

A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-BRICS: UMA ANÁLISE CONCEITUAL (2009-2014)

THE BRAZIL-BRICS STRATEGIC PARTNERSHIP: A CONCEPTUAL ANALYSIS (2009-2014)

Pedro Lange Netto Machado ¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo verificar se o relacionamento do Brasil com o grupamento Brics – composto também por Rússia, Índia, China e África do Sul – pode ser entendido nos termos de uma parceria estratégica no período compreendido entre 2009 e 2014. No contexto que se configurou após a Guerra Fria, o estabelecimento de parcerias estratégicas desponta como recorrente na prática diplomática brasileira. Entretanto, o conceito é ainda tema de debates na literatura especializada. Paralelamente, verifica-se um progressivo ganho de importância do Brics na política externa brasileira, o que se reflete na realização de cúpulas anuais, que promovem o estreitamento da relação entre esses países em uma ampla variedade de áreas. Desse modo, a metodologia adotada nesta pesquisa consiste na análise das declarações oficiais das cinco primeiras cúpulas dos Brics (2009-2014), que são posteriormente inseridas em meio ao debate conceitual sobre parcerias estratégicas. Essa estratégia permite concluir que o Brics despontou, no período analisado, como um parceiro estratégico na política externa brasileira.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Brics; Parceria Estratégica.

¹ Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bolsista CAPES. Contato: pedrolangenm@gmail.com.

ABSTRACT

This article aims to verify if Brazil's relationship with the group Brics - composed also by Russia, India, China and South Africa - can be understood in terms of a strategic partnership from 2009 to 2014. In the context that emerged after the Cold War, the establishment of strategic partnerships emerged as a recurrent feature of Brazilian diplomatic practice. However, the concept is still a topic of debate in the specialized literature. At the same time, there is a progressive increase in the importance of Brics in Brazilian foreign policy, which is reflected in annual summits, which promote a closer relationship between these countries in a wide variety of areas. Thus, the methodology used in this research consists of the analysis of the official statements of the first five Brics summits (2009-2014), which are later inserted in the conceptual debate on strategic partnerships. This strategy allows us to conclude that the Brics was, during the analyzed period, a strategic partner in Brazilian foreign policy.

KEY-WORDS

Brazil; Brics; Strategic Partnership.

Introdução

O final da Guerra Fria e o conseqüente declínio das fronteiras ideológicas viabilizaram a busca de novas vias de inserção na ordem internacional da globalização que se começou a construir. Um desses mecanismos, o estabelecimento de parcerias estratégicas, ganhou especial impulso nesse novo contexto, adquirindo caráter normativo na política externa de diversos atores internacionais, como no caso do Brasil. Desde o início da década de 1990, o país formalizou parcerias estratégicas com diferentes atores, como Venezuela, Estados Unidos, União Europeia – além de Rússia, Índia, China e África do Sul, junto dos quais compõe o grupamento conhecido como Brics. A percepção de que a conformação dessas parcerias é característica deste novo contexto encontra, assim, respaldo numérico na própria prática diplomática brasileira. Não obstante, o conceito de parceria estratégica ainda não é consenso na literatura especializada (LESSA & OLIVEIRA, 2013), o que suscita, na atualidade, diversos debates acerca de uma definição para tal.

Paralelamente, outro fruto desse contexto, então ascendente, é o próprio Brics. Conforme Jaguaribe (2005), a formação desse grupamento é “fruto de um impulso externo, o que elimina o arbítrio auto laudatório de sua concepção”. Nesse sentido, quando Jim O'Neill, em 2001, apresentou o relatório “*Building Better Global Economic Brics*” junto à Goldman Sachs, cunhando o acrônimo Bric, analisou a relação entre as economias líderes do mundo e algumas das maiores economias de mercados emergentes. Voltado para a exploração das melhores oportunidades em termos de investimentos financeiros, o estudo destacava as condições que fariam de Brasil, Rússia,

Índia e China as prováveis potências econômicas no século XXI. A partir de 2009, contudo, o grupo – ao qual se somou a África do Sul – passaria a se reunir em cúpulas anuais que promoveriam o estreitamento do diálogo e cooperação em áreas variadas, o que o tornaria um ator de relevância na política externa brasileira.

Diante desse panorama, este artigo argumenta que o relacionamento entre o Brasil e o Brics, em seus primeiros cinco anos de existência, constituiu um caso de parceria estratégica na política externa do país. Inserir o grupamento na discussão acerca de parcerias estratégicas, no entanto, torna-se desafiador tanto porque tal categoria de relacionamento vem sendo formalmente observada apenas entre Estados e/ou organizações internacionais quanto pelo debate em torno do conceito de parceria estratégica, ainda em aberto. Nesse sentido, a primeira seção deste trabalho visa a apresentar esse debate conceitual, a partir do qual se fundamentará o argumento proposto. Na seção subsequente, busca-se apresentar, de forma resumida, alguns elementos das Declarações Conjuntas das Cúpulas dos Brics realizadas entre 2009 e 2014, cujas análises constituem a estratégia empírica desta pesquisa. Assim, na terceira seção, confronta-se os dados obtidos a partir desse exame com alguns dos conceitos de parceria estratégica sugeridos pela literatura especializada. Desse modo, torna-se possível a confirmação do argumento proposto.

I. Do conceito de parceria estratégica

Em análise da política externa do Brasil do século XXI, Paulo Visentini (2013) reconhece que o conceito de Brics, sobretudo a partir do governo Lula, passou a fazer parte do cálculo estratégico do país. Neste, por sua vez, poder-se-ia identificar também, ao lado da “diplomacia afirmativa nas relações bilaterais com os países da OCDE” - na qual, conforme será analisado neste trabalho, a articulação dos Brics torna-se extremamente relevante -, os eixos de integração sul-americana, de cooperação Sul-Sul e de conformação de parcerias estratégicas, objeto este de análise nesta seção. Para tanto, torna-se premente analisar a discussão acerca do significado de uma parceria estratégica no âmbito da política externa brasileira.

Conforme sinalizado na introdução deste artigo, não há consenso na literatura especializada quanto a um conceito que possa delimitar o que permitiria considerar como estratégica determinada relação entre atores internacionais. O debate acadêmico que se verifica na atualidade, contudo, proporciona condições para se refletir de maneira mais amadurecida sobre esta tendência na política externa de diversos países, que ganhou especial impulso a partir do final do século XX.

Em sua obra acerca de “Uma História dos Conceitos”, Koselleck (1992) propõe como problemática a ser estudada, neste campo, justamente o momento histórico em que determinado conceito recebe sua teorização. A partir deste momentum, poder-se-ia inferir a essência conceitual, assim como aspectos da realidade que levou a sua formulação. Nesse contexto, torna-se possível identificar, na academia brasileira, um movimento de reflexão e teorização acerca do conceito de parceria estratégica, com a

publicação de trabalhos científicos, oriundos de esforço acadêmico, que possibilitam investigar o tema mais rica e detalhadamente, permitindo o vislumbre de determinadas definições, outrora obscuras e distantes de serem esclarecidas. Buscando-se maior respaldo teórico para que se discuta a relação entre o agrupamento Brics e o Brasil, analisar-se-á, nos parágrafos seguintes, a posição de alguns estudiosos sobre o tema.

Intitulada “Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos”, o título da introdução da obra organizada por Lessa e Oliveira, lançada em 2013, explicita o dilema que aflige os acadêmicos estudiosos da prática diplomática brasileira nesse âmbito. Conforme os autores, a atribuição dessa nomenclatura, com a consequente qualificação de determinadas relações bilaterais como prioritárias em nossa política externa, obteve especial impulso ao final da Guerra Fria. Com o pretense fim das fronteiras ideológicas, a formação de parcerias estratégicas despontou como estratégia de inserção internacional característica da nova ordem globalizada que vinha se consolidando. A disseminação dessa prática, contudo, teria promovido a vulgarização do termo, que se encontraria, nesse novo contexto, vazio em seu significado.

Em contrapartida, Lessa e Oliveira (2013) destacam também experiências históricas de nossa diplomacia, em um momento anterior ao referido contexto, sobretudo ao longo da década de 1970, que permitiriam inferir dedutivamente o que se fazia necessário à atribuição do caráter estratégico a determinados relacionamentos brasileiros. Tratar-se-iam, por conseguinte, de “apoios políticos, capacidade de articulação, aumento do fluxo de capitais, mercados consumidores e cooperação científica e tecnológica”. A conformação de uma parceria estratégica, nesse sentido, ocorreria mediante a observação de certas condições *sine qua non*, tais quais: verificação de importância - simultânea e recíproca entre os Parceiros - em termos de política e diplomacia, economia e comércio e segurança e defesa. Não obstante, segundo os autores, este conceito deduzido já não se aplicaria às atuais parcerias estratégicas firmadas no pós-Guerra Fria. O termo teria voltado a ganhar força devido a retomada de uma vocação independente e universalista da política externa brasileira pelo governo Lula. Todavia, sua utilização de forma promíscua, auferindo esta denominação a relacionamentos sem quaisquer semelhanças, já não encontraria correspondência no conceito desenvolvido. Ademais, as mudanças no cenário internacional demandariam uma análise do novo sistema de relações internacionais em que o Brasil se insere, que, conforme destacam os autores, configura-se em três dimensões:

- a) a dimensão regional, em que se compreende a visão sistêmica da América do Sul no plano econômico, político e estratégico (...);
- b) a dimensão extrarregional, em que se compreende o estudo dos atributos internacionais de países que têm peso específico tradicional para a ação internacional do Brasil, quanto o conjunto de parcerias configurado mais recentemente, e quanto as formas de relacionamento política e econômico e as variantes de suas cooperação em arranjos regionais e em foros multilaterais e
- c) a dimensão sistêmica em nível global, em que se compreende o estudo dos condicionantes políticos, econômicos, estratégicos, tecnológicos etc, que contingenciam a

capacidade que apresenta o Brasil para realizar interesses nas suas relações com os parceiros regionais e extrarregionais, como também para instrumentalizar a sua atuação em foros multilaterais.

Também no esforço para melhor compreender os tipos de parcerias estratégicas existentes na política externa brasileira, Becard (2013) recorre a uma divisão destas em três elementos, permitindo uma sistematização quanto ao perfil do parceiro, a finalidade da parceria e os meios e recursos disponibilizados para sua operacionalização. Dentro dessa lógica, destaca-se que o parceiro pode ser de caráter essencial, pivô ou natural. Entende-se por essencial aquele de cujo apoio é imprescindível para se atingir qualquer objetivo no cenário internacional. No caso da União Europeia, como exemplificado pela própria autora, a única parceria desta natureza seria a que vigora com os Estados Unidos – conquanto tal denominação não seja a formalmente adotada pelas partes. O parceiro pivô, por sua vez, pode ser decisivo no equilíbrio regional ou global em benefício ou detrimento de um terceiro país, sendo seus atributos de grande relevância nos processos de barganha internacionais. Já como natural percebe-se o parceiro com o qual se compartilha valores e visões de mundo, que se traduzem em ações conjuntas e convergentes ao longo da experiência semelhante e do provável passado em comum de ambos.

A finalidade de uma parceria estratégica, no entanto, variaria não apenas quando se compara orientações de políticas externas de países diferentes, mas também quando se trata de diferentes Parcerias de um mesmo país. Observa-se, assim, conforme destacado pela autora, que seus fins podem variar quanto ao grau de especificidade, podendo ser bem definidos ou extremamente vagos e abstratos. Nesse sentido, o sucesso da parceria dependerá da capacidade de inclusão de objetivos estratégicos na agenda comum dos parceiros. Para que estes fins sejam atingidos, porém, torna-se necessário disponibilizar recursos e meios para que a relação não permaneça apenas na retórica. O dilema sobre como disponibilizar esses canais, todavia, surge como questão central, para a maioria das parcerias, no sentido de construir e alcançar suas metas.

Tais indefinições, por sua vez, conferem caráter demasiadamente abstrato a esse tipo de relação, dificultando, assim, a elaboração de um conceito definitivo. Ademais, desponta também como fator complicador o grau de formalização e de estruturação da parceria, que não necessariamente reflete a importância e a profundidade da relação – quanto a este aspecto, a autora destaca a parceria informal mantida entre União Europeia e Estados Unidos, que configura o núcleo duro do que se entende por Ocidente. Entretanto, sua formalização atenderia ao propósito de fortalecer a cooperação bilateral e elevar o status do parceiro, reconhecendo sua crescente importância e influência. Tal situação, por sua vez, conduziria à intensificação de encontros de médio e alto nível, o que, por consequência, favoreceria o diálogo e a diversificação da agenda em comum, proporcionando uma coordenação mais profunda e uma progressiva institucionalização do relacionamento entre os parceiros. Dentro dessa lógica, é possível que uma parceria, mesmo que inicialmente abstrata e restrita a

poucas vertentes de cooperação, desenvolva-se e amplie a abrangência da cooperação estratégica. Tratar-se-ia antes, por conseguinte, de uma demonstração de disposição em promover a evolução da parceria para além do formal.

Nem sempre, contudo, o estabelecimento de um conceito é visto como um objetivo neste debate. Para Blanco (2013), a formação de parcerias estratégicas é um fenômeno característico de um novo cenário internacional que se desenha desde o fim da Guerra Fria. Nesse sentido, as diversas parcerias firmadas devem ser compreendidas como partes deste fenômeno, ainda que possam apresentar características divergentes quanto à essência do relacionamento entre os atores. O significado do termo, por conseguinte, estaria assentado sobre este contexto do qual é fruto, e não no caráter do relacionamento per se. Essa percepção torna mais confortáveis eventuais comparações entre relações tão divergentes quanto ao grau de cooperação, mas que recebem a mesma nomenclatura – casos, por exemplo, das existentes entre e EUA e China, que engloba concertações nas mais variadas vertentes, e entre EUA e Argentina, que possui como fundamento a comercialização de commodities.

Tal esvaziamento de significado, por sua vez, desponta como trunfo que abriria uma série de possibilidades advindas de uma alta hierarquização do relacionamento. Para o autor, a diferenciação deste e sua elevação ao status de parceria estratégica torna-se ainda mais relevante do que o próprio sentido que o termo possa adquirir. Em perspectiva semelhante, Becard (2013) destaca que, mesmo quando informais e não oficializadas, “verdadeiras parcerias estratégicas servem para a instrumentalização de relações bilaterais preexistentes com vistas a incluir fins mais abrangentes”. Dentro dessa lógica, haveria nesta indefinição conceitual o propósito implícito de se explorar a parceria da maneira mais conveniente aos parceiros, sem que haja qualquer linha de cooperação já pré-estabelecida.

A percepção proposta por Blanco se coaduna com o exposto também por Koselleck (1992) acerca da possível existência de uma história dos conceitos. Contra a história das ideias imutáveis, o autor defende que a maneira como os conceitos são interpretados, ao longo do tempo, pode permitir que estes venham a adquirir significados distintos dos que possuíam à época de suas concepções originais. Tal situação possibilitaria que a mesma palavra possa apresentar significados distintos em diferentes épocas. Não obstante, os conceitos estariam sempre sincronizados com o tempo em que foram forjados, revelando, à luz deste, aspectos de uma realidade que motivou seu desenvolvimento. Conquanto carreguem sempre esta essência, outras ideias, provenientes de novas épocas em que são reinterpretados, são agregadas às concepções originais do conceito, proporcionando eventuais mudanças em seu significado. Dentro dessa lógica, Koselleck considera que o que poderia existir, de fato, não é uma história dos conceitos, mas sim das diferentes recepções que estes recebem ao longo dos tempos. Embora o autor ilustre sua teoria com exemplos como os conceitos de República e Política – cujas interpretações se deram de forma distintas na Polis grega, na República Romana ou na Revolução Francesa, por exemplo –, a mesma reflexão pode ser aplicada ao conceito de parceria estratégica, conforme sinalizado por

Kalil, que o associa a um contexto específico.

Blanco (2013) também questiona se a firmação de uma parceria estratégica vinculada à existência de valores em comum entre os parceiros. No caso europeu, analisado pelo autor, percebe-se que, apesar de o aspecto estar frequentemente presente nas declarações que formalizam tais parcerias, há divergências claras quanto a este ponto. No caso de Rússia e China, por exemplo, questões que envolvem democracia e igualdade de direitos para os cidadãos deveriam influenciar de alguma maneira a existência da parceria, caso a resposta fosse positiva. Blanco demonstra, no entanto, que a convergência de valores é, de fato, relevante e constitui-se em fator facilitador para a consecução de metas em comum e cooperação entre os parceiros; não se trataria, contudo, de condição *sine qua non* para que a relação se consolidasse como estratégica. De caráter essencialmente pragmático, a parceria estratégica exigiria, assim, apenas que os atores não se percebam como inimigos no cenário internacional, estando a questão valorativa em segundo plano.

Transbordando essa análise para a experiência brasileira, percebe-se que o panorama é semelhante. Desde meados da década de 1990, o Brasil vem estabelecendo parcerias estratégicas diversas, atribuindo esta nomenclatura a relacionamentos de naturezas notadamente distintas. Por consequência, haveria um esvaziamento quanto ao significado do termo, o que, por sua vez, catalisaria esse debate na academia internacionalista. Enquanto busca-se compreender a essência desse relacionamento, é possível, de fato, entendê-lo como consequência do contexto de globalização do pós-Guerra Fria e das novas possibilidades de inserção internacional oferecidas pelo mesmo. Nesse sentido, um dos vetores através do qual o Brasil vem buscando ampliar sua influência internacional é o Brics.

II. Os Brics e suas cúpulas

A estratégia usada nesta pesquisa para verificar a conformação de uma parceria estratégica entre o Brasil e o Brics se fundamenta na análise das declarações oficiais das cúpulas ocorridas entre 2009 e 2014. O exame desses documentos, que se encontram publicados na página online do Ministério das Relações Exteriores, permite constatar tanto os avanços já ocorridos em termos de cooperação entre esses países quanto aqueles que ainda se almeja alcançar ou estão em vias de serem atingidos. Nesta seção, por conseguinte, busca-se apresentar, de forma resumida, alguns elementos centrais de cada uma das Cúpulas levadas em consideração para desenvolver este artigo.

Nesse sentido, a Primeira Cúpula dos Brics – ainda sem a África do Sul –, foi realizada em 16 de junho de 2009, em Ecatimburgo, sob o forte impacto da crise iniciada no ano anterior, repercutindo a primeira reunião do G-20 financeiro, que ocorrera ao final de 2008. A proeminência dos temas econômicos, em decorrência dos efeitos da crise, mostrou-se evidente já no primeiro item do Comunicado Conjunto emitido pelos países após a reunião: “Enfatizamos o papel central desempenhado pelo G-20 em lidar com a crise financeira”. Nesse sentido, já na Cúpula do G-20 que se seguiu

em setembro daquele ano, o foro foi designado como o prioritário para a resolução de questões econômicas internacionais, em consonância com a constatação exposta pelos Brics. A reforma das instituições financeiras internacionais, que deveriam passar a refletir o maior peso das economias emergentes na economia global, de modo a se tornarem mais democráticas em sua governança, foi outra demanda lançada pelos países. À ocasião, mostrava-se claro que a crise financeira afetava mais as tradicionais potências do que as economias emergentes dos Brics, que detinham grande parte das reservas financeiras mundiais.

A Segunda Cúpula, por sua vez, realizou-se em Brasília, em 15 de abril de 2010. Na Declaração Conjunta dela resultante, ganha destaque o fato do G-20 ter sido confirmado como principal foro de discussões de questões concernentes à coordenação e cooperação econômica global. Conforme os Brics, “o G-20 é mais amplo, mais inclusivo, diversificado, representativo e eficaz”, devendo, pois, ser o responsável pela formulação de uma estratégia coerente com a conjuntura pós-crise. Ademais, ressaltava-se que a retomada do crescimento econômico mundial estaria intimamente ligada às economias em desenvolvimento, com os membros do G-20, sobretudo os Brics, tendo participação significativa no aumento dos recursos disponíveis ao FMI. A reforma desta instituição, por conseguinte, assim como do Banco Mundial, tornar-se-ia imperativo para a resolução urgente de seus “déficits de legitimidade”. Nesse sentido, a Declaração conclamou, dentre outros fatores, que a reforma no poder de voto no Banco Mundial e do sistema de cotas no FMI fosse resolvida na próxima reunião do G-20, que ocorreria no final do mesmo ano.

Em abril do ano seguinte, a Terceira Cúpula dos Brics realizou-se em Sanya, na China, com a participação do presidente sul-africano Jacob Zuma, oficializando o ingresso de seu país no grupo. À ocasião, o Itamaraty saudou o novo integrante, destacando o avanço que se dava rumo à democratização da governança global. Dentro dessa lógica, a participação da África do Sul passava a agrupar as principais potências emergentes do “Sul político”, reforçando a intenção do grupo de se tornar um fórum de cooperação e diálogo transcontinental Sul-Sul (VISENTINI, 2013). Para o Brasil, em especial, a entrada do país africano significou o rompimento de um isolamento geopolítico, frequentemente apontado pelos críticos ao bloco, em que o país se encontrava em relação à Índia, China e Rússia. Além de compor um elo de ligação geográfica com os demais parceiros, a África do Sul atenua também o isolamento brasileiro em termos culturais – dado que ambos possuem raízes mais ligadas ao Ocidente –, assim como no que tange à qualidade de país não-portador de armas nucleares, em contraste com os demais Brics. Em seu discurso, ao encerramento da Cúpula, Jacob Zuma destacou a percepção dos Brics, acerca de seu país, como porta de entrada para a África.

Em 29 de março de 2012, foi a vez de Nova Delhi receber a quarta reunião de líderes dos Brics, sob o tema de “Parceria para a Estabilidade Global, Segurança e Prosperidade”. O destaque desta Cúpula – ainda diante de um contexto de crise em que os países centrais resistiam à promoção de reformas no Banco Mundial e no FMI – foi o aprofundamento das discussões acerca da criação de um “novo Banco de Desenvolvimento voltado

para a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável em países do Brics e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, com vistas a suplementar os esforços correntes de instituições financeiras multilaterais e regionais de promoção do crescimento e do desenvolvimento internacionais”. Nesse sentido, os Ministros das Finanças dos cinco membros ficariam responsáveis por um estudo sobre sua viabilidade, ficando sua efetiva implementação a ser discutida na Cúpula do ano seguinte. A hipótese de criação de um “Banco dos Brics” levou, à época, a intensos debates acerca de uma possível mudança de eixo da governança econômica global para a Ásia. A celeuma instalada, sobretudo nos meios de comunicação, frequentemente colocava a China como grande beneficiária da nova instituição, destacando o avanço que representaria, para a potência asiática, em termos de maior influência na governança econômica global (Carta Capital, 2012).

A primeira vez em que o continente africano recebeu a reunião de líderes dos Brics ocorreu, pois, em abril de 2013, na cidade de Durban, sob o tema “Brics e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”. Nesse sentido, os países buscaram ressaltar a disposição em cooperar com outras economias emergentes e países em desenvolvimento, especialmente os do continente africano. Com este objetivo, organizou-se, após a Cúpula, um retiro com líderes africanos sob o tema “Liberando o potencial da África: Cooperação entre Brics e África em Infraestrutura”, tendo sido reafirmada a importância da integração regional para o crescimento sustentável, o desenvolvimento e a erradicação da pobreza naquele continente. Os Brics demonstraram o apoio ao processo de industrialização dos países africanos “mediante estímulo ao investimento externo direto, ao intercâmbio de conhecimento, à capacitação e à diversificação das importações provenientes” do continente, estimulando iniciativas, com esta finalidade, no âmbito da União Africana e da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD).

Em 15 de julho de 2014, iniciou-se um novo ciclo de reuniões, em Fortaleza. Conforme acordado previamente, as reuniões realizar-se-iam, na sequência, na Rússia, China, Índia e África do Sul. Sob o tema “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”, a sexta Cúpula pode ser considerada a primeira a apresentar resultados concretos em relação às demandas por democratização da arquitetura financeira internacional e pela reforma das instituições de Bretton Woods (MELLO, 2014), que sempre se apresentaram como centrais nas reuniões entre os países. Em conformidade com o exposto na Declaração de Fortaleza, à ocasião desta Cúpula e sob muita expectativa, foi assinado o acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento, “com o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos Brics e em outras economias emergentes e em desenvolvimento”. Ademais, a Declaração anunciou também a assinatura do Tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas do Brics, com uma dimensão inicial, conforme sinalizado na Cúpula de Durban, de US\$ 100 bilhões.

Ainda que se tenha sugerido, ao início desta seção, a impossibilidade de se comprimir, neste espaço, a totalidade dos temas contemplados pelas Cúpulas dos

Brics, pode-se perceber, a partir da breve apresentação das mesmas, a importância dos temas abrangidos e o esforço em se solidificar a institucionalização do grupo. Assim, torna-se possível proceder à imersão da análise de suas Declarações Oficiais no debate acadêmico acerca do conceito de parcerias estratégicas, o que desponta como relevador para o relacionamento do Brasil com o grupamento em questão.

III. A parceria estratégica Brasil-Brics

Dentro da lógica apresentada, pode-se inserir o Brics no debate acerca da importância da existência de valores em comum entre parceiros que almejam elevar ao nível de parceria estratégica o status de seu relacionamento. Conforme já apresentado, Blanco (2013) conclui que a existência de valores comuns entre dois atores não desponta como condição imprescindível ao estabelecimento de uma relação do gênero – tratar-se-ia, não obstante, de um fator facilitador, cuja ausência não impediria a consolidação de tal relacionamento. Para ilustrar seu argumento, o exemplo dos parceiros estratégicos da União Europeia torna-se emblemático, já que entre os mesmos encontram-se China e Rússia, para os quais a questão valorativa seria um empecilho, dadas as condições divergentes destes quanto à democracia e a liberdades individuais. A mesma reflexão pode ser aplicada ao caso brasileiro, que possui, por exemplo, com Venezuela, Estados Unidos e China este mesmo nível de relacionamento.

Entretanto, em que medida pode-se estabelecer um paralelo desta análise para com o Brics? Como o objeto de análise em questão não é um Estado, não se pode avaliar seu grau de convergência de valores liberais ou democráticos, por exemplo, com os que caracterizam o Brasil. A essência do Brics, contudo, como grupo político, permite identificar o elo fundamental que se constitui no valor em comum do Brasil com o bloco do qual é parte. Neste caso, pode-se ir além, afirmando que a questão valorativa é essencial para que se possa vislumbrar qualquer sinal da parceria estratégica em questão. Trata-se, assim, da disposição fundamental que os une, visando a democratizar a ordem internacional vigente, mediante uma atuação revisionista interna à mesma. O objetivo de promover uma maior participação das economias emergentes na governança global, a partir de iniciativas internas à ela, é o fundamento desta relação, em cujo tal valor não é apenas fator catalisador, mas essencial à existência do próprio Brics.

À essa questão valorativa soma-se a análise do atual sistema de relações internacionais em que se insere o Brasil, em conformidade com o que Lessa e Oliveira (2013) consideram fundamental para a consecução de qualquer entendimento neste âmbito. Conforme o ponto de vista destes autores esse conjunto contemplaria uma dimensão regional, outra extra-regional e uma dimensão sistêmica. Nesse sentido, o Brics se encontra inteiramente inserido na dimensão extra regional das relações internacionais brasileiras, dadas “as formas do relacionamento político e econômico e as variantes da sua cooperação em arranjos regionais e em foros multilaterais” (LESSA & OLIVERA, 2013) que constituem aspecto essencial de sua existência. Ressalta-se que é nesta categoria em que os autores classificam as parcerias existentes,

bilateralmente, com Rússia, Índia, China e África do Sul. O fomento à integração e cooperação entre esses países, no âmbito do Brics, nas mais variadas vertentes, tanto de caráter econômico – que incluem, conforme as Declarações Oficiais das Cúpulas, setores agrícolas, industriais, de ciência e tecnologia, dentre outros – quanto em termos de política internacional, conferem ao bloco uma posição importante na esfera extra regional do país, podendo-se, assim, estabelecer este paralelo entre a sua relevância e a de outros parceiros que se encontram fora da América do Sul.

Dentro da lógica proposta pelos autores, contudo, torna-se ainda mais importante a percepção de que o Brics incorpora a dimensão sistêmica das parcerias estratégicas e do sistema de relações internacionais do Brasil, a partir do momento em que desponta como instrumento de atuação do país em foros multilaterais e potencialmente em relações com parceiros regionais e de fora de sua região. De fato, a estratégia de *soft balancing* implementada pelo Brasil em organizações como o G-20 financeiro, só foi possível mediante a articulação do Brics, que possui o peso econômico necessário ao almejado *spill over* também sobre temas políticos (HURRELL, 2011). Percebe-se, dentro dessa lógica, que os países Brics empreendem considerável esforço adotando posições conjuntas dentro de instituições da governança global, fomentando também ligações com outros países emergentes, com vistas a garantir interesses em comum, e reforçando seus laços econômicos, conforme se tornou ainda mais evidente com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento. Por conseguinte, o *soft balancing* tem como objetivo aumentar o espaço de manobra dos Estados mais fracos frente aos mais fortes, sem desafiar diretamente a preponderância das grandes potências, mas fazendo uso de meios que frustrem, retardem ou prejudiquem medidas que só a elas beneficiariam (FLEMES, 2010). A atuação do Brics, neste sentido, possui reflexos diretos ou indiretos sobre as demais dimensões das relações internacionais brasileiras.

A sistematização proposta por Becard (2012), por sua vez, torna-se elucidativa para se compreender em que medida uma parceria não formalizada – dado o grau de abstração a que se recorre para o presente exercício – pode ser benéfica para o país. Como não há essa formalização – sendo mesmo a constatação de sua existência fruto desta reflexão –, não se pode mensurar o grau de objetividade e especificidade dos parceiros quanto aos objetivos que se almeja atingir com a relação. Tal situação, todavia, pode ser bem explorada por ambos, uma vez que sua inexistência formal confere uma maior margem de atuação conjunta, já que não há limites pré-estabelecidos. De fato, as Declarações Conjuntas provenientes das Cúpulas do Brics permitem identificar a disposição em cooperar em áreas notadamente diversificadas, que variam desde questões ambientais e levantamentos estatísticos conjuntos a temas de segurança e política internacionais. No esforço de incorporar temas de interesse mútuo em suas agendas, os parceiros são assim beneficiados pela indefinição decorrente da informalização de seu relacionamento, que permite essa expansão em termos de finalidade da parceria estratégica, dado que esta, em tais circunstâncias, não poderia ter sido previamente delimitada.

Entretanto, as indefinições decorrentes da informalidade podem também dificultar o estabelecimento de canais que operacionalizem uma relação cuja finalidade

não é inteiramente esclarecida. No caso brasileiro com o Brics, percebe-se que a disposição em cooperar em setores variados já se traduz no desenvolvimento de iniciativas com este objetivo funcional. Ainda que os mais evidentes sejam o Arranjo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento, ambos lançados oficialmente na Cúpula de Fortaleza, outras iniciativas, de menor impacto sistêmico, vêm promovendo o crescimento da coesão do grupo, impreterível, por sua vez, ao lançamento dos mecanismos de maior peso supracitados. Trata-se, assim, de medidas que promovem a progressiva aproximação e integração intra-Brics.

Como exemplo mais ilustrativo, pode-se citar o início da concertação entre os respectivos Bancos de Desenvolvimento de cada um dos países, que se iniciou na Cúpula de Brasília, em 2010. A evolução gradativa deste processo, associado a iniciativas, como os encontros de ministros de Finanças e de presidentes de seus Bancos Centrais, foi o que permitiu a institucionalização de canais de maior impacto, como o Banco dos Brics. O esforço para construção desses canais de operacionalização pode ainda ser constatado através de diversas outras ações que promovem a integração de suas sociedades civis, como os Fóruns Empresariais, intercâmbios de magistrados ou Seminários de Think Tanks, dentre outros eventos que vêm ocorrendo de forma a promover maior cooperação e integração entre esses países.

Conquanto não tenha o propósito de apresentar um conceito de parceria estratégica, Becard (2013) propõe ainda uma sistematização quanto ao tipo de parceiro em questão, permitindo, assim, melhor situar a importância do Brics para o atual sistema de relações internacionais brasileiro. Nesse sentido, o grupo não chegaria a adquirir caráter de um parceiro essencial, visto que, até por sua prematuridade e pela incipiência institucional de suas concertações, não consiste em ator cujo apoio seria imprescindível para a consecução dos objetivos brasileiros no cenário internacional. Seu perfil, no entanto, é perfeitamente compatível com o de um “parceiro pivô”, em conformidade com o definido pela autora. O Brics, assim, possuiria atributos de extrema relevância nos processos de barganha internacional da diplomacia brasileira. O peso que ele possui, assim, influencia no equilíbrio de variadas instituições internacionais abordadas – como ONU, G-20 ou FMI – favoravelmente aos pleitos do Brasil e de países que possuem perspectivas convergentes.

Ademais, tal reflexão permite ainda ir além, considerando o Brics como parceiro natural da diplomacia brasileira. Esta linha de análise, por sua vez, pode ser compreendida sob duas diferentes perspectivas. A primeira, mais evidente, permite constatar o caráter natural da parceria a partir do momento em que o Brasil integra o ator internacional em questão, não sendo coerente que o mesmo aja em contrariedade aos seus próprios interesses. Entretanto, mediante um outro ponto de vista, pode-se ainda verificar este aspecto no compartilhamento de “valores e visões de mundo, que se traduzem em ações conjuntas e convergentes ao longo da experiência semelhante e do provável passado em comum de ambos” (BECARD, 2013). Evidentemente, não se pretende afirmar ou discutir, neste espaço, os valores ou experiências históricas em comum do Brasil com Rússia, Índia, China e África do Sul. Cabe, portanto, ressaltar

que o objeto em questão, a ser considerado, é o Brics como agrupamento, e não seus diferentes componentes individualmente. Dentro dessa lógica, é plausível afirmar que o bloco incorpora valores, visões de mundo e experiências brasileiras, que dialogam com as de seus demais componentes, possibilitando, assim, que, a partir das interseções existentes, estas convergências se traduzam nas ações conjuntas que não apenas concedem à parceria sua existência, mas a torna essencialmente natural.

A verificação do Brics como parceiro estratégico na política externa brasileira, não obstante, pode ser efetivamente efetuada mediante a aplicação do conceito desenvolvido por Lessa e Oliveira (2013). Ressalta-se que tal conceito despontaria como único, em seu atual momento de teorização e sendo objeto de reflexão na academia brasileira, o que permite colocá-lo como ponto de partida para a investigação da hipótese proposta. Nesse sentido, buscar-se-á, a partir do mesmo, a constatação das condições imprescindíveis à conformação do Brics como parceiro estratégico do Brasil, a saber: desempenhar papel de relevância, em nossa política externa, em termos de política e diplomacia, economia e comércio e segurança e defesa.

Ao se analisar os três pilares sobre os quais se sustenta o caráter estratégico do relacionamento brasileiro com o Brics, torna-se inevitável a percepção de que o mais concreto e fundamentado até o momento é o econômico-comercial. Tal importância neste quesito decorre da natureza do acrônimo e da conjuntura em que o agrupamento se desenvolveu. Nesse sentido, sua análise pode se proceder mediante tanto um ponto de vista interno ao grupo, observando-se o fomento de interações intra-Brics que se verifica desde 2009, quanto de sua atuação no cenário internacional, que aufere a estes países maior poder de barganha e influência em instituições econômicas e de comércio internacionais.

Sob a perspectiva interna, o exame das Declarações Conjuntas provenientes de suas Cúpulas entre 2009 e 2009 evidencia que o Brics vem-se esforçando para promover a integração e cooperação comercial entre seus membros. O resultado dessas diversas medidas implementadas, até então, manifesta-se no fluxo do comércio exterior brasileiro com os demais membros, que, em 2014, já atingia aproximadamente 21% - um percentual que era de apenas 5,5% em 2001 (Secex/MDCI, 2013). Ademais, na perspectiva de atuação conjunta no cenário internacional, sobretudo por meio de coalizões em instituições da governança econômica global, o Brics se notabilizou, no período estudado, por servir como o instrumento, na política externa brasileira, que confere maior força aos pleitos de democratização e rompimento dos anacronismos das mesmas. Nesse contexto, o Brasil encontra seus posicionamentos fortalecidos dentro do G-20, do FMI e do Banco Mundial. Ademais, o Novo Banco de Desenvolvimento constitui-se no expoente maior da relevância que o Brics adquire neste aspecto, também sob uma perspectiva sistêmica.

O *soft balancing* praticado pelo agrupamento nestas instituições promove, por sua vez, uma interseção com o pilar político-diplomático, também essencial à conformação desta parceria estratégica. Nesse sentido, tal estratégia incorpora um viés político, a partir do momento em que visa a aumentar o espaço de manobra de países

emergentes frente às tradicionais potências, sem desafiá-las abertamente, através da via institucional, de modo a garantir os interesses dos mesmos. Do mesmo modo, o agrupamento pode ser instrumentalizado em favor da angariação de apoio de outros países em desenvolvimento, como os africanos, nos pleitos revisionistas da ordem global vigente.

Um exemplo mais ilustrativo da importância política que o Brics vem desempenhando para o Brasil, contudo, é o sistemático apoio que o grupo manifesta à necessidade de se elevar a importância do país no âmbito das Nações Unidas. O pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança, um dos históricos objetivos da política externa do país (CERVO, 2009), ganha, assim, maior notoriedade, justamente no momento em que as vozes por mudanças na ordem global ganham maior eco no cenário internacional, em decorrência da crise econômica que aflige seu centro em maior grau. O pilar político-diplomático, por sua vez, também possui interseções com o de segurança e defesa. Conquanto este ainda seja menos desenvolvido do que os demais, dado que, por sua natureza, demanda um maior aprofundamento dos parceiros nos outros dois para que comece a se consolidar, algumas ações voltadas para esta finalidade podem ser depreendidas das articulações entre os países, tanto no setor de pesquisa e desenvolvimento (P&D) como, no âmbito da ONU, de questões relacionadas à segurança e terrorismo internacionais.

É notório, no entanto, que grande parte das interações do Brasil com o Brics ainda se encontram restritas ao campo da retórica. Não obstante, conforme salienta Becard (2012), a disposição em cooperar e encontrar pontos comuns à agenda dos parceiros é traço fundamental de uma parceria estratégica em construção. Não obstante, as Declarações Oficiais permitem perceber a relevância que o grupo vem adquirindo, para o Brasil, em termos de política e diplomacia, economia e comércio e – neste caso ainda de forma menos evidente – segurança e defesa. Entretanto, torna-se inevitável a percepção de que o Brics, devido à sua natureza como acrônimo e à conjuntura em que se estabeleceu, possui hoje a vertente econômico-comercial mais desenvolvida do que as demais, com os avanços mais concretos sendo os alcançados nesta área.

O transbordamento para os campos político-diplomático e de defesa e segurança, contudo, é consequência da disposição apresentada pelos países em cooperar em variadas vertentes, expandindo a agenda comum dos mesmos em termos de cooperação. O fato de muitas dessas ações estarem ainda restritas ao campo da retórica, conforme Becard (2012), não demonstra fraqueza no relacionamento nem o descrédito como parceria estratégica. Pelo contrário, desponta como parte natural de um processo de concertação, que, ainda em fase de construção e maturação, demanda tempo para o melhor estabelecimento, tanto de suas finalidades, quanto de seus canais de operacionalização.

À luz da confrontação do debate acadêmico apresentado neste artigo com a observação empírica da interação entre Brasil e Brics, pode-se, por conseguinte, interpretar o relacionamento brasileiro com o agrupamento nos termos de uma parceria estratégica. Nesse sentido, dentro do recorte temporal delimitado pela própria evolução

do agrupamento, que entre 2009 e 2014 começou a se estabelecer, de modo oficial, como grupo político, o Brics desempenhou a função de parceiro natural e pivô na política externa brasileira, exercendo este papel de relevância tanto na dimensão extra regional quanto na dimensão sistêmica das relações internacionais do Brasil.

Considerações finais

A conformação de parcerias estratégicas se configura como prática recorrente na experiência diplomática brasileira no pós-Guerra Fria. Nesse contexto, o estabelecimento do Brics como um grupo de concertação em áreas variadas se reflete na maior relevância que o bloco adquiriu na política externa brasileira ao longo do período analisado. Este artigo, por conseguinte, concluiu que, entre 2009 e 2014, tal relacionamento pode ser entendido nos termos de uma parceria estratégica. Com a elaboração deste trabalho, espera-se contribuir com o enriquecimento do estudo desses dois fenômenos – o Brics e as parcerias estratégicas – concomitantes e característicos da nova ordem internacional que se estabelece, o que desponta como inerente ao entendimento não apenas de aspectos da estratégia de inserção internacional brasileira, mas da dinâmica do atual sistema de relações internacionais existente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECARD, Danielly S. R. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. Volume I. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

BLANCO, Luis. Strategic Partnership: a new form of association in International Relations? World International Studies Committee. Disponível em: < http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-523.pdf> Acesso em agosto de 2017.

BRASIL, Brics já ficam com 21% do comércio externo do. Disponível em <<http://www.amcham.com.br/estudos-e-pesquisas/indicadores-brasil/brics-ja-ficam-com-21-da-parceria-comercial-externa-do-brasil-4000.html>> Acesso em outubro de 2017.

CERVO, Amado L. O Brasil e o Conselho de Segurança. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa Bric: soft balancing numa ordem global em mudança? Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v.53, n.1, 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100008> Acesso em agosto de 2017.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, Liberalismo e Ordem Global: qual é o espaço para potências emergentes?. In: Os Brics e a Ordem Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

KOSELLECK, Reinhart. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v.5, n.10, 1992.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais. Volume I. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

MELLO, Fátima. Um Brics para os Povos. Carta Capital. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/internacional/um-brics-para-os-povos-2568.html>> Acesso em outubro de 2017.

PRÓPRIO, Brics pensa em novo banco. Carta Capital, 2012. Disponível em: <<http://envolverde.cartacapital.com.br/brics-pensa-em-novo-banco-proprio/>> Acessado em 14 de maio de 2017.

O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. Global Economics Paper, n. 66. Disponível em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build->

better-brics.pdf> Acesso em agosto de 2016.

VISENTINI, Paulo. Brics, OCX e Ibas: as coalizões emergentes. In: VISENTINI, Paulo; VIEIRA, Maíra; ADAM, Gabriel; SILVA, André; PEREIRA, Analúcia (org.). Brics: as potências emergentes. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

Recebido em fevereiro de 2017.

Aprovado em março de 2017.