



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

O PAPEL DOS BRICS NA
CONSTRUÇÃO DA AGENDA
INTERNACIONAL DE PAZ E
SEGURANÇA E AS POSSIBILIDADES
DE COOPERAÇÃO NA ÁREA DE
DEFESA



**O papel dos BRICS na construção da agenda
internacional de paz e segurança e as
possibilidades de cooperação
na área de Defesa**

Palestras

Evento realizado em 3 de setembro de 2015

Palestrantes

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Professor da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Diretor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e
Coordenador Geral do Centro de Estudos e Pesquisas – BRICS

Prof. Dr. Luis Manuel Rebelo Fernandes

Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e da
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Apresentação

O presente livreto tem como motivação disponibilizar para os acadêmicos interessados no tema e para a sociedade em geral assuntos debatidos na Escola Superior de Guerra durante o ano de 2015. Nossa instituição tenta, dessa forma, atender às recomendações definidas na Estratégia Nacional de Defesa no que se refere à divulgação do debate do tema defesa na sociedade. Como estrutura componente do Ministério da Defesa, a ESG busca alinhar-se às demandas do Estado brasileiro, buscando cumprir as ações estratégicas de defesa. Fiel ao princípio da integração civil-militar que persegue desde sua criação, nossa Escola convidou para essa atividade personalidades do meio acadêmico com vasta experiência no campo das Relações Internacionais para discutir o tema dos BRICS.

Este evento fez parte de uma série de cinco “módulos temáticos” que tratam de assuntos considerados relevantes para a Defesa. O livro em questão trata da degravação de três palestras que abordaram o tema “O papel dos BRICS na construção da agenda internacional de paz e segurança e as possibilidades de cooperação na área de Defesa”, realizadas na Escola Superior de Guerra (*Campus* Rio de Janeiro) em 3 de setembro de 2015.

Como debatedores, além dos “estagiários” do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra, foram convidados alunos e professores de instituições universitárias e pesquisadores envolvidos com a temática, de forma a ampliar a qualidade dos questionamentos.

A presença do Brasil no sistema internacional alinhado a atores de peso político considerável em distintos continentes do globo, como a África do Sul, a China, a Índia e a Rússia, produz efeitos significativos na construção de uma agenda própria para construção da paz e da segurança mundial, bem como pode suscitar oportunidades de cooperação desses países no campo estratégico da Defesa. Espera-se, com esse debate, despertar o interesse do público em geral sobre a temática da cooperação internacional e da salvaguarda dos interesses e do patrimônio nacional.

Boa leitura.

Sumário

Apresentação.....3

Palestra do Prof. Dr. Alcides Costa Vaz:

O que há em comum na agenda de defesa dos BRICS? É possível institucionalizar a
cooperação na área de defesa?.....5

Palestra do Prof. Dr. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves:

Quais os impactos da cooperação em Defesa entre os BRICS para o Brasil?14

Palestra do Prof. Dr. Luis Manuel Rebelo Fernandes:

Os BRICS e os desafios globais: qual o espaço das potências emergentes na agenda
internacional de paz e segurança?22

Palestra do Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Doutorado em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

**O que há em comum na agenda de defesa dos BRICS?
É possível institucionalizar a cooperação na área de
defesa?**

O que há em comum na agenda de defesa do BRICS? É possível institucionalizar a cooperação na área de defesa?

Gostaria de agradecer muito ao Centro de Estudos Estratégicos pelo honroso convite para compartilhar ideias acerca de um tema desafiador pelas perspectivas, que suscita a possibilidade da institucionalização, da cooperação em defesa no marco do BRICS.

Para ir direto ao assunto, não discorrerei sobre os BRICS. Vamos tomar como de conhecimento comum, como dado, o que são, o que vem a ser essa configuração, esse agrupamento, a sua trajetória. E eu vou me concentrar diretamente nos elementos da apresentação, que são basicamente: primeiro, caracterizar como pano de fundo algumas convergências e dissonâncias que considero importantes para a possibilidade de cooperação em defesa; em seguida, traçar um perfil dos países do BRICS nessa mesma área, expondo algumas características gerais.

Ao preparar essa apresentação, eu também me perguntei até que ponto as agendas bilaterais de cooperação fornecem elementos e suportes para a construção de uma agenda comum de cooperação em defesa e recolhi alguns elementos mais gerais de caracterização desses eixos bilaterais de cooperação em defesa, para finalmente então refletir sobre as perspectivas, a factibilidade dessa agenda em comum. Esse é basicamente o sumário dessa apresentação.

Como pano de fundo, para situar melhor o tema, eu procurarei destacar inicialmente alguns elementos de convergências e outro que eu chamei de dissonâncias – não tanto de diferenças ou divergências – entre os BRICS nesse campo, mas de algumas dissonâncias entre eles de natureza política, mas que tem uma incidência relevante, a meu ver, nas perspectivas de cooperação em defesa no marco do agrupamento. Os pontos de convergência que serão situados são também conhecidos. Estou seguro que não estou lhes apresentando nenhum elemento inédito ao enunciá-los. Mas, como sabemos todos, são países que têm nutrido uma aspiração pelo protagonismo global, têm mantido um foco bastante acentuado na construção de mecanismos de governança ou na reforma de mecanismos existentes; um esforço no redesenho, portanto, da governança fundamentalmente no campo econômico – é o que nós temos assistido de forma mais proeminente ao longo das cúpulas crescentes do BRICS, de suas decisões e iniciativas nesse campo.

São países que nutrem uma preferência por uma ordem multipolar, porque essa também abriga a possibilidade de mudança, de reforma, no sentido e com a direção pretendida por esses países. São países que – ao mesmo tempo, já nos aproximando de segurança e defesa, que é o nosso foco desde o princípio – não comungam necessariamente visões acerca das intervenções internacionais, da normativa de inspiração, natureza humanitária nesse campo. Há dissonâncias entre eles, mas eu coloquei aqui como em

comum e não como um ponto de dissonância porque, de forma geral, nós podemos observar que há uma postura, eu diria reticente, uma postura cautelosa.

Não são países que estão entusiasticamente endossando os argumentos intervencionistas e, principalmente, de intervenções humanitárias, mas existem diferenças importantes entre eles. Enquanto a China se mostra absolutamente reticente, a Índia tem uma postura um pouco mais permeável, o Brasil bastante cauteloso como sabe, mas eu preferirei colocá-los aqui numa perspectiva de que comungam algum grau de preocupação e de reticência com relação ao intervencionismo humanitário, uma questão candente da agenda de segurança internacional contemporânea.

São países também que, nos últimos anos, têm feito investimentos consistentes do ponto de vista financeiro na sua área de defesa, apresentando uma nítida expansão nos gastos nesse segmento. E há também um elemento que poderia estar situado num outro nível das dissonâncias: possuem interesses estratégicos diversificados, sobretudo quando olhamos esses interesses do ponto de vista global, do plano sistêmico global.

Esses países assinalam prioridades e anseiam pela estabilidade em seus respectivos entornos regionais, muito embora essas prioridades sejam perseguidas e implantadas com diferentes graus de pró-atividade. Como sabemos todos, a China tem se mostrado bastante assertiva, a Rússia da mesma forma, a África do Sul – por diferentes graus de trajetória, de evolução histórica – sempre esteve muito vinculada às questões de segurança no seu próprio entorno e o Brasil – que sempre nutriu também uma preocupação no mesmo sentido, com a estabilidade no contexto sul-americano – incorpora essa dimensão à sua política de defesa quando estabelece como prioridade a América do Sul e o Atlântico Sul. Isso, que era uma preocupação presente no discurso diplomático, foi alçado também à linguagem e ao conteúdo da nossa política de defesa. E todos eles também nutrem preocupações com a estabilidade, com a segurança interna, muito embora relutem no direcionamento das Forças Armadas ao tratamento dessas questões.

Seriam convergências que, num primeiro momento, a meu ver, permitiriam pensar na constituição de uma base, de alguma sustentação de natureza política, para uma agenda de defesa. Mas essas convergências encontram, em contrapartida, algumas dissonâncias, alguns pontos de diferenciação. Primeiro, retomando um aspecto que foi colocado antes, são países com diferentes desígnios estratégicos no plano global. Rússia, preocupada em manter, reafirmar e amparar melhor, do ponto de vista militar, a sua condição de grande potência global.

Grandes investimentos efetuados no setor militar, no setor de defesa, nos últimos anos, numa tentativa de atualização das suas plataformas tecnológicas e, ao mesmo tempo, comparecendo com acendrado vigor no comércio de armamentos. Mas, fundamentalmente, é um país preocupado com a afirmação e mesmo a expansão do seu *status quo* de poder no sistema global. Reconhecida, no período pós-Guerra Fria, por essa ambiguidade – uma potência nuclear atuante e presente, mas sensível a seu próprio entorno regional. Nós começamos a assistir a Rússia realizando movimentos e iniciativas como quem diz: “eu

também quero mudar essa condição, eu quero retornar à condição de uma potência global”. E exercita isso no campo militar.

A China, grande candidata a superpotência – o que é hoje praticamente senso comum.

A Índia, reconhecidamente uma superpotência regional, não nutre aspirações de poder do ponto de vista global, mas desenvolve iniciativas e parcerias no seu próprio entorno, sempre com uma concepção de equilíbrio de poder e muito realista. É um país que tem uma perspectiva muito interessante. Apresento, então, um fato interessante: num evento em Nova Deli, em que compareci há anos com o então chefe do Estado-Maior Conjunto da Índia, nós discutimos perspectivas de cooperação no entorno regional na área de defesa e esse chefe de Estado-Maior resumiu a perspectiva indiana de uma forma muito direta, num Inglês de marcante sotaque – *India is a friendless state in a friendless environment*. Dessa premissa, decorreriam as suas perspectivas e possibilidades de cooperação em defesa no marco regional.

Vê-se então que, de lá para cá, isso mudou e vamos, ao falar dos eixos bilaterais, verificar, também, como a Índia tem se movimentado nesse cenário. É um país que procura maior correspondência entre as suas capacidades militares, sua capacidade econômica, sua presença política, a sua própria demografia. O setor militar quer se ajustar e entrar em harmonia com a envergadura da sua projeção nesses demais campos.

Brasil e África do Sul, reconhecidos como líderes regionais, não necessariamente como potências regionais, mas como líderes regionais preocupados, de alguma forma, como é o exemplo brasileiro, em construir capacidades militares. Porém, deve-se dizer que, muito embora Brasil e África do Sul tenham matizes muito diferenciados em suas políticas de defesa, na forma e com que direção, com que objetivos a executar, compartilham esse sentimento de que podem e devem atuar conjuntamente no marco do IBAS (que sustentam com a Índia também), uma plataforma de cooperação, da qual falaremos mais a frente.

Mas são desígnios diferenciados entre esses países. Os panoramas estratégicos regionais nos quais estão situados são bastante distintos – dispenderei também o tempo para explicar esse aspecto –, é um condicionante importante. Principalmente em relação ao Brasil, à Índia e à África do Sul, há sempre a expectativa de que, para converterem-se em atores globais, devem primeiramente assumir os papéis inerentes a um líder regional. Essa associação tão direta, eu vejo com muita preocupação. Não penso que há necessariamente uma relação direta entre a condição do papel de liderança regional e a condição de ator global. Acho que, no caso brasileiro, são dimensões que caminham paralelamente, mas sem muitas conexões funcionais entre elas. A própria liderança regional brasileira, eu problematizo e questiono, não vejo também como algo tão natural na sua proposição e muito menos no seu exercício. Isso não significa que os contextos regionais não sejam importantes ao definir condições para a ação global. O que está em questão aqui é a natureza do papel – que tipo de papel, que tipo de responsabilidade, que direcionamento.

São distintas por sequência, por todas essas considerações anteriores, as prioridades estratégicas e de defesa nacional, o que resulta também, o que decanta em concepções

acerca do emprego de força e posturas estratégicas diferenciadas. E esses elementos, então, sinalizam dificuldades para a construção de uma plataforma sólida para uma cooperação em defesa, que também possa ser considerada robusta.

Se examinarmos mais de perto os perfis nacionais de cada um dos países dos BRICS, no que diz respeito a seus desígnios em defesa, seus objetivos e interesses nesse campo, encontramos um Brasil preocupado com a construção de capacidade dissuasória. Naturalmente, essa capacidade dissuasória não é inspirada por nenhum sentido de ameaça no seu próprio contexto regional. Os referentes dessa postura defendida são potências extrarregionais e não designadas de forma particular. Temos nos nossos documentos de defesa clara preocupação com: a proteção do território; a proteção de recursos em dimensão continental e marítima; o fortalecimento da indústria de defesa; e com a garantia de que o nosso entorno estratégico não esteja caracterizado pela presença militar de potências extrarregionais – é uma decorrência do primeiro aspecto. Acho que esses são os elementos que, a meu ver, sintetizam as preocupações do Brasil do ponto de vista de defesa e que seria, portanto, essa mesma plataforma com a qual ele comparece à interlocução do ponto de vista internacional para a cooperação.

África do Sul, preocupada com a estabilidade do seu entorno, um forte engajamento em questões regionais, questões de operação de paz, um país com uma condição bioceânica, mas que nunca esteve retratada de forma consequente na sua própria política de defesa. A África do Sul, curiosamente, descobre muito recentemente a sua vocação marítima e procura tê-la refletida nos seus documentos, nas suas perspectivas de defesa. A defesa sul-africana sempre foi muito pensada, concebida e incrementada na projeção continental e não propriamente marítima. É um desenvolvimento novo, enseja a possibilidade de uma cooperação marítima no marco do IBAS com o Brasil e com a Índia, mas ainda não está necessariamente presente ou já captada no marco do BRICS. Mas trata-se de uma potencialidade, algo a se acompanhar. Quem trabalha com cenários está acostumado a falar dos fatos portadores de futuro. Então, talvez, essa valorização da África do Sul e da sua projeção marítima seja desses fatos portadores de futuro que tocam à política de defesa e à cooperação nesse âmbito.

A Índia, como já foi dito, uma potência regional, foca no equilíbrio de poder, na equivalência de suas capacidades.

A Rússia, da mesma forma, tem na afirmação de seu *status quo*, uma preocupação clara com a dissuasão, no equilíbrio de poder tanto no plano regional quanto global. Realiza fortes investimentos na expansão da sua capacidade militar e empresta ênfase muito forte na exportação de produtos de defesa – quer dizer, é um grande *trader* nesse campo. É um elemento, talvez, que permita enxergar, em alguma dimensão, na China. Mas, a proatividade da Rússia nesses últimos anos é muito mais acentuada do que a chinesa.

E a China, nesse processo de uma pretensa transição, do *status* de potência regional para potência global, realiza uma forte expansão das capacidades militares, sobretudo a capacidade de projeção de poder, com porta-aviões, frota de submarinos (muito incrementada, recentemente), além de significativa capacidade no campo aeroespacial. É,

claramente, um país preocupado em desenvolver capacidades de projeção de poder para além do contexto regional, onde já é reconhecidamente uma grande potência do ponto de vista militar.

A junção dessas características, tanto no marco mais estruturado de perspectivas diante do sistema global, quanto das suas preocupações no campo de defesa, é que conduz a algum tipo de resultante em termos de possibilidade de cooperação internacional no setor de defesa. Mas, eu me preocupei em examinar um pouco mais de perto, ainda que de maneira mais superficial, as agendas de defesa bilateral. Não temos aqui a oportunidade, a condição de detalhar isso. Meu próprio conhecimento específico sobre esses eixos bilaterais é bastante limitado – apenas de monitoramento e acompanhamento a distância. Mas, o que eu pude recolher para organizar essa apresentação?

A cooperação bilateral em defesa entre China e Rússia foi fortemente impulsionada nos últimos anos. Primeiro, por uma convergência no sentido de certa contraposição aos Estados Unidos como superpotência global, à OTAN como um vetor, como um arquétipo, como um ator presente nesse campo, que, de certa forma, corresponde também aos desígnios e afirmação hegemônica estadunidense. Isso, obviamente, foi muito intensificado a partir da crise da Ucrânia.

É muito curioso porque Rússia e China, no passado, nos tempos da antiga União Soviética, viveram dissonâncias fortes, até mesmo um misto de competição e estranhamento, quase se vendo como adversários. No contexto pós-Guerra Fria houve um período de certo apaziguamento pragmático, cada um no seu espaço. E, mais recentemente, uma aproximação que se intensifica muito acentuadamente nesses últimos anos. Todas as fontes de informação e análises sobre essa relação, do ponto de vista militar, dão conta de que ela vive seu momento mais intenso, de maior proximidade, de maior intensidade, sendo merecedora de reflexões sobre as suas consequências, tanto do ponto de vista regional quanto global.

Mas, está fundamentalmente impulsionada por convergências político-estratégicas, sobre desígnios do ponto de vista macro, essa contraposição aos Estados Unidos, que afeta, portanto, a condição de equilíbrio nos contextos regional asiático, europeu e global.

O eixo bilateral China e Índia é também bastante complicado. São países cujas fronteiras terrestres foram, durante muito tempo e até bem recentemente, as mais militarizadas em todo o mundo. Nos últimos sete anos, ambos os países formalizaram um diálogo anual em defesa e um diálogo que tomou impulso pelo respaldo político de alto nível (estatal, ministerial e de Estados-Maiores Conjuntos). Há uma sólida plataforma política com sentido, principalmente, de gerir qualquer potencial de reversão em relação a um processo de crescente construção de confiança entre eles. Julgo que é bem essa etapa: não são parceiros que confiem um no outro em elevado grau, mas estão, sim, embarcados num processo de construção de confiança e, nesses últimos sete anos, deu-se o exercício de diálogo político nesse campo de defesa: essa é a plataforma. Claro que as questões fronteiriças estão no centro desse episódio. São objetos de um acordo de entendimento bilateral específico e de um mecanismo de diálogo permanente para evitar qualquer tipo de

eventualidade que implique a desconstrução dos avanços políticos e dê continuidade aos mecanismos de confiança alcançada nesses últimos anos.

É diferente, por exemplo, do que se passa entre Rússia e Índia. Eu considero que, nesse contexto, existe um eixo mais intenso no sentido de iniciativas conjuntas no campo do desenvolvimento de plataformas tecnológicas, de sistemas de armamentos, de aeronaves, embarcações e mísseis. Há uma extensa agenda bilateral entre Rússia e Índia, que também se incrementou fortemente nos últimos anos, do ponto de vista de cooperação em defesa *stricto sensu*, sobretudo no que diz respeito a desenvolvimentos conjuntos. Há muito mais densidade do que existe, por exemplo, entre Rússia e China.

Essa agenda ocorre em operações de defesa, intercâmbios na área de educação, de treinamento, e outras mais. Com o nível de ambição mais elevado, do ponto de vista de desenvolvimento, esse eixo bilateral é muito importante e vem se expandindo de uma forma considerável.

Os eixos entre Brasil-África do Sul-Índia devem ser contemplados no marco do IBAS. Claro que a dimensão bilateral do Brasil com a Rússia, com a Índia, com a China possui desenhos bastante heterogêneos, mas que estão hoje fortemente limitados pela escassez de recursos. Em alguns casos, inclusive, com alguns passos atrás – no nosso caso, em cooperação com a Rússia no campo aeroespacial e outras iniciativas que, por dificuldades financeiras nossas e deles, têm sido proteladas, algumas até já abandonadas.

Então, nessas parcerias, na relação de cooperação bilateral Brasil, Índia, China, Rússia, pode-se dizer que são agendas muito limitadas. O mesmo se reproduz com relação à África do Sul. Acho que o diferencial aqui, no que concerne ao tema que estamos tratando, das perspectivas da cooperação em defesa no marco do BRICS, uma possível plataforma é o que ocorre no marco do IBAS. A defesa é uma agenda de primeiro momento nesse marco. Desde 2003, na constituição desse agrupamento, foi um tema abraçado, suscitando muitas inquietações e indagações sobre o que poderia ser alcançado. Há evidente avanço no campo da segurança marítima com a operação IBSAMAR, considerado um exercício bem arrojado. Nesse campo afora, há intensificação de intercâmbios convencionais no setor da educação, do treinamento, no intercâmbio de informações, todas práticas usuais da cooperação em defesa, mas que não consolidam uma plataforma significativa para que essa cooperação possa ter consequências políticas sistêmicas mais relevantes.

Diante disso tudo, então, pode-se concluir indagando: Quais seriam, portanto, à luz desses elementos, os incentivos para a cooperação em defesa no marco do BRICS? Eu diria que aqueles interesses e elementos de convergência oferecem bases muito limitadas. Na verdade, na minha avaliação prevalece o fato de que os interesses diferenciados, que são aqueles valorados política e estrategicamente por cada um dos países, e por isso são diferenciados, são mais bem atendidos nos eixos bilaterais do que dentro de uma agenda comum. E essa valorização, esse investimento nos eixos bilaterais, sobretudo por parte da China, da Rússia e também da Índia, eu considero que reduz bastante, não a possibilidade, mas o apelo para a cooperação em defesa no marco do IBAS com atividades mais arrojadas, posto que esses investimentos se consolidam nos contextos bilaterais.

E a transposição disso para uma agenda compartilhada e comum, enfrentará, a meu ver, muitas dificuldades. Isso mantém a possibilidade de eventual foco no diálogo político sobre temas de defesa e segurança. O eventual foco no diálogo político nesses temas é possível, afastando-se, portanto, desse padrão de tratar de temas de segurança tal como percebidos e refletidos em instâncias multilaterais, o que abriria possibilidades residuais, apenas, de desenvolvimento conjunto de sistemas de armamentos ou de iniciativas em setores/áreas específicas no campo da defesa. Portanto, meu prognóstico não é muito otimista. Não tanto quanto à possibilidade, mas quanto ao alcance dessa cooperação.

Agradeço a atenção de todos!

Palestra do Prof. Dr. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e
Pós-Doutorado na Universidade de Copenhague

**Quais os impactos da cooperação em Defesa entre os
BRICS para o Brasil?**

Quais os impactos da cooperação em Defesa entre os BRICS para o Brasil?

Primeiramente, me cumpre informar que pretendo atingir a questão da cooperação de defesa e os seus efeitos somente ao final dessa apresentação. Porém, julgo que é importante, antes de tudo, apontar qual é o impacto dos BRICS na ordem internacional de uma maneira geral, para que seja possível pensar especificamente os aspectos de defesa.

Reitero o prazer e a honra de estar na Escola Superior de Guerra nessa tarde de hoje, participando desse debate. Comentei hoje cedo que a última vez que eu estive aqui foi cerca de 40 anos atrás, numa colônia de férias. Então, é um prazer retornar aqui depois de tantos anos e por isso agradeço o convite formulado pelo Centro de Estudos Estratégicos.

Essa apresentação está dividida em três partes ou três partes e meia, se vocês quiserem assim considerar. A primeira delas diz respeito àquilo que se ouve falar sobre os BRICS e quais são os problemas em torno disso. A segunda parte é uma tentativa de caracterizar esse organismo – quando nós estamos falando de BRICS, nós estamos falando exatamente do quê? Eu o caracterizo como um caleidoscópio. E a terceira parte diz respeito ao efeito dos BRICS sobre a ordem global e é nesse momento que eu pretendo tratar do problema da cooperação em defesa, das potencialidades que essa cooperação em defesa pode trazer e também os riscos que pode implicar para países como o Brasil.

A primeira questão que se coloca é enfrentar a narrativa prevalecente. Essa narrativa que vocês vão encontrar na *Globo News*, que vocês vão encontrar na maioria dos jornais brasileiros, na imprensa internacional – é que os BRICS são mercados emergentes. Concordo que o acrônimo BRICS foi criado para designar um conjunto de mercados emergentes e, na verdade, não tinha o “S”. Isso até 2001. Só que a criação do grupo BRICS, no final da década de 2000, não guarda nenhuma relação – a não ser o próprio acrônimo – com aquela dimensão dos mercados emergentes. Por quê? Porque esse agrupamento não é formado por potências econômicas. Não contempla países de mercados emergentes. Trata-se, na verdade, de um agrupamento de potências emergentes.

Eu costumo dizer que a diferença entre a designação que o Jim O’Neill fez do BRICS e aquilo que os chanceleres brasileiro e russo desenharam como BRICS – e essa é uma invenção brasileira e russa – prende-se ao fato de que o BRICS criado ao final da década de 2000 tem poder no seu DNA. O BRICS é, sobretudo, um agrupamento político que, desde o seu primeiro encontro, na Rússia, tem como ambição a revisão ou a reforma das instituições financeiras internacionais. É um agrupamento que tem início com uma agenda muito restrita, digamos que com o mínimo denominador possível naquele momento, qual seja o descontentamento em relação às instituições financeiras internacionais. O argumento desses países era que a distribuição de poder no interior dessas organizações não correspondia à distribuição de poder no mundo real. Portanto, via-se como necessária a reforma dessas instituições. Essa foi a agenda minimalista colocada em 2009.

Mas, de lá para cá, essa agenda só vem sendo adensada. Hoje, aproximadamente 20 ou 25 grupos de trabalho operam no interior do BRICS, mobilizando uma série de setores

dos governos desses países, indo desde a educação, passando pela saúde e, inclui, também, a defesa.

E esse grupo adquiriu uma dupla dinâmica. A primeira é uma dinâmica que nós poderíamos chamar de unilateral, que são os acordos que dizem respeito ao grupo como um todo, ou seja, da relação de cada um dos países com os outros quatro. Mas há também uma dinâmica bilateral, pelo fato de que esse grupo se torna cada vez mais assimétrico. Esse não é um grupo simétrico, não há isonomia no interior do grupo – a não ser a isonomia dos Estados soberanos. Esse grupo é marcado pela presença de um país que é candidato a superpotência, que é a China. Nesse sentido, é possível perceber que existe uma dinâmica que é bilateral da China com cada um dos outros quatro países, dinâmica essa que acentuou particularmente a partir da Cúpula de Durban, na África do Sul.

Não há, portanto, uma narrativa comum do BRICS. Ele serve aos países de maneiras diferentes e os países se engajam no BRICS por razões diferentes, buscando alcançar resultados distintos. Em razão disso, eu me atrevo a nomear o BRICS de “caleidoscópio”. Imaginem que cada um desses governos tem um caleidoscópio na mão e que, a cada movimento, eu tenho uma imagem diferente. Portanto, o BRICS serve a esses governos de formas diferentes e, muitas vezes, opostas. Se nós tomarmos a Rússia, por exemplo, o BRICS é um instrumento para a afirmação de um mundo multipolar, para pressão do reconhecimento de que não estamos mais numa ordem unipolar, mas sim, pelo menos, numa ordem multipolar.

Reforça a ideia de que a ordem internacional não se dá, ou não é constituída, a partir do Direito Internacional, ou a partir das instituições internacionais, mas, sobretudo, pela balança de poder. E o vocabulário a que se recorre nessa maneira de ver o sistema internacional é o da geopolítica. A Rússia traz de volta a geopolítica para o mundo das relações internacionais.

Então, todo aquele debate que nós tínhamos ao longo da década de 90, quando falávamos em governança global, nós estávamos de alguma maneira apontando a superação da balança de poder como instrumento de estabilização e promoção da ordem. A Rússia traz esse elemento de volta e, mais do que isso, empurra o BRICS para um jogo que é, sobretudo, do ponto de vista da Rússia, geopolítico. E isso tem consequências graves para a cooperação em defesa.

Do ponto de vista da China, que é tida como candidata a superpotência, o BRICS é, principalmente, um instrumento para diminuir a sua presença no sistema internacional. Para exemplificar a que me refiro, ilustro: o Banco do BRICS para a China funciona como uma espécie de “laranja”. O que significa isso? Significa dizer que aquele recurso de origem chinesa se torna multilateral no momento em que se transforma em recurso do Banco do BRICS, por exemplo. Não se tratará mais de investimento da China, mas se tratará de um investimento do Banco do BRICS. De alguma maneira, a presença da China no BRICS faz com que a sua “pegada” internacional seja diminuída, ou seja, o reconhecimento da presença internacional da China é diminuído graças a um instrumento como o BRICS.

Por que é que isso é importante? Todo mundo já ouviu falar em CBDR: *Common But Differentiated Responsibilities*. CBDR é um conceito que países como Brasil e China usam e que basicamente diz respeito ao seguinte: nós temos responsabilidades comuns – esse conceito é muito utilizado na negociação do clima, por exemplo – e todos os países as têm. Mas elas são diferenciadas de acordo com o seu grau de desenvolvimento de cada um. No momento em que a China assumir a posição de uma superpotência, ou de um país desenvolvido, as suas responsabilidades serão correspondentes às de uma superpotência, de um país desenvolvido. Portanto, não é do interesse da China, nesse momento, ver reconhecido esse *status*. Para isso, ela necessita diminuir a sua presença, ou a sua “pegada” no sistema internacional.

Ao mesmo tempo, para a China, o BRICS serve como um instrumento de “descentramento”. Trata-se da criação de outros centros de poder que não apenas os Estados Unidos e a União Europeia, ou que não apenas o Ocidente. Assim, a partir da Cúpula de Durban, na África do Sul, o BRICS têm-se tornado um instrumento de potencialização das relações inter-regionais da China.

Para a África do Sul, para Índia e para o Brasil, sendo sucinto, o BRICS têm a função oposta a da função da China. Especialmente para a África do Sul e para o Brasil, o BRICS é uma espécie de amplificador, já que não são potências militares, não são potências econômicas, enfim, não possuem recursos próprios que garantam posição de destaque ou de potência no sistema internacional. A presença do Brasil num agrupamento como o BRICS transforma, ou amplifica, a voz do País no sistema internacional. Portanto, se trata de um instrumento de vocalização das reivindicações brasileiras. Trata-se, também, de instrumento de afirmação da multipolaridade. Afirmação de que esse sistema internacional, a partir de agora, possui uma série de polos, ou é conformado por polos de poder distintos.

E, por outro lado, nos casos específicos do Brasil e da África do Sul e, eventualmente, da Índia, significa que a “pegada” ou a presença internacional se torna maior com o BRICS do que isoladamente. Mais um aspecto particular desses três países refere-se ao fato de que o BRICS é, também, uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento doméstico – a Índia deverá ser, muito provavelmente, a maior receptora de recursos do Banco do BRICS –, um instrumento para afirmação da liderança regional. Note-se que, a partir da Cúpula de Sanya, quando se deu o ingresso da África do Sul, houve o reconhecimento de que a África do Sul era uma liderança regional. Assim, o BRICS se tornou “um clube” que reúne líderes regionais e a presença nesse clube avaliza essa liderança por parte dos outros Estados.

Em alguns países, principalmente na África do Sul e no Brasil, há também um impacto doméstico. A realização de cúpulas do BRICS no momento de eleições – e isso aconteceu na África do Sul e no Brasil –, de alguma maneira, contribui (ou supõe-se que contribui) para a manutenção dos governos que estão no poder naquele momento. Se movermos esse caleidoscópio ao longo do tempo, vamos observar essa dinâmica, ou esse caleidoscópio, em movimento a partir das presidências. É como se cada presidência girasse o caleidoscópio criando uma imagem diferente. Então, em 2009, se tratava de responder ao Ocidente criando uma coalizão. Portanto, após a intervenção russa na Geórgia e no momento da crise

financeira internacional que se abate em 2008, criava-se um novo polo de poder econômico e político. Essa é a marca da constituição do BRICS no Encontro de Ecaterimburgo, na Rússia em 2009, quando houve o estabelecimento de uma agenda comum, como já mencionado, que é a de reforma das instituições financeiras internacionais.

No caso da Cúpula do Brasil vai haver o reforço da necessidade de reforma nas instituições financeiras – e essa é a questão para o Brasil no BRICS –, bem como uma tentativa de expansão da agenda com a entrada de novos tópicos e mediante a promoção das políticas domésticas brasileiras para o BRICS – vale lembrar que naquele momento específico vivia-se um ano eleitoral.

Para a China, o marco é a inclusão da África do Sul, momento em que se tem o primeiro indicativo de que, para a China, o BRICS é um grupo que reúne líderes regionais. E isso não se dá à toa.

Mas seguindo para a Cúpula de Durban, em 2013, na África de Sul, logo após a cúpula e com muitos protestos da diplomacia brasileira, foi realizada uma reunião de chefes de Estado com os chefes de Estado dos BRICS, particularmente com o chefe de Estado chinês. Para a China, os outros países do BRICS se tornam progressivamente uma espécie de *gateway* para a região. Os diplomatas brasileiros reclamaram em 2013 da realização dessa reunião com chefes de Estado africanos. Em 2014 essa reunião ocorreu no Brasil.

O que é que acontece depois de Fortaleza? A reunião dos chefes de Estado da CELAC – enfim, latino-americanos – não se deu com todas as lideranças dos BRICS, mas com a liderança chinesa. E, seis meses após a realização dessa reunião em Brasília, houve uma reunião em Pequim para a criação do Fórum China-CELAC, da mesma maneira que há um Fórum China-África, China-países de Língua Portuguesa (que é o Fórum de Macau) e assim sucessivamente. Ou seja, do ponto de vista da China, especificamente, esse agrupamento se torna cada vez mais uma reunião de líderes regionais com os quais a superpotência irá dialogar. Ou, talvez, que servirá de ponte para essa candidata a superpotência se relacionar com as diferentes regiões do globo.

Note-se que logo após o encontro China-CELAC foi anunciado um pacote de investimentos na região, inclusive no Brasil.

Apenas para marcar o encontro da Índia, do ponto de vista dos indianos, o BRICS é importante para a promoção do seu próprio desenvolvimento. A agenda do Banco é uma agenda que nasce na Índia e se concretiza no Brasil. E o que acontece nesse ano na Rússia? A tentativa da presidência russa no BRICS esse ano é de maior institucionalização do BRICS – desde a criação do grupo, os russos insistem (e todos os outros países resistem) na criação de um secretariado do bloco. Não sei se todos acompanham as dinâmicas do BRICS, mas há um encontro dos chefes de Estado, um encontro dos empresários e um encontro dos acadêmicos e alguns *think tanks* (que é o chamado Fórum Acadêmico do BRICS), isso até a reunião do Brasil. Na reunião da Rússia, esse conjunto de fóruns se multiplicou: agora há desde o “fórum da juventude” até o “fórum da sociedade civil” – este induzido pela Rússia. No mesmo momento em que o governo russo publicava uma lista de organizações proibidas de funcionar naquele país, patrocinava o encontro das organizações da sociedade civil russa.

Ora, o que os russos pretendem é exatamente a expansão dessa agenda. Uma proposta russa de cooperação no âmbito da defesa chegou ao ponto de sugerir uma aliança de defesa. Daí, então, passa-se a um jogo completamente diferente, no qual estaríamos de fato no tabuleiro da geopolítica. Estaríamos recriando um ambiente muito próximo ao ambiente da Guerra Fria, caso se concretizasse a formação dessa aliança. Mas, embora essa ideia não tenha prosperado, essa é a pressão da Rússia no momento.

Agora, um aparte que é sumamente acadêmico. Existem, pelo menos, duas grandes interpretações acerca da emergência do BRICS. A primeira delas, de caráter mais liberal, nos diz que os BRICS vão se adaptar à ordem já constituída. Essa é uma interpretação oferecida por Ikenberry, em texto publicado no ano de 2012, no qual expressa que a emergência desses Estados é patrocinada por uma ordem estável – estabilidade decorrente das instituições multilaterais – e esses Estados irão se adaptar às instituições multilaterais e não desafiá-las.

A segunda abordagem – que é a abordagem produzida tanto por Kupchan como por Fareed Zakaria – aponta o declínio da hegemonia estadunidense. Portanto, nós estamos falando na expressão do Kupchan, de um “mundo que não tem dono” (“no one’s world”), que não tem um hegemona e, portanto, tende à fragmentação. E esse mesmo diagnóstico vai aparecer no caso do Zakaria, autor indiano radicado nos EUA e que encontra na emergência de novos polos de atividade econômica e política, de um lado o fim da *pax americana*, e de outro lado a emergência de uma ordem pós-hegemônica.

Pós-hegemônica no seguinte sentido: não trata apenas de dizer que existem outros polos de poder. Ninguém aqui está dizendo que os EUA podem ser desafiados militar ou economicamente nesse momento, mas sim da emergência de outros polos de poder e atividade econômica que faz com que a liderança estadunidense seja ameaçada, ou chegue de fato ao fim. Zakaria vai chamar esse mundo de “multiplex”. Imaginem que vocês têm um cinema multiplex, com uma série de salas e, em cada uma dessas salas, está passando um filme diferente, e essas salas em geral são organizadas como regiões. Então, esse é o mundo das organizações regionais. A grande pergunta que se coloca: como é que essas regiões se relacionam entre si?

O que eu tento trabalhar – e essa é a minha proposta interpretativa – é o que chamo de “efeito BRICS”. Ele é resultado desses três movimentos. Em primeiro lugar, da indisposição dos EUA de continuarem com as reformas das instituições multilaterais ocorridas a partir de 2001; a crise de 2008/2009; e a emergência do BRICS como um grupo político. Esses três elementos criam o que eu estou chamando de não apenas um grupo BRICS, mas o “efeito BRICS”. É uma espécie de “descentramento” da ordem liberal, liderado pelas potências ocidentais, através da criação de novos polos de poder e do desafio aos valores fundamentais das instituições multilaterais.

Nesse mundo pós-hegemônico e, portanto, “descentrado”, nós teríamos multipolaridade real, ou potencial, e uma competição entre diferentes valores e distintos propósitos sociais. Quais são os efeitos imediatos dessa ordem? Inicialmente, uma paralisia das instituições multilaterais. Vamos lembrar que o BRICS foi criado com a missão de

pressionar pela mudança ou pela reforma das instituições financeiras internacionais. A proposta muito tímida de reforma que foi produzida nesse íterim se encontra parada no Congresso estadunidense, que se recusa a aceitá-la. Então, do ponto de vista das instituições do sistema financeiro, a reforma está paralisada.

Os instrumentos de segurança coletiva da ONU não conseguem responder ao que é provavelmente a maior crise humanitária, quero crer, nos últimos vinte, trinta anos – a Síria. Não há nenhuma resposta coletiva à crise da Síria, portanto, essa instituição multilateral (segurança coletiva) também não nos dá resposta. Não há avanço na reforma dos regimes de livre comércio. O debate sobre a reforma na OMC também se encontra paralisado.

Nesse sentido, há uma situação de paralisia das instituições multilaterais. Vou usar uma expressão de outro autor, um autor brasileiro que a utilizou num contexto muito diferente: nós poderíamos dizer que essas instituições padecem do que Otávio Dulci chamou de “síndrome tensão-pressão”. Nesse caso, a expressão significa basicamente que essas organizações multilaterais são tensionadas porque elas têm que responder a um conjunto enorme de desafios, muito maior do que aquele conjunto para os quais foram criadas. Mas também é uma síndrome que advém de pressões externas, com origens nos países como os BRICS, que desejam se transformar em oligarcas partícipes da governança global, ou pretendem, de alguma maneira, modificar as próprias regras do jogo. De toda forma, há uma paralisia que é gerada por essa tensão e por essa pressão.

Nesse caso, no caso de uma paralisia, o que nós temos é o que podemos chamar de *raise to the bottom*. Ou seja, nós vamos ter um cenário em que as normas internacionais são enfraquecidas e os Estados vão procurar resolver seus problemas com seus próprios recursos, ao arrepio, muitas vezes, das instituições multilaterais. Isso começa a acontecer no campo do desenvolvimento. Isso começa a ser percebido no campo da segurança internacional – julgo que a questão da Criméia merece ser discutida e ela pode ser vista nos marcos de uma espécie de *raise to the bottom* na segurança internacional. E isso começa a aparecer também no sistema financeiro internacional, nos regimes financeiros internacionais.

E há uma proliferação de acordos bilaterais e plurilaterais. Todo debate que nós temos hoje em torno de comércio, por exemplo, é um debate que se dá em torno não mais da OMC. É um debate agora sobre grandes acordos plurilaterais: é a área do Pacífico, a área transatlântica etc. Começaram a discutir agora a eventual criação de uma área de livre comércio entre os próprios BRICS. Muito embora eu considere que isso está longe de acontecer, mas esses elementos já são alvos de discussões.

E, enfim, temos a real possibilidade da difusão do que ficou conhecido como “modelo de Angola” – é uma referência à operação que teve lugar em 2002, na qual a China emprestou dinheiro ao governo angolano e tomou o petróleo como garantia. Mas essa não é a parte mais importante. A parte crucial do negócio é que a China, ao emprestar recursos para a Angola, permitiu que este Estado não fechasse um acordo com o FMI e se colocasse à margem das condições impostas pelo Fundo. Portanto, todo o desenvolvimento de Angola foi um desenvolvimento autônomo, a partir de 2002, em razão do empréstimo chinês.

Imaginem uma única situação: se naqueles quatro ou cinco dias em que o mundo parou para olhar para a Grécia, ou melhor, para olhar para a Europa, para ver qual seria a resposta da Europa à Grécia, caso a China tivesse oferecido à Grécia um empréstimo isento das condicionantes do FMI. Todo o sistema financeiro internacional seria abalado por uma ação como essa e aí teria se caracterizado de fato uma situação de *raise to the bottom*. Não há mais regras e as relações a partir de agora. São todas bilaterais.

Qual o recado que eu estou querendo transmitir aqui? Temos um progressivo enfraquecimento desse mundo multilateral. Isso significa apontar, no caso específico do Brasil, para uma situação em que nós estamos vivendo uma crescente dependência em relação à candidata à superpotência – nesse caso, a China. Um ambiente muito mais competitivo agora, porque nós não estamos competindo somente com as potências do Norte. Mas, quando vamos para a África, ou para a América Central, nós estamos competindo com esses mesmo países BRICS, que são nossos parceiros nesse agrupamento – e num ambiente muito mais instável.

Daí, eu posso desenhar três grandes modelos. O primeiro modelo – imaginem que vocês têm duas dessas configurações aqui, em que o centro é cada uma das grandes potências. É como se eu estivesse pensando no G2. Então, eu tenho uma grande potência e vários aliados (EUA) e outra grande potência e os seus aliados (China). Eu tenho o retorno a uma ordem bipolar. Mas eu posso ter também um mundo descentralizado, que é o mundo que a China começa a desenhar com as regiões. É o mundo em que no centro há China e EUA, de um lado e de outro, e os seus parceiros nas regiões. Então, aqui eu teria Brasil, África do Sul, Rússia, Índia. Esses parceiros organizam as relações em cada uma dessas regiões. É um modelo razoavelmente descentralizado, mas que supõe uma bipolaridade descentralizada, se vocês quiserem assim admitir.

E esse é o modelo que o Brasil deseja, me parece. É um modelo em que o poder se encontra mais distribuído e a organização não se dá pela balança, pois esse modelo não pode ser organizado pela balança de poder – esse modelo tem que ser organizado por instituições. Daí o Brasil depender de instituições multilaterais. Portanto, qualquer cooperação no campo da Defesa tem um limite muito claro e esse limite me parece que está no quanto a cooperação no interior do BRICS afeta negativamente os arranjos multilaterais dos quais o Brasil é dependente, aos quais o Brasil sempre ofereceu apoio e, de alguma maneira, no interior dos quais sempre operou. Então, a cooperação em defesa jamais pode – pelo menos no meu entender e aí estou discutindo no mundo das posições particulares, no mundo a partir desse diagnóstico – ultrapassar uma aliança, que é o que os russos desejam. Por que, nesse caso, eu estaria descartando as instituições multilaterais e jogando no tabuleiro da geopolítica, que certamente não é um tabuleiro que nos interessa, dadas as nossas restritas capacidades.

A cooperação nesse caso deve se dar, em primeiro lugar, observando as instituições internacionais e suas normas. E, em segundo lugar, buscando construir ou reforçar essas normas. E, mais do que isso, ela deve se dar de maneira a não tornar o Brasil dependente de um desses candidatos à potência internacional – vamos lembrar que a Índia é um segundo

candidato à superpotência. O Brasil deve, dessa maneira, disseminar, ou ter uma multiplicidade de acordos, para não recair numa situação de dependência em relação a nenhum desses parceiros em particular. E essa relação com os BRICS deve ser matizada – e isso quem faz de maneira muito efetiva é a Índia – por um conjunto de relações também com as potências ocidentais. Não se trata de “colocar todas as fichas em um único cavalo”, de “fazer toda a aposta em um único competidor”. Trata-se, agora, portanto, da diversificação do leque de países com os quais cooperamos para o bem, em primeiro lugar, da nossa própria situação. E, em segundo lugar, da participação nas instituições multilaterais das quais somos dependentes.

Muito obrigado!

Palestra do Prof. Dr. Luis Manuel Rebelo Fernandes

Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e antigo Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia

Os BRICS e os desafios globais: qual o espaço das potências emergentes na agenda internacional de paz e segurança?

Os BRICS e os desafios globais: qual o espaço das potências emergentes na agenda internacional de paz e segurança?

Em primeiro lugar eu gostaria de agradecer à Escola Superior de Guerra pelo convite formulado.

O tema proposto para essa apresentação, “Os BRICS e os desafios globais: qual o espaço das potências emergentes na agenda internacional de paz e segurança?”, não é nada simples. Entendo que a melhor forma de abordar o assunto, sem ser repetitivo em relação ao que já foi apresentado, é recorrer aos aspectos teóricos da evolução do sistema internacional contemporâneo e o papel dos BRICS na agenda de paz e segurança dentro da evolução desse sistema.

Essa abordagem tem como ponto de partida o reconhecimento que há diferentes interpretações dos acadêmicos e pesquisadores sobre essa temática.

O tema central que pretendo destacar como premissa do argumento que vou desenvolver é o fato de estarmos vivenciando uma transição do sistema internacional. Há um processo de reconfiguração da ordem mundial, processo este que se encontra em pleno curso. Trata-se de mudança cujo desfecho ainda é incerto e depende, em grande medida, do comportamento e da ação dos atores que conformam o sistema internacional. Contudo, já existem tendências estruturais que podem ser identificadas como muito importantes.

A transição em curso, na minha leitura, é marcada por uma reconfiguração nas relações de poder do sistema internacional, reconfiguração essa baseada na relativa erosão do poder das potências hegemônicas e na emergência de novos polos de poder, sejam eles regionais ou globais. É nesse contexto que eu situo o papel dos países do BRICS.

A chave teórica para entender essa transição e evolução, na minha ótica – como pesquisador e tendo como área de atuação a economia política das relações internacionais – está na compreensão de que há uma teoria desenvolvida no estudo dessa área, centrada num conceito que melhor capta a transformação em curso do sistema internacional e da ordem internacional: o denominado “desenvolvimento desigual”. Esse conceito já foi empregado noutras situações, para explicar fenômenos distintos e antagônicos entre si.

No marco teórico da “dependência”, o desenvolvimento desigual era identificado como a noção de “desenvolvimento” e de “subdesenvolvimento”. Ou seja, no desenvolvimento da economia política internacional, economia mundial em articulação com o sistema político internacional, haveria uma dinâmica de retroalimentação econômica e política de um processo de polarização centro-periferia. O mundo se tornaria cada vez mais hierárquico e cada vez mais polarizado, com o centro dominando a produção, o acúmulo de riqueza, a capacidade e o poder no sistema internacional. A periferia, em situação de crescente dificuldade e pobreza, seguiria alienada dos recursos fundamentais e do referido poder.

A abordagem sobre o tema do desenvolvimento desigual que vem da literatura de relações internacionais aponta para uma direção um tanto quanto diferente, para não dizer

oposta, dentro da dinâmica que se procura captar. Essa literatura indica como tendência estrutural justamente o oposto: a ideia de que, com a disseminação de capacidade tecnológica e produtiva, há razões para redução das diferenças. Essa concepção gerou muitos debates entre os autores na busca de entender como se dá essa tal disseminação.

O princípio básico é que a disseminação de capacidade tecnológica e produtiva gera uma “reterritorialização” do dinamismo econômico no mundo, deslocando-o dos países centrais e mais ricos, para áreas da semiperiferia ou, até mesmo em alguns casos, para a periferia do sistema internacional. Essa dinâmica, em vez de cristalizar e aprofundar a polarização centro-periferia no desenvolvimento do sistema, ensejaria a erosão crescente das condições de hegemonia dos países centrais, com a perda de dinamismo econômico, a qual proporcionaria condições para o surgimento de novos polos de poder no sistema. Essa ascensão de novos polos de poder se confrontaria com a arquitetura de governança do sistema internacional, oriunda de um período anterior, no qual havia outra dinâmica institucional, com distintas capacidades econômica e de poder sistêmico. Essa é a chave de interpretação do desenvolvimento desigual: uma tendência estrutural à erosão da hegemonia dos países centrais e ao fortalecimento de novos polos emergentes de poder, provocando um quadro de instabilidade no sistema. Os polos emergentes têm dificuldade de aceitar uma posição de subalternidade às estruturas de governança e de poder cuja base está erodida no sistema internacional.

Alguns dados são interessantes para ilustrar essa evolução. Uma captura interessante dessa dinâmica de desenvolvimento desigual é examinar a participação relativa dos países, ou de grupos de países, no PIB mundial. Todavia, mensurando-se por um indicador que é mais preciso na comparação da produção de riqueza entre países, o critério de poder tarifário de compra. Ele compara diretamente riqueza produzida anulando o impacto da flutuação cambial.

O conceito tradicional de PIB remete à mensuração genérica, normalmente cotada em dólar. Por exemplo, a política econômica recentíssima do Brasil, do início do ano de 2015, para a qual o dólar era apreçado a R\$ 2,50 e terminou a R\$ 4,00, significa dizer o seguinte: medido em dólar, o PIB brasileiro despencou (especulando) 35%.

Apesar de a crise ora vivida, essa queda configuraria um colapso inimaginável. Portanto, a comparação da produção de riqueza entre os países via PIB é mais adequada e precisa quando utilizado o critério do poder tarifário de compra, anulando-se, parcialmente, as flutuações cambiais.

Se nós analisarmos a evolução do pós-guerra, vou me basear em dados bem agrupados. Vou tomá-los de 1950 a 2008, que foi o ano de deflagração da atual crise econômica internacional. Teremos, então, a uma visão relativa do poder tarifário de compra. A Europa ocidental era, em 1950, responsável por 26,4% do PIB mundial; em 2008, essa participação relativa caiu para 17%. Os EUA, principal nação vitoriosa da II Guerra Mundial, emerge no pós-guerra, sendo responsável por 28,3% do PIB mundial e do poder tarifário de compra; em 2008, essa participação caiu para 18,6%.

Já a China, responsável por 4,5% do PIB mundial e do poder tarifário de compra em 1950; em 2008, é responsável por 17,5%. A Índia, de 4,2% para 6,7%. E o Brasil, de 1,7% para 2,5%, que não é uma alteração tão significativa.

O que esse quadro revela é uma mudança da localização territorial do PIB da economia mundial muito significativa. O próprio FMI já previu, trabalhando o impacto nos anos mais recentes da crise econômica sobre os países, em particular sobre a China, que agora está num estado forte. Mas, o impacto poderoso da crise econômica internacional sobre a China reside no fato de queda no índice de crescimento econômico de 10% para 7% ao ano.

O próprio FMI já estabeleceu a previsão, com projeções para o poder tarifário de compra e, nesse critério, a economia chinesa ultrapassará a economia americana com projeção do PIB mundial até o final de 2016. Resta saber se, nas Olimpíadas, eles também vão ser recordistas de medalhas em 2016. Mas, no PIB mundial, a previsão é que eles ultrapassem já no final de 2016.

Se nós pudéssemos encontrar outros indicadores – a participação de produção científica mundial, a participação em patentes de inovação tecnológica mundial etc. –, com algum atraso, a tendência estrutural seria a mesma. Eu tive a oportunidade de compor a equipe política da presidente Dilma na visita aos EUA e travamos contato com vários dirigentes de diversas áreas da economia estadunidense. Eles nos apresentaram um programa que é voltado para o fomento de manufatura avançada, fruto de programas anticíclicos lançados pelo presidente Obama. E qual a razão do lançamento desse programa? Passaram, a partir de 2002, a ter um déficit crescente e, eu diria gigantesco, do comércio de bens avançados, produtos arrojados, quer dizer, com alto conteúdo tecnológico.

Enquanto isso, o resto do mundo caminhava em sentido oposto. E boa parcela disso se deve ao volume do comércio estadunidense com a China. Isso porque nós tínhamos a ilusão dos 1990 de que, ao desenvolver a tecnologia, a territorialidade da produção era irrelevante. E o que nós vemos hoje não é nada disso. Junto com a aplicação da tecnologia, se estruturam cadeias produtivas “territorializadas”, ecossistemas de inovação que agregam valor, e eles (no caso, os EUA) estavam ficando para trás – por isso o lançamento do programa que eles chamam de “manufatura avançada”. Mas, o que me chamou mais a atenção foi o fato de existir um discurso explícito voltado para reverter a liderança econômica perdida.

E isso nos remete ao foco de estabilidade do sistema internacional porque, evidentemente, nós temos um sistema internacional estruturado na sua governança global sobre um sistema de segurança coletiva encarnado no Conselho de Segurança da ONU, que reflete na sua instituição relativa de poder uma realidade de distribuição de força no mundo. Fruto de outro momento, da cultura própria do fim da II Guerra Mundial. Isso, em termos de quem é detentor de poder de veto no sistema de segurança coletiva, pode tanto bloquear ações coletivas de segurança por parte do sistema internacional, quanto, em relação à outra temática, na área do poder militar, que permite a passagem por um regime de não proliferação nuclear, que formalmente estabelece a desigualdade entre Estados – uns têm

direito, dispõem de poderio militar nuclear, enquanto outros não têm. No regime de não proliferação, a tendência é querer estender esse bloqueio não só para a posse efetiva de armas nucleares, mas também para a possibilidade de desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos, como para obtenção de energia – como nós sabemos muito bem, o nosso programa nuclear sofreu restrições e bloqueios que visavam a inviabilizar um grande esforço de desenvolvimento de tecnologia nacional pelas Forças Armadas. Particularmente a Marinha do Brasil pelejou nesse trabalho de dar continuidade ao programa nuclear, diante de uma tentativa de imposição de *apartheid* tecnológico a partir de um regime que era de não proliferação e sobre o qual os compromissos de desarmamento nuclear não foram cumpridos.

Mas, voltando ao tema, a dinâmica do desenvolvimento desigual que gera instabilidade e, portanto, ameaças e riscos à paz e à segurança internacionais, passa a ser um fator determinante no grau de estabilidade e de evolução do próprio sistema nessa transição que nós estamos vivendo. É um comportamento da(s) potência(s) hegemônica(s) em reconciliação, ou não reconciliação, com a erosão da sua própria liderança e do seu enfraquecimento relativo. É parte da pressão, também, dos autores de economia política de relações internacionais a sinalização de que uma potência cuja liderança começa a se erodir, quando uma hegemonia entra em colapso, mas que ainda detém instrumentos de poder estrutural relevantes e ponderados. Assim, tenderá à execução de ações restritivas e coercitivas dentro do sistema, procurando instrumentalizar esses recursos de poder para mitigar, ou minimizar, o impacto da erosão da sua hegemonia.

O risco que nós enfrentamos – eu considero que o histórico recente da evolução do sistema internacional confirmou – é da tendência a uma ação crescentemente unilateral, crescentemente não subordinada à legalidade e à normatividade do sistema multilateral, para se confrontar, ou ao menos deter, a erosão de hegemonia e a consolidação de novos polos de poder ascendente. Nós todos vivemos isso fortemente na evolução no sistema internacional. Nos últimos anos, o marco principal disso foi a Guerra do Iraque, posto que essa guerra, além de não ser conduzida pelos marcos do sistema de segurança coletiva consagrados na ONU, foi deflagrada contra esse sistema. A maioria dos membros permanentes já havia anunciado o exercício do poder de veto sobre a decisão de invadir o Iraque, uma vez que as justificativas para a ação eram infundadas.

A intervenção da Líbia, que veio em seguida, se deu também à margem do sistema, pela chamada coalizão dos diretamente interessados, sem respaldo do Conselho de Segurança da ONU. E, por fim, a crise da Síria. Nesta houve dificuldades para levar a cabo uma ação unilateral, diante da resistência das potências emergentes no sistema internacional, no qual o papel destacado foi desempenhado pelos BRICS.

É interessante confrontar essa evolução em relação à primeira Guerra do Golfo, que vem na sequência do fim do antigo bloco soviético. O que se anunciava naquele momento eram as tensões da Guerra Fria e, por fim, do colapso soviético. O mundo caminharia para uma nova ordem, sendo esta moldada por instituições multilaterais. Na primeira Guerra do Golfo, que o presidente Bush conduziu, a justificativa apresentada ao Congresso dos EUA

para ir à guerra foi calcada no fato da necessidade de punir um Estado que havia violado o sistema de segurança coletiva, ao invadir unilateralmente o Kuwait. Essa ação serviria para fazer prevalecer a ordem multilateral. Esse foi o discurso. Dá para perceber uma diferença dessa fala e do anúncio de nova ordem mundial, governada por instituições multilaterais, para a crescente progressão de ações unilaterais em ruptura com o sistema de segurança coletiva apresentado pela ONU, o que gera hoje tensões em todo o sistema multilateral.

E aqui eu procurei situar o que, no meu entender, é o papel específico dos países BRICS. Há um relativo temor sobre a participação dos BRICS diante dos desafios globais de uma ordem em transição. Mas, se nós partirmos das dimensões clássicas de poder – território, população, produção de riqueza e PIB, por exemplo –, há cinco países que apresentam maior território, maior população, maior PIB mundial, sendo quatro deles integrantes do BRICS: EUA, China, Rússia, Índia e Brasil. É claro que, do ponto de vista do poderio militar, a situação está bem mais favorável aos EUA, pois representam mais do que os outros todos somados. Desses cinco, três são potências militares nucleares “reconhecidas” e quatro são potências militares nucleares.

Nesse contexto de transição do sistema internacional, em que há uma erosão na liderança da hegemonia dos EUA e da Europa no funcionamento do sistema, há um protagonismo crescente e, eu diria decisivo, a ser desenterrado na preservação da paz e da segurança internacional pelos países BRICS. Essa é minha interpretação. Eles denotam uma presença defensiva e uma agenda de proposição reformista, pode-se dizer assim. A direção defensiva é como a articulação se expressa, ou condensa, os novos polos de poder em ascensão no sistema internacional, mantendo uma tendência voltada para ações mais restritivas e unilaterais por parte dos países centrais, numa política de contenção e com recurso crescente à força para preservação de uma hegemonia erodida e de estabilidade fundamental no sistema internacional.

E o comportamento dos Estados nessas crises internacionais, como a tentativa de frustrar uma planejada e anunciada intervenção militar na Síria, agravaria ainda mais a situação? Se alguém enfrentou no terreno a expressão mais abjeta ao terrorismo internacional, que é o Estado Islâmico, este foi o governo da Síria e seus aliados regionais. Desconsiderar esse fato seria ainda pior para a Síria e para o Oriente Médio, de uma forma geral.

Mas, a segunda intervenção é postular uma agenda reformista na governança mundial e também em relação à pauta da segurança. Contudo, há mais aspectos a contemplar. Visualiza-se o desenvolvimento, a proteção e promoção dos direitos sociais e econômicos – essência da tensão que nós vivemos hoje.

Não está claro, ainda, para onde essa ordem vai transitar. Mas, nesse ambiente, é importante conter o risco da instabilidade e a ameaça crescente de conflito, que exigem simultaneamente o fortalecimento e a mudança das instituições de governança multilateral. Quer dizer, nós devemos dispor de instituições multilaterais de governança global que reflitam a nova correlação de forças do sistema internacional e possam, portanto,

reconfigurar a governança mundial, adequando-a para a realidade do deslocamento das relações de poder no sistema.

A agenda econômica dos países dos BRICS, propondo a reforma nos organismos e pensamentos multilaterais, serve para refletir sobre essa nova essa nova composição. É a inovação que, pela iniciativa dos governos e com o surgimento e ampliação do Banco do BRICS, como alternativa de veiculação e financiamento do sistema financeiro internacional. Trata-se de poder estrutural e desafiador às instituições existentes. Então, eu diria que há um amplo terreno a ser explorado na área da cooperação entre os países BRICS. O bloco aparece como fator de estabilidade e mitigação de conflitos no sistema internacional.

Obrigado!