

A EDIFICAÇÃO DA AGENDA EXTERNA COM OS BRICS

José Vicente de Sá Pimentel*

1 INTRODUÇÃO

Tornaram-se corriqueiras as previsões de que o Produto Interno Bruto (PIB) da China suplantará o dos Estados Unidos da América até 2030. Caso seja assim, quando as crianças nascidas no corrente ano atingirem a maioridade, a China será o país com o maior fluxo de produção do mundo. Ou ainda, quando os terceiros secretários que ingressam agora no Itamaraty galgarem os degraus superiores da carreira, a correlação mundial de forças econômicas será diferente daquela enfrentada por todos os embaixadores formados até hoje pelo Instituto Rio Branco (IRBr).

Por sua vez, estudiosos indianos trabalham com a hipótese de que, em 2030, a população indiana se tornará a maior do mundo e, sendo mais jovem do que a chinesa, agregará maior dinamismo à economia, que poderá ultrapassar a chinesa já na metade do século. Sendo cíclico, o tempo hinduísta é um eterno retorno e alguns aguardam o renascimento do império Mughal para 2050 ou arredores.

É preciso cuidado com as previsões. Desde o fim da Guerra Fria, incontáveis bolas de cristal entraram em pane. De certa forma, é da natureza humana projetar na realidade elementos de nossas aspirações e apreensões. Os que detêm poder relutam para admitir que esteja em curso um processo de redução daquele poder. Por sua vez, os que desejam mudanças tendem a exagerar as transformações que intuem, até para apressar as mudanças.

Não obstante, algumas características das relações internacionais no início da segunda década do século XXI merecem ser destacadas, por indicarem condicionantes com as quais teremos previsivelmente de conviver, quer estejamos preparados, quer não. A mais impactante é, sem dúvida, a emergência da China, “um fenômeno essencialmente histórico e único”, como observou Antonio Barros de Castro.¹ O modelo chinês de consumo de massa, com seu alto padrão de produtividade e arrasadora competitividade, irrompe com um ímpeto irresistível num cenário internacional em que, caso não haja rupturas incontroláveis, como as resultantes de catástrofes naturais ou guerras de abrangência imprevista, a China parece destinada a ocupar espaços de importância crescente no cenário mundial. O fenômeno China já está incidindo, de várias maneiras, sobre a área de atuação brasileira. Ora, é mais aconselhável estarmos preparados para lidar com ele do que remediar.

* Embaixador e diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

1. As referências aos autores mencionados ao longo deste artigo estão vinculadas a apresentações feitas por eles em eventos organizados pela FUNAG/Ipri.

Outra evidência é a de que os Estados Unidos, apesar de terem sua posição relativamente diminuída e não mais poderem ser considerados hegemônicos, continuarão detendo uma parcela decisiva de poder, seja devido à capacidade militar inigualada, seja pela resiliência da economia e capacidade de inovação científico-tecnológica.

Há, também, um certo número de países que, pela abundância de recursos naturais, pela dimensão dos mercados internos, pela estabilidade das instituições e, em particular, pelo dinamismo de suas economias, afirmam-se como parceiros necessários de todos os detentores de poder.

O equilíbrio de forças internacionais está em constante movimento. A diplomacia do século XXI tem uma dinâmica acelerada. As decisões são tomadas em tempo real e no bojo de uma realidade globalizada, que afeta múltiplos interesses internacionais e domésticos de uma só vez. Os governos dispõem de reduzida margem de tempo para reflexão, enquanto a margem admissível de erros encolheu na proporção direta do acesso da opinião pública a informações *on-line* sobre as atividades governamentais. Nesse contexto, a missão de órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação Alexandre Gusmão do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (FUNAG/Ipri), como fomentadores de análises e debates, em conjunto com o mundo acadêmico e com órgãos representativos da sociedade civil, assume particular relevância em um país com características nossas. Estimular debates sobre os temas estratégicos tornou-se uma atividade essencial à boa governança.

O Brasil empenha-se há muito para ter uma voz ativa nos foros em que se definem as regras de convivência internacional. O discurso tradicional brasileiro acentua, como credenciais, a moderação com que o país atua em sua região, na qual convive com 16 vizinhos, ao longo de 16 mil quilômetros de fronteiras, na mais perfeita paz desde março de 1870, quando terminou a Guerra da Tríplice Aliança contra Solano López. A renúncia a armas nucleares tornou-se norma constitucional em 1988, o que singularizou a diplomacia como recurso necessário à resolução de conflitos. A experiência vem indicando que o mais eficiente antídoto contra conflitos regionais é a prosperidade compartilhada. Assim, a integração econômica sul-americana assenta-se entre nossas máximas prioridades diplomáticas. Paz e desenvolvimento fornecem a moldura básica na qual a diplomacia brasileira trabalha nos foros internacionais para encaixar consensos. Não qualquer tipo de consenso, mas sim consensos que promovam uma ordem mundial mais democrática, em que nossa voz seja ouvida e os interesses dos países emergentes sejam levados em conta. Nessa advocacia, aprendemos que a nossa voz é mais bem ouvida quando faz parte de um coro afinado.

Essas considerações jogam luz sobre dois aspectos, que vale aqui destacar. O primeiro é o respeito brasileiro às organizações internacionais criadas desde o fim da II Grande Guerra. Crescemos à sua sombra, aprendemos a lidar com ela e reconhecemos que o nosso interesse é o seu aperfeiçoamento, não o seu desmonte ou extinção. O segundo é que o empenho em ampliar a nossa participação nesses foros aumenta à proporção que, de um lado, os êxitos econômicos do país são reconhecidos e, de outro, surgem aberturas na estrutura de poder global, em função de problemas políticos e econômicos mal administrados pelas potências

dominantes. Se existe hoje, como diz Gelson Fonseca Jr., “uma demanda de ordem e não se tem claro quem vai produzir a oferta”, uma vez que os Estados Unidos e a União Europeia (UE), absortos em seus próprios problemas, não providenciam a liderança exigida, é natural que o Brasil apresente as suas credenciais para participar da gestão dos assuntos de abrangência global.

O Brasil não é o único com capacitação econômica, habilitação negociadora, vontade e disposição para ocupar as brechas que se entreabrem. Vários outros países têm aspirações semelhantes. Outros dez deles, além de nós, integram o G-20, ao lado do G-8 e da UE. A substituição do G-7 pelo G-20 como o principal foro de coordenação econômica mundial dá um claro sinal de que os países ricos reconhecem precisar da contribuição dos emergentes para resolver os problemas relacionados com a crise financeira de 2008.

Não é somente na área financeira que a presença negociadora dos países emergentes impõe-se como necessária à solução dos problemas. Em todos os quadrantes do mundo vêm surgindo os chamados grupos minilaterais, dedicados a determinados temas, como é o caso em que Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) concertam posições nas negociações ambientais; ou a questões regionais, como é o caso da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), de que participam China, Rússia e outros Estados da Ásia Central (ex-soviética). Este artigo se detém em dois desses agrupamentos que assumem particular relevância para a diplomacia brasileira: o fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o fórum de diálogo Brasil, Índia, Rússia, China e África do Sul (BRICS).

2 IBAS

O ex-presidente sul-africano Thabo Mbeki, que tinha ideias sofisticadas sobre a política externa e o “renascimento” africano, queria criar um G-8 do Sul, a ser formado pelos cinco convidados do G-8 para o Diálogo de Heiligendamm, mais três países a serem escolhidos por sua representatividade. Quando a chanceler Nkosasana Dlamini-Zuma lhe expôs a ideia, por ocasião da posse do presidente Lula, o ministro Celso Amorim alegou que firmar posições sólidas entre oito seria difícil e propôs a redução do grupo para facilitar o seu entrosamento. O assunto foi levado ao chanceler indiano Yashwant Sinha, que logo aceitou entrar. É possível que o Brasil se acomodasse com um quadrilátero África do Sul, Brasil, Índia e China. O triângulo acabou sendo a forma com que os três primeiros se sentiram mais confortáveis.

Desde o início, o fórum de diálogo IBAS ressaltou as semelhanças entre seus membros. Representavam três continentes, nos quais ocupavam posições regionais estratégicas e exerciam uma liderança econômico-comercial. Compartilhavam interesses em negociações multilaterais na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização Mundial do Comércio (OMC) e no próprio Diálogo de Heiligendamm. Eram sociedades multiétnicas e pluriculturais, com líderes carismáticos e histórias de superação impressionantes. Ao se juntarem, assumiam o desafio idealista de se tornarem um modelo, a vitrine de uma nova forma de cooperação técnica, cultural e científico-tecnológica Sul-Sul, solidária, eficaz e sem

segundas intenções de reservar mercados para produtos de duvidosa adaptação às condições dos recebedores da ajuda. O Fundo IBAS para Alívio da Fome e da Pobreza foi criado para ser o braço executivo dessa inovadora política de cooperação.

É curioso notar que alguns críticos insurgiram-se contra o IBAS por sua alegada inspiração de esquerda terceiro-mundista. Não atinavam que o fórum encaixava-se perfeitamente no modelo do Ocidente, pelo compromisso dos três países com a democracia e com a economia de mercado. De fato, o IBAS foi saudado até nas alas conservadoras do pensamento estratégico anglo-saxônico, pelo papel que cada um dos três integrantes poderia cumprir em suas regiões, em particular a Índia que, vista de certa perspectiva geopolítica, seria o único anteparo asiático possível a uma investida da China, devido a sua população, extensão e nível tecnológico.

A constituição do IBAS, em junho de 2003, atraiu a atenção da comunidade diplomática em todo o mundo, e essa curiosidade, essa expectativa é um dado relevante em si mesmo. Para citar Felipe Fortuna, o diplomata é um criador de símbolos e o IBAS se tornou um ícone de mudanças, desdenhadas ou desejadas, mas há tempos pressentidas por muitos observadores das relações internacionais. Para alguns um rato que rugia, para outros um bem-vindo sopro de renovação, o fato é que o IBAS causou impacto e abriu a porta para a emergência de novos personagens com ambições de liderança na confecção das regras de convivência do século XXI.

Às vésperas de sua sexta reunião de cúpula, o IBAS colecionou um acervo considerável de êxitos e algumas frustrações. O sucesso vem, sobretudo, da constatação de que três países em desenvolvimento, distantes entre si e com pouco conhecimento uns dos outros, são capazes de aprofundar visões comuns sobre questões políticas, econômicas e sociais complexas, beneficiando-se das experiências dos outros dois. Um acordo de preferências tarifárias foi assinado e, apesar de suas limitações, contribuiu para aumentar o comércio trilateral de US\$ 3,8 bilhões, em 2004, para US\$ 15 bilhões em 2010; está em curso o processo de lançamento de satélites com tecnologia compartilhada, e o *trust fund* IBAS desenvolve projetos em Guiné Bissau, Haiti, Burundi, Cabo Verde, Camboja, Laos, Palestina e Sudão. Dezesseis grupos de trabalho discutem como cooperar em variados setores, como ciência e tecnologia, energia, agricultura, saúde, desenvolvimento social, além de comércio. Foros da sociedade civil reúnem anualmente parlamentares, acadêmicos, jornalistas, homens de negócios e especialistas em questões de gênero. A marca registrada do IBAS tem sido as ideias inovadoras para manter e expandir o diálogo e a cooperação entre três países que mal se conheciam antes de 2003.

Mas é importante refletir também sobre resultados que ficaram aquém das expectativas e que expõem limitações dos governos como indutores de projetos dessa magnitude. O IBAS pretende promover maior integração das sociedades dos países-membros, mas o intercâmbio de pessoas é severamente reprimido pela falta de transporte aéreo e marítimo de qualidade entre os três. A negociação produto a produto de novas preferências tarifárias é desgastante e o acordo de livre comércio que desaguaria no “grande mercado do Sul”, entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União Aduaneira da África Austral (UAAA) – *Southern Africa*

Customs Union (SACU) e a Índia, imaginado pelo primeiro-ministro Manmohan Singh, nunca saiu do nível da retórica. Brasil e África do Sul, países que renunciaram ao uso de armamento nuclear, foram os avalistas, no *Nuclear Suppliers Group* (NSG) e na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), do acordo nuclear Índia-Estados Unidos, mas não houve composição com a Índia na fase aguda das negociações da Rodada Doha (fica o registro, embora não se trate de uma situação de toma lá dá cá). Os recursos do Fundo IBAS merecem reavaliação e, muito particularmente, a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na administração dos projetos deveria ser redimensionada. Por fim, há que decidir se o IBAS permanece enclausurado no interior do triângulo, ou se abre portas para outros países, com os quais poderia desenvolver projetos de interesse comum, mais amplos e melhor financiados.

Nada disso significa que o IBAS deva ser descontinuado ou subsumido em outro organismo. O entendimento triangular pode ter sido um rito de passagem cujo significado dilui-se com a chegada dos BRICS, mas enquanto não se tem certeza disso é prudente mantê-los. O seu papel como núcleo de entendimento entre delegações brasileiras, indianas e sul-africanas em conferências internacionais (e mesmo no interior dos BRICS) é um argumento poderoso a favor de sua manutenção. Caso os BRICS enveredem pelo aprofundamento de uma progressiva cooperação entre os cinco, caberia até mesmo verificar a viabilidade de um imediato *upgrade* em certas áreas de cooperação intra-IBAS, de maneira a inseri-las permanentemente na nossa agenda bilateral com a Índia e a África do Sul. Caso sejam mantidos nas bases atuais, convém reavaliar com os nossos dois parceiros a priorização de temas e a disciplina dos grupos de trabalho. Fórmulas de aperfeiçoar a interconexão aérea e marítima entre os três países e suas respectivas regiões assumem para o Brasil caráter de urgência, dada a proximidade da Copa do Mundo de 2014. Para que o Fundo IBAS seja ainda mais importante, caberia considerar uma reavaliação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e dos recursos a seu dispor.

3 BRICS

Consta que quando no cargo de Taoiseach da Irlanda, Garret Fitzgerald teria comentado, numa reunião com a base partidária: “*That’s all right in practice, but how might it work in theory?*” A ironia do chefe de governo irlandês, ele próprio ex-professor universitário, tinha como alvo acadêmicos que se opunham à aprovação de medidas governamentais, com base em rocambolescas formulações teóricas.

Ironias à parte, a conjunção de esforços do Itamaraty com a Academia impõe-se por oportuna e crescentemente útil, na medida em que fertiliza o trabalho dos operadores de política externa, cujo tempo para reflexão está cada vez mais tomado pela ampliação da agenda externa brasileira, decorrente do aumento do prestígio e das responsabilidades do país, pela multiplicação das viagens e compromissos internacionais que daí derivam e pela cobrança da sociedade civil, que interage com os acontecimentos internacionais com inusitada intensidade.

Os BRICS tornaram-se objeto de debates acadêmicos por boas razões. A globalização agudiza a ansiedade geral diante da complicada conjuntura que tanto os Estados Unidos quanto a UE vêm atravessando nos últimos anos e estimula todo tipo de especulações sobre o que virá depois. As nuances do cenário mundial estimulam teóricos de díspares tendências a digladiarem-se entre avaliações de que o BRICS seria o ponta de lança de uma nova fase das relações internacionais, marcada pela crescente multilateralização, ou apenas mais um episódio passageiro a ser absorvido pela estrutura de poder criada pelas conferências de Bretton Woods (1944) e São Francisco (1945).

De certa forma, a origem dos BRICS espicaça a vaidade dos diplomatas e dos professores. É certo que, individualmente, de longo tempo o potencial daqueles países era reconhecido. Lembra Rubens Ricuperro que George Kennan, formulador da política de *containment* que durante 40 anos balizou as relações de ambos os lados da Guerra Fria, já se referia, no seu livro *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, de 1993, aos *monsters countries* (Estados Unidos, União Soviética, China, Índia e Brasil), os quais, devido à conjunção de amplos territórios, recursos naturais abundantes e grandes populações, estavam destinados a ocupar posições de destaque no concerto das nações. Mas é o acrônimo BRIC, cunhado por Jim O'Neill em 2001, em um artigo em que induzia os leitores a investir em Brasil, Índia, Rússia e China, que ilumina e dá credibilidade a uma suposição que estava há muito no inconsciente coletivo: aqueles países seriam tijolos indispensáveis à construção do sistema internacional no século XXI. A dica provinha de um financista e se destinava a investidores ávidos de lucro em todo o mundo, por isso entrava com facilidade no universo do banqueiro da City e da confeitaria em Trieste, do bombeiro-hidráulico em Pasadena e do dentista de Piracicaba – enfim, toda uma ampla gama de indivíduos que, diante de um menu globalizado de investimentos, hesitavam quanto à mais rendosa aplicação de suas economias. O ícone projetava a atratividade dos quatro BRICs e assim mais uma vez patenteava a afeição da linguagem diplomática pelos símbolos. Ou, para recorrer de novo a Kennan, comprovava que *language helps make policy*.

Vale atentar para o fato de que a transformação do acrônimo em foro de diálogo e concertação político-diplomática não foi imediata. Não houve precipitação. As experiências dos quatro países no Diálogo de Heiligedamm e no G-20 abriram o caminho, até que a crise financeira de 2008 e as articulações do chanceler russo Sergey Lavrov conduzissem os BRICs à primeira reunião de cúpula, não por acaso em Ecatimburgo, em 2009. Em 14 de abril de 2010, o Brasil hospedou a cimeira anual do IBAS, bem como, no dia seguinte, a segunda reunião de cúpula do BRIC. A África do Sul participou do encontro empresarial BRIC no Rio de Janeiro e o presidente Jacob Zuma foi convidado pelo Brasil para participar do jantar formal de encerramento da cúpula do BRIC, antecipando, assim, o convite formal, feito em dezembro do mesmo ano, para o governo sul-africano integrar o mecanismo. Em 14 de abril de 2011, na cidade chinesa de Sanya, a África do Sul participou da sua primeira cúpula, colocando o S final na sigla. A próxima reunião dos chefes de Estado e governo dos cinco será realizada em Nova Delhi, em 29 de março de 2012.

As longas declarações emitidas ao final desses encontros sublinham as concordâncias entre os cinco em temas da agenda mundial, em particular na área econômico-financeira, mas também em assuntos de política internacional, e fazem referência à possibilidade de projetos conjuntos nos setores agrícola, energético e científico-tecnológico. Ministros da Fazenda, além dos presidentes dos Bancos Centrais dos cinco países mantêm um foro próprio, muito ativo na confecção de estudos e na emissão de pareceres sobre a conjuntura internacional. Os ministros do Comércio começaram a reunir-se no formato BRICS, o que já vinha acontecendo com os responsáveis por temas de segurança e representantes das Cortes Supremas. Foi assinado acordo entre bancos de desenvolvimento. Nas proximidades das cúpulas, promovem-se eventos entre acadêmicos, empresários e representantes de cooperativas, entre outros.

Na prática, patenteia-se uma evolução gradual em direção à consolidação de um foro com imagem e agenda próprias. Na teoria, porém, restam dúvidas importantes sobre o nível de coesão possível entre os membros e sobre a própria relevância do grupo. Muitos, como David Rothkopf, sublinham que a China sobra na turma e que sem ela os BRICS não despertariam maior interesse. O argumento dirige os holofotes para alguns fatos incontestáveis. A China tem as maiores reservas financeiras, o maior volume e valor de exportações, o maior mercado interno e vem investindo em infraestrutura cerca de 9% do seu PIB desde os anos 1990, por isso dispõe agora de rede de transporte eficiente, eliminou os riscos de apagões energéticos e melhorou muito o nível das escolas. A capacidade chinesa de planejar e implementar o planejado é salientada como um diferencial que singulariza a China diante não só dos emergentes, mas da maioria dos países do mundo.

As diferenças no interior dos BRICS não param aí. Ambientalmente, a Rússia impediria os possíveis consensos. Do ponto de vista militar, África do Sul e Brasil não teriam diálogo possível com a Rússia, detentora do único parque bélico capaz de ombrear com o dos Estados Unidos e com um entorno geográfico altamente instável, nem com a Índia, cuja pendência com o Paquistão deu o pretexto para o desenvolvimento da bomba nuclear, nem com a China, que tem nervos expostos em Taiwan e Tibet e investe crescentes proporções do PIB em armamentos. Em suma, os pesadelos crônicos do Conselho de Segurança das Nações Unidas estão no topo do cardápio diplomático de três dos nossos parceiros. Sendo assim, haveria mais espaço para vetos do que para cooperação no interior dos BRICS, como argumenta Ricardo Sennes, e é compreensível que um “realista” como Henry Kissinger descartasse a hipótese de que os cinco membros do grupo possam atuar como um bloco coerente.

No entanto, há que se admitir que existem razões objetivas para a formação do grupo, além daquelas que analisaram observadores tão díspares quanto George Kennan e Jim O’Neill, para ficar somente nesses dois. Com a entrada da África do Sul, todas as regiões emergentes do planeta estão representadas no grupo e a imensa *constituency* aumenta a representatividade de seus membros. Não há dúvida de que a imagem renovadora dos BRICS está intimamente associada ao modelo de convivência que pode projetar ao mundo em desenvolvimento. Sua maior capacidade de atuação conjunta é que pode justificar seu descolamento do G-20. Além

disso, é difícil imaginar soluções sustentáveis para questões relativas não só a finanças, mas também a comércio, meio ambiente e propriedade intelectual, entre outras, sem a participação desses cinco países. Acresce que, como assinala Carlos Marcio Cozendey, os BRICS estão fora dos grandes regimes pós-Grande Guerra, à exceção do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A governança econômico-financeira global é um poderoso agente de aglutinação, em torno do interesse comum aos cinco numa ordem internacional que leve adequadamente em conta os seus interesses e o de suas respectivas regiões.

Alguns jornalistas brasileiros exageram ao assinalar a falta de atrativos ou de elementos de poder à disposição do Brasil, *vis-à-vis* o arsenal russo, o potencial indiano em Tecnologia de Informação (TI), ou o mercado e a capacidade de planeamento chinesa. Não é o que a opinião pública mundial parece pensar. A opinião mais difundida no exterior sobre o Brasil foi, na verdade, captada com acuidade pela *The Economist*, segundo a qual o Brasil é *the steadiest of the BRICS*, por não ter conflitos com seus vizinhos e pela estabilidade de sua economia e de seu modelo democrático. Há, ademais, uma inconsistência flagrante entre a argumentação de que a China é metódica e determinada na perseguição de suas metas e a inferência de que aderiu aos BRICS precipitada ou levemente, pois não precisaria do apoio dos demais membros para concretizar seus interesses. Ora, o Brasil considera que ganha ao participar do BRICS, e é por isso que lá está, ainda que seja no mínimo duvidoso que possamos instrumentalizar o BRICS em função de eventuais interesses ou conveniências políticas de momento. Por sua vez, a China também há de avaliar que a participação no BRICS lhe dá vantagens, caso contrário lá não estaria, e é de prever que se confronte com dificuldades, caso pense em utilizar o grupo para impor soluções que se ajustem aos seus propósitos de curto ou médio prazos.

O BRICS é um órgão inédito, formado por países de regiões diferentes, distantes e sem tradição de cooperação. O seu futuro é, a esta altura, imprevisível. Não obstante, o tema é da maior relevância, inclusive por trazer à baila questões transcendentais para todos os seus integrantes e para aqueles com os quais os cinco integrantes têm relações de substância. Ou seja, o BRICS tem um raio de ação de considerável amplitude no quadro atual das relações internacionais.

4 CONCLUSÃO

Na teoria, a questão central é se os BRICS constituem ou não a prova de uma progressiva multilateralização do poder mundial. Não há respostas prontas para esta questão, que tem, não obstante, evidente importância para qualquer planeamento diplomático.

Na prática, o BRICS é um tema que entrou na agenda diplomática brasileira gradualmente. O IBAS proporcionou um aprendizado oportuno, ao evidenciar que os interesses brasileiros no século XXI estendem-se à Ásia, para onde se deslocou o centro dinâmico da economia mundial, e não podem prescindir dela, com seu 1 bilhão de potenciais consumidores e suas imensas reservas de recursos naturais. Os cinco BRICS impuseram sua presença

no cenário internacional em função do desempenho e das características individuais de cada um. Sua decisão de constituírem um grupo de concertação e negociação recebeu o empurrão da crise financeira de 2008 e baseou-se na avaliação comum, nossa e de nossos parceiros, de que atuar em conjunto facilitaria a promoção dos interesses de todos.

Focalizar o BRICS não implica deixar de lado nossos interesses diante dos Estados Unidos e da UE. Muito menos significa menor atenção a nosso entorno geográfico, ou à África. Pelo contrário, essas vertentes continuam prioritárias. Suas interconexões demandam acompanhamento constante e possíveis ajustamentos de rumo. Ocorre que a agenda externa brasileira se adensou com o crescimento do país. As coisas ficaram complicadas, e esse fenômeno, tudo indica, não tem volta.

A atuação coletiva no BRICS, dirigida prioritariamente para a atuação conjunta nos órgãos da governança global, vai aos poucos se voltando para as potencialidades da cooperação entre seus membros, e nesse contexto as atenções, sobretudo no Brasil, sem dúvida recaem particularmente na China. Esta tem uma inusitada capacidade de produzir, exportar e investir em outras regiões, inclusive aquelas mais próximas a nós. A base internacional de fornecimento de matérias-primas organizada pela China a partir de seu entorno regional já avançou África adentro e arremete agora em direção à América do Sul. A cadeia produtiva montada com seus vizinhos oferece modelos a serem avaliados. Por muitas razões, proativas e defensivas, a China tornou-se um fenômeno irresistível. Não obstante, a verdade é que ainda temos um déficit de conhecimento abissal com relação àquele país. Aliás, não só com relação à China; tampouco temos conhecimento suficiente a respeito dos demais BRICS.

Por isso, é necessário e oportuno analisar detidamente, com a objetividade e a profundidade possíveis, as oportunidades e os desafios proporcionados pelos BRICS. Há dois mecanismos na estrutura do agrupamento que poderiam dar ao conhecimento recíproco, caso fossem repensados e revitalizados, uma contribuição maior do que a que vêm dando até o momento. Trata-se dos foros acadêmico e empresarial, que no atual modelo reúnem-se apenas nas vésperas das reuniões de cúpula dos chefes de Estado e de governo. Caso tivessem uma agenda mais intensa e ambiciosa, com eventos concatenados, é de prever que sua contribuição no sentido de encaminhar entendimentos e negócios seria muito maior.

O Ipea e a FUNAG/Ipri podem contribuir para o revigoramento desses foros mediante a convocação de seus integrantes para debates, com o objetivo de identificar as divergências e convergências entre os BRICS e imaginar medidas capazes de maximizar as oportunidades. Estudos e discussões acadêmicos são necessários para aprofundar uma reflexão sobre as múltiplas facetas da situação e sobre meios e modos de retirar o melhor proveito dela. Nessa reflexão, importa sublinhar os fundamentos da nossa inserção internacional, que fazem de nós uma nação essencialmente interessada na manutenção da ordem internacional, com os melhoramentos que a nossa evolução e aquela dos nossos parceiros torna necessários. Os BRICS, em seu conjunto e individualmente, devem ser um instrumento de apoio a esses objetivos e não uma ameaça à sua consecução. A relevância do grupo aumentará à proporção

que seus membros encontrem fórmulas harmoniosas de resolver as pendências possíveis entre eles, antes de resolverem os problemas do mundo.

Os debates sobre esses temas se enriqueceriam com a presença de homens de negócios e especialistas em estratégia empresarial, que tivessem os olhos voltados para as principais tendências abertas pela prolongada convalescença econômica norte-americana e a longuíssima crise europeia. A eles deveriam juntar-se representantes dos órgãos governamentais que têm participação na agenda externa – Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério da Cultura (MinC), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), entre outros. As Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) de ambas as Casas do Congresso Nacional também deveriam ter participação ativa nessas discussões, que interessam de perto também às organizações empresariais e sindicais, além da mídia.

É conveniente que esse diálogo seja o mais amplo possível e abranja o maior número de participantes de todas as regiões do Brasil. O país está se desenvolvendo com rapidez, os interesses regionais tornam-se mais nítidos e projetam-se para fora. As estratégias de atuação externa devem, por isso mesmo, ser conhecidas nacionalmente.

Por fim, esse diálogo será mais eficiente se tiver continuidade. Assim, caberia organizar um calendário de eventos ao longo do ano, com revisões gradativas que retroalimentassem pesquisas e discussões.

Os BRICS são um *work in progress*. Seus contornos ainda não estão bem definidos, sua organicidade ainda é duvidosa, sua composição ideal se presta a especulações variadas, seu prazo de validade é discutível e mesmo os seus objetivos causam controvérsias. Mas eles são a novidade no tabuleiro mundial e, sob a perspectiva brasileira, podem representar um atalho para a obtenção de objetivos históricos. O Brasil talvez seja o país mais bem posicionado para auferir, com firme implantação regional, benefícios de sua associação com China, Índia, África do Sul, Rússia e, ao mesmo tempo, com os Estados Unidos e a UE. Como fazê-lo é um desafio de monta, que interessa a toda a sociedade brasileira.