



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Isabela Nunes Franciscon

**DIVERGÊNCIA DE INTERESSES NO ÂMBITO DO BRICS: Possibilidades e
Limitações Para a Concretização dos Objetivos de Política Externa do Brasil no Cenário
Internacional**

Brasília
2016

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Isabela Nunes Franciscon

**DIVERGÊNCIA DE INTERESSES NO ÂMBITO DO BRICS: Possibilidades e
Limitações Para a Concretização dos Objetivos de Política Externa do Brasil no Cenário
Internacional**

Monografia apresentada à Banca
Examinadora do Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de Brasília
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Pires de
Campos

Brasília
2016

Isabela Nunes Franciscon

**DIVERGÊNCIA DE INTERESSES NO ÂMBITO DO BRICS: Possibilidades e
Limitações Para a Concretização dos Objetivos de Política Externa do Brasil no Cenário
Internacional**

Monografia apresentada à Banca
Examinadora do Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de Brasília
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília (orientador)

Prof. Dr. Pio Penna Filho

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

“Verifica-se, em pouco tempo, que, se o ideal da ordem “multilateral” não se realiza, muito menos se realiza o de uma ordem unilateral, comandada pelos EUA [...] Para simplificar, desde o fim da Guerra Fria, mas especialmente na entrada do século XXI, existe uma demanda de ordem e não está claro quem vai produzir a oferta. A ideia de um mundo sem rumo, à deriva, marcado por impasses, sem perspectivas claras, se espalha”

(FONSECA JÚNIOR, 2012, p. 15)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender de que maneira a divergência de interesses entre os países membros da coalizão BRICS (composta por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) impactaram negativamente na concretização das metas de política externa brasileira. Para tanto, foram consideradas as diretrizes de política externa definidas pelo governo Lula (2003-2010) e seguidas pelo governo Rousseff durante seu primeiro mandato (2011-2014). As noções de cooperação sul-sul e de coalizão foram as duas ferramentas analíticas utilizadas para contextualizar e melhor compreender os fenômenos em apreço. O estudo apresenta, em sua estrutura, o processo de formação do BRICS e o propósito desse agrupamento; e em seguida, explana os objetivos de política externa dos governos Lula e Rousseff no que tange a cooperação sul-sul, e mais especificamente, os BRICS. Por fim os mencionados objetivos serão contrastados com o posicionamento do grupo BRICS como um todo e com os interesses de cada país-membro, nas mais diversas temáticas da agenda internacional. Conclui-se que, excetuando-se a questão da reforma do ordenamento financeiro internacional, o BRICS enfrenta dificuldades para se coordenar, o que consequentemente limita a consolidação dos objetivos de política externa brasileiros. E, por outro lado, conclui-se também que a associação com os BRICS foi útil para que o Brasil alcançasse maior projeção de poder no cenário internacional.

Palavras-chave: BRICS, coalizão, cooperação sul-sul, governos Lula e Rousseff, ordem internacional, política externa brasileira.

ABSTRACT

This essay's objective is to comprehend how the divergence of interests between the BRICS's coalition member countries (compounded by Brazil, Russia, India, China and South Africa) negatively affected the attainment of the Brazilian government foreign policy goals. Therefore, it was taken into account the foreign policy guidelines defined by Lula's government (2003-2010) and followed by Rousseff's government during its first mandate (2011-2014). The notions of south-south cooperation and of coalition were the two analytical tools used to contextualize and better understand the phenomenon in appreciation. The study presents, in its structure, the process through which the BRICS was formed and the group's purposes; and next it expounds Lula and Rousseff's governments foreign policy objectives regarding south-south cooperation and, more specifically, the BRICS. Lastly, those mentioned objectives will be contrasted with the BRICS group's positioning as a whole and with each member country's interests, in relation to a variety of themes concerning the international agenda. It is concluded that, with exception of the international financial order's reform, the BRICS's members face reasonable difficulties to coordinate themselves, which consequently limits the Brazilian foreign policy's goals consolidation. And, on the other hand, it is also concluded that the association with the BRICS was useful to Brazil to reach greater power projection in the world scenario

Key words: BRICS, coalition, south-south cooperation, Lula's government, Rousseff's government, international order, Brazilian foreign policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------------------|--|
| AGNU | Assembleia Geral das Nações Unidas |
| BASIC | Grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China |
| BIRD | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| BM | Banco Mundial |
| BNDES | Banco Nacional do Desenvolvimento |
| BRIC | Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China |
| BRICS | Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul |
| COP-15 | 15ª Conferência das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas |
| COP-17 | 17ª Conferência das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas |
| CS | Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas |
| CSS | Cooperação Sul-Sul |
| CTPD | Conferência Sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| G-4 | Grupo formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão |
| G-6 | Grupo formado pelas seis maiores economias mundiais |
| G-7 | Grupo formado pelas sete maiores economias mundiais |
| G-8 | Grupo formado pelo G-7 acrescido da Rússia |
| G-20 | Grupo formado por países emergentes junto à OMC |
| comercial | |
| G-20 | Grupo formado pelas dezenove maiores economias mundiais e a União Europeia |
| financeiro | |

| | |
|-----------------|---|
| G-77 | Grupo formado por 77 países em desenvolvimento |
| IBAS | Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| NBD | Novo Banco de Desenvolvimento |
| NEPAD | <i>New Partnership for Africa's Development</i> |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPA | Operação Pan-americana |
| PE | Política externa |
| PEI | Política Externa Independente |
| TNP | Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares |
| UNCTAD | Conferências das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento |

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Taxa de Variação Anual do PIB de África do Sul, Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos da América, Índia, Japão e Rússia Entre os Anos de 2000 a 2014..... | 13 |
| Gráfico 2: Variação do PIB (em Dólares) da África do Sul, Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos da América, Índia, Japão e Rússia Entre os Anos de 2000 a 2014 | 45 |
| Tabela 1: Ranking dos Dez Países com as Maiores Populações em 2014 e a Posição da África do Sul..... | 15 |
| Tabela 2: Ranking dos Dez Países de Maior Área e a Posição da África do Sul..... | 15 |
| Tabela 3: Classificação dos Regimes Políticos de África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia segundo a Freedom House..... | 40 |
| Tabela 4: Porcentagem do PIB da Alemanha, África do Sul, Brasil, China, Estados Unidos da América, Índia, Japão e Rússia Investido em Gastos Militares em 2014..... | 44 |
| Tabela 5: Ranking das Dez Maiores Economias Mundias em 2014 e a Posição da África do Sul..... | 44 |
| Tabela 6: Porcentagem do Consumo de Energia Proveniente de Combustíveis Fósseis e de Fontes Renováveis da África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia no Ano de 2012 | 53 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. Introdução | 1 |
| 2. Coalizões e Cooperação Sul-Sul: Formação Histórica e Conceitos | 5 |
| 3. O Processo de Constituição dos BRICS Como Entidade Política-Diplomática e Seus Propósitos | 12 |
| 3.1 BRICS: de Sigla Financeira a Coalizão de Cooperação Sul-Sul | 12 |
| 3.2. As Reuniões de Cúpula dos BRICS de 2009 a 2014 e a Inclusão da África do Sul..... | 18 |
| 4. BRICS e a Política Externa dos Governos Lula (2003-2010) e Rousseff (Primeiro Mandato, 2011-2014) | 24 |
| 4.1. Antecedentes, Históricos e Diretrizes Gerais da Política Externa para a Cooperação Sul-Sul Definida pelo Governo Lula (2003-2010) | 25 |
| 4.2. A Coalizão BRICS Nos Objetivos de Política Externa do Governo Lula (2003-2010) | 35 |
| 5. Divergência de Interesses no Âmbito do BRICS: Possibilidades e Limitações para a Concretização dos Objetivos de Política Externa do Brasil no Cenário Internacional ... | 39 |
| 5.1. Breve Panorama Acerca da Diversidade de Características entre os BRICS | 39 |
| 5.2. Conquistas e Dificuldades de Concretização dos Objetivos de Política Externa do Brasil no Âmbito Mundial a Partir da Coalizão BRICS | 48 |
| 5.2.1. Ordenamento Comercial e Financeiro..... | 48 |
| 5.2.2. Ordenamento Ambiental | 51 |
| 5.2.3. Ordenamento na Área de Segurança | 54 |
| 5.2.4. Democratização do Ordenamento Político e o Assento Permanente no Conselho de Segurança | 55 |
| 5.2.5. Promoção do Poder Brando Brasileiro por Meio dos BRICS | 56 |
| 6. Conclusão | 59 |
| Referências Bibliográficas | 63 |

1. Introdução

A ideia de unir Brasil, Rússia, Índia e China sob uma sigla foi exposta pela primeira vez em 2001, no artigo *Building Better Global Economic BRICs*, de autoria de Jim O'Neill economista chefe da Goldman Sachs, um banco de investimentos internacionais. O objetivo de O'Neill era simplesmente elaborar projeções acerca da economia internacional a fim de determinar quais países tenderiam a apresentar maior crescimento econômico no longo prazo (SILVA, 2013). A partir dessa análise, a Goldman Sachs pretendia apontar para seus clientes onde estariam as melhores oportunidades de investimento no longo prazo. Contudo, o acrônimo BRIC não ficou limitado a esse contexto, estabelecendo-se como uma ferramenta analítica utilizada também pelas comunidades acadêmica e jornalística. Ademais, passou-se a atribuir aos quatro países um potencial transformador do cenário internacional (FONSECA JÚNIOR, 2012).

No dia 16 de junho de 2009, na cidade de Ecaterimburgo, na Rússia, os líderes dos quatro países reuniram-se e formalizaram o grupo como uma entidade política-diplomática (REIS, 2012). Provavelmente foi a primeira vez que uma coalizão de países se formou com base em uma sugestão teórica. Cabe questionar se os BRIC teriam se instituído antes de ocorrer um processo de consolidação da análise de Brasil, Rússia, Índia e China em conjunto (FONSECA JÚNIOR, 2012). A África do Sul foi incluída no agrupamento por ocasião da III cúpula dos BRICS, realizada em Sanya, na China, em 2011, a partir de uma decisão política dos demais países membros da coalizão. Cabe destacar que em momento algum a Goldman Sachs previu um crescimento econômico que justificasse a inserção do país africano no grupo (SILVA, 2013).

A ideia de que a união entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul decorreu do desejo de cada um desses países de exercer maior protagonismo e influência no âmbito do ordenamento internacional (SILVA, 2013) é um ponto de partida da presente pesquisa. Na década de 2000, houve um deslocamento do centro dinâmico de crescimento econômico, dos Estados Unidos da América para a Ásia – notadamente a China –, bem como uma difusão do poder econômico para os países periféricos. Porém, a estrutura das instituições multilaterais supranacionais fundadas ao final da Segunda Guerra Mundial – tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – não acompanharam as mudanças na esfera da economia internacional, e, portanto, não seriam representativas da distribuição de poder global atual (FONSECA JÚNIOR, 2012).

É nesse contexto que o surgimento dos BRIC como um grupo político deve ser interpretado: uma tentativa de produzir uma nova ordem de contorno mais multipolar, por meio de uma coalizão. Ainda, considerando que cada um dos países dos BRICS, agindo isoladamente, não seria capaz de fazer valer seus interesses de forma que julgassem satisfatória, a coalizão seria também uma forma de conferir maior legitimidade e peso aos seus objetivos nacionais. Contraditoriamente, é nesse fato que está uma das maiores limitações da atuação do grupo: muitas vezes seus interesses não coincidem; e quando convergem não é simples encontrar maneiras de concretizá-los com que todos concordem (SILVA, 2013).

Os dados apresentados por Desiderá Neto (2014) exemplificam muito bem essa questão. O autor contabilizou e classificou o voto dos países dos BRICS no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) entre os anos de 2003 a 2010. A AGNU foi escolhida pois, segundo o autor (2014), entre os órgãos do sistema ONU, esse é o fórum mais plural, constituído por todos os países membros das Nações Unidas, sendo que todos têm direito a um voto de mesmo peso. A AGNU, todos os anos, aprova centenas de resoluções, bem como produz estudos e recomendações tangentes às mais diversas temáticas concernentes à agenda internacional – política, econômica, social, cultural, educacional e de saúde. Portanto, devido a essa diversidade de objetos, o voto dos países nesse fórum pode ser tomado como um bom indicador do seu perfil de política externa (DESIDERÁ NETO, 2014).

Desiderá Neto (2014) classificou como convergentes todos os votos iguais para uma resolução – sim, não ou abstenção –; e como divergente a existência de pelo menos um voto de um dado país do grupo diferente do voto dos demais. Após o tratamento dos dados, ele demonstrou que para o período considerado, a média de divergência da coalizão foi de 38%, de um total de 590 votações (calculada a partir da porcentagem de divergência de cada um dos anos). Em 33% das vezes em que não houve alinhamento entre o grupo, o país responsável pelo voto diferente foi a Rússia; em 23% das vezes foi a Índia; em 12%, o Brasil; em 3%, a China; e em 1%, a África do Sul. Consideradas como dupla, a Índia e a Rússia responderam ainda por mais 10% dos casos.

Ademais, o autor também analisou quais foram os temas geradores de desacordo. Para a Rússia, as categorias “questão nuclear” e “Palestina e Oriente Médio”, levaram, respectivamente, a 39% e a 37% dos votos desalinhados. No caso da Índia, 62% das ocorrências corresponderam à “questão nuclear”, e nas demais o tema de divergência foi “controle de armas” e “direitos humanos”. O Brasil e a China divergiram do bloco em relação

à categoria “direitos humanos”: 90% das vezes para o Brasil (o restante na categoria “sistema ONU”) e 57% para a China (o restante nas categorias “controle de armas” e “questão nuclear”). Por fim, a África do Sul discordou do bloco nas categorias de “comércio” e “desenvolvimento” (DESIDERÁ NETO, 2014).

A partir dessa problemática do desalinhamento entre os países dos BRICS, coloca-se a questão de quais seriam as reais possibilidades para que o Brasil pudesse executar seus objetivos de política externa por meio da coalizão. Assim, o objetivo do presente trabalho é identificar as limitações para a concretização dos interesses brasileiros, no âmbito do BRICS, devido à divergência de interesses de cada um dos países membros do grupo. A análise abarca os períodos do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).

Na concepção da estrutura textual, identificou-se primeiramente os objetivos de política externa formulados pelo governo de Lula em relação aos BRICS; para posteriormente compará-los com os posicionamentos do bloco BRICS como um todo e com os objetivos de política externa individuais dos demais países do grupo, tomando-se como base os argumentos e conclusões apontados pela literatura especializada. Em relação ao primeiro mandato do governo Rousseff, considerou-se que a presidente seguiu os mesmos objetivos de política externa do governo Lula.

Não se deve considerar que a única variável capaz de influenciar o nível de coesão entre os BRICS seja a convergência ou divergência de interesses entre os seus países membros. Por exemplo, ao analisar a cooperação sul-sul no âmbito da política externa dos governos de Jânio Quadros, João Goulart, Ernesto Geisel e Luís Inácio Lula da Silva, Leite (2011), utilizou duas variáveis: o quadro sistêmico internacional e os condicionantes domésticos. Ainda, é possível utilizar outras categorias de análise, tais como as dificuldades de converter objetivos vagos em planos práticos e de distribuir responsabilidades entre os países do grupo; o contexto regional de cada país; restrições financeiras; o número reduzido de diplomatas; e a incapacidade de dados países de formular políticas públicas e conduzir negociações complexas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Contudo, o foco dessa pesquisa é a divergência de interesses, sendo essa a limitação específica que se pretende explorar. Outras limitações serão avaliadas de forma secundária.

A revisão bibliográfica (ou de literatura) será o método utilizado para cumprir o propósito deste estudo. De acordo com Taylor (2007) a revisão de literatura consiste em uma compilação, classificação e avaliação do que os estudiosos afirmam e concluem acerca de um

determinado tópico. Nesse sentido, o propósito seria transmitir ao leitor as ideias e os conhecimentos estabelecidos em relação a temática em apreciação, bem como apontar tanto os aspectos positivos quanto os negativos da literatura analisada como um todo. Em outras palavras, através do método de revisão bibliográfica, pretende-se apresentar um panorama geral e uma avaliação crítica quanto à literatura a respeito de um determinado objeto de pesquisa (TAYLOR, 2007).

O desenvolvimento do presente texto foi estruturado em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção ocupa-se de definir os conceitos de cooperação sul-sul e de coalizão, ferramentas analíticas úteis para melhor compreender a instituição do BRICS e os objetivos de política externa do Brasil. A terceira seção apresentará o processo de formação dos BRICS e o porquê de sua existência. Já a quarta seção faz um apanhado da cooperação sul-sul ao longo da história da política externa brasileira, com o intuito de entender a formação das linhas gerais da política externa do governo Lula e Rousseff em relação à essa modalidade de cooperação. Ademais, serão detalhados os fins específicos da política externa brasileira relativa aos BRICS. Com base no arcabouço construído ao longo do estudo, a quinta seção se propõe a executar o objetivo central dessa pesquisa: comparar os objetivos do Brasil com o posicionamento do bloco BRICS e de cada um dos países membros da coalizão, a fim de verificar as possibilidades de promoção dos interesses brasileiros por meio do agrupamento. Por fim, a sexta seção apresentará as conclusões dessa pesquisa.

2. Coalizões e Cooperação Sul-Sul: Formação Histórica e Conceitos

A expressão cooperação sul-sul (CSS) tem sido amplamente utilizada por diferentes atores – governos, organizações internacionais e entidades da sociedade civil – para se referir às variadas relações entre países em desenvolvimento, tais quais formação de coalizões de geometrias múltiplas, barganha coletiva em negociações multilaterais, arranjos regionais de integração, assistência para o desenvolvimento, compartilhamento de experiências políticas, trocas comerciais e investimentos (LEITE, 2012). Não há, dessa forma, um único entendimento do que seria CSS, sendo incutido diferentes significados. Segundo Leite (2012), haveria um único consenso entre as diferentes definições de CSS: a alusão a relações entre países em desenvolvimento. Nesse contexto de imprecisão, essa subseção se propõe a explicar a formação histórica da CSS, bem como apresentar a definição que será utilizada neste trabalho. Ademais, será apresentado o conceito de coalizão, bastante utilizado para classificar o BRICS.

De acordo com Silva (2010), a origem da CSS remonta à época da Guerra Fria, na esteira da formação da ideia de terceiro mundo – composto por países subdesenvolvidos – e na suposta necessidade de ajudá-los a se desenvolverem, com o objetivo de combater a expansão do comunismo. A cooperação internacional para o desenvolvimento passou, dessa forma, a desempenhar um papel central no âmbito da política externa dos países desenvolvidos – notadamente os Estados Unidos da América (EUA), os países da Europa Ocidental e o Japão – para a promoção de seus modelos de capitalismo. (MILANI; CARVALHO, 2013). Nesse contexto, se por um lado o grupo de países considerados de terceiro mundo era bastante heterogêneo; por outro lado, classificar todos eles nessa categoria lhes deram uma identidade comum: eram países que lutavam para superar seu legado colonial e que eram pressionados para se posicionar entre o capitalismo ou o comunismo em meio à Guerra Fria (SILVA, 2010).

O compartilhamento de interesses entre os países em desenvolvimento e os potenciais benefícios mútuos advindos da cooperação foram os fatores que propiciaram a criação de estruturas de CSS. Ao longo do tempo esses países perceberam que estariam em melhor situação se agissem em conjunto em detrimento de se alinharem a uma das grandes potências da época – os EUA e a União Soviética – e dessa forma, a CSS emergiu no cenário internacional, constituindo-se em uma instância de mobilização de articulação política e de barganha coletiva (SILVA, 2010). Assim, em meio aos movimentos de descolonização, os

países do Sul passaram a se identificar como um grupo cujo intuito seria lutar pelo seu desenvolvimento e defender sua soberania e autonomia (LEITE, 2012).

Em 1955, foi realizada em Bandung, na Indonésia, a primeira conferência de países da Ásia e da África. Esse evento foi bastante relevante para o estabelecimento da cooperação política entre países em desenvolvimento, com o propósito de combater as diferentes formas de colonialismo e de dominação ocidental. Ademais, a partir de então também se desenvolveram posturas diplomáticas de distanciamento das grandes potências, o que culminou no Movimento Não Alinhado (MNA), formalmente instituído em 1961, em Belgrado. Ainda, pode-se citar como importantes iniciativas de CSS a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) – a primeira ocorreu em 1964 –, e na década de 70, o estabelecimento do G-77 no âmbito da Organização das Nações Unidas e o consequente manifesto por parte dos países em desenvolvimento por uma Nova Ordem Econômica Internacional (MILANI; CARVALHO, 2013).

Nessa primeira fase, a CSS ficou limitada à união dos países do Sul contra ao imperialismo e favorável ao pacifismo, ao multilateralismo, à autodeterminação e à igualdade, embora já a partir de Bandung fosse manifesta a vontade de se promover a cooperação econômica e técnica entre esses países. Na sequência, a UNCTAD postulou o comércio internacional como um instrumento de desenvolvimento econômico, enquanto o G-77 procurava formar uma barganha coletiva em oposição aos países economicamente mais avançados. Outro importante marco da CSS, ocorrido em 1978, foi a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), organizada pela Assembleia AGNU da qual participaram cento e trinta e oito países. Na ocasião, foi adotado o Plano de Buenos Aires, cujo objetivo era promover a CTPD. Em linhas gerais, o documento afirmava a necessidade de os países em desenvolvimento compartilharem suas informações, técnicas e experiências e de concretizarem oportunidades de cooperação (LEITE, 2012).

Já na década de 1960 foram instituídas organizações de CSS como o Mercado Comum da América Central (1960), a União Africana (1963) e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (1967). Contudo, a baixa complementaridade entre as economias dos países em desenvolvimento limitou uma satisfatória efetivação da cooperação na área econômica. Ainda, haviam limitações tecnológicas – relacionadas a meios de transporte e comunicação – e financeiras; e que obstruíam também a cooperação no âmbito dos arranjos institucionais (LEITE, 2012). Dessa forma, durante esse primeiro período de CSS, que perdurou por mais

de trinta anos, os países em desenvolvimento não atingiram o progresso econômico e a independência política que almejavam (SILVA, 2010).

Em seguida, como consequência dos choques do petróleo na década de 1970, houve uma crise econômica global. Ocorreu uma alta nas taxas de juros ao redor de todo o mundo e a maioria dos países em desenvolvimento sofreram com o consequente aumento da dívida externa e da inflação (consequência da alta do preço do petróleo). A crise da dívida externa reduziu significativamente a cooperação entre os países considerados do terceiro mundo pois precisaram se concentrar em seus problemas domésticos e em uma série de reformas exigidas pelas instituições financeiras internacionais para que tivessem acesso a financiamento externo (SILVA, 2010). Ainda, em meio à emergência de um novo modelo de desenvolvimento, neoliberal, os países em desenvolvimento passaram a competir entre si para receberem tais investimentos externos (LEITE, 2012) e tiveram que lidar com as consequências dessas reformas – tais como o aumento da pobreza e da desigualdade. Nesse contexto, houve uma desmobilização da CSS, fase que durou cerca de vinte anos (SILVA, 2010). Por fim, o desmantelamento da União Soviética esgotou uma diretriz central do movimento terceiro mundista: o não alinhamento (LEITE, 2012).

A revitalização da CSS após esse período de declínio ocorreu em meio à emergência do multilateralismo após o final da Guerra Fria. Depois de décadas de antagonismo entre Leste e Oeste, houve um renascimento da cooperação internacional a nível global. Porém, a provisão dessa cooperação seguiu demasiadamente dominada pelo Norte, consistindo basicamente de ajuda prestada pelo Norte para o Sul. Além disso, essa assistência era baseada nas experiências do Norte e nas teorias *mainstream* lá formuladas. Esse assistencialismo não alcançou os resultados desejados em termos de desenvolvimento, e dessa forma, houve um grande desapontamento com os modelos tradicionais de cooperação, o que gerou um desejo por novos e mais efetivos moldes (SILVA, 2010). Havia então uma insatisfação generalizada com os programas de ajuste estrutural preconizados pelos países desenvolvidos e por instituições como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) para lidar com a crise da década de 1980 (LEITE, 2012).

Assim, no começo da década de 2000 iniciou-se uma nova fase de CSS. Além da já mencionada decepção com a cooperação Norte-Sul, pode-se citar outro relevante fator que contribuiu para isso: a recuperação econômica e os ganhos sociais por parte de alguns países em desenvolvimento – como por exemplo, Brasil, México, Índia e África do Sul – e que segundo alguns autores se tornaram líderes políticos em suas regiões. A auto percepção de

cada um desses países quanto à sua força individual, os levou a se unirem para formarem blocos multilaterais de barganha internacional, como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e os BRICS (SILVA, 2010). Silva (2010) aponta o G-20¹ como um caso exemplar: no âmbito da Organização do Comércio, esse grupo de países em desenvolvimento se uniu para negociarem questões que os interessavam, como a redução dos subsídios agrícolas.

Além da união de potências emergentes, essa nova fase também é marcada pela busca de novos modelos de desenvolvimento – como os mencionados acima. Nesse contexto, destacam-se a atenção ao desenvolvimento social – ilustrada pelos esforços para a execução dos Objetivos do Milênio² – (LEITE, 2012), o papel renovado do Estado na promoção do desenvolvimento, o ideal de horizontalidade e reciprocidade nas relações de cooperação, e a busca de soluções baseadas nas identidades comuns e nas próprias experiências dos países do Sul. Também são características da atual etapa de CSS o pressuposto de que os países em desenvolvimento devem se vincular para lutar por reformas de governança global no âmbito de instâncias multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o BM e o FMI (MILANI; CARVALHO, 2013).

Narlikar (2010, *apud* MILANI; CARVALHO, 2013) chama atenção para o fato de que nesse processo as potências emergentes buscam realizar seus próprios interesses, tais como a obtenção de recursos energéticos, o aumento da exportação de seus recursos agrícolas e de seu poder brando. Dessa forma, pode-se entender que essa nova fase da CSS surge atrelada ao papel renovado dos países emergentes e em desenvolvimento no âmbito do cenário internacional. (MILANI; CARVALHO, 2013). Por outro lado, cabe destacar que a terceira fase atribuída à CSS ainda conserva importantes traços da primeira, notadamente a função de instrumento de fortalecimento político do Sul (SILVA, 2010).

Com base no que foi apresentado acerca do histórico da CSS, pode-se concluir, conforme aponta Bruno Pino (2012, p. 274 *apud* MILANI; CARVALHO, 2013), que essa modalidade de cooperação se constitui de duas dimensões:

[...] uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. A outra dimensão mais

¹ A formação e relevância do G-20 serão melhor explanadas na quinta seção

² Com base em grandes conferências e encontros ocorridos no âmbito da ONU, em setembro de 2000 líderes do mundo todo se reuniram em Nova York para lançar a Declaração do Milênio da ONU. A partir desse documento os países se comprometeram a realizar uma parceria a nível mundial afim de reduzir a pobreza extrema. Para isso foram definidos oito objetivos mais específicos que ficaram conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, s.d.)

técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos tecnologia e *know how*.

Versieux e Campos (2015), também entendem que a CSS possa ser dividida nessas duas vertentes: concertação política e para o desenvolvimento. Ambas constituem em diferentes estratégias de inserção internacional e com objetivos distintos. A CSS para o desenvolvimento seria a soma das interações entre os países em desenvolvimento com o intuito de fomentar o seu desenvolvimento econômico, social e político. Já a CSS política, que será melhor explorada ao longo deste trabalho, consiste em uma diversidade de interações internacionais incluindo, por exemplo, relações bilaterais, multilaterais e a formação de blocos de votação no âmbito de instituições supranacionais, como o G-77 e o G-20. Os grupos regionais de concertação política também são outra forma de CSS política – como o MERCOSUL, União Africana, Associação das Nações do Sudeste Asiático, entre muitas outras. Ainda, uma outra modalidade de CSS política é a inter-regional, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a Cúpula América do Sul-África, a Cooperação Econômica para a Ásia e o Pacífico e os BRICS.

Assim, para o objetivo do presente trabalho, convém entender e utilizar o conceito de CSS política: a união e a formação de coalizões por parte de países em desenvolvimento, com o intuito de barganhar no cenário internacional em prol de seus interesses. Como explicado por Leite (2011), a vulnerabilidade dos países do Sul global ocorre devido à desigual distribuição de poder a nível mundial, o que interfere em seu comportamento: considerando que seus recursos econômicos e militares, individualmente, não afetam a conduta dos países mais desenvolvidos, o poder de cada país em desenvolvimento, de forma isolada, é limitado.

Dessa maneira, a unidade dos países do Sul seria resultado, por um lado, dos fatores objetivos acima apresentados, e por outro lado, de fatores subjetivos. Esses fatores subjetivos consistiriam no compartilhamento de uma identidade comum e do entendimento de que o sistema econômico internacional é bastante desigual. Essa vulnerabilidade econômica limitaria as possibilidades de ação desses países já que se situam de forma desvantajosa em negociações multilaterais que envolvem países desenvolvidos; sendo por vezes constrangidos a abdicar de seus interesses. Nesse contexto, a cooperação política entre os países em desenvolvimento faz-se fundamental. As instituições criadas pelos países do Sul, como o BRICS, seriam importantes por constituírem-se foros periódicos de discussão, o que reduz custos burocráticos ao promover a articulação de posições e coordenação de políticas entre esses países (LEITE, 2011).

Por fim, cabe explicar nessa seção o conceito de coalizão. Originalmente a teoria das coalizões foi formulada para o estudo acerca de formação de governos em sistemas parlamentares. Contudo, aos poucos essa abordagem passou a ser utilizada para a compreensão de outros processos, incluindo-se as relações internacionais (NUNES DE OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2006). Devido ao domínio da perspectiva realista no estudo das relações internacionais, de início a teoria das coalizões era preterida. Assim, em um primeiro momento o foco consistia basicamente no estudo das coalizões militares (ou alianças militares) formadas durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, em um contexto de balança de poder (DESIDERÁ NETO, 2014).

A partir da década de 1980 foram elaborados os primeiros estudos que abordavam a formação de coalizões no âmbito de fóruns multilaterais, em meio a ascensão de estudos sobre os regimes internacionais pautados pelas teorias liberais institucionalistas. O objetivo principal era entender como que coalizões de países poderiam alterar o jogo político relativo às negociações nas quais são definidas as regras que orientam as atividades das instituições multilaterais (DESIDERÁ NETO, 2014). Nunes de Oliveira, Onuki e Oliveira (2006) também destacam como recorrentes no âmbito do estudo de coalizões internacionais a tentativa de estabelecer correlações entre categorias de coalizões e seu comportamento – estabilidade, estratégia, eficácia. Prevalece a tese de que coalizões temáticas ou setoriais são as mais efetivas.

Ainda, é relevante pontuar que os estudos acerca das motivações para que os países formem coalizões partem das mais diversas matrizes teóricas. Além das duas perspectivas mais tradicionais, o neorealismo e o liberalismo institucional, há também análises (i) construtivistas – que definem a dimensão de realidade intersubjetivas, a socialização e identidade como chaves para entender a constituição de coalizões –, (ii) organizacionais – calcadas na avaliação da diminuição de custos transacionais – e (iii) neoinstitucionalistas – focam no papel dos grupos de interesse e das instituições (NUNES DE OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2006). Ao longo da revisão de literatura que será apresentada, essa variedade de pontos de vista ficará manifesta.

Somente nos anos 2000 foram elaborados os primeiros estudos utilizando-se o conceito de coalizão para analisar especificamente a CSS, em um contexto de redistribuição do poder econômico no âmbito mundial e conseqüentemente de ascensão política das potências emergentes e das coalizões formadas por esses países (DESIDERÁ NETO, 2014). Desiderá Neto (2014), aponta como importante o estudo de Narkilar e Tussie (2003), acerca da

formação e atuação do G-20 para que posteriormente Narkilar (2010) desenvolvesse um conceito de coalização amplo que abarcasse as novas coalizões entre países em desenvolvimento. A autora então analisou o comportamento de Brasil, China e Índia em meio a negociações a fim de entender como esses países se utilizam das coalizões para atingir seus objetivos (DESIDERÁ NETO, 2014).

A partir dessa análise Narkilar (2010 *apud* DESIDERÁ NETO, 2014) definiu coalizões como um grupo de países que se unem a fim de atingir um objetivo comum. Ademais, a autora identificou dois tipos de coalizão: os blocos e as alianças. A categoria blocos se refere a coalizões formadas por países que se uniram devido a uma identidade comum ou crença compartilhada e que defendem uma mesma posição em relação a variados temas. A categoria aliança alude a coalizões formada por razões instrumentais, específicas, focadas em um problema em particular e que tendem a se desfazer com mais facilidade. Outra autora, Lima (2010, p. 164), define coalizões como uma tentativa de “articulação de posições comuns em arenas de negociação no plano global ou regional”.

Já Desiderá Neto (2014) optou por um conceito mais abrangente. Na perspectiva desse autor, coalizão seria um grupo de dois ou mais países que se vinculam a fim de coordenarem posições e atuarem conjuntamente em mecanismos multilaterais onde são negociadas as regras que orientam a governança global. Ainda, coalizões seriam um meio de somar recursos de poder visando aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns no curto ou no médio prazo. Para o objetivo deste trabalho, a definição de Desiderá Neto (2014) não é adequada: a atuação dos BRICS não se limita ao âmbito de fóruns multilaterais e ainda seus objetivos centrais são de longo prazo. A definição de Lima (2010) e a definição de bloco de Narkilar (2010) são as que melhor se aplicam.

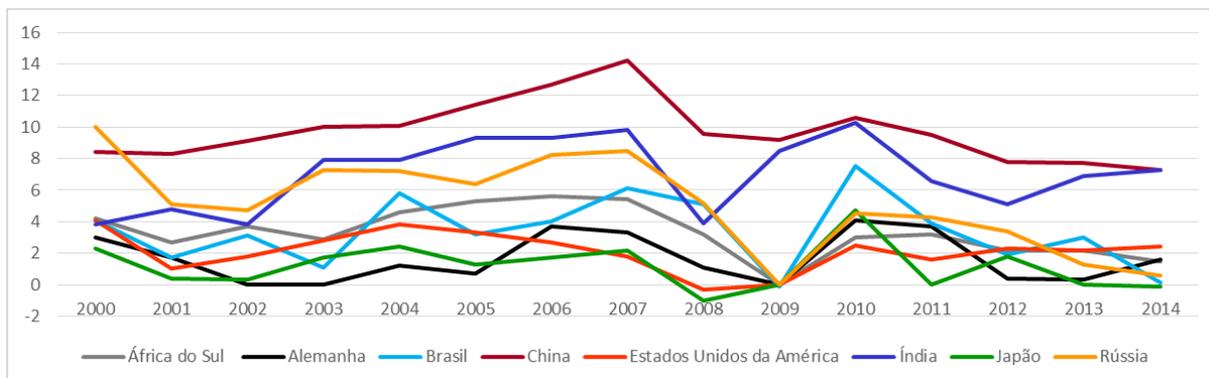
3. O Processo de Constituição dos BRICS Como Entidade Política-Diplomática e Seus Propósitos

A primeira subseção tem como objetivo descrever o processo de formação da coalizão BRICS, desde o estudo da Goldman-Sachs que afirma que Brasil, Rússia, Índia e China são os países emergentes com maior potencial de crescimento econômico, até a instituição do grupo como uma entidade política-diplomática. Ademais, a partir de uma análise de contexto histórico, evidencia-se o argumento disponível na literatura de que a identidade comum de países emergentes; e a aspiração por maior protagonismo no cenário mundial e por uma ordem internacional que reflita seu peso econômico são os dois principais fatores que unem os países dos BRICS. O intuito da segunda subseção é realizar um apanhado das reuniões de cúpula dos BRICS (até 2014, último ano do primeiro mandato de Rousseff) a fim de melhor detalhar o propósito da coalizão. Ademais, serão pontuados os motivos da inclusão da África do Sul no grupo

3.1 BRICS: de Sigla Financeira a Coalizão de Cooperação Sul-Sul

O acrônimo BRIC foi exposto pela primeira vez pelo economista chefe da Goldman-Sachs, Jim O'Neill, em seu artigo *Building Better Global Economic BRICs*, de 2001. Esse estudo foi o resultado de uma análise realizada por um grupo de investidores a fim de determinar as melhores oportunidades de investimento no mercado financeiro. Dessa forma, em seu artigo, a partir da elaboração de cenários comparativos entre as economias dos BRIC e do G-7, O'Neill previu que as economias de Brasil, Rússia, Índia e China cresceriam consideravelmente entre 2001 e 2011 – principalmente a da China. O gráfico a seguir ilustra os apontamentos de O'Neill. Ele mostra a taxa de crescimento (ou decréscimo) do PIB dos BRICS, EUA, Japão e Alemanha (primeiro, terceiro e quarto lugar, respectivamente no ranking mundial do PIB de 2014) entre os anos de 2000 a 2014 (THE WORLD BANK, s.d.). Verifica-se que na maior parte do período considerado China, Índia, Rússia e Brasil apresentaram maiores taxas de crescimento em comparação com os três outros países citados.

Gráfico 1: Taxa de Variação Anual do PIB de África do Sul, Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos da América, Índia, Japão e Rússia Entre os Anos de 2000 a 2014



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do *The World Bank*, s.d.

Percebe-se, portanto, que a ideia de classificar os quatro países sob o denominador comum de grande potencial de crescimento econômico não se originou no meio político e nem mesmo acadêmico, mas sim no meio de investidores financeiros (SILVA, 2013). Conforme aponta Fonseca Júnior (2012), o intuito da Goldman Sachs, na condição de grupo financeiro multinacional, era apontar para seus clientes quais seriam os melhores países para investir no longo prazo.

Na segunda análise, *Dreaming with BRICs: the Path to 2050*, lançada em 2003, o escopo do estudo foi ampliado. Foram realizadas previsões não apenas para o crescimento do PIB, mas também da renda per capita dos BRIC. Concluíram que já no ano de 2025 as economias dos BRIC poderiam corresponder a mais da metade do PIB dos países do G-6. E, em 2050, apenas as economias dos EUA e do Japão estariam entre as seis maiores do mundo. Entre os anos de 2004 e 2007, motivado pelo bom desempenho econômico dos BRIC, a Goldman Sachs continuou elaborando estudos afim de atualizar as projeções. Ademais, seguiram acrescentando novas perspectivas de análise, tais como a contribuição dos BRIC para o crescimento econômico mundial como um todo. É relevante destacar o caso da África do Sul: em momento algum a Goldman Sachs previu um crescimento econômico que justificasse a inserção do país africano no grupo (SILVA, 2013). Essa foi uma decisão de caráter político, depois que os líderes do BRIC institucionalizaram o grupo e será explanada com mais detalhes mais à frente.

Houve – e há ainda – críticas ao acrônimo, que aumentaram à medida em que ele foi ganhando maior visibilidade nas esferas acadêmica, econômica e política. Julgou-se desde a real possibilidade de crescimento econômico e influência do grupo como um todo, até a

inclusão de países específicos na sigla – principalmente Brasil e Rússia. Para os críticos, as análises da Goldman Sachs não haviam considerado adequadamente importantes fatores como as limitações de recursos naturais e demográficas, e dificuldades como corrupção, analfabetismo e instabilidade domésticas (SAPOVADIA, 2010 *apud* SILVA, 2013).

Além disso, conforme lembra Reis (2012) havia também outros acrônimos de ordem econômica criados com o mesmo intuito da sigla BRIC. Por exemplo, o N-11, *Next Eleven* – composto por Indonésia, Bangladesh, Egito, Irã, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Turquia e Vietnã -, concebido pela própria Goldman Sachs. Ainda, há o CIVETS – Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul –, criado pelo HSBC, e o VISTA – Vietnã, Indonésia, África do Sul, Turquia e Argentina –, proposto pelo *BRICs Economic Research Institute of Japan*. Segundo a autora, caso os BRIC não tivessem se convertido em um mecanismo político diplomático, provavelmente teriam atualmente a mesma relevância e status dessas outras siglas.

Contudo, o acrônimo BRIC rapidamente estabeleceu-se como uma ferramenta analítica para que a comunidade acadêmica elaborasse projeções quanto à evolução da economia mundial. Ademais, passou-se a atribuir aos quatro países um potencial de transformar o cenário internacional. Segundo Fonseca Júnior (2012), a dimensão dessa capacidade conferida aos BRIC é provavelmente muito maior do que o seu poder efetivo, seja individualmente, seja em conjunto. Além disso, não há indicações seguras de que os BRIC possam harmonizar seus interesses. Não obstante, estava lançada a ideia de que os BRIC teriam uma influência e peso crescente nas relações internacionais (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Nesse sentido, Hurrell (2009 *apud* SILVA, 2013) aponta quatro argumentos que justificariam a análise dos quatro países dessa maneira. Primeiramente, por serem emergentes, podem ser diferenciados das demais potências médias; segundo, acreditam que teriam direito a um papel mais influente no sistema internacional; terceiro, procuram desenvolver as relações entre si; e quarto, possuem recursos de poder militar, político e econômico e influência a níveis regional e global. Fonseca Júnior (2012) aponta que a sigla BRIC alude a semelhanças entre Brasil, Rússia, Índia e China: possuem grandes territórios e populações (como pode ser comprovado pelas duas tabelas abaixo, os quatro países estão entre os dez primeiros no ranking de maiores populações e de maiores territórios) e suas economias apresentavam, na época, as maiores taxas de crescimento em meio às taxas dos países emergentes. Porém, mais relevante ainda é o que essas semelhanças revelavam: posições de

poder. É neste fato que residiriam as origens do desenvolvimento político do grupo (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Tabela 1: Ranking dos Dez Países com as Maiores Populações em 2014 e a Posição da África do Sul

| <i>Posição no ranking mundial em 2014</i> | <i>País</i> | <i>População (em milhares)</i> |
|---|---------------------------|--------------------------------|
| 1 | China | 1,364,270 |
| 2 | Índia | 1,295,292 |
| 3 | Estados Unidos da América | 318,857 |
| 4 | Indonésia | 254,455 |
| 5 | Brasil | 206,078 |
| 6 | Paquistão | 185,044 |
| 7 | Nigéria | 177,476 |
| 8 | Bangladesh | 159,078 |
| 9 | Rússia | 143,820 |
| 10 | Japão | 127,132 |
| 24 | África do Sul | 54,002 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do *The World Bank*, s.d.

Tabela 2: Ranking dos Dez Países de Maior Área e a Posição da África do Sul

| <i>Posição no ranking mundial</i> | <i>País</i> | <i>Área do país (em quilômetros quadrados)</i> |
|-----------------------------------|---------------------------|--|
| 1 | Rússia | 17,098,242 |
| 2 | Canadá | 9,984,670 |
| 3 | Estados Unidos da América | 9,826,675 |
| 4 | China | 9,596,960 |
| 5 | Brasil | 8,514,877 |
| 6 | Austrália | 7,741,220 |
| 7 | Índia | 3,287,263 |
| 8 | Argentina | 2,780,400 |
| 9 | Cazaquistão | 2,724,900 |
| 10 | Argélia | 2,381,741 |
| 25 | África do Sul | 1,219,090 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do *The World Factbook*, s.d.

Hurrel (2009 *apud* SILVA, 2013), conforme já mencionado, também apresenta argumentos nessa direção. Para ele o grupo político BRIC institui-se justamente por compartilharem a demanda de maior protagonismo no cenário internacional, sobretudo relacionado às questões econômicas, fator que proveu a coesão necessária para a formação do

grupo. Por fim, o autor aponta mais um fator de unidade fundamental: a relevância que esses quatro países atribuem às instituições multilaterais. A categoria de país de segunda ordem os levaria a conceber essas instituições como um meio de constranger pretensões hegemônicas através das regras e procedimentos multilaterais estabelecidos.

Uma abordagem histórica é bastante útil para que se possa compreender esse desejo de protagonismo internacional por parte dos BRICS. Com o fim da Guerra Fria e conseqüentemente do mundo bipolar, durante a década de 1990 havia a expectativa de que a globalização traria benefícios econômicos a todos os países e de que o meio internacional passaria gradualmente a ser regido por princípios multilaterais (FONSECA JÚNIOR, 2012), já que a suposta ordem unipolar liderada pelos Estados Unidos da América não se consolidou (OURO-PRETO, 2012). Porém, essa expectativa não se realiza e conseqüentemente há atualmente uma demanda de ordem internacional e não está claro que país a ofertaria (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Segundo Moreira Júnior (2012) a ordem internacional pós-guerra fria seria melhor caracterizada como uma ordem unipolar com características de multipolaridade. Dessa forma, haveria uma grande potência, os EUA, e vários outros polos de poder também relevantes. Portanto, o mencionado período é uma fase de transição qualificada por duas tendências: a concentração de poder e o repúdio e combate a essa concentração de poder (VELASCO, 2003 *apud* MOREIRA JÚNIOR, 2012). Nesse contexto, o autor prevê que ao menos no curto prazo não haverá uma substituição hegemônica, mas sim uma maior participação de diversos atores na direção do ordenamento internacional (MOREIRA JÚNIOR, 2012). De acordo com outro autor, Cervo (2010), uma ordem internacional multipolar já é um fato consolidado, o que poderia ser afirmado especialmente após a crise de 2008.

Na década de 2000, há o deslocamento do centro dinâmico de crescimento econômico para a Ásia, centrado na China; além do aumento do poder de compra dos países emergentes e do fortalecimento de mercados de massa nos países periféricos com grandes populações. Portanto, a expansão do capitalismo levou a uma difusão do poder econômico para alguns países periféricos, que devido ao tamanho de suas populações poderiam agir de forma mais influente e protagonista no âmbito da economia mundial, e por conseguinte, no ordenamento político global (LIMA, 2010).

Ademais, conforme aponta Azambuja (2009), a crise econômica iniciada em 2008 evidenciou que a liderança do G-8 não foi suficiente para superá-la, bem como as configurações do BM e do FMI se revelaram inadequadas. Entre os anos de 2008 e 2009,

enquanto a economia dos países desenvolvidos desacelerava, os países dos BRIC, exceto a Rússia, já se recuperavam. Assim, o potencial de crescimento de Brasil, Índia e China foi evidenciado. Além disso, o desgaste dos EUA devido a era Bush³, foi também uma expressão dessa fase de transição de ordem internacional, o que conseqüentemente criou um vácuo de poder (BARBOSA, 2009 *apud* SILVA, 2012).

As mencionadas mudanças de ordem econômica não se refletiram no ordenamento geopolítico: há atualmente vários centros de poder econômico cuja expressão política não reflete sua proeminência (OURO-PRETO, 2012). As potências tradicionais – notadamente os EUA, o grande *hegemon* vencedor da Guerra Fria – não foram capazes de responder adequadamente à demanda por um novo paradigma de ordem. Dessa forma, os países emergentes passaram a buscar espaço para que pudessem estabelecer um novo arranjo (FONSECA JÚNIOR). É nesse contexto que o surgimento dos BRIC como um grupo político deve ser interpretado: uma tentativa de produzir uma nova ordem de contorno mais multipolar, por meio de uma coalizão (SILVA, 2013). Cabe destacar que, ao menos no discurso diplomático, não se pretende que essa mudança de ordem seja uma completa ruptura com o arranjo vigente, ou se dê de forma radical (SILVA, 2013). O intuito é que complementem a governança global, conferindo maior legitimidade a ela (REIS, 2012), por meio de uma estratégia de balanceamento brando em relação aos EUA (SILVA, 2013). Segundo Ikenberry (2011 *apud* SILVA, 2013), o BRIC também teria como objetivo preservar a autonomia e independência nacional em meio a um mundo cada vez mais interdependente. Contudo, essa busca pela afirmação e realização de seus interesses nacionais se constitui também em uma vulnerabilidade do grupo.

A coalizão política BRIC iniciou-se informalmente no dia 23 de setembro de 2006, durante um almoço que reuniu os chanceleres dos quatro países, por iniciativa do Ministro das Relações Exteriores russo, Sergei Lavrov, à margem da 61ª AGNU. Nessa primeira reunião, percebeu-se interesse maior por parte do Brasil e da Rússia em relação ao interesse da China e da Índia. Já em 2007, o Brasil responsabilizou-se pela coordenação de uma outra reunião informal, também à margem da AGNU. Na ocasião decidiu-se organizar uma reunião em um dos quatro países, específica para a discussão e coordenação entre eles, e não uma conferência secundária encaixada em meio a agenda da AGNU – o que foi visto com reservas pelos chineses (SILVA, 2013).

³ Segundo Ouro-Preto (2012), os desacertos do governo de George Bush (2001-2009), desgastaram a legitimidade dos Estados Unidos da América como provedor da ordem internacional, sobretudo a invasão do Iraque e do Afeganistão, e a crise de 2008, originada no país

Assim, a primeira reunião formal de chanceleres ocorreu em 16 de junho de 2009, em Ecatimburgo, na Rússia. Nesse momento, os BRIC instituíram-se como uma entidade político-diplomática (REIS, 2012). Provavelmente foi a primeira coalizão política constituída a partir de uma sugestão teórica de um economista (FONSECA JÚNIOR, 2012). Para Fonseca Júnior (2012), atualmente os BRICS são ainda uma associação informal, não constituindo uma instituição multilateral. Por outro lado, converteram-se em uma plataforma política que, de maneira coordenada, apresenta reivindicações, críticas e propostas visando influenciar decisões de mecanismos multilaterais. Cervo (2010) corrobora essa visão. Segundo o autor os BRICS têm como propósito não somente promoverem trocas comerciais entre si, mas também coordenarem suas atividades diplomáticas e adotarem o mesmo posicionamento em relação às questões de seu interesse. E de acordo com Herz, Florentino e Miranda (2012), sua relevância está não somente nessa ampla articulação política, mas também no fato de enxergarem a si mesmos como responsáveis pela promoção de uma determinada ordem internacional.

Não há atualmente um consenso dos estudiosos em relação ao nível de institucionalização dos BRICS, conforme apontado no parágrafo acima. Para Vieira de Jesus (2012a), a coalizão é caracterizada por baixa institucionalização, e alta informalidade e flexibilidade. Não obstante, segundo Lima (2013) esses três atributos são justamente o que possibilitam a existência do grupo: considerando que há bastante divergências e diferenças entre os cinco países, regras rígidas não seriam viáveis. Dessa forma, para os membros dos BRICS, o importante seria que pudessem ser feitas alianças pontuais sem que áreas sensíveis para cada um deles fossem comprometidas. Por outro lado, Herz, Florentino e Miranda (2012) destacam que a institucionalização dos BRICS está manifesta na previsibilidade e periodicidade das reuniões do grupo em diversos níveis de governo, no investimento diplomático e logístico para as reuniões de cúpula, os encontros à margem de outras reuniões internacionais e a tentativa de coordenação em diversos temas da agenda internacional.

3.2. As Reuniões de Cúpula dos BRICS de 2009 a 2014 e a Inclusão da África do Sul

A crise econômica mundial marca a mencionada I Cúpula, realizada em Ecatimburgo, sendo esse o tema principal da reunião. Na declaração de cúpula, Brasil, Rússia, Índia e China apontaram a maior adequação e legitimidade do G-20 para liderar a resolução da crise, em detrimento do G-8, devido à sua maior representatividade, o que

supostamente levaria a soluções mais eficientes. Ademais, afirmaram que para combater a crise e manter o crescimento econômico seria necessária uma maior regulação do sistema financeiro internacional (SILVA, 2013). Dessa forma manifestaram seu anseio em contribuir para o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais e que os países em desenvolvimento deveriam ter maior peso no âmbito dessas instituições (REIS, 2012).

Desiderá Neto (2014) aponta que o objetivo central da I Cúpula foi coordenar ações individuais de cada um dos países membros dos BRICS a fim de superar a crise. Não obstante, aproveitaram para promover outras demandas. Além dos pleitos já mencionados (as necessidades de alçar o G-20 como principal fórum de coordenação de ações relativas ao ordenamento financeiro internacional e de reformar as instituições que regulam esse ordenamento), também foram apresentados outros apontamentos de interesse comum acerca da Rodada de Doha, dos ODM, mudanças climáticas, terrorismo e reformas da ONU. Porém, pode-se perceber que o consenso em relação a essas temáticas foi bastante genérico, não havendo elevado nível de detalhamento.

A II Cúpula ocorreu no dia 15 de abril de 2010 em Brasília. Na declaração reafirmaram o que já haviam expressado em Ecatimburgo em relação à economia mundial. Segundo Reis (2012) a importância dessa cúpula se encontra no crescimento do número de iniciativas de cooperação entre os países do BRIC, como, por exemplo, a Primeira Reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos do BRIC, o 1º Programa de Magistrados do BRIC, o 1º Encontro de Ministros da Agricultura do BRIC, o Encontro de Presidentes de Bancos de Desenvolvimento do BRIC – resultou na assinatura de um Memorando de Entendimento –, o 1º Seminário de *Think Tanks* do BRIC, o Fórum Empresarial do BRIC e a Segunda Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança.

Uma análise mais detida da II Cúpula mostra que houve um aumento do nível de detalhamento das propostas dos BRIC no tangente à área financeira em relação ao que foi apresentado na I Cúpula. Menciona-se diretamente o BM e o FMI como alvos da reforma da ordem financeira internacional, determinando-se que isso deveria ser feito por meio da reestruturação do sistema de cotas em favor dos países em desenvolvimento. Já em relação às outras temáticas, as proposições ainda foram mais genéricas. Adicionou-se a menção à cooperação para o combate à fome e a questões energéticas (DESIDERÁ NETO, 2014). Para Desiderá Neto (2014), a inclusão desses novos temas aponta um esforço de ampliação da agenda da coalizão. Já em relação à CSS para o desenvolvimento, o autor vê um menor esforço para promover essa modalidade de cooperação.

Na ocasião da III Cúpula, realizada no dia 14 de abril de 2011 na cidade de Sanya, na China, a África do Sul foi incorporada ao grupo. A entrada do país foi um gesto político relevante, pois melhorou a representatividade do grupo, a partir de então composto também por um representante da África (REIS, 2012). Para Reis (2012), na ocasião houve avanços na coordenação dos cinco países em temáticas de interesse compartilhados, bem como na agenda de cooperação entre eles – nas áreas de agricultura, estatística, bancos de desenvolvimento, ciência e tecnologia, saúde, entre outros. Vieira de Jesus (2012a) também aponta a inclusão desses novos temas, destacando que a III Cúpula mostrou o esforço dos BRICS em desenvolver uma agenda de cooperação própria. Ainda, foi lançado um Plano de Ação visando reforçar os programas existentes e propor novas áreas de cooperação.

Cabe aqui refletir com mais detalhes como a literatura especializada vê o porquê da entrada da África do Sul e qual o significado da inclusão do país para a coalizão como um todo. Jim O’Neill, o criador do termo BRIC, afirmou que não concorda com a inclusão do país africano no grupo. Durante um seminário organizado pela revista *The Economist*, em setembro, em Londres, O’Neill argumentou que a África do Sul não apresenta as mesmas características econômicas que o levaram a agrupar Brasil, Rússia, Índia e China sob o acrônimo. Dessa forma, o país africano não estaria no mesmo nível de desenvolvimento econômico dos outros membros do grupo (BITTENCOURT, 2011) bem como o tamanho de seu território e de sua população são bastante inferiores, como pode ser visto nas duas tabelas 1 e 2, apresentadas na subseção anterior. A partir da análise desses fatores, seria mais adequado que, por exemplo, Indonésia, México, Nigéria ou Turquia tivessem sido incorporadas ao grupo (RIBEIRO; MORAES, 2012).

Contudo, os BRIC não se limitaram a tratar de assuntos econômicos. Como explicitado, houve uma ampliação dos temas abordados pela coalizão. Ademais, é importante lembrar que a institucionalização dos BRIC se deu por motivos não meramente econômicos, mas também políticos. Assim, os interesses dos BRIC estavam e estão além de objetivos econômicos instrumentais, e, portanto, a entrada da África do Sul tem um significado político: a inclusão de um país africano fortaleceu a alternativa de governança global mais democrática que o grupo reivindica, conferindo maior representatividade e conseqüentemente legitimidade à coalizão. A África do Sul foi convidada a fazer parte do grupo devido ao papel que ela exerce no continente africano e aos interesses estratégicos do BRIC como um todo e do interesse específico de Brasil, Rússia, Índia e China em relação à África (BITTENCOURT, 2011). No tangente ao nível de desenvolvimento da democracia, a África do Sul está à frente

da maior parte dos países da África. Embora ainda haja muito no que melhorar, não há, por exemplo, instabilidades capazes de gerar guerras civis (LIMA, 2013).

Lima (2013) também argumenta nessa mesma direção: para ela, apesar dos números mais modestos, a entrada da África do Sul tem potencial para tornar a coalizão mais legítima perante a comunidade internacional. Ademais, apesar de não exercer uma influência significativa a nível mundial, regionalmente o país possui uma posição proeminente e assim poderia servir como uma interlocutora entre Brasil, Índia, Rússia e China e os demais países africanos, facilitando a concretização dos interesses dos demais membros do BRICS na África. A China, por exemplo, tem fortes interesses comerciais no continente e está presente em vários países africanos; e o Brasil na época possuía uma clara política voltada a exercer maior influência na África.

Ribeiro e Moraes (2012) endossam uma linha de argumentação similar, destacando que a maior força do BRICS está no símbolo de mudança que o grupo representa. Nesse contexto, a entrada da África do Sul melhor qualificou os BRICS como reivindicadores da democratização do ordenamento internacional. Para esses dois autores, essa imagem de promotores de democratização que os BRICS procuram transmitir é a mais importante característica e o principal objetivo do grupo, encontrando-se acima de quaisquer outros interesses e possibilidades de ampliação dos fluxos de comércio, investimento e cooperação entre seus membros nas áreas energética, financeira, tecnológica, ambiental, desenvolvimento social, entre outras.

Dessa forma, embora os benefícios materiais da entrada da África do Sul não possam ser desprezados, a dimensão simbólica da entrada do país é mais relevante. Essa dimensão conferiria maior credibilidade e legitimidade aos países membros dos BRICS no que concerne às suas demandas por maior poder no âmbito dos fóruns multilaterais e às suas tentativas de expansão no continente africano (RIBEIRO; MORAES, 2012). Para Ribeiro e Moraes (2012), a África do Sul entrou no BRICS com o status de representante de todo o continente africano, e dessa forma, foi conferida maior legitimidade ao discurso dos BRICS de fomentadores de uma nova ordem mundial, na qual o poder estaria se deslocando do Norte para o Sul.

A África do Sul justifica a conveniência de sua inclusão no grupo também apontando seu suposto papel de representante da África e de porta de entrada para o continente. Ademais, segundo os dois autores, o poder brando da África do Sul em sua região se expressaria, primeiramente, através da história recente do país, já que a transição do *apartheid* para a democracia se deu de forma pacífica. E, segundo, se expressaria na tentativa por parte

da África do Sul de liderar uma nova era de cooperação para o desenvolvimento na África, por meio do *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD),⁴ órgão pertencente à União Africana (RIBEIRO; MORAES, 2012).

Retomando o apanhado acerca das reuniões de cúpula, a IV Cúpula ocorreu em 2012, em Nova Délhi, na Índia. Na ocasião também foram abordados temas variados: a solução da crise econômica, a reforma das instituições responsáveis por gerir o sistema financeiro internacional, a criação do banco de desenvolvimento dos BRICS, o combate ao protecionismo comercial, como responder à guerra civil na Síria e às pretensões nucleares do Irã, a cooperação na área de desenvolvimento sustentável, ciência, tecnologia, urbanização, educação e saúde. As negociações para a criação de um banco de desenvolvimento próprio dos BRICS foi o ponto que mais se destacou. Durante a cúpula, os países membros avaliaram a viabilidade da criação desse banco, concebido para financiar obras de infraestrutura e projetos de economia sustentável nos países em desenvolvimento. Além disso, cabe destacar que foram assinados acordos cujo intuito era fomentar o comércio entre os BRICS. Contudo, critica-se o fato de que ainda houve a menção a vários tópicos da agenda da coalizão de forma genérica e imprecisa, não havendo avanços nas negociações (VIEIRA DE JESUS, 2012b).

A V Cúpula foi realizada no ano de 2013 em Durban, cidade da África do Sul. O tema principal foi a promoção do desenvolvimento econômico, com foco nos países africanos. E, mais uma vez, foi central a discussão acerca da reforma dos fóruns de governança global, especialmente o BM, o FMI e a ONU. Houve ainda um esforço para ampliar a gama de temas abordados pela coalizão. Ocorreram também o Fórum Acadêmico e o Fórum Empresarial dos BRICS, e uma reunião entre os líderes do BRICS com lideranças regionais africanas a fim de fomentar a cooperação dos países membros do BRICS com países da África (NOGUEIRA; HUSSEY; OLIVEIRA, 2013).

Em 2014, houve a VI Cúpula em Fortaleza, no Brasil, e foi bastante importante no sentido de aumentar o nível de institucionalização dos BRICS. Dois relevantes documentos – além da Declaração de Cúpula – foram assinados na ocasião: o Acordo Constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Tratado para o Estabelecimento do Arranjo de Contingente de Reservas dos BRICS. A Declaração reafirma o papel da coalizão BRICS como complementar à atual ordem internacional, a fim de democratizá-la e de torná-la mais

⁴ O NEPAD consiste em um programa concebido para facilitar e coordenar a elaboração e execução de projetos na área do desenvolvimento, mobilizar recursos e engajar a comunidade global (OFFICE OF THE SPECIAL ADVISER ON AFRICA, s.d.)

representativa, enquanto o tratado referente ao NBD confirmou a criação de um banco de desenvolvimento dos BRICS (PATTI; SEIXAS; RODRIGUES; MEDEIROS; CUNHA; RIBEIRO, 2014).

Apesar de o BRICS defender que o NBD somente complementaria as instituições financeiras internacionais, como o FMI e o BM, pode-se afirmar que essa iniciativa é desafiadora ao modelo de governança surgido após a Segunda Guerra Mundial. Por exemplo, a estrutura do novo banco muito provavelmente privilegiará a voz e os interesses dos países em desenvolvimento em detrimento dos desenvolvidos, além de negar modelos e intervenções definidos com base em outras realidades, que não correspondem à trajetória dos países em desenvolvimento. Assim, o NBD pode ser percebido como uma tentativa de estabelecer um novo padrão de cooperação internacional para o desenvolvimento (RENZIO; GOMES; ASSUNÇÃO, 2013).

Pode-se igualmente citar como resultados importantes da VI Cúpula os acordos de cooperação firmados entre os bancos de desenvolvimento específicos dos países membros dos BRICS. Assim, os resultados dessa cúpula deixaram evidente que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul pretendem manter e promover a cooperação entre eles e que o futuro do BRICS muito provavelmente será de expansão (PATTI; SEIXAS; RODRIGUES; MEDEIROS; CUNHA; RIBEIRO, 2014). A VII Cúpula ocorreu em Ufá, na Rússia, no ano de 2015, já durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. De acordo com a Declaração de Ufá a VIII Cúpula está prevista para acontecer em 2016, na Índia.

4. BRICS e a Política Externa dos Governos Lula (2003-2010) e Rousseff (Primeiro Mandato, 2011-2014)

O intuito dessa seção é apresentar os desígnios de política externa (PE) dos governos Lula e Rousseff, tanto em linhas gerais como os intuitos específicos em relação aos BRICS. Na primeira subseção, será debatido, por meio de um apanhado histórico, as origens e o desenvolvimento da CSS na PE brasileira, que culminou na PE de Lula, bem como as diretrizes da PE desse governo. Já na segunda subseção, procura-se identificar os objetivos particulares na esfera dos BRICS, a partir da revisão bibliográfica de autores que se dedicaram a essa questão.

Contudo, antes de cumprir esses objetivos é relevante explicar o conceito de PE. Segundo Sørensen e Jackson (2010, p. 322), “A análise de política externa é um estudo do gerenciamento das relações e atividades externas dos Estados-nação como algo distinto de suas políticas domésticas”. Dessa forma, o conceito de PE abarca os objetivos, as estratégias, as medidas, os meios, as orientações, as diretivas e as compreensões que guiam as relações dos governos nacionais entre si e com outros atores internacionais não governamentais. Através da execução de suas PE, os Estados procuram influenciar os objetivos e atividades de outros atores internacionais a fim de se beneficiarem (CARLSNAES, 2002 *apud* SØRENSEN; JACKSON, 2010). Em geral altos funcionários do governo – e seus assessores – são os principais responsáveis pela elaboração da PE, tais como presidentes, primeiros ministros, ministros de relações exteriores, de defesa, de finanças, entre outros (JACKSON; SØRENSEN, 2010).

Para um gerenciamento adequado da PE, é necessária a elaboração de planos de ação baseados nos interesses e objetivos de um dado governo nacional em relação ao cenário internacional. O plano de ação envolve, portanto, além da definição de objetivos, a escolha de meios e a previsão de fins. Ademais, para que se possa determinar o melhor plano de ação possível, é fundamental realizar um cálculo de custo-benefício das diferentes opções disponíveis. Dessa forma, pode-se considerar que o conceito de PE possui uma dimensão instrumental: qual o objetivo e qual a melhor forma de atingi-lo. Ademais, há também uma dimensão prescritiva ao advogar o que deve ser executado e através de que meios (SØRENSEN; JACKSON, 2010)

4.1. Antecedentes, Históricos e Diretrizes Gerais da Política Externa para a Cooperação Sul-Sul Definida pelo Governo Lula (2003-2010)

Segundo Ramanzini Júnior, Mariano e Almeida (2015), ao longo de sua história o Estado brasileiro procurou criar mecanismos de diálogo e apoio com outros países a fim de aumentar sua capacidade de influência no cenário internacional e simultaneamente diminuir sua vulnerabilidade. Os autores apontam que, para a efetivação desses objetivos, é fundamental a concordância dos demais países, e nesse sentido, a CSS brasileira visa à construção e ao fortalecimento de laços de solidariedade. A partir desses laços e desse apoio de outros países em desenvolvimento, o Brasil objetivaria, mais especificamente, melhorar seu poder de barganha frente aos países desenvolvidos, e se consolidar como um exportador de capital, tecnologia, serviços, práticas de políticas públicas, além de *commodities* agrícolas e minerais. Ainda, cabe destacar que a CSS na PE brasileira tem como intuito central concretizar uma identidade coletiva juntamente com os países em desenvolvimento. A partir disso, o Brasil poderia reforçar práticas de seu interesse, tais como maior influência na construção das normas internacionais, o aumento da capacidade de negociação dos países do Sul Global em detrimento dos interesses do Norte, e a defesa da autonomia dos países em desenvolvimento (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Historicamente, a CSS na PE brasileira ganhou força a partir da década de 1960, com a Política Externa Independente (PEI) – como ficou conhecida a PE praticada durante os governos dos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Entre as décadas de 1960 e 1990, houve momentos em que a CSS ficou em destaque e preponderou, bem como momentos em que não teve relevância em meio a outras diretrizes - principalmente o alinhamento com os EUA e a inserção na globalização por meio da liberalização econômica (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). Desde essa época, a CSS brasileira alinha-se com duas diretrizes⁵ da PE brasileira: o universalismo e a autonomia (ARAÚJO, 2013).

O universalismo pode ser entendido como a busca de um caráter global da PE brasileira, a partir do estabelecimento de relações bilaterais diversificadas, evitando-se um alinhamento automático com um determinado país ou grupo de países. Em outras palavras, seria uma política de opções abertas com o intuito estratégico de aumentar a margem de

⁵ Uma diretriz de PE origina-se de um acumulado histórico e constitui-se em um princípio ou valor aplicado a conduta das relações externas (ARAÚJO, 2013).

manobra do país. Já a autonomia refere-se à busca de uma forma própria de inserção internacional, evitando-se simplesmente reproduzir os modelos de inserção internacional de outros países, sem uma reflexão mais profunda sobre a adequação desse modelo para o Brasil. (ARAÚJO, 2013). Ao longo do tempo, houve várias diferentes estratégias de autonomia. Araújo (2013) cita, como exemplo, a autonomia pela participação – República Velha –, a autonomia na dependência – Estado Novo de Vargas –, a autonomia pela distância – Guerra Fria –, a autonomia pela integração – década de 1990, no contexto da globalização e regionalização – e a autonomia pela diversificação – praticada pelos governos em pauta.

Vigevani e Cepaluni (2007) endossam essa linha de argumentação ao afirmarem que a questão do grau de autonomia política frente ao meio internacional sempre foi, desde a independência do Brasil, um eixo central no âmbito do debate acerca de PE. No tocante à relação com os EUA, em geral sempre se buscou simultaneamente uma aproximação amistosa e a manutenção de uma margem de manobra. Durante a PEI e durante alguns dos governos militares – notadamente o governo Geisel (1974-1979) –, a busca de autonomia deu-se por meio de um distanciamento equidistante em relação aos maiores polos de poder mundiais (CERVO, 1982 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Já a partir do arrefecimento da Guerra Fria, mantendo o anseio por autonomia, o Brasil passa a exercer a autonomia pela participação no lugar da autonomia pela distância (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nesse contexto autonomia significaria não mais distanciar-se de questões polêmicas com o intuito de resguardar o país, mas sim participar ativamente a fim de influenciar o ordenamento internacional (FONSECA JÚNIOR, 1998 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Retomando o apanhado histórico acerca da CSS na PE brasileira, durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), a CSS ainda não estava presente, sendo os EUA seu eixo central de gravitação. Porém, esse período foi importante para se constatar que os interesses desse país não correspondiam às expectativas brasileiras. Isso ficou evidenciado, por exemplo, pelos resultados limitados da Operação Pan-americana⁶ (OPA), marco do governo Kubitschek. Nesse contexto, fortaleceu-se a ideia de que o Brasil deveria diversificar suas relações internacionais em direção ao eixo Sul-Sul (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). Assim, a partir de 1961 – ano do governo de Jânio Quadros – o Brasil passou de um posicionamento distante em relação aos agrupamentos terceiro-mundistas, tais como o MNA, o G-77 e a UNCTAD, para um posicionamento mais

⁶ A OPA consistiu em uma proposta de Kubitschek aos EUA para o reestabelecimento e a revisão do ideal pan-americano. Na percepção do mencionado presidente deveria haver um projeto encabeçado pelos EUA de tradução econômica para solidariedade política no âmbito do continente americano (CERVO; BUENO, 2012).

participativo e assertivo (SPEKTOR, 2014 *apud* RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Entre 1961 e 1964, o Brasil foi ativo em iniciativas internacionais centradas na superação do subdesenvolvimento, um dos princípios orientadores da PE dessa época, juntamente com a crítica ao *status quo* do sistema internacional e com a ênfase nas relações Sul-Sul. Ademais, o eixo condutor da PE brasileira deixa de ser o conflito Leste-Oeste e passa a ser a dicotomia Norte-Sul. Portanto, uma orientação terceiro mundista da PE estava fortemente presente, objetivando-se a partir disso defender a autonomia e a autodeterminação do país frente aos dois polos de poder da Guerra Fria. Com esse intuito, argumentava-se que os interesses dos países em desenvolvimento eram diferentes dos interesses das potências (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA 2015).

Nesse sentido, buscava-se identificar interesses compartilhados com os demais países em desenvolvimento para que juntos participassem do debate internacional com posicionamento próprio (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). Foi assim que se caracterizou um momento universalista da PE brasileira, e de estabelecimento e/ou renovação de ampla gama de vínculos bilaterais com países da África, do Oriente Médio e principalmente da América Latina (FONSECA JÚNIOR, 1998 *apud* RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Por outro lado, durante a década de 1960 e parte da década de 1970, o Brasil ainda apoiava Portugal ao não criticar sua recusa em conceder independência à suas colônias, o que limitava a efetividade das ações de escopo Sul-Sul. Além disso, apesar do discurso terceiro mundista inflamado por parte da diplomacia brasileira, a concretização dos objetivos propostos era limitada devido à instabilidade doméstica. Essas orientações de PE foram relativamente interrompidas com o golpe militar em 1964 e retomadas no final da década de 1960 (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), o Brasil alterou seu posicionamento quanto às colônias de Portugal na África – Angola e Moçambique –, defendendo suas independências e estabelecendo relações com os dois países. Ademais, criticou Israel pela ocupação de terras árabes, reconhecendo a Libertação da Palestina como representante do povo palestino, além de reestabelecer relações diplomáticas com a China. Essas ações foram importantes no sentido de conferir maior credibilidade aos esforços do Brasil de se integrar às agendas dos países e movimentos do Sul global. A PE do governo

Geisel ficou conhecida como Pragmatismo Responsável (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Em comparação com a década de 1960, a CSS da década de 1970 adquiriu um caráter mais prático. Nessa época de grande crescimento da economia brasileira, a PE alinou-se às necessidades domésticas do país, e nesse sentido, a diversificação e ampliação das relações bilaterais do Brasil foi uma maneira de atrair recursos financeiros, bem como de abrir novos mercados para seus produtos. Da mesma forma que na época da PEI, havia uma crítica à ordem internacional e um desejo de maior protagonismo no cenário internacional, porém ainda limitados – se comparado ao governo Lula. O foco era aumentar o espaço de manobra do país e fortalecer a industrialização e as normas internacionais relativas ao desenvolvimento. Ademais, a América Latina ainda se encontrava política e ideologicamente alinhada aos EUA e, portanto, a CSS encontrava-se desarticulada de compromissos regionais (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Durante a década de 1980, as iniciativas no âmbito da PE ficaram restritas em função das instabilidades tanto domésticas quanto externas. Internamente, além da crise política – fase de transição de um regime autoritário para um democrático – o país passava também por uma crise econômica, que acarretou na perda de potencial de crescimento, e no aumento do endividamento externo e da inflação, e conseqüentemente da vulnerabilidade do país. Externamente, ocorreram as mudanças políticas do sistema soviético, que culminaram no fim da Guerra Fria, iniciando-se assim um novo ordenamento internacional bastante incerto. Não obstante, o governo de João Batista Figueiredo (1979-1985) procurou dar continuidade ao que havia sido começado pelo governo anterior – intensificação das relações com a China e com países da África e do Oriente Médio. Portanto, permaneciam os esforços para manter a PE como um instrumento das necessidades econômicas do país, notadamente a garantia de mercados para os produtos industrializados brasileiros (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

O governo de José Sarney (1985-1990) procurou retomar a CSS como princípio orientador da PE brasileira, considerando que em um contexto de redemocratização do país, essa ressignificação da CSS seria relevante no sentido de obter apoio e legitimidade estrangeiros para a reconfiguração política doméstica em curso. Ademais, obter-se-iam melhores condições de inserção internacional para o Brasil, e conseqüentemente melhores condições de defesa frente às pressões externas. Na época, a capacidade de influência do país no cenário internacional era baixa e o modelo de industrialização por substituição das

importações havia se esgotado, não havendo indícios de que o sistema proveria outras formas de desenvolvimento satisfatórias. Dessa forma, o discurso de CSS se converteu em uma estratégia de resistência e manobra em relação às dificuldades do período (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), a CSS foi praticamente inexistente como orientadora da PE brasileira. Ele foi o primeiro presidente eleito diretamente após a ditadura militar, e portanto, precisou focar em reorganizar e estabilizar o sistema político, além de lidar com a inflação e os problemas estruturais da economia brasileira. Com o fim da Guerra Fria, o cenário internacional encontrava-se incerto, havendo expectativas de que houvesse um reordenamento centrado nos EUA. Assim, o governo de Collor de Mello passou a alinhar-se a políticas neoliberais promovidas por esse país e outros países desenvolvidos, definindo-se que o desenvolvimento brasileiro deveria pautar-se pela inserção do país na globalização. Dessa forma, houve um distanciamento e enfraquecimento do discurso Norte-Sul. O mesmo pode ser dito em relação ao governo de Itamar Franco (1992-1994), e portanto, nesse período quase não houve manifestações oficiais a respeito da CSS. O que restou foram somente os resultados das relações criadas nas décadas anteriores (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

A partir do final da década de 1990 e mais acentuadamente na década de 2000, houve frustração em relação às políticas econômicas liberais, já que os efeitos não foram os esperados, sendo muitas vezes negativos – como o aumento da desigualdade e a maior dificuldade para que os países do Sul defendessem seus interesses –, já que o ordenamento internacional tendia a privilegiar os países mais desenvolvidos. Assim, houve um resgate dos princípios de CSS, cabendo ainda destacar o contexto de emergência da China e o questionamento da centralidade estadunidense (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Dessa forma a CSS foi ressurgindo gradualmente na PE brasileira, porém ainda de forma discreta durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Por exemplo, não se mencionava a existência de divergências de interesses entre os países do Norte e os países do Sul. Portanto, apesar de o governo Cardoso ter privilegiado as relações com os países do MERCOSUL e com países emergentes – principalmente China e Índia e África do Sul, após o fim do *apartheid* – (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015) e de ter buscado expandir o mercado para os produtos brasileiros através de visitas e de

cooperação técnica (ARAÚJO, 2013), as referências a CSS foram evitadas na maior parte desse período (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Vigevani e Cepaluni (2007) apontam que ao final de seu mandato, preocupado com a intensificação do unilateralismo estadunidense, Cardoso procurou ampliar as relações com países como África do Sul, China e Índia. Pode-se dizer então que coalizões que seguissem a lógica da CSS foram “ensaiadas” ainda no período de Cardoso. Um exemplo disso foi o contencioso no qual o Brasil se uniu à África do Sul e à Índia para lutar pela redução dos preços internacionais dos remédios para a AIDS, determinados por patentes farmacêuticas. Juntos, esses três países se colocaram contra o posicionamento estadunidense, que é a favor de um maior rigor das normas de propriedade intelectual. Assim, foram colocados antecedentes para que posteriormente o governo Lula pudesse realizar um maior esforço de articulação política entre os três países. Logo, em junho de 2003 o IBAS foi institucionalizado com base na Declaração de Brasília, que abarca uma ampla variedade de temas da agenda internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Já com o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a CSS adquire novas instrumentalidades. A partir de então, busca-se concretizar objetivos que anteriormente estavam somente no discurso, o que foi possível devido à melhora da situação econômica do país, à valorização das *commodities* agrícolas no mercado internacional e às mudanças na distribuição de poder mundial. Cabe destacar que, portanto, esse contexto brasileiro possibilitou um maior questionamento da ordem internacional e assim, a PE do Brasil na esfera da CSS se tornou mais proativa. Além disso, a CSS passou a orientar a ação brasileira nos âmbitos bilaterais, multilaterais e do regionalismo, além de guiar a PE nas áreas de comércio internacional, defesa, meio ambiente, entre outras. O país passou a projetar-se como agente capaz de fomentar o desenvolvimento de países do Sul e como demandante de maior protagonismo junto à comunidade internacional (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). Segundo Ramanzini Júnior, Mariano e Almeida (2015), a veemência do pleito por maior influência foi uma novidade na PE brasileira.

Ademais, a CSS passou a ter papel central na definição das preferências e da identidade nacional. Primeiramente, o governo Lula se concentrou no discurso, na defesa em relação às pressões internacionais e na negociação de novos acordos e coalizões alinhados com a perspectiva sul-sul. A formação do IBAS em 2003 e o apoio brasileiro à atuação do G-20 na Rodada de Doha são exemplos desses esforços. A partir de 2009, em uma segunda fase – abarca também o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) – a CSS consolida-se

na PE brasileira, catalisada pela crise econômica de 2008. A crise abriu espaço para o aprofundamento da cooperação do Brasil com outros países em desenvolvimento, sendo a institucionalização dos BRIC uma das maiores expressões disso. Ademais, a segunda fase centra-se na obtenção de ganhos concretos provindos da CSS – como por exemplo a demanda mais contundente por reformas nas instituições financeiras internacionais (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Cabe ressaltar que, portanto, dada a nova diretriz de PE e ao meio externo favorável, o Brasil passou então a intervir mais em temas de relevância mundial, notadamente na deslegitimação da ordem internacional vigente. A diplomacia brasileira critica, por exemplo, a estrutura do sistema financeiro internacional, a preponderância desproporcional do G-8 e a configuração do Conselho de segurança da ONU – instituições não representativas da distribuição de poder mundial, a partir da perspectiva brasileira. O país passa ainda a utilizar-se dos foros multilaterais, tais como a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC), a fim de angariar apoio às suas ações e de realizar articulações políticas. Por fim, uma última novidade do governo Lula é o destaque às relações com o continente africano, que passou a assumir um papel mais central no âmbito da PE brasileira (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Araújo (2013) aponta que as ações de PE do governo Lula claramente objetivavam uma mudança de inserção internacional do país e uma participação de maior peso nos processos decisórios. Nesse sentido, a formalização de coalizões Sul-Sul por parte do Brasil é uma expressão da emersão do poder global brasileiro; sendo a atuação preferencial do país junto a outros países em desenvolvimento uma estratégia a fim de promover a formulação de uma nova ordem global. Essa instituição de grupos Sul-Sul constitui-se também em um instrumento para que o país se consolide como nação emergente e para que aumente seu prestígio internacional, de forma a levar adiante suas demandas de reforma das instituições mundiais de governança⁷ – que o Brasil considera antidemocráticas. Por outro lado, é relevante destacar que há um outro Sul na PE brasileira, voltado para o desenvolvimento social e focado principalmente em países da América Latina, Caribe e África (ARAÚJO, 2013). Ademais, muitas das iniciativas de PE do governo Lula centraram-se em negociações comerciais e também foi dispensada particular atenção às relações com a América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

⁷ Governança pode ser entendida como o “ato de definir agendas, estabelecer e implementar regras ou programas e avaliar e decidir resultados” (LAKE, 2010; AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010 *apud* ARAÚJO, 2013, p. 18)

Retomando a questão do universalismo, segundo Araújo (2013), durante o governo Lula não houve abandono desse princípio, pois o destaque às relações com os países do Sul não implicou a renúncia das relações com os países do Norte. Conforme argumenta Pecequillo (2008 *apud* ARAÚJO, 2013), as relações internacionais brasileiras desse período podem ser entendidas como uma junção dos eixos horizontal (Sul-Sul) e vertical (Norte-Sul). Portanto, essa proeminência do Sul no âmbito da PE brasileira seria uma inflexão do próprio universalismo, originado nas décadas de 1950 e 1960. A diferença, de acordo com Araújo (2013), está (i) na decisão de priorizar o Sul e (ii) no discurso ideológico de correção das assimetrias do sistema internacional: a aproximação dos países do Sul passou a ter um forte caráter político. Dessa forma, a PE brasileira se alinharia a uma dimensão terceiro mundista, buscando benefícios econômicos, políticos e estratégicos.

Almeida (2007) também aponta que a PE do governo Lula se caracterizou por novas ênfases e preferências. Primeiramente, como já argumentado por outros autores, a prioridade de atuação passa a ser junto aos países do Sul, incorporando-se um discurso terceiro mundista. Segundo, a defesa do multilateralismo passa a abarcar um posicionamento mais intenso contra a hegemonia estadunidense; e terceiro, a priorização de certos países como aliados estratégicos para que se alcance as almejadas reformas do sistema internacional – o que inclui os países dos BRICS. Para Villa (2005), também é uma novidade o vigor com que a diplomacia brasileira passou a demandar o seu suposto direito a um maior protagonismo no cenário internacional.

Vigevani e Cepaluni (2007) apresentam argumentos que vão na mesma direção do entendimento dos autores citados. Segundo eles, para Lula da Silva a relação do Brasil com os EUA seguiu sendo importante, mas não era tomada como a única ou a mais importante opção para que o Brasil pudesse concretizar seus objetivos de PE. A não exclusividade foi a diretriz que passou a orientar, a partir da perspectiva brasileira, a relação com os EUA. Agiu-se ainda de forma a enfraquecer e barrar o unilateralismo praticado pelos EUA em certas situações. Nesse sentido, pode-se concluir que a PE de Lula, em comparação à de Cardoso, caracterizou-se por elementos de mudança dentro da continuidade (LAFER, 2001b, *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Assim, o governo de Lula não teria deixado o princípio historicamente construído que determina a PE brasileira como instrumento em prol do desenvolvimento econômico do país e da preservação e ampliação de sua autonomia política. A mudança consistiria nas novas estratégias utilizadas pela administração Lula para alcançar esses objetivos (LAFER, 2001b; SOARES DE LIMA, 2005 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Os dois autores (Vigevani e Cepaluni) identificaram quatro diretrizes gerais da PE do governo Lula: (i) atenuar o unilateralismo a fim de promover um maior equilíbrio internacional, (ii) fortalecer as relações bilaterais e multilaterais visando incrementar a influência do país no ordenamento internacional, (iii) estreitar laços diplomáticos a fim de usufruir das possibilidades de intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural, e (iv) evitar acordos que comprometam o desenvolvimento do Brasil a longo prazo. Em relação às ênfases (mais específicas que as diretrizes), os autores apontam sete: (i) o aprofundamento da comunidade sul-americana, (ii) o adensamento da relação com os outros países emergentes, (iii) a atuação de forma destacada na Rodada de Doha e na OMC, (iv) a manutenção dos laços de amizade com os países desenvolvidos, (v) o estreitamento das relações com os países africanos, (vi) a aquisição de um assento permanente no Conselho de Segurança (CS), e (vii) a promoção de objetivos de desenvolvimento social (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Mais especificamente no que diz respeito à CSS, Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que o governo Lula busca estabelecer parcerias com os países do Sul Global visando defender a soberania do país e seus interesses nacionais. Assim, esse governo agiu de forma a fortalecer sua posição negociadora a partir da formação e promoção das coalizões de CSS, sendo a atuação brasileira no G-20 uma das principais expressões dessa política. Ainda, cabe destacar que esse governo parece crer – ou ao menos endossa a ideia – de que o alicerce desse tipo de coalizão não é somente a busca por benefícios econômicos e práticos, possuindo uma dimensão mais profunda: o compartilhamento de uma identidade comum, baseada na luta por um ordenamento internacional mais justo e igualitário. Por fim, os dois autores classificam a busca por autonomia empreendido no período Lula como autonomia pela diversificação – e não mais pela participação, categorização atribuída ao governo de Cardoso.

Almeida (2009) também defende que, em relação às orientações gerais, a PE de Lula possui mais elementos de continuidade do que elementos de ruptura. Contudo, ele aponta algumas inovações que refletem as novas ênfases e prioridades. Por exemplo, a promoção do multilateralismo seguiu sendo central, mas com uma evidente bandeira anti-hegemônica; e o foco das relações internacionais passa a ser os laços com o Sul. O autor identificou quatro eixos principais da PE do governo Lula: (i) o discurso terceiro-mundista, (ii) a promoção da integração da América do Sul, (iii) o esforço de aproximação a determinados países, considerados parceiros estratégicos – notadamente África do Sul, China, Índia e Rússia – e (iv) o intenso *lobbying* por um assento permanente no CS. Em um sentido mais amplo, o que

o governo Lula propôs aos países em desenvolvimento é que formassem uma coalizão sulista cujo objetivo principal seria alterar as relações de poder no âmbito do cenário internacional.

Em relação ao primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), não houve alteração radical das diretrizes de PE: a prioridade continuou sendo as relações com o Sul (ARAÚJO, 2013). O que difere a PE dos dois governos, é o fato de que Rousseff não age de forma tão ativa e protagonista (CORNETET, 2014). Cornetet (2014) realizou uma análise comparativa entre a PE dos dois governos de Lula e do primeiro governo de Rousseff utilizando-se do modelo de Hermann e de dados empíricos. O modelo de Hermann considera quatro os fatores determinantes da PE: (i) a ação dos líderes do país em análise, (ii) a ação da burocracia interna, (iii) a conjuntura internacional e (iv) a estrutura política doméstica.

O autor conclui que houve uma contenção e redução dos esforços, mantendo-se os mesmos objetivos e meios. Por exemplo, ele demonstrou que entre os anos de 2011 e 2013, o número de viagens presidenciais realizadas por Dilma Rousseff foi 30% menor quando comparado ao primeiro mandato de Lula, e 50% menor comparado ao segundo mandato. Ademais, as iniciativas de PE também foram menos numerosas e mais contidas, o número de novos diplomatas formados decresceu, bem como o número de novos postos diplomáticos. Os mencionados objetivos, na perspectiva de Cornetet (2014), seriam o desenvolvimento do país, a concretização do Brasil como potência regional, a estratégia de diversificação de parcerias comerciais. Já o meio para alcançar esses fins seria fundamentalmente a CSS.

A partir dessa apresentação geral da CSS nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, pode-se concluir que no período em questão a diplomacia brasileira agiu predominantemente no sentido de pender a balança para um sistema multipolar, em detrimento de um sistema unipolar estadunidense, procurando consolidar o país como peça chave dessa reestruturação. O multilateralismo, nesse contexto, não seria um fim em si mesmo, mas um instrumento para a democratização do sistema internacional.

A aliança com os países dos BRIC, nesse sentido, também teria essa finalidade, já que são todos países que simultaneamente não são desprovidos de poder a ponto de se preocuparem somente com sua sobrevivência, mas também não são poderosos o suficiente para influírem no cenário internacional da maneira que gostariam, e por isso, estão interessados em sua democratização. Dessa forma, procuram juntos obter determinados resultados que possivelmente não alcançariam agindo isoladamente (LEITE, 2011). Por fim, é relevante apontar que essas mudanças são objetivadas em uma perspectiva de longo prazo, já

que são voltadas ao desenvolvimento do país e a alterações das normas e regras que regem o sistema internacional (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

4.2. A Coalizão BRICS Nos Objetivos de Política Externa do Governo Lula (2003-2010)

Na subseção anterior, os objetivos do governo Lula em relação à CSS e também aos BRICS foram explanados em linhas gerais. Nessa subseção pretende-se apresentar de forma mais detalhada o intuito do governo Lula ao institucionalizar a coalizão BRICS. Já foi argumentado que a partir da constituição do grupo em um mecanismo político-diplomático objetivava-se democratizar o sistema internacional, de forma que o país adquirisse um papel de maior protagonismo. Contudo, resta saber que reformas específicas foram demandadas pelo Brasil junto aos BRICS como um meio de atingir esse objetivo maior de democratização.

Na área econômica, o Brasil age de forma a fomentar o comércio e o investimento entre os países do bloco, visando aumentar a coesão econômica entre os países do grupo, diminuindo sua vulnerabilidade externa; bem como a fim de operar uma mudança de poder econômico relativo a nível mundial. Dessa maneira, haveria uma ascensão conjunta desses países no âmbito da economia mundial (FLEMES, 2010 *apud* SILVA, 2013). Um exemplo do esforço brasileiro nesse sentido foi a proposta de Celso Amorim – chanceler brasileiro na época – para que fosse realizado um Fórum Empresarial IBAS⁸-BRIC, durante a II Cúpula BRIC, ocorrida em Brasília no ano de 2010. Assim, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil foi responsável por organizar o Fórum (SILVA, 2013).

No tocante ao sistema financeiro internacional, é evidente que o Brasil age de forma a utilizar o grupo para alcançar a reforma almejada. No ano de 2010 ocorreu a primeira reunião entre representantes dos Bancos de Desenvolvimento dos BRIC, organizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma empresa pública do governo brasileiro. Na ocasião, foi divulgado um memorando de cooperação que estabelece que os países dos BRIC devem, (i) além de estimular a cooperação e as relações econômicas entre eles, (ii) formular um esquema de financiamento para os projetos de investimento e (iii) analisar a possibilidade de instituir um banco de desenvolvimento dos BRIC (SILVA, 2013). Em seguida, conforme já mencionado, no ano de 2014, durante a VI Cúpula, realizada em

⁸ Bloco constituído por Brasil, África do Sul e Índia (SILVA, 2013).

Fortaleza, foi assinado o acordo que instituiu NBD, cuja sede está em Xangai, na China (COSTAS; FELLET, 2014). O NBD funciona como um meio de simultaneamente: pressionar pelas mudanças no BM e no FMI; diminuir a dependência dos BRICS em relação à essas duas instituições; e aumentar a influência sobre os países em desenvolvimento, já que poderiam ter seus projetos financiados pelo NBD (SILVA, 2013).

A agenda ambiental brasileira foi outra demanda abarcada na estratégia de aproximação dos BRICS. Em relação à mudança climática, o Brasil buscou, em conjunto com o grupo, defender o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. De acordo com esse princípio – definido no protocolo de Quioto –, os países desenvolvidos deveriam arcar com a maior parte dos esforços e custos para a redução da emissão de gases poluentes, considerando que o direito ao desenvolvimento dos países de industrialização recente deveria ser preservado. O BRICS, serve, portanto, como meio de reafirmação dessa diretriz. Contudo, a ação brasileira nessa temática se concentrou na articulação com o BASIC⁹ (SILVA, 2013), por motivos que serão debatidos mais adiante.

Cabe destacar que o Brasil procura conquistar uma posição de liderança a nível mundial em relação ao ordenamento na área ambiental (SILVA, 2012). Nesse contexto, o país se projeta no cenário internacional de maneira pró ativa com o intuito de conduzir as negociações ambientais internacionais, o que segundo Silva (2012), significaria ter a capacidade de atuar de forma influente, formulando propostas, articulando consensos e os implementando. Sinteticamente, além da busca por um papel de liderança, podem-se citar mais três norteadores da PE brasileira para o meio ambiente: (i) a afirmação do direito ao desenvolvimento como uma prerrogativa fundamental, (ii) a promoção de uma visão do desenvolvimento associado à sustentabilidade, e (iii) evitar que o uso econômico que cada país faz de seus recursos naturais seja sujeito à regulação internacional, preservando assim a sua soberania (VIOLA, 2002 *apud* SILVA, 2012).

Ademais, a atuação do Brasil no âmbito de mudanças climáticas dá-se preponderantemente atrelada à promoção dos biocombustíveis, a fim de assegurar vantagens ao país em um possível futuro cenário de insegurança energética. Nesse contexto, diminuir a dependência do petróleo é essencial para o desenvolvimento e maior projeção internacional dos países dos BRICS e conseqüentemente, para o fomento de uma ordem multipolar. Os episódios em que houve alta nos preços do petróleo mostraram os riscos de se depender de uma fonte de energia produzida em poucos países, sendo o programa de biocombustíveis do

⁹ Grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China

Brasil uma possível alternativa à essa dependência energética em relação ao petróleo (SILVA, 2013).

No tangente à segurança internacional, os governos de Lula e Rousseff seguiram promovendo os princípios diplomáticos brasileiros historicamente construídos: pacifismo e juridicismo (CERVO, 2010; CERVO, 1994 *apud* SILVA, 2013). Assim como os demais países do grupo BRICS, o Brasil defende a resolução dos conflitos internacionais de forma pacífica, sempre através de meios multilaterais e alegando que o uso da força deve sempre ser o último recurso a ser empregado (CERVO, 2010; SILVA, 2013). Ainda, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul têm posicionamentos coincidentes em relação à defesa da soberania, opondo-se à consolidação de práticas por parte dos EUA que possam relativizar esse conceito. Pode-se citar, como exemplo, a guerra preventiva – caso da invasão do Iraque – ou o uso da força para mudar o regime político de um dado país – casos da invasão do Iraque e do Afeganistão (FLEMES, 2010 *apud* SILVA, 2013).

Por fim, e conforme já citado, o Brasil enxerga os BRICS como um meio para democratizar o sistema internacional. Para o país, as suas demandas adquiririam maior legitimidade e peso ao serem atreladas a outros países também com boas projeções de crescimento. E, para a concretização das referidas reformas, além das alterações no âmbito do BM e do FMI, também seria importante o deslocamento do G-8 para o G-20 como bloco central para as decisões referentes à economia mundial; e essencial a reforma da ONU, principal órgão supranacional – e conseqüentemente, central na elaboração de normas internacionais. O Conselho de Segurança dessa instituição (CS) é o órgão mais poderoso do sistema ONU e o principal visado para a reforma (SILVA, 2013).

De acordo com a perspectiva da diplomacia brasileira, haveria um déficit de representatividade na esfera do CS, o que comprometeria sua eficácia e legitimidade, e ainda, o Brasil seria um representante natural da América do Sul, devendo então ser esse o país a representar a região no conselho. Para a concretização dessa demanda, os BRICS são fundamentais, pois Rússia e China são dois dos cinco membros permanentes¹⁰ do CS – e portanto, o consentimento desses dois países é imprescindível para qualquer reforma no órgão -, enquanto a Índia, assim como o Brasil, visa a um assento permanente no CS, no âmbito do

¹⁰ Os cinco membros permanentes do CS da ONU, e que possuem poder de veto, são China, EUA, França, Reino Unido e Rússia.

bloco G-4¹¹ (SILVA, 2013). Contudo, os cinco membros permanentes são resistentes à conferir esse status a outros países, pois temem ter o seu poder reduzido (CERVO, 2010).

Esse ponto de vista da diplomacia brasileira não foi algo proposto originalmente pelo governo Lula. Segundo Almeida (2009), as lideranças do país sempre enxergaram o Brasil em uma posição de destaque em sua região – notadamente na América do Sul. Além disso, sempre aspiraram a um papel de relevância a nível mundial. O autor cita como exemplo a criação da Liga das Nações, em 1919, ocasião na qual o Brasil demandou que o país fosse parte do corpo diretor da instituição – o pleito não foi atendido. Em seguida, em 1926 o Brasil se retirou da Liga das Nações, devido à insatisfação com seu o posicionamento pouco privilegiado no âmbito desse fórum. Quanto à demanda por um assento permanente no CS da ONU, Almeida (2009) aponta que o Brasil almeja esse posto desde o estabelecimento dessa organização. Em 2005, o G-4 submeteu à AGNU uma proposta para a reforma do CS. A proposta não foi aprovada e o CS permanece da mesma forma desde sua criação, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial (CERVO, 2010).

¹¹ O grupo G4 é constituído por Alemanha, Brasil, Índia e Japão. O intuito dessa aliança é apoio mútuo entre esses países para a conquista de um objetivo em comum: obter um assento permanente no CS (SILVA, 2013).

5. Divergência de Interesses no Âmbito do BRICS: Possibilidades e Limitações para a Concretização dos Objetivos de Política Externa do Brasil no Cenário Internacional

A partir da apresentação, na seção anterior, dos objetivos específicos de PE dos governos Lula e Rousseff em relação aos BRICS, essa seção procura identificar os pontos de divergência dos interesses dos demais países do grupo, comparativamente aos interesses brasileiros. Porém, durante a realização da pesquisa, pontos de convergência também foram identificados e serão expostos aqui. O intuito da primeira subseção é pontuar semelhanças e diferenças entre esses países frente às características físicas, econômicas, políticas, culturais, que por si só já revelam dificuldades de alinhamento de posicionamentos e interesses entre os BRICS. Com base na subseção 4.2, a segunda subseção expõe as possibilidades da concretização dos objetivos de PE do Brasil junto aos BRICS, através da exposição dos diferentes objetivos de África do Sul, China, Índia e Rússia e para exemplificar, de situações concretas nas quais não houve concordância entre os países membros da coalizão.

5.1. Breve Panorama Acerca da Diversidade de Características entre os BRICS

Muitos autores apontam a diversidade de atributos dos BRICS como um fator que dificulta a coesão e alinhamento de interesses entre eles. Por exemplo, a China, a Rússia e a Índia possuem armas nucleares, enquanto esses dois primeiros países são membros permanentes do CS. Os regimes políticos também diferem bastante: África do Sul, Brasil e Índia são formalmente democracias; a Rússia é uma democracia que ainda carrega traços do modelo autoritário da antiga União Soviética (ou, segundo outros autores, nem mesmo pode ser considerada uma democracia); e a China é governada por um partido único cujo regime simultaneamente possui elementos de ideologia comunista (AZAMBUJA, 2009) e busca tornar-se uma economia de mercado (ALMEIDA, 2010b). Pode-se aferir, portanto, que a história, forma de organização social e trajetórias de desenvolvimento dos cinco países diferem consideravelmente (LEÃO, 2012).

Segundo Lima (2013), entre os países membros do grupo, África do Sul e Brasil teriam as democracias mais bem consolidadas, o que é bastante questionável. Já a Índia, que formalmente também é tida como uma democracia, enfrentaria problemas sociais e religiosos mais sérios em comparação com os dois primeiros países, e portanto, o nível de consolidação de sua democracia seria menor. Quanto à China e à Rússia, a autora considera que há séculos

constituem-se em autocracias, desde muito antes dos surgimentos do sistema de organização estatal e da formação histórica da democracia, ocorrida na Europa. A tabela a seguir mostra a classificação dos regimes políticos de África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, tendo como parâmetro a qualidade de suas instituições democráticas. Esses dados ilustram, portanto, a diferença entre os regimes políticos dos países do grupo BRICS. Nos quesitos *Political Rights*, *Civil Liberties* e *Freedom Rating*, a pontuação varia de 1 a 7, sendo 1 a melhor pontuação possível e 7 a pior pontuação possível. No tangente à pontuação geral, a melhor nota corresponde ao 100, e a pior ao 0. Por fim, em relação à classificação geral, há três categorias: *Free*, *Partly Free* e *Not Free*.

Tabela 3: Classificação dos Regimes Políticos de África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia segundo a *Freedom House*

| <i>País</i> | <i>Political Rights</i> | <i>Civil Liberties</i> | <i>Freedom Rating</i> | <i>Pontuação Geral</i> | <i>Classificação Geral</i> |
|---------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------------|
| África do Sul | 2 | 2 | 2 | 79 | Free |
| Brasil | 2 | 2 | 2 | 81 | Free |
| China | 7 | 6 | 6.5 | 16 | Not free |
| Índia | 2 | 3 | 2.5 | 77 | Free |
| Rússia | 6 | 6 | 6 | 22 | Not free |

Fonte: elaboração própria a partir de dados da *Freedom House* (2016), organização não-governamental dedicada a expandir a liberdade e a democracia no mundo.

A partir do século XIX, e principalmente do século XX, o Ocidente passou a promover a democracia como um valor universal, o que não é condizente com a realidade. Pelo menos por enquanto, a tentativa de universalização da democracia não convenceu a China e a Rússia a abandonarem suas formas de organização política e social tradicionais em função de uma imposição moral baseada em valores ocidentais (LIMA, 2013). Com relação à trajetória histórica dos BRICS, cabe questionar o sentido de pertencimento da Rússia ao grupo, já que o país foi umas das duas superpotências do mundo bipolar. Apesar desse passado russo, o país atualmente também é um poder anti-hegemônico (ALMEIDA, 2010a), e assim como os outros membros da coalizão, a Rússia utiliza-se do poder simbólico dos BRICS para reivindicar a desconcentração do poder a nível mundial (RIBEIRO; MORAES, 2011).

Portanto, a partir do exposto acima, pode-se aferir que os cinco países são culturalmente bastante distintos. Nesse contexto, cabe destacar que as atuais sociedades

chinesa, russa – como já argumentado – e também a indiana, originam-se de civilizações bastante antigas, possuindo suas próprias perspectivas de mundo. Já as culturas brasileira e sul-africana alinham-se mais aos valores ocidentais (AZAMBUJA, 2009). Assim, cada um desses países é guiado por lógicas e valores distintos. Por exemplo, a Rússia, a China e a Índia enfrentam problemas de segurança clássicos, relacionados à aquisição territorial – como os casos da Chechênia, Geórgia, Taiwan, Tibete e Caxemira. Já na África e na América do Sul, as questões mais polêmicas envolvem posicionamentos em defesa da democracia, promovida por instituições como o MERCOSUL e pela Organização dos Estados Americanos. (FONSECA JÚNIOR, 2012).

As estruturas econômicas e estratégias de inserção nos fluxos internacionais de comércio desses países tampouco coincidem. Brasil e Rússia são dois grandes exportadores de produtos primários. O primeiro exporta *commodities*, o segundo, recursos energéticos (ALMEIDA, 2010b). A China insere-se na economia mundial através de suas indústrias e a Índia, crescentemente por meio do setor de serviços (LEÃO, 2012). Comparando-se a economia da África do Sul com a economia dos demais países dos BRICS, percebe-se que seu poderio econômico a nível mundial é bem inferior ao poderio do Brasil, da Rússia, da Índia e da China. Apesar de, por exemplo, a África do Sul possuir um setor secundário sólido e diversificado, sua indústria não tem o mesmo alcance global que os outros BRICS, principalmente China. Aliás, África do Sul, Brasil e Índia ainda precisam avançar bastante em termos econômicos para chegar ao grau de competitividade da China (LIMA, 2013).

De acordo com Leão (2012), apesar de essas diferenças sugerirem uma possível complementariedade econômica, e conseqüentemente uma maior interdependência entre esses países, isso não se verifica na prática. Os canais de comércio entre China e Brasil, e entre China e Índia, são os únicos significativos, bem como a quantidade de investimentos entre os países dos BRICS não é relevante – excetuando-se os investimentos chineses no Brasil. Cabe destacar que o padrão de comércio brasileiro com a China não agrada ao primeiro país, já que esse exporta *commodities* e importa produtos industrializados. Ainda, considerando que Brasil, Rússia, Índia e China almejam se tornarem potências industriais, a complementariedade econômica entre eles está comprometida no longo prazo (LEÃO, 2012).

Já para Baumann (2012, *apud* SILVA, 2013), entre as economias dos BRICS ou há uma falta de complementariedade ou há o risco da reprodução de um padrão comercial Norte-Sul. Ambos fatores desencorajariam a cooperação, coesão e liberalização econômica entre os países do bloco. A China é a economia que possui mais produtos competitivos,

principalmente industrializados, seguida pela Índia. Brasil e Índia também possuem certa competitividade em mercadorias manufaturadas, porém, especialmente em produtos com grau de transformação mais baixo. Ademais, as vantagens comparativas brasileiras concentram-se no setor de commodities agrícolas. Já a economia russa é bastante dependente da exportação de gás natural e petróleo – correspondem a 63% da sua pauta de exportações.

A falta de alinhamento entre os BRICS nas negociações comerciais no âmbito da OMC é um exemplo dos diferentes interesses comerciais desses países. A articulação do bloco foi pouco influente na determinação do posicionamento de cada um de seus países membros. Além disso, África do Sul, Brasil, China e Índia discordam em vários pontos em relação às proposições do G-20. Enquanto África do Sul e Brasil defendem a liberalização agrícola, a China e a Índia são contrárias, devido à necessidade de garantir segurança alimentar em seus territórios, já que os dois países possuem uma quantidade considerável de pequenos agricultores (LIMA, 2010). Dessa forma, conforme aponta Silva (2013), no tangente às negociações comerciais, o BRICS funcionou somente como um meio de declaração de princípios comuns.

Ademais, o peso e a influência de cada um dos países componentes dos BRICS no cenário internacional se devem a motivos próprios e diferentes entre si (FONSECA JÚNIOR, 2012). A China, além de ser um país extenso e com grande número de habitantes, é atualmente a segunda maior economia do mundo – em termos de Produto Interno Bruto – estando atrás somente dos EUA (THE WORLD BANK, 2014), sendo um dos principais motores da economia internacional. A Rússia é uma atriz de peso dado o seu arsenal nuclear, sua relevância no mercado energético – é exportadora de petróleo e gás – e a grandiosidade de seu território. Já o potencial de influência da Índia é determinado por seu peso demográfico e regional. A África do Sul ao longo do tempo vem se consolidando como uma importante produtora de *commodities*. Por fim, o Brasil possui um grande território e população numerosa, e é um país central nas negociações comerciais e acerca de desenvolvimento sustentável (FONSECA JÚNIOR, 2012).

Outra diferença relevante é as díspares posições hierárquicas de cada país no âmbito das instituições supranacionais. Como já explicitado, China e Rússia já são membros permanentes do CS, enquanto Brasil e Índia almejam esse posto (FONSECA JÚNIOR, 2012). Considerando ainda que a Índia, China e Rússia possuem armas nucleares – somente os últimos dois de maneira formalmente legitimada – e a África do Sul e o Brasil não possuem –, para Lima (2010), claramente o Brasil, juntamente com a África do Sul, seria o que mais se

beneficiou com a formalização dos BRICS. Ademais, não há evidências que China e Rússia estariam dispostas a conceder aos outros BRICS maior acesso e poder no âmbito do CS (LEÃO, 2012).

A autora ainda aponta que, apesar de terem conseguido chegar a um consenso específico quanto às demandas de reforma das instituições financeiras internacionais, não está claro se há a possibilidade de que se repita esse mesmo nível de consenso em outras áreas. Nesse sentido, de acordo com ela, os resultados das discussões acerca de questões ambientais e os impasses durante a rodada de Doha mostram que as coalizões entre os países em desenvolvimento tendem a ser de geometria variável, em função do tema em pauta (LIMA, 2010).

Segundo Almeida (2010b), somente um ou no máximo dois dos BRICS possuem capacidade de expandir seu poder para fora de suas fronteiras. Como já mencionado, provavelmente somente a China alcançará poder econômico suficiente que permita grande protagonismo internacional agindo isoladamente. Os outros tendem a ficar em patamares mais modestos por mais que tendam a crescer economicamente no longo prazo. O segundo país capaz de projetar poder, para o autor, seria a Rússia. Porém, esse país tem enfrentado uma erosão de seu poder econômico e tecnológico e condições de governança deficientes, além de sua população estar em declínio.

Já de acordo com outros estudiosos, a China e a Índia seriam as duas grandes potências do futuro, as duas capazes de influir significativamente no ordenamento mundial, devido a seu peso econômico e demográfico. Assim, Brasil e Rússia estariam em uma posição inferior. Por outro lado, Almeida (2010b) alerta que não necessariamente os recursos de poder bruto seriam os mais relevantes em detrimento do poder brando; e nesse caso, Brasil e África do Sul seriam os dois países em uma posição mais vantajosa (FONSECA JÚNIOR, 2012). As tabelas 4 e 5 ilustram a discussão acerca do poder duro, ao comparem não somente dados dos países membros dos BRICS, mas também EUA, Japão e Alemanha. Entre os BRICS, a África do Sul e o Brasil são os que menos investem, relativamente, na área militar. Dos países apresentados, a Rússia é o que mais investe, seguido dos EUA e da China. No tangente ao poder econômico percebe-se que os EUA seguem amplamente à frente, seguido pela China. Em 2014 Brasil, Índia e Rússia estão entre as dez maiores economias do mundo, mas ainda atrás de Alemanha, Japão, Reino Unido e França; e no caso da Índia e da África do Sul, também da Itália. Já a África do Sul encontrava-se na trigésima terceira posição. O gráfico 2

mostra de forma mais visual a vantagem econômica dos EUA e que a economia chinesa é a que mais se aproxima da economia estadunidense e a que cresce em um ritmo mais acelerado.

Tabela 4: Porcentagem do PIB da Alemanha, África do Sul, Brasil, China, Estados Unidos da América, Índia, Japão e Rússia Investido em Gastos Militares em 2014

| <i>País</i> | <i>Gastos militares (% do PIB em 2014)</i> |
|---------------------------|--|
| Alemanha | 1.2 |
| África do Sul | 1.1 |
| Brasil | 1.4 |
| China | 1.9 |
| Estados Unidos da América | 3.5 |
| Índia | 2.5 |
| Japão | 1.0 |
| Rússia | 4.6 |

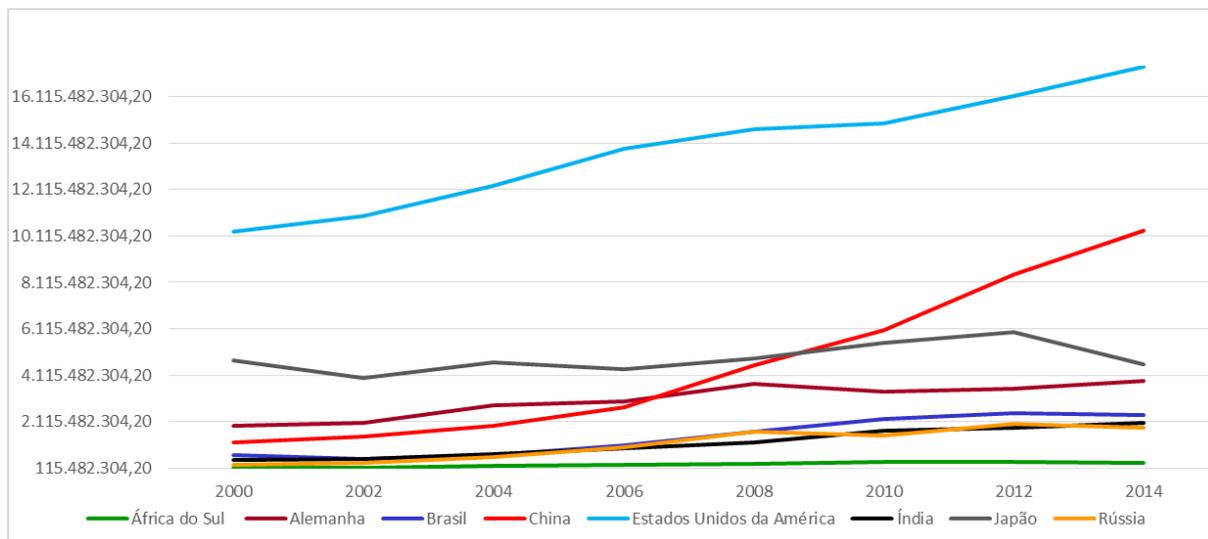
Fonte: elaboração própria a partir de dados do *The World Bank*, s.d.

Tabela 5: Ranking das Dez Maiores Economias Mundiais em 2014 e a Posição da África do Sul

| <i>País</i> | <i>Posição no ranking mundial em 2014</i> | <i>PIB (em milhões de dólares)</i> |
|---------------------------|---|------------------------------------|
| Estados Unidos da América | 1 | 17,419,000 |
| China | 2 | 10,354,832 |
| Japão | 3 | 4,601,461 |
| Alemanha | 4 | 3,868,291 |
| Reino Unido | 5 | 2,988,893 |
| França | 6 | 2,829,192 |
| Brasil | 7 | 2,416,636 |
| Itália | 8 | 2,141,161 |
| Índia | 9 | 2,048,517 |
| Rússia | 10 | 1,860,598 |
| África do Sul | 33 | 350,141 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do *The World Bank*, s.d.

Gráfico 2: Variação do PIB (em Dólares) da África do Sul, Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos da América, Índia, Japão e Rússia Entre os Anos de 2000 a 2014



Fonte: elaboração própria a partir de dados do *The World Bank*, s.d.

Considerando que a China é entre os países dos BRICS o que mais se destaca, ao menos em termos econômicos, cabe analisar de forma mais detalhada a forma como se desenvolve sua ascensão internacional. Dado seu poderio econômico, o país já teria condições de se constituir em uma superpotência ao lado dos EUA, possibilidade que o governo chinês vê com bastante cautela e relutância (FONSECA JÚNIOR, 2012). Almeida (2010b) compartilha dessa visão, argumentando que a China pondera cuidadosamente o fato de que quanto maior o poder e influência de um dado país no âmbito do sistema internacional, maior também suas responsabilidades e encargos internacionais – que não necessariamente a China gostaria de assumir. Dessa forma, por enquanto o país parece estar satisfeito em somente acumular poder econômico, financeiro, tecnológico e militar. A China prefere decidir da forma mais autônoma possível como se dará o seu comprometimento como provedora da ordem mundial (ALMEIDA, 2010b).

Por exemplo, ao longo das reuniões do bloco, o Brasil defendeu que os BRICS deveriam exercer um papel de destaque na resolução dos problemas a nível mundial. Durante a conferência de Vice-Ministros ocorrida em 2008, o Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil assinalou que o crescente peso econômico dos BRICS perturbaria o atual ordenamento internacional e, portanto, o bloco lideraria a consolidação de uma ordem multipolar. Já o ministro da China se posicionou de forma menos ambiciosa. Na

perspectiva chinesa, o intuito dos BRIC deveria ser, sobretudo, influir no sistema internacional visando sustentar o desenvolvimento do grupo (SILVA, 2013).

Outra questão importante a ser analisada é a relação bilateral dos países dos BRICS com as potências atuais, principalmente os EUA (FONSECA JÚNIOR, 2012). O declínio de poder desse país é notável e aceito pela maioria dos estudiosos. Como argumentado, sua legitimidade política e econômica erodiu-se após as guerras do Iraque, do Afeganistão e após a crise iniciada em 2008. Por outro lado, sem dúvida, os EUA ainda são superiores em diversas áreas, notadamente nas áreas econômica, militar e cultural (OURO-PRETO, 2012). Todos os BRICS em alguma medida possuem pontos de convergência e cooperação com o país, e, portanto o balanceamento brando não é suficiente para apreender a diversidade das relações bilaterais dos BRICS com os EUA. No âmbito do sistema interamericano, o Brasil possui laços institucionais com esse país, enquanto a Índia por vezes utiliza-se da estratégia de *bandwagoning* (FONSECA JÚNIOR, 2012).

De acordo com Soares de Lima (1990; 2005 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2005), um comportamento oscilante entre a dependência e a autonomia é típico das potências médias. Justamente por se encontrarem em um nível de poder intermediário, por vezes se comportam como países mais fracos e outras vezes como grandes potências. Isso de forma alguma significa que esses países ajam de forma irracional ou contra seus interesses nacionais, mas sim que as suas capacidades e poder de influência varia de acordo com o tema em pauta.

Seria possível então que os BRICS formassem um bloco com concertação o suficiente para que alcançassem as reformas que pleiteiam? Não é tarefa simples harmonizar os interesses específicos e as formas concretas de ação entre os cinco países. Por exemplo, o posicionamento de cada um deles em relação às temáticas de meio ambiente e direitos humanos diferem bastante (AZAMBUJA, 2009). Para Fonseca Júnior (2012, p.16) não há “imposição geográfica ou ideológica ou econômica alguma que recomendasse que os cinco se juntassem politicamente, salvo o fato de que, em tese, têm peso e influência”.

Nesse contexto, prevalecem as visões céticas acerca da possibilidade de um alinhamento significativo entre os BRICS e que ressaltam suas diferenças. Contudo, há outro grupo menos numeroso de estudiosos que entendem que seria importante para os países dos BRICS que se aproximassem, pois tenderiam cada vez mais a lograrem condições de consolidarem um sistema internacional no qual tenham maior protagonismo. Não obstante, mesmo considerando que todos eles têm interesse na reforma do cenário atual, cabe indagar se

todos eles almejam a construção do mesmo modelo de ordem internacional. Algumas posicionamentos de PE dos países do bloco convergem – notadamente na área econômica –, mas na maior parte das temáticas da agenda internacional seus interesses não coincidem (FONSECA JÚNIOR, 2012). Portanto, “o primeiro e principal desafio dos BRIC é identificar uma agenda que lhes permita atuar dentro de uma linha de coerência e previsibilidade” (AZAMBUJA, 2009, p. 33).

Cada BRICS tem sua própria perspectiva do ordenamento internacional, que varia em função de seu contexto regional e pela forma que o país se vê como ator global. Assim, ao decidirem formar a coalizão, cada um deles trouxe sua percepção particular, além de seus interesses nacionais e proposições sobre como esses interesses poderiam ser melhor promovidos por meio da atuação no âmbito do bloco. Dessa maneira, é relevante destacar que:

paradoxalmente, o elemento que conferiu unidade à coalizão seria, igualmente, seu ponto fraco. A busca da realização de objetivos estritamente nacionais (...) fazem desse aspecto, além de sua maior força, sua maior fraqueza. (IKENBERRY, 2011; LAÏDI, 2011 *apud* SILVA, 2013, p. 85).

Vieira de Jesus (2012a) também aponta que defesa da autonomia de cada um dos membros do grupo bem como a flexibilidade da coalizão podem dificultar que os cinco países consigam coordenar seus posicionamentos. Não obstante, os BRICS foram sim capazes de avançar na tradução de ações políticas em ações concretas, principalmente nas áreas econômica e financeira (VIEIRA DE JESUS, 2012a).

Por outro lado, como já mencionado, para Ribeiro e Moraes (2012) a maior força dos BRICS estariam em seu poder simbólico e não em sua capacidade de coordenar suas posições, interesses e ações. Ademais, Brasil, Rússia, Índia e China utilizariam desse poder simbólico para conquistar seus objetivos nacionais. Assim, por mais que os países membros dos BRICS sejam bastante diferentes não apresentem alto grau de coesão, o fenômeno de maior dinamismo do Sul frente ao Norte, é real e vem ganhando força, sendo o termo BRIC concebido por O’Neill um exemplo disso. Portanto, quando cada país membro do bloco faz reivindicações amparadas pelo poder simbólico do grupo, a reivindicação é vinculada a um amplo conjunto de transformações em curso na ordem internacional, sendo o BRICS uma alegoria desse processo.

5.2. Conquistas e Dificuldades de Concretização dos Objetivos de Política Externa do Brasil no Âmbito Mundial a Partir da Coalizão BRICS

5.2.1. Ordenamento Comercial e Financeiro

A coordenação de interesses entre o grupo é notadamente mais bem sucedida em relação à reforma do sistema financeiro internacional: conseguiram apresentar requisições bastante específicas, sendo que parte delas já foram concretizadas. Por exemplo, o G-20 consolidou-se como o principal bloco decisório acerca dos problemas e desafios econômicos mundiais. Ademais, já foram efetuadas algumas reformas no BM e no FMI (LIMA, 2010) – o que será explorado em mais detalhes ainda nessa subseção. Portanto, na área financeira o Brasil conquistou seus objetivos em relação aos BRICS ao menos parcialmente, já que nesse campo há maior convergência de interesses e potencial de mudança, devido ao peso econômico do bloco. (SILVA, 2013).

A consolidação do G-20 em detrimento do G-8 foi possibilitada pela crise de 2008, que deixou evidente a insuficiência da atuação dos países desse segundo grupo para solucioná-la. O G-20 formou-se em 1999 e originalmente constituía-se em um fórum de Ministros relacionados à área econômica e de presidentes de bancos centrais. A ideia de substituir o G-8 pelo G-20 enfrentou resistências: o governo italiano, por exemplo, propôs incorporar ao G-8 somente a África do Sul, o Brasil, a China, a Índia e o México, formando o G-13. Não obstante, o reconhecimento formal da relevância e legitimidade do G-20 ocorreu no lançamento de um Plano de Ação anticrise, em Washington, em novembro de 2008. Na ocasião, sugeriu-se reformar o BM e o FMI e injetar 1,1 trilhões de dólares na economia mundial; e afirmou-se que as economias emergentes seriam relevantes na superação da crise (LIMA, 2010).

Como antes do início da crise os BRIC haviam se consolidado como grandes exportadores globais, puderam contribuir para a garantia de liquidez mundial, já que possuíam um estoque de reservas internacionais relativamente seguro. E, portanto, devido a seu peso econômico e ao reconhecimento da relevância dos BRIC para a estabilização da economia mundial, o grupo pôde concretizar pelo menos parcialmente o seu objetivo de maior poder decisório nos âmbitos do BM e do FMI (LIMA, 2010).

Conforme já mencionado, no comunicado conjunto da I Cúpula do BRIC, ocorrida em 2009, já se advogava por mudanças na estrutura financeira internacional. Segundo Silva (2013) na declaração da II Cúpula há um avanço no nível de coordenação e definição desse

pleito. No documento o bloco demandou (i) mudanças no poder de voto em favor dos países em desenvolvimento, (ii) que as reformas de poder de voto do BM fossem realizadas na próxima reunião de primavera do banco, e que a reforma de cotas do FMI fosse concluídas em novembro de 2010, (iii) que a seleção para os cargos de chefia do BM e do FMI independesse de nacionalidade e (iv) que o quadro de funcionários dessas duas organizações melhor representassem a diversidade de seus países membros. E por fim, afirmaram que o BM e o FMI se tornariam obsoletos caso as mudanças não fossem realizadas nos prazos acordados. As suas estruturas, concebidas logo após a segunda guerra mundial, não mais responderiam as necessidades atuais (SILVA, 2013).

A reforma do BM iniciou-se ainda em 2008, sendo dividida em duas fases. Na primeira fase, decidiu-se: (i) ampliar os votos básicos em 1,46%, (ii) redistribuir as cotas de voto do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - instituição vinculada ao BM – e (iii) criar uma nova cadeira no Conselho Diretor, exclusiva para países africanos (THE WORLD BANK, 2010 *apud* SILVA, 2013). A segunda rodada de mudanças, originalmente prevista para 2011, beneficiou mais o Brasil: na primeira o foco foi a ampliação de poder das menores economias. Devido à solicitação do BRIC, expressa na declaração exposta acima, e de outros países emergentes, o segundo pacote de reformas foi adiantado para a reunião de primavera do BM do ano de 2010. Na ocasião, foi finalmente adotada a transferência de 3,13% das cotas para países em desenvolvimento e em transição, conforme havia sido decidido na cúpula de do G-20 de Pittsburgh em 2009. Ademais, tomou-se o cuidado para que isso não prejudicasse a cota dos países economicamente menos poderosos: a redistribuição se deu a partir da perda de poder de voto dos países mais desenvolvidos (THE WORLD BANK, 2010 *apud* SILVA, 2013).

As mudanças na estrutura do FMI iniciaram-se no ano de 2006, ficando acordado que após a execução do primeiro pacote as negociações seriam retomadas em dois anos. As mudanças realizadas em 2006 beneficiaram principalmente China, Coreia do Sul, México e Turquia. Em seguida, em 2008, são decididas novas mudanças, que foram implementadas em 2011. Novamente a China foi beneficiada, sendo o país ao qual foi concedido o maior aumento de seu poder de voto: 1,02%. Já o Brasil foi o quarto maior beneficiário, com um aumento de 0,36%. Porém, anteriormente à implementação dessas mudanças, durante a cúpula do G-20 de novembro 2010, realizada em Seul, havia sido definida uma reforma de cotas que ampliaria mais ainda o poder de voto dos países menos desenvolvidos, já que no

contexto da crise de 2008 esses países passaram a ter condições de pressionar por uma melhora mais ambiciosa (SILVA, 2013).

A proposta elaborada em Seul previa um aumento do poder de voto do Brasil de 1,3% para 2,217%. Considerando os BRICS, o poder de voto do bloco passaria a ser 11,55%, uma melhora significativa, segundo Silva (2013), apesar de não ser suficiente para que o grupo tivesse poder de veto sobre decisões que exigissem 85% dos votos. Ainda, com essa reforma a China passaria a ser a terceira maior detentora de cotas, enquanto os BRIC ficariam entre os dez maiores detentores. Por fim, os países desenvolvidos cederiam duas cadeiras do Conselho Diretor para os países em desenvolvimento. Essas demandas foram aprovadas pelo FMI ainda em 2010, em dezembro, mas ainda não implementadas. São bastante relevantes no sentido da democratização do FMI, já que empoderariam não somente os BRICS, mas os países em desenvolvimento – seria um aumento de 6% na cota desses países como um todo (SILVA, 2013).

Contudo, na área financeira há também divergências entre os BRICS, notadamente em relação à desvalorização cambial artificial. O Brasil e a Índia criticam a China, ao menos de forma velada, pela realização dessa prática (SILVA, 2013), já que isso acarretaria perda de competitividade das mercadorias brasileiras e indianas em relação aos produtos chineses. Os representantes dos BRICS têm evitado se pronunciar oficialmente acerca dessa questão (ALMEIDA, 2010b). Outro ponto em que não está claro se há concordância entre os BRICS é a proposta de se utilizar moedas locais dos países do grupo para investimentos e trocas comerciais entre eles (ALMEIDA, 2010; SILVA, 2013).

Cabe aqui também discutir se o NBD, criado por meio de um acordo assinado na ocasião da VI Cúpula, ocorrida em Fortaleza no ano de 2014, realmente atenderia as demandas brasileiras (PATTI; SEIXAS; RODRIGUES; MEDEIROS; CUNHA; RIBEIRO, 2014). O NBD foi criado a fim de angariar recursos para financiar projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável nos países dos BRICS e em outros países em desenvolvimento, complementando os esforços já existentes por parte de outras instituições financeiras regionais e globais. Porém, vários detalhes acerca da organização interna do banco poderiam ou não favorecer os interesses do Brasil, como por exemplo: os princípios comuns que guiarão as decisões, os critérios para a seleção e financiamento dos projetos e o grau de consenso acerca de que modelo de desenvolvimento o NBD deveria promover (RENZIO; GOMES; ASSUNÇÃO, 2013).

De acordo com Silva (2013), no tangente às negociações comerciais, o BRICS funcionou somente como um meio de declaração de princípios comuns, e portanto, os objetivos do Brasil nessa área não foram concretizados satisfatoriamente. Segundo Almeida (2010a), isso se deve à forma com que o Brasil politizou os assuntos comerciais, ao conferir-lhes uma dimensão terceiro mundista, tentando formar uma união de países em desenvolvimento, que teriam interesses econômicos supostamente contrários ao dos países desenvolvidos. Porém, isso não necessariamente procede na prática.

Isso pode ser verificado pelos exemplo quanto às estruturas econômicas dos países dos BRICS expostos na subseção 5.1 e nas posições chinesa e indiana em relação à liberalização agrícola. Ademais, apesar dos esforços brasileiros para liderar o G-20, o apresentando como uma alternativa aos esquemas de negociação comercial tradicionais, logo as contradições internas do grupo ficaram evidentes e o G-20 não foi capaz de coordenar um consenso no tangente à questões cruciais para o bloco (ALMEIDA, 2010a). Almeida (2010a) também cita a oposição de interesses entre Brasil, de um lado, e China e Índia, de outro, em relação aos temas de agricultura e serviços.

5.2.2. Ordenamento Ambiental

No tangente à agenda ambiental, os países dos BRICS possuem interesses diferentes, apesar de Brasil, Rússia, Índia e China serem grandes emissores de carbono – tendo aumentado sua participação no total de emissões desde 1997, ano de assinatura do protocolo de Kyoto (LIMA, 2010). Fernandes, Garcia, França e Caresia (2012) apontam que o aumento absoluto de emissões de CO₂ dos membros do BRICS reflete o crescimento econômico desses países. Contudo, ao considerar os indicadores de emissão de CO₂ per capita, as emissões dos BRICS ainda são bastante inferiores às emissões per capita das potências tradicionais. Os BRIC convergem em algumas linhas gerais em relação à temática ambiental, notadamente o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e à defesa de seu direito de desenvolvimento (FERNANDES; GARCIA; FRANÇA; CARESIA, 2012; HERZ; FLORENTINO; MIRANDA, 2012). Contudo no cenário que será apresentado a seguir, é improvável que o Brasil consiga atingir seus objetivos mais específicos por meio da coalizão.

Quanto a promoção dos biocombustíveis, por exemplo, é relevante considerar que a Rússia, é uma grande exportadora de petróleo e gás natural e dessa forma, defende os interesses da indústria petroleira. Já a China e a Índia, juntamente com a Rússia, são mais

dependentes de energia não renovável que o Brasil (SILVA, 2013). O posicionamento e a forma que se deu a formação de grupos durante a 15ª e a 17ª Conferências das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, COP 15 e COP 17 – ocorridas respectivamente nas cidades de Copenhague em 2009, e de Durban em 2011 – são bons exemplo da dificuldade de coesão entre os países dos BRICS nessa temática (LIMA, 2010).

Para a Rússia não seria vantajoso uma ordem internacional na qual a importância dos combustíveis fósseis declinasse, já que o país possui grandes reservas desses recursos, relevantes em sua pauta de exportação. Assim, o país não tem interesse em uma atualização do Acordo de Quito que iniba o uso de tais recursos naturais. Ademais, a Rússia não esteve entre os países fundadores do Fórum Global de Biocombustíveis, instituído em 2007, cujo objetivo é promover a eficiência na produção, distribuição e consumo dos biocombustíveis a nível mundial – diferentemente de Brasil, China e Índia (LIMA, 2010).

As matrizes energéticas das economias chinesa e indiana são intensivas em carbono, além de operar com baixa eficiência energética. Ainda, atualmente a China é o país mais poluidor do mundo. Contudo, diferentemente da Rússia, a China tem se esforçado para diminuir suas emissões. Por exemplo, seu Plano Quinquenal para os anos de 2006 a 2010 manifesta o intuito de alcançar esse objetivo. Ainda, previu construir em seu território trinta e duas usinas atômicas até 2020. Já a Índia, o país que mais tem aumentado sua cota no total de emissões entre os grandes poluentes, também não tem mostrado interesse em se comprometer com reduções das emissões, ao menos no curto prazo (LIMA, 2010).

Segundo Lima (2010), a composição energética do Brasil é peculiar, o que possibilita que o país se articule tanto com grandes emissores de carbono quanto com os países que promovem a as reduções das emissões e defendem a proteção do meio ambiente com mais veemência – como a União Europeia, a Noruega e os Estados ilhas. Apesar de o Brasil também ser um grande emissor, mais de 90% de sua matriz energética baseia-se em recursos hídricos, sendo uma economia pouco intensiva em carbono. Ademais, a quantidade de suas emissões estariam praticamente estagnadas (LIMA, 2010), sendo a maior parte proveniente da degradação da Amazônia (SILVA, 2012). Assim, o Brasil apresenta vantagens comparativas para se posicionar como líder da reforma do ordenamento internacional ambiental, sendo claros os esforços do Brasil nesse sentido (SILVA, 2012).

A tabela 6 ilustra essa peculiaridade brasileira. De acordo com os dados, correspondentes ao ano de 2012, 43,63% do consumo de energia no país foi proveniente de fontes renováveis. A Índia ainda apresenta uma porcentagem próxima a do Brasil, mas a

porcentagem dos outros BRICS é bem menor. Em relação ao consumo de originada de combustíveis fósseis (também relativos ao ano de 2012), o Brasil apresenta a menor porcentagem, sendo a porcentagem de África do Sul, China, Índia e Rússia consideravelmente maiores. Ainda, cabe destacar a disparidade da composição das matrizes energéticas do Brasil e da Rússia.

Tabela 6: Porcentagem do Consumo de Energia Proveniente de Combustíveis Fósseis e de Fontes Renováveis da África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia no Ano de 2012

| <i>País</i> | <i>Consumo de energia proveniente de combustíveis fósseis (% do total em 2012)</i> | <i>Consumo de energia renovável (% do total em 2012)</i> |
|---------------|--|--|
| África do Sul | 87,2 | 16,93 |
| Brasil | 56,5 | 43,63 |
| China | 87,9 | 18,36 |
| Índia | 72,4 | 38,99 |
| Rússia | 90,9 | 3,25 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do *The World Bank*, s.d.

Na ocasião da COP 15, o desentendimento entre os BRICS iniciou-se quando Brasil e França anunciaram metas voluntárias para a redução de suas emissões. Em seguida, os dois países cobraram que China e EUA fizessem o mesmo. Ainda, a delegação brasileira decidiu apoiar a contraproposta de Tuvalu, que demandava o estabelecimento de um teto de aquecimento global de 1,5°C, em detrimento da proposta original de 2°C (LIMA, 2010). Segundo Silva (2012) esses acontecimentos deixam evidente a disposição do Brasil para se projetar à frente das negociações.

Posteriormente, a China também anunciou metas voluntárias. Contudo, juntamente com a Índia, esse país se esquivou de assumir compromissos no curto prazo, embora tenham elaborado planos nacionais de redução das emissões. A Rússia acabou por não tomar parte da negociação do documento final – África do Sul, Brasil, China e Índia participaram (LIMA, 2010). Já no caso da COP 17, de acordo com Herz, Florentino e Miranda (2012), também não é possível concluir que houve consenso no âmbito dos BRICS como um todo. Por exemplo, ao final da conferência a Rússia se retirou do Protocolo de Quioto, o que foi em direção oposta ao posicionamento dos demais membros do grupo. Dessa forma, a articulação política ficou mais centrada entre África do Sul, Brasil, China e Índia.

5.2.3. Ordenamento na Área de Segurança

Apesar de África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia compartilharem uma preferência de ordenamento internacional multipolar e mais democrático, há entre esses países, conforme já demonstrado, inúmeras diferenças políticas, econômicas, sociais e militares que influenciam e diferenciam seu posicionamento acerca de temas de segurança internacional. Aqui nessa subseção o conceito de segurança será considerado de uma forma mais restrita, relacionada a administração dos meios de força bruta (SILVA, 2011).

O comunicado da reunião dos Ministros das Relações Exteriores do BRIC, ocorrida em 2008, aponta o apoio do grupo a um sistema mundial cujo funcionamento seja baseado no direito internacional, no multilateralismo, na resolução pacífica das controvérsias e no qual a ONU ocupe um papel preponderante. Contudo, o foco do documento consiste em questões econômicas e de desenvolvimento, sendo a segurança internacional um tema secundário (SILVA, 2011). Silva (2011) aponta que por vezes os BRICS possuem o mesmo posicionamento acerca de questões específicas nessa temática de segurança, a depender do tema e do seu grau de generalidade.

A temática da não proliferação nuclear e do desarmamento é um bom exemplo da dificuldade dos países membros do grupo de coordenarem seus interesses – uma área relevante, visto que China, Rússia e Índia são potências nucleares. Silva (2013) alerta que apesar de o Comunicado da Reunião Ministerial de 2008 declarar que a não proliferação e o desarmamento reforçam-se mutuamente, na prática os países do BRICS se posicionam de forma diversa em relação ao regime de não proliferação. A Índia é o único país do grupo que não é signatário do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), enquanto o Brasil é membro da Coalizão Nova Agenda para o Desarmamento Nuclear, associação que defende o desarmamento dos países nuclearizados. Após a mencionada afirmação de 2008, proposta por Celso Amorim, os BRICS não voltaram a se pronunciar nesse sentido.

A China e a Rússia apesar de serem signatárias do TNP, possuem um status diferenciado devido a já possuírem avançado programa nuclear na época da conclusão do tratado, e portanto, foi permitido que mantivessem seus aparatos nucleares. Ademais, o Brasil, juntamente com a África do Sul estão entre os mais proeminentes casos de sucesso do regime de não proliferação, tendo em vista que na década de 1990 esses dois países desistiram de levar adiante o seu programa de armas nucleares e aderiram ao TNP. A África do Sul é o

único país do mundo que desenvolveu armas nucleares e posteriormente abdicou delas de forma voluntária (HERZ; LAGE, 2012).

Nesse contexto, há situações no tangente a questões nucleares em que ocorrem divergência de posicionamentos entre os BRICS, como no caso de desenvolvimento de energia nuclear por parte do Irã, para objetivos alegadamente pacíficos. Inicialmente, em 2010, Brasil, China, Rússia e Irã chegaram a um parecer conjunto no âmbito do CS. Ademais, no mesmo ano o Brasil também conseguiu se articular nessa questão com a Turquia. Porém, os EUA não concordaram com o que foi proposto por esse conjunto de países e, por conseguinte, o CS aprovou novas sanções ao Irã. China e Rússia acabaram por acompanhar o voto estadunidense, enquanto o Brasil foi contrário. Percebe-se assim que a China e a Rússia podem por vezes atuar de maneira a impedir o desenvolvimento e o acesso à tecnologia nuclear por parte de outros países, a fim de manter sua posição privilegiada. Já Brasil e Índia, em geral, agem contra essas restrições e constrangimentos (HERZ; LAGE, 2010).

De acordo com Herz e Lage (2012), na área nuclear os BRICS convergem somente na tentativa de agir de forma a garantir sua soberania e seu direito de exploração de energia nuclear para fins supostamente pacíficos, a partir do ordenamento nuclear já consolidado. Não há, portanto, nenhuma proposta radical de mudança. Os BRICS limitam-se a denunciar as injustiças das normas vigentes, divergindo quanto ao processo de reforma e fortalecimento desse ordenamento, já que o regime favorece ou desfavorece cada um deles de maneiras diferentes. Assim, cada país membro do agrupamento defende a manutenção do *status quo* na medida em que limitam o comportamento de outros atores, enquanto simultaneamente buscam se reposicionar no âmbito do regime nuclear de maneira a se beneficiar (HERZ; LAGE, 2012).

5.2.4. Democratização do Ordenamento Político e o Assento Permanente no Conselho de Segurança

Como já explanado anteriormente, o Brasil enxerga os BRICS como um meio para conferir maior legitimidade da demanda brasileira por um assento permanente no CS. E conforme já mencionado, a Índia também pleiteia um assento permanente nesse órgão enquanto a Rússia e a China já são membros permanentes, sendo o apoio desses dois países essencial para qualquer alteração desse porte no âmbito do CS. A partir da análise das declarações de cúpula, fica evidente que o grupo como um todo não concorda com a ascensão

de Brasil e Índia a um assento permanente, já que as afirmações acerca dessa temática são bastante vagas (SILVA, 2013)

No comunicado ministerial de 2008 a reforma da ONU não é citada, e no comunicado de 2009 afirma-se a necessidade de alterações na estrutura da ONU, defendendo-se uma posição mais relevante para Brasil e Índia, mas sem menção ao CS. Houve referência direta ao CS somente nas declarações da III e da IV Cúpulas: reitera-se o que foi afirmado no comunicado de 2009 – incluindo-se o apoio à maior protagonismo da África do Sul no âmbito da ONU –, porém é acrescentado que a reforma deve ocorrer também no CS. Contudo, não há uma manifestação clara de como essa reforma deve se proceder como, por exemplo, no caso da requisição de reformas do BM e do FMI, que estabelecia prazos e mudanças na distribuição das cotas de voto (SILVA, 2013).

Segundo Silva e Vizentini (2010 *apud* SILVA, 2013) a resistência a um apoio explícito a essas aspirações de Brasil, Índia e África do Sul deve-se à China. Primeiramente, há que se considerar que China e Índia possuem conflitos a nível regional, inclusive problemas de demarcação de fronteira. Segundo, Brasil e Índia constituem grupo G-4 – que inclui ainda Alemanha e Japão – com o intuito de unir força com outros países demandantes de um assento permanente no CS, sendo que China também está envolvida em disputas regionais com o Japão.

Considerando um escopo mais amplo de reforma da governança política global, nota-se que a concretização dos objetivos de PE do Brasil nessa área pensados para serem promovidos através dos BRICS foram bastante limitados (ARAÚJO, 2013). Conforme argumenta Leão (2012), as declarações de ordem acentuadamente política são em geral menos programáticas que as de ordem financeira, além de vagas, pois apesar de todos os BRICS almejarem por uma democratização da ordem internacional, não há um elevado nível de consenso sobre como concretizar esse objetivo (ARAÚJO, 2013).

5.2.5. Promoção do Poder Brando Brasileiro por Meio dos BRICS

O grau de poder de um dado país no âmbito internacional depende tanto de recursos de poder bruto quanto de recursos de poder brando. O primeiro tipo de poder se refere a elementos mais objetivos, tais como poderio econômico, dotações tecnológicas e capacidades militares. Já a segunda modalidade alude a outros atributos menos tangíveis, como por exemplo, o nível de difusão internacional da cultura de um dado país; e se esse país promove

e é associado a valores amplamente endossados pela comunidade internacional como um todo (tais como atitudes colaborativas e defesa dos direitos humanos e democracia). Ademais, para que o poder brando seja efetivo, ele precisa ser reconhecido pela comunidade internacional, especialmente pelas grandes potências (ALMEIDA, 2010a).

Conforme o que foi observado ao longo do texto, o poder brando é uma importante dotação do Brasil. Porém, muitas vezes alguns dos demais países do BRICS vão em direção oposta aos valores defendidos pela diplomacia brasileira – com ressalvas para a África do Sul, país membro que melhor acompanha o Brasil nessas temáticas. Isso pode melhor ilustrado retomando-se os dados apresentados por Desiderá Neto (2014), que contabilizou e classificou o voto dos países dos BRICS no âmbito da AGNU entre os anos de 2003 a 2010. O autor classificou como convergente todos os votos iguais para uma resolução – sim, não ou abstenção –; e como divergente a existência de pelo menos um voto de um dado país do grupo diferente do voto dos demais. Em relação aos temas geradores de desacordos, a categoria “direitos humanos” levou a 23% dos dissensos – atrás somente da categoria “questão nuclear”, que causou 41% dos desalinhamentos. Do total de 53 casos em que os BRICS discordaram em relação a categoria “direitos humanos”, o Brasil foi o responsável 23 vezes pelo voto divergente; a Índia, 9 vezes; a China, 4 vezes; e a África do Sul e a Rússia, 1 vez cada uma (DESIDERÁ NETO, 2014).

Aprofundando-se o exemplo da defesa dos direitos humanos, destaca-se que tradicionalmente a PE brasileira os vincula com o desenvolvimento, tendo o governo Lula enfatizado a associação desses direitos ao combate da pobreza e da fome. Ademais, esse governo promoveu a cooperação bilateral com países mais pobres, especialmente africanos, a fim de mitigar a fome (CERVO, 2010). Herz, Florentino e Miranda (2012) apontam que é possível perceber claras divergências entre os países membros dos BRICS nas discussões no âmbito do Conselho de Direitos da ONU, sendo que grande parte desses desalinhamentos se centra nas diferentes interpretações acerca do princípio de não intervenção em assuntos domésticos dos países. Ainda, a própria definição e entendimento de direitos humanos de cada BRICS são controversas e conflituosas.

Os autores (2012) citam como exemplo o caso da guerra civil na Síria. Pelo menos até o ano de 2012, China e Rússia se posicionavam contrariamente à condenação do governo de Bashar al-Assad e da situação dos direitos humanos na Síria. Já a África do Sul e o Brasil condenavam veemente a violação dos direitos humanos do país, enquanto a Índia simultaneamente mantinha uma postura de abstenção nas resoluções que atacavam o governo

sírio e posicionava-se em defesa dos direitos humanos. No mês de dezembro do ano de 2011, foram aprovados na AGNU mais de sessenta documentos acerca de direitos humanos. Naqueles em que havia menções à Síria, todos os membros da coalizão se abstiveram de votar nos que condenavam o regime sírio; com exceção do Brasil, que votou favoravelmente. Ainda, cabe apontar as diferenças de regimes políticos entre os BRICS, fato argumentado na subseção 5.1, o que prejudica o discurso brasileiro de promoção da democracia. Portanto, pode-se concluir que se por um lado a associação brasileira ao BRICS promove o país como um símbolo de mudança, por outro pode atrapalhar a projeção de seu poder brando em outras áreas.

6. Conclusão

O presente estudo visou explorar a divergência de interesses entre os países do agrupamento BRICS e, a partir disso, analisar as possibilidades e limitações para a realização dos objetivos de PE brasileira por meio do grupo – formulados pelo governo Lula e seguidos pelo governo de Rousseff, embora com menos iniciativa e empenho por parte dessa presidente (CORNETET, 2014). A segunda seção objetivou explicar a formação da CSS a fim de contextualizar historicamente as opções de PE do governo Lula e Rousseff. Ademais, os conceitos de CSS e de coalizão, também apresentado na segunda seção, foram ferramentas teóricas úteis para melhor compreender os interesses brasileiros e o posicionamento do Brasil no cenário internacional. O intuito da terceira seção foi apresentar o processo de institucionalização do BRICS, o porquê de sua existência e quais eram os interesses de seus países membros ao formarem a coalizão.

Na quarta seção, primeiramente buscou-se apresentar um panorama da CSS na história da PE brasileira, mostrando como os fundamentos da PE do governo Lula alinham-se a tradições de PE do país. Ainda, além de explicar as diretrizes gerais da PE desse governo à luz dos conceitos de CSS e de coalizão, procurou-se apontar os interesses específicos do Brasil em relação ao BRICS. Identificou-se que o governo Lula pretendia sobretudo conferir maior legitimidade e peso à aspiração brasileira de maior protagonismo a nível mundial. Já com base na quinta seção pode-se concluir que sim, a falta de coesão e alinhamento entre o BRICS constrange significativamente a concretização dos interesses brasileiros no tangente ao ordenamento internacional. Essa seção teve como propósito central comparar os objetivos de PE que os governos Lula e Rousseff pretendiam promover através do BRICS com os posicionamentos do grupo como um todo e de cada país membro individualmente.

Em relação ao sistema financeiro internacional o Brasil procurou articular-se com os demais BRICS com o intuito de que demandassem, como um bloco, a reforma do BM e do FMI e a ascensão do G-20 como principal fórum de resolução dos problemas econômicos mundiais. Quanto à agenda ambiental, o Brasil buscou promover o uso de biocombustíveis – em detrimento do petróleo e do gás natural – e o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas¹². Contudo, as ações do Brasil na área ambiental se concentraram no

¹² Segundo esse princípio, os países desenvolvidos deveriam arcar com a maior parte dos esforços e custos para a redução da emissão de gases poluentes, considerando que o direito ao desenvolvimento dos países de industrialização recente deveria ser preservado (SILVA, 2013).

BASIC, devido ao desalinhamento da Rússia, grande exportadora de combustíveis fósseis (SILVA, 2013).

Na área de segurança o Brasil foi bem-sucedido em defender em conjunto com os BRICS – ao menos no nível do discurso – o multilateralismo, a observância do direito internacional e o repúdio ao uso da força como um meio de resolução de conflitos internacionais (SILVA, 2011; SILVA, 2013). Ainda, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul possuem posicionamentos coincidentes no tangente à defesa da soberania (FLEMES, 2010 *apud* SILVA, 2013). Não obstante, o Brasil não conquistou apoio explícito dos BRICS em relação a uma de suas principais aspirações: obter um assento permanente no CS, órgão mais poderoso da ONU, principal instituição multilateral supranacional contemporânea; bem como há dificuldades de articulação na questão nuclear (SILVA, 2013).

A partir do exposto na seção cinco, percebe-se claramente que os BRICS foram muito bem-sucedidos na área financeira, em comparação com os resultados em outras temáticas: conseguiram que o G-20 passasse a ser mais relevante que o G-8 e que fossem implementadas reformas no âmbito do BM e do FMI. Em parte, essas conquistas deveram-se à crise de 2008, que deixou explícita a insuficiência do G-8 para resolvê-la e também ao apoio dos demais países em desenvolvimento. Porém, não há o mesmo alinhamento no tangente aos interesses comerciais e à outras questões financeiras (LIMA, 2010; SILVA, 2013). Ademais, segundo Paulo Almeida (2010b), os BRICS não teriam condições de propor uma agenda econômica muito além do que já foi colocado pois falta a esses países capacidades mínimas para atuarem como alavancas monetárias e financeiras da economia mundial.

No que se refere à governança política, as limitações são maiores ainda. Diferentemente da área econômica, na qual os BRICS expressaram demandas concretas e detalhadas, inclusive propondo prazos, na área política os manifestos são bastante vagos (LEÃO, 2012). E, para Almeida (2010b), os BRICS também não apresentam coesão nem autoridade para definirem e expressarem valores compartilhados em relação a temas relevantes como democracia, direitos humanos e energia nuclear. Por isso, para o autor, ao menos no curto prazo os BRICS tendem a se constituir somente como um fórum de consulta e coordenação política, dificilmente atuando como uma entidade decisiva para a evolução do sistema internacional.

Por outro lado, apesar das dificuldades para a execução dos objetivos de PE do Brasil, cabe ponderar que a formação dos BRICS significou um salto qualitativo na projeção externa do país: passou a ser percebido como um mercado capaz de impactar a economia mundial,

antes mesmo de atingir um peso econômico relevante como o da China (BARBOSA, 2009 *apud* SILVA, 2013). Além disso, possibilitou aumentar seu peso no âmbito dos fóruns multilaterais, o que, por conseguinte, contribuiu para a atenuação de suas vulnerabilidades externas (LINS DA SILVA, 2012 *apud* SILVA, 2013). Conforme argumentam Vigevani e Cepaluni (2007), na perspectiva do governo de Lula seria possível que o Brasil conquistasse um maior protagonismo no cenário internacional por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, não sendo essenciais de recursos de poder bruto. Assim, nesse sentido a estratégia desse governo em relação aos BRICS pode ser considerada bem-sucedida.

Almeida (2009) também apresenta argumentos nessa direção ao afirmar que o peso do Brasil nos fluxos mundiais de mercadorias, serviços, tecnologia, capital, de cooperação e de provisão de assistência técnica são bastante modestos em relação à sua projeção em alguns dos principais fóruns mundiais. Para o autor, juntamente com China, Índia e Rússia, o Brasil possivelmente está destinado a exercer um papel de maior proeminência no ordenamento internacional. Porém, sua importância estaria mais atrelada à oferta de matérias primas do que a seu poder militar. Contudo, Almeida (2009) também chama atenção para o fato de que a concretização dessa posição mais proeminente depende da capacidade do Brasil de efetuar reformas internas a fim de se consolidar como um país desenvolvido, considerando que sua capacidade de projetar externamente já parece estar garantida (CERVO, 2010).

É interessante pontuar que ao longo da pesquisa foi possível perceber a abordagem do grupo BRICS a partir de variadas perspectivas teóricas, principalmente o realismo, o liberalismo institucional e o construtivismo. Os autores que se utilizam do ponto de vista realista das Relações Internacionais tendem a ser mais pessimistas acerca da possibilidade de sucesso dos BRICS, ao focarem na dificuldade que seus países membros alinhem seus interesses e posicionamentos. Para esse grupo de estudiosos, a maior força da coalizão estaria justamente na capacidade de se coordenarem. Já os autores construtivistas se mostram mais otimistas, ao entenderem que o poder dos BRICS está na identidade compartilhada dos países membros e no símbolo de mudança que o agrupamento evoca. Os liberais institucionalistas apontam que a coalizão pode facilitar a cooperação entre África do Sul, Brasil, China, Rússia e Índia e apontam evidências da institucionalização do grupo – como, por exemplo as reuniões de cúpula periódicas. Contudo, também destacam que o nível de institucionalização dos BRICS ainda é bastante baixo.

Para pesquisas futuras seria de grande utilidade a realização de um número maior de análises mais detalhadas acerca do alinhamento ou desalinhamento de interesses dos BRICS,

não se limitando tanto à avaliação das Declarações de Cúpula. É preciso pesquisar e comparar de forma mais aprofundada a política externa e os interesses nacionais de África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, a fim de identificar as possibilidades de cooperação; alternativas de ações para concretizar seus objetivos; e formas de superar as limitações de coesão. Também seria frutífero ampliar a seleção de temáticas da agenda internacional a serem estudadas a partir da perspectiva do BRICS. Por fim, é relevante apontar a insuficiência de pesquisas sobre o grupo que analisem a África do Sul com a mesma atenção que é dispensada à análise dos demais BRICS, mesmo depois de 2011, ano em que o país africano foi incluído na coalizão.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto. Lula's Foreign Policy: Regional and Global Strategies. In: BAER, Werner; LOVE, Joseph (eds.) **Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President**. New-York: Palgrave-MacMillan, pp. 167-183, 2009.

_____. Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's Grand Diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (edição especial), pp. 160-177, 2010a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/09.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. O Brasil Como Ator Regional e Como Emergente Global: Estratégias de Política Externa e Impacto na Nova Ordem Internacional. *Cena Internacional*, v. 9, no. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1748BrAtorGlobCenaIntern.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

_____. O BRIC e a Substituição de Hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global). In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e os Demais BRICs: Comércio e Política**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 131-154, 2010b. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1404/S3821B823D2010.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

ARAÚJO, Rafael. *O Sul Como Norte: A Inflexão da Política Externa Brasileira no Início do Século XXI*. 2013. 182f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13610/1/2013_RafaelRibeiroAra%C3%BAjo.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2016.

AZAMBUJA, Marcos. O Clube dos BRIC, Onde Tamanho é Documento. A Política Externa do Brasil: Presente e Futuro. In: COSTA, Paulo (Ed.). **A Política Externa do Brasil: Presente e Futuro**. Brasília: Fundação Liberdade e Cidadania, pp. 25-38, 2009. Disponível em: <http://www.flc.org.br/Politica_externa.pdf>. Acesso em 06 mai. 2016.

BITTENCOURT, Aryadne. A Inclusão da África do Sul nos BRICS: Uma Perspectiva Política. *BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS*, 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/2136/doc/263518169.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*. Country Comparison: Area, s.d. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (edição especial), pp. 7-32, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea02.pdf>>. Acesso: 09 mai. 2016.

_____; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CORNETET, João Marcelo. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, no. 24, 2014. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/2137-1438857367.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

COSTAS, Ruth; FELLET, João. Banco dos BRICs Busca Alternativa a Hegemonia dos Países Ricos. *BBC*, 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140711_banco_brics_ru> Acesso em: 06 mai. 2016.

PATTI, Carlo; SEIXAS, Eduardo; RODRIGUES, Eth; MEDEIROS, Luísa; CUNHA, Higor; RIBEIRO, Octavio. VI Cúpula BRICS. *BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS*, 2014. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6575/doc/349422524.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

DESIDERÁ NETO, WALTER. *O Lugar do MERCOSUL na Estratégia de Cooperação Sul-Sul do Governo Lula (2003-2010)*. 2014. 126f. Dissertação (Mestrado em Relações

Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15912/1/2014_WalterAntonioDesideraNeto.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2016.

FERNANDES, Luis; GARCIA, Ana; FRANÇA, Gabrielle; CARESIA, Marina. Matrizes Energéticas e Desenvolvimento Desigual: os BRICS no Atual Debate Sobre Mudanças Climáticas. *BRICS Policy Center - Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS*, 2012. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/4878/doc/1332977074.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. BRICS: Notas e Questões. In: PIMENTEL, José (org.) **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 13-30, 2012. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/OBrasileosBrics.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

FREEDOM HOUSE. *Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure*, 2016. Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016.

HERZ, Mônica; FLORENTINO, Lucas; MIRANDA, Victor. A Coordenação dos BRICS nos Fóruns Multilaterais. *BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS*, 2012. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5782/doc/1368571065.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____; LAGE. BRICS e a questão nuclear. *BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS*, 2012. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5225/doc/577578822.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

LEÃO, Valdemar. BRICS: Identidade e Agenda Econômica. In: PIMENTEL, José (org.) **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 49-56, 2012. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/OBrasileosBrics.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

LEITE, Iara. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. *Observatório Político Sul-Americano*, v. 7, no. 3, 2012. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2016.

LEITE, Patrícia. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2016.

LIMA, Maria Regina. Brasil e os Polos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e os Demais BRICS: Comércio e Política**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 5-8, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1404/S3821B823D2010.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 de abr. 2016.

LIMA, Melina. BRICS: Entrada da África do Sul no Agrupamento e as Consequências Para o Bloco e Para o Brasil. In: I SEMANA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA: INTERFACES DA CIÊNCIA POLÍTICA, 1, 2013, São Carlos. Disponível em: <<http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/BRICS-entrada-da-%C3%81frica-do-Sul-no-agrupamento-e-as-consequ%C3%A2ncias-para-o-pa%C3%ADs-para-o-bloco-e-para-o-Brasil.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

MILANI, Carlos; CARVALHO, Tássia. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente Africano. *Estudos Internacionais*, v.1, no.1, pp. 11-35, 2013. Disponível

em: <<http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/milani-estudosinternacionais-2.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

MOREIRA JÚNIOR, Hermes. Os BRICS e a Recomposição da Ordem Global: Estratégias de Inserção Internacional das Potências Emergentes. *Conjuntura Austral*, v.3. no. 9-10, pp. 71-89, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/24508/15310>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

NOGUEIRA, André; HUSSEY, Martin; OLIVEIRA, Jéssica. O Brasil na Quinta Cúpula dos BRICS: Expectativas e Resultados. *BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS*, 2013. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5993/doc/6125934.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel. Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, v. 28, no. 2, pp. 465-504, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v28n2/a04v28n2.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

OFFICE OF THE SPECIAL ADVISER ON AFRICA. *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, s.d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/africa/osaa/peace/nepad.shtml>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

OURO-PRETO, Affonso. Nova Confirmação de Poder. In: PIMENTEL, José (org.) **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 67-78, 2012. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/OBrasileosBrics.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, s. d. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo; ALMEIDA, Rafael. As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. (Eds.). . **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 13–49. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/057_Livro.Politica.Externa.Brasileira.Cooperacao.Sul-Sul.e.Negociacoes.Internacionais_Ramanzini.Ayerbe.pdf> Acesso em: 06 mai. 2016.

REIS, Maria Edileuza. BRICS: Surgimento e Evolução. In: PIMENTEL, José (org.) **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 31-48, 2012. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/OBrasileosBrics.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

RENZIO, Paolo; GOMES, Geovana; ASSUNÇÃO, Manaíra. O Banco de Desenvolvimento dos BRICS: Revolução ou Ilusão? *BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS*, 2013. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5999/doc/1274825209.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

RIBEIRO, Elton; MORAES, Rodrigo. De BRIC a BRICS: Como a África do Sul Ingressou Em Um Clube de Gigantes. *Boletim de Economia e Política Internacional*; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no. 10, pp. 07-27, 2012. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/v37n1a08.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

SILVA, Antônio. Os BRICS e a Segurança Internacional. *BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS*, 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/967/doc/5183057.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

SILVA, Antouan. *O BRIC na Política Externa do Governo Lula (2003-2010): do Conceito à Coalizão*. 2013. 156f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de

Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13650/1/2013_AntouanMatheusMonteiroPereiradaSilva.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2016.

SILVA, Michelle. How Did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation. In: ROY, Rathin; ANDRADE, M. (eds.) **South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm?** Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, pp. 3-4, 2010. Disponível em: < <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

SILVA, Rodolfo. A Política Externa Brasileira Para o Meio Ambiente: Antecedentes e Evolução da Agenda Até a Rio+20. *Monções. Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v.1, no.2, pp. 118-139, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/1714/1338>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

SØRENSEN, Georg; JACKSON, Robert. *Introdução às Relações Internacionais*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

TAYLOR, Dena. A Brief Guide to Writing a Literature Review. *Writing in the Health Sciences: a Comprehensive Guide*, v. 1, no. 1, 2008. Disponível em: <<http://hswriting.library.utoronto.ca/index.php/hswriting/article/view/3092/1238>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

THE WORLD BANK. Fossil Fuel Energy Consumption (% of total), s.d. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.COMM.FO.ZS>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. *GDP Growth (annual %)*, s.d. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. *Gross Domestic Product 2014*, s.d. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. *Military Expenditure (% of GDP)*, s.d. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. *Population 2014*, s.d. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/download/POP.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. *Renewable Energy Consumption (% of total final energy consumption)*, s.d. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/EG.FEC.RNEW.ZS>> Acesso em: 09 jun. 2016

VERSIEUX, Bernardo; CAMPOS, Taiane. A Cooperação Para o Desenvolvimento a Partir da Atuação dos Países Emergentes. In: VIII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8, 2015, Lima. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/ALACIP_Final-2.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2016.

VIEIRA DE JESUS, Diego. De Ecatimburgo a Nova Déli: Avanços e Obstáculos na Construção da Agenda do BRICS; BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS, v.2 no. 45, 2012a. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6525/doc/46294490.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. Os Resultados da Cúpula de Nova Déli e o Futuro do BRICS. *BPC Policy Brief*; BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS, v. 2, no. 50, 2012b. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6523/doc/1111932408.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia Pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, no.2, pp. 273-335, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

VILLA, Rafael. Política Externa do Governo Lula: Continuidades e Rupturas. *Revista Adusp*, no. 34, 2005. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/files/revistas/34/r34a02.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2016.