

# BRICS: de estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de política internacional

## BRICS: from financial market strategy to build a strategy of international politics

Corival Alves do Carmo\*

### Resumo

Quando o acrônimo BRIC foi criado em 2001 por Jim O'Neill refletia a visão do mercado financeiro sobre estes países e como eles deveriam ser considerados na estratégia de investimento dos investidores. A crise internacional promoveu uma aproximação política entre os Brics, que gerou a formação do agrupamento BRICS. Esta institucionalização é uma articulação pela formalização da redistribuição do poder no sistema internacional. Entretanto, há contrastes significativos entre os Brics. Portanto há fortes entraves no processo de transformação dos Brics de uma estratégia de definição do portfólio dos investidores para uma estratégia de política internacional.

**Palavras-chave:** Brics, Política Internacional, Finanças Internacionais, Crise de 2008, G-20

### Abstract

When the acronym BRIC was created in 2001 by Jim O'Neill reflected the view of the financial markets about these countries and how they should be considered in the investment strategy for investors. The international crisis has promoted a political rapprochement between the BRICs, which led to the formation of the BRICS grouping. This institutionalization is an alliance by the formalization of the power redistribution in the international system. However there is a significant contrast between Brics. Therefore there are strong barriers in the transformation process of a BRIC strategy for defining the portfolio of investors to a strategy of international politics.

**Key Words:** Brics, International Politics, International Finance, Crisis of 2008, G-20.

\* Professor do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, Mestre e Doutorando em Economia (Unicamp), graduação em Relações Internacionais e em Ciência Política (UnB). E-mail: corival@gmail.com.

## 1. Introdução

A primeira década do século XXI apresenta algumas singularidades marcantes do ponto de vista das relações internacionais. O atentado de 11 de setembro de 2001 e a reação americana ao evento atacando o Afeganistão, e posteriormente, o Iraque, foram interpretados por vários analistas como o marco do final do século XX nas relações internacionais e o início de uma nova era na qual a superpotência inquestionável se confrontaria com ameaças não-estatais e descentralizadas. Essa temática domina a primeira metade dos anos 2000.

Na segunda metade, apesar da continuidade da guerra no Iraque e no Afeganistão, o foco de atenção das relações internacionais recai crescentemente sobre uma possível redistribuição de poder em escala mundial em função da ascensão econômica dos BRICs. Atores ofuscados das relações internacionais, atraentes apenas para o mercado de capitais no início da década, tornam-se ao final do período, centrais nas negociações econômicas internacionais em função da crise financeira que atingiu com maior força os países capitalistas desenvolvidos.

O objetivo deste artigo é analisar este processo, no qual no início da década, BRIC era apenas um acrônimo criado pela John O'Neill da Goldman Sachs para orientar os investidores, portanto, mais um produto do mercado financeiro a ser consumido pelos seus clientes, e no final, se tornou uma aliança entre Estados que demandam uma redistribuição do poder nas instituições internacionais em seu favor.

## 2. E os mercados criam os Brics...

Desde os anos 1970, a economia mundial vive um processo crescente de internacionalização do capital seja por meio dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos seja pelo capital financeiro e do processo de financeirização da riqueza. O final da Guerra Fria, a abertura comercial e a liberalização financeira na América Latina e no Leste Europeu, e ainda que em menor grau na Ásia, fortaleceu o processo de integração capitalista em escala global, o espaço de referência para acumulação capitalista é cada vez mais o mercado mundial e não os mercados nacionais, especialmente para os mercados financeiros que impulsionam o processo de financeirização da riqueza.

Nesse bojo, o papel dos agentes financeiros de um modo geral, e dos bancos de investimentos e agências de risco em particular, foi fortalecido. As avaliações que eles fazem, ao lado das realizadas pelas organizações financeiras internacionais como FMI e Banco Mundial, influenciam diretamente a percepção dos investidores e da imprensa sobre os países, e, mais importante, a direção dos fluxos internacionais de capitais. Ao tentar antecipar tendências em suas análises, as agências de risco e os bancos de investimentos interferem diretamente no curso dos acontecimentos, e, portanto, nos resultados que serão obtidos no mercado financeiro.

Quanto maior a importância do banco ou agência, maior sua capacidade de afetar os resultados que serão produzidos. Nesse sentido, os eleitos das agências em cada momento seja o setor de TI ou de negócios na internet, seja o México, a Argentina, a Indonésia ou o Brasil, aparecem como uma nova fronteira de oportunidades de acumulação para os investidores. Ao mesmo tempo, o ciclo de crises financeiras dos anos 1990 foi sucessivamente abalando a

convicção sobre os eleitos com a crise do México (1994-1995), crise asiática (1997), crise russa (1998), crise das “pontocom” (2000). Entretanto, as crises não abalaram a confiança nos avaliadores e fiadores. Após cada crise, o mercado esperava ansioso para que bancos, agências de risco, instituições internacionais apontassem a nova fronteira de expansão e acumulação. A cada fronteira de oportunidades que se fechava, buscava-se abrir uma nova.

É nesse sentido que se deve compreender o interesse da Goldman Sachs e dos analistas financeiros pelos Brics. Rússia e Brasil, apesar de terem vivenciado crises financeiras nos 1990, estavam retomando o crescimento econômico no início dos anos 2000 e são países suficientemente grandes, inseridos no processo de financeirização da riqueza, e, portanto, sempre com possibilidade de oferecer novas oportunidades de ganhos para os investidores internacionais. Já a China e a Índia experimentavam um crescimento econômico maior do que os outros dois demandando um volume crescente de investimentos estrangeiros diretos (IED), e eram (e continuam sendo) mais fechadas aos investimentos financeiros, representando fronteiras a serem desbravadas.

A acirrada concorrência pelo fluxo internacional de capitais, especialmente por IED, faz com os Estados tenham interesse direto na avaliação e prognósticos realizados pelas agências de risco e bancos de investimentos. A competição pelo desenvolvimento e pela redefinição da inserção internacional das economias periféricas é acirrada. E as análises do mercado financeiro são um importante fator de legitimação das estratégias e das políticas adotadas. Nesse sentido, a avaliação realizada por John O’Neill para a Goldman Sachs reforça a posição desses países e é instrumentalizada pelos próprios governos. Ao fim, acaba-se tendo a profecia que se autocumpre. Pois os fluxos de investimentos tendem a garantir os resultados das políticas dos eleitos pelo mercado ao menos no curto prazo, o que faz confirmar as previsões anteriormente feitas.

Na análise de 2001, O’Neill aponta para a diminuição do peso do G7 na economia mundial paralelamente ao aumento da participação do BRIC, especialmente da China, que matinha uma elevada taxa de crescimento desde os anos 1980. O aumento do peso das economias emergentes no PIB mundial e no comércio mundial produziria uma redistribuição de poder, tornando necessária a participação desses países nas discussões econômicas globais.

Do mesmo modo que ‘criou’ os Brics, a mesma Goldman Sachs lançou, em 2005, outro relatório falando em N-11 (Next Eleven), Bangladesh, Egito, Indonésia, Irã, Coreia do Sul, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Turquia e Vietnã. O grupo envolve países já conhecidos dos investidores e que recuperariam espaço na economia mundial e na carteira de investimentos, e países em ascensão nos quais as oportunidades estão sendo descobertas agora. Ainda que esses países não tenham as perspectivas dos Brics, a expectativa de crescimento das suas economias faria com que rivalizassem com o G-7 e reforçassem a tendência à redistribuição do poder na economia mundial. O relatório de Dominic Wilson and Anna Stupnytska (2007, p.2) afirma:

There is no question that the BRICs remain by far the bigger global story. Of the N-11, only Mexico, Korea and, to a lesser degree, Turkey and Vietnam have both the potential and the conditions to rival the current major economies or the BRICs themselves. Other N-11 economies—Indonesia and Nigeria in particular—have the scale to be important if they can deliver sustained growth. But while the rest of the N-11 may not have a BRIC-like impact any time soon, the N-11 as a group may have the capacity to rival the G7—if not in absolute

terms, then at least in terms of new growth. And many of them could still deliver the kind of sustained growth stories in sizable markets that will be increasingly hard to find in the developed world.

Os autores reconhecem que a desconfiança e a incerteza em relação aos países do N-11 são maiores do que as que pairavam sobre os Brics, entretanto, do ponto de vista dos investidores, pode significar mais oportunidades,

As with our BRICs projections, we are conscious of the leap of faith that is needed to believe that this potential might be realised. That is why we labelled our original BRICs projections a dream' and why we have focused so much on benchmarking growth conditions. For several of the N-11, that hurdle is even higher. But it is precisely this uncertainty—and the fact that some of these economies lie well off traditional radar screens—that makes parts of the N-11 so intriguing. If some of these economies can defy sceptics and take concrete steps towards addressing areas of weakness, their growth could be much higher. **While the grouping may seem less coherent (indeed is less coherent) than the BRICs, this potential—and perhaps the diversification offered by their many differences—makes them an interesting group from an investment perspective.** (WILSON; STUPNYTSKA, 2007, p.2, grifo mosso)

Os autores (WILSON; STUPNYTSKA, 2007, p.16) reconhecem que a análise pode soar implausível, o que não se diz, é que, ao orientar os investidores nessa direção, contribui para o direcionamento dos fluxos de capitais para esses países, ainda que não garanta o crescimento e o desenvolvimento da economia do países em questão:

Ironically, it is the apparent implausibility of some of these stories that helps to make the N-11 an exciting story. When we produced our original BRICs projections, less than four years ago, we initially encountered widespread scepticism for the importance of all of the BRICs except China. It is hard now to believe that India's growth story (now broadly accepted) was challenged so strongly so recently. But we have also seen greater recognition of the domestic growth and investment opportunities in the other BRICs too, alongside plenty of pushback! And the recent performance of many of the N-11 is already better than many expected, or perhaps realise.

Essas agrupações de países para a análise são importantes para os investidores, porque permitem ter uma visão geral da dinâmica da economia mundial e definir estratégias globais de investimentos. Por outro lado, análises desta natureza só são compreensíveis dentro da lógica de financeirização da riqueza que se impôs nos últimos anos, cenário no qual se tem um processo de investimento financeiro desigual e combinado como estratégia de maximização de ganhos e realização de *hedges* para se proteger de eventuais variações nos preços dos ativos. E, para estas estratégias casadas de investimento acoplar os países uns aos outros dentro do mercado financeiro internacional é não apenas racional, mas fonte de lucro ao explorar os movimentos econômicos que fazem com que o país se distancie da posição na qual foi colocado pelo mercado financeiro. Ao fim, estas análises influem diretamente no comportamento dos mercados financeiros.

Ainda que os Estados não produzam esse tipo de análises, eles as consomem, e instrumentalizam dentro das disputas geoeconômicas que travam<sup>1</sup>. Uma avaliação negativa por parte das agências de avaliação de risco e dos bancos de investimento pode não apenas provocar um declínio nos fluxos de capitais como precipitar instabilidades econômicas. Portanto, ao mesmo tempo, em que os Estados procuram seguir uma linha de atuação que encontre aprovação dos mercados expressado nas análises de risco, nas análises das consultorias e bancos de investimento, os Estados colocam-se vulneráveis diante destes atores. Quanto maior a vulnerabilidade econômica do país mais importante é a legitimação de suas políticas pelo mercado.

Para a China, com uma presença crescente no comércio internacional e uma estratégia de desenvolvimento bem delineada, a recomendação de investimentos nos Brics tem pouco peso. Entretanto, para o Brasil, em primeiro lugar, e para Rússia, exceto para inversões no setor de petróleo e gás, esse tipo de indicação é considerada muito importante pelos governos, especialmente nos primeiros anos da década de 2000, pois saíam de um longo período de baixo crescimento econômico e de crise financeira. Sendo assim, os próprios países buscaram capitalizar a avaliação da Goldman Sachs para fortalecer sua posição na economia internacional e na política internacional.

Entretanto, se o mercado financeiro identificou semelhanças entre os quatro novos gigantes da economia mundial e traçou estratégias de composição de portfólio a partir dessa análise, os países em questão, no início dos anos 2000, não vislumbravam motivos para uma maior aproximação política entre eles, para uma atuação articulada nas instituições internacionais. Os objetivos econômicos concorrentes e os objetivos políticos distintos apontavam para outros alinhamentos como prioritários na política externa destes países. Subsumidos à lógica do capital financeirizado, os Estados estavam disputando o capital em circulação no mercado mundial, concorrendo e não identificavam uma agenda política comum.

### 3. Assimetrias na Inserção Internacional, Crise e Alianças

Com exceção da extensão territorial, as economias de Brasil, Rússia, Índia e China são profundamente distintas. Do mesmo modo, a inserção desses países é bastante diferenciada tanto na economia mundial quanto na política internacional. Ademais de potências no plano político-militar, China e Rússia possuem grande poder institucional, pois são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, enquanto Brasil e Índia pleiteiam uma vaga. Sendo que a Índia é uma potência nuclear ao lado de China e Rússia. Enquanto para o Brasil a conquista de uma posição de poder no âmbito das Nações Unidas é visto como um meio para ter reconhecido e ampliado o seu poder institucional sem ter uma base de poder militar, especialmente nuclear.

Do ponto de vista econômico, as diferenças também são relevantes. O ritmo do crescimento econômico alcançado antes e depois da crise por cada país é desigual. O mesmo ocorre com

1 "Essa nova versão da antiga rivalidade entre Estados chamei de geoeconomia. Nela, o capital de investimento para a indústria fornecido e orientado pelo Estado equivale ao poder de fogo; o desenvolvimento de produtos subsidiados pelo Estado é o equivalente da inovação armamentícia; e a penetração de mercado apoiada pelo Estado substitui as bases e as guarnições militares em território estrangeiro, assim como a influência diplomática" (LUTTWACK, 2001, p.160)

os resultados obtidos com o crescimento, os obtidos pela China nos últimos 20 anos são incomparáveis com o desempenho econômico dos demais, e para isso, contribui a base sobre a qual se sustenta a expansão econômica dos diferentes países.

Enquanto, o crescimento russo é fortemente dependente das exportações de petróleo e de gás, a China é uma potência industrial em setores cada vez mais intensivos em tecnologia. No caso do Brasil, o crescimento é puxado pelos mecanismos de crédito interno que estimulam o consumo e a pauta de exportações é crescentemente dominado pelos produtos primários. A Índia se moderniza no setor de TI e via exportação de serviços.

Sob o rótulo de Brics tem-se, portanto, a China que definitivamente é uma grande potência tanto econômica quanto nos aspectos tradicionais, político-militares. E adota hoje políticas para fortalecer o mercado interno e reduzir a dependência das exportações e para tornar endógeno os processos de inovação. A Rússia, a qual não cabe bem o rótulo de emergente (PECEQUILLO; CARMO, 2010), possui uma inserção fortemente dependente da exportação de produtos primários, sendo que 73% são combustíveis. Evidentemente que para um país com o poder bélico e territorial da Rússia, a exportação de petróleo e gás lhe dá um peso geopolítico inquestionável. Entretanto, além de torná-la vulnerável às oscilações dos preços internacionais das commodities, também aponta para outra debilidade do país, a incapacidade de incorporar o desenvolvimento científico e tecnológico ocorrido durante o período soviético aos processos produtivos para o fortalecimento das empresas russas, o que permitiria uma inserção econômica internacional mais agressiva, como a chinesa. O contraste entre a China e a Rússia fica mais evidente, quando não apenas se compara os pontos de partida de cada um nos anos 80, mas especialmente quando se verifica que o leste russo não se beneficia da expansão chinesa como as demais áreas vizinhas (CARMO, 2011). Assim, a Rússia continua sendo uma potência político-militar, mas com uma estrutura econômica ainda débil, que demanda transformações para se colocar como um polo econômico central para a economia mundial capitalista.

A Índia, por sua vez, é ainda uma sociedade predominantemente rural. Em 2008, a taxa de urbanização era de apenas 29% da população total. Apesar da enorme população rural, os serviços representam 54,9% do PIB, a indústria, 28,2%, e a agricultura 17% segundo dados de 2009. Por outro lado, a agricultura emprega 52% da força de trabalho, os serviços, 34%, e a indústria 14%. As taxas de crescimento indianas têm superado os 7% a.a. desde o final dos anos 1990 apontando para a possibilidade do país reproduzir a trajetória chinesa dentro de outra estratégia de desenvolvimento. A Índia tem diversificado a sua pauta de exportações nos últimos anos, e o setor de serviços tem ganhado um peso crescente. Segundo a OMC, a média do crescimento das exportações de serviços pela Índia entre 2000 e 2007 foi próxima dos 30% a.a. Mas é um país tradicionalmente com déficit comercial, teve déficit em todos os anos entre 1990 e 2007. O fluxo de IED tem mantido uma tendência de crescimento, inclusive no período da crise da financeira, apontando a eficácia das estratégias de atração de investimentos. Desde 2003, a formação bruta de capital fixo se mantém acima dos 30% do PIB<sup>2</sup>. O peso da Índia na economia mundial ainda é baixo se comparada à China, o valor das exportações indianas é similar ao do Brasil atualmente.

<sup>2</sup> Os dados demográficos são do World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>) e os dados econômicos do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/>).

As diferenças políticas com a China, especialmente, em relação às fronteiras, são um fator que pesa tanto para dificultar uma maior integração econômica entre os dois gigantes da Ásia quanto para uma ação coordenada dos Brics. Entretanto, ao contrário do Brasil, a posse de armas nucleares já faz da Índia uma potência no cenário político internacional independentemente dessa posição ser reconhecida ou não com posições nas instituições internacionais. Note-se que durante o governo do segundo George Bush, os EUA e Índia firmaram um acordo sobre a questão nuclear pondo fim a um longo distanciamento entre os dois países pelo fato da Índia não ter aderido ao Tratado de Não-proliferação de Armas Nucleares, e ter não apenas desenvolvido o setor como mantido a continuidade dos testes nucleares mesmo nos anos 1990.

Em termos de recursos tradicionais de poder, o Brasil é o mais débil dos países dos Brics, não apenas não possui um arsenal nuclear como as armas convencionais estão na maior parte defasadas e as condições das Forças Armadas desde a redemocratização se deterioraram em função das restrições orçamentárias que foram impostas ao setor militar. Esse descompasso entre seu poder territorial e econômico e o poder político-militar torna prioritário para o Brasil ampliar o seu poder no interior das instituições internacionais.

No aspecto econômico, evidentemente, o Brasil foi largamente superado pela China em relação ao desenvolvimento industrial e quanto ao peso na economia mundial, entretanto, o Brasil possui uma estrutura econômica mais homogênea, a população da China ainda é predominantemente rural havendo duas realidades econômicas bastante diferenciadas. Apesar da crescente presença de produtos primários na pauta de exportações e dos efeitos da competitividade chinesa sobre a indústria nacional, o Brasil ainda procura defender seu parque industrial mesmo que não tenha condições de impor políticas de largo alcance como as praticadas na China. De todo modo, as exportações brasileiras tiveram um desempenho muito acima da média dos anos 1990 na primeira década do século XXI e o processo de internacionalização de empresas brasileiras avançou. Além disso, nos anos 2000 houve uma retomada consistente do fluxo de investimentos estrangeiros diretos, que fez com que o Brasil não dependesse dos fluxos de capitais de curto prazo como nos 1990.

A estabilidade política e econômica do Brasil associada a uma política externa assertiva tornaram o Brasil um ator atuante e importante nos principais fóruns internacionais. As posições do governo brasileiro foram fortalecidas através da construção de alianças temáticas em geral envolvendo o fortalecimento das relações Sul-Sul ainda que isso não tenha resultado na construção de uma agenda de confrontação entre o Sul e o Norte como ocorrido nos anos 1970. Na ausência dos recursos tradicionais de poder, o Brasil procurou estender a sua influência assumindo causas e posições que não representassem apenas a defesa do seu próprio interesse, mas o de um grupo de países que poderiam atuar de forma articulada nas instituições internacionais.

O quadro traçado aponta para a presença de fortes assimetrias políticas e econômicas como barreiras para a formação de uma aliança entre esses países que seja um instrumento eficaz para promover e institucionalizar a redistribuição do poder econômico em escala mundial. No plano abstrato, o objetivo imediato perseguido pelas quatro grandes economias emergentes é o mesmo, avançar no desenvolvimento econômico. Entretanto, a capacidade para tal e os instrumentos disponíveis para a realização de tal objetivo são bastante díspares resultando em estratégias políticas e econômicas diferenciadas e muitas vezes dissonantes, e sem possibilidade

de convergências. A crise internacional modificou esse cenário, ao menos politicamente, ao colocar como desafio para cada um dos países, não deixar que as negociações econômicas internacionais sobre a conjuntura ficassem restritas ao G-7 e que fossem tomadas medidas contra a crise que inviabilizassem as estratégias de crescimento econômico e enfrentamento da crise adotadas pelos Brics.

Os efeitos da crise sobre os Brics foram diferenciados, mas criaram uma zona de convergência política entre os novos atores da economia política internacional. A Rússia sentiu o maior impacto da crise. Em 2007, a taxa de crescimento do PIB foi de 8,5%; em 2008, 5,2%; e em 2009, o PIB se retraiu 7,8%, em 2010, iniciou-se a recuperação, mas bem abaixo do crescimento de 2008. Por ter a dinâmica econômica ancorada no mercado externo, a Rússia sofreu o impacto da desvalorização das commodities de um modo geral, inclusive do petróleo, e da retração do comércio internacional como um todo.

A China, ainda que as exportações continuem sendo importantes para o crescimento, construiu nos últimos anos um sólido mercado interno. O que favoreceu a realização de políticas anticíclicas tradicionais de aumento do gasto público para manter a taxa de investimento. Sendo assim, a China manteve o crescimento durante a crise, 14,2% em 2007; 9,6 em 2008 e 9,1 em 2009 e 10,3% em 2010.

A Índia acompanhou de perto a trajetória chinesa, 9,8% em 2007; 6,1% em 2008; 6,7% em 2009; 10,3% em 2010. Também usando políticas heterodoxas para evitar a queda do consumo e dos investimentos, o Brasil conseguiu reduzir os efeitos internos da crise internacional ainda que não tenha tido taxas de crescimento como as de China e Índia. Em 2007, cresceu 6,1%; em 2008, 5,2%; em 2009 teve uma retração de -0,6%, seguido em 2010 por uma recuperação de mais 7%<sup>3</sup>. Entretanto, os resultados da economia em 2011 já revelam as dificuldades existentes para o Brasil manter uma elevada taxa de crescimento no longo prazo.

Ainda que a crise tenha tido efeitos diferenciados, gerou uma percepção comum, a baixa influência ou ausência nos fóruns, que tratavam do sistema financeiro internacional, era um problema. Essa percepção causa uma linha de aproximação política maior entre os países dos Brics, pois a despeito da reunião entre quatro países durante a 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, não houve uma atuação coordenada posteriormente. A crise e os debates sobre como enfrentá-la no interior do G-20 financeiro favoreceram a construção de maiores vínculos políticos entre os quatro países que em outros fóruns econômicos possuem divergências importantes, por exemplo, na OMC. As iniciativas para tanto foram particularmente mais promovidas pelo Brasil para o qual a atuação no interior das organizações internacionais de forma coordenada com os demais Brics é o meio mais importante para projetar poder no sistema internacional diante da insuficiência dos recursos tradicionais.

Em 2009 ocorre a primeira cúpula do BRIC, então ao lado do conceito de Brics passou a existir uma aliança, um agrupamento, como denomina o Itamaraty<sup>4</sup>, visando uma concertação sobre os temas da agenda internacional. Outras reuniões de Cúpula ocorreram em 2010 e 2011, momento no qual há a inclusão da África do Sul. Nessa terceira cúpula, além da denominação do grupo mudar para BRICS em função da inclusão da África do Sul, procurou-se reforçar o papel

<sup>3</sup> Dados do FMI disponíveis em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>

<sup>4</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-bric>



do encontro dos BRICS como espaço político de concertação para agenda econômico-financeira internacional e fortalecer os laços entre os seus membros através dos mecanismos de cooperação para o desenvolvimento nas áreas de agricultura, energia e científica-tecnológica. Entretanto, manteve-se a característica informal da aliança, não havendo um texto constitutivo, nem uma burocracia ou recursos financeiros para promover o aprofundamento da articulação entre os cinco países. E, quando na Cúpula de 2012 pareceu que haveria um avanço com a criação de um banco de desenvolvimento com a participação dos cinco países, houve um recuo para a formação de um grupo de trabalho para analisar a questão. Note-se que antes mesmo do encontro e da criação do banco já havia impasses sobre quem dirigiria o banco, nem a Índia nem o Brasil tinham interesse que fosse a China. As dificuldades de uma atuação coordenada diante das divergências de posições políticas e econômicas apareceu também na escolha do diretor-gerente do FMI e agora na escolha do novo presidente do Banco Mundial. Nos dois casos não houve nem lançamento de candidato do grupo nem uma linha de ação comum.

#### 4. BRICS como aliança política no pós-crise: limites e possibilidades

Do baixo grau de institucionalização resulta que toda a atividade dos BRICS se resume em encontros intergovernamentais em diferentes níveis de governos e retrata as dificuldades e limitações da própria aliança.

A percepção generalizada de que há o despontar de novas potências no cenário internacional através da ascensão econômica de países periféricos emergentes associada à crise internacional, que trouxe novas demandas de institucionalização e regulação do mercado financeiro, ao mesmo tempo, em que as instituições internacionais mantêm a distribuição do poder em vigor no final da Segunda Guerra Mundial e o peso econômico dos países tradicionais ainda é grande, estimulou a aproximação dos Brics para defender as suas posições, especialmente para manter as condições do crescimento econômico de suas economias.

Entretanto, esse objetivo comum não pode obscurecer as profundas divergências existentes entre eles. Em primeiro lugar, a inclusão da África do Sul reflete mais um objetivo geoestratégico de ter países dos diferentes regiões em desenvolvimento no grupo do que ao fato de a África do Sul ser um candidato à gigante da economia mundial como China, Rússia, Índia e Brasil podem vir a ser. A inclusão da África do Sul tende a reforçar mais a linha da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do que as articulações por uma redistribuição do poder nas instituições internacionais.

O pleito por um novo papel nas decisões internacionais também enfrenta a barreira da divergência na agenda dos países dos Brics. China e Rússia estão no Conselho de Segurança das Nações Unidas e não fazem da reforma do mesmo uma linha relevante de suas políticas internacionais. Ao contrário, a China vê com muita reserva mudanças que possam levar Japão e Índia ao Conselho. O rechaço ao ingresso da Índia acaba por ser tornar uma oposição ao ingresso do Brasil já que ambos atuam como aliados nessa questão.

O crescente peso econômico da China na economia mundial faz com que suas posições sejam sempre consideradas ainda que o peso do país em organizações como o FMI e o Banco Mundial seja baixo. Apesar de não ser uma política oficial da China, sua importância econômica

fortalece a possibilidade de um G-2, EUA e China, sempre lembrado pelos analistas. Portanto, a redistribuição de poder em favor da China é produto da própria dinâmica do sistema internacional como resposta aos efeitos externos de suas políticas internas, não sendo urgente uma demanda por mudanças. Ao contrário, temendo ser vista como ameaça e podendo enfrentar retaliações que restrinjam seu crescimento econômico, a China procura se apresentar como um país pacífico e promotor das políticas de cooperação para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2008, p.3). Entretanto, a China ainda se coloca como um país em desenvolvimento, evitando assumir maiores responsabilidades na estabilidade da economia mundial, por exemplo, na questão monetária, e ao mesmo tempo procura se beneficiar das políticas permitidas às economias em desenvolvimento.

Essa situação dúbia de um Estado com peso crescente na economia mundial e ao mesmo tempo em desenvolvimento é geradora de conflitos tanto na relação com os países capitalistas desenvolvidos quanto com os países em desenvolvimento. No caso do Brasil, ressalta-se a contradição entre a busca de uma aliança com a China e os efeitos das políticas chinesas sobre a economia brasileira, primarização das exportações, perda de competitividade das exportações industriais em função do câmbio, crescente presença econômica da China nos vizinhos sul-americanos do Brasil, etc.

Apesar de ter uma cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a decadência russa na área econômica torna vital aumentar o peso nas instituições econômicas internacionais, inclusive através do ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC). Para o país essas arenas são importantes, pois fora do âmbito energético através do qual tem grande influência sobre os Estados europeus, nos demais setores econômicos, a Rússia é vulnerável. Nesse sentido, a Rússia declarou apoio ao pleito brasileiro de uma vaga no Conselho de Segurança, enquanto o Brasil apoiou o ingresso da Rússia na OMC<sup>5</sup>. Economicamente, a Rússia é um grande exportador de energia, apesar do caráter estratégico do produto e poder daí decorrente, sem mudar a sua estrutura econômica, o país deve ficar cada vez mais dependente das exportações para a União Europeia e para a China.

A demanda indiana por maior presença nas instituições internacionais é menos incisiva do que a brasileira. Dado o poder nuclear do país, a ascensão da China e as condições do tabuleiro geopolítico da região asiática, a importância da Índia é cada vez mais reconhecida e o país visto como um aliado estratégico para as grandes potências. Dentro desse contexto, o presidente Barack Obama declarou o apoio dos Estados ao ingresso da Índia como membro permanente do Conselho de Segurança, posição que consolida a relação estratégica entre os dois países iniciada no governo George Bush com o acordo sobre cooperação nuclear negociado em 2006, que pôs fim ao isolamento nuclear da Índia mesmo sem a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. A candidatura do país ao Conselho de Segurança das Nações Unidas também é apoiada pela Rússia<sup>6</sup>. Em termos econômicos, a Índia ainda está iniciando o seu processo de transformação econômica, mas aparece bem posicionada em setores econômicos importantes como a indústria farmacêutica e TI.

5 <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,russia-apoia-brasil-em-pleito-por-vaga-no-conselho-de-seguranca-da-onu,721042,0.htm>

6 <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/848842-presidente-russo-apoia-india-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml>

O Brasil é o grande demandante de uma redistribuição do poder em escala mundial através de modificações nas instituições internacionais. E, nesse sentido, é o maior interessado que o agrupamento BRICS funcione como um espaço de concertação e definição de uma agenda comum para a reforma dos organismos internacionais. O Brasil espera que suas posições encontrem respaldo nos demais países da aliança tornando viável um programa de reforma institucional que o Brasil não tem condições de levar a cabo sozinho por ter recursos escassos de poder. O agrupamento BRICS deve ser um instrumento de fortalecimento do *soft power* brasileiro ao mesmo tempo em que é um espaço para a diplomacia brasileira exercitar seu poder de persuasão e convencimento para promover a convergência entre posições díspares de países com diferentes perfis de inserção internacional. Nesse sentido, o ingresso da África do Sul é positivo para o Brasil, pois é um país com características mais próximas da brasileira e tende a acompanhar várias posições brasileiras relacionadas ao desenvolvimento e à cooperação Sul-Sul.

## 5. Conclusão

Luttwak escrevia nos anos 1990 sobre a rivalidade entre os Estados:

“Essa nova versão da antiga rivalidade entre Estados chamei de geoeconomia. Nela, o capital de investimento para a indústria fornecido e orientado pelo Estado equivale ao poder de fogo; o desenvolvimento de produtos subsidiados pelo Estado é o equivalente da inovação armamentícia; e a penetração de mercado apoiada pelo Estado substitui as bases e as guarnições militares em território estrangeiro, assim como a influência diplomática” (LUTTWACK, 2001, p.160)

E ainda:

“Na política tradicional, os objetivos são assegurar e ampliar o controle físico do território, e ganhar influência diplomática sobre governos estrangeiros. O objetivo geoeconômico correspondente não é atingir o mais alto padrão de vida possível, mas conquistar ou proteger papéis desejáveis na economia mundial.” (LUTTWACK, 2001, p. 164).

Essa lógica de centrar a estratégia do Estado no âmbito econômico e adotar políticas de promoção do desenvolvimento que altere a inserção internacional do país foi praticada de forma generalizada pelos Brics. O que significa que até esse momento, a lógica concorrencial predominou na interação econômica entre esses países, eles estavam disputando espaços no mercado internacional, seja através da promoção de suas exportações ou da atração dos fluxos internacionais de capitais. Nesse sentido, cabe perguntar em que medida esses países, que eram concorrentes e buscavam se beneficiar das estratégias de inversão do setor financeiro internacional, conseguirão forjar uma aliança com uma proposta comum, inclusive para ditar regras para o mercado financeiro, cujas regras anteriormente seguiam e ditavam os padrões de concorrência interestatal para o desenvolvimento.

A tendência é aumentar a capacidade desses países de introduzir temáticas comuns nos debates das instituições internacionais, por exemplo, as políticas de desenvolvimento e cooperação Sul-Sul. As políticas de promoção do desenvolvimento serão legitimadas no interior

das organizações internacionais, assim como a cooperação Sul-Sul. Entretanto, é improvável que os BRICS convirjam em relação ao comercial internacional, ao mercado monetário, energia nuclear, entre outros. De todo modo, o encaminhamento da relação entre os países do grupo dependerá da trajetória da economia chinesa, quanto maior a China e seu peso na economia mundial vis-à-vis os países dos Brics, maiores serão as dificuldades de se construir uma aliança entre economias emergentes. A recuperação da economia mundial também afrouxaria os laços políticos entre os países e reforçaria a retomada da concorrência por recursos e por uma nova inserção econômica internacional.

O BRICS é uma novidade tanto em relação à política externa brasileira quanto às alianças Sul-Sul para redefinição da ordem internacional. Entretanto, é improvável que seja capaz de modificar as instituições internacionais ou definir um projeto de reforma para o sistema econômico internacional, pois há diferenças insuperáveis nos objetivos dos países em questão, porque ao terem se expandido beneficiando-se do *status quo*, há divergências significativas sobre o que deve ser alterado na ordem econômica internacional.

## 6. Referências

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo, Boitempo, 2008.

CARMO, Corival Alves do. Rússia e China: contrastes na inserção econômica internacional. In: PECEQUILLO, Cristina (org.). **A Rússia: desafios presentes e futuros**. Curitiba, Juruá, 2011.

HUISSOUD, Jean-Marc; MUNIER, Frédéric (coord.). **La Guerre Économique**. Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

HURRELL, Andrew *et alli*. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro, FGV, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo, Paz e Terra, 2009.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. **A China constrói uma parceria estratégica com a África**. 2008. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/eventos/conferencia/pdfs-conferencia-china/pdf\\_amaury\\_porto\\_de\\_oliveira](http://www.funag.gov.br/eventos/conferencia/pdfs-conferencia-china/pdf_amaury_porto_de_oliveira)

O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. **Global Economics Paper 66**, November 2001. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/building-better-doc.pdf> Acesso em: 29/06/2011.

PECEQUILLO, Cristina; CARMO, Corival Alves do. **O Status da Rússia na Política Internacional: de Superpotência a Emergente?** 7º Encontro da ABCP, Recife-PE, 2010. Disponível em: [http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/9\\_7\\_2010\\_20\\_58\\_50.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/9_7_2010_20_58_50.pdf). Acesso em 19/09/2010.

**PRESIDENTE russo apoia Índia no Conselho de Segurança da ONU**. 21/12/2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/848842-presidente-russo-apoia-india-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml>. Acesso em: 29/06/2011

SAMARCO, Christiane. **Rússia apoia Brasil em pleito por vaga no Conselho de Segurança da ONU**. 18/05/2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,russia-apoia-brasil-em-pleito-por-vaga-no-conselho-de-seguranca-da-onu,721042,0.htm>. Acesso em: 29/06/2011

WILSON, Dominic; STUPNYTSKA, Anna. The N-11: More Than an Acronym. **Global Economics Paper 153**, Março 2007. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/BRICs-Chapter11.pdf>. Acesso em: 29/06/2011

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. DreamingWith BRICs: The Path to 2050. **Global Economics Paper 99**, October 2003. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>. Acesso em: 29/06/2011.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: the unusual origins of America's World Role**. Princeton, Princeton University Press, 1998.