

CONSTRUINDO A ESCADA PARA O TABULEIRO SUPERIOR: OS BRICS COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA¹

BUILDING THE STAIRWAY TO THE UPPER CHESSBOARD:

BRICS AS BRAZILIAN FOREIGN POLICY STRATEGY²

CONSTRUYENDO LA ESCALERA PARA EL TABLERO SUPERIOR:

BRICS COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL BRASILEÑA²

VICTOR CARNEIRO CORRÊA VIEIRA³

RESUMO

Abandonando a posição de espectadores, Brasil, Rússia, Índia, China e posteriormente a África do Sul decidiram aprofundar aquilo que antes era apenas uma sigla cunhada por um banco de investimentos e criar um agrupamento de concertação entre as principais economias em desenvolvimento do mundo, os Brics. O grupo que parecia limitar-se ao uso da retórica ao pleitear reformas no sistema internacional, demonstrou em 2014 que com articulação e agência é possível que países tão diferentes alinhem seus interesses para alcançar um objetivo comum, um reformismo brando do sistema internacional. A cúpula de Fortaleza logrou em fundar as bases do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas e de uma cooperação entre os Brics e a Unasul, tendo o Brasil como seu principal articulador. O artigo pretende analisar a forma como o Brasil percebe os Brics como um foro propício para amplificar a cooperação para o desenvolvimento no Sul Global, tendo por base a pergunta: qual tipo de liderança o Brasil pretende exercer no Sul Global a partir dos Brics?

Palavras-chave: Brasil. Brics. Cooperação Internacional. Política Externa. Potência Média.

ABSTRACT

Abandoning the position of observers, Brazil, Russia, India, China and later South Africa decided to develop what was once just an acronym invented by an investment bank and create a grouping of coordination among the major developing economies of the world, the BRICS. The group that seemed to limit itself to the use of rhetoric to demand reforms in the international system, proved in 2014 that with coordination and agency is possible to countries, as diverse as they are, align their interests to achieve a common goal, a soft reformism of the international system. The Fortaleza Summit succeeded in founding the basis for the New Development Bank, the Contingent Reserve Arrangement and the cooperation between the BRICS and UNASUR, with Brazil as its main articulator. The article analyzes how Brazil perceives the BRICS as a suitable forum to amplify the cooperation for development in the Global South, based on the question: what kind of leadership Brazil wishes to pursue from the BRICS in the Global South?

Palabras clave: Brazil. BRICS. International Cooperation. Foreign Policy. Middle Power.

RESUMEN

Abandonando la posición de espectadores, Brasil, Rusia, India, China y posteriormente Sudáfrica decidieron profundizar lo que antes era sólo una sigla acuñada por un banco de inversiones y crear una agrupación de concertación entre las principales economías en desarrollo del mundo, BRICS. El grupo que parecía limitarse al uso de la retórica al pleitear reformas en el sistema internacional, demostró en 2014 que con articulación y agencia es posible que países tan diferentes alineen sus intereses para alcanzar un objetivo común, un reformismo blando del sistema internacional. La cumbre de Fortaleza logró fundar las bases del Nuevo Banco de Desarrollo y del Arreglo Contingente de Reservas y de una cooperación entre los BRICS y UNASUR, teniendo a Brasil como su principal articulador. El artículo pretende analizar la forma como Brasil percibe los BRICS como un foro propicio para amplificar la cooperación para el desarrollo en el Sur Global, teniendo como base la pregunta: ¿qué tipo de liderazgo Brasil pretende ejercer en el Sur Global a partir de los BRICS?

Keywords: Brasil. Brics. Cooperación internacional. Política externa. Potencia media.

¹ Uma versão anterior desse artigo foi apresentada na 57ª Convenção Anual da International Studies Association em Atlanta, Geórgia, em março de 2016, sob o título "From B To BRICS: The Brazilian role as a leader in the Global South". Sou grato pelas críticas e sugestões de Francisco Carlos Teixeira, Paulo Afonso Monteiro Velasco Júnior, Peter Marcus Kristensen e Kevin Gray, essenciais para o aperfeiçoamento do artigo.

² Article available in english / Artículo disponible en español: <<http://portal.eceme.eb.mil.br/meiramattos/>>

³ Instituto Pandiá Calógeras - Ministério da Defesa - Brasília-DF, Brasil.

Coordenador do Instituto Pandiá Calógeras (IPC)

Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ-UCAM)

E-mail: <victorccvieira@gmail.com>

INTRODUÇÃO

A política externa brasileira adquiriu, ao longo da primeira década e meia do século XXI, reconhecimento internacional devido ao protagonismo buscado pelo país junto ao Sul Global. Esse novo posicionamento foi parte de uma estratégia de construção da liderança brasileira com o objetivo de ampliação do seu poder relativo. Ainda que a diversificação de parcerias e a promoção do desenvolvimento remontem a um período anterior, somente a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva que a inserção internacional brasileira foi elaborada direcionando os esforços nacionais na construção dessa identidade de líder emergente.

A posição de potência regional forneceria ao Brasil a credencial básica para que o país fosse considerado uma liderança entre o Sul Global. Somado a isso, a crescente participação do país nas instituições internacionais, traduzindo um desejo de agência, e o multilateralismo conduziram o país sul-americano a uma posição de destaque em agrupamentos como o G20 Financeiro, o Fórum Social Mundial e a Organização das Nações Unidas, na qual passou a pleitear uma reforma do Conselho de Segurança, associando-se com outros pretendentes a novos assentos permanentes.

Nos últimos 15 anos, a China se tornou o principal parceiro comercial brasileiro e, até por isso, os Brics passaram a ocupar um papel central em sua política externa. As crises política e econômica e a negligência diante de assuntos relacionados com a América do Sul reforçaram a sensação coletiva de esta ser a única pauta da política externa a manter sua relevância para o Executivo ao longo do governo Dilma Rousseff. O acrônimo derivado de um relatório de 2001 do Goldman Sachs que indicava Brasil, Rússia, Índia e China como as quatro economias que no decorrer de 30 anos ultrapassariam o G7 em tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) e que passariam a exercer um papel de destaque na política internacional, logo se desenvolveria para constituir um agrupamento de concertação política que, com o ingresso posterior da África do Sul, passaria a exercer um papel de liderança entre o Sul Global.

O artigo propõe uma análise da forma como o Brasil se apresenta para outros Estados do Sul Global, tendo a coalizão dos Brics como principal instrumento capaz de alavancar sua política externa na defesa da cooperação para o desenvolvimento. Dividido em quatro partes, a primeira está destinada à conceituação de Potência Média, definindo suas especificidades, limitações e ambições. A segunda faz uma interpretação da política externa brasileira, partindo das especificidades do país e estabelece sua estratégia de inserção internacional baseada em um xadrez tridimensional.

Esse xadrez estaria estruturado de forma a compreender três tabuleiros superpostos em que um serviria de suporte aos pleitos brasileiros de liderança no tabuleiro imediatamente superior. Composto por um tabuleiro base, destinado às relações regionais, um tabuleiro intermediário, para as relações com o Sul Global, da qual os Brics fazem parte, e um tabuleiro superior, contendo as interações com o Norte Global e com as instituições internacionais tradicionais.

As duas partes restantes destinam-se a uma análise dos Brics, sendo a terceira responsável por abordar a constituição dos Brics como um agrupamento de potências emergentes, e a quarta por se aprofundar na constituição de instituições pelos Brics, seus objetivos e a interpretação brasileira acerca do tipo de inserção que o país pretende desempenhar por meio do grupo. Dessa forma, o objetivo do artigo reside na produção de uma pesquisa capaz de solucionar a pergunta: que tipo de liderança o Brasil pretende exercer no Sul Global a partir dos Brics?

2. POTÊNCIAS MÉDIAS E O REFORMISMO BRANDO

A atuação internacional de Potências Médias tem intrigado diferentes autores, que tentam compreender a especificidade que possibilita a estas um maior protagonismo quando comparado com outros Estados que, aparentemente, possuem capacidades objetivas equivalentes. Partindo de uma classificação sistemática que leve em consideração a habilidade dos diferentes países de influenciar o sistema internacional, Keohane (1969) estabelece quatro classes de Estados:

i) as Grandes Potências, capazes de determinar o destino do sistema por ações unilaterais ou multilaterais;

ii) as Potências Secundárias, que, apesar de não conseguirem determinar o sistema, são capazes de influenciá-lo diretamente;

iii) as Potências Intermediárias⁴, são aqueles que necessitam de alianças regionais e globais para que sejam capazes de influenciar o sistema internacional;

iv) as Pequenas Potências, referente aos que são tão pequenos que não conseguem influenciar direta ou indiretamente o sistema.

Ao inserir o Brasil no sistema hierárquico apresentado, seria automático associa-lo com um grupo de países considerados Potências Intermediárias, como Argentina, Canadá, Suécia e Paquistão. Assim como seus pares, o país não consegue influenciar o sistema de acordo com os seus interesses,

⁴ Preferiu-se utilizar a nomenclatura "Potência Intermediária" em contraposição à "Potência Média", utilizada pelo autor, para que não houvesse ambiguidade de conceitos utilizados neste trabalho.

necessitando de alianças com outros Estados ou da atuação em organizações internacionais para atingir seus objetivos. Entretanto, sua capacidade de agência ampliada exige um estudo mais aprofundado das especificidades que lhe concedem um desempenho diferente das outras Potências Intermediárias.

Ronald Schneider (1977) e Wayne Selcher (1981), ao analisarem o caso do Brasil, partem da observação de estatísticas formais mensuráveis, tais como tamanho do território, da população, da produção interna, dos recursos minerais, o bem-estar, a integração do país, o poderio militar, o status diplomático e as taxas de importações e exportações para estabelecer uma classificação de países. Porém, ao simplificar sua análise apenas às capacidades objetivas dos Estados, ignoram que critérios subjetivos, como sua atuação no âmbito regional e em processos decisórios internacionais, tenham um impacto no poder relativo de um Estado.

A insuficiência dessa análise em avaliar a conversão de capacidade material em poder real, faz com que alguns autores busquem outros fatores para explicar essa fonte diferenciada de poder. Bernard Wood (1987) avalia o grau de participação dos países no comércio internacional e, a partir de então, procura semelhanças nas suas atuações no cenário internacional. O autor parte da premissa de que Potências Intermediárias tenderiam a cooperar entre si para defender seus interesses e contrabalançar as Grandes Potências no sistema internacional. Novamente, ainda que se tenha tentado definir um comportamento político, observa-se uma limitação desse enfoque, ao limitar sua atuação política a interesses comerciais.

David Myers (1991), por outro lado, considera a importância de portar-se com um protagonismo regional e o soma ao requisito de ser uma Potência Intermediária, relegando ao segundo plano a atuação internacional. Ainda que sua análise não seja ideal para caracterizar o caso brasileiro, é extremamente útil para a compreensão dos sistemas regionais. Segundo o autor, existem, assim como na ordem mundial, quatro categorias de Estados no sistema regional, sendo o principal deles o Estado hegemônico ou aspirador, cujo poder provém de suas capacidades materiais, poder militar e interesse em exercer a liderança. Além dele, são membros do sistema regional o Estado barganhador, aquele que não está satisfeito com a sua posição e barganha com a hegemonia regional, almejando um papel central; os dependentes periféricos, que se conformam com sua condição reduzida; e os desafiadores externos, que desafiam o status quo e não são membros do sistema.

Finalmente, Oyvind Osterud (1990) diferencia claramente os conceitos de Potência Regional, para o qual dá o exemplo de Israel, e de Potência Intermediária, com o exemplo do Canadá, afirmando

ser possível que um país possua os requisitos para ser um e não outro, como é o caso dos dois citados. A seguir, o autor apresenta o conceito de Grande Potência Regional, para o qual o Estado deve ser uma potência regional e, ao mesmo tempo, ter um grau de poder no sistema internacional equivalente ou maior ao de Potência Intermediária, ser um agente influente nas relações econômico-comerciais na região, ter a capacidade de confrontar uma coalizão de Estados da região e ter uma inserção relevante no sistema internacional, ainda que sua atuação regional seja a predominante.

Carsten Holbraad (1984) faz um recorte histórico da atuação das Potências Médias a fim de buscar padrões desde a Liga das Nações até a atualidade e reafirma a importância da combinação da atuação regional com a global em um mundo considerado uni, bi, tri ou multipolar. Por fim, Sennes conclui que a Potência Média deve combinar as características de Potência Intermediária no sistema internacional com as de Potência Regional. Dessa forma, refere-se a:

[...] uma determinada faixa de países que não está compreendida nas classificações tradicionais de Superpotências ou Grandes Potências e tampouco se confunde com o conjunto de países cujo impacto no ordenamento e na dinâmica internacional é pouco expressivo. [...] o traço mais marcante [...] é a característica recorrente das Potências Médias, ocupando, de um lado, uma posição intermediária no sistema internacional global, com sua consequente condição de *system-affecting states*, e, do outro, participando intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram (SENNES, 1998, p. 396).

Portanto, o conceito de Potência Média pode ser obtido a partir de uma síntese da condição de Potência Intermediária com a de Potência Regional, acrescida da proatividade internacional e da atuação multilateral do país, que concedam ao Estado uma posição diferenciada de outros países com capacidades objetivas semelhantes. Diferentemente do que ocorria com Potências Médias no período de Guerra Fria, no qual países como Canadá, Suécia e Austrália, orientavam suas políticas externas em função dos interesses da Grande Potência, a difusão de poder gerada após o fim da União Soviética permitiu que as novas Potências Médias exercessem um maior protagonismo na ordem mundial.

Isso não significa que a potência hegemônica perdeu sua capacidade de determinar normas e princípios e de alterar a estrutura de acordo com seus interesses, mas que outros atores, a partir da ampliação de suas capacidades e da distensão da política internacional, adquiriram a capacidade de

CONSTRUINDO A ESCADA PARA O TABULEIRO SUPERIOR

influenciar o sistema de uma forma que poucos países eram capazes. Segundo Cox, "O interesse da Potência Média é de apoiar [as Organizações Internacionais], seja no contexto de uma ordem hegemônica ou (principalmente) na ausência da hegemonia" (COX, 1989, p. 243, tradução nossa).

O que se observa na atualidade é que Potências Médias almejam um revisionismo brando da ordem mundial, contudo, não tão radical como o pleiteado na época da Guerra Fria pelos países do Movimento dos Não Alinhados (MNA), cuja lógica era de confrontação com o sistema. Naquela época, países viam os organismos internacionais como órgãos concentradores e desiguais, atuando em conjunto para criticá-los. Um exemplo foi o G-77, criado em 1964 na primeira reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), e do G24, criado em 1971 para o FMI.

O próprio Brasil se recusou a participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) entre 1969 e 1988 por acreditar ser ele um instrumento de concentração de poder, além de não assinar o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) até 1998, por acreditar que este era um instrumento de "congelamento do poder mundial". A partir dos anos 1990, o cenário internacional apresentava-se de forma bastante distinta, com uma maior difusão de poder entre outros atores além da potência hegemônica.

A estratégia deixa de ser de ruptura e passa a ser de participação, ao conscientizar-se da necessidade desta para a defesa dos seus interesses e para a alteração das bases desiguais nas quais o sistema internacional está estruturado. A proposta de reforma do sistema internacional pleiteando uma maior participação de países que até então eram renegados dos grandes centros de decisão internacional, demanda uma estratégia dupla: parte direcionada às Grandes Potências, a quem deveriam garantir não representar uma ameaça, e parte àqueles que pretendem representar, para quem passariam a direcionar sua política externa, objetivando a construção de um consenso sobre sua representatividade.

Na análise do caso brasileiro, Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst (2009) identificam três fatores foram determinantes para que o país adotasse uma atuação internacional na qual a utilização do poder brando (soft power) fosse mais marcante do que a do poder duro (hard power)⁵:

⁵ Na concepção de Joseph Nye Jr. (2002, p. 4, tradução nossa), "poder é a habilidade de afetar os resultados desejados e, se necessário, mudar o comportamento de outros para que isso aconteça", e pode ser exercido de três formas: por meio da coerção com o uso da força, indução por pagamento, ou por atração ou cooptação. Os dois primeiros estão relacionados a formas de poder robusto, enquanto o último refere-se ao poder brando, o qual utiliza carisma, persuasão e o exemplo para influenciar outros atores.

- (i) o ambiente pacífico no entorno regional;
- (ii) o interesse na manutenção do status quo na região;
- (iii) a satisfação com seu território.

Dessa forma, o fato de o Brasil ter solucionado suas questões territoriais e fronteiriças por meio diplomático e não militar, ainda no início do século XX, e de se perceber como "geopoliticamente satisfeito", fez com que sua política externa tivesse um foco diverso do padrão bélico comum entre países de grande porte. O caso estadunidense é icônico, no qual parte de um território composto apenas pelas treze colônias e o expande por meio de pagamento a França (1803), México (1853) e Rússia (1867) e de anexações, como foi o caso da Flórida (1812-1819) e do Texas (1845-1848), além de intervenções diretas em Estados da América Central, Caribe e Pacífico, a partir de 1898.

A própria proximidade dos Estados Unidos, combinada à estabilidade regional, impacta diretamente na formulação da política externa brasileira, a qual passou a se preocupar muito mais com instabilidades econômicas do que militares. Isso fez com que ela estivesse diretamente relacionada à política econômica adotada internamente, influenciando para que sua diretriz central fosse a perseguição do desenvolvimento, mesmo que a interpretação dada a esse conceito pudesse variar de acordo com o período ou a conjuntura política interna.

3. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA COMO UM XADREZ TRIDIMENSIONAL

É com base nessa constante busca pelo desenvolvimento que a política externa do governo Lula da Silva projetou sua estratégia de inserção internacional. O retorno de Celso Amorim à chancelaria marcou o início do que seria nomeado "política externa ativa e altiva". A utilização do termo "ativa" faz contraponto a argumentos frequentes nas décadas de 1980 e 1990 de que o Brasil não deveria buscar protagonismo por ausência de "excedente de poder"⁶, e "altiva" referia-se à percepção de que o Brasil não deveria mais se submeter aos interesses das grande potências, mas identificar seus próprios objetivos e atuar em consonância com eles.

A expectativa de adotar uma posição mais relevante no sistema internacional impunha uma alteração na própria forma como o país projetava sua política externa. Seria necessária a construção de

⁶ Expressão do ex-chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, ministro do governo Figueiredo, entre 1979 e 1985, que acreditava que a condição de reduzido poder relativo quando comparado às grandes potências impunha ao país um papel de conformação com o sistema internacional, devendo evitar um posicionamento de embate, restringindo sua atuação internacional à agendas que conseguisse construir consensos (LAFER, 2009).

bases que sustentassem o pleito do país de mudar o modo como era percebido, de forma que os diferentes níveis de atuação da política externa brasileira servissem de legitimadores para uma atuação em um nível superior.

Fazendo alusão à imagem de xadrez tridimensional, desenvolvida por Joseph Nye (2002) para abordar a distribuição de poder no mundo, e transportando-a para a realidade da política externa brasileira, é possível pensar em tabuleiros que se sobrepõem dando sustentação um para o outro e servindo de legitimadores da posição pretendida pelo país no tabuleiro superior. O Brasil deveria, portanto, jogar em cada tabuleiro de acordo com suas condições de modo que a conquista de espaço em cada um aumentaria suas capacidades no tabuleiro imediatamente superior.

Dessa forma, seria possível identificar três tabuleiros de atuação da política externa, delimitados pelo próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em janeiro de 2003. O primeiro seria regional, no qual apresenta-se como potência regional da América do Sul, buscando uma maior integração política, econômica e comercial na região. O segundo, que será chamado de intermediário, é aquele em que o Brasil se relaciona com o "Sul Global", principalmente ao associar-se a outros países em desenvolvimento com o objetivo de alterar e democratizar o sistema internacional, como ocorre por meio dos Brics. O terceiro, considerado o tabuleiro superior, é aquele no qual interage diretamente com os países desenvolvidos ou instituições internacionais, seja pleiteando investimentos e vantagens comerciais, seja se posicionando em agendas de alta política.

Ainda que o foco central deste trabalho esteja naquele definido como o tabuleiro intermediário, não se pode ignorar a relevância do tabuleiro que constitui a base para a inserção internacional brasileira. No primeiro tabuleiro, referente ao entorno regional, o Brasil pretendia ao mesmo tempo assumir o papel de liderança na América do Sul – percebida como de extrema importância para a pretensão de inserção global brasileira por garantir as credenciais e a legitimidade para que o país se porte como representante de um conglomerado maior de Estados –, e evitar que sua atuação fosse interpretada como um subimperialismo⁷ renovado pelos vizinhos.

⁷ Conceito amplamente desenvolvido por Rui Mauro Marini e outros autores da teoria da dependência para retratar a forma como países semiperiféricos reproduzem as estruturas de dominação do centro do sistema capitalista em suas regiões, caracterizando uma fase inferior da divisão internacional do trabalho, reflexo da reestruturação do sistema capitalista mundial e das leis específicas da dependência econômica, entre elas, "a superexploração do trabalho; o divórcio entre as fases do ciclo do capital; a monopolização extremada a favor da indústria de

Ainda que esta tenha sido a área que recebeu a maior atenção do governo brasileiro desde o tempo do Barão do Rio Branco, ela parece ter perdido sua posição de protagonismo desde o início do governo Dilma Rousseff, a quem os assuntos internos e, posteriormente, as crises política e econômica recobravam maior atenção.

O tabuleiro intermediário da política externa brasileira destina-se à cooperação Sul-Sul, definida pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul como:

um amplo quadro de colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ocorrer em bases bilaterais, regionais, sub-regionais ou inter-regionais. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender às suas metas de desenvolvimento através de esforços concertados. Desenvolvimentos recentes na cooperação Sul-Sul tomaram a forma de aumento do volume do comércio Sul-Sul, os fluxos Sul-Sul de investimento directo estrangeiro, movimentos para a integração regional, a transferência de tecnologia, o compartilhamento de soluções e especialistas, e outras formas de trocas (UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION, 1978, tradução nossa).

A primeira coordenação deste tipo remonta ao período de Guerra Fria, quando 29 países reuniram-se na Conferência Ásia-África, em Bandung, em 1955, para articular as ações de política externa de países dos dois continentes com o objetivo de manterem-se desvinculados da lógica bipolar predominante no mundo, e de condenar políticas imperialistas e colonialistas. Surgia, nessa reunião, o embrião do MNA, cuja primeira conferência ocorreu em setembro de 1961, em Belgrado, e que, posteriormente, consagraria como Estados mais pró-ativos Índia, África do Sul e Egito.

Outra iniciativa relevante do mesmo período é o Grupo dos 77, dos quais o Brasil é um dos membros fundadores. Sua origem deriva da Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países, assinada em junho de 1964, na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Contudo, ainda que hajam diversas articulações com o foco na promoção da coordenação Sul-Sul, por razões de escopo, estas não serão tratadas neste artigo, assim como diversas outras iniciativas que poderiam ser elencadas no tabuleiro intermediário da política externa brasileira, tais como o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA), a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e outros.

bens de consumo suntuária; a integração do capital nacional ao capital estrangeiro ou, o que é o mesmo, a integração dos sistemas de produção" (MARINI, 2012, p. 40).

CONSTRUINDO A ESCADA PARA O TABULEIRO SUPERIOR

O desempenho brasileiro no tabuleiro intermediário durante os anos da “política externa ativa e altiva” possibilitaria uma atuação mais pró-ativa em temas sensíveis do tabuleiro superior. Algumas dessas experiências incluem o protagonismo na Declaração de Teerã, na qual Brasil e Turquia foram essenciais em um primeiro momento da negociação do programa nuclear iraniano, e as conversas da Rodada de Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC) (AMORIM, 2015), ou ainda o pleito de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que surge pela primeira vez em um discurso de abertura da Assembleia Geral proferido pelo então presidente José Sarney em setembro de 1989.

Introduzido pela primeira vez no relatório do economista Jim O’Neill, ex-diretor do Goldman Sachs, intitulado “Building Better Global Economic BRIC”, o termo BRIC referia-se a Brasil, Rússia, Índia e China por representarem, segundo o autor, ao final de 2000, as quatro economias emergentes que, no decorrer de 30 anos, se tornariam as maiores economias do mundo, ultrapassando o G7. Em sua perspectiva, tratavam-se de economias dinâmicas, que juntas representavam, em paridade poder de compra (PPP), 23,3% do PIB mundial, cujo crescimento do PIB, renda per capita e movimentos financeiros tornavam incontestável a relevância que os países exerceriam no futuro (O’NEILL, 2001). O que se iniciou com um anagrama, acabou se tornando um arranjo político, que incluiria posteriormente a África do Sul, alterando o termo para Brics, o que foi inclusive contestado pelo autor, alegando que o país africano não compartilhava das características econômicas dos outros quatro emergentes.

4. JUNTANDO OS “TIJOLOS”

Passados mais de dez anos da publicação inicial de Jim O’Neill sobre os quatro países emergentes, o economista retomou sua análise, afirmando que o engajamento desses atores no sistema internacional seria um fator que definiria o papel desempenhado por eles em um futuro globalizado, no qual seriam os “tijolos” (bricks em inglês) para a construção de uma economia moderna e plural. O caminho para chegar a sua lista de potências emergentes passou pela observação do desenvolvimento de cada uma delas.

A abertura econômica da China somada à sua densidade demográfica e à habilidade de seus líderes sinalizava no final da década de 1990 que o país possuía todos os requisitos para tornar-se relevante no cenário global. A Índia, por outro lado, soube aproveitar-se da globalização, de sua demografia e da língua inglesa para utilizar a internet como meio de ampliar sua participação na terceirização de serviços e o mercado consumidor para seus produtos. A Rússia, após o fim da URSS, havia sido convidada a ingressar

no G7, em 1997, para compor o G8 como sinalização de apoio às reformas para promover o livre mercado e a democratização (O’NEILL, 2012).

A observação de que uma aliança entre esses três atores seria promissora para a constituição de uma nova ordem mundial já havia sido feita antes do relatório de O’Neill. Em dezembro de 1998, Yevgeny Primakov, primeiro ministro russo em exercício de setembro de 1998 a maio de 1999, propôs, em viagem oficial à Índia, a criação de uma interação trilateral estratégica entre Rússia, Índia e China (RIC). Apesar de ter sido recebida em um primeiro momento com reservas pelos outros dois atores, logo o RIC se aprofundaria para englobar interações econômica e políticas que incluíam coordenações para as reuniões da Assembleia Geral das Nações Unidas entre 2003 e 2005 (PRIMAKOV, 2002).

A partir de então, a institucionalização seria o foco, com reuniões entre ministros de relações exteriores e reuniões de alto nível entre seus líderes. Em outubro de 2007, seriam definidas direções de interação para o aprofundamento da coordenação entre os países, cada uma supervisionada por um dos membros, cujas principais são: agricultura (China), prevenção e eliminação de impactos de desastres naturais (Rússia) e sistema público de saúde (Índia) (LUKIN, 2013).

A última peça do quebra-cabeça seria o Brasil, que, ainda que sua adição ao grupo não tenha sido uma decisão automática de O’Neill, já apresentava uma estabilidade econômica e uma ampliação de sua participação internacional ao final dos anos 1990, que o distanciavam da instabilidade que assolava a América Latina e o destacavam como uma liderança emergente (O’NEILL, 2012). De fato, a década de 1990 havia alterado a forma como o Brasil planejava sua política internacional. Enquanto tentava afirmar-se como um “global trader”, reforçou as relações com seus parceiros tradicionais⁸, estimulou a integração regional, buscou o multilateralismo como fonte de legitimidade e promoveu uma renovação de credenciais, cujo objetivo era de desvincular a imagem do país daquela construída durante os regimes militares. Buscava, assim, uma atuação mais cooperativa e participativa em temas como Direitos Humanos, meio ambiente e não proliferação de armas nucleares.

Apesar da maxi-desvalorização do Real e da instabilidade interna em 2002, o início dos anos 2000 trouxeram novas bases para a política externa, com uma diversificação de parcerias. Foi nesse período, por exemplo, que o país se engajou na aproximação daqueles que futuramente formariam, junto com

⁸ São considerados parceiros tradicionais brasileiros Estados Unidos, Europa e Argentina não só pelo histórico de trocas comerciais, mas também pela prioridade que temas que envolvam estes atores recebem historicamente na política externa brasileira.

ele, os Brics. A redução do número de embaixadas brasileiras no exterior fez com que, ainda nos anos 1990, o país passasse a focar sua atuação em áreas que acreditava serem vitais para a ampliação de seu reconhecimento internacional, estabelecendo cinco eixos prioritários.

Os três eixos tradicionais, correspondentes às parcerias históricas brasileiras, dizem respeito ao Mercosul, aos Estados Unidos e à Europa. Além desses, o governo estabelece outros dois eixos prioritários para a política internacional brasileira, o primeiro é o do Pacífico, centrado no Japão, e o segundo é o das potências regionais, que engloba justamente os países que posteriormente se agrupariam nos Brics, Rússia, Índia, China e África do Sul (LESSA, 1998). Aproximar-se de outros grandes atores regionais sinalizava para o Brasil uma perspectiva de ampliação de sua visibilidade no cenário internacional, percebendo a limitação do seu poder, imposta por sua posição de Potência Média no sistema internacional.

Associar-se a outros países que se encontravam no mesmo patamar consistia na estratégia ideal para ampliar sua visibilidade e, ao mesmo tempo, defender seus interesses nacionais. A China já vinha aprofundando sua relação com o Brasil desde a década de 1980, tendo sido o Brasil o primeiro país com que o gigante asiático firmou parceria estratégica, ainda em 1993. Em artigo de 1998, Lessa (1998, p. 38) destaca “a cooperação em setores de infra-estrutura, energia, matérias primas, indústria pesada, e, mais recentemente, na área espacial”. Essa última, fruto de um acordo de parceria para a construção de dois satélites avançados de sensoriamento remoto, firmado em 1988, daria origem ao Programa CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres) e lançaria o primeiro satélite sino-brasileiro, CBERS-1, em 14 de outubro de 1999⁹.

As articulações com a Rússia para o estabelecimento de uma parceria estratégica vinham sendo aprofundadas desde 1994, por intermédio do então chanceler, Celso Amorim. Contudo, somente em outubro de 1997, com a vinda de Primakov, chanceler russo na época, ao Brasil, os dois países aprofundaram sua aproximação e firmaram um acordo para a constituição da Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação. Segundo Bacigalupo, Primakov “ponderava que o reinício das relações com Brasil era importante não somente por causa da posição ‘preponderante’ que o país ocupa na América Latina, mas também pelas condições atuais de globalização depois de muitos anos de Guerra Fria” (BACIGALUPO, 2000, p. 66).

No mesmo período, a Índia havia se tornado uma importante aliada nos fóruns multilaterais, principalmente no que diz respeito à regulação

do comércio internacional. Liderança histórica do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), a Índia estabeleceu desde a década de 1960 uma estratégia de política externa pautada pelos ideais de desenvolvimento econômico, combate à pobreza e luta pela descolonização. Durante o início das negociações sobre agricultura no âmbito da Rodada Doha da OMC, iniciada em novembro de 2001, Brasil e Índia foram habilidosos ao articular os países em desenvolvimento em torno de uma única coalizão.

O G20 surgia com o objetivo de conter a proposta oriunda dos Estados Unidos e da Europa, ainda que os dois países discordassem com relação à liberalização dos mercados para produtos agrícolas (MIRANDA, 2006). A atuação conjunta dos países do “Sul Global” fez com que o Programa de Trabalho de Doha apresentasse uma dimensão social do comércio, evidenciando sua insatisfação com a forma como o comércio internacional refletia os interesses dos países desenvolvidos.

Por fim, a África do Sul se tornaria um importante aliado do Brasil no continente africano, com o fim do apartheid e a redemocratização do país. Sua importância é ampliada a partir da percepção do Atlântico Sul como uma área estratégica aos interesses brasileiros, passando a fazer parte da sua estratégia de segurança. Dentro da estratégia de liderança brasileira, a África passa a ser a fronteira oeste da América do Sul e emerge uma preocupação crescente com a presença de atores externos da região, contexto no qual surgiria, ainda em 1986, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Mais recentemente, no âmbito do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), os três países deram início em 2008 a uma série de operações navais IBSAMAR (India-Brazil-South Africa Maritime) para monitorar cargas perigosas transportadas no Atlântico Sul.

Contudo, a interação com esses países seria ampliada com a consolidação do arranjo político inspirado nas predições de que os quatro países, que posteriormente adicionariam o membro africano, seriam os “tijolos” para a construção da nova ordem mundial. A primeira Cúpula do BRIC ocorreu em 16 de junho de 2009, suscitando ceticismo por parte de alguns analistas internacionais que viam o arranjo como artificial e desigual, o qual teria se aproveitado de um conceito criado por um banco de investimentos para obter visibilidade, enquanto outros acreditavam na possibilidade de “reequilibrar e democratizar a ordem internacional”, conforme expressava o próprio governo brasileiro (SALEK, 2009).

A cúpula planejava tratar de temas relacionados à crise econômica internacional, pleiteando uma reforma das instituições financeiras internacionais e, inclusive, incluindo na pauta a proposta chinesa de busca por uma alternativa ao dólar. Contudo, a declaração conjunta restringiu-

⁹ Para maiores informações sobre o projeto, acessar: <http://www.cbbers.inpe.br>.

CONSTRUINDO A ESCADA PARA O TABULEIRO SUPERIOR

se a almejar um "sistema monetário internacional estável, previsível e mais diversificado" (BRICS, 2009, tradução nossa). Apesar do engajamento brasileiro ao propor a introdução da utilização das moedas locais nas trocas comerciais bilaterais, a declaração evidenciou o receio chinês em comprometer-se com alterações mais bruscas que impactassem no dólar e, conseqüentemente no valor de suas reservas depositadas em títulos do tesouro estadunidense.

Entretanto, o grupo já demonstrava em sua primeira cúpula um direcionamento na busca por um revisionismo brando de instituições internacionais, citando o FMI¹⁰, o Banco Mundial e a ONU entre aquelas que necessitavam de uma adequação a fim de refletir em seus processos de decisão, a importância que novos atores haviam adquirido no cenário internacional. Tornava-se evidente que o protagonismo no sistema internacional tinha como pano de fundo os interesses econômicos de cada país.

Segundo Monica Hirst, "as expectativas econômicas que levaram à criação deste bloco [BRIC] são a principal razão pela qual a China e o Brasil compartilham interesses em fóruns multilaterais seletos, reforçando a ideia de que ambos são percebidos pelo Norte como atores significativos na agenda econômica global" (HIRST, 2008, p. 92-93, tradução nossa). A emergência dos países do BRIC trouxe consigo a expectativa do surgimento de uma nova ordem mundial mais igualitária e plural, refletida, inclusive, na pluralidade de orientações políticas observadas entre os Estados do grupo, indo de encontro à lógica chamada de "unipolar" que estabelece regras político-econômicas a serem seguidas.

5. AS INSTITUIÇÕES DOS BRICS SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA

Primeiramente, parece essencial fazer uma diferenciação entre dois diferentes modelos de aproximação entre países para que se possa compreender a forma como estes atores percebem sua articulação. Maria Regina Soares Lima contrapõe os conceitos de arranjo cooperativo e coalizão, ao afirmar que "um arranjo cooperativo envolve a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais. Uma coalizão implica na articulação de posições comuns em arenas de negociação no plano global ou regional" (LIMA, 2010, p. 164). Aplicando esses conceitos ao caso dos Brics, Lima afirma:

¹⁰ Cabe ressaltar que a reforma de cotas e governança do FMI foi aprovada desde 2010, contudo, para que seja implementada, é necessário que sua aprovação atinja 85% dos votos. Esse total é inviabilizado devido à inatividade do Congresso dos Estados Unidos em apreciar a matéria, considerando que o país é responsável por quase 17% do poder de voto.

Desta perspectiva, o fórum BRIC é uma coalizão entre os quatro países para a defesa de posições comuns na arena financeira global. Não necessariamente esta coalizão se estenderá a outras questões e arenas de negociação como comércio e mudança climática, por exemplo. Também, não necessariamente, a coalizão se transformará em um arranjo cooperativo (LIMA, 2010, p. 164).

Analisando a atuação dos Brics como uma coalizão de potências emergentes, é indiscutível a visibilidade que seus Estados-partes adquiriram na organização do sistema financeiro mundial. Desde as primeiras reuniões, duas estratégias estiveram constantemente presentes nos esforços do grupo para alicerçar seus membros como atores relevantes na ordem mundial: a consolidação do G20 Financeiro e a reforma institucional do FMI, capaz de reorganizar as cotas de seus membros, empoderando países do Sul Global.

O desejo de assumir um maior protagonismo nas instituições de financiamento internacional teria marco histórico na VI Cúpula dos Brics, em 15 de julho de 2014, na cidade brasileira de Fortaleza. Foi nessa reunião que o grupo aprofundou sua institucionalização, impactando diretamente na configuração de poder entre as agências internacionais financiadoras de programas de desenvolvimento. A proposta inicialmente apresentada na IV Cúpula dos Brics, em março de 2012, em Nova Déli, teria sua implantação acelerada para a constituição do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), marcando uma diversificação das fontes de financiamento do desenvolvimento.

Ainda que seja um marco para a cooperação para o desenvolvimento, a ascensão de atores do Sul Global como financiadores precede a iniciativa dos Brics. A China tem desempenhado um papel importante no financiamento de projetos de infraestrutura na Ásia, África e na América Latina. Ademais, o Brasil tem ampliado seus investimentos não só na América do Sul, mas também na África, institucionalizados por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), parte do Ministério das Relações Exteriores, e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CABRAL; WEINSTOCK, 2010). A inovação da coalizão reside justamente no fato de seu financiamento não ocorrer dentro de um acordo bilateral, mas de uma coordenação entre países emergentes que não impõem condicionantes políticas ou econômicas para a concessão de crédito, conforme praticado pelas instituições financeiras tradicionais.

Com um capital inicial de US\$100 bilhões, o ACR promete suporte para as economias dos países membros e de outros emergentes que enfrentam períodos de crises. A Declaração e Plano de Ação

de Fortaleza, em seu artigo 13, acrescenta que ele “terá efeito positivo em termos de precaução, ajudará países a contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo, promoverá maior cooperação entre os Brics, fortalecerá a rede de segurança financeira mundial e complementarará arranjos internacionais existentes” (BRICS, 2014a). A defesa de uma estabilidade financeira mundial está diretamente relacionada à experiência pregressa com estratégias utilizadas pelos países desenvolvidos em períodos de crise para aumentar a liquidez de suas moedas no mercado internacional, depreciando o seu câmbio e tornando seus produtos mais competitivos do que os produzidos em países emergentes, prática que ameaça a saúde econômica de países do Sul Global.

De acordo com o 11º ponto da Declaração e Plano de Ação de Fortaleza, o propósito do NBD é de “mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos Brics e em outras economias emergentes e em desenvolvimento” (BRICS, 2014a). A partir dessa afirmação os países membros reafirmam seu compromisso com a cooperação Sul-Sul e ampliam para todos os países do “Sul Global” a possibilidade de adquirir crédito do NBD para impulsionar suas economias. O artigo acrescenta:

Com fundamento em princípios bancários sólidos, o Banco fortalecerá a cooperação entre nossos países e complementarará os esforços de instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global, contribuindo, assim, para nossos compromissos coletivos na consecução da meta de crescimento forte, sustentável e equilibrado (BRICS, 2014a).

A partir dessa afirmação, o grupo associa o NBD às instituições do atual sistema financeiro internacional, nominalmente FMI e Banco Mundial, os quais são alvos de críticas constantes dos Brics em razão de sua lentidão no processo de reforma de suas cotas. Juntamente ao ACR, o NBD apresenta-se como uma alternativa para os países emergentes que buscam crédito mas que não estão dispostos a submeter-se aos requisitos exigidos pelas instituições tradicionais. Entretanto, apesar das contestações e das iniciativas críticas às instituições tradicionais, não se pode confundir a defesa da multipolaridade pelos Brics como um desafio à ordem Ocidental.

Embora anti-hegemônico, na medida em que aspira a um sistema mais multipolar, o BRICS não visa uma ruptura sistêmica. Enquanto o discurso oficial do agrupamento enfatiza a necessidade de uma ordem internacional multipolar, equitativa e democrática, o principal objetivo desses países é expandir sua própria influência no mundo, em vez de substituir ou desativar instituições internacionais estabelecidas. A insatisfação dos Estados membros com a atual arquitetura de governança global é salientada

em suas declarações de cúpula, que observam que as instituições internacionais estabelecidas não são capazes de responder adequadamente aos desafios globais. O seu desejo de mudança, combinado com a promoção de abordagens um tanto diferentes de certas questões de relações internacionais em comparação com os países ocidentais – por exemplo, em relação à importância da soberania nacional – muitas vezes levou a coalizão a ser caracterizada como um bloco anti-ocidental. Esta declaração guarda-chuva tende a desconsiderar até que ponto os BRICS individualmente dependem de instituições e normas internacionais (ABDENUR; FOLLY, 2015, p. 70-71, tradução nossa).

Dessa forma, os Brics surgem como uma importante peça ao tabuleiro intermediário da política externa brasileira. Ao ampliar a coordenação de potências emergentes, o grupo torna mais evidente a demanda por uma reforma da ordem mundial, com o objetivo de torná-la mais plural, seja no sentido político, econômico ou cultural. A Declaração dos Brics na Cúpula de Nova Déli (2012) reafirma o posicionamento do grupo nesse sentido:

Estamos prontos a trabalhar em conjunto com outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, com base em normas universalmente reconhecidas do direito internacional e decisões multilaterais, para lidar com os desafios e as oportunidades do mundo atual. A representação ampliada de países emergentes e em desenvolvimento nas instituições de governança global aumentará a sua eficácia na consecução desse objetivo (BRICS, 2012).

Afastam, portanto, qualquer interpretação errônea que possa ser feita no sentido de considerar seus esforços de ampliação de sua inserção internacional como uma política de desafio à ordem Ocidental estabelecida. O que se observa é uma ambição de ocupar postos mais relevantes na coordenação da ordem mundial. Essa expectativa torna-se ainda mais evidente no caso brasileiro. Ainda na Reunião de Fortaleza, inspirada pela iniciativa da África do Sul que realizou uma reunião dos líderes africanos com os Brics na V Cúpula, Dilma Rousseff convocou uma reunião da Unasul junto ao grupo, em 16 de julho de 2014.

Associando os objetivos buscados pelos dois agrupamentos para “um desenvolvimento justo e equilibrado e uma projeção global autônoma e soberana” (MATOSO, 2014), a presidente combinou o interesse dos Brics na cooperação Sul-Sul com o de reafirmar a liderança brasileira entre os vizinhos. O Brasil utilizava a cúpula para se firmar como ponte ligando os dois tabuleiros de sua política externa, o intermediário, representado pelos Brics, e sua base, na América do Sul.

CONSTRUINDO A ESCADA PARA O TABULEIRO SUPERIOR

A percepção de que o país estava destinado a um papel de destaque internacionalmente encontra raízes em sua própria satisfação territorial, a qual desempenharia um papel central na formação da ideologia geopolítica brasileira, por meio do mito da "Ilha-Brasil" ou da "Doutrina Geopolítica do Magnus Brasil", presente no subconsciente da diplomacia brasileira desde a era Rio Branco¹¹ (MAGNOLI, 1997). Esta mesma satisfação teve um grande impacto na forma como o país apresentou-se diante de seus pares no sistema internacional.

Diferentemente de outros países de grande porte que tiveram um histórico de guerras o Brasil, permaneceu pacífico desde a Guerra do Paraguai (DORATIOTO, 2010), focando sua atuação na utilização do soft power, diluindo as desconfiças de outros países do Sul Global. A busca pelo desenvolvimento passaria a ser a máxima da política externa brasileira, orientando os posicionamentos de sua diplomacia e a relação do Brasil com seus pares.

Somada à perseguição do desenvolvimento, outros princípios parecem fundamentar as ações brasileiras na ordem global: a defesa da soberania e da igualdade entre os Estados. Esses princípios são adotados não apenas para a defesa da diplomacia nacional, mas também observados nas relações do país com seus parceiros. A reafirmação desses princípios tem por objetivo construir um discurso que assegure aos outros países em desenvolvimento um sentimento de segurança, uma vez que é eliminada a ameaça de ingerência estrangeira em assuntos internos.

Isso possibilitou ao país exercer um papel de liderança nas negociações com o Irã sobre seu programa nuclear, em 2010. Ainda que o acordo de Teerã, negociado em conjunto com a Turquia lograsse em reduzir o potencial de enriquecimento iraniano, o Conselho de Segurança das Nações Unidas acabaria votando pela aplicação de sanções políticas ao país árabe. O acordo demonstrou a capacidade de negociação brasileira e a habilidade de países emergentes de solucionar controvérsias de forma pacífica, baseada no princípio soberano e da não ingerência em assuntos internos, ainda que o mesmo não tivesse sua validade reconhecida posteriormente.

Após um hiato na atuação internacional do país, reflexo dos temores de pressões para redemocratização durante a ditadura militar, a década de 1990 marcaria um novo período de ampliação da inserção internacional brasileira, ainda que esta permanecesse direcionada para o Norte Global. Conforme apresentado anteriormente, a década de

2000 marcaria uma maior diversificação nas parcerias do país, observada por diversos autores (CASON; POWER, 2009; CERVO; BUENO, 2011; LIMA, 2005), ampliando a atenção despendida para a cooperação Sul-Sul.

Como uma Potência Média, o Brasil possui uma limitação na sua capacidade de influência no sistema internacional, dependendo de alianças com outros países. Com o afastamento do governo brasileiro dos assuntos regionais da América do Sul, os Brics garantem ao Estado a legitimidade necessária para promover-se como legítimo merecedor de um papel protagonista na ordem global. O agrupamento representaria para o Brasil uma oportunidade de ampliar a repercussão de seus argumentos reformistas entre outros países do Sul Global, garantindo um aumento de seu poder relativo.

Por outro lado, a prática chinesa de financiamento de projetos de infraestrutura por meio de seus bancos nacionais forneceu ao grupo o conhecimento necessário para, em uma negação do FMI em reformar suas cotas de votação, constituir um banco de investimentos próprio, que não recorra às condicionantes liberalizantes praticadas pelas instituições Ocidentais tradicionais. A própria perspectiva de uma instituição como o ACR, destinada a ajudar países que passem por crises econômicas e liderada por países emergentes, promete financiamentos para estratégias soberanas de combate a pressões de curto prazo na balança de pagamentos.

Contudo, argumentos que pretendem afastar as instituições criadas pelos Brics das tradicionais organizações de financiamento enaltecendo a ausência de condicionalidades impostas para a aplicação da verba, ignoram que haja uma limitação no montante disponível. O próprio tratado de estabelecimento do ACR estipula que apenas 30% do total de recurso disponível a um país membro poderia ser requerido com base nos critérios básicos do tratado, estando os outros 70% condicionados à existência de um acordo entre o requerente e o FMI (BRICS, 2014b). Essa condicionante reafirma o argumento de que, ainda que as instituições apresentadas pelos Brics ampliem a variedade de fontes de financiamento, elas não têm a finalidade de contestar as tradicionais, desafiando a ordem Ocidental estabelecida, mas de ampliar o poder dos países emergentes dentro desta ordem.

Esse tem sido o posicionamento adotado pelo governo brasileiro e observado em todas as iniciativas do país no exterior. A manutenção da relevância do Brasil entre seus pares do Sul Global pode fornecer as credenciais necessárias para que ele, ainda que sem o apoio de seu entorno regional, consiga conquistar um maior protagonismo no sistema internacional. Somado a isso, a preferência pelo uso do soft power em detrimento de uma atuação mais beligerante fazem com que o país seja percebido como um semelhante

¹¹ Patrono da diplomacia brasileira, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, foi diplomata, advogado, historiador e geógrafo, tendo ficado conhecido por ter negociado pacificamente a atual configuração territorial brasileira.

por outros em desenvolvimento, rompendo com a resistência daqueles que sofreram com o colonialismo e a exploração das potências Ocidentais.

CONCLUSÃO

A busca por um papel de protagonista no sistema internacional acompanha o Brasil ao longo de sua história. Frustrado diversas vezes, como nas negociações a assentos permanentes na Liga das Nações e no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil adotaria uma política externa mais participativa a partir da década de 1990. Consciente de sua limitação para influenciar o sistema, derivada de sua condição de Potência Média, o país buscava nas alianças com o Norte Global o apoio necessário para ampliar sua participação internacional. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, o país passaria a priorizar suas interações com outros Estados membros do Sul Global, com os quais pretende construir uma relação de representação para pleitear uma reforma do sistema internacional.

Para tanto, a política externa brasileira foi planejada como em um tabuleiro tridimensional de xadrez, de modo que cada tabuleiro servisse de suporte para o seguinte, construindo a identidade que o país pretendia assumir internacionalmente. Dessa forma, o tabuleiro base estaria relacionado às relações com parceiros regionais da América do Sul, região na qual o país se credencia enquanto líder regional. O tabuleiro intermediário engloba a cooperação com outros membros do Sul Global, entre os quais o Brasil deseja consolidar-se como representante de suas demandas nas instituições internacionais. Por fim, o tabuleiro superior é composto justamente pelas relações com países do Norte Global e pela atuação em instituições Ocidentais tradicionais.

A aproximação brasileira de outros grandes atores regionais parecia indispensável para que o Brasil alcançasse o reconhecimento desejado na ordem mundial. A priorização das relações desenvolvidas no tabuleiro intermediário da política externa, somada às crises políticas e econômicas internas, o levaria a afastar-se de parceiros tradicionais durante o governo Dilma, mantendo a coalizão dos Brics como um raro caso de estabilidade na diplomacia brasileira na transição dos governos petistas. Os Brics passariam a fornecer ao país as credenciais necessárias para se definir como uma liderança do Sul Global, mantendo seus pleitos de reforma da ordem internacional.

Utilizando argumentos de busca pelo desenvolvimento e defesa da soberania, a política externa brasileira valeu-se do poder brando para conquistar aliados no Sul Global. Por outro lado, a frustração na reforma das instituições Ocidentais tradicionais serviria como impulsionador para que

as cinco potências emergentes que compõem os Brics fundassem seu próprio banco de desenvolvimento e fundo de reservas, ampliando a variedade de fontes de financiamento no sistema internacional e sua participação no sistema financeiro. Contudo, seria impreciso afirmar que o NBD e o ACR têm como objetivo desafiar a ordem liberal estabelecida. A atuação em defesa de um revisionismo brando almeja a ampliação da participação brasileira nos centros de decisão do sistema internacional, não a substituição da ordem vigente por outra.

No momento de redação deste artigo, primeiro semestre de 2016, o futuro brasileiro é incerto. O país enfrenta desafios estruturais políticos, econômicos e sociais que podem alterar por completo os rumos do poder executivo federal, tendo consequências diretas na condução das políticas doméstica e externa. Os Brics são uma coalizão composta por Estados extremamente diferentes política, econômica e culturalmente, mas que possuem um objetivo em comum: o de ampliar a sua participação nos processos decisórios da ordem internacional, sem ameaçá-la.

Para o Brasil, o agrupamento representa a oportunidade que o país espera há anos para cumprir sua profecia de grandeza. Muito deve ser trabalhado para que haja uma aproximação das estratégias de inserção e das expectativas de cada membro do grupo. O anseio por um papel protagonista no sistema internacional é grande, mas para alcançá-lo exige-se o devido suporte de outros Estados, não só do tabuleiro intermediário, representado pelo Sul Global, mas principalmente pelo tabuleiro inferior, da América do Sul. Dar as costas para a sua região pode ter consequências irreversíveis à capacidade brasileira de manter suas credenciais de líder do Sul Global, e sua política externa independente das influências do Norte. Infelizmente, essa lição parece não ter sido aprendida pelas lideranças brasileiras.

BIBLIOGRAFIA

- ABDENUR, A. E.; FOLLY, M. The new Development Bank and the institucionalization of the BRICS. **Revolutions: global trends and regional issues**, Poznań, v. 3, n. 1, p. 66-92, 2015.
- AMORIM, C. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015.
- BACIGALUPO, G. Z. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n. 2, p. 59-86, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2UA4YEx>. Acesso em: 28 jan. 2016.
- BRICS. **Delhi declaration and action plan**. New Delhi: Brics, 2012. (Fourth Brics' Summit). Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/68-fourth-summit>. Acesso em: 6 fev. 2016.
- BRICS. **Fortaleza declaration and action plan**. Fortaleza: Brics, 2014a. (Sixth Brics' Summit). Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/images/documentos2017/declaracaolideres/Sixth-BRICS-Summit.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2016.
- BRICS. **Joint statement of the Bric countries leaders**. Yekaterinburg: Brics, 2009. (First Brics' Summit). Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/114-first-summit-2>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- BRICS. **Treaty for the establishment of a Brics contingent reserve arrangement**. Melbourne: Brics, 2014b. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/220-treaty-for-the-establishment-of-a-brics-contingent-reserve-arrangement-fortaleza-july-15>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects**. London: Overseas Development Institute, 2010.
- CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília, DF: Editora UnB, 2011.
- COX, R. W. Middlepowermanship, Japan, and future world order. **International Journal**, Thousand Oaks, v. 44, n. 4, p. 823-862, 1989.
- DORATIOTO, F. F. M. **Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- HIRST, M. A South-South perspective. In: ROETT, R.; PAZ, G. (ed.). **China's expansion into the Western Hemisphere: implications for Latin America and United States**. Washington, DC: Brooking Institution Press, 2008. p. 90-108.
- HOLBRAAD, C. **Middle powers in international politics**. London: Macmillan Press, 1984.
- KEOHANE, R. Lilliputians' dilemmas: small states in the international politics. **International Organization**, Madison, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 41, p. 29-41, 1998. Número especial. Disponível em: <https://bit.ly/2MIVqEd>. Acesso em: 28 jan. 2016.
- LIMA, M. R. S. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 83, p. 16-20, 2005.
- LIMA, M.R.S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. **O Brasil e os demais Brics: comércio e política**. Brasília, DF: Ipea, 2010. p. 155-179.
- LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, A. et al. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 43-73.
- LUKIN, A. Russia's identity dilemmas: BRICS, the G8 & the Shanghai Cooperation Organization. In: KORNEGAY JR., F. A.; BOHLER-MULLER, N. **Laying the BRICS of a New Global Order: for Yekaterinburg 2009 to Ethekwini 2013**. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2013. p. 85-100.
- MAGNOLI, D. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil, 1808-1912**. São Paulo: Unesp, 1997.
- MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2012.
- MATOSO, F. Dilma defende relação "permanente" entre Brics e países sul-americanos. **G1**, Brasília, DF, 16 jul. 2014. Disponível em: <https://glo.bo/2FZ1wQt>. Acesso em: 7 fev. 2016.

MIRANDA, B. V. O G20 no contexto da Rodada Doha: a aproximação entre Brasil e Índia. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 7-31, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2Utv7oj>. Acesso em: 28 jan. 2016.

MYERS, D. J. Threat perception and strategic response of regional hegemons: a conceptual overview. In: MYERS, D. J. (ed.). **Regional hegemons: threat perception and strategic responses**. Boulder: Westview Press, 1991.

NYE JR., J. S. **The paradox of American power: why the world's only superpower can't go it alone**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

O'NEILL, J. Building better global economic BRIC. **Global Economics Paper**, New York, n. 66, p. 1-16, 30 nov. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/1PRivSB>. Acesso em: 20 jan. 2016.

O'NEILL, J. **O mapa do crescimento: oportunidades econômicas nos Brics e além deles**. Tradução Rafael Longo. São Paulo: Globo, 2012.

OSTERUD, O. Regional great powers. In: NEUMAN, I. B. (ed.). **Regional great powers in the international politics**. Oslo: St. Martin's Press, 1990. p. 1-15

PRIMAKOV, E. **Au coeur du pouvoir: mémoires politiques**. Paris: Editions des Syrtes, 2002.

SALEK, S. Líderes dos Brics fazem primeira reunião. **BBC Brasil**, Ecaterimburgo, 16 jun. 2009. Disponível em: <https://bbc.in/2TpzCzY>. Acesso em: 2 fev. 2016.

SCHNEIDER, R. **Brazil: foreign policy of a future world power**. Boulder: Westview, 1977.

SELCHER, W. Brazil in the World: a ranking analysis of capability and status measures. In: SELCHER, W. (org.). **Brazil in the international system: the rise of a middle power**. Boulder: Westview, 1981. p. 25-63

SENNES, R. U. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 385-413, 1998.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. What is South-South cooperation? **United Nations Office for South-South Cooperation**, Buenos Aires, 1978. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/about/about-sstc/>. Acesso em: 17 jan. 2016.

WOOD, B. Middle powers in the international system: a preliminary assessment of potential. **WIDER Working Papers**, Helsinki, n. 11, jun. 1987.

Recebido em 18 de janeiro de 2016

Aprovado em 06 de maio de 2016