, análises baseadas em diferentes correntes teóricas das Relações Internacionais vêm apontando para a ocorrência de uma transição de poder gradual em direção à multipolaridade no sistema internacional. No núcleo dessa transformação, estaria presente a transferência de poder econômico das potências tradicionais – Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão – para quatro principais potências emergentes – Brasil, Rússia, Índia e China, os BRICs –, às quais veio se somar posteriormente, mais para de forma simbólica representar o continente africano, a África do Sul.

Depois da quebra do banco Lehman Brothers em 2008 e da Grande Recessão que a este evento se seguiu, ficou claro que a supremacia econômica do bloco ocidental estava sofrendo perdas importantes em relação à ascensão das economias emergentes. Em outras palavras, a subsequente recuperação desses dois grupos em velocidades de crescimento bastante distintas em 2009 e 2010 acelerou o processo de redistribuição de poder econômico em favor dos emergentes.

Naquele contexto, os BRICS resolveram realizar suas primeiras cúpulas, tendo como mote principal a responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise econômica e, em decorrência, a necessidade de reformar as instituições financeiras internacionais, a fim de prover maior influência aos emergentes, em função de seu papel de promover a recuperação. Aquela conjuntura, de taxas de crescimento baixas, nulas ou negativas no mundo desenvolvido e altas entre os emergentes, particularmente na China, levou, por exemplo, à antecipação da ultrapassagem do PIB chinês com relação ao japonês em 2011.¹

De toda forma, os indicadores econômicos ao longo dos anos seguintes, com o recrudescimento da crise com foco nas dívidas públicas da zona do euro em 2010 e 2011, vieram demonstrando uma conseqüente desaceleração do crescimento da China e dos demais emergentes. Dessa maneira, a dependência dos mercados europeu e americano para o crescimento das exportações chinesas, e a dependência das importações chinesas para o crescimento das exportações dos demais emergentes mostraram-se como fatores limitadores da sustentabilidade da coexistência das duas velocidades de crescimento econômico no mundo.

Conseqüentemente, em resposta, a China tem alterado progressivamente sua estratégia de desenvolvimento. Anteriormente centrada no investimento em infraestrutura e na promoção das exportações, passou a se voltar gradativamente para o estímulo do consumo interno. Por sua vez, os demais emergentes têm procurado, entre outras medidas, elevar o valor agregado de suas exportações de uma forma geral.

No que concerne ao desenvolvimento do agrupamento BRICS, já contando com a participação da África do Sul desde 2011, verifica-se que suas relações passaram por duas etapas mais ou menos distintas em razão das mudanças experimentadas

¹ Segundo projeções em um dos famosos relatórios publicados pelo banco Goldman Sachs (2003), o PIB da economia chinesa somente ultrapassaria o da japonesa em 2015.

pelo contexto internacional no período 2008-2015. Num primeiro momento, que vai de 2009 a 2012, no qual as políticas anticíclicas adotadas pelos BRICS foram capazes de amenizar os efeitos da crise, privilegiou-se a dimensão externa do bloco. Dito de outro modo, nas primeiras cúpulas os líderes se preocuparam mais em buscar ajustar suas visões de mundo a respeito da maior quantidade possível de temas da política internacional, de forma a se posicionar como coalizão internacional com algum grau de coesão e superar críticas que apontavam para a existência de muitas diferenças entre os países na maneira de se projetarem no sistema internacional. O lugar comum encontrado para as abordagens adotadas tem sido a constante busca pelo desenvolvimento como pano de fundo, posição típica do terceiro-mundismo.

Em um segundo momento, entre 2013 e 2015, em que a crise já se fez sentir com mais severidade pelos cinco membros do grupo, ainda que o diálogo pela ampliação de consensos na dimensão externa não tenha sido perdido de vista, abriu-se um espaço considerável para a discussão de uma dimensão interna das relações entre os BRICS. Nesse sentido, os países do agrupamento começaram a dar vazão a uma ampla agenda voltada para seus fluxos econômicos cruzados e à cooperação para o desenvolvimento a prestarem e receberem entre si, tendo como elemento símbolo a criação propriamente dita do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Estas iniciativas revelam uma estratégia comum de apostar em um salto qualitativo sobre várias dimensões dos fluxos que ocorrem entre os países do agrupamento como alternativa para enfrentar o cenário internacional de crise econômica.

Tendo este pequeno retrospecto relativamente conjuntural como orientação, este artigo busca analisar o desenvolvimento dos BRICS como coalizão internacional após a realização de sete cúpulas. O texto está organizado da seguinte forma: após esta introdução, na primeira seção é analisada a maneira pela qual evoluiu a agenda externa do agrupamento. Em seguida, na segunda parte, examina-se a dimensão interna das relações dos BRICS. Por fim, a última seção traz alguns apontamentos conclusivos, buscando relacionar o modo como avançaram essas duas agendas distintas e complementares com certos eventos importantes que marcaram o cenário internacional do período em análise.

1 A DIMENSÃO EXTERNA: COALIZÃO INTERNACIONAL

De uma maneira geral, as análises que têm se debruçado nos últimos anos sobre o desenvolvimento do agrupamento BRICS desde sua formalização na primeira cúpula realizada em Ecaterimburgo, Rússia, em 2009, procuram avaliar seu desempenho como uma coalizão internacional que pretende se projetar coletivamente em diversos espaços em que são negociadas as regras da governança global, especialmente aqueles focados no sistema financeiro internacional. Por coalizão internacional será compreendido o agrupamento de dois ou mais países que têm como objetivo principal de política externa somar recursos de poder para aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns na política internacional de um modo geral.

Essa dimensão externa do agrupamento BRICS apresentou-se como a face prioritária do grupo em seus primeiros anos de formalização. Talvez para responder a críticas que apontavam para a impossibilidade de compatibilizar posicionamentos diferenciados sobre áreas temáticas das questões centrais em discussão no plano global, os governos dos quatro e depois cinco países se concentraram na tarefa de progressivamente aparar arestas de seus discursos formados a respeito de cada uma delas.

De forma a ilustrar empiricamente a intensidade e a maneira pela qual se manifestavam as peculiaridades da inserção externa de cada país pertencente aos BRICS, a tabela 1 apresenta a quantidade de resoluções nas quais os votos dos membros do grupo foram convergentes ou divergentes de 2003 a 2012² para resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)³. A convergência é entendida como todos os votos iguais para a mesma resolução, os quais podem ser “sim”, “não” ou “abstenção”. A divergência ocorre quando pelo menos um dos votos é diferente dos demais para a resolução.⁴

TABELA 1 - COMPORTAMENTO DOS VOTOS DOS BRICS NA AGNU - 2003-2012

ANO	CONVERGENTE	DIVERGENTE	TOTAL	CONVERGENTE (%)
2003	43	33	76	56
2004	44	28	72	61
2005	44	30	74	59
2006	57	30	87	65
2007	50	27	77	64
2008	45	28	73	61
2009	43	26	69	62
2010	38	24	62	61
2011	42	23	65	64
2012	41	27	68	60
2003-2012	447	276	723	61

FONTE: Strezhnev e Voeten (2013)

NOTA: Elaborado pelos autores.

² Desde quando o acrônimo lançado pelo banco Goldman Sachs foi absorvido pela política externa brasileira na inauguração de sua reconhecida estratégia de cooperação Sul-Sul, até quando estão disponíveis os dados.

³ A AGNU é um órgão plural, constituído por todos os países membros da ONU. Desde 1945, quando foi aberta sua primeira sessão, diferentes questões relativas à paz e à segurança internacionais têm sido discutidas em seu âmbito, conforme está previsto no art. 11 da Carta das Nações Unidas. Além disso, a AGNU também tem promovido estudos e recomendações com vistas a fomentar a cooperação internacional no plano político e no domínio econômico, social, cultural, educacional e da saúde, em conformidade com o art. 13 da Carta. Neste fórum, a cada país cabe um voto com mesmo peso. Dessa maneira, em toda sessão anual da AGNU são aprovadas algumas centenas de resoluções – em média, três quartos delas sem votação, as demais por maioria absoluta – sobre os mais variados temas da política internacional. Em função dessa amplitude temática, geográfica e temporal, a análise do padrão de votação dos países em resoluções da AGNU se caracteriza como um bom indicador do perfil de inserção política internacional dos países. Para o objetivo deste artigo, serve ainda como indicador da convergência ou da afinidade de posições e preferências políticas entre nações pertencentes a coalizões ou processos de integração regional no sistema internacional.

⁴ Existem casos em que, por diferentes motivos, os diplomatas que representam o país se ausentam no momento da votação e o país não vota para a resolução (voto ausente). Estas ausências não foram consideradas como divergências.

Conforme se observa na tabela, em uma média de 60% dos casos no período 2003-2012 os países dos BRICS apresentavam convergência de posições a respeito de temas colocados em votação na AGNU – de certa forma, portanto, dando respaldo às críticas no que diz respeito a praticamente um terço das resoluções votadas naquela assembleia nesses anos.

Indo mais a fundo nesse diagnóstico, a tabela 2 contém a quantidade de casos em que cada país dos BRICS divergiu sozinho dos demais em votações de resoluções da AGNU – ou, em outras palavras, os casos em que cada país foi o responsável pela divergência na coalizão no período. Os principais países a aparecerem nessa posição foram a Rússia, com quase um terço dos casos, e a Índia, com quase um quarto deles. Como uma dupla (não está separado na tabela), a Rússia e a Índia divergiram dos outros três parceiros em mais 9% dos casos. Levando em consideração os casos em que divergiram sozinhos, totaliza 63%. Portanto, infere-se que sem esses dois países a convergência na coalizão remanescente (África do Sul, Brasil e China, apenas) mais que dobraria.

TABELA 2 - QUANTIDADE DE CASOS EM QUE CADA PAÍS DOS BRICS É RESPONSÁVEL PELO VOTO DIVERGENTE NA AGNU - GERAL - 2003-2012

PAÍS	CASOS	%
Rússia	87	32
Índia	62	22
Brasil	29	11
China	8	3
África do Sul	5	2
Pares de países	85	31
TOTAL	276	100

FONTE: Strezhnev e Voeten (2013)

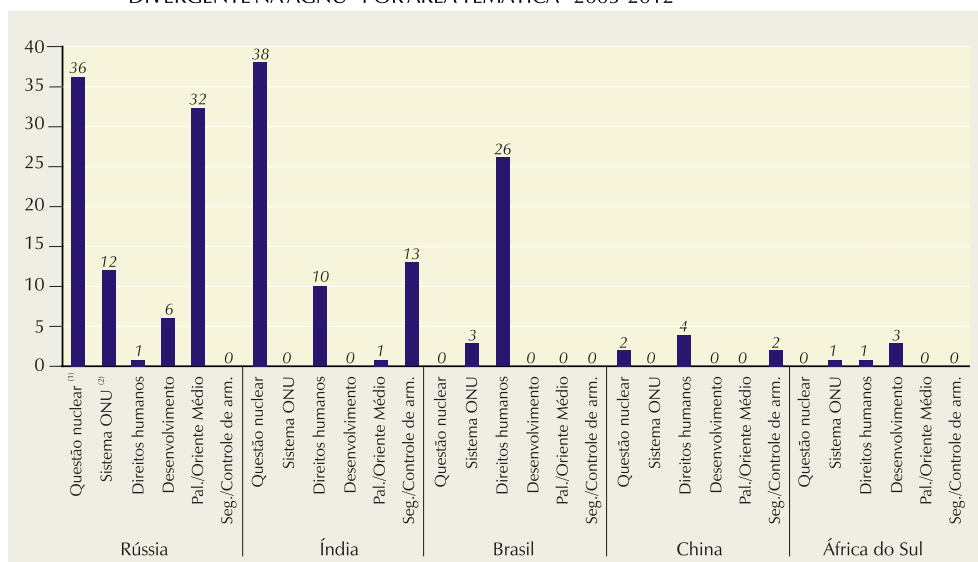
NOTA: Elaborado pelos autores.

O gráfico 1, por sua vez, decompõe os dados da tabela 2 por área temática. Para a Rússia, a questão nuclear e Palestina/Oriente Médio corresponderam a 41% e 37% dos seus casos de divergências com os outros BRICS. Por seu turno, 61% dos casos indianos estiveram relacionados com a questão nuclear. O principal tema no qual o Brasil divergiu dos BRICS na AGNU foi direitos humanos, totalizando 90% dos casos. Para a China a principal área temática foi a mesma brasileira, entretanto com uma participação menor (50%). Por fim, é curioso notar que a África do Sul raramente votou isoladamente de forma diferente dos demais parceiros do agrupamento intercontinental. Nestes casos caros, as resoluções versavam sobre comércio e desenvolvimento.

Por fim, a tabela 3 separa por área temática todos os casos nos quais os BRICS divergiram em votações de resoluções da AGNU entre 2003 e 2012. A soma dos casos em que a Rússia e a Índia divergiram dos três demais em resoluções relacionadas à questão nuclear foi fundamental para fazer com que o tema concentrasse 41% dos casos de divergência da coalizão. Curiosamente, a China, apesar de também possuir

arsenal nuclear, vota em parceria com África do Sul e Brasil (e provavelmente a grande maioria dos países em desenvolvimento) para esta matéria.

GRÁFICO 1 - QUANTIDADE DE CASOS EM QUE CADA PAÍS DOS BRICS É RESPONSÁVEL PELO VOTO DIVERGENTE NA AGNU - POR ÁREA TEMÁTICA - 2003-2012



FONTE: Strezhnev e Voeten (2013)

NOTA: Elaborado pelos autores.

- (1) Envolve desarmamento, não proliferação e uso pacífico da tecnologia nuclear. Os demais são autoexplicativos, aparentemente.
- (2) Refere-se a questões ou assuntos que se relacionam com a criação ou modificação dos poderes e funções de qualquer um dos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU). A AGNU tem prerrogativa para fazê-lo, segundo o art. 10 da Carta das Nações Unidas.

TABELA 3 - QUANTIDADE DE CASOS EM QUE HÁ DIVERGÊNCIA ENTRE OS BRICS NA AGNU - POR ÁREA TEMÁTICA - 2003-2012

ÁREA TEMÁTICA	CASOS	%
Questão nuclear	116	42
Direitos humanos	60	22
Segurança/Controle de armamentos	40	14
Palestina/Oriente Médio	33	12
Desenvolvimento	19	7
Sistema ONU	8	3

FONTE: Strezhnev e Voeten (2013)

NOTA: Elaborado pelos autores.

Apesar, ou quem sabe em função, desse diagnóstico prévio complexo a ser trabalhado, a dinâmica da realização de encontros de cúpula regulares anuais entre os BRICS, especialmente no primeiro período, de 2009-2012, porém com continuidade nos anos seguintes (2013-2015), revelou-se disposta e capaz para superar eventuais diferenças de visão individuais e comungar abordagens pouco a pouco. Logo, eles

conseguiram progressivamente formatar uma visão conjunta para uma amplitude considerável de assuntos da política internacional. Inclusive, o diálogo amadureceu de tal maneira que, desde 2012, foi possível à coalizão publicar avaliações conjuntas a respeito até mesmo de perturbações pontuais na ordem institucional de países específicos e que possuem impacto internacional.

À exceção do tema da questão nuclear, demonstrado pelos dados da AGNU como a principal questão de difícil convergência de visões, após sete anos de existência e de realizações de cúpulas anuais regulares, os BRICS conseguiram, conforme demonstra o quadro 1, a seguir, concertar minimamente posições no que diz respeito a treze grandes temas globais e alguns outros temas nacionais ou regionais com impacto sistêmico.

Conforme é possível apreender desta relação exaustiva de temas e abordagens, ainda que seja variável a profundidade com que diferentes questões são tratadas e examinadas pelo agrupamento, percebe-se uma constante defesa do direito ao desenvolvimento como mínimo denominador comum dos posicionamentos tomados. Ao mesmo tempo, é frequente também a colocação de críticas e demandas perante os países desenvolvidos.

Apenas para demonstrar como o acúmulo deste acervo amplo de consensos não ocorreu de maneira simples, vale destacar, por exemplo, que temas como “Palestina” e “direitos humanos” somente foram aparecer pela primeira vez em declarações conjuntas em 2012, e de modo superficial. A abordagem que está no quadro 1 apareceu pela primeira vez somente em 2013 e 2014, para cada um dos temas respectivamente. Assim, fica claro como, por um lado, a posição cética de alguns quanto ao desenvolvimento da dimensão externa da coalizão tinha sobre o que se basear e, por outro, como os esforços dos cinco países para superar essas diferenças revelam a importância que eles têm atribuído à coalizão em suas estratégias de política externa.

Por fim, do ponto de vista da política internacional em seu veio mais duro, não se pode deixar de apontar como são delicadas e até mesmo perigosas para a coalizão as investidas militares russas na Ucrânia e na Síria. Formalmente, os demais BRICS são contrários a escaladas armadas de um modo geral, defendendo a solução pacífica de controvérsias. Contudo, em função do processo de construção de entendimentos, nos dois casos a coalizão aquiesceu diante das campanhas russas. No caso recente sírio, especificamente, revela-se ainda mais problemático por dois motivos: primeiro, porque meses antes foi afirmado em Ufá que o grupo era contrário ao uso da força; segundo, pois os Estados Unidos também estão promovendo bombardeios no país e há um risco sistêmico de ocorrer algum acidente envolvendo as duas grandes potências nucleares mundiais – e os outros BRICS acabarem se envolvendo sem terem sido consultados previamente. É uma questão que pode colocar em risco a própria existência da coalizão.

QUADRO 1 - TEMAS DE POLÍTICA INTERNACIONAL DE CONSENSO ENTRE OS BRICS - 2009-2015

continua

TEMA	ABORDAGEM
Em escala global	
Commodities	A volatilidade excessiva nos preços das <i>commodities</i> , especialmente no caso de alimentos e energia, apresenta novos riscos para a recuperação da economia mundial. As distorções produzidas pelo mercado financeiro devem ser combatidas por meio da regulação.
Crime organizado	Compromisso em enfrentar com pleno respeito aos direitos humanos e em consonância com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.
Crise financeira/econômica internacional e atualização das instituições financeiras internacionais	Responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise, com enfoque na necessidade de reforma das cotas, de fortalecimento da legitimidade, de capitalização e de aumento de recursos das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional - FMI). Promoção da relevância do G-20 como foro principal para discussão das estratégias globais para sair da crise. Crítica às políticas de injeção de liquidez monetária adotadas pelos países desenvolvidos (Europa, Estados Unidos e Japão).
Direitos humanos	Tratamento de todos os direitos humanos, civis, políticos, sociais e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento, de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Apoio ao trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, levando em conta a necessidade de promover, proteger e realizar os direitos humanos de maneira não seletiva, não politizada e construtiva, sem critérios duplos.
Espaço exterior	Sua exploração e uso deve ter finalidades pacíficas e as negociações para a conclusão de um acordo ou acordos internacionais para evitar uma corrida armamentista deve ser uma ação prioritária da Conferência do Desarmamento. A colocação de armas no espaço exterior deve ser prevenida.
Internet	As tecnologias da informação e comunicação devem ser utilizadas para fomentar o progresso econômico sustentável e a inclusão social. Condenação dos atos de vigilância eletrônica em massa e a coleta de indivíduos em todo o mundo, bem como a violação da soberania dos Estados e do direito à privacidade. Apoio a um acordo sobre governança da internet.
Meio ambiente e mudanças climáticas	Tratamento da questão no arcabouço da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Quioto. Adoção do princípio da equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades.
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Para que fossem alcançados, haveria necessidade de que os países desenvolvidos cumprissem suas metas na prestação de financiamento e cooperação internacional para o desenvolvimento e fizessem mais esforços em perdão de dívidas, acesso a mercados e transferência de tecnologia. Apoio à Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e à elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). ¹⁹
Problema mundial das drogas	Enfoque integral, multidisciplinar e mutuamente reforçado para fornecer e exigir estratégias de redução da oferta e da demanda, dentro do princípio da responsabilidade comum e compartilhada (regional e global), com respeito ao direito internacional.
Reestruturação de dívidas soberanas	Seu gerenciamento deve ser aprimorado para o benefício tanto de credores quanto de devedores. Apoio às discussões atuais em curso na ONU sobre o tema.
Reforma da ONU	Necessidade de haver uma reforma abrangente, incluindo de seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais contemporâneos. China e Rússia compreendem e apoiam as aspirações de África do Sul, Brasil e Índia a desempenharem um papel mais proeminente na organização.

QUADRO 1 - TEMAS DE POLÍTICA INTERNACIONAL DE CONSENSO ENTRE OS BRICS - 2009-2015

conclusão

TEMA	ABORDAGEM
Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC)	Relembrem se tratar da rodada do desenvolvimento. Apoio a um sistema de comércio multilateral, aberto, transparente e baseado em regras. Suporte ao pacote da Conferência Ministerial de Bali. Preocupação com acordos bilaterais, regionais e plurilaterais que não cumprem com os princípios da transparência, inclusão e compatibilidade com as normas da OMC.
Terrorismo	Apoio à assinatura de uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional no arcabouço da ONU. Condenação do terrorismo em todas as suas formas e manifestações. Compromisso com a implementação da Estratégia Antiterrorista Global da ONU.
<i>Em escala regional/local com impacto sistêmico</i>	
Afganistão	Necessidade de haver provimento de cooperação internacional para o desenvolvimento do país, de forma que se consiga obter uma situação de paz e estabilidade política. Condenação das atividades da Al Qaeda e do Estado Islâmico.
África	Apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e de sua industrialização no quadro da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad). Estímulo ao investimento externo direto, ao intercâmbio de conhecimento e à capacitação, bem como à diversificação das importações de produtos provenientes do continente.
Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EI)	Condenação ao terrorismo e aos abusos continuados, generalizados e graves dos direitos humanos e às violações do direito internacional humanitário cometidos pela organização. Em particular, a perseguição de indivíduos e comunidades com base em sua religião ou etnia, bem como todas as formas de violência contra civis, em especial mulheres e crianças.
Irã	Reconhecimento de seu direito ao uso pacífico da energia nuclear, consistente com suas obrigações internacionais. Preocupação com as ameaças de ação militar e com as sanções econômicas. Apoio ao Plano Global de Ação Conjunta a ser acordado entre o país e China, Alemanha, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos (5 + 1).
Palestina	Apoio ao direito palestino de constituir um Estado contíguo e economicamente viável, existindo lado a lado e em paz com Israel, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas, baseadas nas linhas de 1967, com Jerusalém Oriental como sua capital.
Síria	Preocupação com a situação de violência e de violação dos direitos humanos, e também com a possibilidade de haver armas químicas. O tratamento da crise deve ser feito sem interferência externa e por meios pacíficos. Apoio às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).
Ucrânia	Necessidade de um diálogo abrangente, com vistas a encontrar uma solução política pacífica. Todas as partes devem cumprir todos os dispositivos do Pacote de Medidas para a Implementação dos Acordos de Minsk, adotados em fevereiro de 2015 e endossado pelo CSNU.
Outros países	Há posicionamentos menos aprofundados sobre Burundi, Guiné-Bissau, Iraque, Líbia, Mali, Nigéria, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Somália e Sudão do Sul. De uma maneira geral, são colocações que chamam a atenção para a importância de que atores locais conduzam o processo de solução de conflitos, promovendo grandes diálogos nacionais. Apesar de preferirem que não haja intervenção externa, nos casos em que já existem, os trabalhos de operações de paz da ONU são apoiados.

FONTE: Declarações conjuntas das cúpulas BRICS (de 2009 a 2015)

NOTA: Elabora do pelos autores.

(1) Até a Cúpula de Ufá, realizada em julho de 2015, eles ainda não tinham sido devidamente lançados. Em setembro de 2015, em reunião paralela à AGNU em Nova Iorque, os 17 ODS foram acordados.

2 A DIMENSÃO INTERNA: COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E PARCERIA ECONÔMICA

No que se refere à agenda das relações entre os próprios BRICS, como se colocou anteriormente neste artigo, seu adensamento somente foi ocorrer a partir de 2013, na Cúpula de Durban, África do Sul. Até aquele ano, a dimensão interna das relações se restringia ao estímulo de medidas, em alguns temas dispersos, que favoreciam a cooperação para o desenvolvimento – que aqui será entendida de uma forma abrangente como transferências de recursos financeiros, de informações e de experiências de um país a outro, que têm como função explícita promover o desenvolvimento de ambas as partes, criando vínculos de certa forma perenes.

Depois, com a crise se fazendo sentir com mais força sobre os emergentes, juntamente com os descontentamentos a respeito da falta de avanço no processo de reforma das cotas no Banco Mundial e no FMI, as negociações sobre a criação do banco de desenvolvimento dos BRICS, de um lado, e a busca pelo aumento de seus fluxos de comércio (e de seu valor agregado) e de investimentos, de outro, inauguraram a organização de uma agenda de parceria econômica no bloco.

Com relação à agenda de cooperação para o desenvolvimento, o tema eleito como de maior importância pelo agrupamento foi ciência, tecnologia e inovação, o único que aparece desde a primeira declaração conjunta (Ecatrimburgo). Neste campo, há muitas experiências de sucesso que podem ser trocadas pelos cinco países para uns colaborarem com a competitividade dos outros. Por exemplo, o avanço brasileiro em agricultura e aviação e o indiano em tecnologia da informação e farmacêutica, além de diversas contribuições que a China pode oferecer.

Por sua vez, as áreas temáticas que contam com reuniões regulares anuais de autoridades nacionais por elas responsáveis – algumas com mais longevidade que outras – são: agricultura; bancos de desenvolvimento; cidades, urbanização e infraestrutura urbana; ciência, tecnologia e inovação; combate à corrupção; comércio exterior; defesa da concorrência; educação; empresas estatais; finanças e bancos centrais; instituições estatísticas nacionais; meio ambiente; população; saúde; segurança nacional; *think-tanks*; e trabalho e emprego. Além dessas áreas, existem também alguns encontros regulares entre representantes do mercado e/ou da sociedade civil promovidos pelos BRICS: Encontro de Cooperativas; Foro Acadêmico; Foro Civil; Foro Financeiro; Foro Sindical; e Fórum Empresarial. Por fim, também ocorreu, pela primeira vez em 2015, a primeira reunião do Foro Parlamentar.

No tocante ao campo da parceria econômica, é certo que a experiência anterior de parte desses fóruns e encontros foi aproveitada para a formatação das propostas nesta outra área. Como marco dessa dimensão, em 2013, pela primeira vez, foi divulgada a intenção de se estabelecer um novo banco de desenvolvimento multilateral dos países do agrupamento. Em 2014, foram assinados os acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), os quais entraram em vigor em 2015.

O NBD tem como meta mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento. Seu capital inicial autorizado é de US\$ 100 bilhões, e o capital inicial subscrito é de US\$ 50 bilhões, dividido igualmente entre os membros fundadores. Sua sede será em Xangai, devendo entrar em operação em 2016. Ele deve cooperar com os mecanismos de financiamento internacionais novos e existentes, com destaque para o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, com sede em Pequim e com capital autorizado da mesma monta. Na opinião de Batista Junior (2015), o brasileiro que foi indicado para a vice-presidência do banco, estas iniciativas têm a intenção de suprir a demanda por financiamentos que o Banco Mundial e outros bancos regionais não têm conseguido atender – e, portanto, não estão sendo criadas em contraposição a ninguém (BATISTA JUNIOR, 2015).

O ACR, por sua vez, possui montante também de US\$ 100 bilhões, com o objetivo de precaver os países diante de perturbações e pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre seus balanços de pagamentos. Neste caso, não há exatamente um capital investido, mas um fundo virtual que pode ser solicitado por alguma das cinco partes em caso de necessidade, obedecidas algumas condições. Não foi decidida ainda sua sede, que pode ser no Rio de Janeiro ou em Xangai. No caso do ACR, a ideia é ampliar os mecanismos de resgate para momentos de crise. Dessa forma, os BRICS não estariam propriamente se contrapondo à ordem internacional de Bretton Woods (uma vez que permanecem fazendo parte dela e de suas instituições), mas criando alternativas para agirem de maneira mais autônoma.

De um modo geral, na Declaração de Fortaleza (2014) está expressa abertamente a intenção de, para além da coordenação política, haver maior cooperação e aproximação econômica entre os cinco países, com vistas a facilitar interconexões de mercado, integração financeira, conectividade em infraestrutura e contrato entre as pessoas. De fato, na ocasião daquela cúpula, sob encomenda prévia, cada país trouxe um estudo individual sobre suas relações comerciais com os demais países do bloco. Além desses documentos individuais, foi formatado um documento coletivo, sob a coordenação do Grupo de Contato sobre Temas Econômicos e Comerciais dos BRICS (GCTEC), nomeado “Estudo Conjunto dos BRICS sobre Comércio”. Nele são feitas recomendações destinadas principalmente à facilitação comercial e à elevação do valor agregado na corrente de comércio intrabloco.

Finalmente, em Ufá (2015), o agrupamento divulgou um documento conjunto de maior fôlego, a “Estratégia para uma Parceria Econômica dos BRICS”. Em uma primeira análise, levando em consideração a lentidão dos avanços na OMC e a negociação de mega-acordos comerciais ao redor no planeta, com destaque para a Parceria Transpacífico (TPP, sigla em inglês), chama a atenção o fato de que não há intenção expressa que siga na direção da assinatura de um acordo de livre comércio entre os BRICS.

De todo modo, a estratégia não se restringe apenas à facilitação dos negócios. Ela compreende a coordenação de políticas macroeconômicas, a troca de informações

em inovação e tecnologias avançadas e a cooperação aduaneira. Vale ressaltar, nesse sentido, a assinatura de alguns acordos, como o Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre Agências de Seguro de Crédito às Exportações, o Mecanismo de Cooperação Interbancária e a Iniciativa para o Fortalecimento da Cooperação em Direitos de Propriedade Intelectual. Além disso, há a intenção de ampliar o uso de moedas locais no comércio mútuo.

Nessa estratégia conjunta para enfrentarem a crise, observa-se com alguma clareza que o Brasil e a Rússia, principalmente, ofertam cooperação nos campos de mineração, energia e agricultura, demandando, essencialmente da China, recursos para investimentos em infraestrutura, bem como a elevação do valor agregado geral de suas importações.

CONCLUSÃO

O breve exame realizado neste artigo demonstra que a crise econômica internacional iniciada em 2008 é o acontecimento que teve e continua tendo maior influência sobre o desenvolvimento dos BRICS como agrupamento formal nas relações internacionais. Em primeiro lugar, ainda que o acrônimo tenha sido criado anteriormente pelo mercado financeiro, somente a partir da ocorrência dessa turbulência no sistema financeiro internacional os países decidiram começar a se reunir regularmente no formato de cúpulas. Posteriormente, o discurso da responsabilização dos países desenvolvidos pelo estopim da crise e a busca conjunta por maior participação e influência nas instituições financeiras internacionais deram o pontapé inicial para amalgamar o grupo como coalizão internacional.

Entretanto, este desenvolvimento não ocorreu sem o incômodo das grandes potências. Diante do cenário de recuperação em duas velocidades no imediato pós-crise, os Estados Unidos foram os primeiros a agir de forma contundente com o objetivo de fazer sua economia reagir – a despeito dos efeitos internacionais de suas decisões. Dessa forma, no final de 2008 e começo de 2009, o país realizou seu primeiro afrouxamento monetário (*quantitative easing*, em inglês), com a intenção de, resumidamente, aumentar a liquidez na sua economia para reduzir os juros de longo prazo e impulsionar a atividade econômica. Detentora da moeda de troca do sistema monetário internacional, a maior economia do mundo observou, como efeito secundário, uma fuga de capitais em busca de rendimento, levando à valorização generalizada das demais divisas no planeta e, portanto, elevando a competitividade de suas exportações. Novos afrouxamentos se repetiram em 2010, 2011 e 2012, com efeitos crescentes sobre a base monetária. O Japão seguiu o mesmo caminho em 2011 e 2013. A Europa, em 2015.

Como consequência, muitos investimentos especulativos buscaram os emergentes. Para ilustrar, dados do banco Goldman Sachs demonstram que os maiores ganhos de seu fundo de investimentos “BRIC” ocorreram exatamente de setembro de 2009 a julho de 2011. Em contrapartida, a competitividade exportadora desses

países se reduziu, levando o então ministro da Fazenda brasileiro, Guido Mantega, a acusar uma guerra cambial em curso.

Nesse ínterim, a Europa mergulhou novamente na crise em decorrência de diversos fatores, valendo destacar dois principais: 1) a insustentabilidade do endividamento público contraído no momento do estopim da crise, que tivera o objetivo de resgatar os bancos privados; e 2) e as dificuldades resultantes da adoção de uma moeda comum entre países com níveis de competitividade econômica com hiato grande e crescente. A recessão europeia iniciada em 2010 e 2011, somada à política econômica americana, afetaram o ritmo de crescimento da China e de suas exportações. Os BRICS, então, começaram a buscar uma estratégia de parceria econômica.

Em paralelo, no campo comercial, os Estados Unidos iniciaram as negociações do TPP e da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP, sigla em inglês) – este com a União Europeia (EU). Eles têm como objetivo ampliar suas preferências comerciais no mundo e, de forma indireta, isolar os chineses e os demais BRICS, que seguiram apostando na conclusão das negociações da Rodada Doha da OMC.

Em meados de 2013, o presidente do banco central americano, diante da obtenção de bons resultados pela economia do país, anunciou que sua política monetária se reverteria gradualmente. Na ocasião, o Federal Reserve enviou um relatório para o Congresso Americano em que se alertava sobre quais seriam as economias mais vulneráveis a esta mudança: os famosos “cinco frágeis” (*fragile five*, em inglês). De acordo com o banco Morgan Stanley (2015), que adotou metodologia similar em relatório divulgado na mesma época, os países que vinham acumulando repetidos déficits em conta corrente e que, portanto, tinham se tornado dependentes da entrada generosa de dólares provocada pelo aumento da liquidez no sistema financeiro eram África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia e Turquia – cinco das principais economias emergentes do planeta. Consequentemente, todos eles observaram fugas de capitais de curto prazo e desvalorização cambial. Mais recentemente, o mesmo banco “atualizou a lista” e lançou um relatório em que aponta, para o mercado de divisas, as “dez encrocadas” (*troubled ten*, em inglês): dólar taiwanês, dólar cingapurense, rublo russo, baht tailandês, won sul-coreano, sol peruano, rand sul-africano, peso chileno, peso colombiano e real brasileiro.

No mercado de *commodities*, a desaceleração das importações chinesas, sem o devido acompanhamento da desaceleração da oferta nos países produtores, provocou uma redução praticamente ininterrupta de seus preços entre 2011 e 2015 da ordem de 42%, segundo dados do índice da Bloomberg (2015b). No mercado específico de petróleo, os avanços americanos sobre a tecnologia de produzir energia a partir do gás do xisto (e a possibilidade de conquistarem a independência energética) levou a Arábia Saudita a elevar sua produção e derrubar os preços da *commodity* em 2014, revelando uma interrupção na capacidade de articulação dos países da

Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Dessa forma, de uma faixa acima dos US\$ 110 em junho de 2014, o barril de petróleo caiu para em torno de US\$ 48 em janeiro de 2015, flutuou em torno de US\$ 60 ao longo do ano de 2015 e voltou aos mesmos US\$ 48 em novembro de 2015, segundo dados da Bloomberg (2015a). Estima-se que a produção de energia a partir do gás de xisto seja inviável com o preço do barril do petróleo abaixo de US\$ 60, o que demonstra uma clara política árabe de reserva de mercado. Por sua vez, países dependentes da exportação do óleo, como Rússia e Venezuela, vêm observando seus fundamentos econômicos piorarem de maneira exponencial.

O acirramento da competição na economia internacional impulsionado pela crise não deixou de transbordar para os campos da política e da segurança internacionais – revelando os perigos inerentes à transição de poder. Na Europa, a Rússia e o Ocidente voltaram a se enfrentar em função do separatismo da Crimeia na Ucrânia, contando com intervenções militares e sanções econômicas (e lembrando os tempos da Guerra Fria). Na América Latina, a presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, e a maior empresa do País, a Petrobras, foram alvo de espionagem por parte da Agência de Segurança Nacional (NSA, sigla em inglês) dos Estados Unidos – teoricamente países aliados. Na Ásia, os americanos fizeram um acordo condescendente com a Índia sobre a questão de seu arsenal nuclear, ao mesmo tempo em que empreenderam sanções econômicas por vários anos ao Irã em função do mesmo tema. No Mar do Sul da China e no Mar da China Oriental, por sua vez, são muito perigosas as disputas territoriais e militares entre as duas maiores economias do mundo, bem como a potencial ocorrência de uma corrida armamentista.

Se a crise de 2008 foi fundamental para a organização dos BRICS como coalizão, seu desenrolar na Grande Recessão tem avançado as iniciativas do grupo para o campo da parceria econômica. Em seus diálogos anuais, os líderes dos cinco países têm como principal desafio superar as dificuldades e as competições que essa intensificação da crise, somada ao acirramento das divisões políticas no mundo, impõem sobre o futuro do agrupamento. Deve-se atentar para realmente agirem como um grupo, tomando o cuidado para que não sejam seduzidos por atores externos que têm o interesse de dividi-los.

REFERÊNCIAS

BATISTA JUNIOR, P. N. O FMI não se adaptou ao século XXI. **Estadão**, São Paulo, 2 jul. 2015. Entrevista concedida a Adriana Fernandes.

BLOOMBERG. **Brent crude index**. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/quote/CO1:COM>>. Acesso em: 12 dez. 2015a.

BLOOMBERG. **Commodities index**. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/quote/CRY:IND>>. Acesso em: 12 dez. 2015b.

GOLDMAN SACHS. Dreaming with BRICS: the path to 2050. **Global economics**, n.99, 2003. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

MORGAN STANLEY. **How fragile are the “fragile five”?** Disponível em: <https://www.morganstanley.com/public/Tales_from_the_Emerging_World_Fragile_Five.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.

STREZHNEV, A.; VOETEN, A. **United Nations General Assembly voting data**. 2013. Disponível em: <<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/Voeten/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=38311&versionNumber=7>>. Acesso em: 15 out. 2013.