

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O BRIC NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010):  
DO CONCEITO À COALIZÃO**

ANTOUAN MATHEUS MONTEIRO PEREIRA DA SILVA

BRASÍLIA

2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O BRIC NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010):**

**DO CONCEITO À COALIZÃO**

ANTOUAN MATHEUS MONTEIRO PEREIRA DA SILVA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva

BRASÍLIA

2013

ANTOUAN MATHEUS MONTEIRO PEREIRA DA SILVA

O BRIC NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): DO CONCEITO À  
COALIZÃO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração Política Internacional e Comparada.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Instituto de Relações Internacionais – UnB (Orientador)

---

Prof. Dr. Antônio José Barbosa

Departamento de História – UnB

---

Prof. Dr. Pio Penna Filho

Instituto de Relações Internacionais - UnB

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família. A meus pais, Ivane e Valdemiro, pelo esforço realizado desde muito cedo até hoje para minha educação. Agradeço aos dois pelas decisões certas, que determinaram muitos dos rumos que tomei. O carinho e a compreensão de meus pais e de meu irmão, Dudu, foram igualmente essenciais para a conclusão desse ciclo. Minha gratidão pelas lições, pelos exemplos e pela segurança que me dão. Obrigado pelo privilégio de conviver com vocês, ainda que estejamos distantes fisicamente. Esta dissertação tem, com certeza, muito do que os três me ensinaram e me ensinam.

A meus avós, Valter e Maria, importantes referências em minha vida. Agradeço pelo afeto e pelos conselhos, que os fazem presentes em minha vida, apesar da ausência física. A minha avó Zilda agradeço pelo carinho, pela torcida e pelas conversas entre uma bebida e outra. Agradeço, também, aos meus sobrinhos, Nathan e Eduarda.

Agradeço a meus professores. Aos do colégio Jean Christophe, sobretudo, pelo papel que tiveram em minha educação e nas minhas decisões. Muitos dos valores que carrego foram ensinados por essas pessoas, que, além de professores, tornaram-se verdadeiros amigos. A Célia pela oportunidade, pelo carinho e pela torcida. A Beatriz Abreu Gutparakis pelas essenciais lições de português, pela influência decisiva sobre minha escolha de carreira e pela amizade.

Ao Professor José Flávio Sombra Saraiva, que me orientou desde os primeiros projetos na graduação.

À Conselheira Ana Maria Parada e a Talita Córdoba pela entrevista concedida, importante fonte de pesquisa.

Agradeço a meus amigos da graduação, que durante os seis últimos anos fizeram de Brasília um lugar mais alegre para mim: Leana Luz, Heloíza Feltrin, Alberto Ribeiro, Wilson Tadashi Muraki Junior, Thiago Theiss, Lorena Barros, Paulo Viana, Cecília Carrico, Luisa Brant, Pedro Tiê e Yana Pimenta. Em especial, agradeço a Vicente Rossi, que tornou os momentos difíceis mais fáceis. Agradeço pela paciência, pela compreensão, pelas piadas e pelo apoio, inclusive na conclusão deste trabalho.

A Diogo Carneiro de Melo, que, mesmo distante, é amigo presente.

Aos amigos que fiz no mestrado: Bruno Hendler, Álvaro Panazzolo, Alberto Francisco, Ganesh Inocalla. A Pilar Brasil e a Rafael Araújo, agradeço pela companhia nos últimos dois anos e pela ajuda essencial na elaboração desta dissertação.

*Penso que não cegamos, penso que estamos cegos, Cegos que veem,  
Cegos que, vendo, não veem.*

Ensaio sobre a cegueira

José Saramago

## RESUMO

A ordem internacional pós-Guerra Fria é instável, transitória e complexa. Coexistem elementos de unipolaridade e de multipolaridade. No âmbito militar, por exemplo, a superioridade norte-americana é incontestável. No plano econômico, no entanto, há uma maior difusão de poder, processo que se estende desde a década de 1970. Nos anos 2000, deu-se destaque ao lugar dos países emergentes nesse processo de desconcentração. Mais especificamente, chamou a atenção o potencial de crescimento de Brasil, Rússia, Índia e China, unidos sob o acrônimo BRIC no ano de 2001 pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neill. Segundo o grupo de investimentos, os BRICs superariam as economias do atual G-7 nas próximas décadas, alterando o panorama econômico internacional. Em paralelo ao conceito econômico, surgiu o agrupamento político formado pelos quatro países. Brasil e Rússia foram os principais articuladores para que o mecanismo tomasse forma, a partir de 2006, e para que houvesse a elevação do nível de diálogo em 2009, com a I Cúpula BRIC. Este trabalho tem como objetivo compreender os objetivos da política externa do governo Lula (2003-2010) na construção e no fortalecimento do mecanismo inter-regional. A hipótese apresentada é a de que a diplomacia brasileira engajou-se na iniciativa BRIC com o intuito de reforçar a transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade.

Palavras-chave: BRIC; política externa brasileira; governo Lula; universalismo; multipolaridade; multilateralismo da reciprocidade.

## ABSTRACT

*The post Cold War international order is instable, transitory and complex. Unipolar and multipolar characteristics coexist. With regard to the military power, the American superiority is undeniable. In the economic field, however, there has been a process of power redistribution since the 1970s. In the last decade, the role of the emergent nations in this process of power diffusion was especially remarkable. More specifically, the growth potential of Brazil, Russia, India and China was noticed by academics and economists. Thus, Jim O'Neill, the chief economist of Goldman Sachs, created the acronym BRIC in 2001. According to the investment bank, the BRICs will surpass G-7 economies in the next decades, which will lead to significant changes in the international economic scenario. The political group emerged in 2006, mainly because of Brazilian and Russian efforts. Since 2009, meetings between the countries' heads of state have happened annually. This study aims to comprehend the Lula's government (2003-2010) objectives in the construction of this coalition. Our hypothesis is that the Brazilian diplomacy intended to reinforce the transition towards a multipolar order ruled by reciprocity in multilateralism.*

*Key-words: BRIC; Brazilian foreign policy; Lula government; multipolarity; reciprocity; multilateralism.*

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

<b>Tabela 1:</b> Os quatro cenários de Jim O’Neill para o G-7 e para os BRICs entre 2001 e 2011.....	59
<b>Tabela 2:</b> <i>Composite Index of National Capabilities</i> (porcentagem em relação ao mundo).....	74
<b>Gráfico 1:</b> As maiores economias em 2050. Valores em bilhões de US\$ (2003).....	60
<b>Gráfico 2:</b> GES: BRICs e N-11 (2005).....	62
<b>Gráfico 3:</b> As maiores economias em 2025, em bilhões de dólares (valores referentes a 2005).....	63
<b>Gráfico 4:</b> As maiores economias em 2050, em bilhões de dólares (valores referentes a 2050).....	65
<b>Gráfico 5:</b> Milhões nos BRICs entrarão na classe média, ultrapassando o G-7.....	69
<b>Gráfico 6:</b> Participação dos BRICs na demanda por petróleo.....	70
<b>Gráfico 7:</b> Projeções de emissão de gás carbônico: BRICS, Estados Unidos, Japão e OCDE. ....	70
<b>Gráfico 8:</b> Projeções de uso de hidroeletricidade e outras fontes de energia renovável.	72
<b>Gráfico 9:</b> BRICs contribuirão duas vezes mais que o G-3 para o crescimento mundial na próxima década.....	80
<b>Gráfico 10:</b> Participação no PIB mundial (em PPC) em porcentagem. Países desenvolvidos (DM), emergentes (EM), N-11 e BRICs.....	80

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACE: Acordo de Complementação Econômica

ACP: Acordo de Comércio Preferencial

AID: Associação Internacional de Desenvolvimento

AIEA: Agência Internacional de Energia Atômica

ALC: Acordo de Livre Comércio

ALCA: Área de Livre Comércio das Américas

AMGI: Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

ASA: Cúpula América do Sul-África

ASPA: Cúpula América do Sul-Países Árabes

BASIC: grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China

BM: Banco Mundial

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRIC: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China

BRICS: grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CALC: Cúpula dos Países da América Latina e Caribe

CAN: Comunidade Andina de Nações

Caricom: Comunidade do Caribe

CASA: Comunidade Sul-Americana de Nações

CELAC: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CFI: Corporação Financeira Internacional

CIVETS: acrônimo para Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul

COSBAN: Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível

CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas

DES: Direitos Especiais de Saque

ECOSOC: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA: Estados Unidos da América

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FMI: Fundo Monetário Internacional

FOCEM: Fundo para a Convergência Estrutural e para o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL

G-4: grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha

G-7: grupo formado pelas sete maiores economias mundiais

G-8: grupo formado pelo G-7 acrescido da Rússia

G-20 comercial: grupo formado por países emergentes junto à OMC

G-20 financeiro: grupo formado pelas 19 maiores economias mundiais e a EU

GES: Growth Environmental Score

IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

Minustah: Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

MIST: acrônimo para México, Indonésia, Coreia do Sul e Turquia

MRE: Ministério das Relações Exteriores

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA: Organização dos Estados Americanos

OMC: Organização Mundial do Comércio

ONU: Organização das Nações Unidas

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT: Partido dos Trabalhadores

SACU: União Aduaneira da África Austral

TEC: Tarifa externa comum

TIMBI: acrônimo para Turquia, Indonésia, México, Brasil e Índia

TNP: Tratado de Não-Proliferação de Armas Atômicas

UA: União Africana

UE: União Europeia

UNASUL: União das Nações Sul-Americanas

UNCTAD: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VISTA: acrônimo para Vietnã, Indonésia, África do Sul, Turquia e Argentina

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): O EQUILÍBRIO ENTRE DOIS PARADIGMAS.....</b>	<b>21</b>
1.1. REGIONALISMO .....	29
1.2. ECONOMIA E COMÉRCIO .....	33
1.3. NOVOS TEMAS: DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE.....	36
1.4. SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	41
1.5. REFORMA DA GOVERNANÇA GLOBAL: A ONU, O G-20 FINANCEIRO E AS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS.....	44
1.6. PARCERIAS TRADICIONAIS: EUROPA OCIDENTAL E ESTADOS UNIDOS	48
1.7. O UNIVERSALISMO NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: ÁFRICA E ÁSIA .....	52
<b>2. BRIC: DO CONCEITO À COALIZÃO .....</b>	<b>57</b>
2.1. “THE NEW KIDS ON THE BLOCK” OU “ANOTHER BRIC IN THE WALL”? O SURGIMENTO E O QUESTIONAMENTO DO CONCEITO .....	58
2.2. DE BRICs A BRIC: A CONSTRUÇÃO DA COALIZÃO .....	82
<b>3. O BRIC NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): O BALANCEAMENTO BRANDO EM DIREÇÃO À MULTIPOLARIDADE E À RECIPROCIDADE .....</b>	<b>95</b>
3.1. A COESÃO ECONÔMICA COMO CAMINHO PARA UMA ORDEM MULTIPOLAR .....	101
3.2. MEIO AMBIENTE: A DEFESA DOS BIOCOMBUSTÍVEIS .....	106

3.3. A RECIPROCIDADE NA SEGURANÇA INTERNACIONAL E A DEFESA DA SOBERANIA.....	111
3.4. RECIPROCIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO: A REFORMA DA GOVERNANÇA GLOBAL.....	114
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>151</b>

## INTRODUÇÃO

A ordem internacional que emerge após o final da Guerra Fria é instável, complexa e transitória (LAÏDI, 1998). Há um desgaste gradual da unipolaridade que se delineou na década de 1990, já sinalizado no início da década de 2000 pelas reações à guerra do Iraque (OURO PRETO, 2012). O ritmo da transição para uma ordem multipolar é incerto, e não ocorre de maneira uniforme em relação, por exemplo, às esferas econômica, política, militar e cultural (ZAKARIA, 2008). Apesar disso, há, segundo Fareed Zakaria (2008) e Richard Haas (2008), uma mudança em curso no sistema internacional.

Zakaria (2008) argumenta que o mundo está passando pela terceira grande mudança da era moderna<sup>1</sup>: a “ascensão do resto”. Após duas décadas (1980 e 1990) de domínio dos Estados Unidos sem rivalidade (ZAKARIA, 2008), haveria uma difusão de poder em direção a outros atores, que compreendem não apenas Estados, mas também instituições internacionais e a sociedade civil organizada. Para Zakaria, os Estados Unidos ainda conservam o *status* de superpotência na esfera político-militar, porém há uma redistribuição de poder em todas as demais esferas – industrial, financeira, educacional, social e cultural –, indicando a transição para um mundo pós-americano (não necessariamente anti-americano).

Haas (2008) argumenta, nesse mesmo sentido, que a difusão do poder norte-americano indica o estabelecimento gradual de uma ordem não-polar, em que novos atores, inclusive não-governamentais, terão maior importância na resolução dos problemas transnacionais. A liderança dos Estados Unidos na busca por respostas coletivas seria mais difícil – tanto regional quanto globalmente – haja vista a maior influência de atores como grupos terroristas, bancos centrais e produtores de energia nesse cenário de não-polaridade. Nesse sentido, a ordem pós-americana deve apoiar-se, sobretudo, no multilateralismo, adequando-se aos novos desafios – seja conceitualmente ou em relação ao processo de tomada de decisões em âmbito institucional (HAAS, 2008).

---

<sup>1</sup> As duas primeiras grandes mudanças de poder foram a ascensão do mundo ocidental, a partir do século XV, e a ascensão dos Estados Unidos, a partir do século XIX. A primeira mudança foi responsável pela produção da modernidade tal como se conhece atualmente, do ponto de vista científico-tecnológico, político e econômico-comercial. A ascensão dos Estados Unidos, por sua vez, moldou as relações internacionais no século XX. Após seu processo de industrialização, o país conseguiu alcançar a superioridade econômico-comercial, política, científica e cultural, com mais recursos de poder do que qualquer combinação provável de países.

No âmbito econômico, quatro países foram apontados como fontes de mudança nas próximas décadas: Brasil, Rússia, Índia e China. O artigo *Building Better Global Economic BRICs*, escrito por Jim O’Neill em 2001, introduziu o acrônimo BRIC, que se firmaria como categoria analítica. O economista-chefe da Goldman Sachs previu que o padrão de alto crescimento e de baixa inflação dos BRICs seria mantido ao longo da década, enquanto o G-7<sup>2</sup> apresentaria baixos crescimento e inflação<sup>3</sup>. O crescimento dos BRICs, liderado pela China, representaria não apenas novas oportunidades de investimento, mas também suscitaria debates sobre a influência de suas políticas fiscal e monetária (O’NEILL, 2001).

No artigo *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, Dominic Wilson e Roopa Purushothaman (2003) estendem a análise até a década de 2050. A previsão realizada foi de que as economias dos BRICs corresponderiam a mais da metade do Produto Interno Bruto (em valores nominais) dos países do G-6<sup>4</sup> já no ano de 2025, e que as quatro economias passariam esse grupo em 2040. Além disso, do G-6, apenas Estados Unidos e Japão figurariam entre as seis maiores economias em 2050. Ao longo da década de 2000, a Goldman Sachs insistiu nessa perspectiva, refazendo suas previsões de acordo com o desempenho dos BRICs. Jim O’Neill (2007) reviu as previsões anteriores, indicando que o grupo ultrapassaria o G-6 já em 2032. A revisão dessas previsões foi motivada, em grande medida, pelos indicadores apresentados pelos quatro países entre 2000 e 2010. A participação dos países no Produto Interno Bruto (PIB) mundial passou de 9% para 18% (em valores nominais), e sua contribuição para o crescimento global foi de 1/3 no período<sup>5</sup>.

Cabe observar, ainda, a boa resposta desses países à crise financeira de 2008/2009, possível graças a condições pré-existentes, como a maior regulação do sistema financeiro em relação às economias desenvolvidas e o acúmulo de reservas na década de 2000 (ABDENUR, 2011). Apesar da retração da economia russa em 7,8% em 2009, os BRICs cresceram, em 2009 e em 2010, 4,8% e 8,8%, respectivamente<sup>6</sup>. Reforçou-se, assim, a ideia de que os BRICs poderiam influenciar fortemente a recuperação da economia mundial – inclusive ao longo da década de 2010, em que esses

<sup>2</sup> Grupo formado por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália e Japão.

<sup>3</sup> Os quatro cenários expostos por Jim O’Neill serão detalhados no segundo capítulo.

<sup>4</sup> Nesse estudo, optou-se pela exclusão das economias que não tivessem o PIB correspondente a pelo menos US\$ 1 trilhão (em valores correntes), o que significou, na prática, a exclusão do Canadá.

<sup>5</sup> Segundo dados do Banco Mundial para PIB nominal, disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/country>>

<sup>6</sup> Dados para o crescimento do PIB nominal em 2009 e em 2010, disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default.%3E>>

países cresceriam duas vezes mais que Estados Unidos, Japão e Alemanha (WILSON; KELSTON; AHMED, 2010).

As previsões da Goldman Sachs indicam para uma ordem em que Brasil, Rússia, Índia e China podem ter uma maior participação na gestão e na solução dos problemas globais em diversos aspectos. O impacto ambiental gerado pela ascensão dos BRICs – e apontado nos estudos da Goldman Sachs – é exemplo de como essa dinâmica pode influenciar as discussões não apenas na esfera econômica. Em relação à agenda econômica, a maior participação desses países na produção e no crescimento mundiais pode legitimar a busca por maior influência nos regimes financeiro e comercial.<sup>7</sup>

Em paralelo ao conceito econômico, a aliança diplomática entre os quatro países surgiu em 2006, às margens da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, por iniciativa do chanceler russo Sergei Lavrov. Percebe-se, no início, maior interesse da Rússia e do Brasil na formalização do diálogo entre os países (FONTENELE REIS, 2012). A proposta de realizar uma reunião em um dos quatro Estados, embora vista com certa cautela pela China (AMORIM, 2011), foi aceita e conduziu à primeira reunião de Ministros de Relações Exteriores em 2008, na Rússia. Em 2009, elevou-se o nível de diálogo, realizando-se a primeira reunião entre Chefes de Estado e de Governo, o que se repetiria anualmente desde aquele ano. Em 2010, o Brasil recebeu a reunião do agrupamento, além de eventos paralelos – que reuniram desde ministros a empresários e acadêmicos.

A política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) buscou diversificar suas parcerias (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Buscou manter diálogo mais intenso com países em desenvolvimento, como Rússia, Índia e China. Nesse sentido, o Brasil engajou-se na construção do mecanismo inter-regional. Incentivou, como se afirmou previamente, a formalização do diálogo entre os quatro Estados.

Partindo-se da premissa de que a ordem internacional contemporânea é instável, transitória e complexa (LAÏDI, 1998)<sup>8</sup>, esta dissertação de mestrado tem como objetivo compreender a motivação da diplomacia do governo Lula para o engajamento na iniciativa BRIC no período em tela. A hipótese é de que a diplomacia brasileira

---

<sup>7</sup> Além de maior poder de voto nas instituições internacionais, como no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial, pode-se pensar que, se confirmado o cenário desenhado por Wilson e Purushothaman, temas relacionados ao desenvolvimento ganhem importância, uma vez que as seis maiores economias contariam com quatro países pobres (levando-se em consideração a evolução de seus PIBs *per capita* nas próximas décadas).

<sup>8</sup> As premissas acerca da ordem internacional serão detalhadas no terceiro capítulo.

engajou-se na construção e no fortalecimento da coalizão com o intuito de reforçar a transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade<sup>9</sup>.

O método utilizado foi o histórico. Pesquisaram-se fontes primárias e secundárias, que foram interpretadas à luz da hipótese construída e da avaliação de versões contraditórias. Entre as fontes primárias, incluem-se discursos e entrevistas de presidentes, ministros e diplomatas, além de outros instrumentos, como comunicados emitidos por instituições multilaterais e por mecanismos informais, como o BRIC.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro, traça-se um panorama geral da política externa do governo Lula (2003-2010). Em primeiro lugar, fez-se uma análise conceitual da ação externa brasileira no período em tela, levando-se em consideração diferentes perspectivas. A isso se seguiu uma análise mais detalhada por temas, dividida conforme a seguir: 1) regionalismo; 2) economia e comércio; 3) novos temas (direitos humanos e meio ambiente); 4) segurança internacional; 5) reforma da governança global; 6) parcerias tradicionais; 7) diversificação de parcerias<sup>10</sup>.

No segundo capítulo, analisou-se a evolução do acrônimo BRIC, desde sua formação como conceito econômico até a construção da coalizão política<sup>11</sup>. O conceito econômico é analisado na primeira seção, tendo como base os estudos da Goldman Sachs e os questionamentos que surgiram a eles. Na segunda seção, analisa-se a origem do mecanismo diplomático e os resultados das reuniões realizadas até o ano de 2010.

Com base no que foi apresentado nos dois primeiros capítulos, o último capítulo é dedicado ao objetivo central desta dissertação, que é analisar a motivação da diplomacia do governo Lula para o engajamento no mecanismo inter-regional. Nele,

---

<sup>9</sup> O conceito de “multilateralismo da reciprocidade” envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros (CERVO; BUENO, 2011).

<sup>10</sup> A escolha dos temas teve como base as obras *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, de Amado Cervo, e *História da política exterior do Brasil*, de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno. Partiu-se das expressões do multilateralismo da reciprocidade na política externa do governo Lula, elencadas por Cervo e Bueno: 1) comércio internacional e Organização Multilateral de Comércio (OMC); 2) segurança internacional e Conselho de Segurança das Nações Unidas; 3) economia internacional: G-8 e G-20; 4) clima e outras questões ambientais; 5) saúde e direitos humanos. Agregaram-se a isso as categorias de parcerias tradicionais, integração regional, diversificação de parcerias e reforma da governança global, que são apresentadas na obra de Amado Cervo de 2008. Com pequenos ajustes para evitar a repetição de temas e tornar a apresentação do texto mais didático, chegou-se à divisão estabelecida. Tendo em vista a hipótese apresentada, foi essa a organização mais adequada a que se chegou, por abranger as diferentes expressões do multilateralismo da reciprocidade na política externa brasileira. Foi possível, assim, entender o conceito na perspectiva brasileira e verificar, por meio de uma análise abrangente, a validade da hipótese.

<sup>11</sup> A análise estende-se até a última reunião realizada no período do governo Lula (II Cúpula BRIC, em Brasília).

constam as conclusões a que se chegou com a pesquisa desenvolvida em relação à hipótese formulada.

## 1. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): O EQUILÍBRIO ENTRE DOIS PARADIGMAS

Neste capítulo, analisar-se-ão as diretrizes da política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que teve à frente do Ministério das Relações Exteriores Celso Amorim. Decorrido pouco mais de dois anos do término de seu mandato, torna-se possível maior distanciamento do objeto de estudo e a identificação de percepções distintas no meio acadêmico, que serão discutidas a seguir.

Em primeiro lugar, é necessário esclarecer o conceito de política externa que se tomou como referência na elaboração desta dissertação de mestrado. Tendo em vista que o presente trabalho parte de premissas realistas<sup>12</sup>, o conceito de Mark Webber e Michael Smith (2002) mostrou-se adequado aos propósitos da pesquisa que se desenvolveu. Os autores compreendem a política externa como uma política “[...] composta pelos objetivos almejados, valores definidos, decisões tomadas e ações praticadas pelos Estados, ou pelos governos nacionais em nome desses, no contexto das relações externas das sociedades nacionais”. (WEBBER; SMITH, 2002, p. 17). Nesse sentido, a política externa seria uma tentativa de planejar, gerir e controlar as relações exteriores das sociedades nacionais. A política externa do governo Lula será discutida, portanto, tendo como referência as ações dos agentes estatais. Tal definição não exclui, no entanto, a possibilidade de discussão da influência de ideias e de princípios que nortearam o governo no período em tela – sem fugir, ao mesmo tempo, da lógica estatal a que se propôs a pesquisa.

Segundo Amado Cervo (1994), o grau de previsibilidade da política exterior do Brasil é dos mais elevados em termos comparativos. O acumulado histórico da diplomacia brasileira resultaria em tendências inerentes à ação externa brasileira<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Entendem-se como premissas comuns aos autores da Escola Realista: 1) a centralidade do Estado nas relações internacionais; 2) a busca de poder como objetivo mais importante dos Estados na condução de sua política externa; 3) a anarquia no sistema internacional, caracterizado pela ausência de uma autoridade suprema e legítima. Ainda que haja variações nas definições utilizadas pelos autores realistas em seus estudos (como por exemplo, em relação ao poder, que por vezes é determinado em termos militares, econômicos, políticos ou como uma combinação desses fatores), verifica-se que essas premissas são compartilhadas pelos autores identificados com a Escola Realista. Para uma perspectiva mais ampla sobre o assunto, consultar a obra *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*, de Nizar Messari e João Pontes Nogueira (2005). Para um enfoque mais específico, consultar, por exemplo: *A política entre as nações – a luta pelo poder e pela paz*, de Hans Morgenthau; *O Homem, o Estado e a Guerra e Teoria de Política Internacional*, de Kenneth Waltz; *A Sociedade Anárquica*, de Hedley Bull; *Economia política das relações internacionais*, de Robert Gilpin; *The tragedy of Great Power politics*, de J.J. Mearsheimer.

<sup>13</sup> Amado Cervo identifica o pacifismo, o juridicismo e o realismo (que se converteria em pragmatismo) como princípios construídos ao longo da história diplomática brasileira e que se mantêm constantes ao longo dela. Identifica a origem de tais valores em diferentes momentos da história brasileira: a tradição

Além disso, a concentração do processo decisório em agência especializada que é o Itamaraty contribui para certa continuidade nas escolhas de política externa, conferindo-lhe maior previsibilidade – e despolitizando-a (ALBUQUERQUE, 2002; LIMA, 1994). Apesar dessa relativa continuidade, é possível identificar diferentes padrões de conduta ao longo da história diplomática brasileira, como salienta Maria Regina Soares de Lima. Lima (1994) afirma que a política externa brasileira deve ser analisada em função das relações com os Estados Unidos – podendo-se identificar padrões de acordo com a tentativa de construção de aliança ou da busca por maior autonomia<sup>14</sup>.

A política externa do governo Lula teria oscilado entre os dois paradigmas que Lima propõe, em tentativa de adaptação à realidade surgida entre o começo da década de 1990 e a década de 2000, mas com tendência ao paradigma globalista. Após a redemocratização, a ação externa brasileira teria sido modificada em decorrência da falência do modelo de substituição de importações e do fim da Guerra Fria. Dessa maneira, optou-se pela adaptação do paradigma globalista às novas realidades internacionais (nos governos de José Sarney e de Itamar Franco) ou pela reconfiguração da política externa em novas bases, com maior proximidade com os Estados Unidos (nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso) (HIRST; LIMA, 2002). Além do processo bem-sucedido de estabilização monetária, importante para a recuperação da confiança dos mercados externos, a formação de novos polos de

---

pacifista se firmaria a partir de 1876, com o fim da Guerra do Paraguai; o respeito aos tratados, desde a reação aos tratados desiguais, em meados do século XIX; o realismo teria origem no Império, convertendo-se em pragmatismo com o estilo de diplomacia do Barão do Rio Branco e a substância da política externa de Vargas (1930-1945).

<sup>14</sup> Maria Regina Soares de Lima aponta os paradigmas americanista e globalista como os dois modelos históricos que nortearam a política externa brasileira durante a República. O primeiro, inaugurado por Rio Branco, tem na aliança especial com os Estados Unidos seu eixo prioritário. Foi esse o modelo prevalecente até meados da década de 1950, quando se começa a pensar na diversificação de relações, ampliação de parceiros, autonomia com relação aos Estados Unidos e ênfase no desenvolvimento econômico. O modelo globalista reivindica maior espaço de manobra para o Brasil no cenário internacional, afastando-se da aliança especial que se pretendia construir com os norte-americanos. A base do pensamento autônomo está fundada nos governos de Getúlio Vargas, em que se iniciam as tentativas de universalização e de utilização da política externa como instrumento de desenvolvimento e industrialização. É a partir da gestão de San Tiago Dantas/Araújo Castro, no entanto, com a formulação da Política Externa Independente, que o paradigma globalista emerge. É esse o modelo que predomina durante o regime militar, com exceção do governo de Castelo Branco, em que se concebe aliança automática com os Estados Unidos. Lima aponta que, a partir da redemocratização, novo modelo deve ser desenvolvido, uma vez que não há mais as condições que tornavam possível a adoção dos dois modelos. As décadas de 1980 e de 1990 apresentam mudanças que fazem o Brasil inserir-se de maneira diferente dos períodos anteriores no sistema internacional. A aliança especial com os Estados Unidos não é possível, pois o fim da Guerra Fria representa ganho significativo de poder pelos norte-americanos, diminuindo a importância relativa do Brasil; ao mesmo tempo, a falência do modelo de substituição de importações dificulta a manutenção do paradigma globalista. O que se percebe, portanto, é um modelo ainda indefinido.

poder durante a década de 2000 deu maior espaço de manobra para o Brasil, que pôde, no governo Lula, ter atuação externa mais próxima do paradigma globalista. Nesse sentido, Cristina Soreanu Pecequillo observa que:

From 1989 to 1999, the bilateral hemispheric option was dominant and, since 1999, the nation has been experiencing the comeback of the global multilateral view, in particular after 2003. From this period on, Brazil's progresses in the world are significant, strengthening the South-South and North-South axis of our International Relations.

Examining the facts, the easy criticisms of the global multilateral option do not hold still and fail to understand the new role that Brazil is playing. This role cannot be linked almost exclusively to an alignment with the US (either pragmatic or automatic), but as part of an international system that shows traces of multipolarity and significant dynamics of multilateral alliances and institutions. (PECEQUILLO, 2010, pp. 132-122)

Como se verá na seção 6 deste capítulo, a retomada de traços do paradigma globalista não significou afastamento com relação aos Estados Unidos, mas sim certa autonomia, abrindo-se maiores possibilidades para discordância sem abalo das relações bilaterais. Foi nesse contexto de relações que, em 2005, a secretária de Estado Condoleezza Rice declarou ter os Estados Unidos “diálogo estratégico com o Brasil”. Como ressalta Antonio de Aguiar Patriota (2008), diálogo estratégico não significa parceria estratégica ou alinhamento, mas sim a ampliação do diálogo político, que fornece elementos para o amadurecimento das relações.

Vigevani e Cepaluni (2007) caracterizam a estratégia de inserção internacional do governo Lula pelo conceito de “autonomia pela diversificação”. Tal conceito surge da comparação com a ação externa brasileira em dois períodos anteriores: o regime militar e o governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>15</sup>. Manteve-se a agenda pró-ativa

---

<sup>15</sup> A estratégia de “autonomia pela distância” caracteriza a política externa do Brasil durante o regime militar, com exceção do governo Castelo Branco. Distância não significaria isolamento ou não-participação, mas sim uma tentativa de ganho de autonomia na arena internacional, sem formação de alianças automáticas ou aceitação de regimes internacionais sem questionamento prévio (FONSECA JR., 1998). Além disso, concede-se grande importância à defesa da soberania e da atuação do Estado, enfatizando-se o desenvolvimento baseado no mercado interno, no modelo de substituição de importações. A lógica Leste-Oeste que predomina na Guerra Fria é deixada de lado pelo Brasil para se enfatizar a clivagem Norte-Sul, defendendo-se o desenvolvimento e a primazia de temas econômicos. Como exemplo dessa estratégia brasileira, pode-se citar a recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), por se entender que o acordo produziria o chamado congelamento de poder mundial (ARAÚJO CASTRO, 1972). Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, a ação externa brasileira é pautada pela estratégia de “autonomia pela integração”. O Brasil passa a construir uma agenda menos reativa e mais pró-ativa, acompanhando-se a adesão a regimes internacionais e a tentativa de dar ao Brasil maior importância nas discussões internacionais. Enfatiza-se o multilateralismo, marcando-se mudança de posição do Brasil condizente com a redemocratização do país: adere-se a regimes como o de Direitos Humanos e Meio Ambiente. O viés econômico-comercial ganha relevância na agenda brasileira, sendo o principal norteador da política externa no período. Assim,

iniciada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, enfatizando-se o multilateralismo e a participação em regimes internacionais e buscando-se conferir maior peso ao país nas negociações políticas e econômicas. Além disso, o viés econômico-comercial manteve sua importância no governo Lula, sendo o principal eixo de ação com relação aos países desenvolvidos, sobretudo com Estados Unidos e União Europeia. Deu-se continuidade ao movimento de aproximação aos países em desenvolvimento, mas de maneira mais intensa, buscando-se formar uma identidade mais próxima desses países emergentes, com ênfase nas alianças políticas e não apenas nos interesses comerciais. A diversificação a que se propôs o governo Lula, portanto, visou à redução das assimetrias na arena internacional, procurando-se contrabalançar a posição dos países mais poderosos por meio de coalizões de países emergentes (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A busca pela diversificação de parcerias é apontada por Miriam Gomes Saraiva (2010) como resultado direto da ascensão do grupo “autonomista”<sup>16</sup> no Itamaraty após a eleição de Lula. A reforma das instituições internacionais, essencial para um maior protagonismo brasileiro, ocorreria por meio da aliança com países emergentes que possuem interesses afins, como Rússia, Índia, China e África do Sul. Tornar o país um *global player* por meio da diversificação das parcerias seria uma estratégia para promover o desenvolvimento nacional. Além disso, os autonomistas – como Celso Amorim, chanceler do governo Lula em seus oito anos de mandato, ou Samuel Pinheiro Guimarães Neto, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) entre 2003 e 2009 – concebiam a América do Sul como espaço para o exercício da liderança do país (SARAIVA, 2010).

A eleição de Lula teria dado voz, também, a grupos como o de líderes políticos, sobretudo do Partido dos Trabalhadores (PT), no processo decisório de política externa. A indicação de Marco Aurélio Garcia para a Assessoria Especial de Assuntos

---

alcançar a estabilidade interna e conseguir recursos para fazê-lo torna-se uma das prioridades brasileiras. Além disso, a abertura comercial e a liberalização fazem parte da estratégia de aumento da competição e da competitividade, pela qual se enfatiza o elemento externo como propulsor da economia doméstica, sendo o ganho de competitividade dos produtos brasileiros objetivo no longo prazo.

<sup>16</sup> Miriam Gomes Saraiva argumenta que, desde a década de 1990, a diplomacia brasileira divide-se em duas escolas de pensamento: os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas, cujas perspectivas acerca da ordem internacional, dos interesses nacionais e das estratégias de inserção internacional divergem. Os primeiros, que tiveram mais força durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, defendem a adesão a regimes internacionais a fim de alcançar os insumos necessários para o desenvolvimento nacional. Os autonomistas, por sua vez, defendem maior autonomia do Brasil no sistema internacional, enfatizando a necessidade de democratização das relações internacionais.

Internacionais da Presidência da República abriu novos espaços para a atuação das lideranças do PT, uma vez que se tinha como processo natural, anteriormente, a indicação de diplomatas de carreira para o cargo (ALMEIDA, 2004). Tais lideranças, cujas perspectivas alinham-se, de maneira geral, à corrente autonomista do Itamaraty, acabaram por ter papel importante na definição das estratégias de inserção internacional brasileira, como na formação de coalizões anti-hegemônicas, a exemplo do G-20 na OMC, do BRIC e do IBAS (BRICE O. RUIZ; SARAIVA, 2010).

Essa “partidarização” da política externa seria responsável, segundo alguns autores, pelo fracasso do governo Lula na defesa dos interesses nacionais (ALMEIDA, 2011; ALBUQUERQUE, 2005; RICUPERO, 2010a). Segundo Paulo Roberto de Almeida (2010), a política externa teve um ponto de partida ambicioso para sua região e para o mundo, mas seus resultados ficaram aquém das expectativas, muitas vezes por conta de práticas que destoaram da tradição diplomática brasileira em nome das ideologias do PT e dos diplomatas<sup>17</sup> no comando do Ministério das Relações Exteriores. Nesse sentido, ele afirma que, apesar das eventuais diferenças entre os líderes políticos e os diplomatas de carreira, eles se mantiveram unidos sob o governo Lula, com o propósito de contrabalançar o poder norte-americano, seja por meio da liderança regional ou das alianças com os países do Sul (ALMEIDA, 2011).

Segundo José Augusto Guilhon de Albuquerque (2005), formou-se uma complexa coalizão de sustentação ao governo Lula, o que acabou tendo reflexos em suas políticas econômica e externa. Nesse sentido, as concepções desenvolvimentistas de líderes do PT conviveram com a continuidade à estabilização monetária e uma política conservadora de juros. Além disso, ganhou destaque o grupo de empresários com visão pragmática, representado, sobretudo, pelo vice José de Alencar. Apesar disso, houve certa subordinação dos interesses econômicos nacionais aos interesses políticos na arena internacional. Segundo o autor, o esforço empreendido na conquista da vaga do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) deveria ter dado lugar à entrada do país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), hipótese rechaçada pelo Brasil (ALBUQUERQUE, 2005, p.89). A pretensão de reconhecimento do país como potência, além de não trazer benefícios econômicos

---

<sup>17</sup> Almeida destaca o papel de Celso Amorim e de Samuel Pinheiro Guimarães Neto na formulação conceitual da política externa de Lula e no diálogo com o PT. Segundo o autor, Celso Amorim foi ganhando espaço com seu empenho em viagens e negociações multilaterais, alinhado com as pretensões globais do presidente e do PT. Samuel Pinheiro Guimarães Neto, por sua vez, foi um dos grandes responsáveis pela formulação das ideias da política externa, moldando o pensamento de diplomatas formados e de alunos do Instituto Rio Branco.

diretos para o país, seria um erro de cálculo da diplomacia: a vaga de membro permanente deveria, segundo o autor, ser alcançada não pela proclamação, como se objetivava, mas pela existência de recursos de poder, o que não se confirmava. A entrada na OCDE, por seu turno, geraria credibilidade, ao demonstrar a convergência com padrões globalmente aceitos – podendo proporcionar, inclusive, maior suporte a pretensões políticas do que o alinhamento com países emergentes.

Segundo Paulo Roberto de Almeida (2010), a formação de alianças como o G-20, no âmbito da OMC, não levou em consideração as diferenças entre os países – um obstáculo à representação pragmática dos interesses nacionais no âmbito da Rodada Doha. Embora o propósito de pressionar os países desenvolvidos no sentido de reduzir subsídios e barreiras aos produtos agrícolas fosse válido, acabou-se por reunir países com realidades e posições diferentes. Brasil e Argentina, por exemplo, são países competitivos no setor agrícola, tendendo à defesa de ampla liberalização, enquanto China e Índia são mais reticentes. Isso acabou por diluir os objetivos do agrupamento.

O governo Lula deu, ainda, grande prioridade às negociações multilaterais na tentativa de ampliar os fluxos de comércio. O resultado foram processos lentos de negociação e aumentos pouco expressivos dos fluxos comerciais (em decorrência desses acordos) (RICUPERO, 2010b). O comércio cresceu à margem das condições apresentadas pela economia mundial e por causa das condições no mercado de commodities<sup>18</sup>. Além disso, na América do Sul, interesses econômicos tangíveis foram subordinados a interesses políticos, como no caso da crise com a Bolívia quando da nacionalização do setor de gás e petróleo por Evo Morales (RICUPERO, 2010b). A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), que nascera com o objetivo principal de facilitar a integração física, também acabou por transformar-se em instrumento político (ALMEIDA, 2011).

Crítica se faz, igualmente, à busca por prestígio internacional por meio do estilo personalista do presidente Lula. Ricupero (2010b) argumenta que a interessante biografia do operário que chegou à presidência, somada a seu carisma e a sua facilidade de comunicação serviram como instrumento da diplomacia presidencial no alcance de maior prestígio internacional. Apesar disso, os resultados concretos foram poucos, como afirma o autor:

---

<sup>18</sup> Análise mais detalhada da posição brasileira no comércio internacional no período Lula será fornecida na segunda seção deste capítulo.

O prestígio internacional decorrente dessa soma de fatores não foi suficiente, é verdade, para permitir que o Brasil se convertesse em membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), para concluir a Rodada Doha com ganhos em agricultura, reformar o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) de acordo com nossos interesses, revitalizar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pacificar as relações entre países da América do Sul e fazer retornar esses países a uma convergência de valores e aspirações, eliminar de vez os constantes atritos com a Argentina, abrir caminho para acordos comerciais significativos para neutralizar a falta de preferências no continente e no mundo, em outras palavras, para traduzir em resultados concretos, mensuráveis, efetivos.

Esses exemplos mostram que o prestígio não pode se converter num objetivo em si mesmo e que se esgote na própria auto-gratificação. Precisa ser posto a serviço de metas tangíveis que facilitem a realização de projeto de nação que maximize a segurança, a paz, o bem-estar dos cidadãos [...] (RICUPERO, 2010b, p. 41)

Amado Luiz Cervo (2008) avalia que a chegada de Lula ao poder trouxe alterações importantes na política externa brasileira, em grande medida em decorrência da ideologia de seu partido. Compreende, no entanto, que a ideologia de esquerda do PT implicou, na verdade, em correção de rumos na ação externa brasileira, haja vista o enfoque dado na redistribuição de renda sem deixar de lado a internacionalização da economia brasileira. Assim, essa correção de rumos se deu em três direções, segundo o autor: 1) transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo da reciprocidade entre países centrais e emergentes; 2) o enfrentamento das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – com o fim de atenuá-las; 3) a ideia de reforçar a América do Sul como polo de poder e plataforma política e econômica de realização dos interesses brasileiros.

A ação brasileira nas negociações multilaterais pautou-se, na década de 1990, pela “[...] ilusão kantiana do ordenamento harmonioso” (CERVO, 2006, p. 43). Coube ao governo Lula, portanto, imprimir maior pragmatismo à política externa, introduzindo o conceito de multilateralismo da reciprocidade<sup>19</sup>. Afirma o autor sobre a política externa do governo Lula:

[...] sua diplomacia contribuiu positivamente para a criação de coalizões ao sul entre países emergentes que bloquearam as negociações comerciais sem reciprocidade entre o norte e o sul, desde a Conferência ministerial da OMC em Cancun, em 2003. É nesse momento que o Brasil de Lula emerge como

<sup>19</sup> Como explicado na introdução da presente dissertação, o conceito de “multilateralismo da reciprocidade envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros.

poder global, porque passa a determinar, ao lado das estruturas hegemônicas, o ritmo e a natureza das regras e do regime do comércio internacional. As negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da zona de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE) foram travadas, pelas mesmas razões, visto que, como as primeiras e do modo como estas se faziam, não atendiam ao interesse estrutural do Brasil de preservar sua vocação industrial de fundo empresarial e tecnológico (CERVO, 2008, p. 56).

A introdução do Estado Logístico<sup>20</sup> no governo Lula (após ensaio hesitante no governo de Fernando Henrique Cardoso) representou a tentativa de superação das dependências estruturais (CERVO, 2008). Com o paradigma logístico, houve o fortalecimento do núcleo duro da economia, mas com o repasse das responsabilidades do Estado para a sociedade. Nesse sentido, ao contrário do que ocorria sob o desenvolvimentismo, não se estimulou uma ação ilimitada de um Estado empresário – tampouco se repetiu, como sob o paradigma de Estado normal, a crença irrestrita no livre-mercado. A expansão para fora da economia brasileira passou a compreender o apoio do Estado às empresas brasileiras, atuante na redução das dependências estruturais:

[...] Lula empenhou sua diplomacia presidencial para promover negócios brasileiros no exterior. Pela primeira vez, concebia-se a internacionalização da economia brasileira como movimento de expansão de empresas no exterior, com o apoio logístico do Estado. Por outro lado, o comércio, além de igualitário – troca real de oportunidades – haveria de prover as contas externas de grandes superávits para amenizar o déficit. Dessas iniciativas, somadas à geração de superávit fiscal interno, resultaria a atenuação das dependências estruturais aprofundadas na era Cardoso. (CERVO, 2006, p. 27)

A América do Sul foi concebida pelo chanceler Celso Amorim, pelo Secretário-Geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães Neto, e pelo assessor especial para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, como frente de ação externa brasileira fundamental (CERVO, 2008). Com a ascensão de governos de esquerda em países

---

<sup>20</sup> O autor argumenta que as teorias são epistemologicamente insuficientes e que, por serem nacionais ou regionais, carregam valores que tornam sua aplicação universal impraticável. Tendo isso em vista, opta pela utilização de conceitos gerais (paradigmas), que se aproxima do tipo ideal weberiano, mas tende à construção da teoria. Segundo CerVO, nas ciências humanas, o paradigma desempenha a função de organizar a matéria que é objeto de observação, porém não apresenta a mesma rigidez científica que das ciências exatas e naturais. Restringe-se a dar inteligibilidade a um determinado assunto, iluminá-lo por meio do conceito. Na observação das relações internacionais do Brasil, a história é o campo de observação, coletando-se as experiências históricas em três níveis: o diplomático, o político e o das relações internacionais. Tendo isso em vista, chega-se a quatro paradigmas da política exterior: 1) o paradigma liberal-conservador do século XIX e da Primeira República; 2) O paradigma desenvolvimentista; 3) O paradigma normal; 4) O paradigma logístico.

como Venezuela, Argentina e Uruguai, houve espaço propício para maior integração. Buscou-se reforçar o MERCOSUL, ao mesmo tempo em que novos mecanismos surgiram, como a UNASUL. Ao lado da preocupação com a unidade política, importante, na percepção brasileira, para reforçar os interesses nacionais frente aos países centrais, deu-se ênfase ao reforço dos laços econômicos e à integração física (interessante, inclusive, para a internacionalização de empresas brasileiras, como a Odebrecht, e do BNDES) (CERVO; BUENO, 2011).

### *1.1. REGIONALISMO*

Em seu discurso de posse, Lula destacou o papel central que assumiria a América do Sul em seu governo:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração.

O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é, sobretudo, um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. (LULA DA SILVA, 2003).

Nesse sentido, percebe-se, no início de seu governo, uma preocupação em dar continuidade ao movimento de aproximação entre os países da região, que tem suas origens na dissipação das tensões entre Brasil e Argentina, nos anos 1980<sup>21</sup> (ONUJI, 2006; VAZ, 2002) e seu ponto alto na década de 1990, com a formação do MERCOSUL e o aumento nos fluxos de comércio entre Brasil, Argentina, Uruguai e

---

<sup>21</sup> A compatibilização dos projetos de Itaipu e Corpus, formalizada no Acordo Tripartite de 1979, abriu caminho para convivência mais pacífica entre Brasil e Argentina. Nesse sentido, os dois países avançaram, na década de 1980, não apenas em termos de aproximação comercial, mas também em temas sensíveis, como na construção de confiança na área nuclear. Na área econômico-comercial, tem destaque a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em 1986, sob os governos de José Sarney e de Raúl Alfonsín, que promoveu a mobilização de quadros políticos e econômicos e impulsionou o comércio intrarregional. Seguir-se-iam acordos técnicos e econômicos que formariam a base para a formação do MERCOSUL, em 1991.

Paraguai<sup>22</sup>. Com a desvalorização do Real em 1999 e com a crise econômica da Argentina entre 2001 e 2002, a integração no cone sul foi afetada, sobretudo por conta da adoção de medidas unilaterais pela Argentina para reindustrialização não contempladas nos acordos do MERCOSUL (CERVO; BUENO, 2011). Nesse sentido, ao assumir a presidência, Lula identificou como desafio central para o Brasil atuar no relançamento do MERCOSUL e na consolidação de outras instâncias de cooperação e de diálogo na América do Sul, passos importantes para garantir o bom desempenho econômico do Brasil e da região e para aumentar a coesão política. (MONIZ BANDEIRA, 2006).

O processo de integração na América do Sul foi conduzido, na década de 1990, segundo a lógica do “regionalismo aberto”, em que a liberalização econômica intrarregional consiste em etapa intermediária para maior liberalização, também, com relação a outros blocos e regiões do mundo (HOFFMAN; HERZ, 2005). Tal perspectiva não foi abandonada nos anos 2000<sup>23</sup>, mas a ela se somou visão estruturalista, que privilegia, também, a integração física como forma de integrar os mercados da região. No âmbito do MERCOSUL, por exemplo, o Brasil enfatizou não apenas a necessidade de redução de tarifas e a maior institucionalização do bloco, que visam garantir a

---

<sup>22</sup> Tomando-se o exemplo da evolução das trocas comerciais entre o Brasil e os países do bloco, tem-se uma noção de como os números evoluíram positivamente até o final da década de 1990, quando as crises em países em desenvolvimento (e, de maneira particular, a crise do real) prejudicaram os resultados. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), as exportações do Brasil para o MERCOSUL cresceram em torno de 66%, enquanto as importações cresceram 171%. Para mais informações, consultar: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>>.

<sup>23</sup> Cabe observar, nesse sentido, que se deu continuidade às negociações com outros países e blocos na tentativa de aumentar o fluxo de comércio por meio de acordos para redução de tarifas. O Acordo de Comércio Preferencial (ACP) entre MERCOSUL e Índia entrou em vigor em 2009. O MERCOSUL ofereceu preferências em 452 linhas tarifárias, e a Índia, em 450 linhas. Com Israel, assinou-se acordo de livre-comércio, que entrou em vigor em abril de 2010. A liberalização israelense inclui oito mil códigos tarifários que obedecerão a um cronograma de redução tarifária em um período de oito anos. Do outro lado, a liberalização do MERCOSUL abrange mais de nove mil itens, que, em sua quase totalidade, em 10 anos terão sua importação proveniente de Israel isenta de tarifas. Em 2008, assinou-se Acordo de Comércio Preferencial com a União Aduaneira da África Austral (SACU), ainda sem vigência. Partiu-se da ideia de uma possível formação de área de livre-comércio entre SACU, MERCOSUL e Índia. Na América do Sul, foram firmados acordos de complementação econômica (ACE) com o Peru (ACE 58, 2005), e com Colômbia, Equador e Venezuela (ACE 59, 2004) – que, somados a outros acordos já firmados entre as nações do subcontinente, conformaria, na prática, uma área de livre comércio sul-americana. No Caribe, foi firmado acordo com Cuba (ACE 62, 2006) (BRASIL, 2011d). Há que se observar, no entanto, que não se chegou a acordo nas negociações com a União Europeia, lançadas em 1999 e retomadas oficialmente em 2010 (apesar do diálogo informal desde 2005), e que esbarraram na resistência dos países do bloco sul-americano em relação às compras governamentais e ao setor automotivo e, do lado europeu, na questão agrícola. (BRASIL, 2012c). Dessa maneira, o esforço para liberalizar o comércio entre o MERCOSUL e outros países e regiões, embora existente, acabou por dar maiores resultados pouco significativos, haja vista o baixo perfil das relações comerciais envolvidos nos acordos firmados. O comércio entre Israel e o bloco sul-americano, por exemplo, foi de US\$2 bilhões em 2010 (BRASIL, 2011c)

efetividade da aplicação dos tratados que o regem e a maior representatividade popular<sup>24</sup>, mas também a correção de assimetrias e a integração física<sup>25</sup> (VELASCO JR, 2007). Persistiram, entretanto, problemas como a bitributação em relação à Tarifa Externa Comum (TEC). Na relação com a vizinha Argentina, iniciativas como o Mecanismo de Adaptação Competitiva (que prevê salvaguardas sem contrapartida brasileira, mas segundo critérios estabelecidos) visam a conferir maior equilíbrio às relações comerciais. Às relações em eixos, construídas em torno do interesse econômico pelo desenvolvimento e da complementaridade econômica, soma-se a coordenação política e macroeconômica (CERVO, 2008).

A Iniciativa de Integração Regional da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), lançada em 2000 (ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, portanto) na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul é outro exemplo de como o componente estrutural assumiu maior importância na perspectiva regional do governo Lula. Inicialmente lançada com a expectativa de se constituir como mecanismo de integração política e de alternativa à ALCA, a Cúpula restringiu-se ao escopo da integração de infraestrutura, que resultou na IIRSA (ALBUQUERQUE, 2009-2010). A IIRSA parte da premissa de que, para aumentar a integração entre os países, mais importante que baixar tarifas é diminuir os custos energéticos e de transporte. Apesar do grande número de operações previstas inicialmente (514) e o grande volume de recursos disponibilizados (US\$ 70 bilhões), 60% dos projetos são iniciativas nacionais cujos impactos afetam os países vizinhos, e apenas dois projetos envolvem os 12 países (ARAÚJO JR, 2009-2010).

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) também nasceu com o objetivo de promover a integração produtiva, energética e de infraestrutura, embora sem

---

<sup>24</sup> Destacam-se duas iniciativas: a instalação, pelo Protocolo de Olivos de 2002, do Tribunal Permanente de Revisão, que passou a ser responsável por decidir sobre os recursos contra decisões nos tribunais *ad hoc*; a criação do Parlamento do MERCOSUL em 2007, em substituição à Comissão Parlamentar conjunta, como proposto pelo Brasil, e com previsão de eleições diretas em todos os países para o ano de 2014.

<sup>25</sup> A instituição do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2006, por meio da decisão CMC18/05, foi a principal iniciativa tomada com esse fim. O FOCEM busca atuar em quatro grandes áreas: a melhoria da infraestrutura e da logística, com o Programa de Convergência Estrutural; a integração e o desenvolvimento das cadeias produtivas, com o Programa de Desenvolvimento da Competitividade; a qualificação dos indicadores sociais, com o Programa de Coesão Social; e o aprimoramento da gestão e das normas regionais, com o Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. O Brasil arca com 70% dos recursos, a Argentina com 27% (podendo sacar apenas 10% cada), enquanto o Uruguai deposita 2% (e pode retirar até 32%), e o Paraguai deposita 1% e tem direito a 48% dos recursos. Há que se observar, no entanto, o baixo aporte de recursos previstos: US\$ 100 milhões anuais. (BRASIL, 2011d).

substituir o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN) (CERVO; BUENO, 2011). Destaca-se, no entanto, seu papel político e geopolítico. A organização sucedeu à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 após proposta brasileira. Sobre a UNASUL, argumentam Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno:

Em sentido político, ao tomar decisões por unanimidade entre os Estados-membros, pretende assentar a região no *mapa mundi*, expressar a voz única dos países do multilateralismo e aumentar sua independência política, visto que se constitui com personalidade jurídica internacional. Em sentido geopolítico, embora não seja uma aliança militar, cria o polo de poder regional e confere ênfase à segurança regional, cujos contenciosos são resolvidos pela ação diplomática com base nas doutrinas sul-americanas do direito internacional, o respeito à soberania e à não-intervenção em assuntos internos dos Estados. Afasta, conseqüentemente, a interferência de potências e órgãos externos em sua solução, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) (descartada depois da ruptura de relações diplomáticas entre Venezuela e Colômbia em 2010, o Grupo do Rio e o velho Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, firmado no início da Guerra Fria (2011, p.551).

Nesse sentido, a política externa do governo Lula apoiou o projeto da UNASUL como maneira de reforçar sua posição na região, afastando influências extrarregionais. Além disso, buscou impedir a prevalência de perspectivas mais radicais, como a da Venezuela na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano – a proposta do país vizinho de criar um mecanismo análogo à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi esvaziada.

A UNASUL enquadra-se no projeto de liderança na região defendido pela corrente autonomista do Itamaraty e por lideranças do PT. Com um projeto de liderança mais claro, o MERCOSUL acabaria perdendo espaço para alternativas com viés mais acentuadamente político, como é o caso da UNASUL (SARAIVA, 2010). Tal projeto de liderança teria acarretado, segundo alguns autores, perda de ganhos comerciais (pela opção prioritária pelo viés político) e desconfiança por parte dos vizinhos, enfraquecendo outras agendas, como a da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ALMEIDA, 2010; RICUPERO, 2010b).

Finalmente, cabe observar que a diplomacia de Lula, preocupada com a recuperação das iniciativas de integração regional sul-americanas em um primeiro momento, acabou por dar ênfase, também, à aproximação com o restante da América Latina. Desde 2004, o Brasil é observador junto à Comunidade do Caribe (CARICOM), além de ter incentivado a realização, em 2010, da primeira cúpula Brasil-CARICOM,

em Brasília, da qual resultaram acordos bilaterais em áreas como agricultura, saúde, educação e cultura (BRASIL, 2011d). Convém destacar, igualmente, a realização das Cúpulas da América Latina sobre Integração e Desenvolvimento (2009 e 2010), além do novo mecanismo informal criado a partir delas, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos. Simultaneamente à aproximação política, preocupou-se com a expansão das empresas brasileiras e com a cooperação científico-tecnológica:

The command of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), successfully carried out with concern for economic and social issues, has opened the doors of the Caribbean to Brazil. Not only Haiti but also other countries in the region are receiving attention from the Brazilian government, which provides logistic support for business transactions and investments, especially for oil prospecting and the production of biofuels. (CERVO, 2010, p. 28)

Cabe destacar, nesse sentido, a instalação da Embrapa Américas no Panamá em fins de 2010, com o objetivo de apoiar iniciativas voltadas ao desenvolvimento de competências, à segurança alimentar e à garantia da pauta de exportação nos países da América Central e Caribe e da Região Andina (BRASIL, 2011d). Além disso, a expansão da atuação de empresas como Petrobras, Vale do Rio Doce, Gerdau e Odebrecht, com o apoio do Estado, deu-se não apenas para a América do Sul, mas também para a região da América Central e do Caribe (CERVO, 2008).

O espaço regional constituiu-se, portanto, como arena prioritária de atuação da diplomacia do governo Lula. O fortalecimento do MERCOSUL e de outras instâncias sul-americanas foi visto como passo importante para a realização dos objetivos econômicos e políticos brasileiros. Além disso, expandiu-se o horizonte de integração regional com relação ao movimento iniciado nos anos 1990, integrando-se a América Latina à lógica do regionalismo.

### *1.2. ECONOMIA E COMÉRCIO<sup>26</sup>*

As eleições de 2002 foram marcadas pelos debates sobre a crise que o Brasil vivia desde 1999, na esteira da crise asiática e após a desvalorização do real. Temia-se, naquele momento, que a possível eleição de Luiz Inácio Lula da Silva significasse uma

<sup>26</sup> Optou-se por abordar a reação brasileira à crise internacional de 2008/2009 e a posição do país em relação à ALCA nas seções 5 (Reforma da governança global) e 6 (parceiros tradicionais), respectivamente. Evita-se, assim, a repetição dos temas ao longo do texto, apresentando-os nas seções em que eles são de maior instrumentalidade.

automática decretação de moratória e a adoção de políticas populistas, o que comprometeria o bem-sucedido controle da inflação que se alcançara com o Real (GIAMBIAGI, 2004). Apesar da ênfase, após sua eleição, na mudança de modelo econômico, Lula deu continuidade, de maneira geral, à política macroeconômica de seu antecessor, mantendo o compromisso assumido em sua “Carta aos Brasileiros”, emitida meses antes das eleições (MATTEI; MAGALHÃES, 2010) Dessa maneira, assumiu-se o compromisso com as elites financeiras nacionais e internacionais de manter contratos e a política de combate à inflação baseada em metas inflacionárias e na geração de superávits primários.

A economia brasileira, na década de 2000, manteve seu compromisso com a abertura econômica<sup>27</sup> e tirou vantagem de um cenário externo favorável, com expansão do comércio e dos investimentos internacionais<sup>28</sup>, para melhorar seus resultados<sup>29</sup> (BAUMANN, 2010). Os resultados positivos alcançados influenciaram, de certa maneira, a política econômica adotada a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010), que passou a privilegiar perspectivas mais estatistas. Exemplo disso é a adoção, em seu segundo mandato, do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), com o intuito de manter o crescimento brasileiro por meio da criação de demanda, sobretudo com obras de infraestrutura (MATTEI; MAGALHÃES, 2010). No mesmo sentido, o Estado teve participação ativa no aumento dos investimentos brasileiros no exterior,

---

<sup>27</sup> O grau de abertura da economia, dado pela somatória de exportações e importações em relação do PIB, aumentou de uma média de 18% na década de 1990 para outra de 26% entre 2000 e 2008 (BAUMANN, 2010)

<sup>28</sup> Em grande medida, o aumento no PIB mundial e nos fluxos de comércio esteve condicionado pela expansão das duas maiores economias (Estados Unidos e China), destacando-se o país oriental, que apresentou as maiores taxas de crescimento no período e ampliou seus investimentos externos. Com o aumento da demanda por *commodities*, favoreceram-se países como o Brasil, que viram os aumentos nos preços desses produtos revertidos em números positivos em suas balanças comerciais e no crescimento do PIB (BAUMANN, 2010).

<sup>29</sup> Entre 2003 e 2007, o saldo positivo da balança comercial variou de R\$24 bilhões para R\$46 bilhões. Com a crise de 2008/2009, houve forte retração desses saldos, chegando a pouco mais de R\$11 bilhões em 2010. Os resultados apresentados foram importantes, no entanto, para a manutenção do equilíbrio externo, sobretudo aqueles entre 2003 e 2007, período em que a Conta de Transações Correntes manteve-se positiva. O Brasil favoreceu-se, também, do aumento dos investimentos externos diretos e em carteira, fato possível graças à expansão da economia mundial e do aumento da confiança na estabilidade institucional do país, além das altas taxas de juros brasileiras, no caso dos investimentos em carteira. Entre 2003 e 2006, os investimentos externos diretos no Brasil foram, em média por ano, de US\$18,75 bilhões, enquanto, entre 2007 e 2009, alcançaram média anual de US\$35,3 bilhões. O Produto Interno Bruto, por sua vez, teve crescimento real médio de 4,025% entre 2003 e 2010. Cabe observar, ainda, o acúmulo de reservas internacionais em relação à dívida externa líquida do Brasil entre 2007 e 2010, fato importante no enfrentamento da crise de 2008/2009. Para mais informações, consultar o sítio do MDIC: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>> e do Banco Central: <<http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>>, além da publicação “Conhecendo o Brasil em números”, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, listada entre as obras consultadas ao final da dissertação.

seja por meio do incentivo a empresas ou por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os investimentos diretos no exterior apresentaram, por exemplo, um crescimento médio de 14% ao ano entre 2005 e 2010 (BRASIL, 2010a). Apesar da relativa mudança, não se abandonou a política de controle da inflação baseada em juros altos e metas de inflação<sup>30</sup>.

Em relação às negociações comerciais, o governo Lula manteve as estratégias de que se lançou mão nos anos 1990, segundo João Paulo Cândia Veiga (2005): prioridade conferida às negociações multilaterais e aposta inequívoca no sentido estratégico do MERCOSUL e na América do Sul. Concentrar-se-á, nesta seção, nas negociações multilaterais, uma vez que o tema do regionalismo foi previamente desenvolvido.

A Rodada Doha, iniciada em 2001, por ocasião da Conferência Ministerial de Doha, é a primeira rodada da OMC. A também chamada “Rodada do Desenvolvimento” tem como principais temas: 1) agricultura; 2) Non-Agricultural Market Access (NAMA) (OMC, 2001). Destaca-se a formação do G-20 comercial, na conferência ministerial de 2003, cujo núcleo duro é formado por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul (JAKOBSEN, 2005). Com a formação do G-20, a tomada de decisões não mais se restringiria a pequeno grupo de países desenvolvidos – o Quad, formado por Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá (CERVO; BUENO, 2011).

O embate entre os dois grupos arrastou-se durante os dois mandatos de Lula, permanecendo o impasse até os dias atuais. Apesar dos avanços conseguidos em momentos específicos, como em agosto de 2004, com a concordância dos Estados Unidos e da União Europeia em relação à volta do termo “subsídios agrícolas” ao acordo em negociação, não se chegou a conclusão exitosa da rodada<sup>31</sup>. Há que se observar, no entanto, que certo descompasso dentro do próprio G-20 foi responsável pela interrupção das negociações. Houve divergência, sobretudo entre Brasil, China e Índia, com relação às salvaguardas especiais para produtos agrícolas. O mecanismo compreende o acionamento de gatilho, ou seja, em situações em que o preço do produto importado está muito abaixo do similar nacional, os países podem lançar mão de salvaguarda mediante o aumento da tarifa de importação. A divergência se dá,

---

<sup>30</sup> A taxa de inflação média anual entre 2007 e 2010 foi de 4,81%, enquanto entre 2004 e 2006, de 5,9%. Cabe observar que se optou pela exclusão da taxa do ano de 2003 na comparação realizada, haja vista os efeitos distorcidos que se produziram pela incerteza com a eleição de Lula. Para mais informações, consultar o índice nacional de preços ao consumidor amplo no período :<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Precos\\_Indices\\_de\\_Precos\\_ao\\_Consumidor/IPCA\\_E/Fasciculo\\_Indicadores\\_IBGE/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Precos_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA_E/Fasciculo_Indicadores_IBGE/)>.

<sup>31</sup> Para mais informações, consultar a Declaração Ministerial de Doha, disponível, na íntegra, em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm)>

justamente, em relação às condições de acionamento desse gatilho, uma vez que a criação do mecanismo é ponto pacífico desde a ministerial de Hong Kong. Como o Brasil possui agricultura com alto grau de competitividade, diferentemente da China e da Índia, tendeu a posição mais próxima de países desenvolvidos exportadores de alimentos, como os Estados Unidos. (BERLINCK, 2008).

Convém observar, ainda, a posição do Brasil com relação a outras coalizões no âmbito da OMC. Desde a criação do G-20, ocorreram dificuldades na aproximação do Grupo de Cairns, pela diferença de posições e de interesses entre os atores. O G-20 é composto apenas por países em desenvolvimento, enquanto Cairns é integrado tanto por países ricos, como Canadá e Austrália, quanto por países pobres, como o Paraguai e a Colômbia. Se, por um lado, o governo brasileiro procurou estabelecer pontos de contato e de articulação de interesses com o Grupo de Cairns, por outro, também procurou apoio perante o G-90, grupo de países contrários às negociações de temas como compras governamentais e investimentos (VIZENTINI, 2006).

O Brasil teve, também, participação ativa no sistema de solução de controvérsias da OMC, postura condizente com sua tradição de privilegiar a solução pacífica de controvérsias e o multilateralismo. De 428 controvérsias, o Brasil participou de 106 casos, sendo 25 como demandante, 14 como demandado e 67 como terceira parte (PEREIRA; COSTA; ARAÚJO, 2012). No período 2003-2010, a atuação da diplomacia brasileira no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC resultou em ganhos em contenciosos que envolveram setores exportadores brasileiros dinâmicos, como o siderúrgico (Emenda Byrd e salvaguardas americanas sobre certos produtos siderúrgicos). Destaca-se o contencioso do algodão com os Estados Unidos, caso em que o Brasil, após obter decisões favoráveis em todas as instâncias, foi autorizado a suspender concessões nas áreas de bens e também na de propriedade intelectual. Após acordo com os Estados Unidos, que previa, por exemplo, o apoio à cotonicultura no Brasil, decidiu-se por não retaliar (AZEVEDO, 2010).

### *1.3. NOVOS TEMAS: DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE*

Nesta seção, apresenta-se a perspectiva brasileira sob o governo Lula do que se convencionou chamar de novos temas, ou seja, aqueles que ganharam maior destaque na agenda internacional no pós-Guerra Fria, ou, como argumenta Amado Luiz Cervo, que “[...] foram retirados da camisa de força que os prendia ao sistema bipolar leste-oeste” (2006, p. 7). Deu-se continuidade, no governo Lula, ao engajamento nas discussões

multilaterais sobre direitos humanos e meio ambiente, tendo sido os dois temas destacados no discurso de posse do chanceler Celso Amorim (2003):

O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. Incentivaremos a promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação. Lutaremos para viabilizar o desenvolvimento sustentável e para eliminar a pobreza. Apoiaremos a cooperação internacional para o meio ambiente, em especial a implementação do Protocolo de Kyoto e da Convenção de Biodiversidade.

Antônio Augusto de Cançado Trindade (2006) considera o ano de 1985 o divisor de águas na agenda brasileira de direitos humanos. A partir da redemocratização, o Brasil aderiu aos principais tratados concernentes ao tema, modificando o posicionamento brasileiro. O Brasil ratificou, por exemplo, os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos e Sociais, da ONU, em 1992, bem como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, tendo reconhecido a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CANÇADO TRINDADE, 2006). O governo Lula herdou, portanto, esse arcabouço normativo, bem como aderiu a outros instrumentos, a exemplo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos de Pessoas com Deficiências, primeiro tratado a ser incorporado com *status* de emenda constitucional.

No âmbito multilateral, o Brasil participou ativamente das discussões sobre reforma da ONU que tiveram como resultado a criação do Conselho de Direitos Humanos, órgão para o qual foi eleito em 2006 e reeleito em 2008 (BRASIL, 2011d). Na perspectiva brasileira, a criação do Conselho traria transparência e visibilidade, uma vez que estaria submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e não ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Além disso, o método de escolha na extinta Comissão – votos por regiões na eleição de membros – comprometia a defesa dos direitos humanos, sendo a escolha pela AGNU mais adequada (AMORIM, 2009). Além disso, o Brasil propôs, ainda no âmbito da Comissão, o Mecanismo de Revisão Periódica Universal, a que se submeteriam todos os países das Nações Unidas, acabando com a seletividade prévia (BRASIL, 2011d).

Apesar da contribuição para a formação do novo órgão, houve casos em que a posições brasileiras enfraqueceram a capacidade do Conselho em atuar diante de

violações no mundo. Na questão de Darfur, por exemplo, o governo brasileiro alinhou-se à China, contribuindo para amenizar as pressões sobre Cartum, mesmo diante de evidências apresentadas (MAGNOLI, 2008). No caso da Coreia do Norte, mesmo com as indicações do relator da ONU no país, o Brasil absteve-se na votação de resolução de 2009 do CDH que reconhecia as violações e renovava o mandato do relator especial. Apenas em 2010, com a insustentabilidade da situação, o Brasil posicionou-se favoravelmente a nova resolução sobre o país asiático (ASANO; NADER, 2010).

O Brasil procurou equilibrar a defesa da soberania – parte da tradição diplomática brasileira – e dos direitos humanos. Dessa maneira, defendeu o diálogo como forma de promoção dos direitos humanos e de solução pacífica de controvérsias, advogando pela solução militar apenas em último caso. Simultaneamente, buscou engajar-se ativamente na promoção dos direitos humanos e da democracia, colocando em prática o conceito de não-indiferença, que compreende o engajamento no auxílio sempre que solicitado, para a consolidação de ambiente democrático, mas sem a interferência em assuntos internos (SEINTENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007). Dessa maneira, observou-se uma retomada da participação brasileira, durante o governo Lula, nas operações de paz da ONU: entre 2003 e 2010, o Brasil passou da 47ª posição para a 12ª entre os maiores contribuintes com tropas (BRASIL, 2011d). No comando militar da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, procurou tratar a questão da estabilização interna de maneira integrada com a promoção dos direitos humanos e da democracia (DINIZ, 2006).

Tal perspectiva alinha-se à abordagem mais ampla dos direitos humanos defendida pela diplomacia brasileira no governo Lula. Segundo a visão brasileira, seria necessário integrar o desenvolvimento à defesa da democracia e dos direitos humanos, o que seria possível apenas com o combate da ordem internacional injusta existente (CERVO; BUENO, 2011). Embasado nas políticas internas que se adotaram a partir do governo, como os programas Fome Zero e Bolsa Família, Lula assumiu o desenvolvimento social como tema da agenda internacional (PENNA FILHO, 2006; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). Além disso, a alta competitividade da agroindústria brasileira e o sucesso em reduzir a pobreza (inclusive no campo, por meio da agricultura familiar) foram credenciais do Brasil para a atuação e o fornecimento de cooperação a outros países (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

O Brasil buscou integrar à agenda do combate à fome e da promoção do desenvolvimento a questão ambiental (CERVO, 2010). Na visão da diplomacia

brasileira, seria possível combater, simultaneamente, a devastação do meio ambiente, a insegurança alimentar e a pobreza. No continente africano, por exemplo, o Brasil coordena suas ações por meio do escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) aberto em 2006 em Gana. O governo brasileiro fornece apoio técnico a agricultores de diversos países, como Moçambique, Chade, Mali e Senegal, transferindo tecnologia e capacitando a mão de obra local (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012). Em Senegal, por exemplo, iniciou-se projeto para o aumento da eficiência da produção de arroz, visando à diminuição de importações de alimentos pelo país e à preservação do meio ambiente. Além disso, o incentivo à agricultura familiar, tomando-se como referência a experiência brasileira, serviria como forma de diminuir as desigualdades no campo<sup>32</sup>. Houve esforço da diplomacia brasileira, também, na difusão dos biocombustíveis, o que se buscou tanto nas negociações multilaterais quanto na cooperação (bilateral ou trilateral) com outros países (VIOLA, 2009a).

Nas negociações multilaterais, o governo Lula deu continuidade à mudança de perfil iniciada entre o final dos anos 1980 e o começo dos anos 1990 – de um país de veto para um país promotor de debates e vinculado aos principais instrumentos multilaterais (BARROS-PLATIAU, 2010). A clivagem Norte-Sul pautou, em grande medida, a atuação brasileira nos diferentes tabuleiros de negociações sobre temas ambientais, guiando-se pelo princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”<sup>33</sup>. Na questão de diversidade biológica e acesso a recursos genéticos, por exemplo, foi constante a defesa, ao lado de outras nações emergentes, da soberania sobre os recursos naturais e do direito sobre os lucros advindos de pesquisas com as espécies encontradas em seus territórios (BARROS-PLATIAU, 2006).<sup>34</sup> Houve, no

---

<sup>32</sup> A cooperação prestada em diferentes países foi importante para a conquista de apoio na eleição de José Graziano como diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), cuja candidatura foi lançada durante o governo Lula. Para mais informações, consultar: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-06-26/graziano-e-eleito-diretor-geral-da-fao>>.

<sup>33</sup> Esse princípio, consagrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, pressupõe que a ação para combater as mudanças climáticas – e, de maneira geral, os danos ambientais – deve ser comum a todos os Estados, mas que aqueles de industrialização mais antiga possuem maiores responsabilidades, haja vista sua maior contribuição histórica para os problemas ambientais.

<sup>34</sup> O grupo Megadiversos Afins foi o espaço preferencial para a atuação brasileira em relação a esse tema. Criado em 2002, ele congrega África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Índia, Indonésia, Quênia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Filipinas, República do Congo e Venezuela, que detêm, em conjunto, 70% de toda a biodiversidade do planeta. Merece destaque a atuação do grupo na negociação do Protocolo de Nagoia, que, apesar de não vinculante, constrói relação em que a soberania é respeitada. O documento estabelece que deve haver transparência sobre as atividades realizadas e que os países devem ter benefício direto sobre os produtos comercializáveis resultantes. Além disso, o benefício da comercialização de espécies deve ser compartilhado, também, com comunidades responsáveis por descobertas. Para mais informações, consultar: <<http://www.brasil.gov.br/>>

entanto, uma atenuação dessa clivagem ao longo da década de 2000, formando-se e reestruturando-se grupos de negociação à medida que as negociações avançavam, como no caso das discussões sobre mudanças climáticas.

O Brasil, país de industrialização recente, não foi incluído no Anexo 1 da Convenção de Mudanças Climáticas de 1992. Houve mudança, porém, no perfil das emissões entre a formação do regime de mudanças climáticas e o período abrangido pelo governo Lula, em certa medida, por causa do desenvolvimento dos países emergentes<sup>35</sup>. Dessa maneira, percebe-se, também, certa modificação da posição brasileira. O Brasil passou a fazer parte do problema de maneira mais direta, e começou a propor soluções mais concretas (VIOLA, 2009a). Cabe destacar, nesse sentido, a participação brasileira nas negociações do protocolo que substituiria Quioto (cujo prazo expirou em 2012).

Segundo Viola (2009a), as negociações sobre mudanças climáticas avançaram, nos anos 2000, no sentido de maior plurilateralização, predominando acordos entre grupos menores de países. Na Conferência entre as Partes de Copenhague (COP XVI), destacaram-se as negociações entre o BASIC, grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China, e os Estados Unidos, que resultaram em acordo formalmente aceito em 2010, na cúpula de Cancún, e que não previa metas definidas para os países desenvolvidos, apenas um limite de 2°C para o período posterior de compromissos (BBC, 2009).

Internamente, o Plano Nacional de Mudanças Climáticas estabeleceu meta de redução de desmatamento de 70% até 2017 (VIOLA, 2009b). Além disso, o Plano compreende metas voluntárias para a diminuição das emissões de gases do efeito estufa, apresentando certa flexibilização da posição brasileira. Convém observar, no entanto, que tais metas não vinculam o país, além de ter como referência os valores que seriam emitidos caso não se tomasse qualquer ação, o que dificulta a verificação de resultados (VIOLA, 2009b).

---

noticias/arquivos/2010/10/29/onu-aprova-em-nagoya-protocolo-que-garante-reparticao-dos-beneficios-pelo-uso-da-biodiversidade>

<sup>35</sup> Enquanto a China passou os Estados Unidos como maior emissor de gases do efeito estufa, o Brasil chegou ao sexto lugar. Há que se observar, porém, que as emissões brasileiras advêm, sobretudo, do desmatamento, uma vez que o país possui matriz energética relativamente limpa. Para mais informações, consultar: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1015595-cinco-paises-geram-metade-dos-gases-estufa-brasil-e-o-6-emissor.shtml>>.

#### *1.4. SEGURANÇA INTERNACIONAL*

Na área de segurança internacional, percebem-se dois momentos distintos na política externa do governo Lula. O primeiro mandato (2003-2006) é pautado por uma política de segurança mais reativa, mantendo-se as diretrizes dos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso. Essa postura reativa se fez sentir, sobretudo, na tentativa de estabilizar conflitos nos vizinhos e na oposição à perspectiva norte-americana de guerra ao terror (VILLA; VIANA, 2010). Em seu segundo mandato (2007-2010), por outro lado, buscou-se exercer papel mais ativo, como no engajamento para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano e nas negociações com o Irã em relação a seu programa nuclear (VILLA; VIANA, 2010).

O Brasil liderou, já no ano de 2003, a criação do “Grupo de Amigos da Venezuela”. O grupo, formado pela OEA e por Chile, Estados Unidos, México, Portugal e Espanha auxiliou o processo de estabilização no país vizinho, após a tentativa de golpe, em 2002, contra Hugo Chávez. Dessa maneira, ficou demonstrada, já de início, a intenção brasileira em auxiliar na manutenção da estabilidade na região (CARVALHO, 2003). O mesmo ocorreu na crise interna boliviana, em que o Assessor para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, facilitou as negociações que levaram à renúncia do presidente Sanchez de Lozada (CARVALHO, 2003), e nas negociações para a concessão de asilo político ao presidente equatoriano Lucio Gutiérrez, em 2005.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 e a reação da política externa norte-americana a esse acontecimento colocaram o terrorismo em evidência na agenda internacional do início do século XXI (VIOLA, 2005). O Brasil, embora demonstrasse disposição em cooperar na luta contra o terrorismo, não acreditava que a securitização do tema fosse a maneira mais eficiente de combatê-lo, tendo o presidente Lula criticado, no início de seu mandato, a guerra do Iraque. No discurso de abertura da LX Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2005, Celso Amorim ressaltou que:

A luta contra o terrorismo não pode ser vista estritamente em termos de repressão por instituições policiais. Não podem tampouco tais ações resultar em mortes tão absurdas e indiscriminadas como as provocadas pelo próprio terrorismo. Apesar de não haver vínculo automático entre pobreza e terrorismo, problemas socioeconômicos severos - em particular, quando combinados com a ausência de liberdades civis e políticas - são fatores que podem expor as comunidades a atitudes extremas de grupos fanatizados.

O combate ao terrorismo – e ao tráfico de drogas, de maneira análoga – na América do Sul, da mesma maneira, não deveria ser pautado pela militarização dos conflitos, mas sim pela cooperação entre os países e na promoção do desenvolvimento, indiretamente. Na região da tríplice fronteira, por exemplo, o Brasil afastou as pressões americanas. Embora não identificasse a região como foco de ação de grupos terroristas, buscou implementar, em conjunto com Argentina e Uruguai, medidas que visassem à redução de riscos, sobretudo na área de lavagem de dinheiro (BRASIL, 2011d).

Entre 2007 e 2010, não se abandonou o objetivo de manutenção da estabilidade na América do Sul, mas agregou-se perspectiva mais propositiva à ação brasileira, com estratégias de longo prazo. O exemplo mais representativo dessa nova postura foi a proposição de um Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, com o objetivo de preencher o vácuo – tradicionalmente ocupado pelos Estados Unidos – em questões de segurança na América do Sul. Além de reforçar a identidade sul-americana, o órgão traria maior legitimidade e eficiência na solução de conflitos, substituindo a OEA – incapaz de fornecer respostas aos desafios da região como espaço multilateral prioritário (JOBIM, 2008; CEPIK, 2009). A mediação bem-sucedida na crise entre Evo Morales e governadores de províncias do leste do país, em 2008, demonstrou a capacidade da ação conjunta dos países sul-americanos, e a maior disposição do Brasil em ampliar seu escopo de atuação em segurança para além do MERCOSUL (PAGLIARI, 2009).

Durante o segundo mandato houve, igualmente, uma mundialização da agenda de segurança brasileira afirmativa (VILLA; VIANA, 2010). O Brasil defendeu, por exemplo, a entrada de novos atores nas negociações de paz entre israelenses e palestinos, o que traria novas ideias ao processo. Cabe destacar a participação do Brasil na Conferência de Anápolis, em 2007, como único representante sul-americano.

Nas discussões sobre desarmamento, merecem destaque: 1) a recusa ao Protocolo Adicional ao TNP; 2) a pressão sobre os países que possuem armas nucleares na tomada de decisões mais efetivas em direção à desnuclearização; 3) a mediação no acordo com o Irã. O Brasil, parte no TNP desde 1997, opôs-se à adesão a seu protocolo adicional<sup>36</sup>, argumentando que ele abriria possibilidades de violação da soberania

---

<sup>36</sup> Para evitar atividades nucleares clandestinas, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) adotou, na década de 1990, novas regras de salvaguardas contidas no Protocolo Adicional. De acordo com essas novas regras, a Agência poderia inspecionar não apenas as instalações declaradas pelo país (como se fazia pelo regulamento prévio), mas também aquelas que fornecem equipamentos e produtos às instalações nucleares propriamente ditas.

brasileira. Além disso, prejudicaria a Estratégia de Defesa Nacional preparada pelo Ministério da Defesa e aprovada pelo Congresso Nacional.<sup>37</sup> José Goldemberg (2010) discorda dessa posição e ressalta que são as suspeitas levantadas pela não adesão que criam dificuldades para a transferência de tecnologia.

O Brasil faz parte, desde a VI Conferência de Exame do TNP, em 2000, da Coalizão Nova Agenda para o Desarmamento Nuclear<sup>38</sup>, grupo que defende a necessidade de desarmamento dos países nuclearizados, previsto no artigo VI do tratado. Durante o governo Lula, foram realizadas duas conferências de exame (em 2005 e em 2010). Na VIII Conferência de Exame do TNP, os países nuclearizados comprometeram-se com o desarmamento, embora de maneira genérica, além de se terem reafirmado os 13 passos concretos para o desarmamento, adotados na conferência de 2000 (DUARTE, 2010).

Em relação ao Irã, o Brasil defendeu o direito do país em desenvolver energia nuclear para fins pacíficos, além de mostrar-se contrário às sanções impostas pelos países europeus e pelos Estados Unidos (individualmente ou com o voto favorável no CSNU). Em maio de 2010, o país assinou acordo com Irã e Turquia para que 1200 kg de urânio fossem levados para enriquecimento no último país. O intuito era criar confiança entre o Irã e o G5 +1, que compreende os cinco membros permanentes do CSNU (Rússia, China, Estados Unidos, França e Reino Unido) e a Alemanha. O acordo não foi, porém, bem aceito pelo grupo, o que se demonstrou com a posterior adoção de nova rodada de sanções pelo CSNU. A participação do Brasil nesse processo não teria trazido benefícios para o país (pelo contrário, teria trazido danos a sua imagem), além de ter destoado do envolvimento discreto, prudente e periférico do país nas negociações no Oriente Médio (AZAMBUJA, 2010).

Conforme se expôs na terceira seção deste capítulo, o Brasil aumentou sua participação nas operações de paz ao longo dos anos 2000. O engajamento na MINUSTAH, cujo comando militar é exercido pelo Brasil, demonstrou a disposição do

---

<sup>37</sup> A Estratégia Nacional de Defesa foi preparada por comitê integrado pelos ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assessorados por seus respectivos estados-maiores. O plano enquadrou-se no objetivo de repensar a política de defesa brasileira, importante, de acordo com o pensamento de diferentes setores do governo Lula, na defesa dos interesses de um país com cada vez maior presença no mundo (JOBIM, 2008). Entre as iniciativas apresentadas, constam: 1) completar o programa do submarino de propulsão nuclear; 2) nacionalizar completamente o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível nuclear e o enriquecimento de urânio e 3) projetar e construir reatores nucleares. Para mais informações, consultar: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>

<sup>38</sup> Compõem a coalizão, ao lado do Brasil: África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia.

país em assumir maiores custos, com o intuito de afirmar um papel mais ativo no sistema internacional. A expressão desse protagonismo passaria, na perspectiva da diplomacia do governo Lula, pela conquista de um assento permanente no CSNU, tema que será abordado na próxima seção.

### *1.5. REFORMA DA GOVERNANÇA GLOBAL: A ONU, O G-20 FINANCEIRO E AS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS*

Entre 2003 e 2010, a diplomacia brasileira destacou, constantemente, a necessidade de reforma da governança global<sup>39</sup>, de modo a torná-la mais democrática. As mudanças ocorridas desde a fundação das principais organizações internacionais responsáveis pela criação de normas e de estratégias para o combate dos problemas globais fariam necessário dar maior voz a outros Estados, bem como ampliar o escopo conceitual de temas como segurança. Destaca-se, no período compreendido, a atuação brasileira nas discussões sobre a reforma da ONU (sobretudo em relação a seu Conselho de Segurança) e sobre a reforma do sistema financeiro internacional (que compreende o ganho de importância do G-20 e os debates sobre reforma do FMI e do BM).

As discussões acerca da necessidade de reforma da ONU resultaram, em 2004, na convocação do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, pelo então secretário-geral Kofi Annan. O painel foi convocado em meio à percepção da ineficiência da organização frente a novos desafios e à inadequação de sua estrutura, perspectiva reforçada pelo início da guerra do Iraque, em 2003 (BAENA SOARES, 2005). Embasado no documento final do Painel, intitulado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” e no relatório “Investindo no Desenvolvimento: um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, ambos de 2005, Annan elaborou o relatório “Um conceito mais amplo de liberdade”. (BAENA SOARES, 2005).

O relatório defendeu uma visão integrada entre segurança, desenvolvimento e direitos humanos, além de uma revisão ampla na estrutura da ONU, contando, portanto, com o apoio brasileiro. O enfrentamento dos problemas na área de segurança internacional não deveria compreender apenas os conflitos internacionais, devendo encampar desde o terrorismo até a pobreza, adaptando-se à realidade pós Guerra Fria. A

---

<sup>39</sup> A governança global compreende as organizações, os instrumentos de política, os mecanismos de financiamento, as normas e os procedimentos envolvidos no esforço coletivo dos Estados para solucionar problemas que vão além de suas capacidades individuais (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006).

Comissão da Construção de Paz deu maior institucionalidade a essa visão, e o Brasil apoiou sua criação (AMORIM, 2005b). Na área de direitos humanos, o Brasil apoiou a substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho, apesar de o Brasil ter defendido que a vinculação direta à AGNU deveria ser feita de maneira gradual.

Uma reforma eficiente da ONU dependeria, na visão brasileira, do sucesso em implementar a reforma do único órgão capaz de emanar decisões obrigatórias para os membros das Nações Unidas: o Conselho de Segurança. Celso Amorim (2005b) observa que:

A situação atual do Conselho expõe, com efeito, um grave e crescente descompasso: a expansão das atribuições do órgão para tratar de temas como terrorismo e não-proliferação, sem a contrapartida da revisão dos desequilíbrios em sua representatividade tenderia a agravar os questionamentos que se fazem a respeito de suas ações (ou inação) e comprometer-lhes a eficácia..

Nesse sentido, reformar o Conselho de Segurança seria necessário para garantir a eficácia e a legitimidade de suas ações. O Brasil, representante dos países em desenvolvimento e da região sul-americana, contribuiria para diminuir esse déficit de legitimidade (VILLA; VIANA, 2010). O pleito por uma vaga permanente no Conselho não foi inaugurado pelo governo Lula; remonta, na verdade, ao governo de Itamar Franco (1992-1994). No entanto, o enfoque conferido pelo governo Lula representou ruptura: tomou-se a ordem internacional como transitória e com traços de multipolaridade, e a reforma do CSNU como essencial para a garantia de sua legitimidade (ARRAES, 2006).

Diante disso, o país buscou aproximar-se de países ao norte e ao sul que lhe garantissem maiores chances de sucesso na busca por um assento permanente. Brasil, Japão, Alemanha e Índia<sup>40</sup> formaram, em 2004, o chamado G-4. A proposta do grupo é de aumento de 10 membros (de 15 para 25), sendo seis permanentes (dois países africanos, dois asiáticos, um da Europa Ocidental e um da América Latina) e quatro não-permanentes (um africano, um asiático, um da América Latina e um da Europa

---

<sup>40</sup> Ao lado da África do Sul, Brasil e Índia formam, ainda, o grupo IBAS, em que se mantém diálogo para a reforma do CSNU. O grupo buscou trabalhar em conjunto com o G-4, porém algumas diferenças de posição entre a África do Sul – de um lado – e Brasil e Índia – do outro – impediram maior coordenação. Enquanto o G-4 dispôs-se a discutir o veto para os possíveis novos membros, a União Africana (cuja posição foi seguida pela África do Sul) mostrou-se inflexível. Para mais informações, consultar: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-07-17/brasil-india-e-africa-do-sul-se-unem-para-pedir-reforma-das-nacoes-unidas>>.

Ocidental). Em 2006, o Japão anunciou sua saída do grupo, mas acabou por retomar as negociações em julho de 2007 durante encontro em Nova Iorque. A iniciativa não teve, no entanto, resultados concretos, enfrentando a resistência de países como a China, membro permanente do CSNU, e do Grupo Unidos pelo Consenso, composto por países que contestam a liderança dos quatro Estados<sup>41</sup> (VIZENTINI; SILVA, 2010). Há que se observar, no entanto, a relativa mudança de posicionamento argentino com relação ao Brasil: apesar de não se ter declarado apoio ao pleito brasileiro, houve, no governo de Cristina Kirchner, maior debate sobre as vantagens que a conquista do país vizinho representaria para o país. Dessa maneira, observou-se maior pragmatismo na condução do tema em relação ao governo de Néstor Kirchner, apesar de não ter havido maior inflexão no plano multilateral (LESSA, 2010).

A falta de legitimidade foi apontada pelo Brasil, igualmente, como um problema para o sistema financeiro internacional. O FMI e o Banco Mundial, agências especializadas da ONU<sup>42</sup>, têm origem nos acordos de Bretton Woods, logo após a Segunda Guerra Mundial. Suas estruturas se assemelham, havendo um Conselho de Administração, composto por todos os Estados-Membros, e um Conselho Diretor, composto por vinte e quatro membros. A tomada de decisão ocorre através de voto ponderado – com a adição de partes correspondentes ao capital aportado por cada país (SEINTENFUS, 2003).

As mudanças econômicas ocorridas desde a fundação das organizações não foram acompanhadas por uma adaptação institucional, segundo a perspectiva brasileira. Nesse sentido, seria necessário aumentar o poder de decisão de países emergentes, que passaram a ter maior participação no PIB mundial desde a fundação dessas instituições<sup>43</sup>. Além disso, a reação à crise econômica de 2008/2009 demonstrou a estabilidade econômica de países como o Brasil<sup>44</sup>, além da necessidade de se redefinirem as estratégias que ganharam espaço nos anos 1990. Nesse sentido, o diálogo entre maior número de países seria necessário para enfrentar a crise que, diferentemente

---

<sup>41</sup> O grupo “Unidos pelo Consenso” é composto por Itália, Canadá, Espanha, México, Argentina, Coreia do Sul, Indonésia, Colômbia, Paquistão, Costa Rica, Malta e San Marino.

<sup>42</sup> As agências especializadas da ONU são aquelas criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional e conexos, como se lê no artigo 57 da Carta das Nações Unidas. Tais instituições não fazem parte do organograma da ONU, mas a ela se vinculam por acordo específico.

<sup>43</sup> Convém observar, nesse sentido, a diminuição da participação de Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão, entre 1980 e 2008, de 53% para 41% do PIB mundial, segundo dados do Banco Mundial. Para mais informações, consultar: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>.

<sup>44</sup> Após retração de 0,2% do PIB em 2009, o Brasil apresentou crescimento de 7,5% em 2010. Para mais informações, consultar: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>.

daquelas ocorridas nos anos 1990, teve início não em economias emergentes, mas no centro da economia mundial, os Estados Unidos.

O Brasil defendeu, ao lado de outros países emergentes, a mudança do centro das discussões sobre o sistema financeiro internacional. Nesse sentido, conseguiu-se elevar o G-20 Financeiro ao patamar de fórum principal na prevenção e solução de crises financeiras e na adoção de padrões e de regras internacionais sobre regulação financeira<sup>45</sup>. O G-20 foi criado em 1999 com o objetivo de ampliar o diálogo com os países emergentes, cujas economias haviam sido impactadas por crises financeiras durante a década de 1990<sup>46</sup>. O G-8<sup>47</sup> permaneceu, no entanto, como principal fórum de diálogo até o final da década de 2000. Em novembro de 2008, ocorreu a primeira cúpula do G-20 com representação de Chefes de Estado e de Governo. Na Cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009, o grupo foi reconhecido como central nas discussões sobre questões econômicas e financeiras no sistema internacional.

Desde a cúpula de Washington, a primeira realizada após a crise internacional de 2008, houve maior aceitação, pelos países desenvolvidos, da necessidade de reforma das instituições financeiras internacionais e da adoção de pacotes de estímulo para combater a recessão. Na cúpula de Londres, por exemplo, a declaração final incluiu demanda compartilhada pelo Brasil com outros países emergentes: que os chefes de instituições financeiras internacionais fossem escolhidos em processos abertos, transparentes e meritocráticos<sup>48</sup>. Do compromisso vago em Washington à definição da reforma em Seul<sup>49</sup>, em 2010, debateu-se a ampliação do poder dos países emergentes, sobretudo dos BRICs, no FMI e no Banco Mundial<sup>50</sup>. Em relação às ações adotadas, destacou-se, nas

---

<sup>45</sup> O G-20 seria mais adequado que o G-8 por sua maior representatividade e por seu peso na economia mundial. O grupo reúne as 19 maiores economias do mundo (África do Sul, Argentina, Brasil, México, Canadá, Estados Unidos, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Arábia Saudita, Turquia, Austrália, Rússia, Itália, Reino Unido, Alemanha, França) e a União Europeia. Juntos, os Estados representados no agrupamento respondem por 90% do PIB mundial, 80% do comércio internacional e dois terços da população no mundo. Para mais informações, consultar o sítio eletrônico do G-20: <<http://www.g20.org/index.php/en/g20>>.

<sup>46</sup> Para mais informações, consultar: <<http://www.g20.org/index.php/en/the-origins-and-evolution-of-the-g20>>.

<sup>47</sup> Grupo formado por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, Itália, Canadá e Rússia (cuja adesão permanente se deu em 1997).

<sup>48</sup> Para mais informações, consultar a Declaração de Líderes do G-20 na Cúpula de Londres, disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402-br.html>>. Cabe ressaltar que, apesar da declaração produzida, as eleições de Christine Lagarde para o FMI em 2011, e de Jim Yong Kim para o Banco Mundial em 2012 seguiram a tradição de eleger um europeu para a primeira instituição e um norte-americano para a segunda.

<sup>49</sup> Entre 2008 e 2010, foram realizadas cinco cúpulas do G-20: Washington, em novembro de 2008; Londres, em abril de 2009; Pittsburgh, em setembro de 2009; Toronto, em junho de 2010; Seul, em novembro de 2010.

<sup>50</sup> Essa discussão será apresentada no terceiro capítulo.

reuniões realizadas, a importância não apenas de conter o déficit fiscal<sup>51</sup>, mas, sobretudo, a necessidade de conter o protecionismo e alavancar o crescimento por meio de pacotes de estímulo<sup>52</sup>.

A diplomacia brasileira demonstrou, entre 2003 e 2010, que o objetivo de reformar a governança global – presente em outros momentos de nossa política externa – permanecia um desejo dos países emergentes. O diálogo com países emergentes e com países desenvolvidos mostrou-se relativamente mais bem-sucedido na reforma do sistema financeiro internacional, em que se alcançaram compromissos concretos – diferentemente do que ocorreu em relação ao Conselho de Segurança.

### *1.6. PARCERIAS TRADICIONAIS: EUROPA OCIDENTAL E ESTADOS UNIDOS*

As divergências com os parceiros tradicionais, como no âmbito da Rodada Doha, ou as tendências universalizantes durante o governo Lula não impediram a aproximação com países europeus e com os Estados Unidos. Desenvolveram-se relações maduras, abrindo-se espaço para discordância sem que se prejudicasse o relacionamento.

O compartilhamento de valores, como a defesa da democracia e dos direitos humanos, serviu como ponto de aproximação entre o Brasil e a Europa Ocidental, o que se observa na política externa desde os anos 1990 (CERVO, 2008). Além disso, as perspectivas afins acerca da reforma da governança global aproximaram o Brasil de países europeus, sobretudo da Alemanha – que formou o G-4, ao lado do Brasil – e da França – que lançou, junto com o Brasil, a Aliança pela Mudança em 2009. Essa iniciativa, lançada logo após a eclosão da crise financeira, teria como objetivo mobilizar as demais nações em direção a uma mudança do multilateralismo em seus diversos aspectos: econômico-financeiro, de segurança e ambiental, entre outros. O multilateralismo deveria adequar-se à nova realidade mundial de multipolaridade e de novos desafios, como o terrorismo e o narcotráfico (LULA da SILVA; SARKOZY,

---

<sup>51</sup> Destaque para a cúpula de Toronto, em que se estabeleceu 2013 como o ano limite para a redução dos déficits fiscais pela metade. Para mais informações, consultar a Declaração dos Líderes do G-20 em Toronto, disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicate.html>>

<sup>52</sup> Na cúpula de Londres, encomendaram-se relatórios periódicos sobre o protecionismo nos países à OMC. Além disso, houve concordância em relação à necessidade de ampliar os pacotes de estímulos fiscais. O G-20 ajudaria na recuperação econômica por meio da ampliação do capital disponível (de US\$250 bilhões para US\$750 bilhões). O Brasil concordou em contribuir com US\$10 bilhões, tornando o país credor do FMI, fato que não ocorria desde 1982 (BBC, 2009). Para mais informações, consultar a Declaração de Líderes do G-20 em Londres, disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communicate0402-br.html>>

2009). Na arena da mudança climática, por exemplo, apesar das diferentes perspectivas apresentadas ao longo da década de 2000 (com os países europeus pressionando os países emergentes a aceitarem metas compulsórias), a flexibilização de posições de lado a lado levou a maior entendimento. Nas negociações do protocolo sucessor em Copenhague, por exemplo, Brasil e União Europeia insistiram na manutenção da mesma estrutura de Quioto.

Nas relações bilaterais, destaca-se o relacionamento com Alemanha e França – no plano político e tecnológico, sobretudo – e com Espanha e Portugal – principalmente na área econômico-financeira. O Brasil renovou o acordo nuclear com a Alemanha, e tornou-se o principal comprador de armamentos da França entre 2000 e 2009 (BBC, 2011). Destacam-se, nesse sentido, acordo de 2008 que prevê a construção de cinco submarinos, sendo um deles nuclear, além das negociações para a compra de caças (que ainda não terminaram) (BBC, 2011).

Portugal e Espanha, por outro lado, têm maior destaque pelo aumento do investimento direto no Brasil, sobretudo após as privatizações da década de 1990. Nos anos 2000, o Brasil tornou-se o principal destino do investimento direto tanto de Portugal quanto da Espanha. Além disso, cabe observar que Argentina, Estados Unidos, Espanha, Portugal e Uruguai concentram quase a totalidade do investimento direto brasileiro no exterior que não é direcionado para paraísos fiscais (CORRÊA; LIMA, 2008).

Apesar dos bons indicadores econômicos, inclusive com a manutenção da União Europeia como principal parceira comercial do Brasil – com fluxos comerciais da ordem de US\$80,247 bilhões – e como principal investidora – com investimentos acumulados de US\$170,995 bilhões, até o ano de 2010 – (BRASIL, 2012a, 2012b), houve divergências no plano multilateral de comércio e pouco avanço nas negociações inter-regionais. Tanto na Rodada Doha quanto nas negociações entre MERCOSUL e UE, destacou-se a discordância com relação à agricultura. Os subsídios concedidos pelos governos europeus a seus produtores e os entraves à entrada de produtos agrícolas vindos de fora do bloco, além da perspectiva diferente do Quad foram fatores de afastamento entre Brasil e União Europeia no multilateralismo comercial (CERVO, 2008), como abordado na primeira e na segunda seções deste capítulo.

Não obstante o avanço reduzido nas negociações entre MERCOSUL e União Europeia, houve elevação do diálogo entre Brasil e União Europeia ao nível de parceria estratégica, por ocasião da primeira cúpula Brasil - União Europeia, em 2007. Entre

2007 e 2010, foram realizadas quatro cúpulas, em que foram discutidos temas políticos diversos, como o processo de paz no Oriente Médio, mudanças climáticas, a questão iraniana, além de elementos setoriais, como educação ou aviação (BRASIL, 2011d). Às margens das cúpulas ocorreram, ainda, encontros entre empresários. Antônio Carlos Lessa observa os benefícios dessa elevação do nível de diálogo:

[...] the countries recognized as European Union's strategic partners are indeed privileged political interlocutors, of different statures, but acknowledgedly important for the realization of the interests of Europe's international action. Four of the European Union's strategic partners (Canada, United States, Japan, and Russia) form part of the group of major industrial countries, the Group of 8; three are permanent members of the United Nations Security Council (United States, Russia, and China) [...]  
(LESSA, 2010, p.128)

As relações com os Estados Unidos entre 2003 e 2010 são caracterizadas, por sua vez, pela tônica da afirmação, com posicionamentos altivos que pretenderam demarcar os limites das concessões e os alcances das pretensões brasileiras (HIRST, 2006). De maneira mais específica, podem ser identificados três períodos das relações Brasil - Estados Unidos entre 2003 e 2010, de acordo com as mudanças nas políticas externa brasileira e norte-americana. No primeiro, entre 2003 e 2005, manteve-se o mesmo padrão verificado entre 1999 e 2002, com conflitos localizados e contidos, mas sem progresso significativo. Entre 2005 e 2008, a volta dos Estados Unidos ao multilateralismo, após o desgaste com a Guerra do Iraque, ajudou na reaproximação entre os países. Esse movimento foi aprofundado entre 2009 e 2010, após a crise econômica e a eleição de Barack Obama (PECEQUILLO, 2010).

Entre 2003 e 2005, o governo Bush deu continuidade a uma política externa de distanciamento de seus principais parceiros, tendendo ao unilateralismo. Isso ficou claro, por exemplo, nas negociações na OMC e sobre a ALCA. O Brasil apresentou visão divergente da norte-americana, que pressionava para a liberalização do setor de serviços. Ao mesmo tempo, demandava maior abertura no mercado de produtos agrícolas. A divergência pôde ser sentida ainda mais claramente a partir da Rodada Doha, em que se formou, já em 2003, o G-20 Comercial. Além disso, depois do fim da cláusula de paz<sup>53</sup>, o Brasil começou a acionar o sistema de solução de controvérsias ativamente contra os países europeus e os EUA, obtendo vitória no caso do algodão, por

---

<sup>53</sup> A cláusula da paz corresponde ao artigo 13 do Acordo sobre Agricultura de 1994. Foi estabelecido que nenhum contencioso sobre subsídios agrícolas seria levado à OMC durante os dez anos seguintes. Em troca, os países que praticavam subsídios comprometeram-se a não elevá-los no período.

exemplo (PECEQUILLO, 2010). Nas negociações da ALCA também houve divergências. O governo brasileiro, já a partir de 2003, começou a aventar a possibilidade do estabelecimento de um acordo com regras mais flexíveis, em que cada membro poderia estabelecer o nível de comprometimento que estivesse disposto a realizar na ALCA (ALCA Light), o que acabou encerrando as negociações (VIGEVANI, 2006).

No segundo período (2005-2008), após a re-eleição de Bush e a escolha de Condoleezza Rice para o cargo de secretária de Estado, houve uma volta ao multilateralismo (em um primeiro momento, como reação, mas de maneira mais assertiva, ao final do mandato). Os Estados Unidos começaram um movimento de reaproximação com seus aliados, inclusive com o Brasil (PECEQUILLO, 2010). Foi no ano de 2005 em que se elevou a relação com o Brasil ao nível de Diálogo Estratégico, o que significou que o relacionamento passaria a incluir temas globais. Cabe ressaltar que os Estados Unidos possuem esse tipo de relação apenas com países como China, Índia e Reino Unido (BRASIL, 2011d). Além disso, os Estados Unidos convidaram o Brasil para a Conferência de Annapolis, sobre o processo de paz no Oriente Médio, em 2007, mesmo ano em que foi lançado o Fórum Brasil-Estados Unidos de Altos Executivos (CEO Forum). Percebe-se, assim, a inflexão na política norte-americana, reconhecendo o Brasil como um locutor indispensável e incentivando iniciativas para a promoção e diversificação do comércio e dos investimentos (PATRIOTA, 2008).

Desde 2009, e durante sua campanha em 2008, Barack Obama procurou reverter as políticas de seu antecessor, com o intuito de romper o isolamento norte-americano e recuperar sua liderança. Deu continuidade, assim, ao que Condoleezza Rice iniciou no governo Bush, agregando, no entanto, outras estratégias, como a aproximação com países emergentes, sobretudo por meio do G-20 Financeiro (PATRIOTA, 2009). As guerras no Iraque e no Afeganistão, além dos problemas internos (crise econômica, oposição de Republicanos e dos próprios partidários) acabaram por dificultar maior aproximação (PECEQUILLO, 2010).

No entanto, destacam-se algumas iniciativas no relacionamento bilateral com o Brasil, como o lançamento do Diálogo de Parceria Global em 2010, que visa fomentar as discussões sobre as agendas bilateral, regional e global, com reuniões anuais (BRASIL, 2011d). Apesar das divergências com relação ao Irã, os Estados Unidos convidaram o Brasil para a Cúpula do Desarmamento Nuclear, indicando a maturidade das relações, além de se ter concluído acordo de cooperação em matéria de defesa entre

os dois países, o que não ocorria desde 1952. Com relação à segurança na América do Sul, no entanto, as divergências permaneceram: enquanto o Brasil incentivou iniciativas como a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, os Estados Unidos enfatizaram a necessidade de se tratarem os temas de segurança na OEA, que seria o espaço mais apropriado (PECEQUILLO, 2010).

A política externa do governo Lula não negligenciou, portanto, as relações com parceiros tradicionais, reconhecendo sua importância tanto nas esferas econômica, científico-tecnológica e política. Ao lado do aprofundamento das parcerias tradicionais – dentro de seus limites – no entanto, buscou-se aumentar o escopo de atuação do Brasil, traçando-se a universalização da política externa como objetivo.

### *1.7. O UNIVERSALISMO NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: ÁFRICA E ÁSIA*

A diversificação de parcerias e a universalização da política externa do governo Lula foram impulsionadas, segundo Antônio Carlos Lessa (2010) por três objetivos: 1) a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; 2) valorização das relações econômicas tradicionalmente pouco exploradas (com a África, o mundo árabe e as diferentes sub-regiões asiáticas); 3) a abertura de espaços para a operação de empresas brasileiras, especialmente em setores estratégicos (como petróleo e etanol). Nesse sentido, a diplomacia brasileira buscou, entre 2003 e 2010, tornar a aproximação política com países periféricos um instrumento para o aprofundamento das relações econômicas e dos investimentos brasileiros na África, no Oriente Médio e nos chamados grandes países periféricos (CERVO, 2008).

Segundo José Flávio Sombra Saraiva (2012), o conceito de “África parceira do Brasil Atlântico” norteou a política externa brasileira para a África no governo Lula. Tal conceito compreende a existência de identidade mútua e de aspirações de autonomia decisória, que animaram a diplomacia, os empresários e a sociedade civil organizada. A “África parceira”, que nasceu com a descolonização africana, ganhou novas bases na política africana do governo Lula, compreendendo estratégias concertadas dos interesses nacionais e dos empresários e abandonando-se o discurso culturalista em favor de um discurso mais pragmático e estrutural. O Fórum Brasil-África, que aconteceu em fins de maio de 2003, teria provido de acabamento estratégico o processo decisório (SOMBRA SARAIVA, 2012).

Nesse sentido, o Brasil ampliou o número de embaixadas no continente africano, passando de 17 (em 2002) para 37 (em 2010), movimento acompanhado pelos países africanos, que abriram 17 embaixadas no Brasil no período (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012). Além disso, o Estado logístico deu suporte para a entrada de empresas brasileiras em países africanos, destacando-se a atuação da Vale, da Petrobras e da Odebrecht em países como Nigéria, Moçambique e Angola (CERVO, 2008).

A EMBRAPA abriu escritório em Acra, capital de Gana, no ano de 2006 com mandato de coordenar todas as solicitações de parceiros africanos e contribuir para o desenvolvimento agrícola do continente. A exportação do modelo da agricultura familiar, que combina inclusão social e preservação ambiental serviu, igualmente, aos objetivos do agronegócio brasileiro e do multilateralismo brasileiro (SOMBRA SARAIVA, 2012). Assim, buscou-se o avanço na transformação do etanol em *commodity*, ao mesmo tempo em que se angariou apoio político em organismos como a FAO, cujo resultado mais claro foi a eleição de José Graziano.

O fluxo de comércio cresceu de US\$4 bilhões para US\$ 20 bilhões entre 2003 e 2010 (BRASIL, 2012b). Apesar do avanço, o valor registrado é relativamente baixo, uma vez que os 54 países africanos são responsáveis por apenas 6% dos valores da Balança Comercial brasileira (BRASIL,2012b).

No plano multilateral, o Brasil propôs, em 2005, a criação do mecanismo inter-regional América do Sul-África (ASA), que conta com todos os países da região, além dos representantes da UNASUL e da União Africana. Duas reuniões foram realizadas durante o governo Lula (Abuja, em 2006, e Isla Margarita, em 2009), reunindo setores dos governos responsáveis por diferentes temáticas, como comércio, tecnologia e esportes. Junto à União Africana (UA), o Brasil buscou acompanhar as discussões da instituição e os interesses dos países africanos, desde a reabertura da embaixada brasileira em Addis Abeba, em 2004, tendo o presidente Lula participado da reunião da instituição em 2009 (BRASIL, 2011d). No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), destaca-se a atuação do Brasil na solução da crise institucional em Guiné-Bissau, entre 2009 e 2010 (SOMBRA SARAIVA, 2012).

Outra região que se inseriu na estratégia de diversificação de parcerias foi o Oriente Médio. Entre 2003 e 2010, foram realizadas 10 visitas presidenciais aos países da região (BRASIL, 2011d). Nessas visitas, buscou-se demonstrar o equilíbrio em relação a países com conflitos ou divergências, como na visita ao Líbano e à Síria, em 2003, ou a Israel e à Palestina em 2010. No caso palestino, defendeu-se a solução

negociada, que garantisse a existência dos dois Estados. O Brasil procurou mostrar-se, assim, como interlocutor confiável para ambas as partes incentivando a entrada de novos atores nas negociações de paz como forma de trazer novas ideias. O reconhecimento da Palestina, em dezembro de 2010, não suscitou maiores divergências nas relações com Israel, como ocorreu nas negociações sobre o programa nuclear iraniano.

Entre as iniciativas inter-regionais, destaca-se a Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA), com grande número de países no Oriente Médio. O mecanismo reúne, além dos países sul-americanos e dos países árabes, o Secretariado-Geral da Liga dos Estados Árabes e o Secretário-Geral da UNASUL. Proposta pelo Brasil em 2003, foi criada em 2005, tendo como objetivo o incremento da coordenação política, técnica e cultural. Foram realizadas duas cúpulas até o ano de 2010: em Brasília, em 2005, e em Doha, em 2009 (BRASIL, 2011d).

Cabe destacar, ainda, os acordos comerciais entre o MERCOSUL e os países da região: 1) com Israel, que passou a vigorar a partir de 2010; 2) com o Egito, assinado em 2010; 3) Acordo-Quadro com a Palestina, em 2010. Além disso, iniciaram-se no governo Lula as negociações de Acordo de Livre-Comércio com Síria, Jordânia e o Conselho de Cooperação do Golfo (BRASIL, 2011d).

Segundo Miriam Gomes Saraiva (2007), entre os anos de 1993 e 2006, o Brasil buscou aproximar-se das chamadas potências regionais, buscando incrementar a cooperação Sul-Sul. Durante o governo Lula, esse movimento tornou-se mais claro (CERVO, 2008), ganhando destaque, portanto, os “grandes países periféricos”, que, segundo Samuel Pinheiro Guimarães Neto, são “[...] países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos”<sup>54</sup> (GUIMARÃES NETO, 1999, p.21) Nesse sentido, Lula destacou em seu discurso de posse que a política externa de seu governo buscava aprofundar as relações com grandes nações em desenvolvimento, como China, Rússia e Índia, o que foi reafirmado em seu discurso de posse do segundo mandato (LULA DA SILVA, 2003, 2007).

A China, país com o qual o Brasil mantém parceria estratégica desde 1993, passou a ter não apenas importância política, como ocorreu a partir dos anos 1970, em

---

<sup>54</sup> O conceito foi originalmente elaborado por Gilberto Dupas.

decorrência da cooperação em fóruns multilaterais, mas também econômica, sobretudo a partir da década de 1990 (ALTEMANI, 2004). O comércio bilateral cresceu 780% entre 2003 e 2010, chegando a US\$36 bilhões de dólares em 2009 – ano em que o país oriental tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil (BRASIL, 2012b). Além disso, cresceram os investimentos diretos chineses no Brasil<sup>55</sup>. A evolução positiva do relacionamento econômico-comercial deve-se, em grande medida, pela própria expansão da economia mundial e da economia chinesa, que passou a demandar mais produtos primários para a manutenção de seu crescimento.

Além disso, os dois governos procuraram abrir oportunidades de investimento e de comércio: já em 2004, Lula visitou a China, levando a maior missão empresarial – até então (LESSA, 2010). Além disso, manteve-se diálogo entre diversos setores por meio da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), chefiadas pelo vice-presidente do Brasil e pelo vice-primeiro-ministro da China. Apesar da evolução positiva do comércio e dos investimentos, houve certa repetição do padrão que se observa na pauta com países desenvolvidos, concentrando-se as vendas brasileiras nos produtos primários, e as compras, em manufaturados, o que levou a diplomacia brasileira a demandar atenção dos chineses para o problema (BECARD, 2011).

Com Índia e Rússia, também houve aumento do fluxo comercial, embora de maneira mais tímida. Com a Índia, o intercâmbio comercial triplicou entre 2005 e 2010, chegando a US\$7,7 bilhões em 2010, o que representou em torno de 2% da Balança Comercial brasileira (BRASIL, 2012b). O Acordo de Comércio Preferencial entre MERCOSUL e Índia foi assinado em 2004 e entrou em vigor em 2009, sendo o primeiro passo para um futuro acordo de livre-comércio entre as duas partes (ou entre SACU, MERCOSUL e Índia, como se espera). Com a Rússia, o comércio passou de US\$2 bilhões em 2003 para US\$ 7,5 bilhões em 2010 (BRASIL, 2012b). O Brasil mantém parceria estratégica com os dois países (com a Rússia, desde 2002, e com a Índia, desde 2006). Convém destacar, ainda, a cooperação científico-tecnológica a que se deu continuidade no governo Lula, como na área de medicamentos genéricos, com a Índia, e na área espacial, com a Rússia (com o projeto do Veículo Lançador de Satélite na base de Alcântara, por exemplo) (BRASIL, 2011d).

---

<sup>55</sup> Em 2010, o Brasil foi o principal destino do investimento chinês, totalizando US\$13,7 bilhões. Entre 2006 e 2010, considerando-se os valores acumulados, o Brasil foi o terceiro maior receptor de investimentos chineses, ficando atrás apenas de Austrália e Estados Unidos. Para mais informações, consultar: < [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110410\\_invest\\_china\\_br\\_ss.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110410_invest_china_br_ss.shtml)>

Estabeleceu-se coordenação mais efetiva com os três países no âmbito político. Na busca por uma vaga permanente no Conselho de Segurança, o Brasil aliou-se à Índia na formação do G-4. Na OMC, atuou ao lado de China e de Índia na consolidação do G-20 e na defesa dos interesses dos países emergentes, apesar da falta de coesão que levou ao travamento das negociações, como se apontou na seção 1.2. Com Índia e África do Sul, o Brasil formou, já no ano de 2003, o agrupamento IBAS, cujos pilares são a concertação política, a cooperação setorial e o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza (IBAS, 2003).

No âmbito político o IBAS destaca-se pela coordenação para a reforma da ONU e, mais especificamente, de seu Conselho de Segurança, como ressaltado na seção 1.5. A cooperação setorial, por sua vez, foi designada pelos três países como um instrumento prioritário na promoção do desenvolvimento econômico e social (IBAS, 2003). Finalmente, o Fundo para o Alívio da Fome e da Pobreza, estabelecido no escopo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tem como objetivo auxiliar na implementação dos objetivos do Milênio por meio de projetos em áreas como saúde, educação e segurança alimentar em países de menor desenvolvimento relativo, como Guiné-Bissau e Haiti<sup>56</sup> (VIZENTINI; SILVA, 2010).

Ao lado de Rússia, Índia e China, o Brasil formou, ainda, o agrupamento informal BRIC. De trajetória singular, o grupo teve como origem o acrônimo criado por Jim O'Neill em 2001 e estabeleceu-se como mecanismo político que recebeu atenção dos formuladores da política externa brasileira entre 2003 e 2010, como se verá nos dois próximos capítulos.

---

<sup>56</sup> Os recursos de que dispõe o Fundo são, no entanto, bastante limitados: cada país contribui com US\$ 1 milhão por ano.

## 2. BRIC: DO CONCEITO À COALIZÃO

As semelhanças entre Brasil, Rússia, Índia e China em áreas como demografia e economia já despertavam a atenção de acadêmicos antes mesmo da criação do termo, em 2001, por Jim O’Neill. Na década de 1990, por exemplo, já se reuniam alguns desses países em conceitos surgidos na academia, mas não se vislumbrava a formação de um agrupamento como o BRIC:

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 G-7 (agrupamento formado por Canadá, França, Itália, Alemanha, EUA, Japão e Reino Unido) representava, então, o núcleo duro do poder econômico. (FONTENELE REIS, 2012, p. 34)

A reunião dos quatro países sob um mesmo acrônimo foi ideia exposta pelo economista-chefe da Goldman Sachs em seu artigo “*Building better global economic BRICs*”. É interessante notar, no entanto, que a pujança das economias dos 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 da Goldman Sachs não tardaram em sugerir alternativas ao longo dos anos. No entanto, dessas “marcas”, a única capaz de capturar a imaginação dos mercados e que se sustentou perante o teste do tempo foi a formulação original.” (DAMICO, 2012, p. 266):

As mudanças econômicas e políticas ocorridas desde então colocaram, no entanto, o acrônimo em evidência. O Brasil chegou a ocupar o posto de sexta maior

economia do mundo em 2011, ultrapassando o Reino Unido<sup>57</sup>; a Índia manteve elevadas taxas de crescimento econômico ao longo da década de 2000, sendo a nona maior economia; a Rússia, apesar da maior dificuldade em enfrentar a crise financeira de 2008/2009, conseguiu manter relativa estabilidade econômica, sendo a décima primeira economia no mundo; e a China tornou-se a segunda maior economia e a maior exportadora global em 2010<sup>58</sup>. Somou-se à sigla BRIC o sentido político, com a formação de aliança informal entre os países, que conta com cúpulas de Chefes de Estado e de Governo desde 2009.

Neste capítulo, abordar-se-á a trajetória do BRIC entre 2001 e 2010. Dessa maneira, a análise se estenderá da criação do acrônimo à última cúpula realizada no período do governo Lula (a cúpula de Brasília). Na primeira seção do capítulo, será abordada a dimensão acadêmico-econômica do acrônimo, ao passo que a segunda seção será dedicada a sua dimensão política.

## *2.1. “THE NEW KIDS ON THE BLOCK” OU “ANOTHER BRIC IN THE WALL”? O SURGIMENTO E O QUESTIONAMENTO DO CONCEITO*

Diferentemente de outros conceitos que influenciaram a economia e a política internacionais, como o de “países subdesenvolvidos”, de Yves Lacoste, ou de “Terceiro Mundo”, do economista Alfred Sauvy, o acrônimo BRIC não teve origem na comunidade acadêmica. Foi resultado do trabalho de um grupo de investimentos, a Goldman Sachs, que buscava mapear oportunidades no mercado financeiro nos dez anos seguintes. Assim, Jim O’Neill (2001) previu que a economia dos BRICs crescerá consideravelmente entre 2001 e 2011, sobretudo a da China, o que traria não apenas oportunidades de investimento, mas também questionamentos sobre os impactos das políticas fiscal e monetária dos BRICs no globo.

O economista-chefe da Goldman Sachs chegou a essa conclusão após traçar quatro cenários em que se comparavam as economias dos BRIC e dos países do G-7<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Em 2012, com a desvalorização do Real, o Brasil voltaria ao posto de sétima economia mundial.

<sup>58</sup> Dados de 2011 para PIB nominal, que podem ser conferidos em: <[http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?order=wbapi\\_data\\_value\\_2010%20wbapi\\_data\\_value%20wbapi\\_data\\_value-last&sort=desc&display=default](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?order=wbapi_data_value_2010%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=desc&display=default)>

<sup>59</sup> No cenário A, O’Neill converteu as projeções de PIB nominal de acordo com as taxas de câmbio do final do ano 2000. No cenário B, as projeções do PIB foram convertidas com base nas estimativas de GSDEER/GSDEEMER. No cenário C, novamente se converteram as projeções de acordo com as taxas de câmbio do final do ano 2000, mas assumiu-se que os padrões observados com relação ao PIB nominal manter-se-iam por dez anos. Finalmente, no cenário D, as projeções do PIB são feitas em paridade de

Nos quatro cenários propostos, previu-se que o padrão de baixo crescimento e de baixa inflação permaneceria no G-7, enquanto o de alto crescimento e de baixa inflação nos BRICs também se manteria. Dos quatro países, apenas o Brasil apresentaria crescimento fraco como o do G-7, ao mesmo tempo em que se destaca o desempenho chinês – que, se previa, chegaria à condição de terceira economia sob o cenário C ou até mesmo à de segunda, com o dobro do tamanho da economia japonesa, no cenário D –, como se observa na tabela a seguir:

Tabela 1: Os quatro cenários de Jim O’Neill para o G-7 e para os BRICs entre 2001 e 2011.

Country	Current GDP		PPP		Scenarios							
					A		B		C		D	
USA	1	33.1	1	24.0	1	34.2	1	32.5	1	31.5	1	26.5
Japan	2	15.8	3	8.0	2	11.0	2	10.5	2	9.7	3	7.3
Germany	3	6.3	5	5.0	3	6.1	3	7.7	3	6.6	4	5.6
UK	4	4.7	7	3.4	5	4.6	5	4.8	5	5.2	8	3.6
France	5	4.3	6	3.5	6	4.2	4	5.3	6	4.5	6	3.9
China	6	3.6	2	12.6	4	5.6	5	4.8	3	6.6	2	16.1
Italy	7	3.6	8	3.4	7	3.5	7	4.4	7	3.8	7	3.8
Canada	8	2.3	11	2.2	10	2.4	9	2.3	10	2.1	10	2.5
Brazil	9	2.0	9	2.9	9	2.5	8	2.5	8	3.0	9	3.2
India	10	1.6	4	5.1	8	2.6	10	1.2	8	3.0	5	5.4
Russia	11	0.8	10	2.7	11	1.3	11	0.6	11	1.6	11	2.3

Fonte: O’NEILL, 2001, p.7.

No segundo estudo publicado pela Goldman Sachs sobre os BRICs, intitulado *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, Dominic Wilson e Roopa Purushothaman ampliaram o escopo da pesquisa. Eles fizeram projeções não apenas para o crescimento do PIB, mas também para a evolução da renda per capita e dos movimentos de capital<sup>60</sup>.

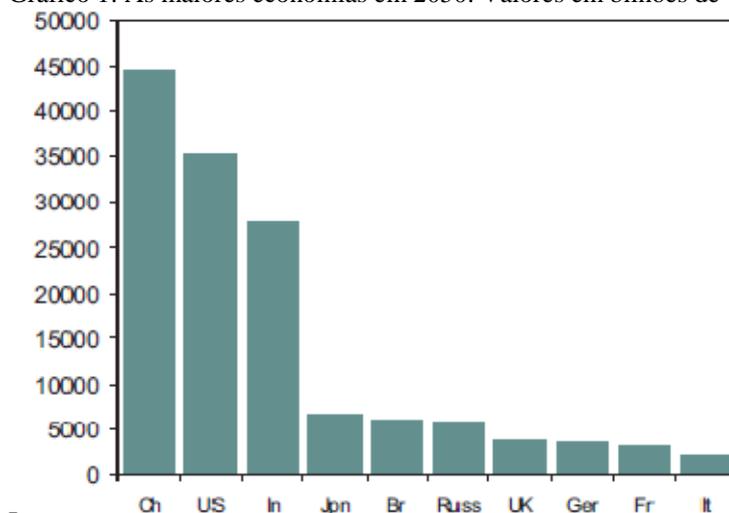
---

poder de compra (PPC), e não em valores correntes estimados em dólares para o final de 2011. Cabe explicar que GSDEER e GSDEEMER são as siglas para *Goldman Sachs Dynamic Equilibrium Exchange Rate* e *Goldman Sachs Dynamic Equilibrium Emerging Market Exchange Rate*, respectivamente. Informações detalhadas sobre os índices e o método de cálculo podem ser obtidas no artigo *Merging GSDEER e GSDEEMER: a global approach to equilibrium exchange rate modelling*, de 2005, listado entre as referências bibliográficas desta dissertação.

<sup>60</sup> Há, igualmente, maior sofisticação metodológica que no artigo de 2001. Na elaboração das projeções para crescimento do PIB, divide-se essa variável em três outras, que a determinariam: 1) crescimento do emprego, levando em conta dados do *Census Bureau’s demographic projections* e assumindo-se que a idade ativa permanecerá estável; 2) crescimento do capital disponível, tendo como referência as taxas de investimento; 3) progresso técnico – sem incluir capital humano e presumindo-se que, quanto menor a distância entre as economias desenvolvidas e as emergentes, maior a probabilidade de diminuir as diferenças em tecnologia. Com base nessas variáveis, chega-se a projeções para as taxas de câmbio,

Além disso, as projeções feitas estenderam-se até 2050, e optou-se por excluir, dos países desenvolvidos, aqueles que não tivessem PIB correspondente a pelo menos US\$1 trilhão. Isso correspondeu, na prática, à exclusão do Canadá, tendo a análise levado em consideração o G-6 e os BRICs. Assim, as projeções indicaram que as economias dos BRICs poderiam corresponder a mais da metade do PIB (em valores nominais) dos países do G-6 já no ano de 2025, e que as quatro economias passariam esse grupo em 2040<sup>61</sup>. Além disso, do G-6, apenas Estados Unidos e Japão figurariam entre as seis maiores economias em 2050, como se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 1: As maiores economias em 2050. Valores em bilhões de US\$ (2003)



Fonte: WILSON; PURUSHOTHAMAN, 2003, p.4.

Entre 2004 e 2007, a Goldman Sachs deu seguimento às publicações sobre os BRICs, atualizando as projeções após o bom desempenho<sup>62</sup> apresentado pelos quatro

---

assumindo-se que o crescimento econômico leva à apreciação cambial. A partir dessas informações, projetam-se o PIB anual, o crescimento do PIB, o PIB per capita e o crescimento da produtividade. Wilson e Purushothaman listam, ainda, algumas condições que deveriam ser observadas para que a trajetória desenhada fosse mais provável de acontecer: 1) estabilidade macroeconômica, com inflação baixa e controle dos gastos públicos.; 2) instituições fortes e estáveis; 3) abertura comercial e financeira; 4) melhora dos níveis de educação. No primeiro quesito, Brasil apresentaria a pior perspectiva, por ter gastos e dívida públicos elevados, enquanto a Rússia destaca-se negativamente nos quesitos 2 e 3, e a Índia, no quarto item. A fim de dar melhor sequência à apresentação desta seção, a análise sobre PIB per capita será realizada em separado. Explicações mais detalhadas sobre a metodologia utilizada nesse estudo estão disponíveis nos anexos ao artigo, entre as páginas 18 e 22. O artigo pode ser acessado em: <<http://www.goldmansachs.com/korea/ideas/brics/99-dreaming.pdf>>.

<sup>61</sup> De maneira mais específica, previu-se que a economia indiana passaria a japonesa em 2032; a chinesa superaria a americana em 2041 e a japonesa em 2015; a Rússia passaria Itália, França e Alemanha até 2030. O Brasil, por sua vez, apresentaria crescimento médio de 3,6% no período, e superaria a Itália em 2025, e o Reino Unido e a Alemanha em 2036.

<sup>62</sup> Entre 2000 e 2005, os BRICs contribuíram com 28% do crescimento mundial em valores nominais e 55% em PPC. Dados para o PIB nominal entre 2001 e 2006 do Banco Mundial, que estão disponíveis em:

países. Apareceram pela primeira vez, nos estudos do grupo, projeções sobre como a ascensão dos BRICs influenciaria o crescimento mundial nos próximos anos. Previu-se, por exemplo, que o crescimento dos quatro países, liderado pela industrialização da China e da Índia, elevaria o crescimento mundial em 4% até 2010 (DOMINIC; PURUSHOTHAMAN; FIOTAKIS, 2004).

Além disso, um novo modelo para avaliar o crescimento dos países foi introduzido em 2005, no artigo intitulado *How solid are the BRICs?* (O'NEILL; PURUSHOTHAMAN; WILSON; STUNYTSKA, 2005). O *Growth Environmental Score* (GES) é um modelo global de pontuação que mede o ambiente econômico em relação às condições necessárias<sup>63</sup> para o crescimento, que são: 1) estabilidade macroeconômica; 2) estabilidade das instituições políticas; 3) condições macroeconômicas; 4) tecnologia e 5) formação de capital humano<sup>64</sup>. Por meio do modelo, os autores buscaram avaliar os países<sup>65</sup> de acordo com suas habilidades em alcançar o crescimento econômico e o crescimento da renda *per capita* potenciais, atribuindo-se notas entre 0 e 10.

O estudo concluiu que os *BRICs* estavam entre os países em desenvolvimento com melhor desempenho, com média de 4,175. Os indicadores são, no entanto, destoantes entre os países<sup>66</sup>. Além disso, a combinação do potencial de crescimento e

---

<[http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries?page=1&order=wbapi\\_data\\_value\\_2007%20wbapi\\_data\\_value%20wbapi\\_data\\_value-first&sort=asc&display=default.%3E](http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries?page=1&order=wbapi_data_value_2007%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-first&sort=asc&display=default.%3E)>.

<sup>63</sup> Os autores argumentam que o modelo traz maior precisão aos estudos realizados ao avaliar não apenas o potencial crescimento, mas também as condições que seriam necessárias para alcançar esse potencial. Observam, nesse sentido, que países desenvolvidos têm um menor potencial, mas que a probabilidade de alcançá-lo é maior. No caso dos países em desenvolvimento, apesar do maior potencial de crescimento, há maior dificuldade em manter as condições necessárias para a promoção do crescimento.

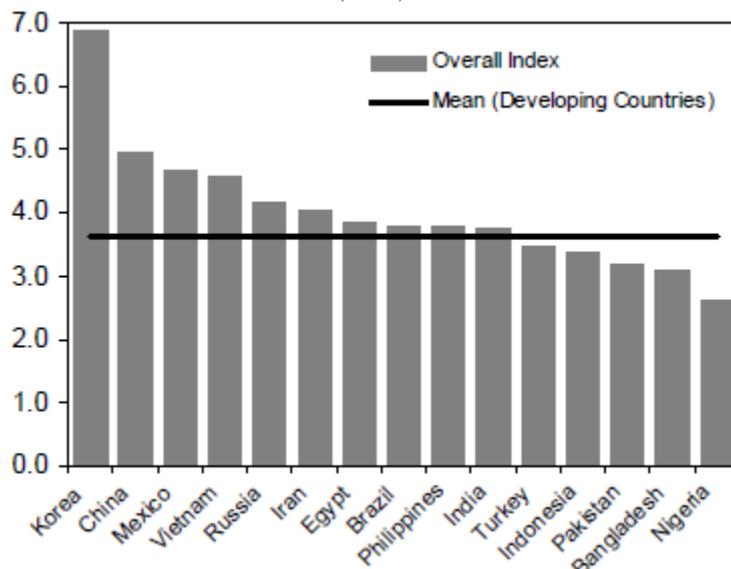
<sup>64</sup> As variáveis adotadas para avaliação de cada área são, respectivamente: 1) inflação, déficit governamental e dívida externa; 2) estabilidade política, níveis de corrupção e garantia do Estado de Direito; 3) taxas de investimento; abertura da economia; 4) penetração de computadores, telefones e internet; 5) educação e expectativa de vida.

<sup>65</sup> Além de avaliar os BRICs, os autores observaram mais atentamente um grupo de países que batizaram de N-11 (*next eleven*), que teria potencial para alcançar taxas de crescimento semelhantes às que os BRICs apresentariam. Eles reuniram, assim, países de diferentes regiões e com níveis de renda diferentes: Coreia do Sul (alta renda); México e Turquia (média para alta renda); Egito, Irã, Paquistão, Indonésia, Nigéria, Filipinas (média para baixa renda); Bangladesh e Vietnã (baixa renda).

<sup>66</sup> No ranking geral, que conta com 70 países, as posições dos BRICs foram: China em 16°, Rússia em 44°, Brasil em 58° e Índia em 60°. Enquanto a China obteve nota 5, a Rússia, o Brasil e a Índia tiveram, respectivamente, notas 4,2; 3,8 e 3,7. O Brasil obteve boa pontuação em estabilidade política, expectativa de vida e tecnologia, mas desempenho ruim em investimento, níveis de educação, abertura para o comércio e déficit governamental. A Rússia obteve bom desempenho em educação, gastos governamentais, endividamento externo, abertura para o comércio, tecnologia e expectativa de vida, mas notas ruins em inflação, investimento e estabilidade política. A Índia, por sua vez, foi avaliada positivamente nos quesitos dívida externa e inflação, mas não teve bom desempenho em termos de educação secundária, adoção de tecnologia, déficit governamental e abertura para o comércio. Finalmente, a China ficou acima da média dos países em desenvolvimento em estabilidade

das condições desejáveis seria, segundo o artigo de 2005, pior na Rússia, no Brasil e na Índia do que em alguns países do N-11 – e a Coreia do Sul superaria, inclusive, a China –, como se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 2: GES: BRICs e N-11 (2005)



Fonte: O'NEILL; PURUSHOTHAMAN; WILSON; STUNYTSKA, 2005, p.10

Apesar de países como Vietnã, Irã e Egito figurarem à frente de alguns países do BRIC, apenas México e Coreia do Sul teriam, no longo prazo, o mesmo potencial de crescimento que os BRICs. Nas projeções da Goldman Sachs para o ano de 2025, a Coreia do Sul e o México ganham destaque, aparecendo, respectivamente, como a nona e a décima primeira economias do mundo, à frente, inclusive do Brasil. Esse cenário projetado pela Goldman Sachs remete às críticas feitas ao acrônimo BRIC no sentido de inclusão dos dois países.

A ideia da inclusão de Coreia do Sul e/ou México (formando, portanto, o BRICC, o BRIMC ou o BRIMCC) baseava-se nos bons indicadores dos países nos anos anteriores e nas projeções feitas para seu crescimento nas próximas décadas, como a da própria Goldman Sachs. No caso da Coreia do Sul, além do crescimento do PIB<sup>67</sup>, contavam a seu favor características como a abertura comercial (e, em especial, a

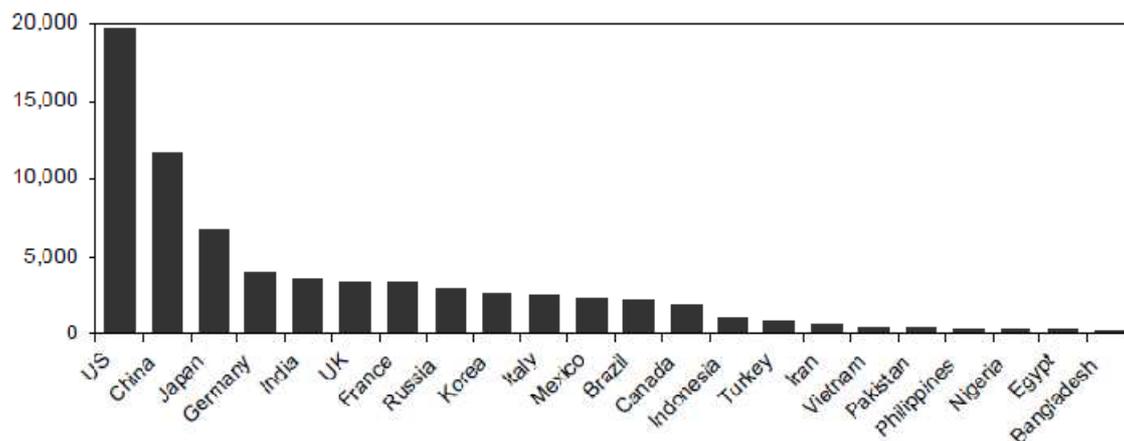
---

macroeconômica, investimento, abertura comercial e capital humano, mas um pouco abaixo da média em tecnologia e corrupção.

<sup>67</sup> O PIB sul-coreano passou de US\$575 bilhões em 2002 para US\$ 844 bilhões em 2005, valor que superava a produção total da Índia e da Rússia, correspondentes, respectivamente, a US\$834 bilhões e US\$764 bilhões. Dados disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/1W-RU?page=1&display=default>>.

orientação de sua economia para a exportação) e a estabilidade democrática (THOMAS, 2009). Além disso, o país asiático tem uma pauta de exportação diversificada e de alto valor agregado, composta, por exemplo, de equipamentos de telecomunicações e automotivos – setores em que empresas como a Samsung e a Hyundai simbolizam a excelência do país em engenharia e tecnologia (PESEK JR, 2006). Por outro lado, características como o envelhecimento da população, que já tem 11,4% da população acima de 65 anos (ONU, 2011) dificultariam o crescimento de sua economia (HUGHES, 2011). Além disso, maior liberalização da economia, dominada por grandes conglomerados familiares, é avanço necessário para que se alcancem os potenciais de crescimento (PESEK JR, 2006).

Gráfico 3: As maiores economias em 2025, em bilhões de dólares (valores referentes a 2005)



Fonte: O'NEILL; PURUSHOTHAMAN; WILSON; STUNYTSKA, 2005, p.8.

O México, por sua vez, vive período de transição demográfica, contando com alto índice de população economicamente ativa (65,2% da população tem entre 15 e 64 anos) e com previsão de crescimento dessa população, haja vista o grande número de indivíduos que têm até 14 anos (28,2%) (PARTIDA-BUSH, 2005). Além disso, o rápido avanço em infraestrutura e o crescimento da classe média favorecem a manutenção do crescimento mexicano (KREGEL, 2009). O PIB mexicano em 2005 era de US\$848 bilhões<sup>68</sup>, o que gerava maior expectativa – no curto prazo, o aumento dos preços das *commodities* indicava um cenário positivo, baseado na exportação de petróleo (KREGEL, 2009). Seria possível, portanto, falar no BRIMC, mas desafios

<sup>68</sup> Dados de 2005 para o PIB nominal, disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/1W-RU?page=1&display=default>>.

como a diversificação de mercados, o fortalecimento do mercado doméstico e a realização de reformas – energética, trabalhista, normativa, fiscal e educacional – seriam condições para tornar a economia mexicana mais competitiva e concretizar as previsões da Goldman Sachs (MAYER-SERRA, 2009).

Apesar do bom potencial de crescimento econômico já observado no ano da criação do acrônimo (2001), México e Coreia do Sul não foram incluídos entre os BRICs porque esses países já se encontravam em um patamar mais elevado de desenvolvimento em relação a Brasil, Rússia, Índia e China, a se julgar, por exemplo, por suas rendas *per capita*<sup>69 70</sup> (O’NEILL; PURUSHOTHAMAN; WILSON; STUNYTSKA, 2005). Jan Kregel (2009) acredita que Jim O’Neill não teria incluído os dois países justamente por essa indicação de maior desenvolvimento, inclusive pelo fato de participarem da OCDE. No caso do México, ainda pesaria o fato de ele não ter grandes dimensões territoriais ou autossuficiência (KREGEL, 2009). A análise de Kregel parece encontrar respaldo nos estudos da Goldman Sachs:

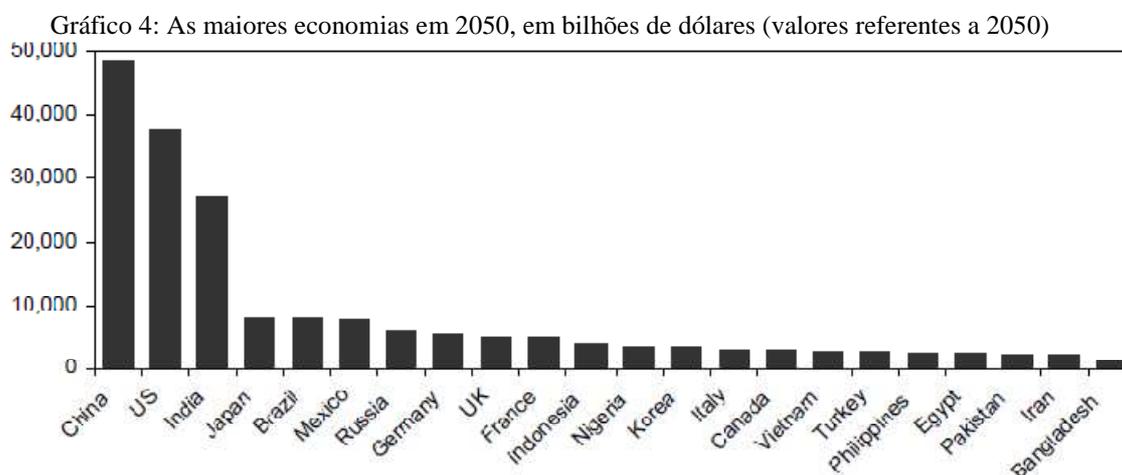
In our initial report, we did exclude several other large developing economies that have the potential to be much bigger economies in coming decades. We did not ignore South Africa – in fact we specifically showed how unlikely it would be that South Africa could reach the size of any of the BRICs despite its own potential. We excluded Indonesia, Pakistan, Turkey and some of the Middle Eastern nations that could become quite large, though may not have true BRICs potential. The reasons for excluding other candidates in our earlier studies were either because they lacked the potential to become large and important players (in many cases because they are not big enough) or

<sup>69</sup> Em 2001, a renda *per capita* da Coreia do Sul era de US\$10655, enquanto a do México correspondia a US\$6139, valores significativamente mais altos do que os de Brasil (US\$3130), Rússia (US\$2101), China (US\$1042) e Índia (US\$460). Dados para PIB *per capita* do ano de 2001 disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD/countries/1W-RU?page=2&display=default>>.

<sup>70</sup>As projeções da Goldman Sachs indicam, desde o artigo *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, de 2003, uma evolução interessante do PIB *per capita*. Apesar do crescimento econômico, os países do BRIC não ultrapassariam o atual G-6 em termos de PIB *per capita*, o que faria que as nações com maior PIB não fossem as mais ricas, como ocorre atualmente. A Rússia figura como exceção, prevendo-se que sua renda *per capita* equivalerá à dos países mais pobres do atual G-6. A China, por sua vez, terá a uma renda *per capita* similar àquela dos países desenvolvidos atualmente (US\$30000). No artigo *How solid are the BRICs*, a Coreia do Sul se destaca, com a previsão de uma renda inferior apenas à dos Estados Unidos em 2050. O México aparece à frente de todos os BRICs, com exceção da Rússia (mas ambos com valores aproximados aos países desenvolvidos). A atualização das projeções, embora mostre um cenário de crescimento acima do esperado (como se perceberá ao longo desta seção), não apresenta grandes mudanças em relação à renda. Em 2007 e em 2011, a Goldman Sachs apresenta projeções semelhantes às anteriores. Agrupam-se os países em: alta renda; renda média (elevada e baixa); e baixa renda. A Coreia do Sul continuaria sendo superada apenas pelos Estados Unidos em 2050, enquanto Brasil e China seriam países com renda média elevada, e a Índia, com renda média baixa. O destaque, nesse caso, é para a Rússia, que aparece em quarto lugar, atrás do Reino Unido. Dessa maneira, pelas projeções da Goldman Sachs, percebe-se uma evolução diferente do PIB e do PIB *per capita*, que auxilia na compreensão, inclusive, da percepção que os analistas tiveram acerca do *status* dos países que se cogitaram incluir no acrônimo.

because we thought that fulfilling the conditions was an unrealistic assumption (O'NEILL; PURUSHOTHAMAN; WILSON; STUNYTSKA, 2005, p.12)

Cabe destacar, ainda com relação ao excerto acima, a sugestão de se incluir a África do Sul. Em termos econômicos, a Goldman Sachs não previu desempenho econômico que justificasse a inclusão da maior economia africana ao acrônimo, posição que se manteve ao longo da década<sup>71</sup>. Deu destaque para outros países, como foi o caso do N-11, de maneira mais específica à Coreia do Sul e ao México<sup>72</sup>, sendo que este foi apontado, em 2005, como a possível sexta economia do mundo em 2050 – à frente, inclusive, da Rússia.



Fonte: O'NEILL; PURUSHOTHAMAN; WILSON; STUNYTSKA, 2005, p.8.

Além desses dois países, do grupo do N-11, Indonésia e Turquia começaram a ser apontados como os próximos BRICs. O'Neill observa que, após ter cunhado o termo N-11, analistas começaram a perceber melhor desempenho nessas quatro economias, que formariam o MIST (ou MIKT, na sigla em inglês), que não foi, no entanto, criado pelo autor. Com a relativa desaceleração da economia dos BRICs em 2012 e com o

<sup>71</sup> Na ocasião da inclusão da África do Sul no agrupamento político (2011), Jim O'Neill argumentou que a entrada da Coreia do Sul seria mais adequada, até mesmo por seu PIB nominal ser de US\$1 trilhão, enquanto o da África do Sul representava pouco mais que um terço desse valor (US\$363 bilhões). Além disso, baseado no GES de 2010, a África do Sul era a 108ª economia (entre 181), com uma nota de 4,88, enquanto a Coreia apresentava nota 7,48, maior que de Estados Unidos e Alemanha, por exemplo (SERIA, Nasreen, 2010). As considerações de O'Neill foram feitas, como se afirmou, com base em indicadores econômicos, e não levaram em consideração os aspectos políticos envolvidos. De certa maneira, a inclusão do país africano demonstra um descolamento do projeto político do conceito econômico.

crescimento dos MISTs, a sigla voltou a atrair a atenção de investidores<sup>73</sup> (BERTÃO; COSTA, 2012). Apesar disso, o grupo de investimentos continuou argumentando que os BRICs figurariam entre as principais economias nas próximas décadas – incluindo os membros que aparentemente apresentariam menores chances de alcançar as projeções, ou seja, Brasil e Rússia.

Com o ganho de importância do acrônimo nos âmbitos econômico, acadêmico e político, surgiram críticas à sigla – tanto de maneira geral quanto em referência à inclusão de Brasil e Rússia. As projeções da Goldman Sachs não dariam a devida importância, por exemplo, às limitações de recursos naturais e às limitações demográficas – em especial, da Rússia – ou, ainda, problemas como corrupção, analfabetismo e instabilidade interna (SAPOVADIA, 2010).

Segundo Sapovadia (2010), os analistas da Goldman Sachs subestimaram a provável escassez de recursos naturais, como petróleo, gás natural e carvão, o que teria distorcido as previsões feitas. Além disso, as quatro nações não estariam preparadas para um novo paradigma de desenvolvimento – baseado em fontes de energia renováveis –, o que diminuiria sua competitividade ao longo das próximas décadas. Em relação às limitações demográficas, a Rússia apresentaria quadro mais preocupante, com o envelhecimento de sua população, seguido de China e Brasil, que viverão o fim do bônus demográfico<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Além desse acrônimo, outros foram criados, ao longo da década, como o VISTA (Vietnã, Indonésia, África do Sul, Turquia e Argentina) e o CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul). O primeiro acrônimo foi proposto pelo Instituto Japonês de Pesquisa sobre BRIC, enquanto o segundo, por Robert Ward – mas mais divulgado pelo presidente do HSBC, Michael Geogeghan. Os dois grupos, que contam com países do N-11, seriam os próximos emergentes a alcançarem desempenho semelhante ao dos BRICs, haja vista o grande percentual de jovens em suas populações, seus sistemas financeiros estáveis e a inflação controlada, com algumas exceções. Além disso, em fevereiro de 2011, Jack A. Goldstone, substituindo Rússia e China no acrônimo BRIC por Turquia, México e Indonésia, criou o termo TIMBI. O envelhecimento da população, entre outros fatores, levaria o dois países a apresentar menor crescimento econômico nas próximas décadas. Os maiores polos de crescimento seriam, segundo Goldstone, os TIMBIs.

<sup>74</sup> O modelo de transição demográfica (desenvolvido por Warren Thompson) ajuda a compreender o atual estágio – e a possível evolução – demográfica de Brasil, Rússia, Índia e China. Segundo esse modelo, ao longo do processo de desenvolvimento econômico, um país passa por quatro fases, em relação a sua demografia: 1) baixo crescimento populacional, ocasionado por altas taxas de natalidade e de mortalidade; 2) alto crescimento populacional, originado pela queda da taxa de mortalidade – em decorrência da melhoria da qualidade de vida, da urbanização, entre outros fatores – sem a concomitante queda da taxa de natalidade; 3) diminuição do crescimento populacional, ao se diminuírem as taxas de natalidade – com o maior acesso a educação e a métodos contraceptivos e 4) estabilização dos índices de natalidade e de mortalidade, resultando em baixo crescimento populacional. A janela (ou o bônus) demográfica ocorre na transição entre a terceira e a quarta fases. À medida que a taxa de natalidade cai, aumenta o número de idosos e diminui o número de crianças. Se a população economicamente ativa de um país é maior que a razão entre a população economicamente inativa e a ativa (razão de dependência), ele está no período de bônus demográfico. No Brasil, esse período se inicia em 1995 e terá fim em 2055, aproximadamente, com ápice na década de 2020, em processo semelhante ao que ocorrerá na Índia.

A Goldman Sachs introduz as projeções demográficas na elaboração de seus estudos já no segundo artigo sobre os BRICs (*Dreaming with BRICs: the path to 2050*). Ao longo de suas publicações, procura atualizar essas projeções e relacioná-las com o crescimento do PIB e da renda *per capita* esperado. Além disso, ao longo da década, os autores introduziram novos temas de pesquisa, inclusive o impacto do crescimento da demanda – puxado, sobretudo, pelo crescimento da classe média – sobre as cidades e sobre o meio ambiente.

Segundo Tushar Poddar e Eva Yi (2007), a transição demográfica não representará grandes problemas para o crescimento da Índia nas próximas décadas. Apesar de o ápice do período da janela demográfica ter fim entre as décadas de 2020 e 2030, o processo de transição demográfica será concluído apenas em 2050 – e o país terá as maiores taxas de crescimento entre os BRICs até esse ano. Além disso, haverá tempo para a adaptação do modelo de crescimento, que deveria, segundo os autores, basear-se nos investimentos em capital humano para compensar a perda de população economicamente ativa. Tendo em vista a prioridade conferida pela Índia na produção de ciência e tecnologia, os autores projetam a amenização do problema demográfico pelo desenvolvimento tecnológico e educacional. Algumas mudanças necessárias para o aproveitamento do dividendo demográfico – e a superação, no longo prazo, dos problemas causados pelo envelhecimento da população – começam a ocorrer, como exemplificam os autores:

Higher education remains heavily regulated, with little to encourage private-sector participation or innovation. There are, however, changes taking place. Labor market returns to education have risen in recent years, leading to an increase in demand for better quality, and as a result the private sector is beginning to step in to fill the supply gap. (PODDAR; YI, 2007, p.23).

No caso da China, o envelhecimento da população será um obstáculo já a partir da metade da década de 2020. A essa altura, o país asiático provavelmente será um país

---

Outros países, no entanto, vivem o final dessa transição, como a China, que acelerou o processo a partir do estabelecimento de políticas de controle de natalidade no final da década de 1970, e que tem, desde o início da década de 1990, taxa de fecundidade (número médio de filhos por mulher entre 15 e 49 anos) abaixo da taxa de reposição, que é igual a dois. No caso da Rússia, o processo é ainda mais acelerado, com decréscimo da população a partir da década de 1990 – e uma proporção atual de idosos de 13%, bastante superior à do Brasil, de 6%, por exemplo. Nesse sentido, percebe-se que a conclusão do processo de transição demográfica constitui um problema para o processo de desenvolvimento dos BRICs. Para mais informações, consultar o documento *World Population Prospects, 2010*, disponível em: <<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>>

desenvolvido, embora significativamente mais pobre que os Estados Unidos e o Japão (QIAO, 2007). O desenvolvimento do país, baseado, em grande medida, na abundância de mão-de-obra, poderia, portanto, ser prejudicado. Os investimentos em capital humano, no entanto, podem, igualmente, amenizar as limitações demográficas de médio prazo:

Despite the slowdown in labor force growth, improved labor quality is likely to help sustain quality-adjusted labor supply growth. China's economic growth has coincided with a tremendous boost in human-capital accumulation. In addition to advances in education from improved living standards, the one-child policy has led to increased human-capital investment on a per-child basis. As public and private education expenditure has per person increased, the education attainment of the labor force has boomed. Smaller family sizes have helped China to achieve great success in promoting higher education and producing college graduates. This accumulation of human capital contributed 15% of overall growth between 1979 and 2004, while labor force growth only contributed 13%. Further educational improvement should continue to support quality-adjusted labor growth". (QIAO, 2007, p.48)

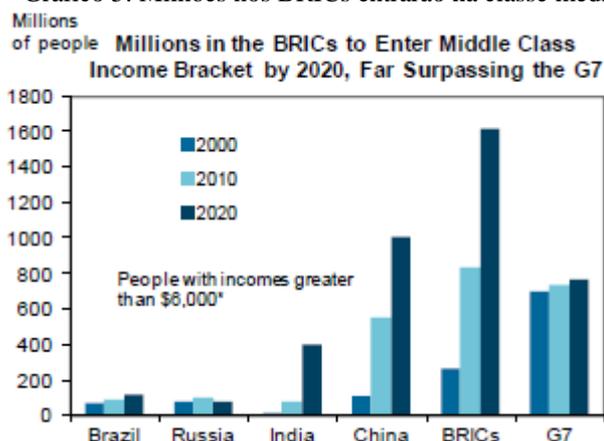
Como no caso da Índia, o Brasil concluirá seu processo de transição demográfica na década de 2050. Há que se observar, no entanto, que o país não apresentará as mesmas taxas de crescimento que o país asiático (PODDAR; YI, 2007). Além disso, a histórica falta de investimentos maciços em capital humano pode significar, no longo prazo, a perda de competitividade da economia brasileira (QIAO, 2007). A Rússia, por sua vez, apresenta o quadro mais preocupante. Apesar dos bons índices de educação e da alta renda *per capita*, o envelhecimento de sua população ocorrerá antes dos demais BRICs. As políticas de incentivo à natalidade podem ser um caminho para manter o crescimento econômico russo (MACFARQUAR, 2007).

Os analistas da Goldman Sachs analisaram, igualmente, os impactos do crescimento dos BRICs no meio ambiente – e os limites impostos pela escassez de recursos. A ascensão da classe média<sup>75</sup>, sobretudo a partir da segunda década do século XXI<sup>76</sup>, aumentaria a demanda e a pressão sobre recursos naturais, demandando maior planejamento dos governos.

<sup>75</sup> De acordo com a Goldman Sachs, grupo cuja renda está no intervalo entre \$6000-\$30000 anuais (em moeda local).

<sup>76</sup> Apesar do crescimento apresentado durante a primeira década do século e do crescimento da classe média, será na segunda década que seus principais efeitos serão sentidos, com a emergência de uma massiva nova classe média. O pico do movimento de ascensão da classe média deve acontecer nesta década, liderado pela China, como se pode observar no gráfico 5. O número de pessoas vivendo com \$3000 ou mais aumentaria em 10 vezes nos próximos dez anos, enquanto poderia aumentar 14 vezes na Índia e dobrar na Rússia e no Brasil. Em 2025, pode haver mais de 200 milhões de pessoas vivendo com

Gráfico 5: Milhões nos BRICs entrarão na classe média, ultrapassando o G-7.



Fonte: WILSON, KELSTON; AHMED, 2010, p.1.

O crescimento dos países do BRIC levará a uma maior taxa de urbanização. As mudanças mais significativas ocorrerão na China e na Índia, os dois países mais populosos do mundo. Em 2050, 80% da população chinesa e pouco mais de 50% da população indiana viverão em cidades<sup>77</sup> (LIANG; YI, 2007). A macrocefalia urbana, comum no processo de urbanização dos países em desenvolvimento, deverá aumentar os gastos de empresas e diminuir a qualidade de vida da população devido à falta de planejamento. Isso deve ocorrer mais intensamente na Índia, uma vez que o país parte de patamar mais baixo de urbanização – e é mais densamente povoado que a China (LIANG; YI, 2007). Assim, China e Índia devem aumentar suas populações urbanas em 50% até 2030, o que aumentará a pressão sobre os recursos hídricos e sobre a terra (LAWSON; HEACOCK; STUPNYTSKA, 2007)

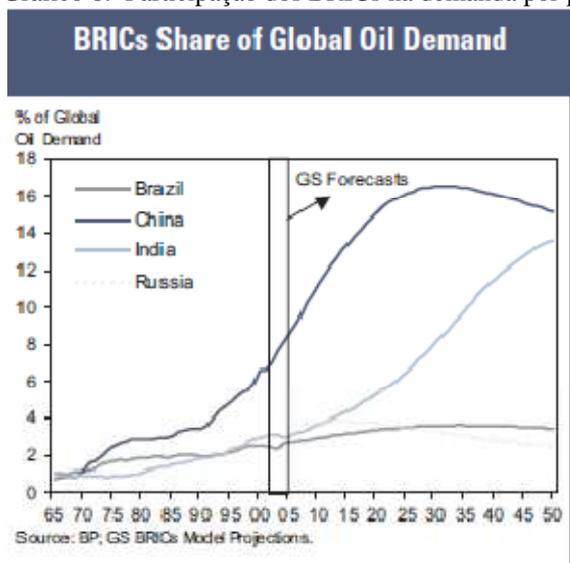
Há impactos significativos, igualmente, em relação ao consumo de energia e à emissão de gases do efeito estufa. Se Brasil e Rússia mantiverem seu crescimento, vão ultrapassar o Japão no consumo de petróleo em 2020. A maior mudança ocorrerá, no entanto, por meio da China e da Índia: até 2025, a China pode ter 16,5% do consumo de petróleo – e o da Índia dobrará, convergindo para esse valor (WILSON, PURUSHOTHAMAN; FIOTAKIS, 2006).

---

mais de \$15000 nesses países. Para mais informações, consultar WILSON; PURUSHOTHAMAN; FIOTAKIS (2004) e WILSON, KELSTON; AHMED (2010).

<sup>77</sup> As atuais taxas de urbanização são, respectivamente, de 53% e 29%, segundo dados das Nações Unidas, disponíveis em: <[http://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/country-profiles\\_1.htm](http://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/country-profiles_1.htm)>

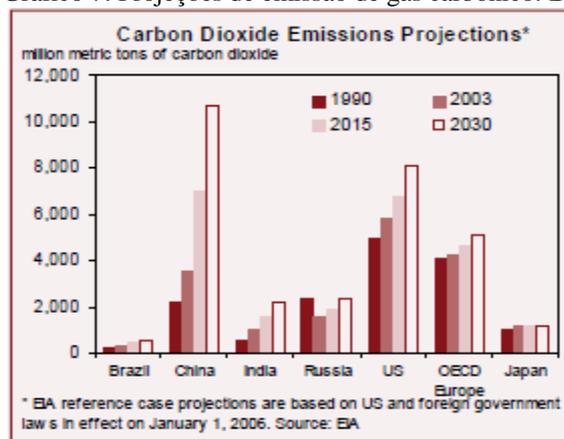
Gráfico 6: Participação dos BRICs na demanda por petróleo



Fonte: WILSON, PURUSHOTHAMAN; FIOTAKIS, 2006, p.3.

Embora os Estados Unidos devam continuar como os maiores consumidores de petróleo, essas modificações – somadas ao fato de que China e Índia devem ser, em 2025, o primeiro e o segundo maior mercado para automóveis, respectivamente – criam maior pressão sobre o recurso natural não-renovável e podem contribuir para o aumento dos efeitos causados pelos gases-estufa<sup>78</sup>.

Gráfico 7: Projeções de emissão de gás carbônico: BRICS, Estados Unidos, Japão e OCDE.



Fonte: LAWSON; HEACOCK; STUPNYTSKA, 2007b, p.106.

<sup>78</sup> A participação dos BRICs na emissão de dióxido de carbono tende aumentar ao longo das próximas décadas, com proporção cada vez maior da China. A China deveria passar os Estados Unidos em 2015, mas isso ocorreu em 2007 – e a China pode ter 1/3 a mais de emissões de CO<sub>2</sub> do que os Estados Unidos em 2030, antes mesmo de ter a maior economia do mundo. (LAWSON; HEACOCK; STUPNYTSKA, 2007b)

Os analistas da Goldman Sachs reconhecem que a degradação ambiental pode ser um obstáculo para o crescimento dos BRICs, sobretudo para a Índia, país essencialmente rural (PODDAR; YI, 2007). Assim, traçar um caminho mais verde para o desenvolvimento deve ser um dos objetivos dos BRICs, que já enfrentam uma série de problemas ambientais, incluindo poluição do ar e escassez de água em algumas áreas (LAWSON; HEACOCK; STUPNYTSKA, 2007a). Os BRICs são vulneráveis, sobretudo, em relação aos efeitos das mudanças climáticas, como observam LAWSON, HEACOCK e STUPNYTSKA (2007b):

Climate change could hit [...] parts of the BRICs economies. *Per capita* levels of arable land are well below the global average in China, India and especially Brazil. Higher global temperatures are expected to change rainfall patterns and growing seasons, accelerate glacial melting and create more extreme storms. Agriculture, which accounts for 5%-20% of GDP in these countries, would be especially vulnerable; the risk seems particularly high in India, where agriculture is highly reliant on the annual monsoon<sup>79</sup>.

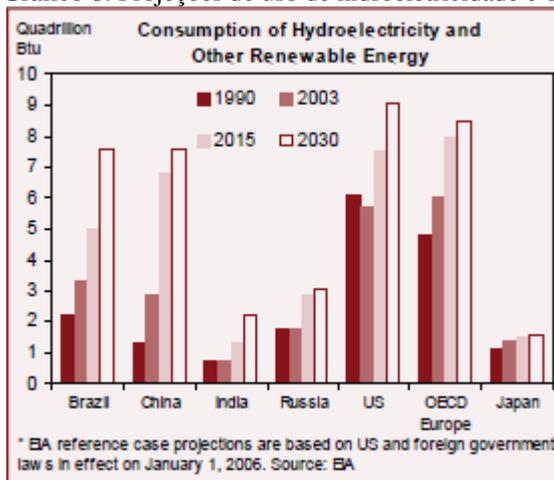
Apesar dos possíveis efeitos da degradação ambiental sobre as projeções, argumenta-se que elas não são suficientes para reverter o quadro geral traçado para os BRICs desde os primeiros estudos. Apenas uma dramática deterioração ambiental, ou efeitos globais acima do que se espera poderiam reverter as projeções significativamente (LAWSON, HEACOCK e STUPNYTSKA (2007b). Há, além disso, sinais de que os governos desses países (com menor destaque para a Rússia) devem investir em fontes de energia renováveis, sobretudo na hidroeletricidade<sup>80</sup>. Apesar disso, o ideal é que mais investimentos fossem feitos em direção a uma economia mais verde, de maneira a adaptar-se a um possível novo padrão de desenvolvimento (LAWSON; HEACOCK; STUPNYTSKA, 2007b).

---

<sup>79</sup> A inferioridade tecnológica da agricultura indiana em relação à brasileira, por exemplo, faz a atividade ser mais dependente da dinâmica climática, sobretudo da normalidade do regime de monções. A alteração dessa normalidade, por meio dos efeitos das mudanças climáticas, por exemplo, pode levar à diminuição da renda no campo – e afetar o crescimento do país como um todo.

<sup>80</sup> Segundo as projeções expostas no artigo “*Why the BRICs dream should be green*”, a hidroeletricidade deve representar, até 2030, 9% da energia consumida globalmente, subindo 1%. Grande parte desse crescimento deve vir dos grandes projetos de China e Índia. No caso do Brasil, quem tem na hidroeletricidade 80% da eletricidade total consumida, o aumento em energia renovável deve vir dos biocombustíveis e alcançar 44% da matriz energética. Mais informações no gráfico 8.

Gráfico 8: Projeções de uso de hidroeletricidade e outras fontes de energia renovável.



Fonte: LAWSON; HEACOCK; STUPNYTSKA, 2007b, p.107.

Outra crítica ao acrônimo é que as diferenças entre os BRICs dificultam sua instrumentalização como categoria analítica (ARMIJO, 2007). Do ponto de vista político, apenas Índia e Brasil são democracias consolidadas (com maior destaque para o Brasil). Economicamente, chama a atenção não apenas o fato de a China responder por mais de 50% do PIB do conjunto dos países<sup>81</sup>, mas também diferenças estruturais, como a dependência do comércio: enquanto Rússia e China possuem relação comércio/PIB de 48% e 64%, respectivamente, Índia e Brasil apresentam razão de 29% e 25%, respectivamente (ARMIJO, 2007).

No mesmo sentido, Paulo Roberto de Almeida (2008; 2009; 2012) destaca as diferenças no desempenho econômico dos quatro países – e as causas disso. Para o autor, há um distanciamento da China e da Índia em relação à Rússia e ao Brasil em termos econômicos, e que deve se tornar ainda maior nos próximos anos. A economia chinesa passou, nos últimos 40 anos, por transformações que levaram o país a tornar-se grande exportador de manufaturados – cada vez mais baseado no processo de inovação tecnológica – e a segunda maior economia mundial. A Índia, por sua vez, destaca-se pelos serviços de *internet* e de tecnologia de informação. Brasil e Rússia, no entanto, teriam destaque pela exportação de *commodities*, cabendo ressaltar, ainda, a maior dependência da Rússia com relação ao setor extrativista para a estabilidade econômica.

<sup>81</sup> Alguns acadêmicos e especialistas argumentam que essa concentração do PIB dos BRICs faz o país ser um “agrupamento” em si, que ofusca os outros países tanto econômica quanto politicamente (MOHAN, 2009). David Rothkopf (2009) observa que, além de a economia chinesa ser maior que as de Brasil, Rússia e Índia em conjunto, suas exportações e suas reservas internacionais também correspondem ao dobro do que esses países apresentam em conjunto. Além disso, a China representa o maior mercado em potencial. Nesse sentido, seria mais adequado pensar na China isoladamente, uma vez que o país asiático supera o conjunto “BRI” econômica, política e financeiramente, falando-se até mesmo em um G-2, com China e Estados Unidos.

A falta de consistência como categoria analítica do BRIC seria fruto não apenas dessa existência de dois grupos de países distintos, mas também pelo fato de que a economia mundial continuaria dependente dos polos tradicionais (Estados Unidos e Europa). A emergência dos “*New Kids on the Block*” (AMORIM, 2009) dependeria, na verdade, do desempenho das economias centrais e das instituições que moldam as relações econômico-financeiras desde o século passado. Os BRICs não seriam parte fundamental no crescimento mundial, mas apenas um de seus componentes. Nesse sentido, observa Paulo Roberto de Almeida:

Uma simples confrontação de dados econômicos de base permite situar o peso efetivo de cada ator no jogo econômico global: dos (aproximadamente) 55 a 60 trilhões de dólares de PIB mundial, EUA e UE são responsáveis pela metade do valor agregado, sendo que a China e o Japão respondem por mais um quinto, sobrando outro tanto para as grandes economias do G-7 mais Brasil e Índia; todos os demais são irrelevantes, sobretudo em termos de reservas em divisas e fluxos de capitais (investimentos e portfólio), terreno no qual a China é o único ator de peso entre os emergentes. Ou seja, as únicas “locomotivas” possíveis de uma economia mundial cambaleante continuam a ser os grandes atores, sendo que o poderio econômico da China, na verdade, foi construído sobre a base de investimentos e tecnologia ocidentais e japoneses e de saldos comerciais superavitários com os mesmos parceiros. A China ultrapassou, em 2011, o Japão, pela magnitude do PIB, e representa metade do PIB conjunto dos BRICs, sendo aliás o elemento dinâmico do crescimento desse PIB no contexto global (já que tanto o Brasil, quanto a Rússia devem suas “emergências” respectivas à valorização cambial de suas moedas ou, mais especialmente no caso da Rússia, à valorização das commodities exportadas, basicamente o petróleo neste último caso). (ALMEIDA, 2012, p. 15)

Portanto, a diferença entre a China e os demais BRICs, além da concentração do PIB mundial nos países desenvolvidos indicariam que não haverá, nas próximas décadas, independência dos países em desenvolvimento em relação ao centro da economia global. Os fluxos de bens e de serviços, assim como as formas de organização econômica e as ideias que dão suporte a esses modelos continuariam dependendo das mesmas forças que governam o globo desde o século passado (ALMEIDA, 2009). Assim, a ideia de que os BRICs poderão se converter em novos polos da economia mundial e de que terão influência no processo decisório de instituições internacionais ou nas práticas microeconômicas é, para o autor, uma ilusão construída e estimulada por analistas acadêmicos e pelos governos interessados (ALMEIDA, 2012), sendo o BRIC pouco útil enquanto categoria analítica.

Armijo (2007) argumenta que as diferenças entre os países podem ser um desestímulo a se trabalhar Brasil, Rússia, Índia e China conjuntamente. Seria mais

adequado, por exemplo, analisar grupos de países como os da América Latina, com características econômicas e políticas mais próximas. A autora apresenta, no entanto, perspectiva discordante da defendida por Almeida ao observar que a essência do acrônimo está nas modificações que os países trazem para Estados, firmas e para a governança global. Armijo argumenta, no entanto, que o mais adequado seria analisar a emergência dos BRICs sob a óptica realista/neorrealista<sup>82</sup>. Comparam-se, assim, as cinco maiores democracias industriais (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido e França) aos BRICs com base em um índice que combina diferentes indicadores das capacidades nacionais<sup>83</sup>.

Tabela 2: *Composite Index of National Capabilities* (porcentagem em relação ao mundo)

	1955	1978	1991	2001
United States	27	14	14	15
Japan	5	5	5	5
Britain	5	3	3	2
Germany	4	3	3	3
France	3	2	2	2
<b>G5</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
China	9	12	11	13
India	5	5	6	7
USSR/Russia	18	18	10	6
Brazil	1	2	2	3
<b>BRICs</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>29</b>	<b>29</b>
<b>G5 + BRICs</b>	<b>75</b>	<b>64</b>	<b>56</b>	<b>56</b>

Fonte: ARMIJO, 2007, p.37

<sup>82</sup> Armijo propõe-se a analisar o acrônimo sob três ópticas: a liberal econômica, a realista/neorrealista e a neoliberal-institucionalista. Ao se analisar os quatro países sob a perspectiva liberal econômica, que é a utilizada pela Goldman Sachs, tomam-se como pressupostos: 1) integração de mercados; 2) globalização; 3) busca de lucros pelos investidores; 4) mercado como principal determinante da dinâmica econômica. Sob esse ponto de vista, preveem-se bons retornos de investimento, com base nas taxas de crescimento econômico apresentadas pelos países e no aumento da classe média, que aumentaria a demanda interna e tornaria os países menos vulneráveis a choques externos. Apesar disso, as taxas de crescimento variam bastante entre os países (na ocasião, o Brasil apresentava a menor entre os BRICs), e o aumento da demanda interna não seria garantia de diminuição das vulnerabilidades, como no caso da Rússia, mais dependente do comércio exterior. Nesse sentido, as diferenças e a falta de garantia de retorno tornariam o conjunto entre Brasil, Rússia, Índia e China menos adequado do ponto de vista econômico. As diferenças políticas – internas e externas – entre os países tornariam mais difícil, igualmente, agrupar os países sob perspectiva neoliberal- institucionalista.

<sup>83</sup> Segundo o estudo, um erro comum a análises que partem dos pressupostos realistas é isolar algumas variáveis, como capacidade militar, população ou capacidade econômica, por exemplo. Essa opção metodológica levaria a conclusões distorcidas na análise em questão: analisando-se os gastos militares, tender-se-ia à conclusão de que a ordem internacional é caracterizada pela unipolaridade, uma vez que os Estados Unidos concentram 55% dessas despesas; ao se analisar os indicadores econômicos, tende-se à conclusão de que há maior importância de países como Brasil, Rússia, Índia e China, já que, à época, eles já figuravam entre as dez maiores economias, a depender do método empregado. Nesse sentido, a alternativa encontrada foi o índice produzido pela Universidade de Michigan (*Composite Index of National Capabilities*), que combina seis variáveis: 1) população; 2) população urbana; 3) produção de ferro e aço; 4) consumo de energia; 5) efetivo militar; 6) gastos militares. Para mais informações sobre a composição do índice, acessar: <<http://www.correlatesofwar.org/>>

Pela tabela 2, percebe-se que há uma descentralização das capacidades nacionais entre 1955 e 2001 (tendência que se manteria, segundo Armijo, nas próximas décadas). Nesse sentido, o termo BRIC faria mais sentido sob essa perspectiva, indicando uma maior multipolaridade, apesar de ter havido uma perda de espaço pela Rússia (em grande medida, por causa do desmantelamento da União Soviética).

Andrew Hurrell (2009) elenca quatro fatores que justificariam a análise de Brasil, Rússia, Índia e China em conjunto: 1) esses países podem ser distinguidos de outros países de segunda ordem e potências médias<sup>84</sup>; 2) esses países compartilham uma crença em seu direito a um papel mais influente em assuntos mundiais; 3) a tentativa de desenvolvimento das relações entre eles<sup>85</sup> e 4) a existência de recursos de poder militar, político e econômico, a influência regional e global e a capacidade de ação estatal efetiva. O autor chama a atenção, assim como Armijo (2009), para a diferença de capacidade, sobretudo econômica, da Rússia em relação aos demais BRICs. Enquanto o crescimento de Índia e China motivava projeções sobre as implicações políticas e geoeconômicas, e o Brasil continuava a ser identificado como um dos dez grandes mercados emergentes, a Rússia teve, nas duas últimas décadas, uma trajetória de declínio e dissolução de poder, fator que deu margem para analistas questionarem a adequação do “R” no acrônimo.

Neil MacFarlane (2009) argumenta que a Rússia não é uma potência emergente<sup>86</sup>, destoando de Brasil, Índia e China. Sua política externa demonstra essa condição, uma vez que é

---

<sup>84</sup> Hurrell parte da premissa – baseado na perspectiva apresentada por John Ikenberry (2004) – de que a ordem liberal construída sob a liderança dos Estados Unidos (e sustentada por instituições criadas no pós-guerra e por um denso sistema de alianças nos oceanos Atlântico e Pacífico) continua sendo parte importante do sistema internacional. Haveria, no entanto, crescentes contestações à formação política que ele chama de “Grande Ocidente Liberal”. Brasil, Rússia, Índia e China aproximam-se, nesse sentido, pela defesa de concepções de ordem internacional que desafiam essa formação. Diferentemente de Japão, Coreia do sul, Canadá e Austrália, os BRICs não estão intimamente integrados a um sistema de alianças com os Estados Unidos. Dessa maneira, os quatro países diferenciam-se dos países de segunda ordem e das potências médias pelo sentido que se dá a seu potencial de crescimento – o de modificação da ordem.

<sup>85</sup> O autor cita exemplos como a cooperação entre Rússia e China por meio da Organização da Cooperação de Xangai, a reaproximação entre China e Índia, a emergência do G-20 na OMC e o IBAS.

<sup>86</sup> O conceito de “potência emergente” em que se apoia o autor é o estrutural/sistêmico, baseando-se tanto no poder bruto – capacidade militar, população e PIB – quanto no poder brando – promoção de ideias e valores capazes de atrair terceiros. Além disso, parte-se da ideia de que a classificação de um país – como potência média, por exemplo – dá-se pelo lugar ocupado no sistema internacional, que determina, em grande medida, seu comportamento internacional. As potências emergentes seriam, nessa hierarquia, aqueles países com alguma capacidade para redesenhar o sistema internacional, desafiando a hierarquia estabelecida do sistema em que atuam. Elas possuem uma identidade dinâmica, e sua posição se transforma conforme aumenta seu poder e, junto com ele, sua capacidade de moldar as relações internacionais.

[...] fortemente afetada pelo seu contexto econômico e político. Ela é muitíssimo dependente das tendências em sua vizinhança (a antiga área da União Soviética) e em regiões contíguas nas quais percebe seu próprio espaço (por exemplo, União Europeia e Organização do Tratado do Atlântico Norte [Otan], Europa e nordeste asiático). Em termos globais mais amplos, a Rússia não busca tanto deixar sua marca nas relações internacionais, mas sim limitar o grau em que processos sistêmicos (sejam de política e poder ou de ideias) obstruem a perseguição de seus objetivos mais limitados. O resultado é uma atitude em relação aos Estados Unidos que mistura parceria em muitos temas, concordância em temas de interesse vital para os americanos, e competição em questões secundárias para os Estados Unidos, mas vitais para a Rússia.

Com respeito ao “poder brando”, a Rússia enfrenta significativas limitações em qualquer esforço para lograr influência com base em sua identidade nacional ou nas ideias e normas que defende, em parte devido ao fato de que o país ainda precisa desenvolver um consenso interno sobre esses mesmos valores e identidades[...].

Estas qualidades da política externa russa são em certa medida um reflexo do fato de a Rússia não ser uma potência emergente no sentido discutido anteriormente. A noção de emergência sugere um país que cresce de maneira dinâmica e que está passando por uma transformação; um país cujo poder faz com que ele se questione sobre seu lugar no sistema e alargue suas ambições internacionais. Essa imagem está distante da realidade russa. A melhor maneira de ver o país é como um Estado que recentemente foi ferido de maneira grave e ainda tenta parar de sangrar. (MACFARLANE, 2009, pp. 77-78)

Assim, o “R” dos BRICs não se justificaria, uma vez que não se trata de uma potência emergente, mas sim de uma antiga superpotência, diferentemente de China, Índia e Brasil (NYE, 2010). Apesar de apresentar melhores indicadores de desenvolvimento, como maior renda *per capita* e menor taxa de analfabetismo entre os BRICs, a Rússia é vista como uma potência em declínio por seu desempenho econômico recente, incluindo o maior impacto da crise entre os quatro países<sup>87</sup>, e os desafios que o país enfrenta.

Entre as dificuldades enfrentadas pela Rússia no médio e no curto prazos, destacam-se: 1) a vulnerabilidade externa causada pela concentração da pauta de exportação em *commodities*, sobretudo petróleo e gás natural; 2) o decréscimo da população, a baixa taxa de fecundidade e o envelhecimento da população, apesar de o governo russo ter projetado a estabilização e o crescimento da população a partir de 2020 (NYE, 2011). Um indicativo do declínio russo é a queda em sua produção científica e tecnológica: o país foi passado não apenas pela China, que vive uma

---

<sup>87</sup> O impacto da crise nos BRICs será abordado mais adiante, ainda nesta seção.

explosão tecnológica, mas também por Brasil e Índia<sup>88</sup>. Com base nisso e nas próprias projeções da Goldman Sachs, Nye (2010) argumenta que a Rússia deveria dar lugar à Indonésia no acrônimo BRIC.

A comparação entre o crescimento de Rússia, China e Índia com o Brasil, sobretudo até 2006<sup>89</sup>, fez surgir dúvidas sobre a adequação do país sul-americano ao acrônimo. Além disso, os analistas observavam o Brasil com cautela por causa de seu histórico de ciclos interrompidos de estabilidade econômica, seja pelos altos índices de inflação, como na década de 1980, ou pelo baixo crescimento econômico, como na década de 1990 (VIEIRA; VERÍSSIMO, 2009). A Goldman Sachs fez, inicialmente, ressalvas quanto à inclusão do Brasil, indicando deficiências do país que deveriam ser solucionadas para que se mantivessem as projeções de crescimento econômico. Assim, Wilson e Purushothaman observaram que

[...]comparing Brazil with China and the other Asian economies gives a sense of the relatively larger obstacles that Brazil currently faces: 1) Brazil is much less open to trade (the tradable goods sector in China is almost eight times larger than in Brazil, when measured by imports plus exports; 2) investment and savings are lower (savings and investment ratios are around 18-19% of GDP compared to an investment rate of 36% of GDP in China and an Asian average of around 30%; 3) public and foreign debt are much higher (without a deeper fiscal adjustment and lower debt to GDP ratio the private sector is almost completely crowded out from credit markets). (WILSON; PURUSHOTHAMAN, 2003, p.15)

Além do menor crescimento econômico em relação aos demais BRICs, outros autores destacaram as diferenças políticas – internas e externas – e a falta de recursos de poder do Brasil (ARMIJO; SOTERO, 2007). Ao se comparar os recursos de “poder bruto”, o Brasil destoava de Rússia, Índia e China<sup>90</sup>. Em relação ao “poder brando”,

<sup>88</sup> A participação da Rússia na produção de ciência e tecnologia em relação ao BRIC caiu de 33,5% em 1996 para 7,4% em 2010 (FERNADES, GARCIA, 2011). Para mais informações, consultar dados da UNESCO para produção em ciência e tecnologia: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/>>

<sup>89</sup> Segundo dados do Banco Mundial, o crescimento médio anual brasileiro entre 2002 e 2006 foi de 3,4%, com o máximo valor de 5,7% em 2004. Em comparação com os outros países, o valor é baixo: as médias da Rússia, da Índia e da China para o mesmo período foram, respectivamente, 6,776%, 7,64% e 10,64%. Dados para crescimento do PIB entre 2002 e 2006, disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?page=1&display=default.%3E>>.

<sup>90</sup> Ao se analisar o crescimento econômico até o ano de 2006, o Brasil apresentava média mais baixa que os demais BRICs, como se viu. Ao se analisar os gastos militares, por exemplo, os valores também não indicavam proximidade, em termos de capacidade militar, dos outros países: segundo dados de 2007, o Brasil era o último dos BRICs em gastos militares, com US\$25,3 bilhões anuais. A Índia gastava US\$ 30 bilhões, e Rússia e China, US\$58,6 bilhões e US\$84,9 bilhões, respectivamente. Além disso, analistas observam que grande parte dos recursos é destinada à remuneração e benefícios, sendo os investimentos em pesquisa e tecnologia baixos. Para mais informações, consultar: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403\\_brasil\\_defesa\\_dg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403_brasil_defesa_dg.shtml)>.

apesar da maior projeção, haveria diferença em relação aos demais países, uma vez que ele se baseia, sobretudo, na defesa da democracia e dos direitos humanos<sup>91</sup>. Dessa maneira, a falta de recursos de poder e a ligação com o Ocidente (com a provável formação de alianças a Oeste no futuro) tornariam o “B” elemento estranho ao acrônimo BRIC.

A Goldman Sachs apostou, no entanto, na manutenção do Brasil nas projeções em relação ao grupo de países. De acordo com Paulo Leme (2007), o baixo crescimento relativo se devia ao programa de ajustamento macroeconômico, que começou nos anos 1990 e teve continuidade no primeiro governo Lula. Ao final da etapa de ajustes, que visavam, prioritariamente, controlar a inflação, o Brasil alcançaria seu potencial de crescimento – desde que se seguissem as recomendações apontadas já em outros estudos, como o aumento dos investimentos, a melhoria na qualidade da educação e o aumento do grau de abertura da economia. Leme aponta para um crescimento médio anual potencial de 5% ao ano entre 2007 e 2010, mas adverte que isso dificilmente se concretizaria<sup>92</sup>.

O economista Albert Fishlow, no entanto, avaliou que a análise da Goldman Sachs não se concretizaria: as projeções seriam distorcidas pelas altas taxas de crescimento da Índia e da China, pela valorização do câmbio nos BRICs e pelo alto preço do petróleo, que beneficiava a Rússia (SUWWAN, 2006). Fishlow argumentou, também, que se deveria substituir o Brasil pelo México no acrônimo, ao se comparar o potencial de crescimento dos dois países.

Jose Botafogo Gonçalves (2009), por outro lado, argumenta que a inclusão do Brasil é justificada, e que a posição do país em relação aos outros BRICS tende a se reforçar. Isso ocorrerá por uma combinação de fatores: 1) o mundo está caminhando para um novo paradigma de crescimento econômico, em que a sustentabilidade deve prevalecer sobre a velocidade e o ritmo; 2) neste novo paradigma, terá papel crucial a terra agricultável, as águas doces, a energia solar e suas aplicações renováveis, o uso

---

<sup>91</sup> Segundo Armijo e Sotero, o “poder brando” do Brasil está ligado a suas instituições democráticas e à ideia de diversidade. No plano internacional, ela se expressa na defesa dos direitos humanos nos órgãos multilaterais, no engajamento em operações de paz, como no caso do Haiti, e em elementos como a integração regional. A posição brasileira indicaria o pertencimento do Brasil ao mundo ocidental, com ligações históricas com os Estados Unidos e com a Europa, o que também descola a imagem do país de Índia, China e Rússia (dos dois últimos, em especial).

<sup>92</sup> O crescimento médio anual do PIB do Brasil entre 2007 e 2010 ficou apenas um pouco abaixo do crescimento potencial (4,625%), mesmo com o decréscimo do produto brasileiro em 2009, por conta da crise. Dados para o crescimento do PIB entre 2007 e 2010 disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default.%3E>>

mais racional dos recursos do solo e do subsolo; 3) a sustentabilidade política das instituições públicas nos outros três países vai depender de rápidas reduções das desigualdades sociais, da maior disponibilidade de alimentos com crescente valor proteico, e na China e na Índia, de um combinado processo de migrações internas de suas populações das zonas rurais para as zonas urbanas. O Brasil tem abundância de recursos naturais renováveis, além de uma fronteira agrícola de grandes dimensões (80 milhões de hectares); dispõe da EMBRAPA, a melhor instituição mundial no campo da produção agrícola de origem tropical; já concluiu seu processo de urbanização e está a caminho de resolver seu grande desequilíbrio econômico-social (BOTAFOGO GONÇALVES, 2009). Diante disso, conclui-se que o país possui vantagens para a manutenção do crescimento econômico no longo prazo. No mesmo sentido, Joseph Nye (2011) aponta para a vantagem brasileira sobre os BRICs, destacando a estabilidade política e a inexistência de conflitos internos ou externos e, em relação à Rússia, uma pauta de exportações mais diversificada e garantias para os investidores<sup>93</sup>.

Apesar das críticas ao acrônimo e do surgimento de outras siglas, a Goldman Sachs argumentou, a partir de 2007, que a emergência dos BRICs se daria mais rapidamente do que se havia projetado, mesmo após a crise de 2008/2009 – que, na verdade, acelerou esse processo (WILSON; TRIVEDI; CARLSON; URSÚA, 2011). Jim O’Neill (2007) reviu, assim, as projeções que haviam sido feitas: os BRICs poderiam ultrapassar o G-7 já em 2032, e não em 2040<sup>94</sup>.

Entre os fatores que estimularam as revisões realizadas pela Goldman Sachs está o aumento da participação dos BRICs no PIB mundial entre 2000 e 2010 – de 16% para 25% (sob PPC, ou de 9% para 18% em valores nominais) –, além da contribuição de 1/3 para o crescimento mundial no mesmo período<sup>95</sup>. Dominic Wilson, Alex L. Kelston e Swarnali Ahmed (2010) observam que, entre 2011 e 2020, o crescimento mundial deverá ter, novamente, forte dependência do desempenho dos BRICs, que crescerão duas vezes mais que o G-3. Apesar disso, em termos de crescimento, a grande mudança

---

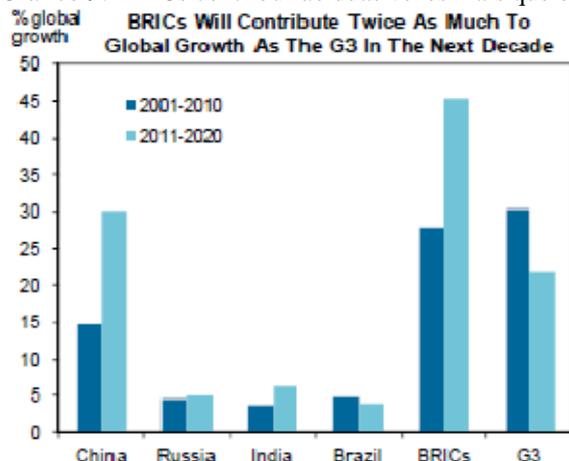
<sup>93</sup> O ex-ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Miguel Jorge (2009), destaca esses mesmos fatores como vantagens para o Brasil, mas ressalta que é necessário, para que o Brasil mantenha o crescimento econômico, que se reduza a vulnerabilidade externa e que as empresas adaptem-se para uma nova realidade, com aumento da produção em ciência e tecnologia para competir internacionalmente (ponto fraco apresentado pelo Brasil em alguns setores).

<sup>94</sup> Mais especificamente, a China ultrapassaria os Estados Unidos em 2027, e não em 2035, e a Índia poderia alcançar os Estados Unidos em 2050, ano em que, imaginava-se, a economia indiana corresponderia a 72% da norte-americana.

<sup>95</sup> Segundo dados do Banco Mundial para PIB nominal, disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/country>>

já teria ocorrido, sobretudo por causa da contribuição acima do que se esperava (WILSON; TRIVEDI; CARLSON; URSÚA, 2011).

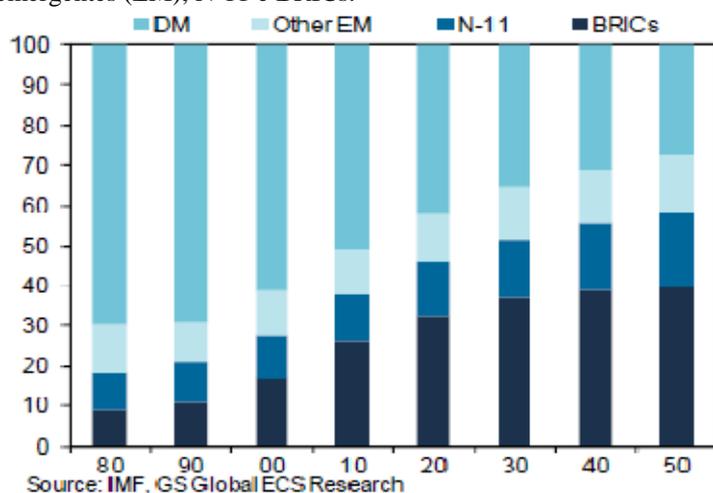
Gráfico 9: BRICs contribuirão duas vezes mais que o G-3 para o crescimento mundial na próxima década.



Fonte: WILSON; KELSTON; AHMED, 2010,p.1

Em termos de participação no PIB mundial, Brasil, Rússia, Índia e China estão um pouco à frente do meio do caminho para atingir o “sonho” de 2003, uma vez que as projeções são de que eles respondam por 40% da economia do mundo em 2050<sup>96</sup>

Gráfico 10: Participação no PIB mundial (em PPC) em porcentagem. Países desenvolvidos (DM), emergentes (EM), N-11 e BRICs.



Fonte: WILSON; TRIVEDI; CARLSON; URSÚA, 2011, p.5.

<sup>96</sup> Os autores defendem que, em 2050 a Índia será a terceira economia mundial, seguida do Brasil (na quarta colocação) e da Rússia (na quinta). Dessa maneira, do atual G-7, apenas os Estados Unidos figurariam entre as cinco maiores economias (no segundo lugar) – diferentemente do que se projetou no estudo de 2003, que tinha o Japão como quarta maior economia mundial em 2050.

Para Jan Kregel (2009), mais do que pelo crescimento apresentado na década de 2000, os quatro países chamam a atenção pelo desempenho de seus mercados financeiros<sup>97</sup>. A crise afetou esse desempenho, mas menos do que nos países desenvolvidos, devido a condições pré-existentes, como a maior regulação em seus sistemas financeiros e o maior isolamento às oscilações (ABDENUR, 2011). Em relação ao investimento externo direto – fator responsável, em grande medida, pelo crescimento apresentado na década – os valores caíram de US\$1,8 trilhão para US\$ 1,4 trilhão (VIZZIA, COSTA, 2010). Essa foi o principal mecanismo de transmissão da crise para Índia e Brasil<sup>98</sup>, que possuem menores taxas de poupança, enquanto a queda no comércio afetou mais a China, mais dependente do comércio exterior do que os outros países<sup>99</sup> (THOMAS, 2009).

Dentre os BRICs, a Rússia foi a que mais sofreu as consequências da crise, com uma retração de 7,8% de seu PIB em 2009, em grande medida pela grande participação do petróleo – cujos preços caíram no mesmo ano – em sua pauta de exportação, (ABDENUR, 2011). Apesar disso, a economia do BRIC expandiu 4,3% em 2009 e 8,8% em 2010, crescimento puxado, sobretudo, pelas economias chinesa e indiana.<sup>100</sup> Além do grande volume de reservas acumuladas<sup>101</sup> durante o *boom* da economia mundial na década de 2000 e do fato de não ter investimentos substanciais em títulos cujos preços foram severamente afetados pela crise (KREGEL, 2009), as políticas anti-cíclicas adotadas por esses países auxiliaram na melhor resposta à crise (ABDENUR, 2009). O desempenho na crise foi o catalisador do fortalecimento da identidade política do agrupamento, que vinha sendo formada desde 2006, como se verá na próxima seção.

<sup>97</sup> O autor afirma, com base no *Hang Seng China Enterprises Index*, que o crescimento nos mercados de ações foi, no Brasil, na Rússia e na China, de 369%, 499%, 630% e 817%, respectivamente.

<sup>98</sup> Índia e Brasil estão relativamente insulados do comércio global, pois seu crescimento depende mais da demanda doméstica do que do comércio e investimento estrangeiro. No caso da Índia, onde o setor de serviços respondia por 31% das exportações, o impacto foi ainda menor. Para mais informações, consultar: < <http://www.oecd.org/trade/tradepolicyresponsetotheglobaleconomiccrisis.htm>>.

<sup>99</sup> A exportação de manufaturados chineses passou de 36% do PIB em 2007 para 24% em 2009. Mais informações disponíveis em:< <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/4226343/Chinese-exports-fall-by-the-biggest-margin-in-a-decade.html>>.

<sup>100</sup> O crescimento da Índia e da China foi, respectivamente: 9,2% (2009) e 10,4% (2010); 8,2% (2009) e 9,6% (2010). Dados para o crescimento do PIB nominal, disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default.%3E>>

<sup>101</sup> Em 2010, os BRICs detinham US\$3,487 trilhões em reservas. Os valores por país eram: China (US\$2,528 trilhão); Rússia (US\$434,3 bilhões); Índia (US\$284,8 bilhões) e Brasil (US\$240,2 bilhões). Dados disponíveis no *World Economic Outlook*, do FMI: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/>>.

## 2.2. DE BRICs A BRIC: A CONSTRUÇÃO DA COALIZÃO

A partir dos estudos da Goldman Sachs, a ideia de que Brasil, Rússia, Índia e China eram não apenas quatro emergentes com potencial de crescimento, mas também parceiros necessários foi gradualmente tomando forma (AZAMBUJA, 2010b). Tal ideia já tinha trânsito na OCDE e também em vários focos internacionais de pensamento e reflexão, mas foi o trabalho de Jim O'Neill que teve o mérito de fixar as ideias já em gestação – inspiração para a ação diplomática dos quatro países que concretizaria uma aliança em paralelo ao conceito econômico (AZAMBUJA, 2010b).

As projeções da equipe da Goldman Sachs apontavam, assim, para as semelhanças entre os quatro países, e indicavam que os fatores quantitativos poderiam transformar-se em instrumentos qualitativos determinantes (AZAMBUJA, 2010c). Não obstante, as diferenças entre os países – não apenas as de dimensão econômica, de política interna ou populacional, abordadas na primeira seção deste capítulo, mas também as de ação externa<sup>102</sup> – evidenciam o desafio de transformar essas dimensões em ação concertada (AZAMBUJA, 2010b). Nesse sentido, cabe analisar os fatores que tornaram possível a formação dessa aliança política.

Segundo Andrew Hurrell (2009), a coalizão política fixou-se justamente por revelar semelhanças entre países muito diversos – e com relações variadas entre si. Dentre princípios e demandas comuns, a busca por maior influência nos assuntos mundiais, sobretudo em relação aos temas econômico-financeiros, teria sido o elemento de coesão necessário para a consolidação do agrupamento (HURRELL, 2009). Outro elemento de unidade reside na importância que todos conferem às instituições multilaterais. Nesse sentido, o autor observa, igualmente, que:

---

<sup>102</sup> A discordância no âmbito da Rodada Doha, além das divergências a respeito da defesa dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, evidenciou a dimensão do desafio, segundo Azambuja. Como analisado na segunda seção do primeiro capítulo, houve divergência, na Rodada Doha, sobretudo entre Brasil, China e Índia em relação às salvaguardas especiais para produtos agrícolas. Embora haja posição semelhante às ações contrárias à soberania em defesa dos direitos humanos, a Índia e o Brasil – em especial, este último – destoam de China e Rússia na defesa dos direitos humanos e da democracia como princípio da política externa. Nas discussões sobre mudanças climáticas, por sua vez, enquanto a Rússia faz parte do anexo 1 do Protocolo de Quioto, Brasil, Índia e China são economias de industrialização recente. A partir da COP XV, os três países e a África do Sul (grupo BASIC) lideraram, ao lado dos Estados Unidos, as negociações do protocolo sucessor, realizando algumas concessões – com maior reticência de China e Índia. A Rússia, por sua vez, antecipou em 2010 que não continuaria comprometido com o protocolo de Quioto, que teve um segundo período aprovado na COP XVII, em Durban (2011).

O fato de esses quatro países serem países de segunda ordem também significa que suas políticas referentes a instituições internacionais inevitavelmente têm uma qualidade dual. Por um lado, podem ser incentivados a usar instituições internacionais para realizar funções clássicas de poder, acima de tudo ressegurar países mais fracos, especialmente seus vizinhos regionais [...]. Por outro lado, o *status* prolongado na condição de países de segunda ordem significa que compartilham um interesse em instituições internacionais como meio de amansar a potência norte-americana [...] Em primeiro lugar, instituições podem constranger os mais poderosos por meio de regras e procedimentos estabelecidos. O objetivo fundamental é acorrentar Gúliwer de todas as formas possíveis, independentemente de quão finas as amarras individuais possam ser. Não é surpreendente, portanto, que Brasil e Índia sejam o quarto e o quinto países que mais ativamente reclamem no mecanismo de solução de controvérsias na OMC. Tampouco é especialmente curioso que Brasil, China e Índia desejem usar instituições internacionais para resistir a tentativas de promover novas normas sobre o uso da força [...] essas instituições oferecem uma visibilidade ou ‘oportunidade de voz’ que permite a países relativamente fracos tornar públicos seus interesses e angariar apoios. [...]. O que é notável é a forma como esses países se tornaram mais proativos – por exemplo, usando a linguagem da democracia e da representatividade para pressionar por reformas nas instituições internacionais; ou a linguagem do liberalismo econômico como arma contra o protecionismo dos Estados Unidos e da Europa. (HURREL, 2009, p.27)

Em análise semelhante, Gelson Fonseca Junior (2012) argumenta que a aliança política foi possível graças ao desejo desses países em construir uma ordem multipolar. O autor afirma que havia a expectativa – frustrada pelas crises humanitárias e financeiras – de que o sistema internacional no pós-Guerra Fria seria pautado pela multipolaridade e que disso decorreria uma melhor distribuição dos benefícios da globalização. No início da década de 2000, com a frustração e com a incapacidade dos países ocidentais em liderar a formação de um novo arranjo, há uma indefinição na ordem vigente, ou, nas palavras do autor, há uma “[...] grande procura por ordem e pouca oferta” (FONSECA JR, 2012, p.15). O BRIC surge, portanto, na tentativa de conferir contornos multipolares ao sistema – não de maneira radical<sup>103</sup>, mas sim melhorando suas condições de legitimidade (FONSECA JR, 2012). A influência

---

<sup>103</sup> De acordo com as ideias apresentadas pelo autor, depreende-se que o agrupamento tem como objetivo realizar uma mudança *na* e não *da* ordem, ou seja, pretende-se tornar os mecanismos do que Ikenberry (2004) chama de “Grande ordem liberal” mais representativos, mas não se questiona sua essência. Partindo-se da premissa de Ikenberry (2005) de que, quanto maior a institucionalização da ordem hegemônica, mais pragmática e pacífica é a forma como ocorre a transição de poder, compreende-se a ação do agrupamento como uma tentativa de modificação sem grandes rupturas, por meio do multilateralismo e de princípios e de conceitos dominantes. Mesmo as propostas que podem ser interpretadas como mais radicais são dosadas de certa cautela. É o caso da proposta de substituição do dólar como moeda de referências nas transações comerciais intra-grupo, como se verá ainda neste capítulo.

exercida por esses emergentes seria aumentada por meio de coalizões como o BRIC na estratégia de balanceamento brando<sup>104</sup> em relação aos Estados Unidos.

Zaki Laïdi (2011) avalia que o acrônimo é produto tanto da globalização<sup>105</sup> quanto das ações com tendências unilateralistas da administração Bush (2001-2008) – no sentido político. O início da guerra do Iraque (2003) seria o marco de uma postura mais defensiva dos países emergentes em relação às ações norte-americanas, que se concretizariam em diferentes coalizões, como o G-20 comercial. Nesse sentido, o autor argumenta que:

While the BRICS are the product of economic globalization, they are not limited to it. At the same time – and this is what makes them original – they are in a way the product of September 11 and the war in Iraq. The latter highlighted the superpower of the United States along with the inability of the rest of the world to oppose it. The first Gulf War in 1991 had already made this imbalance evident, but the stakes were different at the time. Whether the 1991 war was a pretext to reaffirm the U.S. presence in the Middle East does not change the fact that Iraq had indeed violated the sovereignty of a state that was independent and recognized as such by the international community. The context in 2003 was very different. In this case, the political sovereignty of the Iraqi state was challenged on the basis of a redoubtable principle: preemptive war. The Bush Doctrine, which propounded preemption, was deeply traumatic for all the emerging countries. They more or less explicitly reasoned that the United States would not hesitate to use force against any country that might thwart its interests. The BRICS themselves were obviously not directly exposed to this kind of threat. But as powers emerging on the global scene and claiming influence on it, they had to be wary of the Bush administration's armed messianic thrust. These concerns were somewhat dispelled with the advent of the Obama administration, but the wariness remains. (LAÏDI, 2011, p.4)<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Diante da superioridade militar norte-americana, a estratégia mais adequada para alcançar maior equilíbrio de poder nas relações internacionais seria o balanceamento brando, que não desafia diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas sim utiliza instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência. Essa estratégia compreende a formação de coalizões limitadas, como o BRIC, para a atuação, por exemplo, em instituições internacionais.

<sup>105</sup> Foi a globalização a responsável pelo maior crescimento dos países do acrônimo, na percepção do autor. A maior liberdade de fluxos (de comércio e de investimentos, por exemplo) beneficiou os BRICS e permitiu que eles fossem vistos como novos polos de crescimento econômico. Quando o autor se refere ao BRIC como produto da globalização, remete, portanto, ao sentido atribuído na primeira seção deste capítulo. O fato de ter sido cunhado por um grupo de investimentos e não pela academia seria símbolo desse sentido que se atribui ao grupo.

<sup>106</sup> Além da tese de guerra preventiva e das ações unilateralistas que se seguiram à guerra do Iraque, a formação do agrupamento remete a esse evento pelas reações envolvendo alguns dos países do agrupamento. Nesse sentido, ele argumenta que “The political crystallization that led to the emergence of the BRICS occurred in 2003, even if it was chronologically preceded by the creation of IBSA (India, Brazil, South Africa). In January 2003, at the inauguration of the new Brazilian President Lula, South African President Mbeki pitched to his counterpart the idea of creating a group comprising Brazil, South Africa and India, to engage in a dialogue with the G-8 countries ahead of the June Evian Summit, to which these three countries had been invited by Jacques Chirac less than two months after the invasion of Iraq. Two topics were on the agenda: the Iraq war and WTO multilateral negotiations. This initiative was very favorably received by both India and Brazil since, no sooner had the Evian Summit ended than the three countries met again in Brasilia to sign the declaration to create IBSA” (LAÏDI, 2011, p. 5). Além

A unidade necessária para a formação do agrupamento adveio, assim, da tentativa de conter a pretensão hegemônica do Ocidente sobre o mundo por meio da proteção do princípio que eles julgavam como o mais ameaçado: a soberania. Nesse sentido, o cartel dos soberanistas ambiciosos, como Laïdi denomina a coalizão, uniram-se com o propósito de manter sua autonomia de julgamento e de ação em um mundo cada vez mais interdependente (LAÏDI, 2011).

G. John Ikenberry (2011) apresenta perspectiva semelhante, argumentando que a formação da coalizão a partir do acrônimo criado por Jim O'Neill não se deu pela defesa de uma visão radicalmente oposta à ordem vigente, mas sim pela preocupação em manter a independência de ação nacional em um mundo econômica e socialmente interdependente. Paradoxalmente, o elemento que conferiu unidade à coalizão seria, igualmente, seu ponto fraco. A busca da realização de objetivos estritamente nacionais e a desconfiança gerada pela noção da soberania como jogo de soma zero – evidenciada, inclusive, nas rivalidades sino-russa e sino-indiana – fazem desse aspecto, além de sua maior força, sua maior fraqueza (LAÏDI, 2011; IKENBERRY, 2011).

O primeiro passo em direção à formação do mecanismo informal foi a reunião dos chanceleres dos quatro países à margem da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de setembro de 2006, por iniciativa do ministro de relações exteriores russo, Sergei Lavrov. A Conselheira Ana Maria Parada, chefe da divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRIC<sup>107</sup> ressalta o pensamento de Amorim na aproximação com Rússia, Índia e China:

[...] ele já falava, quando ministro de Itamar Franco<sup>108</sup>, da importância dos grandes países, como Rússia, China e Índia. E ele retomará essa temática com muito mais facilidade em 2006, pois o mundo estava mudando. Há um maior destaque para as economias emergentes, e entre essas economias emergentes estavam os BRIC. Quando ele faz essa aproximação com o chanceler russo – de quem havia, inclusive, sido amigo quando serviu na delegação brasileira junto à ONU – obviamente ele faz porque já havia sido criado o termo BRIC pela Goldman Sachs, mas era um termo que se referia apenas a investimentos, a economia. Mas, o fato de existir o termo já indica

---

disso, a formação do G-20 comercial na ministerial de Cancun, sob a liderança de Brasil, Índia e China, demonstra o alinhamento que se construiu àquela altura. A formação da coalizão se daria apenas no contexto da crise econômica de 2008/2009, em que as demandas do BRIC por reforma das instituições financeiras internacionais ganhariam eco. A pertinência temática, portanto, fez aflorar certo alinhamento que já se desenhava, mas que não se havia concretizado ou por questão de diferenças nos princípios declarados – defesa da democracia, no caso do IBAS – ou pela ausência da Rússia na OMC – no caso do G-20.

<sup>107</sup> Em entrevista concedida ao autor em agosto de 2012, no Itamaraty. A entrevista na íntegra está disponível no apêndice A desta dissertação.

<sup>108</sup> Celso Amorim havia sido chanceler entre 20 de julho de 1993 e 1º de janeiro de 1995.

que havia um fenômeno de identidade entre esses países. Eram economias que estavam crescendo no mundo, enquanto os polos dinâmicos estavam vivendo não ainda uma crise dramática, mas já baixas taxas de crescimento econômico. Quando se fez essa primeira reunião, se colocava a questão ainda muito tentativamente de uma agenda comum, de uma aproximação.

Nesse primeiro encontro, percebe-se, portanto, que o maior interesse no mecanismo de diálogo é da Rússia e do Brasil. O próprio chanceler Celso Amorim (2011) observa que o encontro informal, pouco estruturado, ficou praticamente restrito a uma maior interação entre ele e Lavrov. A reunião de chanceleres em 2007 partiu da iniciativa brasileira. Durante o encontro, tomou-se a decisão – vista com certa reserva pelos chineses – de convocar uma reunião em um dos países (AMORIM, 2011). Para o Brasil e para a Rússia, o encontro às margens da AGNU era prejudicado pela pesada agenda dos ministros, e uma reunião específica de chanceleres poderia ser mais produtiva para a coordenação dos quatro países<sup>109</sup>. (FONTENELE REIS, 2012).

Segundo Rubens Barbosa (2009), o Brasil foi o que mais se beneficiou com a criação do acrônimo, haja vista seu pior desempenho econômico em relação a Rússia, Índia e China até meados da década de 2000, como analisado na seção anterior. Compreende-se, assim, o maior engajamento do governo brasileiro, de que partiu a proposta da realização do encontro ministerial em maio de 2008, marcando o momento em que a sigla passou a designar, também, uma entidade político-diplomática<sup>110</sup>. A reunião teve como resultado um comunicado conjunto que expressa princípios comuns sobre diversos temas – desde segurança até mudanças climáticas<sup>111</sup>.

Entre 2008 e 2009, a crise internacional coloca em evidência o potencial de crescimento dos BRICs. Com a desaceleração da economia dos países desenvolvidos, os bons sinais de recuperação dos BRICs (com exceção da Rússia, como se viu na primeira

<sup>109</sup> Os encontros às margens da AGNU continuaram ocorrendo, mesmo com a elevação do nível do diálogo.

<sup>110</sup> Para mais informações, consultar a página do Itamaraty sobre o agrupamento: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>

<sup>111</sup> No artigo 2º do Comunicado da cúpula de 2008, defende-se o respeito pelo Direito Internacional e a prioridade da diplomacia multilateral, além da cooperação com vistas a manter a segurança e a estabilidade internacionais – condições necessárias para o desenvolvimento econômico. No artigo 4º destaca-se a importância da resolução pacífica de controvérsias e, no 5º, condena-se o terrorismo. Esses princípios são reafirmados nas cúpulas de Chefes de Estado e de Governo de 2009 e de 2010, ao lado de outros, como o de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, na área de meio ambiente, a defesa de uma ordem multipolar e o incentivo ao diálogo entre as nações. Para mais informações, consultar os documentos emitidos nas três reuniões em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ministerial-do-bric009/view>; <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupularic/view>; <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-bric/view>>.

seção deste capítulo), há, segundo a Conselheira Ana Maria Parada, um reforço identitário entre as quatro nações emergentes<sup>112</sup>. Às margens da reunião do G-20 em Londres, em abril, os países propuseram, então, a primeira cúpula de Chefes de Estado, realizada em junho de 2009 em Ekaterimburgo, na Rússia<sup>113</sup>. Segundo Rubens Barbosa (2009), ficou mais evidente, àquela altura, a transição por que o mundo passa, que foi acelerada pelo desgaste dos EUA com a era Bush, além da crise econômica global. Nesse contexto, surge um vácuo de poder, que abre possibilidade de novas alianças, o que foi percebido pela chancelaria dos quatro países. Apesar disso, Azambuja observa que os quatro países não são “incendiários” e que

[...] estão, de diversas maneiras, profundamente ligados ao sistema que governa o mundo (e as imensas reservas de que dispõem em dólares é um deles). Não querem ver o circo pegar fogo. Parece-me importante que os países do BRIC resistam à tentação de se dotar da parafernália que identifica as grandes instituições mundiais. Não é preciso uma sede, nem contratar um secretariado permanente, nem mesmo trabalhar na produção regular de declarações e comunicados. Também não me parece que se deva aprovar qualquer tipo de orçamento fixo operacional para o funcionamento do grupo. (AZAMBUJA, 2010b, p. 22)

O contexto da crise marca a primeira cúpula, que tem os temas econômico-financeiros como assunto central.<sup>114</sup> Os quatro países destacaram a maior adequação e legitimidade do G-20 financeiro como principal fórum de debate sobre a economia internacional<sup>115</sup>. Como evidência disso, eles apontam, já no artigo 1º do Comunicado da

<sup>112</sup> Bruno de Vizzia e Gilberto Costa (2010) concordam com essa perspectiva: “Vale atentar para o fato de que a transformação do acrônimo em foro de diálogo e concertação político-diplomática não foram imediatas. Não houve precipitação. As experiências dos quatro países no Diálogo de Heiligedamm e no G-20 abriram o caminho, até que a crise financeira de 2008 e as articulações do chanceler russo Sergei Lavrov conduzissem os BRICs à primeira reunião de cúpula, não por acaso em Ekaterimburgo, em 2009.” O processo de Heiligedamm refere-se à proposta apresentada pela chanceler Angela Merkel de institucionalização do diálogo entre G-8 e G-5 (Brasil, México, Índia, África do Sul e China).

<sup>113</sup> No período abordado nesta pesquisa (2003-2010), realizaram-se duas cúpulas de Chefes de Estado e de Governo: em 2009, em Ekaterimburgo, na Rússia, e em 2010, em Brasília. Todos os eventos do agrupamento estão listados no sítio eletrônico do MRE, mais especificamente na página a seguir: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/eventos-bric-2006-a-2010/view>>.

<sup>114</sup> Os temas econômico-financeiros já eram parte importante das discussões do agrupamento, até mesmo pela sua origem. 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 Ekaterimburgo. Foi a partir de 2009, no entanto, após a piora do quadro da crise, com a quebra do Lehman Brothers em setembro de 2008 e depois da realização da primeira reunião do G-20 em nível de Chefes de Estado e de Governo (14 e 15 de novembro de 2008, em Washington) que a agenda econômica se destaca, sobretudo em relação à necessidade de reforma do sistema financeiro internacional. Em 2009, os Ministros das Finanças do BRIC se encontram em Horsham (13 de maio), em Londres (4 de setembro) e em Pittsburgh (24 e 25 de setembro).

<sup>115</sup> A Goldman Sachs já alertava, em seus estudos, que a ascensão dos BRICs tornaria necessário reorganizar a governança econômica global, sobretudo com relação ao G-7. No artigo *Building better*

Cúpula de 2009 “[...] o papel central desempenhado pelas Cúpulas do G-20 em lidar com a crise financeira. Elas estabeleceram cooperação, coordenação de políticas e diálogo político no que se refere aos assuntos econômicos e financeiros mundiais”<sup>116</sup>. A maior eficácia do G-20 em relação ao G-8 se daria por sua maior representatividade<sup>117</sup> e por ampliar a base de diálogo, importante para um debate que conduza a soluções mais eficientes<sup>118</sup>. O combate à crise e a manutenção do crescimento econômico no período pós-crise dependeria de uma maior regulação do sistema financeiro, com vistas a evitar o processo de especulação que deu origem à bolha imobiliária nos Estados Unidos, e da

---

*global economic BRICs*, em que o termo surge, O’Neill sugere que as reformas deveriam ser feitas no âmbito do G-7: dever-se-ia diminuir o número de países europeus de três para um. Ao mesmo tempo a China deveria ser incluída, e provavelmente Rússia e Brasil, formando o G-8 ou G-9. Segundo o autor, em um G-7 reformado, Rússia e Brasil seriam os mais interessados (a Rússia porque já participava do G-8, e o Brasil por ser mais próximo da Europa), a China não tanto (apesar do crescimento econômico, seu modelo social é extremamente diferente dos países do G-7). Já a Índia seria o candidato menos provável, porque não aceitaria bem as obrigações. Em 2004, o autor voltou a destacar o assunto em dois artigos (*The G8: time for a change*”, em co-autoria com Jim Hormats, e *Can the G-7 afford to have the BRICs dream come true?*). Diante da nova realidade econômica e da maior interdependência, sobretudo a partir dos anos 1990, com a integração de mercados, maior fluxo de investimentos e de pessoas, seria necessário incluir outros atores em instituições mais apropriadas, que seriam mais adequadas para lidar com os principais problemas na década seguinte (2005-2015), que são: 1) finalizar as negociações da Rodada Doha, que requer esforços de países desenvolvidos e em desenvolvimento, fazendo concessões na área de NAMA e de produtos agrícolas, respectivamente; 2) fortalecer o sistema financeiro internacional para evitar crises como as que assolaram os países em desenvolvimento nos anos 1990; 3) aumentar os recursos para diminuir a pobreza, a fome e as doenças, ao mesmo tempo em que a situação do Estado de bem-estar social deteriora-se nos próprios países desenvolvidos; 4) integrar as economias emergentes que se abriram para o mundo na década de 1990, lidando com questões como investimentos e imigração (relacionado com o nível de emprego nos países desenvolvidos). 5) fazer a transição para uma economia baseada em energias renováveis. As possíveis soluções apontadas são: 1) expandir o G-7. A inclusão da China, como ocorreu com a Rússia, seria inquestionável. A China estaria propensa a isso, pois já havia participado de outras reuniões do G-7, e seus líderes e a elite mostraram disposição em tomar parte no processo. Seria criado, assim, o F-8 (Financeiro 8). Além disso, diminuir o número de participantes da zona do Euro de três para um, já que essas economias chegaram a maior coesão e coordenação econômica, bem como demonstraram alto nível de coordenação política, como na OMC. 2) aumentar a importância do G-8, o que não impossibilita a primeira opção. Seria necessário, além disso, que se desenvolvesse, no âmbito do G-20, a mesma ideia que guia o G-8: que a interdependência é tão intensa que há a necessidade de cooperação entre os países. Nesse sentido, evitar-se-ia a formação de grupos antagônicos. O desafio seria balancear informalidade e planejamento de maneira a dar resultados concretos e que sejam implementados, o que é mais difícil em um grupo de 20 economias. Apesar da proposta, os autores afirmam que deveria haver um Secretariado, de preferência comandado pela OCDE, que, apesar de ser comandada por países desenvolvidos, expandiu-se para países em desenvolvimento, fazendo a ligação. Nesse sentido, percebe-se que os debates sobre a governança do sistema financeiro já faziam parte dos estudos da Goldman Sachs, embora de maneira tímida, e tendo a ampliação do G-8 como principal foco.

<sup>116</sup> Para conferir o comunicado na íntegra, consultar: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupula-bric/view>>.

<sup>117</sup> O G-20 Financeiro conta com 90% da população mundial, 80% do comércio e dois terços da população. Informações disponíveis em: <[http://www.g20.org/docs/about/part\\_G20.html](http://www.g20.org/docs/about/part_G20.html)>

<sup>118</sup> Na Cúpula BRIC de 2010, os Chefes de Estado e de Governo destacaram a importância da elevação do grupo ao patamar desejado (o que ocorreu na cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009), por ser o G-20 mais amplo, inclusivo, diversificado, representativo e eficaz, o que garantiu sua maior eficiência na formulação de soluções para a crise. Consultar, de maneira específica, o artigo 3º do Comunicado: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-bric/view>>

adoção de políticas com viés keynesiano pelos Estados<sup>119</sup>. Seria necessária, assim, uma arquitetura financeira e econômica reformada que

[...]deveria basear-se, *inter alia*, nos seguintes princípios: tomada de decisões e processo de implementação democrática e transparente nas organizações financeiras internacionais; base legal sólida; compatibilidade de atividades de instituições regulatórias nacionais efetivas e órgãos internacionais de definição de padrões; fortalecimento de gerenciamento de risco e de práticas de supervisão.<sup>120</sup>

A boa resposta dos países à crise econômica internacional e a maior participação na solução da crise, como por meio do compromisso em aportar US\$80 bilhões ao FMI, deram maior voz ao agrupamento na busca da reforma do sistema financeiro. Além disso, as demandas foram sendo delimitadas de maneira mais específica. Na Cúpula de 2010, ganha força a ideia da reforma das instituições de Bretton Woods, que aparece de maneira mais detalhada e com a proposta de prazos<sup>121</sup>, como se lê no artigo 11 do Comunicado:

Nós nos esforçaremos para alcançar uma conclusão ambiciosa para as reformas em curso, e há muito esperadas, das instituições de Bretton Woods. O FMI e o Banco Mundial precisam urgentemente resolver seus déficits de legitimidade. Reformar as estruturas de governança dessas instituições requer, em primeiro lugar, uma mudança substancial no poder de voto, em favor das economias emergentes de mercado e dos países em

<sup>119</sup> Nesse sentido, os países demandam que os Estados e organismos internacionais competentes esforcem-se para implementar rapidamente as decisões da Cúpula do G-20 em Londres, em abril de 2009. Na referida cúpula, os países comprometeram-se a restaurar a confiança, o crescimento e o emprego por meio de políticas de incentivo. Para auxiliar nesse processo, aprovaram novo pacote de recursos no valor de US\$1,15 trilhão, com a finalidade de restabelecer o fluxo de créditos. Desse valor, a China contribuiria com US\$50 bilhões, e Rússia, Índia e Brasil, com US\$10 bilhões cada. Além disso, os países do G-20 reconheceram a importância da maior regulação do sistema financeiro com vistas a garantir a estabilidade e a recuperação da economia internacional. Para mais informações, acessar a Declaração dos Líderes do G-20 em Londres, disponível, na íntegra, em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402-br.html>>

<sup>120</sup> Artigo 4º do Comunicado da I Cúpula BRIC, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-comunicado-i-cupula-bric/view>>

<sup>121</sup> Na cúpula de 2009, Rubens Barbosa (2009) apontou os limites de ação do agrupamento, ressaltando que o comunicado final concentrava-se, sobretudo, nos temas econômico-financeiros, com a afirmação de princípios genéricos – ainda mais em outras temáticas. Mangabeira Unger também chamou a atenção, à época da reunião de Ekaterimburgo, para o fato de que o BRIC estava em um nível intermediário entre apenas ter preocupações comuns e ter um projeto comum (BACOCINA, 2009). Em 2010, não é possível ver, ainda, um projeto comum, mas encaminha-se a questão das reformas das instituições de Bretton Woods de maneira mais concreta, o que denota maior articulação e maior consistência nessa área temática. Segundo a Conselheira Ana Maria Parada, entre 2009 e 2010 é crescente, também, o engajamento chinês e indiano. Rússia e Brasil tomaram a iniciativa da construção da coalizão, e, até 2009, a atuação de China e Índia era mais discreta, o que muda em 2010, em que os dois países elevam seu perfil.

desenvolvimento, de modo a adequar sua participação nos processos decisórios ao seu peso relativo na economia mundial. Conclamamos que a reforma no poder de voto no Banco Mundial seja realizada nas reuniões que se realizarão na próxima primavera, e esperamos que a reforma de cotas do FMI seja concluída na Cúpula do G-20, em novembro próximo. Também concordamos com a necessidade de um método de seleção aberto e baseado em mérito, independentemente da nacionalidade, para os cargos de chefia do FMI e do Banco Mundial. Além disso, o pessoal dessas instituições deve refletir melhor a diversidade de seus membros. Há uma especial necessidade de aumentar a participação dos países em desenvolvimento. A comunidade internacional deve apresentar um resultado digno da confiança que todos nós depositamos nessas instituições, dentro do prazo acordado, ou correr o risco de vê-las desaparecer por obsolescência.<sup>122</sup>

A reforma da ONU foi outra demanda apresentada nas reuniões do BRIC. Os comunicados emitidos são, no entanto, menos objetivos e precisos – se se compara, por exemplo, com a questão da reforma do FMI e do Banco Mundial. No comunicado ministerial de 2008, a reforma da ONU não consta entre os assuntos abordados; no comunicado de 2009 fala-se da necessidade de uma reforma abrangente da instituição e demonstra-se apoio ao exercício de um papel mais relevante de Brasil e Índia, a exemplo do que se lê no artigo 4º do comunicado de 2010:

Manifestamos o nosso forte compromisso com a diplomacia multilateral, com as Nações Unidas no papel central de lidar com os desafios e ameaças globais. Nesse sentido, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, com vistas a torná-la mais eficaz, eficiente e representativa, para que ela possa lidar com os desafios globais contemporâneos de forma mais eficaz. Reiteramos a importância que atribuímos ao status da Índia e do Brasil nas questões internacionais, e compreendemos e apoiamos as suas aspirações no sentido de desempenhar um papel maior nas Nações Unidas.<sup>123</sup>

Dessa maneira, o comunicado não define qual seria a melhor proposta de reforma da ONU, quais organismos<sup>124</sup> especificamente seriam reformados e em que prazo isso deveria ocorrer.

Outros temas, como o comércio internacional e o desenvolvimento, foram tratados nas cúpulas BRIC. Nos documentos emitidos pelos Chefes de Estado e de governo em 2009 e em 2010, reconhece-se o importante papel desempenhado pelo

<sup>122</sup> Comunicado da II Cúpula BRIC. 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/view>>

<sup>123</sup> Comunicado disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupula-bric/view>>

<sup>124</sup> Não há referência, por exemplo, à reforma do Conselho de Segurança. Esse tema será debatido no terceiro capítulo.

comércio internacional e pelos investimentos estrangeiros diretos na recuperação econômica mundial, e instam-se todas as partes a manter estável o sistema multilateral de comércio, reprimir o protecionismo e impulsionar resultados abrangentes da Rodada Doha na OMC<sup>125</sup>. Em relação ao desenvolvimento, destaca-se o papel da cooperação, como por meio da transferência de tecnologia e pela troca de experiências, para que se atinjam os Objetivos do Milênio. Observa-se, ainda, que os países desenvolvidos não devem reduzir a ajuda aos países em desenvolvimento, mais afetados pela crise. Isso não deveria ocorrer não apenas por razões de solidariedade, mas também para que se mantenha a estabilidade econômica mundial.

O tema do desenvolvimento é tratado, também, do ponto de vista ambiental e social. Nesse sentido, no comunicado emitido em 2010, reafirma-se a necessidade de se pensar um novo paradigma de desenvolvimento, que leve em conta o crescimento econômico, a proteção ambiental e a inclusão social. Para as quatro nações, a cooperação entre os países e a troca de experiências seriam ferramentas importantes para a redução da pobreza e o combate dos efeitos das mudanças climáticas. Deve-se guiar, tanto nos debates multilaterais quanto na mitigação desses efeitos, pelo princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Destaca-se ainda, no comunicado de 2010, o apoio à produção de biocombustíveis<sup>126</sup>. O tema dos biocombustíveis foi, inclusive, dos primeiros discutidos em eventos paralelos às cúpulas, em encontro sobre segurança alimentar, como se verá a seguir.

Além da institucionalização vertical, o BRIC também se abriu para uma institucionalização horizontal<sup>127</sup>. Nas palavras de Gelson Fonseca Junior (2012, p.17):

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

<sup>125</sup> No comunicado da cúpula de 2010, aparece, pela primeira vez, o apoio à entrada da Rússia na OMC.

<sup>126</sup> A Conselheira Ana Maria Parada destaca que esse tema, trazido pelo Brasil para as discussões nas cúpulas, era de grande interesse na política interna do país. Além disso, o Brasil vinha sendo atacado por causa dos supostos efeitos da produção de etanol sobre os preços dos alimentos, como se verá no terceiro capítulo.

<sup>127</sup> O tratamento do tema BRICS é, como esclarece a Conselheira Ana Parada, dividido em “Coordenação política” e “Cooperação intra-BRICS”, inclusive no Ministério das Relações Exteriores. Como o próprio sítio do Ministério das Relações Exteriores destaca, o tema mais desenvolvido é o econômico-financeiro, até mesmo pela natureza do grupo. Informações disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric>>.

BRICS em plataforma para, atuando de maneira coordenada, fazerem propostas, reivindicações com vistas a influenciar decisões de organismos multilaterais, especialmente na área financeira.

Assim, apesar de não existirem afinidades naturais que facilitam essa natureza, como se observa no caso da CPLP, por exemplo, essa dimensão *hacia dentro* também existe no caso do BRIC (FONSECA JUNIOR, 2012). Nesse sentido, já em 2008 os ministros de Finanças reúnem-se em São Paulo. Será a partir de 2010, no entanto, que haverá um crescimento exponencial das iniciativas de cooperação intra-BRIC.<sup>128</sup>(FONTENELE REIS, 2012)

Em 2009, o comunicado conjunto sobre segurança alimentar global foi discutido previamente pelas autoridades competentes de Brasil, Rússia, Índia e China. No documento, afirma-se que a crise de alimentos e a crise financeira representam ameaça para a segurança alimentar global. A ação dos países deveria ser rápida, efetiva e baseada no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, ou seja, os países desenvolvidos deveriam cooperar financeiramente e com a transferência de tecnologia para aumentar a capacidade de produção de alimentos nos países em desenvolvimento.

Os representantes concordaram, além disso, que o problema da insegurança alimentar não é causado pelo aumento de demanda nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, afirmam que as verdadeiras causas são mais complexas, envolvendo: 1) as mudanças climáticas, que prejudicam a agricultura ao transformar as condições agroecológicas; 2) a crise financeira iniciada em 2008 nos Estados Unidos, que diminuiu os recursos disponíveis para a agricultura; 3) a restrição de acesso aos mercados e as distorções de comércio causadas pelos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, o que diminuiu a capacidade de produção de alimentos, sobretudo nos países de menor

---

<sup>128</sup> Em 2009 ocorreu o encontro listado a seguir: Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança (Moscou, 28-30 de maio). Em 2010, os encontros foram: II Encontro de Ministros das Finanças do Grupo BRIC (Horsham, 13 de março); I Reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos do BRIC, à margem de reunião do Comitê Estatístico da ONU (Nova Iorque, 22 de fevereiro); Seminário “Uma Agenda para os BRIC”, organizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro (22 e 23 de fevereiro); I Programa de Intercâmbio de Magistrados do BRIC (Brasília, 1 a 12 de março); I Encontro de Ministros da Agricultura do BRIC (Moscou, 26 de março); I Encontro de Bancos de Desenvolvimento do BRIC (Rio de Janeiro, 13 de abril); I Seminário de *Think Tanks* do BRIC (Brasília, 14 e 15 de abril); Fórum Empresarial IBAS+BRIC (Rio de Janeiro, 14 de abril); I Encontro de Cooperativas do BRIC (Brasília, 15 e 16 de abril); II Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança (Brasília, 15 de abril); II Reunião de representantes dos bancos de desenvolvimento dos BRICs (Londres, 11 e 12 de outubro); II Reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos do BRIC (Rio de Janeiro, 29 e 30 de novembro a 1º de dezembro). Informações retiradas do sítio do Ministério das Relações Exteriores, disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/eventos-bric-2006-a-2010/view>>

desenvolvimento relativo. Dessa maneira, a transparência e a não-discriminação são princípios importantes a serem mantidos no sistema multilateral de comércio, destacando-se a necessidade de concluir a rodada Doha. Outra solução apontada para a manutenção da segurança alimentar global são os biocombustíveis, que também têm seus efeitos para a sustentabilidade em seus três pilares: econômico, social e ambiental<sup>129</sup>.

Em 2010, ocorreu a reunião de ministros da Agricultura dos quatro países em Moscou. Houve uma maior delimitação dos assuntos discutidos em relação ao que foi acordado em 2009, em Ekaterimburgo, discutindo-se a cooperação entre os quatro países no setor (ainda que o documento seja genérico). Deu-se especial atenção para a agricultura familiar, que atenderia não apenas aos interesses dos quatro países, mas que também seria fundamental para a garantia da segurança alimentar global, segundo a visão expressa. Os países delimitaram quatro áreas prioritárias, que seriam o eixo da cooperação na área de agricultura: 1) criação de uma base de dados, importante para uma análise ampla da segurança alimentar nos BRIC. A base de dados contaria com informações sobre o balanço de produção e de consumo de alimentos, além do crescimento da população. 2) desenvolvimento de uma estratégia geral para garantir o acesso a alimento pelas populações mais vulneráveis.; 3) troca de experiências na adaptação às mudanças climáticas; 4) cooperação para a inovação na área de agricultura<sup>130</sup>.

Às margens da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 2010, em Brasília, houve reuniões entre representantes dos bancos de desenvolvimento, Bancos Centrais e bancos comerciais<sup>131</sup>. Cabe destacar, ainda, as duas reuniões dos Chefes dos Institutos Estatísticos do BRIC realizadas em 2010, o Encontro Empresarial IBAS-BRIC e o seminário de *think tanks* do BRIC. Na primeira reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos, lançou-se a primeira publicação conjunta na área, que visa a diminuir o

---

<sup>129</sup> Documento disponível na íntegra em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/brics-joint-statement-on-global-food-security/view>>

<sup>130</sup> Decidiram, para dar seguimento ao projeto, instituir um grupo de trabalho que faria propostas diretamente aos ministros da agricultura dos BRIC, de acordo com as quatro áreas estabelecidas. Eles reunir-se-iam regularmente. Documento disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/memorando-on-cooperation-among-development-banks-of-bric-countries/view>>.

<sup>131</sup> Os resultados foram, respectivamente, um memorando de entendimento para possibilitar ações conjuntas; divisão de experiência que o Brasil tem com a Argentina de utilização de moedas locais, experiência que é inicial mas que tem sido bem-sucedida; discussões sobre como facilitar o comércio. Essas reuniões serão analisadas no terceiro capítulo

desconhecimento mútuo, facilitar o acesso a informações sobre essas nações emergentes.<sup>132</sup> O Encontro Empresarial IBAS-BRIC, por sua vez, reuniu 350 empresários, sendo 70 chineses. Os temas escolhidos foram aqueles que apresentavam maior potencial de sinergia entre as empresas dos países do IBAS e do BRIC, e o encontro teve como objetivo aumentar o conhecimento entre o empresariado<sup>133</sup>. A cúpula de *think tank* debateu o papel do BRIC na transformação global pós-crise. Discutiui-se, por exemplo, a questão debatida entre os Presidentes de Bancos Centrais acerca da adoção de moedas locais para negociações intra-BRIC<sup>134</sup> (VIZZIA; COSTA, 2010).

O BRIC percorreu, portanto, trajetória singular na década de 2000. De conceito criado por um grupo de investimentos a uma entidade político-diplomática, o agrupamento se firmou como referência para investidores, acadêmicos e para outros Estados. O Brasil teve, sob o governo Lula (2003-2010), papel ativo na formação da aliança política, como se viu neste capítulo. Cabe questionar, assim, os interesses e objetivos envolvidos no engajamento brasileiro no agrupamento. Será esse o tema analisado no próximo capítulo.

---

<sup>132</sup> Organizada pelo IBGE, a Publicação Estatística Conjunta apresenta um panorama social, econômico e ambiental de Brasil, Rússia, Índia e China. Novas publicações foram lançadas em 2011 e em 2012. O documento mais recente está disponível em: <<http://www.bricsindia.in/publication.html>>

<sup>133</sup> O encontro foi organizado pelo Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores. Mais informações disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/videos-e-entrevistas/encontro-empresarial-ibas-bric/view>>

<sup>134</sup> Bruno Vizzia e Gilberto Costa (2010) destacam o potencial da cúpula de empresários e de think tanks na identificação de oportunidades e na promoção do conhecimento mútuo. Eles argumentam, no entanto, que o modelo atual – de encontros às vésperas das reuniões de cúpulas de Chefes de Estado e de Governo – deveria ser modificado. Segundo eles, caso houvesse uma agenda mais intensa e ambiciosa, com eventos concatenados, sua contribuição no sentido de encaminhar entendimentos e negócios seria maior.

### **3. O BRIC NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010): O BALANCEAMENTO BRANDO EM DIREÇÃO À MULTIPOLARIDADE E À RECIPROCIDADE**

Neste capítulo, analisar-se-á o BRIC sob a perspectiva da política externa do governo Lula (2003-2010). À luz do que foi apresentado nos dois primeiros capítulos, pretende-se responder ao questionamento central da presente dissertação: qual a motivação para o engajamento do Brasil na iniciativa BRIC no período em tela? A hipótese é de que a diplomacia brasileira engajou-se na construção e no fortalecimento da coalizão com o intuito de reforçar a transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade<sup>135</sup>. Cabe esclarecer, primeiramente, as premissas acerca da ordem internacional tomadas como referência para a pesquisa realizada.

A ordem internacional que emerge após o fim da Guerra Fria é instável, transitória e complexa (LAÏDI, 1998). Coexistem diferentes padrões (normativos e de poder) dentro de uma mesma ordem. Ao mesmo tempo em que há um predomínio, no campo normativo, da democracia e do liberalismo comercial (VIOLA; LEIS, 2005), há um crescente questionamento, sobretudo a partir da década de 2000, da legitimidade e da eficácia desses modelos<sup>136</sup>. Além disso, há um desgaste, tanto nos campos econômico quanto político, do unipolarismo que se delineou após o fim da Guerra Fria, sinalizados, por exemplo, pelas reações às guerras do Iraque e do Afeganistão e pela crise financeira de 2008 (OURO PRETO, 2012). Apesar disso, os Estados Unidos continuam ocupando posição de superioridade em algumas áreas, como a militar e a cultural, o que demonstra que o ritmo de desgaste dessa unipolaridade é incerto (OURO PRETO, 2012).

Compreende-se que a hegemonia requer dois tipos de poder: o relacional e o estrutural (STRANGE, 1988). O relacional é o poder de convencer e de moldar as

---

<sup>135</sup> Como explicado anteriormente, o conceito de “multilateralismo da reciprocidade” envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros.

<sup>136</sup> Marcos Troyjo observa que a ideia de democracia representativa e de economia de mercado começou a ser questionada a partir das experiências de países como a China. Além disso, com o processo de integração europeu tendo cada vez maiores desafios, sobretudo em sua expansão e após a crise, passou-se a questionar sua sustentabilidade ao longo do tempo (e, de maneira análoga, os demais processos de integração em outras regiões do mundo). Nesse sentido, o mundo atual seria marcado, para o autor, pelo risco da desglobalização, ou seja, por um cenário de transição para um maior papel do Estado-Nação, com maior individualismo e menor coordenação, em direção ao que Ian Brenner chama de G-0 (sem nenhum país como líder).

preferências de outros atores, um por um ou em grupos. O poder estrutural, por outro lado, é sua capacidade essencial para realizar as regras, normas e operações desejadas no sistema internacional, e compreende: 1) produção; 2) finanças; 3) segurança; 4) conhecimento. Sob essa perspectiva, percebe-se que a ordem internacional contemporânea apresenta, simultaneamente, elementos de unipolaridade e de maior dispersão de poder. Em relação à produção e às finanças<sup>137</sup>, os Estados Unidos passaram, nas últimas décadas, a depender mais de outras economias, enquanto sua superioridade em relação à capacidade militar e à produção de conhecimento é menos desafiada<sup>138</sup>. Dessa maneira, o período abordado nesta dissertação de mestrado (2003-2010) insere-se em um quadro maior de transição no ordenamento internacional. A maior importância econômica de países emergentes – e seu papel mais decisivo na resolução de problemas transnacionais, como o terrorismo ou a crise financeira de 2008/2009 – indica a inexistência de uma unipolaridade real (NYE, 2004). A possível transição para uma ordem multipolar tem, no entanto, seu ritmo e seus padrões incertos, motivando a atuação de alguns atores na tentativa de moldar esse processo.

Como se argumentou no segundo capítulo, os BRICs têm como elemento agregador a tentativa de ofertar uma ordem com contornos multipolares. Em um contexto de frustração e de incapacidade dos países ocidentais em oferecer um arranjo mais benéfico aos países em desenvolvimento, o BRIC surge como possível ofertante dessa ordem (FONSECA JUNIOR, 2012). Assim, os países do agrupamento reivindicam uma ordem global equitativa e democrática (OURO PRETO, 2012), que se

<sup>137</sup> A participação do PIB norte-americano correspondia a 50% da produção mundial em 1950, e equivalia a 19% em 2010 (em valores correntes). Entre 2007 e 2010, a queda da participação dos Estados Unidos na economia mundial foi de 2%. Além disso, cresce a participação de outros países, como os BRICs – entre 2000 e 2010, a participação desses países saiu de 9% para 18% (também em valores correntes), e previsões, como as da Goldman Sachs, indicam um cenário ainda mais favorável a esses países nas próximas décadas. Dados disponíveis em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default.%3E>>. Há uma maior dependência norte-americana, igualmente, em relação ao crédito estrangeiro. Com uma elevada dívida pública (de aproximadamente US\$14,3 trilhões), o país passou a depender mais da poupança externa para estimular sua economia (importante, especialmente, após a crise de 2008/2009). Nesse sentido, a China, maior credor (com US\$1,1 trilhão) passou de uma dependência quase total dos EUA nos anos 1980 para uma interdependência mútua menos assimétrica nos anos 2000. Mais informações em: <<http://mundorama.net/2012/03/13/estados-unidos-china-e-as-mudancas-na-interdependencia-assimetrica-apos-uma-decada-de-guerra-ao-terror-por-bruno-hendler/>>

<sup>138</sup> Segundo Caverley (2007) a superioridade militar dos Estados Unidos (cujos gastos militares correspondem, atualmente, a 55% do total mundial) tende a se acentuar, pois sua indústria bélica está beneficiando-se dos crescentes retornos de escala. Em relação à produção de conhecimento, se se toma, por exemplo, o registro de patentes como referência, há grande superioridade norte-americana: 43% contra 25% da Europa Ocidental (números de 2010), segundo dados da *United States Patent and Trade Mark Office* (USPTO). Dados disponíveis em: <<http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/tafi/apat.pdf>>

formaria não de maneira radical, mas sim por meio de reformas que tornassem a ordem internacional mais legítima. Nesse sentido, a ação do agrupamento prioriza a modificação da ordem sem grandes rupturas, por meio do multilateralismo e de princípios e de conceitos dominantes, estratégia comum em ordem com maior grau de institucionalização (IKENBERRY, 2005).

A construção e o fortalecimento da aliança informal foram compreendidos pelo Brasil como uma oportunidade de maior participação do país na construção de uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade, defendida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva logo em seu discurso de posse no Congresso Nacional:

Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade [...]. A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado. Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais. As resoluções do Conselho de Segurança devem ser fielmente cumpridas. Crises internacionais como a do Oriente Médio devem ser resolvidas por meios pacíficos e pela negociação. Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes. (LULA DA SILVA, 2003).

A estratégia de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) não abandonou o engajamento nos regimes internacionais e a escolha do multilateralismo como principal meio de ação da diplomacia brasileira. O ganho de importância dos autonomistas no Ministério das Relações Exteriores (SARAIVA, 2010) e de lideranças do PT alinhados com as ideias desse grupo (ALMEIDA, 2004, 2011) significou, no entanto, uma mudança nas estratégias de inserção internacional brasileira. Assim, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo da reciprocidade e o exercício de um maior protagonismo pelo Brasil passaram a compor a agenda da política externa brasileira (CERVO, 2008). Esses objetivos seriam alcançados por meio da diversificação de parcerias e da formação de alianças com países emergentes, como o G-20 na OMC e o BRIC (ALMEIDA, 2011).

A recuperação de traços globalistas na política externa brasileira, possível após a estabilização monetária, a recuperação da confiança dos mercados externos e o

surgimento de novos polos de poder (PECEQUILLO, 2010) não significou, no entanto, a adoção de uma perspectiva radical pelo Brasil. O país não negligenciou a parceria com os Estados Unidos e os países europeus, importantes para o desenvolvimento do país. A ação externa do governo Lula pode ser compreendida, assim, como um meio termo entre o paradigma americanista e o globalista (PECEQUILLO, 2010). Essa perspectiva conciliadora se refletiu, também, nas opções do país pela construção de alianças com perfil menos confrontacionista, como o BRIC (AMORIM, 2010).

Uma ordem marcada pela instabilidade e pela transição possibilitou uma política externa mais crítica em relação às normas que regem o sistema internacional. A posição do Brasil nessa ordem impôs, no entanto, limites a sua ação externa. Embora o Brasil tenha influência crescente em diferentes regimes, o país ainda está situado na periferia do sistema mundial atual (FLEMES, 2010). A superioridade militar norte-americana, que tende a se manter nas próximas décadas, limita as opções de inserção internacional de países periféricos, como o Brasil. Dessa maneira, não há possibilidade de *hard balancing* baseado em alianças militares e armamento, por exemplo. (FLEMES, 2010)

O Brasil, por não ser e por não ter perspectivas de tornar-se uma grande potência<sup>139</sup> em médio prazo, optou por uma estratégia de balanceamento brando, que consiste na utilização de instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência. O balanceamento brando envolve a formação de coalizões de geometria variável, como o BRIC, o IBAS e o G-20, e tem como objetivo aumentar o espaço de manobra dos Estados mais fracos frente aos Estados mais fortes (FLEMES, 2010). São três as pré-condições para o comportamento de balanceamento brando: 1) crescente preocupação com o comportamento militar da potência hegemônica, mas sem que ele represente séria ameaça à soberania das potências médias; 2) o *hegemon* ser importante fonte de bens públicos nas áreas de economia e segurança e 3) a superpotência não pode simplesmente retaliar, porque os esforços de equilíbrio dos outros países não são evidentes ou não desafiam diretamente o poder militar estabelecido. (FLEMES, 2010)

---

<sup>139</sup> Grandes potências são entendidas como os países que, por meio de sua grande força econômica, política e militar, são capazes de exercer poder em âmbito global. De acordo com Hurrell (2006) são quatro os critérios que caracterizam uma grande potência: 1) a capacidade de contribuir para a ordem internacional; 2) coesão interna que permite a ação do Estado eficaz; 3) poder econômico, tais como níveis elevados de crescimento econômico ou um grande mercado; 4) poder militar, com a capacidade de competir com outras potências dominantes em uma guerra convencional. O Brasil carece, historicamente, deste último elemento, tendo sua atuação global limitada. Além disso, a sustentabilidade de seu crescimento econômico é constantemente questionada, o que pode colocar em dúvida seu poder econômico.

Tendo em vista as limitações impostas pelos traços de unipolaridade existentes na ordem internacional contemporânea, lançou-se mão de uma estratégia de balanceamento por meio do plano multilateral. O BRIC fez parte dessa estratégia, como observam Maria Regina Soares de Lima e Daniel Ricardo Castelan:

Para a política externa brasileira, a concertação com os grandes países do sul, incluindo os BRICS, tem objetivos estratégicos e táticos. Do ponto de vista 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 G-20 comercial para citar as mais expressivas. Delas participam alguns dos grandes países periféricos estando ausentes os países centrais. (LIMA; CASTELAN, 2012, p.178)

O BRIC inseriu-se, portanto, na tentativa brasileira de alcançar seus objetivos por meio do reforço de novos polos de poder e de normas mais favoráveis, diante dos constrangimentos existentes. Mesmo o Brasil tendo ganhado relevância em vários temas – como o financeiro ou ambiental – seu poder de barganha frente aos Estados Unidos, à Europa (e até mesmo à China, que faz parte do BRIC) é ainda bastante reduzido, e seu espaço de atuação depende do nível de alinhamento/desentendimento entre esses países (SENNES, 2012).

A superioridade chinesa em relação ao agrupamento, que faz alguns analistas falarem em um G-2 (entre Estados Unidos e China) representou, igualmente, uma limitação à atuação brasileira por meio do agrupamento. A vantagem chinesa faz que o país busque alinhar suas posturas com os demais BRICs quando o custo da negociação direta com outros Estados é claramente maior do que a tentativa de fazê-lo por meio do mecanismo (SENNES, 2012). A China levaria para concertação no BRICS apenas aqueles temas em que a posição média seja alinhada a suas preferências ou quando o custo envolvido é tão alto que haja vantagem em diluí-lo entre os demais BRICS (SENNES, 2012).

Enquanto o Brasil, ao lado da Rússia, buscou, desde o início dos encontros às margens da AGNU (2006), uma maior institucionalização do diálogo, a China foi

reticente em relação à iniciativa, tendo mostrado maior engajamento no grupo apenas a partir da crise de 2008/2009 (mais especificamente, a partir da primeira cúpula de Chefes de Estado e de Governo, em 2009). Com base na análise de Sennes (2012) e na entrevista concedida pela Conselheira Ana Parada, percebe-se uma maior relevância da coalizão para a China a partir desse momento e, sobretudo, em relação à agenda financeira, em que há uma posição média do grupo bastante próxima e uma possibilidade de diluição de custos.

O Brasil buscou, nas reuniões, destacar o papel do BRIC na liderança para o combate aos problemas mundiais em diferentes áreas. Ao introduzir diferentes temas, o país procurou aproveitar as capacidades apresentadas pelos demais países<sup>140</sup> para legitimar suas demandas. Assim, na reunião de Vice-Ministros ocorrida no Rio de Janeiro em março de 2008, o então Secretário-Geral do Itamaraty destacou que o crescente peso econômico e político dos BRICs desafiará a macroestrutura internacional e provocará reações dos centros de poder cujos interesses poderiam ser afetados. Defendeu, também, que o BRIC deveria liderar a transição para uma ordem multipolar equitativa e democrática, atuando em diversos regimes (do ambiental ao de segurança).<sup>141</sup>

A posição chinesa, no entanto, foi menos ambiciosa. Em sua intervenção na Reunião Ministerial de 2008, o ministro chinês Yang Jiechi refutou a grande importância conferida por alguns países (exagerada, em suas palavras) na liderança ao enfrentamento aos problemas globais. Ele delimitou, ainda, quais seriam os objetivos do agrupamento, na perspectiva chinesa: 1) manter o impulso de seu próprio desenvolvimento; 2) procurar influenciar a agenda internacional; 3) conferir mais atenção às questões de desenvolvimento<sup>142</sup>.

Além disso, a agenda discordante dos BRICs em relação a diferentes temas<sup>143</sup> limitou os resultados imediatos e concretos alcançados. Valdemar Carneiro Leão (2012) argumenta que isso ocorreu/ocorre porque não houve/há disposição para tentar solucionar as divergências intra-grupo por meio de concessões individuais significativas que possam conduzir a um posicionamento unificado. Haveria limites internos

---

<sup>140</sup> O agrupamento conta, por exemplo, com a segunda economia mundial (China), três potências nucleares (China, Índia e Rússia) e dois membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (China e Rússia).

<sup>141</sup> Informações contidas na circular telegráfica n. 67430/173, de 20 de março de 2008, enviada da Secretaria de Estado de Relações Exteriores para a Embaixada brasileira em Atenas.

<sup>142</sup> Informações contidas no despacho telegráfico n. 68221/319, de 26 de maio de 2008, enviado da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Embaixada brasileira em Atenas.

<sup>143</sup> Essas discordâncias serão abordadas ao longo do capítulo.

(explícitos ou não) que não se cogitaria ultrapassar com o intuito de evitar o desgaste da aliança.

Apesar das limitações, para o Brasil, a formação da aliança significou um salto qualitativo em sua projeção externa, pois passou a ser visto como um mercado emergente com capacidade de influir na economia global, antes de ter o peso da China e da Índia (BARBOSA, 2009). Possibilitou, além disso, incrementar sua força relativa própria nos espaços multilaterais e dar início a medidas que podem diminuir a vulnerabilidade externa do país por meio da diversificação de parcerias e da criação de regras mais favoráveis ao país (LINS DA SILVA, 2012). O BRIC apresentou-se, portanto, como uma oportunidade de alcançar um dos principais objetivos da política externa elencados por Samuel Pinheiro Guimarães em seu discurso de posse como Secretário-Geral, que seria

[...] eliminar as vulnerabilidades externas que constroem nosso desenvolvimento político, econômico e social. Essas vulnerabilidades são econômicas, e sua síntese é o elevado déficit em transações correntes; são tecnológicas, e se expressam pela necessidade de importar tecnologia devido à reduzida geração de inovações; são de natureza política, pela ausência do Brasil dos principais centros de decisão mundial, como o conselho de Segurança da ONU e o G8 [...]. (GUIMARÃES, 2003).

O engajamento brasileiro no BRIC foi motivado, portanto, pelo objetivo de ter uma maior participação na possível transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade. O BRIC enquadrou-se na estratégia de balanceamento brando em detrimento das grandes potências estabelecidas (FLEMES, 2010), que se buscou desenvolver tanto pela coordenação política<sup>144</sup> quanto pela cooperação intra-BRIC, e que teve resultados diversos em diferentes áreas de atuação<sup>145</sup>.

### *3.1. A COESÃO ECONÔMICA COMO CAMINHO PARA UMA ORDEM MULTIPOLAR*

<sup>144</sup> Entende-se como coordenação política: 1) declaração conjunta sobre determinado assunto, revelando uma agenda comum; 2) comportamento comum em instituições internacionais, previamente coordenadas.

<sup>145</sup> A escolha dos temas a serem analisados ao longo do capítulo obedeceu à divisão realizada no primeiro capítulo, haja vista sua abrangência em relação à política externa brasileira e, mais especificamente, às expressões do multilateralismo da reciprocidade. Por falta de pertinência temática (regionalismo e parcerias tradicionais) ou por não aparecerem entre os assuntos discutidos nas reuniões de maneira direta (direitos humanos), alguns temas não são abordados. Segue-se a ordem dos temas que se estabeleceu no primeiro capítulo para tornar a apresentação dos resultados mais didática. O tema de “diversificação de parcerias” está incluído no de “comércio e economia”, no entanto.

A diversificação de parcerias com o intuito de reduzir as vulnerabilidades externas brasileiras foi um dos eixos da política externa do governo Lula (AMORIM, 2009). O ex-presidente destacou, em seus dois discursos de posse (2003 e 2007) a intenção de universalizar as relações internacionais do Brasil, alcançando países emergentes, como China, Rússia e Índia (LULA DA SILVA, 2003, 2007). Nessa linha de atuação, o Brasil incentivou mecanismos de cooperação intra-BRICs que pudessem auxiliar no aumento do comércio e de investimentos. Além da redução de vulnerabilidades, as iniciativas, embora incipientes, visaram a uma estratégia de reforço da coesão econômica (FLEMES, 2010). Esse processo objetiva uma mudança de poder econômico relativo por meio do aumento do comércio e dos investimentos intra-bloco, além da cooperação em outros setores que aumentem o crescimento econômico dos membros, contribuindo para a ascensão conjunta dos membros na hierarquia internacional (FLEMES, 2010).

Assim, em 2010, o Brasil, que sediaria a II Cúpula BRIC, aproveitou a oportunidade para propor iniciativas como o Fórum Empresarial IBAS-BRIC. O Fórum Empresarial foi sugerido pelo ministro Celso Amorim, e sua organização ficou a cargo do diretor do Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores, Norton Rapesta. Segundo Celso Amorim, a ação do governo é importante para que se estabeleça maior cooperação e que para se aumente o comércio<sup>146</sup> e os investimentos<sup>147</sup>. O Estado Logístico (CERVO, 2008) atuou, no caso do BRIC, no sentido de aproximar o empresariado das quatro nações, diminuindo-se o desconhecimento mútuo e apresentando-se as oportunidades. A iniciativa privada, embora seja independente, também observa as ações dos governos e toma decisões com

---

<sup>146</sup> O comércio do Brasil com os demais BRICs cresceu na década de 2000, mas, com exceção da China, esses países ainda têm pouco peso na balança comercial brasileira. O comércio bilateral cresceu 780% entre 2003 e 2010, chegando a US\$36 bilhões de dólares em 2009 – ano em que o país oriental tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil (BRASIL, 2010a). Com Índia e Rússia, também houve aumento do fluxo comercial, embora de maneira mais tímida. Com a Índia, o intercâmbio comercial triplicou entre 2005 e 2010, chegando a US\$7,7 bilhões em 2010, o que representa em torno de 2% da Balança Comercial brasileira. Com a Rússia, o comércio passou de US\$2 bilhões em 2003 para US\$ 7,5 bilhões em 2010. (BRASIL, 2011a).

<sup>147</sup> Em 2010, o Brasil foi o principal destino do investimento chinês, totalizando US\$13,7 bilhões. Entre 2006 e 2010, considerando-se os valores acumulados, o Brasil foi o terceiro maior receptor de investimentos chineses, ficando atrás apenas de Austrália e Estados Unidos. Apesar disso, os investimentos com origem nos países do BRIC foram pouco expressivos. No ano de 2010, os investimentos diretos indianos no Brasil totalizaram US\$16,3 milhões, enquanto os da Rússia foram de apenas US\$2,16 milhões. Dados para investimento estrangeiro direto do Banco Central para os anos de 2010, disponíveis em: < <http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/ingressos/htms/index3.asp?idpai=INVEDIR>>

base nisso, segundo Amorim<sup>148</sup>. Além disso, em economias com forte participação estatal, como é o caso de Rússia, Índia e China, a organização de atividades de promoção comercial, de missões governamentais e empresariais e de fóruns como esse têm ainda maior importância no aumento das relações intra-bloco (BAPTISTA NETO; DOMINGUES; ANDRADE, 2012). O encontro empresarial teve continuidade em Sanya (2011) e Nova Delhi (2012).

A primeira reunião entre representantes dos Bancos de Desenvolvimento dos BRICs (Brasília, 2010) também foi iniciativa projetada com o intuito de estimular as trocas comerciais e o fluxo de investimento entre os países. Nesse sentido, o memorando de cooperação entre os Bancos de Desenvolvimento estabelece que os países do BRIC devem : 1) desenvolver cooperação ampla a longo prazo que facilite e estimule transações entre os países e projetos comuns; 2) fortalecer o comércio e as relações econômicas entre os países do BRIC e suas empresas; 3) prover um esquema de financiamento para os projetos de investimento que sejam benéficos para as partes e que levem a seu desenvolvimento; 4) estudar a possibilidade de estabelecer um banco de desenvolvimento do BRIC que auxilie no alcance desses objetivos<sup>149</sup>. Para isso, foram definidas quatro áreas que ofereciam, segundo a visão dos representantes dos bancos, maior potencial de cooperação: 1) troca de informações sobre projetos de comum interesse, sobretudo nas áreas de infraestrutura, setores de alta tecnologia ou orientados para a exportação, projetos sociais e regionais; 2) provimento de assistência mútua em relação aos mercados locais, trocando-se informações e experiências acerca dos investimentos em projetos de interesse comum e das exportações de bens e de serviços entre os BRICs; 3) treinamento e capacitação de pessoas, organização de

---

<sup>148</sup> Em entrevista coletiva concedida em 16 de abril de 2010, sobre as cúpulas IBAS e BRIC e eventos paralelos, o ministro destacou, ainda, que a cúpula entre os países é uma oportunidade de diálogo para se chegar a acordos bilaterais, como o assinado entre Brasil e China em 2010 na área de agropecuária. O acordo permitirá, em longo prazo, que o Brasil aumente suas exportações, sobretudo de carnes, e compreende, também, produtos de valor agregado, como a produção de vacinas. Além disso, o presidente Lula deu início ao diálogo para a permanência da Embraer em Harbin, na China (entendimento que se alcançou em 2012). Entrevista completa disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/videos-e-entrevistas/min.-amorim-fala-sobre-ibas-bric-e-china/view>>

<sup>149</sup> Na cúpula de Nova Delhi, a Índia sugeriu a criação de um banco de desenvolvimento do BRICS, que seria uma espécie de alternativa ao Banco Mundial e ao FMI. A sugestão foi acatada, e estabeleceu-se que um grupo de trabalho composto por técnicos dos países seria formado com o intuito de dar prosseguimento à criação da instituição. Para mais informações, consultar o comunicado da IV Cúpula BRICS: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitados-pelos-chefes-de-estado-e-de-iv-cupula-do-brics-4th-brics-summit/view>>.

simpósios; 4) condução de estudos e de iniciativas focadas no fortalecimento das relações econômico-comerciais entre os países<sup>150</sup>.

A aproximação entre os Bancos de Desenvolvimento em 2010, capitaneada pelo BNDES, resultou na proposta de criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS, já incluindo a África do Sul, em 2012 – que deve ser anunciada na Cúpula de Durban, em 2013 (TAUTZ, 2013). A criação do banco, que tinha sido aventada como possibilidade (a ser estudada por grupo designado pelos quatro países), representaria uma forma de pressão para as reformas acordadas na Cúpula de Seul, em 2010. Além disso, ao se criar uma instituição alternativa ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, almeja-se diminuir a dependência em relação aos mecanismos de Bretton Woods e aumentar a influência sobre outros países emergentes, que poderão ter projetos financiados<sup>151</sup>.

A reunião dos representantes dos Bancos Centrais, por sua vez, foi marcada pela discussão sobre a adoção de moedas locais no comércio intra-BRIC. O chanceler Celso Amorim ressaltou<sup>152</sup>, na ocasião, que, apesar da boa resposta dos países dos BRICs à crise, a instabilidade financeira afetou, por exemplo, o comércio entre Brasil e Rússia<sup>153</sup>. Nesse sentido, o diálogo entre os Presidentes dos Bancos Centrais se deu no sentido de pensar em soluções para diminuir a vulnerabilidade desses países, como por meio de cooperação monetária. Amorim foi cuidadoso ao dizer que não se tratava de uma nova moeda de reserva<sup>154</sup>, mas sim da possibilidade de comércio em moedas locais, como já ocorre entre Brasil e Argentina.

<sup>150</sup> O documento está disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/memorando-on-cooperation-among-development-banks-of-bric-countries/view>>

<sup>151</sup> A ideia de um fundo de reservas em moedas próprias também foi sugerida em 2010, porém ganhou força apenas em 2012, às margens da reunião do G-20 em Los Cabos, no México. A ideia do fundo é garantir proteção contra futuras crises, e poderá incluir outros países. Diminuindo a dependência em relação ao dólar e ao euro, objetiva-se fortalecer as moedas locais, criar reservas locais e evitar que oscilações externas ao agrupamento possam afetar as relações econômicas intra-BRIC.

<sup>152</sup> Em entrevista coletiva concedida em 16 de abril de 2010, sobre as cúpulas IBAS e BRIC e eventos paralelos, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/videos-e-entrevistas/min.-amorim-fala-sobre-ibas-bric-e-china/view>>

<sup>153</sup> Segundo dados do MDIC, o comércio entre Brasil e Rússia caiu de US\$ 7,9 bilhões em 2008 para US\$ 4,2 bilhões em 2009. Dados disponíveis em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/terna.php?area=5&menu=571>>.

<sup>154</sup> A ideia da substituição da moeda de reserva foi apontada pelos chineses na reunião de Ekaterimburgo como forma de criar um sistema de divisas estável, previsível e diferenciado. Rubens Barbosa (2009) afirma que a transição para uma reserva diferente do dólar seria processo lento, já que os chineses possuem mais de US\$ 3 trilhões em títulos públicos americanos, e uma desvalorização apressada e desorganizada significaria perdas para eles.

Dessa maneira, percebe-se a intenção brasileira em reforçar a coesão econômica entre os países do BRIC. A proposta de iniciativas como o Fórum Empresarial e os encontros entre representantes de Bancos de Desenvolvimento e de Bancos Centrais<sup>155</sup> visaram a um aumento de diálogo que permitisse incrementar as relações econômicas e coordenar políticas, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade dos países. Apesar dos avanços, houve/há limites à realização desses objetivos traçados pela política externa do governo Lula.

O ganho de competitividade da China – sobretudo – e da Índia – em menor grau – tende a recriar um padrão de comércio Norte-Sul, o que poderia diminuir as chances de cooperação em direção a uma maior abertura comercial entre os países. Baumann (2012) observa que há uma clara hierarquia no agrupamento, em que a China é a economia com maior número de itens em que é competitiva – com um aumento expressivo na última década, concentrado em produtos estritamente manufaturados. Índia e Brasil destacam-se pela competitividade tanto em produtos manufaturados quanto em produtos com grau de transformação mais baixo, mas as vantagens comparativas do Brasil em relação aos demais BRICs concentram-se nas *commodities*, sobretudo nos produtos agrícolas<sup>156</sup> (BAUMANN, 2012). A Rússia, por sua vez, tem grande dependência da exportação de matérias-primas, sobretudo de gás natural e de petróleo, que representam, aproximadamente, 63% de suas exportações totais (BAUMANN, 2012).

Nesse sentido, a falta de complementaridade (como no caso Brasil-Índia e Brasil-Rússia) ou a reprodução de padrões comerciais Norte-Sul podem ser obstáculos a essa coesão econômica. Durante o governo Lula, O Brasil já observava que não apenas o equilíbrio quantitativo, mas também o qualitativo era necessário nas relações comerciais com a China, de maneira a não aumentar as vulnerabilidades do país<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Convém destacar, ainda, que houve, em 2010, reunião entre representantes de bancos comerciais, com o intuito de facilitar o comércio entre os países, e dois encontros entre representantes dos Institutos de Estatística dos BRICs. Lançou-se a publicação conjunta de estatísticas do BRIC, que fora proposta pelo Brasil às margens da 64ª AGNU, em 2009, e que tem como objetivo aumentar o conhecimento mútuo entre os países. Informações retiradas do Despacho Telegráfico n. 77417/462, de 25 de maio de 2010, entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores e a Embaixada brasileira em Atenas.

<sup>156</sup> Entre 2007 e 2010, a porcentagem de *commodities* nas exportações brasileiras subiu de 41 % para 51%, segundo informações do IPEA. Dados disponíveis em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2513:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2513:catid=28&Itemid=23)>

<sup>157</sup> Entre 2006 e 2010, houve aumento da participação dos seis produtos que dominavam as exportações brasileiras (minério de ferro, petróleo bruto, complexo de soja e carne, açúcar e café) de 28, 4% para 47,1%. O ministro Celso Amorim alertou para o desequilíbrio, uma vez que aproximadamente 95% das importações brasileira provenientes da China foram de manufaturados. Para mais informações, consultar a entrevista coletiva concedida pelo ex-chanceler em 2010, sobre IBAS, BRIC e China:

Em relação à possibilidade de adoção de moedas locais para investimentos e trocas comerciais, Carlos Eduardo Lins da Silva (2012) argumenta que, mesmo quando há aparente consenso político, como é o caso, a realidade material impede uma ação comum. A falta de liquidez das moedas nacionais, por exemplo, é uma dificuldade que se enfrentaria caso se decidisse usá-las no comércio local. A experiência no MERCOSUL demonstra que há obstáculos a serem superados antes de se decidir pela adoção das moedas locais. (LINS DA SILVA, 2012)

No que se refere às negociações multilaterais de comércio, o BRIC serviu apenas como plataforma para a declaração de princípios comuns. A coordenação de posições entre Brasil, China e Índia<sup>158</sup> se deu, prioritariamente, no âmbito do G-20 Comercial<sup>159</sup>. O BRIC, que tem participação de 22,6% no comércio mundial<sup>160</sup>, destacou a importância do comércio internacional e dos investimentos estrangeiros diretos na recuperação econômica após a crise de 2008/2009. O Brasil reforçou, por meio do agrupamento, a defesa da reciprocidade de benefícios no comércio entre ricos e emergentes<sup>161</sup> (CERVO; BUENO, 2012). O comércio e a cooperação – com transferência de tecnologia e troca de experiências – seriam instrumentos importantes para a recuperação econômica e para que se atinjam os Objetivos do Milênio.

### 3.2. MEIO AMBIENTE: A DEFESA DOS BIOCOMBUSTÍVEIS

A agenda ambiental foi, também, inserida na estratégia brasileira de aproximação dos BRICs, sobretudo no que se refere ao tema dos biocombustíveis. O Brasil se guiou, nas discussões sobre meio ambiente, por três objetivos fundamentais,

---

<<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/videos-e-entrevistas/min.amorim-fala-sobre-ibas-bric-e-china/view>>

<sup>158</sup> A Rússia teve seu processo de entrada na OMC concluído em 2011. No comunicado conjunto de 2010, os BRICs declararam apoio à entrada do país na organização (o Brasil já o fizera formalmente em 2005). O documento completo está 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/view>>

<sup>159</sup> Os países lideraram o G-20 na busca de liberalização do mercado agrícola e o fim dos subsídios na Europa e nos Estados Unidos e para resistir à exigência de concessões na área de manufaturados (enquanto não houver reciprocidade). Apesar disso, foram as divergências entre Brasil, Índia e China em relação às salvaguardas especiais o fator mais importante para a interrupção das negociações no âmbito da Rodada Doha.

<sup>160</sup> O Brasil tem a menor participação entre os BRICs (1% do comércio mundial). Dados disponíveis em:< <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2012-ebook.pdf>>

<sup>161</sup> No artigo 15 do Comunicado Conjunto da II Cúpula BRIC, os países do agrupamento instam os demais Estados a refrear o protecionismo e a trabalharem conjuntamente para uma conclusão exitosa da Rodada Doha, cujos resultados beneficiem, igualmente, países em desenvolvimento. O documento completo está 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/view>>

que seriam destacados nas reuniões do agrupamento: 1) a sobrevivência do planeta; 2) o desenvolvimento e 3) o combate à fome e à pobreza (CERVO; BUENO 2012).

Em relação às mudanças climáticas – tema que se converteu no aspecto mais relevante do debate após a Rio-92 (BARROS-PLATIAU, 2006) – o Brasil buscou, por meio do BRIC, reforçar a defesa do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”<sup>162</sup>. Embora tenha havido relativa atenuação da clivagem Norte-Sul na atuação brasileira ao longo dos anos 2000 – formando-se e re-estruturando-se grupos de negociação à medida que as negociações avançavam (BARROS-PLATIAU, 2010) – a defesa de reciprocidade de efeitos em discussões como a de diversidade biológica ou de mudanças climáticas continuou norteando a perspectiva brasileira (CERVO, 2008). O BRIC serviu, nesse sentido, para reafirmar o princípio em questão, pelo qual se reconhece a maior contribuição dos países de industrialização antiga para o fenômeno das mudanças climáticas<sup>163</sup>. Apesar disso, a ação brasileira, sobretudo em relação à negociação do documento que sucederia ao Protocolo de Quioto, concentrou-se no BASIC<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> O compromisso dos países com o regime de mudanças climáticas e o princípio em questão são reafirmados na Cúpula Ministerial (2008) e nas Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo (2009 e 2010). No artigo 22 da Declaração Conjunta da II Cúpula BRIC, lê-se; “Reconhecemos que a mudança climática é uma ameaça grave que requer ação global fortalecida. Nós nos comprometemos a promover a 16ª Conferência das Partes para a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a 6ª Conferência das Partes servindo como Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto, no México, para alcançar um acordo abrangente, equilibrado e vinculante que fortaleça a implementação da Convenção e do Protocolo. Acreditamos que a Convenção e o Protocolo estabelecem o quadro para as negociações internacionais sobre mudanças climáticas. As negociações no México deveriam ser mais inclusivas, transparentes e deveriam levar a resultados justos e eficazes para enfrentar o desafio das mudanças climáticas, ao mesmo tempo refletindo os princípios da Convenção, especialmente o princípio da equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas.”

<sup>163</sup> Segundo o princípio, compartilhado por Rússia, Índia e China, os países de industrialização recente teriam o direito ao desenvolvimento garantido. A mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e os esforços para adaptação deveriam ser de responsabilidade, sobretudo, dos países desenvolvidos. Dessa maneira, o Brasil defendeu que o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que norteou o estabelecimento de metas sob o Protocolo de Quioto, deveria continuar servindo de referência para o regime de mudanças climáticas. Os países de industrialização antiga deveriam, portanto, continuar arcando com os maiores custos, por meio de metas de redução de emissões maiores e do financiamento de iniciativas de adaptação em países de industrialização recente.

<sup>164</sup> O BASIC, formado por Brasil, África do Sul, Índia e China, foi estabelecido em 2009, no contexto da COP XV, em Copenhague. O grupo defendeu, entre as Conferências das Partes de 2009 e 2012, que se deveria manter a estrutura negociadora do Protocolo de Quioto – e, portanto, a diferenciação entre grupos de países. Decidiu-se, na COP XVI, em Cancun, a prorrogação do Protocolo de Quioto para uma segunda etapa, que se iniciou em primeiro de janeiro de 2013 e termina em 2017 ou em 2020. O Brasil foi importante articulador da proposta desde a COP 16 em Cancun. O objetivo seria evitar um vazio normativo, sendo, por isso, mais adequada a prorrogação. O Brasil teve o apoio da União Europeia (condicionado à negociação de novo acordo posterior ao segundo período de Quioto). Em relação ao BRIC, a diferença de posições ocorreu, sobretudo, por causa da Rússia. O país, que faz parte do Anexo I do Protocolo de Quioto, não concordou em fazer parte dessa nova etapa de compromissos. Concordou, no entanto, com as negociações de um novo acordo até o ano de 2015. Maria Regina Soares de Lima (2012) observa, no entanto, que “[...] a Rússia tem pouco interesse em um acordo pós-Quito. A estrutura do

A atuação brasileira no regime de mudanças climáticas junto ao agrupamento deu-se, prioritariamente, na defesa dos biocombustíveis. A promoção dos biocombustíveis tanto em negociações multilaterais – esvaziando-se críticas ao programa brasileiro – ou na cooperação (bilateral ou trilateral) (VIOLA, 2009a) procurou garantir vantagens para o país em um cenário futuro de insegurança energética (CERVO; BUENO, 2011). Além disso, os biocombustíveis foram apresentados pelo Brasil como solução, simultaneamente, de dois outros problemas: as mudanças climáticas e a insegurança alimentar. Celso Amorim, em discurso proferido no Segmento Intergovernamental de Alto Nível da Conferência Internacional de Biocombustíveis (2008), argumentou, nesse sentido, que

Desde que produzidos de forma sustentável, os biocombustíveis representam parte da solução para enfrentar três grandes desafios da atualidade: a segurança energética, a mudança do clima e o combate à fome e à pobreza. A experiência brasileira sintetiza de maneira exemplar as vantagens múltiplas da produção de biocombustíveis nos três aspectos mencionados. Desde que iniciou, há quase quatro décadas, seu programa de produção do etanol à base de cana de açúcar, o Brasil logrou, entre outros benefícios, reduzir sua dependência de combustíveis fósseis, diminuir significativamente as emissões de gases de efeito estufa e gerar empregos e renda no campo sem prejudicar a produção de alimentos. De fato, a produção de etanol cresceu ao mesmo tempo que a de grãos. Tornamo-nos produtores e usuários de biocombustíveis ao mesmo tempo que reduzimos consideravelmente os índices de desnutrição. Ou seja, a produção de biocombustíveis ajudou o Brasil a crescer e a se tornar mais próspero, do ponto de vista sócio-econômico, e mais limpo, do ponto de vista ambiental. (AMORIM, 2008)

O Brasil procurou esvaziar, portanto, o discurso de que o programa de biocombustíveis brasileiros contribuía para a insegurança alimentar e para o fenômeno das mudanças climáticas, sobretudo após a crise de alimentos iniciada em 2008<sup>165</sup>. No âmbito do BRIC, o tema foi introduzido pelo Brasil na reunião de Vice-Ministros (Rio de Janeiro, março de 2008).<sup>166</sup> Decidiu-se pela convocação de uma reunião sobre

---

Protocolo a favorece porque em 1990, ano base para o cálculo de reduções, a economia da União Soviética era bastante intensiva em carbono e possuía pouca eficiência energética. Além disso, o país possui grandes reservas de combustíveis fósseis que seriam desvalorizadas na transição para uma economia de baixa intensidade de carbono. Por fim, parte das elites e formadores de opinião acredita que o aquecimento global poderia aumentar as terras cultiváveis do país.”

<sup>165</sup> A crise tem início em 2008, após um aumento de 100% no preço do trigo, 80% da soja e de 70% em outros cereais, e é agravado pela proibição de exportações agrícolas por alguns países e pela formação de estoques preventivos (CERVO; BUENO, 2011).

<sup>166</sup> O Embaixador Everton Vargas assinalou, em sua intervenção, que haveria uma campanha internacional orquestrada para caracterizar os biocombustíveis como danosos ao meio ambiente e responsáveis pela elevação dos preços e pela carência na produção de alimentos. Salientou, no entanto, que se tem constatado o contrário tanto na experiência interna quanto na prestação de cooperação. O modelo brasileiro traria benefícios para países em desenvolvimento tanto pela redução dos danos

segurança alimentar em 2009. Com o comunicado final, procurou-se amenizar as críticas dos países desenvolvidos<sup>167</sup> ao programa de biocombustíveis, alinhando-se a países como China e Índia, que também eram criticados<sup>168</sup>. De acordo com o comunicado:

It is also important to assess the challenges and opportunities posed by the biofuels production and use in view not only of the world's food security, but also of the energy security and sustainable development needs. An international cooperation mechanism needs to be established to review and reevaluate the longterm implications of the development of biomass energy, and develop relevant policy guidance accordingly. The BRIC countries welcome, therefore, the exchange of experiences on biofuels technologies, norms and regulations, in order to ensure that production and use of biofuels is sustainable, in accordance with the three pillars of sustainable development – social, economic and environmental – and that it takes into account the need to achieve and maintain global food security. Sustainable biofuels can constitute a driving force for social inclusion and income distribution mainly in the impoverished rural areas of developing and least developed countries, where most of the world's famine problems are located.

Como se observa no excerto acima, a declaração reduziu o tom crítico às políticas de promoção dos biocombustíveis, também, ao ressaltar a importância dessa fonte de energia para outra agenda política: a segurança energética (NAIDIN; VIANA, 2012). Samuel Pinheiro Guimarães Neto observou que a segurança energética é essencial para o desenvolvimento dos BRICs e para a consolidação de uma ordem multipolar. A alta nos preços do petróleo alertou não apenas para os efeitos inflacionários nas economias emergentes, mas também para o risco de depender de

---

ambientais quanto pela implementação de um modelo baseado na agricultura familiar, que garante, ao mesmo tempo, a redução da pobreza e a garantia da segurança alimentar. Nesse sentido, os quatro países deveriam considerar, inclusive, medidas para incrementar a cooperação na área. Informações contidas na circular telegráfica n. 67430/173, de 20 de março de 2008, enviada da Secretaria de Estado de Relações Exteriores para a Embaixada brasileira em Atenas.

<sup>167</sup> O documento adota perspectiva diferente daquela defendida pelos países desenvolvidos. Coloca-se ênfase nos efeitos da crise financeira e dos subsídios para a segurança alimentar. Além disso, reproduz-se o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, instando-se os países desenvolvidos a cooperar financeiramente e com a transferência de tecnologia para aumentar a capacidade de produção de alimentos nos países em desenvolvimento. Diferentemente do documento emitido pelo BRIC – em junho de 2009 – o comunicado do G-8 em julho do mesmo ano sobre o assunto enfatiza a necessidade de aumentar a produção de alimentos, mas sem citar os efeitos dos subsídios agrícolas. Os documentos podem ser acessados na íntegra em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/brics-joint-statement-on-global-food-security/view>> e <[http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/LAquila\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Global\\_Food\\_Security%5B1%5D.0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D.0.pdf)>, respectivamente.

<sup>168</sup> A China, maior importadora de alimentos, era criticada pelo efeito que o aumento de demanda que o crescimento da sua renda nacional causava para os preços desses produtos, enquanto a Índia apresentava restrições às exportações de arroz e de trigo.

fonte de energia cuja produção concentra-se em poucos países<sup>169</sup>. Dessa maneira, alcançar maior autonomia tecnológica por meio da parceria entre os quatro países seria importante para reduzir as vulnerabilidades no campo energético, sendo o programa de biocombustíveis brasileiro uma alternativa viável<sup>170</sup>. Além disso, José Botafogo Gonçalves argumenta que:

Nesse vasto campo de nova definição de paradigmas de desenvolvimento econômico, o Brasil, entre os quatro do BRIC, é o que dispõe de mais amplas margens de manobra. Pode-se imaginar o impacto econômico, político e social no planeta se os quatro BRIC, sob a liderança intelectual e empírica do Brasil, venham a convergir suas políticas no campo tecnológico, agrícola e industrial, para confrontar uma nova política de desenvolvimento econômico, consistente com os seus autodefinidos objetivos de sustentabilidade. As soluções não virão de fora, como da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou do Banco Mundial, mas serão resultados de opções internas aceitas pelos quatro membros (BOTAFOGO GONÇALVES, 2009, p. 95)

Assim, o BRIC também foi espaço, para o Brasil, de inserção de temática que teve grande importância na ação externa durante o governo Lula. Cabe observar, no entanto, que o aumento da cooperação intra-BRIC na área – ou até mesmo a possibilidade de desempenho de um papel mais protagônico desses países, como destacam Samuel Pinheiro e José Botafogo Gonçalves – é projeto a ser realizado no longo prazo, e que encontra resistências no próprio grupo.

As declarações emitidas no âmbito das reuniões ministeriais e nas cúpulas de Chefes de Estado e de Governo indicam a disposição dos países em cooperar e trocar

<sup>169</sup> Informações contidas na circular telegráfica n. 67430/173, de 20 de março de 2008, enviada da Secretaria de Estado de Relações Exteriores para a Embaixada brasileira em Atenas.

<sup>170</sup> O objetivo brasileiro de aumentar as exportações de biocombustíveis depende, em grande medida, de políticas públicas, haja vista a diferença em relação a outras *commodities*, como alimentos e minério de ferro, em que um aumento de renda é transferido para o aumento da demanda, segundo o ex-ministro da agricultura Luis Carlos Guedes Pinto. A transformação dos biocombustíveis em *commodity* depende do interesse de outros países em produzi-los – garantindo uma oferta contínua do produto, preços previsíveis, suprimento no longo prazo e padrões e normas internacionais. Assim, a cooperação com o BRIC abre, no longo prazo, oportunidades não apenas de maiores exportações – levando-se em conta, por exemplo, que China e Índia representarão o primeiro e o segundo mercados de automóveis em 2025, segundo a Goldman Sachs – mas também de firmar o produto como *commodity*. O comunicado da II Cúpula BRIC afirma, em seu artigo 20: “Reconhecemos o potencial de tecnologias novas, emergentes e ambientalmente sustentáveis para a diversificação da matriz energética e a criação de postos de trabalho. Nesse sentido, promoveremos, conforme o caso, o desenvolvimento sustentável, a produção e a utilização de biocombustíveis. De acordo com as prioridades nacionais, vamos trabalhar em conjunto para facilitar o uso de energias renováveis, por meio da cooperação internacional e da troca de experiências sobre energias renováveis, incluindo tecnologias e políticas de biocombustíveis.”. China, Índia e Brasil são fundadores, também, do Fórum Global de Biocombustíveis, cujo objetivo é aumentar a eficiência na produção, distribuição e consumo de biocombustíveis em escala global. O comunicado da II Cúpula BRIC está 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/view>>.

experiências<sup>171</sup>, além do apoio ao programa brasileiro como alternativa viável nos campos ambiental, energético e social. Os quatro países indicaram, nas reuniões, o interesse em uma gradual<sup>172</sup> diversificação de suas matrizes energéticas, com uma presença maior de fontes de energia renováveis. Há, portanto, interesse dos três países na tecnologia da produção de etanol e de biodiesel, porém a Rússia, sobretudo, ainda se alinha, como grande exportadora<sup>173</sup>, à defesa dos interesses da indústria do petróleo – e a China e a Índia ainda possuem maior dependência de fontes não renováveis (BARBOSA, 2009).<sup>174</sup>

Apesar das limitações, o Brasil percebeu o BRIC como mais uma possibilidade de promoção dos biocombustíveis – seja por meio do diálogo para estimular regras e padrões internacionais ou do aumento da cooperação intra-BRIC – por meio de investimentos em infra-estrutura energética, por exemplo (FLEMES, 2010). Garantir-se-iam, dessa maneira, vantagens para o Brasil em um cenário de mudanças de paradigma de desenvolvimento (BOTAFOGO GONÇALVES, 2009).

### 3.3. A RECIPROCIDADE NA SEGURANÇA INTERNACIONAL E A DEFESA DA SOBERANIA

No campo da segurança internacional, o Brasil guiou sua ação, durante o governo Lula, por princípios construídos ao longo da história diplomática brasileira: pacifismo e juridicismo (CERVO, 1994). O país defendeu, como os demais BRICs, a resolução pacífica de controvérsias pela via do multilateralismo, advogando-se que o

<sup>171</sup> A decisão de instituir um grupo de trabalho, tomada na reunião dos Ministros da Agricultura em Moscou, em 2010, foi um passo inicial. O grupo, para dar seguimento à cooperação na área de agricultura, faria propostas diretamente aos Ministros de Agricultura dos quatro países. Entre as áreas temáticas escolhidas para aprofundar esse contato, estão a troca de experiências na adaptação às mudanças climáticas e a cooperação para a inovação na área de agricultura. Documento disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/memorando-on-cooperation-among-development-banks-of-bric-countries/view>>.

<sup>172</sup> Na reunião de Ministros de Relações Exteriores de 2008, os ministros de China, Rússia e Índia indicaram que têm interesse na diversificação de suas matrizes energéticas, mas que esse processo deveria acontecer de maneira gradual, respeitando as condições de cada país. Além disso, ressaltaram a que se deveria incluir, no documento final, artigo que destacasse a importância dos combustíveis fósseis para os quatro países. Informações contidas no despacho telegráfico n. 68221/319, de 26 de maio de 2008, enviado da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Embaixada brasileira em Atenas.

<sup>173</sup> De acordo com dados da Agência Internacional de Energia, a Rússia foi o principal país produtor em 2010, com 12, 6% da produção mundial, e o segundo maior exportador (atrás apenas da Arábia Saudita). Dados disponíveis em: <[http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key\\_world\\_energy\\_stats.pdf](http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key_world_energy_stats.pdf)>.

<sup>174</sup> Em 2010, as fontes de energia não-renováveis tinham participação de 85,8% e de 69,9% nas matrizes energéticas de China e Índia, respectivamente. Além disso, a China era o segundo maior importador de petróleo, e a Índia, o terceiro (perdendo apenas para os Estados Unidos). Dados da Agência Internacional de Energia, disponíveis em: <[http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key\\_world\\_energy\\_stats.pdf](http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key_world_energy_stats.pdf)>.

uso da força deveria ser o último recurso de que os Estados deveriam lançar mão<sup>175</sup>. Além disso, os quatro países têm, historicamente, uma posição soberanista<sup>176</sup> que se alinhou, na prática, ao longo da década de 2000:

Os países do BRIC, juntamente com outros, têm utilizado as instituições internacionais para resistir a tentativas dos Estados Unidos de promover novas normas sobre o uso da força, incluindo a guerra preventiva, a soberania condicional, ou o direito de usar a força para promover mudança de regime. Por se opor à invasão do Iraque em 2003 sem expresso mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), os três Estados (e outras grandes potências) negaram a legitimidade à superpotência e tentaram frustrar seus planos de guerra, diminuindo o número de países dispostos a lutar ao lado dos Estados Unidos. O Brasil conseguiu apoiar muitos pequenos países latino-americanos em sua atitude de desaprovação, apesar da pressão considerável de Washington. (FLEMES, 2010, pp. 146-147)

Compreende-se, assim, que a maior convergência na oposição a novas normas que relativizam o conceito de soberania tenha influenciado a ênfase, no campo de segurança, dada ao tema do terrorismo<sup>177</sup>. Apesar de considerarem o terrorismo uma séria ameaça à paz e à segurança internacional, os BRICs opõem-se a ações unilaterais, defendendo a cooperação e o multilateralismo como forma de combater os atos terroristas. Ao se alinhar com esses países – que, além de disporem de maior capacidade material, enfrentam os problemas do terrorismo diretamente – o Brasil buscou dar maiores projeção e legitimidade a essas posições defendidas pelo país, numa estratégia de balanceamento brando.

O combate ao terrorismo não deveria, na perspectiva brasileira, levar em consideração apenas a dimensão militar. A promoção do desenvolvimento, por exemplo, seria outra importante estratégia, ainda que de maneira indireta, de se evitar o terrorismo (AMORIM, 2005). O tema do desenvolvimento social, importante na agenda

---

<sup>175</sup> No artigo 12 do comunicado da I Cúpula BRIC, por exemplo, lê-se: “Sublinhamos nosso apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa baseada no respeito ao direito internacional, igualdade, respeito mútuo, cooperação, ação coordenada e tomada de decisões coletiva por todos os Estados. Reiteramos nosso apoio aos esforços políticos e diplomáticos para solucionar pacificamente controvérsias nas relações internacionais.”. Documento disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupula-bric/view>>

<sup>176</sup> Essa posição reflete-se, por exemplo, na visão mais tradicional a respeito das operações de paz, que diferencia o capítulo VI (solução de controvérsias) do VII (ações a serem tomadas em caso de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão). Nesse sentido, os BRICs tendem a atuar apenas se solicitados, como no caso do Haiti, em que o Brasil detém o comando militar da missão e conta com o apoio dos três países. Além disso, defendem o respeito à soberania e à integridade territorial e a não intromissão nos assuntos internos.

<sup>177</sup> Na área de segurança internacional, é o único sub-tema debatido nas três reuniões ocorridas entre 2008 e 2010.

internacional do governo Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), também se fez presente nas intervenções relacionadas ao terrorismo no âmbito do BRIC<sup>178</sup>. Nos comunicados emitidos pelo agrupamento, essa perspectiva aparece no apoio à Estratégia Global Contra o Terrorismo<sup>179</sup>. Além disso, os BRICs defenderam agilidade na aprovação de uma Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional, e a observação das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Há, portanto, um interesse em uma maior normatização do tema, que recebe maior atenção desde os atentados de 11 de setembro e da guerra do Iraque. O objetivo é conferir maior grau de previsibilidade às relações internacionais, evitando a ação em outros países sob a justificativa de combate ao terrorismo – ou, de maneira análoga, de proteção aos direitos humanos – sem o mandato das Nações Unidas.

Cabe destacar, ainda, o tema da não-proliferação nuclear e do desarmamento. Apesar de o Comunicado da Reunião Ministerial de 2008 afirmar, em seu artigo 5º, que a não-proliferação e o desarmamento reforçam-se mutuamente, os países da coalizão possuem relações diferentes com o regime da não-proliferação. China e Rússia são reconhecidos, no escopo do TNP, como países nucleares<sup>180</sup>, e a Índia, embora possua armamentos nucleares, não é signatária do acordo. O Brasil, por sua vez, faz parte da Coalizão Nova Agenda para o Desarmamento Nuclear, grupo que defende a necessidade de desarmamento dos países nuclearizados, previsto no artigo VI do tratado. A posição emitida no comunicado de 2008, introduzida pelo chanceler Celso Amorim<sup>181</sup>, não foi reforçada nos demais comunicados da coalizão, evidenciando uma falta de

---

<sup>178</sup> Destaca-se intervenção do Ministro Celso Amorim na reunião de 2008. Em despacho telegráfico, ele relata: “Indiquei que o Brasil atribui prioridade à cooperação em matéria de contraterrorismo, bem como ao combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Salientei que os problemas de natureza econômico-social, sobretudo a fome e a pobreza, embora não sejam as causas principais do terrorismo, acabam por produzir terreno propício para seu florescimento e devem, portanto, ser equacionados até mesmo em razão de sua contribuição para o combate às atividades terroristas”. Informações contidas no despacho telegráfico n. 68233/322, de 16 de maio de 2008, enviado da Secretaria Especial das Relações Exteriores para a Embaixada Brasileira em Atenas.

<sup>179</sup> A menção aparece nos Comunicados da Reunião Ministerial de 2008 (artigo 6º) e da I (artigo 13) e II (artigo 23) Cúpulas BRIC. Ao declarar apoio ao documento, os países reforçam a defesa do papel central da ONU e de seus instrumentos legais no combate ao terrorismo. Além disso, o documento vai ao encontro da perspectiva defendida pelo Brasil e demais BRICs. Além de compreender medidas de cooperação policial e de troca de informações que os países deveriam incentivar, a estratégia lista o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento como importantes ferramentas na luta contra o terrorismo. Nesse sentido, o plano de ação anexo ao documento lista que o trabalho para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio seria uma das medidas a serem tomadas pelos Estados das Nações Unidas no combate ao terrorismo. O documento está disponível em: <<http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>>

<sup>180</sup> Os dois países são, oficialmente, favoráveis à não-proliferação e ao desarmamento.

<sup>181</sup> Conforme teor despacho telegráfico n. 68233/322, de 16 de maio de 2008, enviado da Secretaria Especial das Relações Exteriores para a Embaixada Brasileira em Atenas.

convergência<sup>182</sup>.

As diferenças em relação ao regime limitaram a ação brasileira por meio do agrupamento. Monica Herz e Victor Coutinho Lage (2012) ressaltam que a convergência entre os BRICs nesse regime resume-se a sua posição conservadora: eles procuram atuar dentro do regime estabelecido com vistas a garantir a soberania e o direito à exploração da energia nuclear e impedindo a emergência de novas formas de governança. São países, assim, que optam por apoiar as normas e regras existentes, “[...] manifestando suas críticas nas margens do debate – seja quando salientam injustiças nas normas vigentes, seja quando buscam obstruir formas de intervenção que ameacem seus percursos de emergência” (HERZ; LAGE, 2012, p.15).

A concordância em relação ao direito soberano de desenvolver energia nuclear para fins pacíficos não se traduziu em posição conjunta sobre o Irã entre Brasil, China e Rússia no âmbito do Conselho de Segurança em 2010. O acordo firmado entre Brasil, Turquia e Irã havia sido apoiado previamente pela China e pela Índia – em uma reunião em Brasília, em abril do mesmo ano. Após a falha em obter o apoio dos Estados Unidos e dos países europeus, o Conselho de Segurança votou nova rodada de sanções (resolução 1929), que teve o voto afirmativo da Rússia e da China e contrário do Brasil. Expôs-se, assim, a divergência entre China e Rússia, que favorecem as novas limitações ao enriquecimento de urânio, e Índia e Brasil, que reafirmam o direito de acesso à tecnologia e opõem-se a esses novos limites (HERZ; LAGE, 2012).

#### *3.4. RECIPROCIDADE NO PROCESSO DECISÓRIO: A REFORMA DA GOVERNANÇA GLOBAL*

A garantia de reciprocidade no multilateralismo depende do sucesso em reformar as instituições responsáveis pela elaboração das normas internacionais (CERVO; BUENO, 2011). O BRIC seria um instrumento, na perspectiva brasileira, de reforma da governança global<sup>183</sup> não apenas pela alteração de princípios ou pelo alcance de resultados diretos nos regimes internacionais, mas pela própria mudança na dinâmica de elaboração dessas normas. A reforma das instituições internacionais seria necessária, na perspectiva do grupo autonomista do Itaramaty, não apenas para garantir maior

---

<sup>182</sup> Nas cúpulas de Sanya (2011) e de Nova Dehli (2012) também não se aborda a questão.

<sup>183</sup> O conceito que se usa de governança global compreende, como exposto no primeiro capítulo, as organizações, os instrumentos de política, os mecanismos de financiamento, as normas e os procedimentos envolvidos no esforço coletivo dos Estados para solucionar problemas que vão além de suas capacidades individuais (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006).

eficácia e legitimidade às ações tomadas, mas também para elevar o perfil internacional do país.

A centralidade das Nações Unidas no ordenamento internacional faz da reforma da instituição elemento necessário para o alcance desse objetivo. Em especial, a política externa do governo Lula defendeu a necessidade da reforma de seu Conselho de Segurança, haja vista o crescente descompasso entre a expansão das atribuições do órgão para tratar de temas como terrorismo, sem a contrapartida da revisão de sua representatividade, o que comprometeria suas eficácia e legitimidade (AMORIM, 2005b). Nesse sentido, Celso Amorim observa que

Não é de hoje que se evidenciam os desequilíbrios e limitações da estrutura decisória do Conselho de Segurança. Os objetivos perseguidos pelas Nações Unidas desde 1945 são os mesmos, mas as estruturas e os mecanismos já não refletem a realidade de hoje, a começar pelo fato de que o número de Estados Membros é quase quatro vezes maior do que os Estados fundadores. A situação atual do Conselho expõe, com efeito, um grave e crescente descompasso. (2005b)

O Brasil seria, segundo Amorim (2005b), representante natural dos países em desenvolvimento e da região sul-americana, o que contribuiria para diminuir esse déficit de legitimidade (VILLA; VIANA, 2010).

A diversificação de parcerias empreendida pelo governo Lula teve como um de seus objetivos, segundo Antônio Carlos Lessa (2010), alcançar a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O BRIC mostrou-se, nesse sentido, como oportunidade para aumentar a legitimidade e a projeção da demanda brasileira por reforma do Conselho. Além de contar com três potências nucleares, o agrupamento tem dois membros permanentes do Conselho – Rússia e China, essenciais para a aprovação de qualquer alteração na composição do órgão – e um aspirante ao assento permanente, a Índia, país com o qual o Brasil já se coordenava antes da configuração do BRIC, no âmbito do G-4.

Os comunicados emitidos pelo BRIC durante o período analisado são, no entanto, vagos em relação ao tema. No comunicado ministerial de 2008, a reforma da ONU não consta entre os assuntos abordados; no comunicado de 2009 fala-se da necessidade de uma reforma abrangente da instituição e demonstra-se apoio ao exercício de um papel mais relevante de Brasil e Índia, a exemplo do que se lê no artigo 4º do comunicado de 2010:

Manifestamos o nosso forte compromisso com a diplomacia multilateral, com as Nações Unidas no papel central de lidar com os desafios e ameaças globais. Nesse sentido, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, com vistas a torná-la mais eficaz, eficiente e representativa, para que ela possa lidar com os desafios globais contemporâneos de forma mais eficaz. Reiteramos a importância que atribuímos ao status da Índia e do Brasil nas questões internacionais, e compreendemos e apoiamos as suas aspirações no sentido de desempenhar um papel maior nas Nações Unidas.<sup>184</sup>

Não há, assim, uma definição clara sobre como se deveria realizar essa reforma – em relação a prazos, órgãos e procedimentos. Além disso, não há referência sobre a reforma do Conselho de Segurança. Tal referência aparecerá apenas no comunicado da III Cúpula BRICS, realizada em Sanya, na China. No artigo 8º do documento, defende-se a reforma da ONU, inclusive de seu Conselho, e reitera-se que China e Rússia manifestam seu apoio a um papel de maior importância de Brasil, Índia e África do Sul (incluída no agrupamento em 2011), como se faz no artigo 26 do comunicado da IV Cúpula BRICS, realizada em Nova Déli em 2012<sup>185</sup>. A resistência a uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas que incluía Brasil e Índia entre os membros permanentes vem da China. O alinhamento do Brasil aos países G-4 criou resistências à candidatura brasileira, sobretudo por causa do Japão – e, em menor medida, em razão da Índia, país com o qual a China ainda tem disputas fronteiriças (VIZENTINI; SILVA, 2010).

O Brasil foi mais bem-sucedido na coordenação com o BRIC para a reforma da governança global na área econômico-financeira. A maior convergência e o maior potencial de mudança nessa área fizeram a atuação conjunta do agrupamento ser mais bem definida – com propostas claras e com prazos definidos – que em outros temas, demonstrando uma flexibilidade pragmática (DAMICO, 2012). A menor concentração de poder econômico e o desempenho desses países diante da crise de 2008/2009 abriram maior espaço para o aumento de sua influência global nos campos econômico e financeiro. Por esses motivos, a coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China foi mais

---

<sup>184</sup> Os comunicados da I e da II Cúpula BRIC estão disponíveis, respectivamente, em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupula-bric/view>> e <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-bric/view>>.

<sup>185</sup> Documentos disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/iii-cupula-do-brics-declaracao-de-sanya/view>> e <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi>>

efetiva, relativamente menos suscetível a limitações internas do agrupamento e mais bem-sucedida em seus propósitos.

As demandas brasileiras por reformas da governança global ganharam maiores legitimidade e voz ao serem associadas aos indicadores econômicos dos BRICs. O Brasil defendeu, ao lado desses países, a reciprocidade no multilateralismo econômico-financeiro, que seria alcançado com o deslocamento do centro das decisões internacionais do G-8 para o G-20 e com a reforma das instituições de Bretton Woods (CERVO; BUENO, 2011). As mudanças ocorridas na economia internacional nas últimas décadas exigiram esses reajustes para que se alcançassem maiores legitimidade e eficácia na governança do sistema financeiro internacional.

A instituição do G-20 como principal mecanismo de diálogo no âmbito do sistema financeiro internacional permitiria aos países emergentes participar de maneira mais igualitária nas tomadas de decisão. Haveria, dessa forma, maior espaço para o debate de ideias – o que poderia levar a medidas mais eficazes, sobretudo no contexto de combate à crise –, e impedir-se-ia que princípios contrários aos de desenvolvimento dos países emergentes fossem reafirmados (LIMA; CASTELAN, 2012). China, Índia, e Brasil foram, a partir de 2007, convidados para comparecer às reuniões do G-8. Ao lado de África do Sul e México, os três países formaram o G-5, que poderia re-estruturar o G-8 em G-14 (com o Egito incluído), conforme proposta da cúpula de Áquila, em 2009 (CERVO; BUENO, 2011).

Apesar de a ação indicar um processo gradual de inclusão dos países emergentes na governança global, as reuniões ampliadas do G-8 não possibilitavam participação igualitária. Os países do G-5 eram apenas informados das decisões adotadas, podendo fazer intervenções apenas em temas previamente acordados entre os países do G-8 (FONTENELE REIS, 2012).

O processo de Heiligendamm foi, assim, o foco inicial de atuação do BRIC. A intervenção do embaixador Everton Vargas na reunião de Vice-Ministros, em março de 2008, foi marcada pela crítica à estrutura do diálogo. Informou que o presidente Lula não participaria da reunião que ocorreria em Hokkaido, por entender que o espaço para a participação do Brasil no encontro prévio havia sido insuficiente. Era necessário, segundo o embaixador, modificar o modelo do diálogo, incluindo o G-5 nas discussões prévias sobre a pauta dos encontros, além de garantir sua participação em todos os

temas<sup>186</sup>. Essas mudanças garantiriam uma verdadeira democratização, que se vinha almejando desde o convite ao G-5<sup>187</sup>. No comunicado emitido pelos Chanceleres em 2008 não há referência ao G-20. Os ministros comprometem-se apenas, segundo o artigo 13 do documento, a continuar a cooperação com o G-8 e com seus parceiros tradicionais de diálogo<sup>188</sup>.

A ideia da substituição do G-8 pelo G-20 como principal mecanismo informal de diálogo surge e ganha força apenas depois que se sentem os efeitos da crise financeira (LIMA; CASTELAN, 2012). Na cúpula do G-20 em Washington – a primeira a se realizar entre Chefes de Estado e de Governo, em novembro de 2008 – o agrupamento defende a necessidade dessa substituição, que deveria ocorrer rapidamente, a fim de se combaterem os efeitos da crise. Segundo Marcos Azambuja, essa perspectiva mostrava-se pragmática e dava sinais de ser a mais eficiente:

Diante de uma grande crise – como aquela que ainda atravessamos – e com a necessidade de agir com extrema urgência, o único caminho possível era aproveitar e dinamizar algo que já existisse: assim foi escolhido, para conter e talvez apagar o incêndio, o G-20 de respeitável trajetória como foro de aproximação e consultas dos responsáveis pelas finanças das 20 principais economias mundiais. Ao serem atribuídas ao G-20 novas tarefas e funções aproveitou-se o que já existia embora perdesse entre muitos a convicção de que o G-20 é numeroso demais para que possa manter os níveis de eficácia, coesão e velocidade de tomada de decisões que caracterizavam o G6 original aos quais se juntou mais tarde o Canadá formando o G7 e, depois, a Rússia configurando o atual G-8 (AZAMBUJA, 2010c, p.31)

Assim, os países do BRIC afirmam, em seu comunicado conjunto da I Cúpula entre Chefes de Estado e de Governo, em 2009, logo em seu artigo 1º:

Enfatizamos o papel central desempenhado pelas Cúpulas do G-20 em lidar com a crise financeira. Elas estabeleceram cooperação, coordenação de

---

<sup>186</sup> O Brasil foi convidado para a reunião do G-8 em Hokkaido, em 2008, mas sua participação seria limitada ao tema de mudanças climáticas.

<sup>187</sup> O Ministro Assistente para Negócios Estrangeiros da China, Liu Jieyi, concordou com o embaixador brasileiro, e mencionou quatro linhas para a interação entre o G-8 e o G-5: 1) o estabelecimento de parcerias globais com base em igualdade e ganhos satisfatórios para todos; 2) as posições do G-5 deveriam ser levadas em consideração na preparação das reuniões; 3) temas de interesse global, como a Rodada Doha, ou outros temas de cooperação deveriam ser discutidos no âmbito do G-5; 4) esse processo de discussão deveria ser associado ao processo de Heiligendamm. Informações contidas na circular telegráfica n. 67429/172, de 20 de março de 2008, enviada da Secretaria de Estado de Relações Exteriores para a Embaixada brasileira em Atenas

<sup>188</sup> Comunicado disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ministerial-do-bric-2009/view>>

políticas e diálogo político no que se refere aos assuntos econômicos e financeiros mundiais.<sup>189</sup>

A coordenação entre os BRICs foi ganhando forma à medida em que se percebia sua importância para a recuperação econômica mundial. Da mesma maneira, a ideia de substituição do G-20 foi-se desenhando como estratégia viável, e a relutância dos países centrais acabou por ceder. Além da percepção de que um agrupamento maior resultaria em maior dificuldade de coordenação, como apontado por Azambuja (2010c), argumentava-se que países como China, Índia, Brasil, África do Sul e o México já tinham suas demandas representadas no âmbito do diálogo entre o G-8 e o -5. A resistência cedeu depois que a crise convenceu os países centrais de que a liquidez e a demanda necessárias à reestruturação não estavam no G-8 (LIMA; CASTELAN, 2012). Em setembro de 2009, na cúpula de Pittsburgh, o G-20 intitulou-se mecanismo de cúpula para questões econômico-financeiras.

A decisão tomada em Pittsburgh abre oportunidades para uma maior reciprocidade no sistema financeiro, ao passar as principais decisões para a responsabilidade de um grupo mais representativo, e que conta com economias emergentes. Além disso, a ação por meio do BRIC permitiu ao Brasil alcançar uma projeção externa que dificilmente seria alcançada se se levasse em consideração apenas seu peso na economia mundial e seu papel para a recuperação pós-crise:

O estabelecimento do G20 como novo comitê condutor da economia global na cúpula de Pittsburgh em 2009, por um lado, refletiu esta nova forma de multilateralismo e, por outro, confirmou a chegada do Brasil e das outras potências emergentes ao clube dos tomadores de decisão. Os países BRIC tinham constado dentre os precursores mais fortes de mudança da diplomacia mundial e, por sua vez, beneficiam-se mais destas mudanças de poder global. Dentro da ordem global modelada pelas grandes potências por meio de instituições internacionais, aqueles jogadores que operam efetivamente dentro destas como inovadores, formadores de alianças e porta-vozes, e que, ao mesmo tempo, conservam alto grau de soberania e independência têm o potencial de influir substancialmente os resultados de políticas futuras. (FLEMES, 2010, p.152)

A coordenação entre os BRICs – por meio das cúpulas entre chanceleres, Chefes

---

<sup>189</sup> Documento disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupula-bric/view>>

de Estado e de Governo ou entre Ministros de Finanças<sup>190</sup> – no âmbito do G-20 também teve importância na definição de medidas para lidar com a crise, assim como a articulação com os demais emergentes. Assim, colocou-se em questão a ordem ultraliberal construída nos anos 1990, enfatizando-se a regulamentação financeira, a coordenação do Estado, a segurança econômica e a primazia do desenvolvimento e da inclusão social<sup>191</sup> (LIMA; CASTELAN, 2012).

A coordenação foi importante, igualmente, para refrear propostas como a de taxação sobre os fluxos de capitais – levada às discussões do G-20 na Cúpula de Toronto. Os BRICs, além de países como o Canadá e a Austrália, opuseram-se e conseguiram angariar apoio contrário a ela. Para o Brasil, a taxação sobre os fluxos de capitais, especialmente em um momento de crise, seria prejudicial à estabilização da economia, haja vista sua dependência em relação aos investimentos externos para equilibrar o Balanço de Pagamentos (por meio dos saldos positivos na Conta Capital e Financeira).

Apesar disso, houve divergências intra-bloco, como no caso dos debates sobre regulação da política cambial e do nível de reservas, na cúpula de Seul (2010). De um lado, colocaram-se países deficitários, sob a liderança dos EUA, que consideravam a desvalorização competitiva do câmbio como grande responsável pelas distorções no comércio bilateral. Reino Unido, Canadá, França e Brasil identificam-se com essa posição. Os países superavitários, por sua vez, argumentaram que a causa das distorções seria, na verdade, as políticas monetária e fiscal expansionistas que incentivam o

---

<sup>190</sup> A proposta de encontro entre os Ministros de Finanças dos BRICs às margens da cúpula do G-20 foi feita pelo Brasil na reunião de Vice-Ministros, em março de 2008.

<sup>191</sup> A partir da Cúpula de Washington (novembro de 2008), as declarações do G20 (e o FMI) passam a enfatizar a importância de políticas anticíclicas e da maior regulação financeira para garantir o crescimento econômico e diminuir os efeitos da crise financeira. Assim, nas cúpulas de Washington (2008), Londres (2009), Pittsburgh (2009), Toronto (2010) e Seul (2010), as declarações emitidas reconhecem a importância das políticas monetária e fiscal para impulsionar a demanda e alavancar o crescimento econômico. Além disso, é comum a todas essas declarações o apoio a uma maior regulação do sistema financeiro internacional com vistas a se restaurar a confiança – bem como a crítica ao protecionismo comercial. Na cúpula de Washington, enfatiza-se, ainda, a necessidade de garantir que o FMI, o Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento tenham recursos suficientes para continuar desempenhando um papel relevante na superação da crise – provendo liquidez, sobretudo, para as economias emergentes e as em desenvolvimento. Nesse sentido, e almejando conferir maior legitimidade a sua demanda por reformas no FMI e no Banco Mundial, os BRICs se comprometem a disponibilizar recursos. Na cúpula de Londres, a China oferece a compra de US\$ 50 bilhões de Direitos Especiais de Saque, enquanto Brasil, Rússia e Índia oferecem US\$10 bilhões cada. Em relação à regulação de fluxos, destaca-se a designação, na reunião de Londres, do Conselho de Estabilidade Financeira como grupo internacional de reguladores, encarregado de elaborar padrões para regulação financeira pelas autoridades nacionais. Sobre a possibilidade de substituição do dólar como unidade de referência para o sistema internacional, houve pouco avanço. Os BRICs, que debateram o tema na I Cúpula BRIC (Ekaterimburgo) e na reunião do G20 em Pittsburgh, acabaram recuando.

consumo e as importações. O Brasil concordou com essa posição, defendida, sobretudo, pela China, uma vez que o excesso de liquidez nos Estados Unidos intensificou a entrada de capitais e valorizou o câmbio brasileiro. (LIMA; CASTELAN, 2012, p. 179)

Apesar do alinhamento no que se refere às desvalorizações causadas por políticas monetária e fiscal expansionistas, Brasil e Índia, de uma lado, e China, do outro, discordam quanto aos efeitos negativos das desvalorizações competitivas. Os dois primeiros países criticam (muitas vezes, de maneira velada) a China pela utilização do recurso, o que prejudicaria seus setores interno e externo (ALMEIDA, 2012)

Finalmente, a reforma das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), fóruns formais onde as decisões realmente ocorrem foi elencada como etapa imprescindível para a democratização das relações internacionais. A estrutura das duas instituições, que remontam ao imediato pós-guerra, não se adaptou às mudanças ocorridas na economia internacional. Países como Brasil, Rússia, Índia e China não teriam seu peso econômico refletido nas cotas e no poder de voto nessas instituições.<sup>192</sup> Na I Cúpula BRIC, em 2009, fala-se em uma arquitetura econômico-financeira reformada, que deveria ter um processo de tomada de decisões e processos de implementação democráticos e transparentes<sup>193</sup>. Na II Cúpula, percebe-se um avanço no grau de coordenação para a realização desses objetivos, havendo maior delimitação da

---

<sup>192</sup> O Fundo Monetário Internacional é composto de dois órgãos principais: o Conselho de Administração e o Conselho Diretor. O primeiro reúne-se uma vez por ano ou em sessões extraordinárias, e conta com um conselheiro indicado por cada membro. O Conselho Diretor, por sua vez, reúne-se periodicamente (três vezes por semana, geralmente), e conta com 24 diretores. Desses diretores, oito são permanentes (Estados Unidos, França, Reino Unido, Japão, Alemanha, Rússia, China e Arábia Saudita), e 16 são eleitos bienalmente entre grupos de países. O Grupo Banco Mundial é composto por cinco instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (CIF); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos. Dessas instituições, o que forma o Banco Mundial propriamente dito são a AID e o BIRD. Este possui tem uma estrutura idêntica ao do FMI, sendo composto por um Conselho de Administração e um Conselho Diretor. Nas duas instituições, as cotas determinam o quanto cada país deve aportar de capital, quais as condições de financiamento, e o poder de voto. As cotas são determinadas pela média ponderada do PIB (50%); abertura econômica (30%); estabilidade econômica (15%) e reservas internacionais (5%). O poder de voto, por sua vez, é dado pela parcela básica (250 votos), à qual é acrescido um voto suplementar para cada DES (Direitos Especiais de Saque) 100000 de cota. Os BRICs defenderam que a distribuição das cotas (e, conseqüentemente, do poder de voto) não corresponderia à realidade econômica atual. O Brasil, por exemplo, que é a sétima economia mundial era apenas 17º maior cotista, e a China, segunda maior economia, a oitava. Para mais informações, consultar as páginas do FMI e do Banco Mundial sobre suas estruturas, disponíveis, respectivamente, em: <<http://www.imf.org/external/about/govstruct.htm>>; <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20046292~menuPK:1696892~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>>.

demanda do BRIC:

Nós nos esforçaremos para alcançar uma conclusão ambiciosa para as reformas em curso, e há muito esperadas, das instituições de Bretton Woods. O FMI e o Banco Mundial precisam urgentemente resolver seus déficits de legitimidade. Reformar as estruturas de governança dessas instituições requer, em primeiro lugar, uma mudança substancial no poder de voto, em favor das economias emergentes de mercado e dos países em desenvolvimento, de modo a adequar sua participação nos processos decisórios ao seu peso relativo na economia mundial. Conclamamos que a reforma no poder de voto no Banco Mundial seja realizada nas reuniões que se realizarão na próxima primavera, e esperamos que a reforma de cotas do FMI seja concluída na Cúpula do G-20, em novembro próximo. Também concordamos com a necessidade de um método de seleção aberto e baseado em mérito, independentemente da nacionalidade, para os cargos de chefia do FMI e do Banco Mundial. Além disso, o pessoal dessas instituições deve refletir melhor a diversidade de seus membros. Há uma especial necessidade de aumentar a participação dos países em desenvolvimento. A comunidade internacional deve apresentar um resultado digno da confiança que todos nós depositamos nessas instituições, dentro do prazo acordado, ou correr o risco de vê-las desaparecer por obsolescência.<sup>194</sup>

Percebe-se, assim, uma maior convergência de posições no que se refere à reforma da governança do sistema financeiro internacional. Essa convergência traduziu-se em maior coordenação no âmbito do G-20, seja por meio dos Chefes de Estado e de Governo ou por meio dos Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais. A ação conjunta do agrupamento foi mais bem-sucedida que em outras áreas, resultando no comprometimento de países desenvolvidos para a reforma do FMI e do Banco Mundial. A definição do G-20 como principal fórum informal foi, igualmente, importante para que se alcançassem esses compromissos. Do grupo, que conta com países emergentes que apoiam uma redistribuição das cotas, emanaram as principais decisões que seriam adotadas no Banco Mundial e no FMI.

Em Londres, fala-se apenas em um compromisso para que a eleição dos chefes de instituições financeiras internacionais fossem escolhidos em processos abertos, transparentes e meritocráticos<sup>195</sup>. A partir de Pittsburgh, há decisões mais concretas, como um aumento de 3,13% nas cotas dos países em desenvolvimento e dos países em

<sup>194</sup> Artigo 11 do comunicado da II Cúpula BRIC. 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/view>>

<sup>195</sup> Para mais informações, consultar a declaração emitida pelos líderes por ocasião da cúpula: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402-br.html>>. Cabe ressaltar que, apesar da declaração produzida, as eleições de Christine Lagarde para o FMI em 2011, e de Jim Yong Kim para o Banco Mundial em 2012 seguiram a tradição de eleger um europeu para a primeira instituição e um norte-americano para a segunda.

transição no BIRD<sup>196</sup>. O processo de reforma do Banco Mundial foi dividido em duas fases. Na primeira, adotada em 2008, decidiu-se pela ampliação dos votos básicos em 1,46%, pela redistribuição das cotas e do poder de voto no BIRD e pela criação de uma nova cadeira para países africanos no Conselho Diretor (WORLD BANK GROUP, 2010). Esse primeiro pacote visou à ampliação do poder de voto das menores economias, sobretudo por meio da ampliação dos votos básicos. O segundo pacote adotado foi mais favorável ao Brasil. Prevista para 2011, a segunda fase foi adiantada para a reunião de primavera de 2010 do Banco Mundial, como demandavam os BRICs e outros países emergentes. A transferência de 3,13% das cotas para países em desenvolvimento e países em transição, que havia sido acordada em Pittsburgh, foi adotada. Garantiu-se, além disso, que a reforma não afetasse o poder de voto de nações menores. A redistribuição se deu, pela perda de poder de voto de países desenvolvidos em favor das economias emergentes<sup>197</sup>, sobretudo. (BANCO MUNDIAL, 2010)

A reforma do FMI tem início no ano de 2006, ficando estabelecido que o processo seria retomado em dois anos. No pacote de 2006, os principais beneficiados são México, Coreia do Sul, China e Turquia. Em abril de 2008, novo pacote é definido. A redefinição das cotas e do poder de voto, que é implementada em março de 2011,<sup>198</sup>, tem como principal beneficiária a China, com um aumento de 1,02% em seu poder de voto. O Brasil, quarto maior beneficiado, aumenta seu poder de voto em 0,36, chegando a 1,79%.

A crise de 2008/2009 abre, espaço para a pressão dos BRICs e de outros países emergentes por uma reforma mais abrangente. Na cúpula do G-20 de Seul (2010), é definida, assim, pacote mais ambicioso de reforma das cotas e do poder de voto. O Brasil aumentaria seu poder de voto de 1,3% para 2,21%, e os BRICS (incluindo-se a África do Sul) chegariam a 11,55%, o que não lhes daria poder de veto sobre decisões

---

<sup>196</sup> Declaração dos líderes do G-20 em Pittsburgh, disponível, na íntegra, em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>>

<sup>197</sup> O principal beneficiado foi a China, com um aumento de 1,64%. O Brasil foi o sétimo país mais beneficiado, com incremento de 0,17%, seguido da Índia, com 0,13%. A Rússia teve perda de 0,01%. O BRIC passou a ter, assim, 12,34% das cotas (com 2,24% do Brasil). O quadro completo da redistribuição de cotas nos dois processos pode ser consultado na publicação *World Bank Group Voice Reform: enhancing voice and participation of developing and transition countries in 2010 and beyond*, em seu anexo I, a partir da página 20. O documento está disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006\(E\)Voice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006(E)Voice.pdf)>.

<sup>198</sup> Para a reforma estabelecida, é necessário, em primeiro lugar, que 3/5 dos membros, representando 85% do poder de voto, aprovem a emenda para a reforma do Conselho Diretor. Para que se implemente a revisão de cotas, além da entrada em vigor dessa emenda, é necessário que, membros que representem no mínimo 70% das cotas aprovem a redistribuição. Isso ocorreu em 3 de março de 2011, após a aprovação interna por 117 membros, representando 85% das cotas.

que exigem 85% dos votos, mas que representa uma mudança significativa. Além de elevar a China ao posto de 3º maior detentor de cotas, os BRICs passam a figurar entre os dez maiores detentores. Além disso, os países europeus concordaram em ceder duas cadeiras no Conselho Diretor para países em desenvolvimento<sup>199</sup>.

A reforma, que foi aprovada em dezembro de 2010 no FMI, representa uma mudança em direção a uma maior democratização da instituição. Além de beneficiar os BRICs, em particular, haveria um aumento das cotas dos países emergentes e em desenvolvimento, superior a 6% (e, se se leva em conta a reforma de 2008, esse acréscimo passa a 9%). Apesar de ainda haver o poder de veto dos Estados Unidos e de países europeus (em posições coordenadas), a conclusão da reforma aumenta a influência dos países emergentes, e abre caminho para novas redistribuições favoráveis a esses países nas revisões periódicas realizadas. Nesse sentido, o BRICS pressiona pela implementação da reforma<sup>200</sup>, condicionando a liberação de recursos para ajuda aos países europeus à conclusão desse processo<sup>201</sup>.

Dessa maneira, os resultados alcançados na construção e no fortalecimento do BRIC foram diferentes nas áreas apresentadas. Alguns objetivos, como o aumento da cooperação intra-BRICs para reforço de novos polos de poder, dependem de maior tempo para que se avalie o êxito, haja vista que a ação diplomática não leva, automaticamente, ao aumento de cooperação, do comércio e do investimento, sendo projeto de longo prazo. Em relação à coordenação política para reforço do multilateralismo da reciprocidade, o Brasil obteve maior sucesso na área econômico-financeira, haja vista a maior convergência entre os países e o momento propício, com o bom crescimento desses países e o contexto da crise de 2008/2009. A transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade e benéfica ao Brasil é um objetivo, assim, de longo prazo. Há indicações incipientes de sucesso e de limitações, no âmbito do BRIC, no período estudado nesta dissertação (2003-2010), que

---

<sup>199</sup> O quadro completo das redistribuições de cotas e de poder de voto acordadas entre 2006 e 2010 pode ser consultado no documento *Quota and voting shares before and after implementation of reforms agreed in 2008 and 2010*, disponível em: <[http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota\\_tbl.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf)>.

<sup>200</sup> O processo de entrada em vigor obedece à lógica da reforma de 2008. A reforma foi implementada pelas maiores economias europeias e pelo Japão, mas não pelos Estados Unidos. Nesse sentido, não se atingiu o correspondente a 85% do poder de voto no processo de internalização. Em fevereiro de 2013, esse número correspondia a 70,82%. A atualização do processo de aprovação pode ser acompanhada pelo sítio eletrônico do FMI, mais especificamente na página a seguir: <<http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm#top>>

<sup>201</sup> Na cúpula do G-20 em Los Cabos, em 2012, os BRICS comprometeram-se a aportar US\$75 bilhões para o fundo anti-crise do FMI (US\$ 43 bilhões da China, US\$ 10 bilhões de Brasil, Rússia e Índia, cada, e US\$2 bilhões da África do Sul). A liberação dos recursos está condicionada, no entanto, à conclusão da reforma acordada em 2010.

podem ser confirmadas ou rechaçadas ao longo dos próximos anos ou décadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa do governo Lula (2003-2010) equilibrou-se entre o reforço das relações com os parceiros tradicionais e a universalização da ação externa brasileira. A busca por maior entendimento político e cooperação com os Estados Unidos, em um contexto de amadurecimento das relações, não limitou a estratégia de diversificação de parcerias. A maior influência exercida pelo grupo autonomista e pelas lideranças do PT acentuou o perfil universalista na política externa, em relação ao que se observou na década de 1990. A aproximação dos grandes países periféricos, como Rússia, Índia e China, serviria aos propósitos de tornar o Brasil um *global player* e de reduzir vulnerabilidades econômicas, tecnológicas e políticas. Em um contexto de mudanças no sistema internacional, seria a oportunidade de reforçar uma transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade.

A formação do agrupamento informal BRIC, em paralelo ao conceito econômico criado por Jim O'Neill, deu-se, em grande medida, pelos esforços diplomáticos da Rússia e do Brasil. Além de dispor de recursos de poder limitados – por exemplo, no que se refere a sua capacidade militar –, o Brasil apresentava, até 2006/2007, menores índices de crescimento que os outros BRICs. Colocava-se em questão, inclusive, a adequação de incluir o país no acrônimo, também em decorrência de seu histórico de ciclos interrompidos de estabilidade econômica. A aliança seria, portanto, uma oportunidade de projeção externa para o país, apoiando-se no peso do grupo como um todo para dar maior voz a suas demandas.

Dessa maneira, desde a reunião entre chanceleres às margens da 61ª AGNU, em 2006, o Brasil defendeu uma maior formalização do diálogo. A China e a Índia, que tiveram maior cautela em um primeiro momento, demonstraram maior interesse na aliança a partir de 2008/2009, no contexto do início da crise econômico-financeira. O desempenho econômico dos BRICs e sua boa reação à crise – com exceção da Rússia, mas incluindo-se o Brasil – serviram como elemento de coesão para o grupo, tendo-se realizado a primeira cúpula de Chefes de Estado e de Governo em 2009.

Em uma ordem em que coexistem elementos de unipolaridade e de multipolaridade, Estados periféricos, como o Brasil, podem ter seu espaço de manobra aumentado por meio de uma estratégia de balanceamento brando. Não havendo a possibilidade de desafiar a preponderância militar norte-americana, buscar-se-ia retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência, por meio de

coalizões de geometria variável, como o BRIC. Dessa maneira, o engajamento brasileiro na formação e no fortalecimento da coalizão é compreendido como uma tentativa de balancear, por meio do plano multilateral, o poder dos Estados Unidos, tendo-se em vista as limitações do país em suas capacidades “duras” de poder. A reciprocidade na elaboração das normas internacionais faria valer os interesses brasileiros no plano global. Além disso, o aumento da cooperação e do intercâmbio comercial com outros países emergentes reforçaria novos polos de poder e contribuiria para a diminuição de dependências e de vulnerabilidades externas.

Tomando-se como base as expressões do multilateralismo da reciprocidade na política externa do governo Lula elencadas nas obras “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros” (CERVO, 2008) e “História da política exterior brasileira” (CERVO; BUENO, 2011), analisou-se a atuação do Brasil junto aos BRICs nas diferentes áreas elencadas: 1) comércio e desenvolvimento; 2) meio ambiente; 3) segurança internacional e 4) reforma da governança global.

Na II Cúpula BRIC, realizada em Brasília, em 2010, o Brasil propôs iniciativas como o Fórum Empresarial BRIC-IBAS. O Estado Logístico atuou no sentido de diminuir o desconhecimento mútuo e aproximar o empresariado dos quatro países, o que é especialmente importante quando se trata de economias com forte participação estatal. Além disso, ocorreram reuniões entre os representantes dos Bancos de Desenvolvimento e dos Bancos Centrais. A identificação de oportunidades de comércio e de investimento e a adoção de moedas locais (tema debatido entre os representantes de Bancos Centrais) poderiam levar a uma menor vulnerabilidade desses quatro países. Esse processo resultaria em uma mudança de poder econômico relativo contribuindo para a ascensão conjunta dos membros na hierarquia internacional.

A coordenação política em negociações multilaterais deu-se, prioritariamente, no âmbito do G-20 Comercial. A ação por meio do BRIC limitou-se à declaração de princípios comuns, como a defesa da reciprocidade de benefícios no comércio entre ricos e pobres e da transferência de tecnologia como instrumento importante no alcance dos objetivos do Milênio.

Na agenda ambiental, o BRIC serviu como plataforma para reforço de princípios comuns, como o de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, particularmente naquelas sobre o protocolo sucessor a Quioto, a atuação brasileira se deu, prioritariamente, junto ao BASIC. O Brasil buscou inserir, no entanto, o tema dos biocombustíveis nas discussões do

mecanismo inter-regional. Buscaram-se esvaziar, por meio do agrupamento, as críticas realizadas ao programa de biocombustíveis brasileiros. Nos comunicados emitidos, em especial na Declaração Conjunta sobre Segurança Alimentar, de 2009, descarta-se a ênfase dada aos biocombustíveis brasileiros para a crise dos preços de alimentos, transferindo-a para medidas como os subsídios agrícolas de países desenvolvidos.

Além da coordenação política para reagir a esse discurso e a possíveis regras desfavoráveis ao programa brasileiro, o BRIC também seria oportunidade para o reforço da cooperação intra-BRIC na garantia da segurança energética. Alcançar maior autonomia tecnológica por meio da parceria entre os quatro países seria importante para reduzir a dependência de fontes de energia cuja produção se concentra em reduzido número de países, sendo os biocombustíveis uma alternativa viável, na perspectiva brasileira. Em um cenário de mudanças no paradigma de desenvolvimento, o Brasil buscou, igualmente, oferecer alternativas que lhe garantissem vantagens nas próximas décadas.

No campo da segurança internacional, defendeu-se a resolução pacífica de controvérsias, afastando-se normas que relativizam o conceito de soberania. Deu-se ênfase particular ao tema do terrorismo. O Brasil, ao se alinhar a países que dispõem de maior capacidade militar e que enfrentam os problemas do terrorismo diretamente, buscou dar maior legitimidade e voz à posição brasileira. Apesar de considerar o terrorismo uma grave ameaça à paz, o Brasil advoga que as ações de combate ao problema devem levar em consideração, também, a promoção do desenvolvimento. Essa posição é expressa na Estratégia Global Contra o Terrorismo da ONU, documento a que o BRIC demonstrou apoio nas reuniões realizadas entre 2008 e 2010.

No que se refere ao tema de não-proliferação e desarmamento, a afirmação de uma posição comum aconteceu apenas em 2008. As diferenças entre os países também resultaram na falta de coordenação no que se refere ao programa nuclear iraniano. Após a falha em obter o apoio dos Estados Unidos e de países europeus ao acordo firmado com a Turquia e com o Irã, o CSNU votou nova rodada de sanções (resolução 1929), que teve o voto afirmativo de China e Rússia, e negativo do Brasil.

A reforma da governança global também foi objetivo que a diplomacia brasileira buscou atingir por meio do BRIC. Embora não tenha conseguido o apoio ao pleito pelo assento permanente no CSNU, na área econômico-financeira a maior convergência de posições resultou no comprometimento dos países desenvolvidos com reformas favoráveis ao Brasil. Nesse sentido, o G-20 declarou-se, na Cúpula de Pittsburgh, em

2009, como o principal fórum de diálogo no sistema financeiro internacional. A posição havia sido defendida pelo Brasil na Cúpula de Washington, em 2008, e na I Cúpula BRIC, em 2009. A centralidade do G-20 possibilitou a adoção de medidas alinhadas aos princípios dos países emergentes no combate à crise, como a maior regulação do sistema financeiro internacional. Além disso, facilitou a ação brasileira, em coordenação com os demais BRICs, na demanda por reformas no Banco Mundial e no FMI. No BIRD, o Brasil foi o sétimo maior beneficiado, passando a contar com 2,24% das cotas; no FMI, ao se implementar a reforma acordada em 2010, o Brasil passará a ser o décimo maior cotista, com 2,247%.

Reforçar a transição para uma ordem multipolar pautada pelo multilateralismo da reciprocidade é um objetivo a ser realizado no médio ou no longo prazo. Além disso, como se viu, os resultados alcançados nas diferentes áreas são diversos e ocorrem em ritmos diferentes. Dever-se-ão observar, assim, as próximas ações da diplomacia brasileira e do BRICS, que passou a contar com a África do Sul, para se chegar a conclusões acerca do movimento iniciado no governo Lula.

A política externa do governo de Dilma Rousseff, iniciado em 2011, deu continuidade ao diálogo com o BRICS. Surgiram, entre 2011 e 2012, novos mecanismos que visam ao aumento da cooperação intra-BRICs e à maior coordenação política. Além de se realizarem novos encontros empresariais e entre representantes dos Bancos de Desenvolvimento, realizaram-se reuniões entre os Ministros de Comércio. As reuniões, iniciadas às margens da III Cúpula BRICS (Sanya, 2011), têm como objetivo possibilitar a coordenação de posições no âmbito da OMC e reforçar os laços econômicos entre os países<sup>202</sup>. Realizou-se, também, a primeira reunião de Altos Funcionários do BRICS de ciência, tecnologia e inovação em 2011. Além disso, deu-se continuidade a iniciativas como os encontros entre Ministros de Agricultura e de Desenvolvimento Agrário, e aprofundou-se a cooperação por meio do maior contato promovido pelo grupo de trabalho que havia sido definido em 2010 e que foi estabelecido em 2011. Tais medidas, bem como a possibilidade de criação de um Banco de Desenvolvimento do BRICS, enquadram-se na estratégia de redução de vulnerabilidades externas – econômicas e tecnológicas – por meio do reforço intra-bloco.

---

<sup>202</sup> Foi criado, para tal fim, o Grupo de Contato para Assuntos Econômicos e Comerciais, em dezembro de 2011. Para mais informações, consultar a Declaração de Ministros do Comércio do BRICS, de 14 de dezembro de 2011: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-ministros-de-comercio-do-brics-genebra-14-de-dezembro-de-2011>>.

No campo da segurança internacional, a presença simultânea dos cinco países no CSNU em 2011 foi destacada no artigo 9º do Comunicado da III Cúpula BRICS como uma oportunidade de facilitar a coordenação entre os países<sup>203</sup>. A defesa da soberania e da integridade territorial, princípios destacados no mesmo artigo, motivou o veto de Rússia e China e a abstenção de Índia, Brasil e África do Sul ao projeto de resolução apresentado em outubro de 2011 por França, Reino Unido, Alemanha e Portugal contra o governo sírio. A coordenação mostrou-se, nesse caso, mais efetiva do que no caso da votação da resolução 1973, que autorizou o uso da força na Líbia com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A reforma da governança global, em especial na área econômico-financeira, continua sendo dos principais objetivos da política externa brasileira. Não se conseguiu o apoio ao pleito no CSNU, embora se tenha incluído, nos comunicados das Cúpulas de 2011 e 2012, a importância da reforma não apenas da ONU, mas também de seu Conselho de Segurança. Em relação à reforma do FMI, acordada em 2010, critica-se a demora em sua implementação, e condiciona-se a liberação de recursos ao fundo anti-crise à conclusão desse processo.

O sucesso do BRICS em moldar a transição para uma ordem mais equitativa e democrática dependerá, em grande medida, da manutenção de seu crescimento econômico. Os estudos da Goldman Sachs preveem a superação do G-7 por Brasil, Rússia, Índia e China em 2032. Essa redistribuição de poder econômico, se confirmada, poderá se refletir na esfera multilateral, com o aumento da influência desses países na confecção das regras internacionais.

A coesão do grupo, no entanto, é ameaçada, no médio e no longo prazos, pela superioridade chinesa em relação ao grupo. A crescente desigualdade entre a China – e, em menor medida, da Índia – parece apontar para a divisão em dois grupos: entre China e Índia, grandes exportadores de manufaturados, e entre Brasil, Rússia e África do Sul, exportadores de *commodities*. O acentuamento dessa divisão pode levar a estratégias opostas de inserção internacional, o que comprometeria a unidade do agrupamento. A repetição dos padrões de comércio norte-sul entre Brasil e China, preocupação demonstrada pelos presidentes Lula e Dilma, poderia levar, por exemplo, a um maior distanciamento, além do aumento das vulnerabilidades brasileiras.

---

<sup>203</sup> O comunicado está disponível, na íntegra, em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/iii-cupula-do-brics-declaracao-de-sanya/view>

O engajamento brasileiro no BRIC objetivou, portanto, aumentar a influência brasileira no processo de modificação da ordem internacional. Em uma ordem complexa e instável, espera-se que a multipolaridade e a reciprocidade na elaboração das normas internacionais pautem as relações entre os Estados nas próximas décadas. A cooperação intra-bloco e a coordenação política para o balanceamento brando contribuiriam para esse processo. O alcance desses objetivos dependerá, em grande medida, da habilidade da diplomacia brasileira em projetar seus interesses no sistema internacional por meio do agrupamento em um cenário de aumento de diferenças entre seus componentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 1. FONTES PRIMÁRIAS

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (IEA). **Key World Energy Statistics, 2010**. Disponível em: <[http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key\\_world\\_energy\\_stats.pdf](http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2011/key_world_energy_stats.pdf)>. Acesso em 16 de agosto de 2012.

AMORIM, Celso. **Discurso na abertura do debate geral da LX sessão da Assembleia geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 17 de setembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Discurso de posse do Chanceler Celso Amorim, 2003**. Disponível em: <[http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/A\\_politica\\_externa\\_do\\_brasil.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/A_politica_externa_do_brasil.pdf)>. Acesso em 24 de agosto de 2011.

\_\_\_\_\_. **Discurso proferido no Segmento Intergovernamental de Alto Nível da Conferência Internacional de Biocombustíveis, 2008**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/836166303276-discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes>>. Acesso em 15 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. **Entrevista coletiva sobre as cúpulas do IBAS e do BRIC**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/videos-e-entrevistas/min.-amorim-fala-sobre-ibas-bric-e-china/view>>. Acesso em 22 de março de 2012

BRASIL. Banco Central. **Investimento estrangeiro direto. Censos 1995/2000 e ingressos de 2001 a 2006**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/ingressos/htms/index2.asp?idpai=INVEDIR>>. Acesso em 16 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. **Investimento estrangeiro direto. Ingressos a partir de 2007**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/ingressos/htms/index3.asp?idpai=INVEDIR>>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IPCA. Séries históricas**. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Precos\\_Indices\\_de\\_Precos\\_ao\\_Consumidor/IPCA\\_E/Fasciculo\\_Indicadores\\_IBGE/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Precos_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA_E/Fasciculo_Indicadores_IBGE/)>. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança Comercial brasileira. Dados consolidados. 2010**. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1298052907.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1298052907.pdf)>. Acesso em 25 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Balança comercial. Dados consolidados. 2012**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Balança comercial. Mercosul.** Disponível em:  
<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>>.  
Acesso em: 12 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Conhecendo o Brasil em números. 2010.** Disponível em:  
<[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1289222248.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1289222248.pdf)>. Acesso em: 24  
de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Negociações Mercosul – União Europeia.** Disponível em:  
<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2635>>.  
Acesso em: 23 de abril de 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanço de Política Externa 2003/2010.**  
Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 13 de outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. Despacho telegráfico n. 77417/462, de 25/05/2010, da SERE para Embaixada  
Brasileira em Atenas.

\_\_\_\_\_. Despacho telegráfico n. 68233/322, de 2008, da SERE para a Embaixada  
Brasileira em Atenas.

\_\_\_\_\_. Despacho telegráfico n. 68221/319, de 26/05/2008, da SERE para a  
Embaixada Brasileira em Atenas.

\_\_\_\_\_. Circular telegráfica n. 68218/317, de 26/05/2008, da SERE para a Embaixada  
Brasileira em Atenas.

\_\_\_\_\_. Circular telegráfica 67430/173, de 2008, da SERE para a Embaixada Brasileira  
em Atenas.

\_\_\_\_\_. Circular telegráfica n. 67431/174, de 2008, da SERE para a Embaixada  
Brasileira em Atenas.

\_\_\_\_\_. **BRICS – agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.**  
Disponível em:  
<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>.  
Acesso em 10 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Eventos no âmbito do BRICS – de 2006 a 2012.** Disponível em:  
<<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/eventos-bric-2006-a-2010/view>>. Acesso em 13 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. **Comunicado Ministerial do BRIC, 2008.** Disponível em:  
<<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitados-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ministerial-do-bric-2009/view>>.  
Acesso em 20 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Comunicado da I Cúpula BRIC, 2009.** Disponível em:  
<<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos->

emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupula-bric/view>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Comunicado da II Cúpula BRIC, 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/view>>. Acesso em 25 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Comunicado da III Cúpula BRICS, 2011.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/iii-cupula-do-brics-declaracao-de-sanya/view>>. Acesso em 20 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. **Comunicado da IV Cúpula BRICS, 2012.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/iv-cupula-do-brics-4th-brics-summit/view>>. Acesso em 27 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Declaração dos Ministros da Agricultura do BRIC, 2010.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/moscow-declaration-of-bric-agriculture-ministers/view>>. Acesso em 11 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Memorando sobre Cooperação entre os Bancos de Desenvolvimento dos países do BRIC, 2010.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/memorando-on-cooperation-among-development-banks-of-bric-countries/view>>. Acesso em 06 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **BRICs Joint Statement on Global Food Security, 2009.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/brics-joint-statement-on-global-food-security/view>>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração dos Ministros de Comércio do BRICS, 2011.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-por-altas-autoridades/declaracao-dos-ministros-de-comercio-do-brics/view>>. Acesso em 20 de dezembro de 2012.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Estratégia Nacional de Defesa.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em 16 de janeiro de 2012.

BANCO MUNDIAL. **Databank. GDP.** Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em 13 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **World Development Indicators 2012.** Disponível em: <<http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2012-ebook.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. **World Bank Group Voice Reform: enhancing voice and participation of developing and transition countries in 2010 and beyond.** Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006\(E\)Voice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006(E)Voice.pdf)>. Acesso em 20 de setembro de 2012.

FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL. **Declaração de Brasília.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/declaracao-de-brasilia/view>>. Acesso em 27 de janeiro de 2012.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook, 2011.** Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/>>. Acesso em 26 de julho de 2012.

\_\_\_\_\_. **Acceptances of the Proposed Amendment of the Articles of Agreement on Reform of the Executive Board and Consents to 2010 Quota Increase.** Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm#top>>. Acesso em 20 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Quota and voting shares before and after implementation of reforms agreed in 2008 and 2010.** Disponível em: <[http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota\\_tbl.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2012.

G-20. **The G-20 Toronto summit Declaration.** Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicate.html>>. Acesso em 24 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Declaração dos líderes do G-20 em Londres.** Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402-br.html>>. Acesso em 24 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **G-20 Leaders Statement: the Pittsburgh summit.** Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>>. Acesso em 23 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **The origins and the evolution of the G-20.** Disponível em: <<http://www.g20.org/index.php/en/the-origins-and-evolution-of-the-g20>>. Acesso em 23 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **The Seoul Summit Document.** Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html#ifi>>. Acesso em 23 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **What is the G-20?** Disponível em: <<http://www.g20.org/index.php/en/g20>>. Acesso em 23 de janeiro de 2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Discurso proferido pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião da transmissão de cargo de Secretário-Geral das**

**Relações Exteriores. Brasília, 2003.** Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/secretario-geral-relacoes-exteriores/Discurso-Proferido-pelo-Embaixador-Samuel-Pinheiro>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2011.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva 2003.** Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>>. Acesso em 20 de outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2007.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>>. Acesso em 20 de maio de 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Trade Policy response to the global economic crisis.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/trade/tradepolicyresponse-to-the-global-economic-crisis.htm>>. Acesso em 24 de junho de 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Declaração Ministerial de Doha.** 2001. Disponível em:

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm#declaration](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm#declaration)>. Acesso em 10 de dezembro de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World population prospects, 2010.**

Disponível em: <<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Envelhecimento da população é desafio crescente para sistemas de seguridade social.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/envelhecimento-da-populacao-e-desafio-crescente-para-sistemas-de-seguridade-social/>> Acesso em 25 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Global contra o Terrorismo** Disponível em:

<<http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>>. Acesso em 20 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **World Population Prospects.** Disponível em:

<<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>>. Acesso em 29 de março de 2012.

UNESCO. **Produção científica e tecnológica no mundo.** Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/>>. Acesso em 30 de abril de 2012.

UNITED STATES PATENT AND TRADEMARK OFFICE. **Relatório especial sobre patentes entre 1987 e 2011.** Disponível em:

<<http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/apat.pdf>>. Acesso em 25 de julho de 2012.

## 2. ARTIGOS, LIVROS, REPORTAGENS E MONOGRAFIAS

ABDENUR, Adriana Erthal. A reação dos BRICs à crise econômica. **International Centre for Trade and Sustainable Development**. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/pontes/119522/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil, Índia e África do Sul se unem para pedir reforma das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-07-17/brasil-india-e-africa-do-sul-se-unem-para-pedir-reforma-das-nacoes-unidas>>. Acesso em 27 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Graziano é eleito diretor-geral da FAO**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-06-26/graziano-e-eleito-diretor-geral-da-fao>>. Acesso em 15 de dezembro de 2011.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Economia política e política externa no governo Lula. **Plenarium**, 2005, n. 2, p. 84-93.

\_\_\_\_\_. From dependency to globalization: Brazilian Foreign Policy in the Cold-War and Post-Cold War. In: Frank O. Mora; Jeanne A. K. Hey (Org.). **Latin American and Caribbean Foreign Policy**, 2003.

\_\_\_\_\_. O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas. **Política externa**, 2010, v. 18, n.3., pp. 15-32.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Política Externa**, 2011-2012, v. 20, n.3, PP.95-114.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o BRIC: o questionamento de um conceito. **Nueva sociedad**, 2008, n. 83. Pp. 133-152.

\_\_\_\_\_. Os BRICs na nova conjuntura de crise econômica mundial. **Mundorama**. Disponível em: < <http://mundorama.net/2011/10/10/os-brics-na-nova-conjuntura-de-crise-economica-mundial-por-paulo-roberto-de-almeida/>>. Acesso em 24 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. **Política Externa**, 2010, v. 19, n. 2, pp. 27-40.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **RBPI**, 2004, v. 47, n1, p.p. 162-184

\_\_\_\_\_. The BRICs' role in the global economy. **Trade and International Negotiations for journalists**, 2009, pp.146-154.

ALTEMANI, Henrique. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **RBPI**, 2004, v.47, n.1.

AMORIM, Celso. A ONU aos 60. **Política Externa**, 2005, v.14, pp.47-69.

\_\_\_\_\_. **Entrevista do Chanceler Celso Amorim ao jornal O Globo**, 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/celso-amorim-brasil-russia-china-india-sao-os-new-kids-on-the-block-3191650>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. A política externa do governo Lula: dois anos. **Plenarium**, 2005, n.2, pp. 50-60.

\_\_\_\_\_. Existe realmente o BRIC? **Economia Exterior**, 2010, n.52.

\_\_\_\_\_. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, 2009, v. 18, n. 2, pp. 21-32.

\_\_\_\_\_. Ser radical é tomar as coisas. **Carta Capital**, abril de 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/ser-radical-e-tomar-as-coisas/>>. Acesso em 23 de julho de 2012.

ARAÚJO CASTRO, J. A. de. O congelamento do poder mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 1972, n.33.

ARAÚJO JR, José Tavares de. Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA. **Política externa**, 2010, v. 18, n3, pp. 33-48.

ARMIJO, Leslie Elliot. The BRICs countries (Brazil, Russia, India and China) as analytical category: mirage or insight? **Asian Perspective**, 2007, v.31, n.4, pp.7-42.

ARMIJO, Leslie Elliot; SOTERO, Paulo. Brazil: to be or not to be a BRIC? **Asian Perspective**, 2007, v.31, n.4, pp.43-70.

ARRAES, Virgílio. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. Pp. 7-41

ASANO, Camila Lissa; NADER, Lúcia. Reflexões sobre a política externa em Direitos Humanos do governo Lula. **Novos Estudos**, 2010, n. 87, pp. 116-133.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Irã, Turquia e Brasil: lições do passado e riscos do presente. **Política Externa**, 2010, v. 19, n.2, pp.123-130

\_\_\_\_\_. O clube dos BRIC, onde tamanho é documento. In: MAIA, Rodrigo; ALELUIA, José Carlos. **A política externa do Brasil: presente e futuro**. Brasília: Fundação Liberdade e Cidadania, 2010, pp.25-39.

\_\_\_\_\_. O Club dos BRIC (uma nova configuração do multilateralismo). **Carta Mensal**, 2010, v.56, n 662, pp. 25-35.

AZEVÊDO, Roberto Carvalho de. Reflexões sobre o contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos. **Política Externa**, 2010, v 19, n2, pp. 81-91.

BACOCINA, Denize. Reunidos na Rússia, os líderes dos quatro grandes emergentes formalizam uma união que pode lhes dar ainda mais peso no cenário global. **ISTOÉ Dinheiro**, 2009, n.610.

BAENA SOARES, João Clemente. As Nações Unidas diante das ameaças, dos desafios, das mudanças. **Dossiê CEBRI**, 2005, v. 4.

BANCO MUNDIAL; IPEA. **Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria sul-sul para o crescimento**. 2012.

BAPTISTA NETO, João Augusto; DOMINGUES, Gustavo Cupertino; ANDRADE, Alisson Braga. O Brasil, os demais BRICS e a agenda do setor privado. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp. 127-138.

BARBOSA, Rubens. A cúpula do Bric. **Política Externa**, 2009, v. 18, n.2, pp. 99-102.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 251 a 281.

\_\_\_\_\_. Quando países emergentes reformam a governança global das mudanças climáticas: o Brasil sob Lula. **RBPI**, 2010, v.53, pp.73-90.

BAUMANN, Renato. Setor externo brasileiro no início do século XXI. **RBPI**, 2010, v.53, pp.33-53.

BBC. **Estados Unidos e emergentes anunciam acordo preliminar em Copenhague**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/12/091218\\_copenhagueacordo\\_ebc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/12/091218_copenhagueacordo_ebc.shtml)>. Acesso em 15 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Submarino nuclear pode desequilibrar região e gerar sentimento anti-Brasil**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110718\\_submarino\\_brasil\\_america\\_do\\_sul\\_mm.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110718_submarino_brasil_america_do_sul_mm.shtml)>. Acesso em 25 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Brasil foi o principal destino de investimento chinês, diz entidade**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110410\\_invest\\_china\\_br\\_ss.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110410_invest_china_br_ss.shtml)>. Acesso em 27 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **G-20 abriu caminho para fim da crise e reforma do FMI**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/09/090903\\_aftershock\\_g20\\_fmi\\_dg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/09/090903_aftershock_g20_fmi_dg.shtml)>. Acesso em 24 de janeiro de 2012.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista Sociologia Política**, 2011, v.19, n1.

Berlinck, Deborah. **Amorim diz que G-20 vai sobreviver**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=480928>>. Acesso em 12 de dezembro de 2011.

BERTÃO, Naiara Infante. COSTA, Ana Clara. Com BRICs em baixa, MIST surge como novo oásis econômico. **Revista Exame**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/com-bricas-em-baixa-mist-surge-como-novo-oasis-economico?page=1>>. Acesso em 05 de maio de 2012.

BOTAFOGO, José Gonçalves. BRIC: sigla contingente ou permanente? **Revista Política Externa**, 2009, v.18, n.2, pp. 89-97.

BRICE. O RUIZ, J.; SARAIVA, Miriam Gomes. Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela. **Foro Internacional**, 2010, vol.I num.1, p.35-62.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CÂNDIA VEIGA, João Paulo. As negociações comerciais no governo Lula. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 2005, nº 83, maio-junho, pp. 10-15.

CARVALHO, Leonardo Arquimino de. Limites à política externa brasileira: perspectivas para o governo Lula. In: CARVALHO, Leonardo Arquimino de; VÉRAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone. **Política Internacional, política externa e relações internacionais**. Curitiba: Juruá, 2003.

CAVERLEY, Jonathan D. United States Hegemony and the New Economics of Defence. **Security Studies**, Vol. 16, Nº 4, 2007, pp. 1-17.

CERVO, Amado Luiz (org). **O desafio internacional: a política exterior brasileira de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. PP. 7-34.

\_\_\_\_\_. A ascensão do Brasil no cenário internacional: o Brasil e o mundo. **RBPI**, 2010, v.53, pp.33-53.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 53, nº. Especial. Brasília: IBRI, 2010, pp. 7-32.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CORRÊA, Daniela; LIMA, Gilberto Tadeu. O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva. **Revista de Economia Política**, 2008, v.28, n.2.

CUNHA, Samantha Ferreira; XAVIER, Clésio Lourenço. China: padrão de especialização comercial, tecnologia e comércio intraindustrial. In: VIEIRA, Flávio Vilela (org). **Economia e desenvolvimento em países emergentes: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC)**. Campinas: Alínea, 2009, pp. 49-86

DAMICO, Flávio. BRICS: o novo “lugar” do conceito. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.265-280.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 304 a 337.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa; STUPNYTSKA, Anna. You reap what you sow: our Growth Environment Scores. In: O’NEILL, JIM. **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 87-102

DUARTE, Sérgio. A VIII Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares: histórico e perspectivas. **Política Externa**, 2010, v. 19, n.1, pp.79-92  
**Externa do Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

FERNANDES, Luis; GARCIA, Ana Saggiaro. O desenvolvimento na era do conhecimento: a evolução da participação dos BRICs na produção científica e tecnológica mundial, de 1996 a 2010. **BRICS Policy Center – Policy Brief**, dezembro de 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **BRICS cobram cotas para ajudar FMI**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1068822-brics-cobram-cotas-para-ajudar-fmi.shtml>>. Acesso em 24 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Cinco países geram metade dos gases-estufa. Brasil é o sexto emissor**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1015595-cinco-paises-geram-metade-dos-gases-estufa-brasil-e-o-6-emissor.shtml>>. Acesso em 15 de dezembro de 2011.

FONSECA JR, Gelson. BRICS: notas e questões. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.13-30

\_\_\_\_\_. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998

FONTENELE REIS, Maria Edileuza. BRICS: surgimento e evolução. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, pp.31-48

GIAMBIAGI, Fábio. Rompendo com a ruptura: o Governo Lula (2003-2004). In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Elsevier, 2005. pp. 196-222

GILPIN, Robert. **Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GOLDEMBERG, José. O TNP e o Protocolo Adicional. **Política Externa**, 2010, v. 19, n.2, pp. 115-121.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de Periferia – Uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HAGE, José Alexandre Althayde. A transferência do centro dinâmico do capitalismo: a condição dos BRICS. **Comunicação e política**, 2009, v.27, n.3, pp. 103-107.

HAAS, Richard. The Age of Nonpolarity. What Will follow U.S. dominance. **Foreign Affairs**, maio de 2008.

HENDLER, Bruno. **Estados Unidos, China e as mudanças na interdependência assimétrica após uma década de Guerra ao Terror**. Disponível em: <<http://mundorama.net/2012/03/13/estados-unidos-china-e-as-mudancas-na-interdependencia-assimetrica-apos-uma-decada-de-guerra-ao-terror-por-bruno-hendler/>>. Acesso em: 16 de maio de 2012.

HERZ, Monica; LAGE, Victor Coutinho. BRICS e a questão nuclear. **BRICS Policy Center: Policy Brief**. Junho de 2012.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto internacional, democracia e política externa. **Política Externa**, v. 11, n. 2, 2002, p. 88.

\_\_\_\_\_. Os cinco “A”s das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp.91-127.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; HERZ, Mônica. **Organizações Internacionais: Histórias e práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

HUGHES, Jennifer. “BRIC” creator adds newcomers to list. **Financial Times**. Disponível em: <[http://www.ft.com/intl/cms/s\\_i\\_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2F](http://www.ft.com/intl/cms/s_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2F)

%2F0%2Ff717c8e8-21be-11e0-9e3b-144feab49a.html&\_i\_referer=#axzz2E6q6N5Nd>. Acesso em 23 de abril de 2012.

HURELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global. In: HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica; MACFARLANE; Neil; FOOT, Rosemary. **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, pp. 9-42.

IKENBERRY, G. John. After victory: institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major war. **Review of International Studies**, 2004, v.30, n.4, pp.609-630.

\_\_\_\_\_. **Liberal Leviathan: the origins, triumph, crisis and transformation of the American World**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

\_\_\_\_\_. The rise of China and the future of the West. **Foreign Affairs**, janeiro/fevereiro de 2008.

JAKOBSEN, Kjeld. **Comércio internacional e desenvolvimento. Do Gatt à OMC: discurso e prática**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2005.

JOBIM, Nelson. A defesa na agenda nacional. **Interesse Nacional**, julho-setembro/2008, pp.9-16.

JORGE, Miguel. Desenvolvimento produtivo para evitar a volta da vulnerabilidade externa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (org.). **Na crise global, como ser o melhor dos BRICs**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, pp. 35-47.

KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph. **Governance in a Globalizing World**. Cambridge, Mass, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

KREGEL, Jan. A crise global e as implicações para os países emergentes: o B de BRICs se justifica? In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **A crise global e o novo papel mundial dos BRICs**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009, pp. 19-42.

LAÏDI, Zaki. The Brics against the West? **Ceri Strategy Papers**, 2011, n.11.

\_\_\_\_\_. Um mundo privado de sentido. **Nação e Defesa**, 1998, n.º 87, 2ª Série, Lisboa, pp. 75 – 128

LAWSON, Sandra; HEACOCK, David; STUPNYTSKA, Anna. Why the BRICs dream won't be green. In: O'NEILL, JIM. **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 102-108

\_\_\_\_\_. Why the BRICs dream should be green. In: O'NEILL, JIM. **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 109-114.

LEÃO, Valdemar Carneiro. BRICS: identidade e agenda econômica. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp. 49-56

LEIPZIGER, Danny M. Os BRICs e seu papel na economia internacional. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **A crise global e o novo papel mundial dos BRICs**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009, pp. 193-236.

LEME, Paulo. The “B” in BRICS: unlocking Brazil’s growth potential. In: O’NEILL, JIM. **BRICS and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 75-84

LESSA, Antonio Carlos Moraes. Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003-2010). **RBPI**, 2010, v.53, pp. 115-131.

LIANG, Hong; YI, Eva. India’s urbanization: emerging opportunities. **Asia Economics Analyst (Goldman Sachs)**, 2007, n. 7.

LIMA, Maria Regina Soares de. O Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e os demais BRICS: comércio e política**. Brasília: CEPAL. 2010, pp.155-178.

\_\_\_\_\_. Ejes Analíticos y Conflictos de Paradigmas em La Política Exterior Brasileña. **América Latina Internacional**, 1994, v.1, n.2, pp. 31-40.

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel Ricardo. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp. 175-186.

LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. BRICS: de acrônimo esperto a fórum influente. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.101-106.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio; SARKOZY, Nicolas. **Aliança para mudança**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0707200908.htm>>. Acesso em 25 de janeiro de 2012.

MACFARLANE, Neil. O “R” dos Bric: A Rússia é uma potência emergente? . In: HURREL, Andrew; NARLIKAR, Amrita; LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica; MACFARLANE; Neil; FOOT, Rosemary. **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, pp. 75-100.

MAGNOLI, Demétrio. O Brasil contra os direitos humanos. **Revista Interesse Nacional**, 2008, v.2.

MANTEGA, Guido. O Brasil e a crise mundial. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **A crise global e o novo papel mundial dos BRICs**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009, pp.237-248.

MATTEI, Lauro; MAGALHÃES, Luiz Felipe. A política econômica durante o governo Lula: cenários, resultados e perspectivas. **Novos Estudos**, 2010a, n. 87, pp. 35-58.

MAYER-SERRA, Carlos Elizondo. Os BRICs sem o M? O México e a economia política do crescimento. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org). **A crise global e o novo papel mundial dos BRICs**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009, pp.163-193.

MEARSHEIMER, J. J., **The tragedy of Great Power Politics**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2001.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. São Paulo: Elsevier, 2005.

MOHAN, C. Raja. BRICs and G-2. **The Indian Express**. Disponível em: <<http://www.indianexpress.com/news/brics-and-g2/477573/0>>. Acesso em 23 de abril de 2012.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto de. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. pp.268-297.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações – A luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAIDIN, Leane C.; VIANA, Manuela Trindade. O equilíbrio “ideal” entre volatilidade nos preços dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos? **BRICS Policy Center: Policy Brief**. Dezembro de 2011

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. **Global Environmental Governance**. A reform agenda. Winnipeg, Canadá: International Institution for Sustainable Development, 2006.

NYE, Joseph. Os BRICS estão à altura do desafio? **Revista VOTO**, 2011, v.1, n.1, pp. 11-15.

\_\_\_\_\_.What’s in a BRIC? **Project Syndicate**. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/what-s-in-a-bric->>. Acesso em 05 de junho de 2012.

O’NEILL, JIM. Building better global economic BRICs. **Global Economics Paper (Goldman Sachs)**, 2001, n.66.

\_\_\_\_\_.Can the G-7 afford to have the BRICs dream come true? In: O’NEILL, Jim. **The world and the BRICs dream**. Goldman Sachs Group, 2006, pp.133-141

\_\_\_\_\_. Current answers (and questions) about BRICs and the N-11. In: O’NEILL, JIM. **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 140-158.

O'NEILL, Jim; HORMATS, Robert. The G-8: time for a change. In: O'NEILL, Jim. **The world and the BRICs dream**. Goldman Sachs Group, 2006, pp.127-132.

O'NEILL, Jim; WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa; STUPNYTSKA, Anna. How solid are the BRICs? **Global Economics Paper (Goldman Sachs)**, 2005, n. 134.

O'NEILL, Jim; ADES, Alberto; CHOSKY, Hina; NORDVING, Jens J; STOLPER, Thomas. Merging GSDEER e GSDEEMER: a global approach to equilibrium exchange rate modeling. **Global Economics Paper (Goldman Sachs)**, 2005, n.124.

ONUJI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. pp.299-320.

OURO PRETO, Afonso Celso de. Nova confirmação de poder. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.67-78.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

PARTIDA-BUSH, Virgilio. Demographic transition, demographic bonus and ageing in Mexico. **ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**, 2005.

PATEL, Binit; FUENTES, Mônica; STUPNYTSKA, Anna. Global trend growth moving higher. In: O'NEILL, Jim. **The world and the BRICs dream**. Goldman Sachs Group, 2006, pp.109-124

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a política externa dos Estados Unidos. **Política Externa**, 2008, v. 17, n.1, PP.97-109.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a política externa dos Estados Unidos no governo Obama. **Política Externa**, 2008, v.18, n.1.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. Um novo diálogo estratégico: as relações Brasil-Estados Unidos na Presidência Lula. **RBPI**, 2010, v.53, PP.132-150.

PEIXOTO, Fabrício. Gastos militares do Brasil estão muito abaixo dos demais BRICs. **BBC**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403\\_brasil\\_defesa\\_dg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/04/090403_brasil_defesa_dg.shtml)>. Acesso em 12 de junho de 2012.

PEREIRA, Celso de Tarso; COSTA, Valéria Mendes; Araújo, Leandro Rocha. 100 casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias. **Política Externa**, 2012, v. 20, n. 4.

PESEK JR, Willian. South Korea: another BRIC in global wall. **Bloomberg**. Disponível

em:<[http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aoJ4WG5LSf1s&refer=market\\_insight](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aoJ4WG5LSf1s&refer=market_insight)>. Acesso em 25 de abril de 2012.

PODDAR, Tushar; YI, EVA. India's rising growth potential. In: O'NEILL, JIM. **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 11-25

PORTAL BRASIL. **ONU aprova em Nagoia protocolo que garante repartição dos benefícios pelo uso da biodiversidade**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/10/29/onu-aprova-em-nagoia-protocolo-que-garante-reparticao-dos-beneficios-pelo-uso-da-biodiversidade>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2011.

PURUSHOTHAMAN, Dominic; STUPNYTSKA, Anna. The N-11: more than an acronym. In: O'NEILL, JIM. **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 131-150.

QIAO, Helen Hong. Will China grow older before getting rich? In: O'NEILL, JIM. **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Group, 2007, pp. 47-57

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. **Novos Estudos**, 2010, n. 87, pp. 35-58.

\_\_\_\_\_. Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. **Política Externa**, 2010b, v. 19, n.1, pp. 27-42.

ROTHKOPF, David. The BRICs and what BRICs would be without China. **Foreign Policy**. Disponível em: <[http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/06/15/the\\_brics\\_and\\_what\\_the\\_brics\\_would\\_be\\_without\\_china](http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/06/15/the_brics_and_what_the_brics_would_be_without_china)> Acesso em 12 de maio de 2012.

SAPOVADIA, Vrajlal K. BRIC potency: truth or trance? **Social Science Research Network**, abril de 2010.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, 2010, ano 1, n.1. Rio de Janeiro, p.45-52.

\_\_\_\_\_. Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre a América do Sul e o MERCOSUL. **RBPI**, 2010, v.53, pp.151-168.

SARAIVA, Miriam Gomes; Valença, M. M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, 2012, v.1.

SEINTENFUS, Ricardo Antônio da Silva. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. **RBPI**, 2007, vol.50, n.2, pp. 7-24.

SENNES, Ricardo. Nem restauradores nem reformadores: o engajamento internacional seletivo e minimalista dos BRICS. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, pp.235-245.

STEPHENS, Philip. A story of Brics without mortar. **Financial Times**. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/352e96e8-15f2-11e1-6910144feabdc>>. Acesso em 23 de março de 2012.

STRANGE, Susan. **States and markets**. An Introduction to International Political Economy, Nova Iorque: Saitn Martin's Press, 1995.

SUWWAN, Leila. Goldman Sachs revê Bric e diz que Brasil ainda faz parte. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u105163.shtml>>. Acesso em 20 de maio de 2012.

TAUTZ, Carlos. **Banco dos BRICS: oportunidade histórica para a sociedade civil**. Disponível em: <<http://www.br.boell.org/web/137-1489.html>>. Acesso em 05 de janeiro de 2013.

TETT, Gillian. The Story of the BRICs. **Financial Times**. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/2/112ca932-00ab-11df-ae8d-00144feabdc0.html>>. Acesso em 05 de junho de 2012.

THOMAS, Vinod. O Brasil e os países do BRICC em um novo mundo. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **A crise global e o novo papel mundial dos BRICs**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009, pp.43-74

TROYJO, Marcos. Fortalecendo o Brasil no contexto do BRIC? **Revista VOTO**, 2011, v.1, n.1, pp. 16-27.

VAZ, Alcides da Costa. **Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul**. Brasília: IBRI/Funag, 2002.

VELASCO Jr, Paulo Afonso. O MERCOSUL entre a geografia e a história: desafios, iniciativas e perspectivas. **Candelária**, vol. 6, janeiro-junho, 2007.

VIEIRA, Flávio Vilela; VERÍSSIMO, Michele Polline. Uma análise comparativa do crescimento econômico de Brasil, Rússia, Índia e China. In: VIEIRA, Flávio Vilela (org). **Economia e desenvolvimento em países emergentes: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC)**. Campinas: Alínea, 2009, pp.87-130.

VIEIRA, Flávio Vilela; VERÍSSIMO, Michele Polline; DAMASCENO, Aderbal Oliveira. China e Índia: evolução e mudanças na economia dos gigantes asiáticos

emergentes. In: VIEIRA, Flávio Vilela (org). **Economia e desenvolvimento em países emergentes: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC)**. Campinas: Alínea, 2009, pp. 19-48.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, 2007, v.29, n.2, pp.273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, 2003, v. 15, n. 2, PP. 31-61.

VILLA, Rafael Antônio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Questões de segurança no governo Lula: da perspectiva reativa para a afirmativa. **RBPI**, 2010, v.53, pp. 91-114.

VIOLA, Eduardo ; LEIS, H. R. . **Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado. Desafios de Brasil e Argentina**. Florianópolis: Insular, 2007.

\_\_\_\_\_. Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira. **Breves CINDES**, dezembro de 2009.

VIOLA, Eduardo. O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática. **Breves CINDES**, janeiro de 2009,

\_\_\_\_\_. Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990-2005). **Plenarium**, 2005, n. 2, p. 94-119.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 159-194.

VIZENTINI; Paulo Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental. **RBPI**, 2010, v.53, pp. 54-72.

VIZZIA, Bruno de. COSTA, Gilberto. O tempo do BRIC. **Revista do IPEA**, março/abril de 2010.

WAGSTYL, Stefan. The BRICs at ten: not dead yet. **Financial Times**. Disponível em: <<http://blogs.ft.com/beyond-brics/2011/12/05/brics-at-10-not-dead-yet/#axzz2D4hmCvsi>>. Acesso em 02 de abril de 2012.

WALTZ, Kenneth N. **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004,

WEBER, Mark; SMITH, Michael. **Foreign policy in a transformed world**. Harlow: Prentice Hall, 2002.

WILSON, Dominic; KELSTON, Alex L.; AHMED, Swarnali. Is this the Brics' Decade? **BRICs Monthly (Goldman Sachs)**, 2010, n.10.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. Dreaming with BRICs: The Path to 2050. **Global Economics Paper (Goldman Sachs)**, 2003, n.99.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa; FIOTAKIS. The BRICs and global markets: crude, cars and capital. In: O'Neill, Jim. **The world and the BRICs dream**. Goldman Sachs Group, 2006, pp.37-53

WILSON, Dominic; TRIVEDI, Kamashyka; CARLSON, Stacy; URSÚA, Jorge. The BRICs ten years on: halfway the through the great transformation. **Global Economics Paper (Goldman Sachs)**, 2011, n.208.

ZAKARIA, Fareed. The future of American Power. How America can survive the rise of the rest. **Foreign Affairs**, maio de 2008.

## APÊNDICE A

### ENTREVISTA COM A CONSELHEIRA ANA MARIA PARADA, CHEFE DA DIVISÃO IBAS/BRIC NO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

**Durante o governo Lula (2003-2010), o Brasil buscou-se aproximar dos grandes países periféricos e participar de coalizões sul-sul, como o G-20 Comercial e o IBAS. Como o BRIC se diferenciou das demais coalizões?**

Vamos separar. BRICs e IBAS em relação ao G-20, é muito clara a diferença, porque o G-20 na OMC se realiza em um fórum específico e em uma temática específica. O exercício mais complexo é entender por que os IBAS E O BRICS existem. Para isso, é necessário compreender a formação de ambos e suas composições. No caso do IBAS, foi uma decisão tomada logo no começo do governo Lula. Diz-se, aqui, que foi o primeiro ato de política externa do governo Lula. Durante a posse do governo Lula, as delegações dos dois países já teriam começado a conversar sobre isso com Celso Amorim, e logo depois a iniciativa foi lançada. E o que é o cerne do IBAS? É uma expressão de cooperação sul-sul muito centrada em temas que são de importância, sobretudo para as sociedades internas. O Brasil, então, chegava com o “Fome Zero”; a Índia – que ainda não estava sob novo governo – com uma sociedade que também estava muito demandante de um processo de mudança; e a África do Sul com toda a herança da superação do *apartheid* e a tentativa de construir uma sociedade menos desigual. Então, havia uma convergência muito grande nos momentos de política interna desses países e com uma expressão de Relações Internacionais, uma vez que esses países tinham uma temática internacional de viabilizar o desenvolvimento de suas sociedades, favorecendo, por exemplo, o acesso a saúde, a medicamentos, a questão de alimentos. Então, era muito visível a convergência. Eles, inclusive, sempre começam os comunicados ressaltando que são as três maiores democracias mundo, e três democracias multiétnicas, o que demonstra uma afinidade. Além disso, possuem um passado semelhante de desigualdade. Então, o IBAS nasce muito dessa dinâmica interna que tem uma expressão externa. Uma das primeiras coisas que eles fazem é criar o Fundo IBAS, que, ainda que não seja um fundo grande, é uma mensagem de priorização do combate à fome e à pobreza. A origem do plano IBAS é justamente a tentativa de levar para o sistema internacional as experiências que foram bem-sucedidas naqueles

países. Já o BRICS vai surgir, ainda como BRIC, em 2006, em uma reunião de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nesse momento, os grandes interessados são Sergei Lavrov e Celso Amorim. Eles haviam, inclusive, sido colegas em Delbrasonu. Do ponto de vista do Amorim, ele já falava, quando ministro de Itamar Franco, da importância dos grandes países, como Rússia, China e Índia. E ele retomará essa temática com muito mais facilidade em 2006, pois o mundo estava mudando. Há um maior destaque para as economias emergentes, e entre essas economias emergentes estavam os BRIC. Quando ele faz essa aproximação com chanceler russo, obviamente ele faz porque já havia sido criado o termo BRIC pela Goldman Sachs, mas era um termo que se referia apenas a investimentos, a economia. Mas, o fato de existir o termo já indica que havia um fenômeno de identidade entre esses países. Eram economias que estavam crescendo no mundo, enquanto os polos dinâmicos estavam vivendo não ainda uma crise dramática, mas já baixas taxas de crescimento econômico. Quando se fez essa primeira reunião, se colocava a questão ainda muito tentativamente de uma agenda comum, de uma aproximação. Os ministros continuaram a se reunir e, quando chega em 2008, fica muito visível o potencial desses países, porque agora criam-se dois patamares diferentes: a economia dos países desenvolvidos sofre uma desaceleração, sobretudo os EUA nesse momento, e esses países crescem mais ainda. São outros polos de atração natural, pois a tendência era, por apresentar melhores condições econômicas, que eles atraíssem mais investimentos e fluxos de comércio. A Rússia e o Brasil, mas, sobretudo, a Rússia, estão no cerne da formação do BRIC. Quando a Rússia organiza a primeira cúpula, em 2009, havia tido a crise de 2008/2009. E o que mudou, e que se nota, é que agora os países desenvolvidos estavam passando por uma crise, não os países emergentes, como Brasil e Rússia nos anos 1990. A Índia nunca chegou a ter uma crise dramática. Mas, a crise dramática foi, dessa vez, nos EUA. Havia uma mudança no prestígio internacional do ponto de vista das instituições financeiras. Antes da crise, as instituições financeiras desses países eram consideradas fracas, sem inovação. Depois dela, é o sistema financeiro dos EUA que é condenado. Inovaram demais, criaram margens além. A questão financeira, nesse momento, aflora, porque se organizará melhor o G-20. No espaço do G-20 havia um potencial muito grande de identidades e de mudanças do sistema financeiro. Havia temas que já estavam em pauta antes, mas que nunca mereceram maior atenção, como a reforma do FMI. Quando eu entrei no ministério, já se falava na possibilidade de reforma do FMI. Negociava-se, mas nunca saía do papel. Foi em 2008 que se

impulsionou. E esse foi um filão inicial importante para os BRICS. Tanto que eles conseguem a reforma de 2010, que ainda não foi implementada. Então, voltando à comparação entre IBAS e BRIC, nota-se que a própria dimensão de atuação e os propósitos os diferenciam. Talvez o que mais me atraia no BRIC é você ter uma ex-superpotência e uma possível futura potência. Uma formação como essa tem, por si só, uma expressão no cenário internacional, e potencial de mudança. Além disso, são países com grande peso no sistema internacional. Não apenas demográfico, de território, mas são países, também, que estão passando por um processo de modernização, com taxas de crescimento importantes. Para caracterizar, grosso modo, a diferença entre IBAS e BRIC, eu diria que o primeiro tem vocação para projetar as demandas internas dos países, sendo uma importante a justiça social, e o outro tem mais vocação para lidar com grandes temas de governança.

### **E como o BRIC se inseriu na política externa do governo Lula?**

Esses países estavam já no radar do Amorim. Eu lembro que nos anos 1990 já havia estudos, o Amorim já falava em discursos. Eu acho que a possibilidade de ele transformar essa sigla em articulação política foi efetivamente propiciado pelas crises econômicas, primeiro de 2009 e depois de 2011.

**A crise de 2008/2009 colocou os BRICs em evidência, haja vista sua rápida recuperação (com exceção da Rússia). Após encontros às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas, as reuniões entre chanceleres tiveram início em 2008, enquanto as de Chefes de Estado e de Governo, em 2009. Há relação entre a resposta à crise e à elevação do nível do diálogo?**

Eu não tenho a menor dúvida. O crescente engajamento chinês é evidência disso. Hoje, os chineses dizem que o BRICS é uma prioridade de sua política externa. Não sei se falaria alguns anos antes. Como toda realidade política, porque diplomacia também é política, eles foram ali para ver o que era, mas o engajamento chinês era muito pequeno. A Índia, por sua vez, sempre participa desses grandes grupos que querem mudar a ordem, mesmo sua política externa sendo muito mais local. Mas seu engajamento, no começo, também era menor. Brasil e Rússia que realmente tomaram a dianteira. E a Índia, hoje, propõe coisas como o banco do BRICS, então ela sabe o que ela quer tirar

da iniciativa. Se você observa o comércio, o quanto aumentou nos últimos anos... E é uma lógica um pouco natural, pois são países que estão crescendo, então é normal que se abram mercados entre os parceiros.

**Os comunicados emitidos pelo agrupamento tratam de diversos temas, desde segurança até meio ambiente. Entre as diversas áreas de atuação, quais foram as mais importantes e como se deu a atuação do agrupamento?**

Eu acho que tematicamente é difícil dizer a área mais importante. É melhor dizer o que foi possível fazer. A demanda por reforma da governança do FMI foi, sem dúvidas, essa área. Os países conseguiram a reforma em 2010, e a presidenta orquestrou duas reuniões às margens do G-20 em que se deixou claro que, para que os países aumentassem sua contribuição, seria necessário implementar essa reforma. Então, há uma coordenação muito efetiva, os países têm respondido muito topicamente, coordenadamente. Não houve para as candidaturas no FMI e no BM. Isso, com certeza, não teve, pelo contrário. Esperava-se uma articulação dos BRICs que acabou não se concretizando, mas com relação à governança, isso sim. Outras áreas... Nós costumamos dividir os temas aqui em coordenação política e cooperação intra-BRICs. Neste tópico, já temos agricultura, segurança alimentar. O Brasil vinha sendo muito atacado por causa dos biocombustíveis, e esse era um tema muito importante em nossa política interna. Então, o Brasil trouxe essa temática. Além de estar se defendendo constantemente contra as acusações de que os biocombustíveis eram responsáveis pela alta do preço dos alimentos, o Brasil mostrava-se contrário a uma maior regulação desses preços, pois seria prejudicial para o país. Há outras áreas que outros países aportam, mas não tenho ainda tanto conhecimento sobre isso. Mas, nessas áreas tem havido evolução das discussões. Saúde é outra área que está colocada na cooperação intra-BRICs. Já há reuniões entre Ministros de Saúde. Na área de ciência e tecnologia, há movimento no sentido de cooperar, de fazer produção conjunta. Na área de comércio, os BRICS foram muito importantes para a conclusão da entrada da Rússia na OMC. Então, eu acho que essas áreas em que há demandas mais concretas são as áreas que são colocadas na agenda e em que se dá continuidade. Na coordenação política, podemos distinguir a coordenação sobre instituições de caráter mais político e naquelas de caráter mais econômico. De caráter mais político seriam as Nações Unidas, e dentro dela, o CSNU, que é mais expressivo. No campo econômico, seriam as instituições de Bretton Woods,

que nós já tratamos. O que aconteceu. Em 2011, os cinco estiveram no CSNU. Isso deu uma visibilidade enorme. Foi a primeira vez que o agrupamento perdeu a conotação da Goldman Sachs, porque você tinha esses países tomando decisões sobre assuntos que afetavam a vida internacional. Não houve uma convergência plena, mas isso não significa que não tenha havido uma visível coordenação política, um diálogo. Acho que essa área foi a que mais chamou a atenção e descolou da Goldman Sachs. Agora, o que há de estrutural de divergência? Você tem dois que são membros permanentes do Conselho e três que querem ser membros permanentes. Nesse sentido, fica evidente porque a área financeira possibilitou maior coordenação, porque, no caso do Conselho, há uma diferença estrutural.

**Estudos como o de Jim O'Neill, de 2001, apontam os BRICs como principal fonte de crescimento econômico mundial nas próximas décadas. Apesar disso, há grande desigualdade entre seus membros em aspectos econômicos e militares, por exemplo. Chega-se a falar em um G-2, composto por Estados Unidos e China. Além disso, analistas apontam uma tendência à especialização em *commodities* por Brasil e Rússia, enquanto China e Índia se destacariam pela produção de manufaturados. Na sua opinião, isso teria afetado a aproximação com os BRICs e a conformação da coalizão?**

Há um discurso sobre a complementaridade dessas economias que o Brasil tenta deixar claro que se deve ir para além disso. É a discussão que se tem, por exemplo, com relação à China: ela seria um mal ou um bem? Se não tivéssemos exportado minério de ferro para o país, estaríamos na situação que estamos hoje? Então, essa complementaridade sempre deve ser entendida do ponto de vista do interesse nacional, mas com limites. A Índia é grande exportadora de serviços, a China, de manufaturados, a Rússia de petróleo. O Brasil, pelas circunstâncias, acabou vendendo produtos primários, mas o que se deve ter em mente é a necessidade de diversificar a pauta de exportação. Essa complementaridade, por si só, não é ruim, mas se deve ir além disso, porque o Brasil tem vocação para mais do que isso, como pensa a maioria de suas autoridades.

**O Brasil lançou mão, durante o governo Lula, da estratégia denominada de autonomia pela diversificação. Tal estratégia compreendia a diversificação de parcerias em variados aspectos, entre eles o econômico-comercial. Na sua opinião,**

**O BRIC (o agrupamento) foi instrumento de que o Brasil lançou mão para aproximar-se dos demais países da coalizão? Teria servido, ainda, como meio para redução das vulnerabilidades externas? Por fim, qual teria sido sua importância para a defesa dos interesses brasileiros na OMC (a despeito da ausência da Rússia na organização no período compreendido)?**

Não tenho a menor dúvida. Nós diversificamos parceiros, e fizemos bem em diversificar quando os parceiros tradicionais sofreram com perdas econômicas. Esse discurso de diversificação existiu no governo Lula e existiu antes. Nessa formação de auto-imagem, que é formada por acadêmicos e dirigentes, o Brasil sempre teve vocação para o mundo. Antes mesmo se falava, por exemplo, em *global trader*. O Brasil não tem as mesmas idiosincrasias do México, que se relaciona principalmente com os EUA. Não tem constrangimentos de países como a Austrália, que, apesar de grande, sempre foi ilhada no mundo asiático. Desde a década de 1970, portanto, há esse discurso mais claramente. Hoje, com a crise nos países desenvolvidos, impulsionou-se ainda mais o comércio entre os países que ainda apresentam taxas de crescimento melhores. Isso foi muito bom, mas como, especialmente no eixo do Pacífico, na Ásia, não temos uma pauta de exportação muito diversificada, favoreceram-se, sobretudo, as exportações de produtos primários. E não apenas com a China, mas também com países da ASEAN, por exemplo. Mas que bom que ainda há mercado. Sobre OMC, não tenho muita familiaridade, mas penso que há algumas formas de coordenação importante, como com a Índia, na questão da autonomia da política industrial, apesar das divergências em relação às salvaguardas para bens agrícolas. A China talvez seja o parceiro com menos identidade dessas automáticas. A China entra em 2001, mas com perfil bastante discreto. A China foi primeiramente aprender, para depois aplicar. Agora que atua mais. Eu acho que a identidade com a Índia é maior, até mesmo pela competitividade da China, que quer abrir mercados.