

Policy Brief

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

Agosto, 2013

Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimentos



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



Autores: Sandra Polónia Rios (CINDES) e
Pedro da Motta Veiga (CINDES)

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

1. Introdução

Antes que os BRICS tivessem se consolidado como uma coalizão negociadora nos principais foros econômicos, a crise econômico-financeira internacional bateu à porta de seus membros, aumentando os desafios para a convergência de seus interesses individuais e para sua capacidade de influência na esfera global. Nos doze anos que se passaram desde a criação do acrônimo BRIC em 2001 pelo economista da Goldman Sachs, Jim O’Neil, o contexto econômico global e de cada um de seus membros mudou radicalmente. E as expectativas sobre seu papel na economia e governança global reagem com uma espécie de “overshooting” tanto com otimismo excessivo, quanto com pessimismo exagerado. Na atual conjuntura mundial, em que os países desenvolvidos ensaiam passos de recuperação e os emergentes parecem entrar em nova fase de turbulência, projeções sombrias sugerem a redução do espaço para a influência dos BRICS nos foros econômicos globais.

Títulos como “*Now that the party is over, they must wind down the state’s role*” e “*Nations did not take advantage of the good years to improve their economies*” de Anders Aslund (2013)¹ ou “*BRICS joint action at G20 summit may be wishful thinking*”, de Alonso Soto (2013)² têm dominado a imprensa internacional nos últimos dias e mostram crescente

¹ ASLUND, Anders, *Now that the party is over, they must wind down the state’s role*. Op-ed in Financial Times. 22 de agosto de 2013.

² SOTO, Alonso. *BRICS joint action at G20 summit may be wishful thinking*. Reuters. 19 de julho de 2013.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

ceticismo quanto às perspectivas econômicas e a capacidade de coordenação e influência desses países nas negociações internacionais.

Jim O’Neil, defendia a ideia de que seria necessário um maior engajamento dos quatro países – Brasil, Rússia, Índia e China – na governança econômica global. Em artigo publicado em 2001, o economista afirmou que *“In line with these prospects, world policymaking forums should be re-organised and in particular, the G7 should be adjusted to incorporate BRIC representatives”*.³

Até 2006, o BRIC permaneceu como um acrônimo que reunia quatro economias, para as quais O’Neil previa um crescimento econômico exuberante, que as levaria a representar 14% do PIB mundial em 2010. Foi somente em 2006 que *“o conceito de BRIC transcendeu sua formulação original e passou a ser uma realidade política distinta e dissociada a partir do momento em que os chanceleres dos quatro países reuniram-se, pela primeira vez, às margens da Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, por iniciativa da Rússia. O BRIC deixava de ser meramente um produto destinado aos mercados. Evidentemente não se tratava de uma separação completa, uma vez que a pujança econômica anda de mãos dadas com o poder”*. (Damico, 2012)⁴.

Ainda de acordo com Damico (2012), *“Fora de seu lugar original como conceito de mercado, o BRIC passa a ser outra coisa ... O novo lugar ainda está por ser definido em sua integralidade, pois a nova coalizão, ao contrário de outras coalizões negociadoras, como o G20 na OMC, ou o BASIC nas negociações sobre mudança climática, não dispõe de foco e objetivo únicos”*.

De fato, o Comunicado Conjunto resultante da primeira reunião formal de chanceleres em Ecatimburgo, em 2008, na Rússia, lista uma série de pontos de consenso, mas estes são vagos, de modo geral, e não indicam claramente a disposição de formação de coalizões com objetivos específicos. Na Terceira Cúpula do BRIC, em abril de 2011, a África do Sul foi incorporada ao grupo, adicionando um S ao acrônimo. De acordo com

³ O’NEIL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. Global Economics. Paper N°66. Goldman Sachs.

⁴ DAMICO, Flávio. BRICS: O novo “lugar” do conceito. In *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Fundação Alexandre Gusmão. Brasília, 2012.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes Reis (2012)⁵, “o ingresso ampliou a representatividade dos países do grupo, consolidando-o como um foro político-diplomático integrado por representantes de quatro continentes.”

Mas, como pergunta Aslund (2010)⁶, “...are the BRICs the most relevant representation of the emerging economies? Ou – ainda mais importante para a política externa desses países – será esse agrupamento a melhor forma de defesa dos seus interesses na agenda econômica global?

Este *policy brief* procura discutir as convergências e divergências de interesses e os espaços para coordenação de posições entre os BRICS nos principais foros de negociações econômicas globais: OMC, G20 e Convenção do Clima. A próxima seção apresenta de forma esquemática algumas características destas economias que têm papel decisivo na conformação dos interesses de cada um dos BRICS nos foros econômicos globais. As três seções seguintes resumem a atuação recente desses países nas três frentes de negociações. A última seção reúne as principais conclusões.

2. Os BRICS: características econômicas e implicações para suas agendas comuns

É inegável que a evolução das economias dos BRICS, na segunda metade da década passada, sugeria a sua emergência como atores relevantes, tanto para os rumos da globalização da economia quanto para a configuração de regras e regimes que disciplinariam os diferentes campos da economia mundial. Na realidade, Jim O’Neil subestimou a importância que os quatro países do BRIC teriam na economia mundial em 2010. O economista havia previsto que a participação desses países no PIB mundial passaria de 8% em 2001 para 14% em 2010, quando, na verdade, essa participação atingiu 20% naquele ano. No início da década atual, a aparente imunidade desses países aos efeitos da dramática crise econômica que atingiu os países desenvolvidos, indicava que esse agrupamento teria, nos próximos anos, um peso na economia mundial e na governança global que não se imaginaria possível dez anos antes.

⁵ REIS, Maria Edileusa Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. In *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Fundação Alexandre Gusmão. Brasília, 2012.

⁶ ASLUND Anders, *Does Russia Belong in the BRICs?*. Op-ed in the Financial Times. 19 de Janeiro de 2010.

Entretanto, o acrônimo esconde uma marcada heterogeneidade entre esses grandes países tanto em termos de estrutura e desempenho econômicos, como de regimes políticos. Os BRICS são países grandes, com amplos mercados domésticos, mas apresentam diferenças econômicas nítidas entre eles, no que se refere a tamanho e a modelos de desenvolvimento. Todos eles convivem com desequilíbrios econômicos e sociais internos de grandes dimensões e inimagináveis nos países desenvolvidos.

Em boa medida, o crescimento da participação dos BRICS no produto e comércio mundiais refletiu a consolidação de especializações internacionais razoavelmente nítidas, embora diferentes segundo os países. Em termos de peso econômico, a China distancia-se dos demais. O país deve grande parte do seu desempenho à expansão de uma base de produção manufatureira hiper-competitiva, seguindo um modelo de desenvolvimento baseado em investimentos e exportações, tendo evidentes vantagens comparativas na exportação de manufaturas. Já o Brasil e a Índia são mais focados em seus mercados domésticos, mas têm padrões de especialização internacional diversos: o Brasil é altamente competitivo em *commodities*, enquanto a Índia tem como ponto forte os serviços de tecnologia da informação.

As dimensões econômicas da África do Sul deixam o país a uma longa distância dos demais em termos de sua capacidade de influência na agenda econômica global. Por sua vez, a Rússia, embora tenha indicadores sociais bastante superiores aos de Índia e China, e em várias áreas também aos de Brasil e África do Sul, teve desempenho desastroso durante a crise e perdeu peso internacional, ao menos em termos econômicos. Além disso, a dependência em relação ao petróleo e gás, a população em declínio e o fato de só muito recentemente ter concluído seu processo de adesão à OMC e de estar incluída entre os países que assumiram compromissos de redução de emissões de carbono no Protocolo de Quito distanciam a Rússia dos outros quatro países. Por essas características, a presença da Rússia nesse agrupamento é questionada por muitos analistas econômicos. Em seu artigo de 2010, Aslund pergunta “*Does Russia belong in the BRICs?*”⁷. Krugman (2013) afirma “...nunca gostei mesmo do

⁷ Op. cit. Ver nota 5.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes *conceito de BRICS... a Rússia , que é basicamente uma petroeconomia, não tem nada a ver com o grupo*⁸.

As características das relações entre os BRICS também são importantes para entender a latitude desses países para coordenarem posições e atuarem como uma coalizão nos foros econômicos internacionais. Os BRICS são atores-chave em suas regiões, competem por mercados internacionais de produtos industriais (com os produtos chineses deslocando as exportações do Brasil, Índia e África do Sul nos mercados regionais) e por influência geopolítica (China e Índia na Ásia; Brasil, China e África do Sul na África e mais recentemente China e Brasil na América do Sul).

O fantástico crescimento da demanda chinesa por *commodities* minerais e agrícolas levou a China a tornar-se o principal parceiro comercial do Brasil a partir de 2009, tendo sido decisivo para que as exportações brasileiras apresentassem rápida recuperação poucos meses após a eclosão da crise financeira em 2008. Por outro lado, a agressiva competitividade das manufaturas chinesas, turbinada pela política de câmbio administrado que manteve o renminbi depreciado em relação às demais moedas dos países dos BRICS até o início de 2013, trouxe os conflitos comerciais para o centro das agendas bilaterais com esse país e tornou inevitável a divergência de interesses nos foros internacionais de negociação econômica.

O comércio entre Brasil e Índia é ainda bastante modesto e pouco diversificado para o tamanho das duas economias. Dentre os BRICS, os dois países são os que costumam ter posições mais próximas nas negociações internacionais, quando se trata de defender os espaços de política (*policy spaces*) para a adoção de instrumentos de proteção e de estímulos à produção industrial doméstica. As principais diferenças entre os dois países encontram-se no setor agrícola, com a Índia buscando manter a proteção à sua agricultura pouco eficiente e o Brasil com interesse em avançar na liberalização do comércio. Tradicionalmente, os dois países procuram liderar e representar os interesses dos países em desenvolvimento nos foros multilaterais.

Por sua vez, as relações entre China e Índia são historicamente marcadas por conflitos comerciais, territoriais e por liderança regional. No campo comercial, a Índia vê a China

⁸ KRUGMAN, Paul. A atual era de bolhas. Jornal O Globo, p. 28. 24 de agosto de 2013.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

como ameaça à sua indústria nacional. As exportações indianas para a China são compostas primordialmente por produtos primários e semimanufaturados, enquanto as importações são predominantemente de produtos industrializados de maior valor agregado. Apesar dos esforços que os dois países vêm fazendo para coordenar posições no âmbito dos BRICS, esse histórico de conflitos comerciais, políticos e militares somados à competição por liderança regional impõe limites evidentes à coordenação e cooperação entre eles.

Por fim, a incorporação da África do Sul ao grupo agrega um pouco mais de complexidade ao grupo. Esse país tem posição estratégica na política regional africana, alvo do crescente interesse dos demais BRICS. Enquanto procura atuar como líder e voz do continente africano, o governo sul-africano busca atrair investimentos diretos dos demais membros da coalizão, acirrando a competição entre eles. Nos foros de negociação econômica, Brasil e África do Sul são, talvez, entre os BRICS, os dois países com agendas menos conflitantes. Os dois são exportadores de *commodities* agrícolas e minerais e enfrentam processos de primarização de suas exportações e debates internos quanto aos riscos de desindustrialização.

3. Os BRICS no G20

Embora a leitura da Declaração de Ecaterimburgo deixe claro o caráter difuso dos objetivos dos BRICS, talvez o alvo de maior concretude seja a reforma da governança das instituições financeiras internacionais e, em particular, a redistribuição das quotas do FMI. Dado que esta questão foi incorporada à agenda do G20, que se tornou o *locus* de debate da coordenação macroeconômica e da reforma do sistema financeiro global, este se tornou, também, o foro econômico internacional em que os BRICS buscam exercitar com maior afinco seus esforços de atuação como coalizão.

Apesar disso, o espaço para a atuação em conjunto no G20 é limitado por divergências entre os BRICS nos temas relacionados aos desequilíbrios macroeconômicos globais.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes
Entre estes, vale à pena destacar alguns para ilustrar os espaços para convergência, diferenças e problemas para a atuação dos países como coalizão⁹.

- Reforma das instituições financeiras internacionais:

Esse é o tema em que os interesses estratégicos dos BRICS, principalmente China, Índia e Brasil, são claramente convergentes. Após conseguirem algum avanço em termos de suas demandas por maior representação, particularmente no FMI, esses países continuam unidos nas demandas por implementação das reformas nas cotas, voz e governança nas instituições financeiras.

Essa união deverá perdurar até que as reformas sejam concretizadas. A partir do momento em que os países tenham alcançado maior influência no processo decisório das instituições financeiras internacionais, a identificação de agendas comuns não será automática e o alinhamento entre os países poderá ser contraproducente à defesa dos interesses nacionais de cada um deles.

- Desequilíbrios globais:

Aqui os países têm tido interesses claramente divergentes. Brasil, Índia e África do Sul foram negativamente afetados negativamente pela desvalorização da moeda chinesa até o início de 2013, mas evitaram pressionar a China de forma aberta, deixando aos Estados Unidos esta tarefa. Por outro lado, enquanto a China criticava a política monetária fortemente expansionista dos Estados Unidos, com o apoio do Brasil, a Índia defendia a política norte-americana, afirmando que esta era benéfica para a recuperação do crescimento econômico global.

Uma das principais propostas discutidas no G20, em sua reunião de Cannes, em 2011, para o tratamento dos desequilíbrios macroeconômicos globais foi a definição de indicadores. Brasil, Índia e China fizeram objeção à inclusão do saldo em conta corrente entre esses indicadores, sugerindo que o G20 apenas fizesse recomendações aos países sobre como reduzir os desequilíbrios. As reservas brasileiras não eram consideradas

⁹ Ver RIOS, Sandra. O que há de comum na agenda econômica dos BRICS? In *O Brasil, os BRICSS e a Agenda Internacional*. Fundação Alexandre Gusmão. Brasília, 2012.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

excessivas e este seria um indicador essencial para comprovar a inadequação da política cambial chinesa. Essa é uma área em que as posições que o Brasil adotou no G20 são de difícil compreensão, do ponto de vista econômico.

- *Volatilidade dos preços das commodities*

Os BRICS não foram favoráveis à proposta francesa, apresentada no período preparatório para Cúpula de Cannes, de regular os mercados internacionais de *commodities*. O Brasil foi o mais enfático deles na obstrução da proposta e, nesse caso, mostrou-se claramente alinhado com a posição norte-americana. Em outra iniciativa nessa área, a França lançou uma proposta visando o estabelecimento de um banco de dados para a divulgação dos estoques de alimentos nos países do G20, o que favoreceria a transparência e a formação de preços, reduzindo o espaço para a especulação. Embora o Brasil fosse favorável a esse mecanismo, a China adotou posição contrária, uma vez que as informações sobre estoque de alimentos são consideradas por este país como questão de segurança nacional.

Para melhorar sua capacidade de influência, os BRICS realizam reuniões de cúpula antes de cada encontro do G20 em que procuram coordenar suas posições. Para a reunião do G20 em Cannes, os BRICS não foram capazes de produzir uma declaração oficial, dadas as importantes diferenças de interesses que dominavam as agendas dos países naquele momento. Com esforços redobrados, na preparação para a cúpula seguinte em Los Cabos, os países reuniram-se em Nova Deli, em março de 2012, e produziram uma declaração que articula posições em uma série de temas como a reforma das instituições financeiras globais, as respostas de política doméstica à crise internacional, comércio e desenvolvimento, segurança alimentar e cooperação intra-BRICS.

Mais do que isso, no encontro em Los Cabos, logo antes da cúpula do G20, pela primeira vez eles produziram um curto comunicado, que incluía os seguintes compromissos:

- **Solidariedade com a Zona do Euro:** reconhecendo a ameaça que a crise do euro trazia para a economia mundial, os BRICS se comprometeram a contribuir para soluções cooperativas para a sua superação.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

- **Reforma e recursos do FMI:** os BRICS manifestaram a expectativa de que as reformas decididas em 2010, incluindo as relativas à redistribuição das quotas e do poder de voto, seriam concluídas dentro do prazo previsto e que novos recursos somente seriam aportados após a utilização daqueles já disponíveis na instituição.

- **Arranjos cooperativos:** os países anunciaram a disposição de constituir um mecanismo intra-BRICS para a criação de uma “*financial safety net*”, similar à *Chiang Mai Initiative*, na Ásia.

- **Aumento dos recursos dos bancos multilaterais de desenvolvimento:** os BRICS enfatizaram a necessidade de investimentos em infraestrutura física e social nos países em desenvolvimento e a importância de que esse tema ganhe prioridade na agenda do G20.

Embora a reunião de cúpula do G20 em Los Cabos tenha transcorrido em um clima mais ameno entre os participantes do que o que havia envolvido a cúpula anterior em Cannes, o comunicado final resultou em muitas afirmações generalistas e politicamente corretas (reforço do multilateralismo, do livre comércio e do sistema de taxas de câmbio flexíveis), mas poucos compromissos concretos. Entre estes os dois mais relevantes foram:

- a concessão de fundos adicionais para o FMI com aportes das grandes economias emergentes;
- a adoção de medidas concretas para resolver a crise da dívida soberana de países da zona do euro.

Os BRICS saíram da cúpula de Los Cabos mais confiantes em sua capacidade de articulação e influência. Sua contribuição para a recapitalização do FMI e a determinação de criar um “Fundo dos BRICS” deram novo ânimo à coalizão.

Mas, antes mesmo da cúpula de Los Cabos, as economias dos BRICS já davam sinais de que o período de exuberância estava se esgotando e que a desaceleração seria inescapável. A China já apresentava sinais de desaceleração, que revelavam os limites para o modelo de crescimento chinês sustentado por exportações e investimentos em infraestrutura e no setor imobiliário. A Índia, além do desaquecimento da produção,

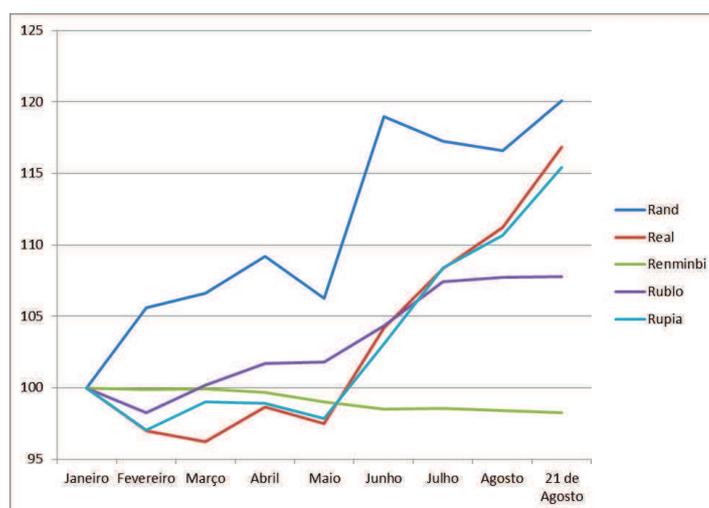
enfrentava pressões inflacionárias, déficits crescentes em conta corrente, queda na confiança do investidor, perda de reservas internacionais e desvalorização cambial¹⁰.

O Brasil também sentia os efeitos do desaquecimento do apetite chinês por *commodities* e lutava para recuperar a confiança empresarial, com uma série de medidas voltadas para o estímulo ao investimento em infraestrutura e ao consumo. Os impactos da desaceleração se faziam notar na redução do ritmo de criação de emprego, crescimento dos salários e demanda do consumidor. O fraco desempenho da indústria ocupava o centro das preocupações dos formuladores de política econômica. A conjuntura econômica na África do Sul e na Rússia também já refletia a deterioração das demanda externa por *commodities* das quais os dois países são muito dependentes.

Passados mais de doze meses da reunião de Los Cabos, os BRICS ainda estão às voltas com o desenho do fundo de reserva comum, crescentemente importante frente à rápida deterioração das condições econômicas de seus membros, que vêm enfrentando forte desvalorização de suas moedas, com exceção da China. Como se pode ver no gráfico abaixo, o rand, a rúpia e o real acumulam desvalorização superior a 15% frente ao dólar norte-americano em 2013. O rublo também perdeu valor, embora em magnitude bastante inferior às demais moedas. O renminbi foi a única moeda a manter uma discreta apreciação durante este ano.

Gráfico 1 Evolução das taxas de câmbio das moedas dos BRICS em relação ao dólar em 2013

- Fonte: www.freecurrencyrates.com



¹⁰ Ver CASTELLO BRANCO, M. *Trying again in Los Cabos*. Série Breves Cindes N°68. Julho, 2012.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

Obs: As taxas de câmbio foram transformadas em índice tendo 1º de janeiro de 2013 como base.

A expectativa atual é que o Fundo dos BRICS seja oficialmente criado em março de 2014, na reunião de cúpula do grupo, que será realizada no Brasil. Originalmente pensado como um fundo de ajuda pós-crise aos países em dificuldades, as negociações estão evoluindo para incorporar uma modalidade de prevenção à crise, com um modelo equivalente ao que dispõe o FMI. Curioso é o fato de que os BRICS estão cogitando que seus membros tenham livre acesso aos recursos do fundo até determinado percentual de seu limite de crédito e que um limite superior esteja vinculado a programas de ajuste com o FMI. O programa de monitoramento dessa instituição é considerado importante para dar segurança à gestão dos recursos do novo fundo, que deverão somar US\$ 100 bilhões, com aportes de US\$ 40 bilhões pela China, US\$ 18 bilhões por Brasil, Índia e Rússia e US\$ 6 bilhões pela África do Sul¹¹.

As negociações para a conformação do Fundo dos BRICS deverão ganhar ímpeto após a reunião do grupo às margens da próxima cúpula do G20 em São Petersburgo em setembro de 2013. Mas, para além desses esforços não será fácil para os BRICS avançar em direção a uma maior coordenação macroeconômica em meio ao acirramento da crise econômica que afeta a todos eles, mas que tem características diferentes em cada um dos países. Em comum, fica claro que esses países não aproveitaram a fase de bonança para implementar as reformas domésticas que poderiam fazer com que eles passassem relativamente imunes aos efeitos da crise financeira internacional de 2008.

Agora, com os Estados Unidos e Japão dando sinais de recuperação da atividade e com prognósticos menos pessimistas para os países da zona do euro, os BRICS tendem a perder participação na economia mundial. E, como afirmou Damico (2012)¹², “*pujança econômica anda de mãos dadas com o poder*”.

4. Os BRICS na OMC

Também na agenda do sistema multilateral do comércio, os interesses de Brasil, China, Índia e África do Sul são predominantemente divergentes. A Rússia somente concluiu seu

¹¹ Ver MOREIRA, Assis. Valor Econômico de 21 de agosto de 2013.

¹² DAMICO, Fçacio. op. Cit. Ver nota 4.

processo de adesão à OMC em 2012 e ainda não tem um histórico de participação que permita uma análise de seus interesses e dinâmica de atuação na instituição. Enquanto o Brasil e África do Sul adotam postura agressiva na defesa de liberalização do comércio agrícola mundial, China e Índia, ainda que compartilhem do interesse na redução/eliminação dos subsídios agrícolas, atuam de forma bastante defensiva, buscando garantir a proteção e apoio necessários para os seus frágeis setores agrícolas. A diferença das posições entre o Brasil e os demais países ficou patente quando do impasse nas negociações da Rodada Doha, em julho de 2008, quando o país aceitou os elementos do chamado “pacote Lamy”, veementemente rejeitado pela Índia.

Dentre os BRICS, o Brasil é o que assume a postura mais defensiva quando se trata de negociar a liberalização de produtos manufaturados (NAMA, na sigla em inglês). As tentativas do país de articular posições em comum nas negociações de NAMA surtiram efeito apenas com a Índia. A China assumiu uma postura discreta, certamente na expectativa de obter melhoria de acesso aos mercados dos demais países emergentes para os seus produtos manufaturados (principalmente do Brasil e da Índia), enquanto contava com um tratamento mais favorável para os países de recente adesão – que deveriam fazer esforços de abertura mais limitados – de acordo com o previsto no mandato da Rodada. Nessa área, nem mesmo as tentativas brasileiras de articulação com a África do Sul surtiram efeito. Esse país não assinou documentos de posições conjuntas com Brasil e Índia, uma vez que as tarifas médias consolidadas e aplicadas pela África do Sul para produtos industriais são substancialmente mais reduzidas do que as vigentes nos outros dois países¹³.

Nas negociações relativas a subsídios, os posicionamentos de Brasil, China, Índia e África do Sul refletiam o interesse na preservação de políticas internas de apoio aos setores produtivos. O Brasil buscava defender seus instrumentos de financiamento de longo prazo e de créditos à exportação. A Índia e a África do Sul defendiam maior espaço (*policy space*) para aplicação de medidas de apoio interno, enquanto a China assumia postura discreta, evitando chamar atenção para preservar suas políticas domésticas com forte intervenção do Estado.

¹³ A tarifa média consolidada pela África do Sul na OMC para produtos industrializados é 15,8%, enquanto a da Índia é de 34,6% próxima à do Brasil, de 30,7%.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

Já na área de serviços é a Índia que se apresenta com posição mais ofensiva, defendendo maior liberalização do comércio de serviços, particularmente nos modos de prestação 1 (serviços transfronteiriços), 2 (movimento de consumidores) e 4 (movimento de pessoas), ou seja, aqueles que não envolvem presença comercial (modo 3). Nessa área, os movimentos brasileiros foram bastante tímidos e, em qualquer caso, a disposição brasileira para a abertura no setor de serviços concentra-se, fundamentalmente, no modo 3, justamente aquele de menor interesse da Índia¹⁴.

Apesar das diferenças de interesses individuais, há alguns elementos comuns na agenda dos BRICS quando se trata de definir suas estratégias para o sistema multilateral de comércio. Nos cinco países permanecem importantes fragilidades e problemas de competitividade que afetam suas relações econômicas com o resto do mundo, apesar da diversidade das questões relevantes para cada país. Em todos os países há demandas para a implementação de políticas domésticas de apoio à produção, o que leva à busca de preservação do *policy space* na OMC.

Além disso, para os cinco BRICS o reforço do sistema multilateral de comércio é a prioridade em sua agenda de política comercial externa. Todos são países grandes, com mercados internos importantes e estrutura produtiva razoavelmente diversificada. De modo geral, eles têm moderado engajamento na onda de acordos preferenciais de comércio. Em suas declarações, a preservação do multilateralismo sempre aparece como um dos pontos de consenso.

É também importante salientar a ativa participação de quatro dos cinco BRICS no G20 agrícola – a coalizão formada em 2003 que reúne países em desenvolvimento com participação importante na produção agrícola mundial para fazer frente à articulação entre Estados Unidos e União Europeia nessa área. Apesar de seus interesses claramente divergentes em relação à agenda agrícola – Brasil e África do Sul são produtores e exportadores competitivos enquanto Índia e China são importadores e pouco competitivos – esses países procuram articular suas posições no G20 agrícola, principalmente em relação à redução dos subsídios agrícolas praticados pelos países desenvolvidos.

¹⁴ Ver LEMME, NAIDIN e GADELHA. *Brasil, Índia e China (BICs) na Rodada Doha: convergências e clivagens*. Breves CINDES N° 40. Agosto de 2010.

Na fase preparatória para a próxima reunião ministerial da OMC em Bali, em dezembro de 2013, a capacidade de convergência entre as posições dos BRICS têm sido colocada à prova. A tentativa dos membros da OMC de chegar a um acordo em torno de um “pacote de entregas” em Bali, que seria um “*early harvest*” da Rodada Doha¹⁵, vem exigindo forte engajamento dos países. Tal como se encontra no estágio atual, esse pacote seria composto de acordos em três áreas: facilitação de comércio, agricultura e temas de desenvolvimento / apoio aos PMDRs (países de menor desenvolvimento relativo).

As negociações nas três áreas ainda estão longe de permitir que se afirme com segurança que haverá um pacote de entregas em Bali. Em todas as três áreas persistem inúmeras divergências e o tempo disponível para superá-las é curto. Ainda assim, há esperança de que algum acordo possa ser alcançado até dezembro. Para os BRICS, o principal desafio em termos de coordenação de posições está na área agrícola. Em particular, em relação a uma proposta apresentada pelo G33¹⁶, sob a liderança da Índia. O objetivo central da proposta é classificar como “caixa verde”¹⁷ (subsídios minimamente distorcivos ao comércio global), compras governamentais destinadas a apoiar agricultores de baixa renda para promoção da segurança alimentar¹⁸.

Essa proposta vai de encontro com os interesses brasileiros e sul-africanos, uma vez abre a possibilidade de a Índia e a China subsidiarem quase ilimitadamente sua produção doméstica com o risco de exportarem excedentes subsidiados. Ainda assim, o Brasil vem apoiando discretamente a proposta. Brasil e África do Sul teriam maior interesse em outra proposta na área agrícola voltada para a redução dos subsídios à exportação e para a regulação dos créditos à exportação. Nesse tema, os principais obstáculos são os países desenvolvidos.

Mais recentemente os quatro países – Brasil, Índia, China e África do Sul – vêm

¹⁵ Ou seja, um conjunto de acordos em áreas onde seja possível chegar ao consenso, ainda que as negociações da agenda completa da Rodada estejam longe de ser concluídas.

¹⁶ G-33 é também conhecido como “Amigos dos Produtos Especiais” nas negociações de agricultura na OMC. É uma coalizão de países em desenvolvimento que busca maior flexibilidade para os PEDs para adotar compromissos limitados em acesso a mercados para produtos agrícolas.

¹⁷ Informações sobre a classificação dos tipos de subsídios pela OMC em:

http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm.

¹⁸ Para uma análise detalhada das posições dos BRICS na negociação do “pacote de Bali” ver RIOS, Sandra. Os BICS no caminho para Bali.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes advogando que a partir de agora as negociações têm que mover-se dos grupos temáticos para um processo horizontal em que seja possível buscar um equilíbrio entre três diferentes áreas em negociação. Essa posição tem sido vocalizada com maior ênfase pela Índia, mas os outros três países têm apoiado essa visão.

Tendo como pano de fundo a percepção de que os temas de facilitação de comércio são de interesse dos países desenvolvidos, os membros dos BRICS procuram aproveitar a oportunidade para “empurrar” temas de seu interesse específico, em um movimento de busca de “*trade-offs*”, que reproduz nas negociações do “pacote de Bali” um jogo semelhante ao que prevaleceu desde o início da Rodada Doha.

A reunião de Bali será a primeira em que a OMC estará sob a direção de um brasileiro – Roberto Azevêdo. Assim, embora o país venha atuando de forma firme na defesa de sua agenda, buscando conseguir o máximo possível em agricultura em troca de seu apoio ao acordo em facilitação de comércio, é pouco provável que o país adote uma postura inflexível que venha a bloquear a possibilidade de um acordo que favoreça a percepção de êxito da reunião. Esse não parece ser o caso da Índia, que não teme ser responsabilizada pelo fracasso das negociações caso seus pleitos na área de segurança alimentar não sejam atendidos.

5. Os BRICS nas negociações de mudanças climáticas

Nas negociações climáticas, a coalizão dos BRICS cede lugar ao BASIC, reunindo Brasil, China, Índia e África do Sul, mas excluindo a Rússia. De fato, ao contrário dos demais BRICS, a Rússia é parte do Anexo I, cujos membros têm compromissos obrigatórios de redução de emissões, enquanto os demais países do grupo não têm este tipo de obrigação. Por isso mesmo, nas negociações climáticas multilaterais, o grupo dos BRICS se reconfigurou como BASIC. Depois da COP – 18, em Doha (dezembro de 2012), a Rússia decidiu não renovar seus compromissos com o Protocolo para o novo período de vigência (2013-2020), adotado pela Conferência. Não está claro se, a partir desta decisão, a Rússia se articulará aos demais BRICS na definição de posições comuns nas negociações climáticas multilaterais.

Até hoje, os quatro países que compõem o BASIC têm adotado posições comuns em relação aos principais temas negociados na esfera climática. O BASIC participa do Grupo

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

dos 77 + China, que reúne uma vasta gama de países em desenvolvimento e em geral expressa a ambição de liderar este conjunto de países, embora a heterogeneidade de interesses e posições entre países em desenvolvimento se explicita cada vez mais nas negociações, inclusive com a formação de diversos grupos e subgrupos dentro do “mundo em desenvolvimento”.

O mantra que unifica as posições do BASIC – e que as legitima – é o princípio de responsabilidades compartilhadas, mas diferenciadas, que acolhe a dimensão histórica da acumulação de gases estufa e, ao fazê-lo, atribui aos países hoje desenvolvidos “cota de responsabilidade” maior no que se refere às metas de mitigação. Donde a diferenciação entre países do Anexo I e não-Anexo I – grupo em que se encontram os países do BASIC.

Crescentemente, no entanto, o recurso ao princípio de responsabilidades compartilhadas mas diferenciadas para legitimar posições defensivas do BASIC nas negociações vem sendo objetos de críticas e questionamentos por parte de outros países, mas também dentro dos próprios BASIC.

Nas últimas décadas, a participação dos BRICS nas emissões globais de gases de efeito estufa teve um crescimento significativo, passando de 27%, em 1990, para 42%, em 2011. Embora a participação de Brasil e Índia tenha aumentado no período – ao contrário de Rússia e África do Sul, cujo peso nas emissões totais se reduziu – grande parte do aumento de peso dos BRICS é atribuível à China, que respondeu por 11% do total, em 1990, e por 29%, em 2011, tornando-se de longe o maior emissor global. Os EUA, segundo colocado, respondem por 16% do total.

Em consequência, em 2011, a participação conjunta dos BRICS superava amplamente à do conjunto dos países da OCDE, responsáveis por 33,7% das emissões totais, em 2011, contra 49,3%, em 1990.

Inversão de posições, portanto, no que se refere ao volume de emissões, traduzindo o maior dinamismo econômico dos BRICS – especialmente China e Índia – no período e o aumento da intensidade de carbono *per capita* nestes países. De fato, também entre 1990 e 2011, o nível de emissões *per capita* (medido em tonelada de CO² / *capita*) passou de

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes 2,2 para 7,2, na China, praticamente alcançando os níveis da União Europeia, que vêm se reduzindo nos últimos vinte anos. No caso da Índia, o indicador de emissões *per capita* duplicou, no período (de 0,8 para 1,6), mas ainda se situa em nível muito inferior ao da maioria de países emergentes e em desenvolvimento.

Comentário semelhante vale para o Brasil, que, apesar de ver seu indicador de emissões *per capita* passar de 1,5 para 2,3, entre 1990 e 2011, ainda tem níveis bastante inferiores aos dos países do Anexo I do protocolo de Kyoto e de muitos países em desenvolvimento. Os outros dois países do BRICS, Rússia e África do Sul, têm níveis de emissões *per capita* bem mais elevados do que Brasil e Índia, sendo que o indicador da Rússia (12,8) supera amplamente o da China em 2011. Mas tanto Rússia quanto África do Sul registraram, no período entre 1990 e 2011, queda, mais acentuada no caso russo, no indicador de emissões *per capita*, traduzindo provavelmente o fraco desempenho econômico destes países, especialmente nos anos 90.

Do ponto de vista das negociações climáticas multilaterais, estas evoluções levaram os BRICS a uma posição inédita. De um lado, eles se tornaram interlocutores incontornáveis em qualquer esforço negociador com alguma chance de êxito. De outro, eles se transformaram no alvo preferencial de países desenvolvidos e de muitos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, por aquilo que tais países percebem como uma assimetria entre o peso crescente dos BRICS nas emissões globais e sua baixa disposição para assumir compromissos firmes de mitigação das emissões nas negociações comerciais.

O destaque entre os BRICS é a China, tanto por sua posição de maior emissor global, quanto pelo potencial poder de bloqueio (e veto) que esta posição lhe confere em negociações climáticas multilaterais. Os demais países do grupo podem ser caracterizados como “potências climáticas médias” e suas posições nas negociações também têm peso significativo¹⁹.

De forma geral, as posturas de negociação adotadas pelos países do BASIC refletem não apenas estratégias de formação de coalizão nas arenas internacionais por parte destes países, mas também condicionantes domésticos e, em especial, as elevadas prioridades

¹⁹ VIOLA, E. e MACHADO Filho, H. – Os BICs (Brasil, Índia e China) e as negociações de mudança climática, Série Breves 35, CINDES, agosto de 2010.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes

concedidas pelas agendas nacionais de política a objetivos de crescimento econômico e redução da pobreza e das desigualdades sociais. Nas negociações climáticas, esta ordem de prioridades se explicita precisamente na resistência dos BASIC a assumir compromissos firmes (*binding*) de redução de emissões, percebidos como potenciais constrangimentos a seus objetivos econômicos e sociais, em âmbito doméstico.

Na realidade, também no âmbito das políticas domésticas dos BASIC se observa dificuldades para acomodar, entre as prioridades de política pública, as preocupações climáticas, embora se registrem, nos últimos anos, alguns avanços importantes em relação a este aspecto em países do BASIC.

Em relação à evolução das políticas domésticas, o caso chinês é talvez o mais interessante. Segundo Viola e Franchini, “a posição do governo chinês (...) foi negligente até 2006, mas a partir de então houve mudanças baseadas na avaliação da vulnerabilidade da China à mudança climática. O governo incentivou forte crescimento da energia eólica e solar e anunciou seu objetivo de reduzir o ritmo do crescimento das emissões”²⁰.

Mais recentemente, “em começos de 2013 ficou explícito para muitos analistas e para a própria elite política que existem dois desafios imediatos de contestação ao monopólio do Partido Comunista: a corrupção e a poluição ambiental. Embora nenhuma dessas exigências tenha como fonte a preocupação com a mudança do clima, existem fortes elementos de convergência entre as duas problemáticas. Em ambas as dimensões, há sinais de que a tendência das lideranças do país é de responder às exigências, se afastando do comportamento tradicional de reprimir ou negar os problemas”²¹.

O que chama mais a atenção no caso chinês – e o que o distingue dos demais países do BASIC, bem como da Rússia – é o fato de que as políticas de mitigação das emissões adotadas pelo país estão crescentemente se articulando à estratégia de desenvolvimento. Ou seja, na China, a articulação entre as agendas climática e econômica (de industrialização, para ser mais preciso) está ocorrendo e as políticas públicas se voltam para a geração de vantagens comparativas e de competitividade em setores produtores

²⁰ VIOLA, E. e MACHADO FILHO, H. – op. Cit.

²¹ VIOLA, E. e FRANCHINI, M. –Rio + 20 e Doha: *job done?* Série Breves CINDES, abril de 2013..

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes de “bens climáticos”²², o que não parece estar ocorrendo, pelo menos com igual intensidade, nos demais países do BASIC.

Há também alguns sinais positivos de evolução das políticas domésticas – na direção da integração de preocupações climáticas à agenda de políticas públicas – no Brasil e na África do Sul.

No Brasil, o foco dos esforços de mitigação das emissões tem sido a redução do desmatamento da Amazônia, que vêm sendo bem sucedido, levando o Brasil a aproximar-se da meta voluntariamente apresentada na COP – 15, em dezembro de 2009. O efeito colateral deste resultado positivo parece ser, no entanto, a despreocupação com o tema climático nos demais setores da economia e com a preocupação de integrar a dimensão do clima à agenda de políticas industriais, energéticas e urbanas, entre outras. Nestas áreas de política, os avanços têm sido marginais, em que pese o fato de, em termos de relação custo–benefício da transição para a economia verde, o Brasil ser, entre os BRICS, o país melhor posicionado.

Na África do Sul, o Plano de Ação Industrial adotado para o período 2013-2016 define como uma de suas “novas áreas de intervenção” as indústrias verdes e a energia renovável, propondo medidas para a mitigação de emissões no setor industrial e para o aumento da oferta de energia de fontes renováveis no país. Não está claro se tais medidas serão efetivamente implementadas – a África do Sul enfrenta problemas recorrentes de implementação em suas políticas industriais – mas o alto custo da energia no país e a irregularidade no fornecimento energético para as indústrias nos últimos meses pode atuar como incentivo para a implementação de pelo menos algumas das medidas propostas.

Já no caso da Índia e da Rússia, a evolução das políticas domésticas fica aquém da verificadas nos outros três países do BRICS, parecendo confirmar a classificação destes países como “fortemente conservadores” em relação à agenda climática²³.

²² Estes esforços já produziram importantes contenciosos comerciais entre a China, de um lado, e os EUA e a União Europeia, de outros, em torno das exportações chinesas de painéis solares para aqueles países.

²³ VIOLA, E. e FRANCHINI, M. – Mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil de emissões do Brasil, Série Breves CINDES 54, junho de 2011.

A piora na situação econômica dos BRICS, no período recente, certamente não gera incentivos para uma abordagem menos defensiva e limitada do tema, tanto na esfera doméstica quanto nas negociações multilaterais, por parte destes países. A China é a provável exceção entre os BRICS, na medida em que a agenda verde se está integrando à estratégia de crescimento e de industrialização, atenuando o *trade off* intensamente percebido nos BRICS entre objetivos econômicos e preocupações climáticas.

É neste contexto algo desfavorável que os países do BRICS serão chamados a comprometer-se efetivamente com as metas de redução de emissões – até agora por eles apresentadas voluntariamente. De fato, a “plataforma Durban”, adotada na COP 17, elimina a velha divisão entre países desenvolvidos com metas de redução de emissões e países em desenvolvimento sem metas. Estabelece-se um calendário de negociações “*to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*” (IISD, 2013: 2). O ADP (*Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*), como *locus* de negociação do novo regime, deverá completar seus trabalhos até 2015 e seu resultado deverá vigorar a partir de 2020²⁴.

6. Comentários finais

Apesar de ser um conceito atraente, a viabilidade dos BRICS como coalizão negociadora nos foros econômicos aqui analisados é questionável. A primeira dúvida reside nos atributos que qualificam os países a participar do grupamento. Como já se mencionou acima, Rússia e África do Sul, por características diversas, pouco se enquadram no grupo de economias emergentes e com crescente poder de influência na agenda econômica global. Mesmo a presença do Brasil tem sido por vezes questionada, tendo em vista as modestas taxas de crescimento econômico que o país apresentou na última década em comparação com as ostentadas pelos dois outros membros do grupo.

Se durante a fase de bonança da economia mundial os BRICS tiveram dificuldade para firmar como coalizão negociadora nos foros econômicos, com a crise financeira internacional afetando os cinco países esse objetivo pode tornar-se ainda mais difícil. Além de a desaceleração econômica dificultar a manutenção do prestígio e do poder de

²⁴ VIOLA, E. e FRANCHINI, M. (2013) - op. cit.

Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes influência nos foros internacionais, ela atinge os países de forma diferenciada. Nesse cenário, as agendas domésticas tendem a ganhar prioridade sobre a agenda externa e os espaços para concessões nas negociações estreitam-se.

Ainda assim, a atuação em coalizão para defender objetivos de caráter estratégico em momentos específicos pode ser muito bem sucedida. Um bom exemplo foi o sucesso que teve o G20 agrícola em bloquear as propostas de Estados Unidos e União Europeia para as negociações agrícolas na Reunião Ministerial de Cancun da OMC, no âmbito da Rodada Doha. Quando aquela coalizão, sob a liderança brasileira, tentou extrapolar seu raio de ação para objetivos mais ambiciosos, rapidamente encontrou os obstáculos impostos pela falta de comunhão de interesses.

Atuar como coalizão pode ser útil para a defesa de alguns objetivos comuns aos cinco países. O principal deles é a busca por maior representação, voz e voto nos foros econômicos internacionais. Para além desses objetivos de caráter mais genérico, torna-se difícil e muitas vezes contraproducente para os interesses individuais dos países a busca por uma atuação em bloco.

Por exemplo, nas negociações comerciais em agricultura, por exemplo, o Brasil tende a abrir mão de seus interesses de acesso a mercados e redução de subsídios na China e na Índia para ter o apoio desses países nas demandas dirigidas aos países desenvolvidos. Também no G20, as posições brasileiras quanto ao tratamento dos desequilíbrios macroeconômicos miraram os países desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos, quando boa parte do problema da perda de competitividade dos produtos brasileiros vinha da política de câmbio administrado adotada pela China. Nas negociações de mudanças climáticas, também há exemplos de alinhamento com os demais países do BASIC em momentos em que o Brasil poderia ter adotado posturas mais adequadas aos interesses particulares do país.

Embora haja inúmeras possibilidades para o desenvolvimento de relações econômicas e comerciais bilateralmente entre os cinco países, é difícil desenhar uma agenda em comum. Nesse caso, o IBAS parece ser o foro com maiores possibilidades, ainda que, para negociações de preferências comerciais, o caminho mais fácil seja a via bilateral. Agregar China e Rússia aos esforços do IBAS não parece fazer sentido.

Os esforços dos cinco países BRICS – mas principalmente do Brasil – para manter uma agenda comum escondem suas diferenças e obstruem sua habilidade para construir alianças com geometria variável, que melhor poderiam contribuir para a defesa de seus interesses individuais.