

Junho, 2012

BPC Policy Brief - V. 2 N. 48

BPC Policy Brief

Monitor:

Percepções e preferências
no BRICS antes da
Cúpula de Nova Déli

Diego Santos Vieira de Jesus



Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI), em colaboração com o Instituto Pereira Passos (IPP).

Todos os *briefs* tem sua publicação condicionada a pareceres externos. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

Equipe BPC

SUPERVISOR GERAL
Paulo Esteves

COORDENADORA ADMINISTRATIVA
Lia Frota E Lopes

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA
Bruna Risieri

EDITORAÇÃO E DESIGN
Thalyta Gomes Ferraz
Vinicius Kede

BRICS Policy Center/Centro de Estudos e Pesquisas BRICS
Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ
Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

BPC Policy Brief. V. 2. N. 48
Junho / Julho - 2012. Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center
ISSN: 2318-1818
6p ; 29,7 cm
1. Relações Internacionais. 2. Cúpulas. 3. Governança Global.



Percepções e preferências no BRICS antes da Cúpula de Nova Déli

Diego Santos Vieira de Jesus

A proposta indiana de criação de um banco do BRICS para o financiamento de projetos em países em desenvolvimento ganhou corpo na reunião dos chanceleres da Índia, S.M. Krishna, e da China, Yang Jiechi, antes da Cúpula de Nova Déli. Porém, a Índia preferia a presidência rotativa do banco, enquanto a China insistia em ter mais poder em face da percepção do tamanho maior de sua economia em relação aos demais membros do agrupamento.

Nenhuma das características comuns aos quatro integrantes originais – grandes população, extensão territorial e crescimento econômico, por exemplo – levaria naturalmente a percepções e preferências convergentes sobre os assuntos da agenda internacional e o próprio formato de cooperação, bem como o peso de cada membro nos arranjos construídos. Como argumentara o embaixador Marcos de Azambuja em 2010, os países do então BRIC estavam em busca de uma agenda e de formas como a operacionalizar, já que o agrupamento não era uma aliança natural nem uma associação que flutuava com “a naturalidade da história e da geografia”. O BRIC era, na visão de Azambuja, uma idéia que encontrou ressonância, mas que não se definia como uma aliança militar ofensiva ou defensiva, nem um protótipo de zona de livre comércio, união aduaneira ou mercado comum. Ademais, não era uma associação fundada em afinidades étnicas, culturais e religiosas. Havia, contudo, um elemento comum: os quatro membros originais reconheciam que a Guerra Fria terminou sem uma reordenação da vida internacional, de forma que se mantinham matrizes da época da Segunda Guerra Mundial. Eram visíveis a esclerose e a paralisia de instituições internacionais. O BRIC poderia trabalhar para a redefinição desse quadro .

Era necessário seguir o “caminho do possível”, segundo Azambuja. Inicialmente, o agrupamento mostrou grande cautela, pragmatismo e moderação na definição de objetivos, tendo pouco interesse em ir além da agenda de reforma da arquitetura econômica e financeira internacional. Por opção dos membros, ele manteve uma estrutura pouco institucionalizada e formalizada, mas simultaneamente diversificou sua agenda e envolveu representantes estatais, think tanks e empresários, dentre outros atores.

Entretanto, a opção pela informalidade e flexibilidade trouxe dificuldades na administração efetiva de percepções e preferências políticas divergentes e no estabelecimento de uma agenda cooperativa em novas áreas. A fórmula escolhida pelos membros conseguiu atender a alguns problemas de colaboração, mas não permitiu responder da mesma forma à grande parte dos desafios de estruturação de agendas sólidas na promoção do crescimento e de definição de posições unificadas em negociações externas. Alguns especialistas argumentam que, em determinadas questões, os membros sequer desejaram ou mesmo cogitaram administrar suas diferenças e divergências ou responder conjuntamente a diversos desafios.

Segundo o cientista político Vladimir Davidov, se a aproximação político-diplomática favoreceu trocas comerciais bilaterais entre os membros e a recuperação após a desaceleração trazida pela crise, ainda eram limitados os avanços conjuntos em esferas como a cooperação humanitária. Ademais, havia ceticismo em relação a conceitos e projetos apresentados por alguns integrantes. Por exemplo, o conceito de “responsabilidade ao proteger” proposto pelo Brasil em 2011 envolvia o estabelecimento de critérios para reduzir as implicações negativas das intervenções militares. A Índia e a África do Sul apoiavam o conceito, mas a Rússia e a China – membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU – mostravam-se céticas.

O BRICS avançou em diferentes velocidades em áreas temáticas distintas, em grande parte por não existirem muitos instrumentos que permitissem desenvolver de forma eficiente, em áreas como economia e ciência e tecnologia, uma autêntica expressão multilateral, baseada na indivisibilidade entre os membros quanto à extensão do comportamento em questão e na reciprocidade difusa, com a expectativa de alcance de equivalência de benefícios ao longo do tempo. Em múltiplas situações, os membros sequer se propuseram a desenvolver mecanismos desse tipo.

O agrupamento também não se desenvolveu exclusivamente em torno de um país hegemônico que determinasse o rumo da cooperação, em grande medida porque nenhum dos integrantes aceitaria ser caudatário do outro. Há especialistas que defendem que uma importante contribuição de um líder – fosse um Estado hegemônico ou não – poderia ser a indicação de pontos focais e de âncoras para maior convergência. A dificuldade em aceitar um papel chave de liderança por um único país resultava, principalmente, do temor quanto à ampliação significativa das assimetrias entre os membros e das preferências divergentes sobre padrão de desenvolvimento e inserção internacional.

As diferenças em termos de percepções e preferências políticas foram mais claras em relação ao nível e à estrutura de proteção das economias, ao alcance das políticas públicas e aos efeitos externos das ações de grandes potências. Boa parte dessas diferenças foi alimentada pelas posições distintas ocupadas nos fóruns e nas instituições internacionais pelos integrantes. Alguns desejavam manter seus privilégios e mostravam pouca disposição para rever práticas que os favorecessem.

As diferenças no nível de internalização de valores democráticos e as disparidades em termos de desenvolvimento socioeconômico geralmente reforçaram percepções e preferências políticas distintas e dificultaram a cooperação. As lideranças indianas, por exemplo, vinham sendo persuadidas em nível doméstico e internacional a não intensificar relações com governos de inclinações menos democráticas, como os da China e da Rússia. Especialistas como James Traub indicavam que Brasil, Índia e África do Sul eram democracias “respeitáveis” que poderiam ser úteis às “menos respeitáveis” do agrupamento, como Rússia e China. Em 2011, ambas usaram seu poder de veto para impedir ações do Conselho de Segurança sobre a Síria. Era mais interessante para as detentoras do poder de veto alegar que o aplicavam

com o apoio ou o consentimento das três grandes democracias. A Índia e a África do Sul – ainda membros não-permanentes do Conselho – mudaram sua posição em fevereiro de 2012. Tanto a China como a Rússia novamente usaram seus poderes de veto, mas procuraram se envolver menos com a questão síria depois de perderem o apoio ou o consentimento indiano e sul-africano .

Na área econômica, a África do Sul foi criticada por atores dos demais membros do agrupamento, que percebiam que ela não tinha um potencial equiparável aos dos outros integrantes e não apresentava ritmos maiores de crescimento do PIB, como o Brasil . Em 2010, Jim O’Neill, criador do acrônimo BRIC, apontava que, dos quatro países, o Brasil era aquele que apresentava as melhores condições de garantir um crescimento sustentável no longo prazo .

Percepções e preferências políticas distintas também podiam estar relacionadas à desconfiança provocada pela herança negativa dos conflitos bilaterais e regionais. Azambuja já indicava em 2010 que o agrupamento não encontrava legitimação no passado, no qual se tinham rivalidade, conflito ou desconhecimento. China e Índia propuseram superar as tensões que as conduziram a uma guerra no Himalaia na década de 1960, mas pouco progresso havia sido feito nesse sentido. Pouco avanço também se via na busca de soluções para as questões políticas, em particular as de fronteira, entre China e Rússia. O Brasil e a África do Sul, em muitas dessas situações, ficavam às margens das rivalidades entre os demais membros.

Como aponta Davidov, diante da maior necessidade de ampliar os contatos oficiais e o trabalho com instituições internacionais, os países do BRICS deveriam atentar para a elaboração de uma fórmula jurídica que formalizasse seu estatuto e criasse uma plataforma institucional para a cooperação com tais organismos, bem como de instrumentos para a concretização de projetos multilaterais. Ademais, a diversificação de temas e atividades do agrupamento tornava fundamentais um órgão permanente de coordenação e a maior regularidade sobre a discussão acerca de novas ameaças. Ainda que jamais haja perfeita convergência de percepções e preferências entre os membros do BRICS, eventos como a Cúpula de Nova Déli podem criar meios para a redução e melhor administração de assimetrias e a busca de coordenação dentro do “caminho do possível”.

Sobre os autores

Diego Santos Vieira de Jesus

Professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio)



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ
Telefone: (21) 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org



Instituto
de Relações
Internacionais

