

BRICS NO SISTEMA INTERNACIONAL: DESAFIOS APRESENTADOS PELA CRISE UCRANIANA

Ana Carolina Macedo Abreu¹

Victor Leandro C. Gomes²

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o atual grau de coesão política e econômica no cerne dos BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – no contexto da crise ucraniana, em particular da declaração de neutralidade do governo chinês e da não manifestação dos demais integrantes do bloco diante das turbulências que opuseram Rússia a Estados Unidos e União Europeia. Para tanto, faremos um breve histórico do processo de integração e institucionalização dos BRICS e, em seguida, abordaremos iniciativas em andamento, como o Banco dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas. Por fim, procuraremos compreender o significado do posicionamento – ou da omissão – desses países no desenrolar da crise ucraniana que expôs dissensos entre os principais atores da velha ordem mundial no leste europeu, tendo em vista os benefícios oriundos das relações multilaterais dentro dos BRICS e o papel desempenhado pelo grupo nas reformas das instituições internacionais – como ONU e FMI – diante do rearranjo de poder em curso no sistema internacional.

Palavras-chave: BRICS, Sistema Internacional, Banco dos BRICS, Crise Ucraniana.

¹ Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e integrante do Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN/UFF).

² Professor de Teoria Política no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (DEI), vinculado ao Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da UFF. Coordenador do LEPIN/UFF.

Abstract: The objective of this paper is to analyze the current degree of economic and political cohesion at the heart of the BRICS – Brazil, Russia, India, China and South Africa – in the context of the Ukrainian crisis, in particular the declaration of neutrality of the Chinese government and the silence of the other members of the bloc before the turbulences that opposed Russia the US and EU. To do so, we will make a brief history of integration and institutionalization of BRICS and, then, we discuss ongoing initiatives, such as the Bank of BRICS and the Contingent Reserve Arrangement. Finally, we will seek to understand the meaning of positioning – or omission – these countries in the course of the Ukrainian crisis that exposed disagreements between the main actors of the old world order in eastern Europe, in view of the benefits arising from multilateral relations within the BRICS and the role played by the group on reform of international institutions – such as the UN and the IMF – in the face of ongoing rearrangement of power in the international system.

Keywords: BRICS, International System, Bank of BRICS, Ukrainian Crisis.

Introdução

Desde que os governos de Brasil, Rússia, Índia e China deram a partida para a articulação político-econômica, em 2006, sendo posteriormente acompanhados pela África do Sul, o agrupamento BRICS tem sido alvo de sucessivos questionamentos e teorizações. As leituras acerca da capacidade de cooperação e do lugar ocupado pelo grupo no sistema internacional variam entre o ceticismo e a utopia, entre aquelas que profetizam o fracasso do bloco como consequência da heterogeneidade de sua composição e as que veem no BRICS uma iniciativa contra-hegemônica. O objetivo deste artigo é buscar compreender o BRICS como um bloco alternativo, comprometido com a reforma dos mecanismos de governança global mediante processos de democratização e inclusão de países emergentes e em desenvolvimento. Com este fim, será desenvolvido um estudo de caso, em que a continuidade das atividades e negociações no cerne do BRICS durante a crise na Ucrânia será entendida como um indicativo de fortalecimento do bloco.

Inicialmente, faremos uma análise das políticas externas do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, a fim de compreender o lugar dos BRICS na agenda externa de seus integrantes. Depois, levantaremos o breve histórico da conformação dos BRICS, especialmente desde a institucionalização do grupo, acordada em 2009, na Cúpula de Ecaterimburgo. Nesta seção serão apontados os princípios e interesses comuns do bloco, algumas iniciativas conjuntas de integração intragrupo e pleitos para reformas das tradicionais instituições internacionais. Posteriormente, trataremos das relações russo-ucranianas e do significado da Ucrânia para a Rússia nos âmbitos doméstico e externo. Ato contínuo, abordaremos a crise ucraniana e as reverberações desta na comunidade internacional, tendo em vista as controvérsias geradas entre a Rússia e as tradicionais potências ocidentais – Estados Unidos e União Europeia – no decorrer do conflito. Na seção seguinte, abordaremos o posicionamento dos membros do BRICS diante dos eventos sucedidos na Ucrânia. Serão apontados temas e projetos discutidos por ocasião da Cúpula de Fortaleza, realizada em julho deste ano, bem como o pronunciamento do grupo sobre a situação ucraniana.

Como encerramento, apontaremos o papel desempenhado pelos BRICS no reordenamento de poder em curso no sistema internacional, à luz dos espaços abertos pelo bloco nas velhas organizações e da geração de novas entidades, como o Banco BRICS, que acenam para a democratização da ordem mundial e de suas instituições. Neste sentido, a manutenção da agenda comum dos BRICS em paralelo a uma crise que ameaça colocar um de seus integrantes em choque com as potências centrais deve ser levada em consideração.

O BRICS para os BRICS: um balanço das políticas externas

Os oito anos de governo Lula foram caracterizados pela ruptura com a orientação neoliberal que predominou nas políticas doméstica e externa na década de 1990. Essa nova orientação vem sendo mantida no atual mandato de Dilma Rousseff. No tocante à política externa, o Brasil procurou ampliar sua inserção regional e global, bem como promover o desenvolvimento interno. Para tanto, o alinhamento com o Ocidente – e os Estados Unidos em particular – e o bom comportamento do “Estado normal” da era Fernando

Henrique Cardoso (Cervo, 2002: 8) deram lugar a uma postura nacionalista e crítica das relações assimétricas institucionalizadas no sistema internacional. Silva descreve a concepção de multilateralismo neste período como multidimensional, crítica e propositiva, com ênfase no eixo horizontal (Silva, 2013: 149).

Os projetos de integração da América do Sul receberam novo impulso e o MERCOSUL³ foi reforçado como projeto político na agenda brasileira. O Brasil manteve relações com países desenvolvidos, mas o foco da política externa foi deslocado para a cooperação Sul-Sul, principalmente com países asiáticos e africanos. O país participa de blocos e foros de discussão a exemplo do BASIC (grupo voltado para temática ambiental, integrado também por África do Sul, Índia e China), Ibas (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS. A partir da via multilateral, o Brasil aprofundou suas relações com parceiros estratégicos como Índia, China e África do Sul. Em 2009, a China ultrapassou os EUA, estabelecendo a mais expressiva parceira comercial do Brasil, além disso o continente asiático é, hoje, o principal destino das exportações brasileiras, posto tradicionalmente ocupado pela União Europeia (Oliveira, 2013: 55).

O Brasil se afirmou como defensor da democratização das organizações internacionais, formando coalizões como o G-4 (Índia, Brasil, Alemanha e Japão), que pleiteia assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas e o G-20 comercial, que visa defender interesses de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Dessa maneira, o país tem conquistado autonomia antes pela barganha política e diversificação de parcerias que por bom comportamento e alinhamento com as potências centrais.

³ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi fundado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e ganhou personalidade jurídica em 1994. O MERCOSUL tem o objetivo de promover a integração econômica entre seus membros, bem como o comércio com terceiros. A Venezuela é Estado Parte desde 2012 e a Bolívia está atualmente em processo de adesão. Chile, Peru, Colômbia e Equador são Estados associados. Além da dimensão econômica, o MERCOSUL preocupa-se com o fortalecimento jurídico-institucional do bloco, bem como com a atenuação das assimetrias estruturais entre seus membros. A criação de um Parlamento próprio, em 2006, e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) representam avanços neste sentido. Fonte: Ministério das Relações Exteriores (<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>).

A política externa russa, por sua vez, tem se voltado para a recuperação do *status* de grande potência nas esferas regional e mundial desde o primeiro governo Putin, iniciado em 2000. Após quase uma década de alinhamento com o Ocidente e perda de influência no cenário internacional, legados da gestão Yeltsin (1991-1999), a estratégia russa foi reorientada para a defesa da multipolaridade e o combate à tendência ocidental ao unilateralismo e à hegemonia no sistema internacional. A tática russa se baseia em três princípios: estabelecimento de relações pragmáticas, fundamentadas no interesse nacional em detrimento de afinidades ideológicas, históricas ou culturais; economização da política externa, ou seja, uso dos vastos recursos energéticos russos como instrumento de barganha para obter ganhos político-diplomáticos, tática que tem se revelado exitosa, principalmente com a União Europeia; e, por fim, a ênfase na relevância geopolítica de sua posição eurasiática. Para tanto, a Rússia segue uma política multivetorial, com vistas a servir de ponte entre os poderes emergentes do Oriente – Índia e China – e o Ocidente.

O “exterior próximo”⁴ é considerado espaço prioritário, zona de influência russa da qual outras potências devem ser afastadas. Embora a via bilateral prevaleça em suas relações com a região, o país atua multilateralmente no âmbito da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Percebendo-se incapaz de prevalecer unilateralmente na Ásia Central diante da competição pelas reservas de petróleo e gás natural, oriunda tanto de potências ocidentais quanto de emergentes asiáticas, a Rússia divide o papel de liderança na sub-região com a China, por meio da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Fica claro aqui que a assertividade característica da política externa russa dos últimos quatorze anos é temperada pela consciência acerca das limitações nacionais.

⁴ Termo usado pela Rússia desde os anos 1990 para referir-se ao espaço pós-soviético, composto por três sub-regiões: Europa Oriental (Ucrânia, Belarus e Moldávia), Ásia Central (Armênia, Geórgia e Azerbaijão) e Cáucaso do Sul (Cazaquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Quirguistão e Tadjiquistão). (ADAM, 2013, p. 53-

Com a exceção de momentos pontuais de cooperação, as relações russo-norte-americanas têm sido marcadas por desentendimentos e, ocasionalmente, hostilidades. Ciente de sua inferioridade no sistema internacional em relação aos EUA, a Rússia tem se aproximado e incentivado o crescimento de países emergentes, destacadamente os asiáticos, fortalecendo o vetor oriental de sua política externa. Procura defender e promover a multipolaridade e o papel primordial das instituições para a gestão da política internacional. Acredita que estas organizações, e a Organização das Nações Unidas (ONU) em especial, devem passar por um processo de reforma de modo a adaptá-las às mudanças político-econômicas vividas na arena mundial. A atuação das potências emergentes em grupos de discussão e foros multilaterais, como BRICS e OCX, é essencial para a revitalização das instâncias de poder e para o equilíbrio no sistema internacional, formando lideranças coletivas capazes de constituir um contraponto às potências tradicionais. Neste sentido, o BRICS atende tanto ao interesse de reestruturação da agenda e da arquitetura internacional quanto à aspiração russa a uma maior inserção global, na medida em que o grupo integra países influentes em regiões nas quais a presença da Rússia é escassa, como África e América do Sul.

No que tange à Índia, muito embora o país seja classificado como aliado especial dos EUA, sua política externa é tradicionalmente orientada pelos princípios de autonomia, soberania e não alinhamento. A parceria estratégica sino-indiana firmada em 2005, com foco em laços econômicos e questões de segurança, é prova de que o país tem assumido postura pragmática em suas relações bilaterais, deixando conflitos históricos de lado a fim de diversificar suas alianças e garantir o status de potência regional e mundial. No âmbito multilateral, a Índia tem se mostrado hábil articuladora na medida em que assume posicionamentos controversos em temas como energia nuclear, emissão de gases estufa e comércio internacional, com vistas a sustentar seu desenvolvimento interno.

Em instituições internacionais como ONU e OMC, a Índia segue a tradição de defesa dos interesses de países em desenvolvimento, formando coalizões a exemplo do G-20 comercial, onde constitui liderança junto a Brasil, China e África do Sul. É também incentivadora e participante ativa de novas alianças formadas por países que vêm

assumindo crescente relevância no cenário internacional, como o BRICS, uma postura que Vieira atribui ao cálculo de que “a sobrevivência da dominação do Ocidente no sistema internacional é possível somente mediante a desarticulação de quaisquer polos de poder que possam surgir” (Vieira, 2013: 110).

De maneira análoga, a política externa chinesa é orientada pelos princípios de não intervenção e autodeterminação. Seus objetivos últimos são a manutenção do crescimento econômico e das estruturas sócio-políticas do país, bem como a inserção internacional soberana. A China estabelece uma hierarquia para suas relações exteriores: no topo estão as chamadas “nações-chave”, as grandes potências e principalmente os Estados Unidos; logo abaixo estão os países vizinhos ou “prioritários”; em seguida vêm os países em desenvolvimento. Estes últimos são subdivididos entre “parceiros corporativos”, menos importantes, e “parceiros estratégicos”, ou seja, aqueles que estão, como a China, engajados na defesa da democratização das relações internacionais. Com estes o governo chinês deve manter boas relações bilaterais e multilaterais (Gonçalves & Brito, 2013: 34-35).

Com uma estratégia assim definida, a China busca se aproximar dos países vizinhos e se estabelecer como potência regional, tendo mantido boas relações com a Rússia desde a dissolução da URSS, com a Coreia do Norte e o Paquistão. A atuação do país na região entra em conflito com interesses de outras potências regionais, como Índia e Japão. Embora Índia e China atuem em conjunto tanto bilateralmente quanto em grupos como BRICS e BASIC (grupo de países composto por Brasil, África do Sul, Índia e China), o governo chinês é contrário à ascensão de Índia e Japão ao quadro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Assumindo postura pragmática, a China tem intensificado suas relações com países do Oriente Médio, África e América do Sul, dos quais importa recursos energéticos e matérias-primas. No plano global, o país procura diversificar suas parcerias, entende a necessidade de fortalecimento das Nações Unidas e da multipolaridade no sistema internacional, de modo a construir um ambiente de paz e estabilidade que permita o crescimento nacional.

De sua parte, a política externa sul-africana tem sido construída sobre quatro pilares ao longo do governo Jacob Zuma – empossado em 2009 e reeleito recentemente, deve permanecer na presidência até 2019. São eles as relações Sul-Sul, diálogo Norte-Sul, diplomacia multilateral e econômica e relações bilaterais. A África do Sul objetiva reafirmar sua condição de potência regional e dar continuidade ao processo de inserção internacional iniciado no pós-apartheid. Tanto no âmbito regional quanto no global o país demonstra preferência pelo multilateralismo.

Neste sentido, a agenda externa do país segue a chamada “estratégia da borboleta”, onde a África do Sul é a cabeça e o restante do continente africano o corpo, a parte mais vulnerável. Partindo do diagnóstico de que a economia africana é a mais marginalizada dentro do sistema econômico internacional, o governo sul-africano encabeça iniciativas para integração e desenvolvimento da região, como a União Africana e a Nepad (New Partnership for Africa’s Development) e busca fortalecer a representatividade dos interesses do continente em foros globais como ONU e OMC. As asas da borboleta são América do Sul e Ásia, espaços prioritários dos quais a África do Sul tem se aproximado, com destaque para os países em desenvolvimento. Assim, o governo sul-africano mantém parcerias estratégicas com China, Índia e Brasil e integra foros multilaterais como o BRICS e o Ibas. As relações bilaterais e multilaterais com o Ocidente sofreram inflexão neste período.

As políticas externas dos integrantes do grupo BRICS demonstram que, a despeito da heterogeneidade de suas estruturas político-econômicas, todos eles compartilham da percepção de que há um imperativo de reforma das organizações internacionais que resulte na democratização do sistema vigente de governança global e se traduza em ganhos domésticos para esses países. Compreendendo que o reordenamento do sistema internacional no sentido da multipolaridade deve passar pelo fortalecimento da via multilateral, esses países têm se mostrado determinados a valorizar seus interesses comuns em detrimento de divergências políticas, econômicas, históricas e culturais. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul são potências regionais que almejam maior inserção global. E, assumindo uma postura pragmática, atuam em conjunto a fim de sustentar seu crescimento econômico e garantir que sua crescente relevância na economia mundial seja acompanhada por ganhos na arena política internacional.

O BRICS: potências emergentes e imperativo de reformas no sistema internacional

O termo BRICs foi cunhado por Jim O'Neill, economista do banco de investimentos Goldman Sachs, em relatório publicado em 2001. No texto, intitulado "*Building better global economic BRICs*", o autor aponta para as então quatro maiores economias emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China) como os futuros "tijolos" da economia mundial. As projeções para a década indicavam que, juntos, os quatro países teriam taxas de crescimento superiores às do G-7 (Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Japão e Canadá). O'Neill ainda indicava que as alterações das posições relativas dos países-chave na economia mundial deveriam ser acompanhadas por mudanças nos mecanismos internacionais de cooperação política e econômica. Em 2003, o Goldman Sachs publicava outro relatório, "*Dreaming with BRICs*", desta vez apresentando estimativas para os próximos cinquenta anos. As novas projeções indicavam que até 2039 o conjunto das economias dos BRIC poderia superar as do G-6 (G-7 com a exclusão do Canadá). Dentre os membros do G-6, somente Japão e Estados Unidos estariam entre as seis maiores economias mundiais em 2050. Estas prospecções foram feitas a partir de características comuns entre os quatro BRIC: territórios extensos, grandes populações e elevadas taxas históricas de crescimento.

Em 2006, o BRIC deixou de ser apenas um acrônimo ou uma ferramenta analítica das mudanças em curso no sistema internacional e se tornou uma realidade política, quando, por iniciativa russa, os ministros das relações exteriores dos quatro países se encontraram às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas para discutir temas de interesse comum. Depois de uma segunda reunião das chancelarias em 2008, o BRIC foi formalizado em sua Primeira Cúpula, realizada em Ecatemburgo em junho de 2009, contando desta vez com os chefes de Estado de Brasil, Rússia, Índia e China. Na ocasião, foram discutidas questões como a reforma do sistema financeiro internacional, especificamente do FMI e do Banco Mundial, e o papel central do G-20 financeiro para a administração da crise financeira iniciada em 2008; a reforma do sistema ONU, chamando atenção para a aspiração de Brasil e Índia a assentos permanentes no Conselho de Segurança; a manutenção do sistema multilateral de

comércio no âmbito da OMC; temas como desenvolvimento sustentável, recursos energéticos, segurança alimentar e terrorismo também foram incluídos na pauta. Em suma, os BRIC defendiam o fortalecimento do multilateralismo mediante maior participação dos países em desenvolvimento nos mecanismos de governança global, além da inclusão de novos temas na agenda internacional. Durante a Segunda Cúpula dos BRIC (Brasília, 2010), foi proposta a criação de instituições próprias do bloco, além de ter sido acordada a cooperação entre os bancos de desenvolvimento dos quatro países.

A África do Sul foi incorporada ao grupo em dezembro de 2010 e sua entrada foi formalizada na Terceira Cúpula dos – a partir de então – BRICS (Sanya, 2011). Muitos questionamentos foram levantados à época, visto que o país não apresentava números tão expressivos quanto os quatro BRIC – território superior a dois milhões de quilômetros quadrados, população maior que 100 milhões de habitantes e PIB nominal acima de US\$ 1 trilhão. A expansão, contudo, foi orientada pelas vantagens estratégicas que a incorporação do país africano oferecia ao grupo. Ainda no relatório da Goldman Sachs de 2003 foi apontado que, apesar de os BRIC representarem as quatro maiores economias emergentes, o crescimento projetado para a África do Sul era similar àquele previsto para Rússia e Brasil. Além de possuir uma economia em desenvolvimento com forte setor de serviços, a África do Sul exerce incontestemente hegemonia no continente africano. Dessa forma, os BRICS garantiram sua inserção na região e se afirmaram como bloco representativo do Sul global.

O imperativo de reforma das instituições de Bretton-Woods constitui uma causa aglutinadora para os BRICS. Em novembro de 2008, às margens da conferência anual do G-20 financeiro em São Paulo, aconteceu a primeira Reunião de Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais dos BRIC, que teve no cerne de sua pauta a ascensão do G-20 no processo negociador econômico mundial. No contexto de uma crise originada nas economias centrais, e dado o aumento da importância relativa dos países emergentes na economia internacional, a transferência do centro do processo decisório econômico-financeiro do G-7/G-8 para um foro mais inclusivo e representativo – visto que o G-20 integra 80% do PIB mundial – era vista como condição *sine qua non* para um tratamento

efetivo da crise e o retorno à estabilidade. Essa necessidade foi percebida também pelas potências tradicionais que, embora relutantes, recorreram ao G-20 para o gerenciamento da crise.

As negociações sucedidas no âmbito do G-20 desde então resultaram em ganhos significativos para os países emergentes. Uma das linhas de trabalho do "Plano de Ação", definido na Cúpula de Washington em novembro de 2008, refere-se a reformas nas instituições financeiras internacionais. Com efeito, de lá para cá economias emergentes e em desenvolvimento passaram a integrar instituições como o Foro de Estabilidade Financeira (FSF) – que seria transformado em Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) – e o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia. Na Cúpula de Londres, em abril de 2009, foi anunciado que os BRIC contribuiriam para um programa de reformas no FMI, FSF e Banco Mundial com um montante de US\$ 70 bilhões. O bloco comprometeu-se a contribuir, também, para o aumento da liquidez no FMI, com a concessão conjunta de empréstimos por meio das linhas de crédito conhecidas como *New Arrangements to Borrow* (NAB).

Nessa conjuntura, o G-20 foi alçado à condição de principal mecanismo de diálogo e tomada de decisões econômico-financeiras quando da Cúpula de Pittsburgh de setembro de 2009. Naquela ocasião, a atuação conjunta dos BRIC contribuiu para formulação de parâmetros para uma nova rodada de redistribuição das quotas do FMI. Outro exemplo de articulação bem sucedida dos BRICS no domínio do G-20 está na Cúpula de Paris de 2011, quando o posicionamento do grupo abriu caminho para que o nível de reservas fosse excluído da relação de indicadores de desequilíbrios constante na Declaração de Paris. Diante das transformações estruturais aqui delineadas, nota-se que "os BRICS têm um papel importante na garantia do caráter multilateral e não discriminatório da nova regulação financeira" (Lima & Castelan, 2013: 263).

O BRICS não assume a mesma postura propositiva quando se trata da reconfiguração do regime internacional de manutenção e promoção da paz, bem como da segurança. Neste sentido, o grupo se limita a reiterar o compromisso com o multilateralismo e a redistribuição de poder no sistema internacional com vistas na construção de uma ordem multipolar. O diplomata brasileiro Flávio Damico atribui esse comportamento à cautela diplomática. Segundo

ele, a atuação dos BRICS como *agenda-taker* reflete tanto uma perspectiva realista, relativa à capacidade de imposição de um ideário a terceiros, quanto um esforço no sentido de evitar que a capacidade de cooperação intragrupo seja posta à prova. Essa cautela se justifica quando consideramos que, em se tratando de assuntos externos, algumas das maiores disparidades entre os membros dos BRICS residem na esfera da segurança internacional. Dos cinco, apenas Rússia e China têm assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU; os dois países, acompanhados pela Índia, são potências nucleares, ao passo que a projeção internacional de Brasil e África do Sul está respaldada essencialmente no exercício de seu *soft power* (Damico, 2013: 384-388). Não obstante, há que se levar em conta que existem ocasiões em que os BRICS assumem posicionamentos convergentes em questões de segurança internacional. Um exemplo é a resolução sobre o caso sírio que foi a voto no Conselho de Segurança em outubro de 2011. Na ocasião, Brasil, Índia e África do Sul – junto com Líbano – se abstiveram, enquanto Rússia e China votaram contra, o que ocasionou o veto da resolução.

A crise na Ucrânia e a inflexão das relações russo-ocidentais

As relações russo-ucranianas devem ser entendidas em termos históricos, étnicos, econômicos, geopolíticos e remontam ao século IX, quando os russos antigos se estabeleceram na atual capital ucraniana de Kiev para fundar o Reino da Rus Kievana, que mais tarde constituiria o Reino de Moscou. Por muito tempo o leste ucraniano esteve sob o controle de Moscou e o país conquistou a independência após a dissolução da União Soviética em 1991. Como consequência, as economias dos dois países estão entrelaçadas. Hoje, aproximadamente nove milhões de russos vivem na Ucrânia, ao passo que os ucranianos compõem 1,41% da população russa, representando a terceira maior etnia do país, depois de russos e tártaros. Esses números apontam para estreitos laços culturais entre os dois países. A Ucrânia constitui a maior fronteira russa com a Europa e é parte integrante do exterior próximo, região estratégica para a Rússia. Em torno de 73% do gás natural russo exportado para países europeus atravessa solo ucraniano, o que significa dizer que a Ucrânia é fundamental para a sustentação do uso de recursos energéticos com fins político-diplomáticos por sua vizinha eurasiática.

Ademais, a posição russa no Mar Negro depende da base naval localizada em Sebastopol, cidade que fazia parte do território ucraniano até março deste ano, quando a Crimeia foi anexada pela Rússia.

Dada a importância geoestratégica da Ucrânia, as potências ocidentais procuram atraí-la para sua zona de influência, enquanto a Rússia tenta impedir o ingresso ucraniano na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e na União Europeia. Deste modo, o país é transformado em um verdadeiro cabo-de-guerra entre a Rússia e o Ocidente. Em artigo para o *Le Monde Diplomatique*, Olivier Zajec apelida a Ucrânia de “eterna noiva geopolítica”. Incapaz de alinhar-se com um dos lados, o país tenta maximizar os ganhos obtidos em suas relações com a Rússia, de um lado, e EUA e União Europeia, de outro. Dessa maneira, mantém o equilíbrio entre seu flanco ocidental, aspirante ao ingresso ucraniano no rol das democracias liberais, e a ala oriental pró-russa. De acordo com Zajec, “casar-se com um ou outro a levaria a negar o que lhe dá a base e, portanto, a validar o mecanismo de separação à tchecoslovaca” (Zajec, 2014).

Com a ascensão de Yanukovich à presidência, em 2010, a Ucrânia parecia finalmente tomar um partido e inclinar-se em direção à sua vizinha oriental. No entanto, após um primeiro momento de aparente vitória russa, com a prorrogação do acordo que prevê a manutenção da frota do Mar Negro em Sebastopol – o que rendeu à Ucrânia subsídios relevantes para a importação de gás natural russo – o governo ucraniano assumiu uma política externa multivetorial, mantendo boas relações com Europa e Rússia. Contudo, a interrupção das negociações para um tratado de livre comércio com a União Europeia causou insatisfação popular e culminou com a destituição do presidente, em fevereiro deste ano. Mielniczuk (2014) aponta três fatores como catalisadores da deposição de Yanukovich e da crise *per se*, sendo o primeiro deles uma série de problemas não resolvidos (como as dificuldades no processo de transição para o capitalismo iniciado no pós-independência, falta de transparência e corrupção). Outro fator é a ascensão de movimentos ultranacionalistas com características fascistas em toda a Europa, que na Ucrânia são representados pelo *Svoboda*, partido de discurso xenofóbico que apela para a pureza nacional, tendo como principais alvos os russos e os judeus. Por fim, o autor aponta para a ingerência ocidental. A União Europeia estimulou a insurgência da extrema direita ucraniana após o fracasso do acordo de livre comércio com o país e, junto com os Estados Unidos,

reconheceu um governo interino que havia deposto o presidente democraticamente eleito. Essa postura entra em contradição com a ampla defesa ocidental dos princípios liberais-democráticos.

Mielniczuk define a crise ucraniana como “o ponto mais tenso nas relações entre a Rússia e o Ocidente desde o fim da Guerra Fria” (Mielniczuk, 2014: 5). O que as potências ocidentais pareciam não entender é que os motivos para a intervenção russa na Ucrânia eram legítimos, não se baseando apenas em interesses econômicos e estratégicos. Insistindo na comparação entre a política externa russa e o expansionismo soviético, uma constante do discurso ocidental no pós-Guerra Fria, não levaram em consideração os quase nove milhões de russos radicados na Ucrânia que se viram ameaçados pelo estabelecimento de um governo ultranacionalista antirruso em Kiev, especialmente diante da tentativa do parlamento de retirar a língua russa do rol de idiomas cooficiais do Estado ucraniano.

Após a vitória do movimento separatista pró-russo na Crimeia e o fracasso das negociações de Genebra – das quais participaram Rússia, Estados Unidos, União Europeia e o governo interino ucraniano –, os EUA endossaram as incursões militares realizadas por Kiev no Leste, com o objetivo de evitar um efeito dominó na região. Putin, de sua parte, negava quaisquer relações com os movimentos separatistas do Leste. Concomitantemente, deu sequência à alocação de tropas na fronteira com o país, iniciativa que serviu de encorajamento para os rebeldes ucranianos.

Neste contexto, o Ocidente tem demonstrado dificuldade de operar em conjunto. Com a reiterada negativa da Otan quanto a uma intervenção militar na Ucrânia, as velhas potências têm recorrido à imposição de sanções econômicas contra a Rússia. Sem embargo, a dependência europeia quanto ao fornecimento de gás natural russo significa que os países europeus têm hesitado diante do anseio norte-americano pelo arrocho das sanções. O adiamento da imposição de punições econômicas mais severas – que foram anunciadas somente no final de julho – aponta para aparente sucesso do setor geoeconômico da política externa russa. Como salienta Kissinger (2014), “Putin é um sério estrategista – nas premissas da história russa. Entender a psicologia e os valores norte-americanos não é um de seus atributos. Bem como compreender a psicologia e a história russa não tem sido um ponto forte dos chefes de Estado norte-americanos”, o que pode ser estendido a seus equivalentes europeus.

A manutenção da agenda dos BRICS

No dia 15 de março, o Conselho de Segurança das Nações Unidas levou a voto uma proposta de resolução contrapondo-se à legitimidade do referendo da Crimeia, que procederia no dia seguinte e determinaria o destino da região: se permaneceria subordinada a Kiev ou passaria a responder ao Kremlin. A resolução foi vetada pela Rússia e a China se absteve, de modo que o referendo foi levado a cabo. Mesmo antes da vitória dos separatistas da Crimeia com mais de 90% dos votos e da consequente incorporação desta à Federação Russa, um conselheiro de segurança nacional do governo indiano havia afirmado que Moscou tinha interesses legítimos na Crimeia, no que pode ser considerado o mais significativo pronunciamento pró-russo emitido no contexto da crise ucraniana. Mais tarde, Índia e China assumiram postura crítica diante das sanções unilaterais dos Estados Unidos contra a Rússia. Brasil e África do Sul, por seu turno, mantiveram discurso neutro ao longo da conflagração na Ucrânia, instando o diálogo e a resolução pacífica de controvérsias. A postura de China, Índia, Brasil e África do Sul no desenrolar da crise abriu caminho para que, no dia 15 de julho, enquanto as potências ocidentais ainda se empenhavam no sentido de isolar a Rússia da comunidade internacional, Putin fosse recebido no clube dos emergentes. Assim, a VI Cúpula dos BRICS foi realizada em Fortaleza, sob o tema "Crescimento inclusivo: soluções sustentáveis".

Na ocasião, o grupo reiterou seu compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e a construção de uma ordem internacional multipolar, bem como a promoção da paz, segurança, cooperação e desenvolvimento sustentável – em suas dimensões econômica, social e ambiental. A Declaração de Fortaleza faz nova crítica à perda de representatividade e eficácia das "estruturas de governança internacional concebidas em uma configuração de poder distinta" (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 5). Neste sentido, o BRICS demonstra insatisfação com a não implementação das reformas acordadas em 2010 para o FMI, principalmente diante do adiamento da redistribuição das quotas que garantirá o incremento do direito de voz para economias emergentes e em desenvolvimento no fundo. A declaração prega a manutenção da coordenação macroeconômica no interior do G-20 como premissa para a promoção

do crescimento e da estabilidade financeira. Demanda estruturas mais democráticas para o Banco Mundial e compromete-se com a conclusão da Rodada Doha no âmbito da OMC, chamando atenção para a necessidade de alocação equitativa de recursos, serviços e mercadorias, seja mediante financiamentos para o desenvolvimento, seja por meio do compromisso compartilhado, porém diferenciado no sistema multilateral de comércio.

A VI Cúpula tratou, igualmente, da cooperação intra-BRICS em domínios tão diversos quanto política, economia, pesquisa e desenvolvimento, cultura e segurança cibernética. Os avanços mais expressivos se deram no aprofundamento da parceria econômica, com a assinatura do acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do tratado para criação do Arranjo Contingente de Reservas. O Banco, com sede em Xangai, terá “o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento” (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 11) e contará com um capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões e capital inicial subscrito de US\$ 50 bilhões, cada membro contribuindo com um montante de US\$ 10 bilhões. Já o Arranjo Contingente de Reservas terá um aporte inicial de US\$ 100 bilhões, assim divididos: US\$ 41 bilhões da China, US\$ 18 bilhões de Brasil, Rússia e Índia e US\$ 5 bilhões da África do Sul. Como constante no documento final, o arranjo “terá efeito positivo em termos de precaução, ajudará países a contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo, promoverá maior cooperação entre os BRICS, fortalecerá a rede de segurança financeira mundial e complementarará arranjos internacionais existentes” (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 13).

No tocante à paz e à segurança, os BRICS reiteram, na Declaração de Fortaleza, seu compromisso com os princípios e objetivos da Carta das Nações Unidas, bem como a observância do direito internacional. Reconhecem o papel central da ONU como promotora do multilateralismo, paz, segurança, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, solicitando novamente a reforma de suas estruturas. A declaração condena “intervenções militares unilaterais e sanções econômicas em violação ao direito internacional e normas universalmente reconhecidas das relações internacionais” (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 27). Ainda nessa temática, o documento faz referência à crise ucraniana:

Expressamos nossa profunda preocupação com a situação na Ucrânia. Clamamos por um diálogo abrangente, pelo declínio das tensões no conflito e pela moderação de todos os atores envolvidos, com vistas a encontrar solução política pacífica, em plena conformidade com a Carta das Nações Unidas e com direitos humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos. (Ministério Das Relações Exteriores, 2014b, item 44).

O parágrafo referente à situação na Ucrânia segue a tonalidade de outras menções feitas a conflitos internacionais no âmbito do BRICS. O grupo adota discurso neutro, chamando atenção para a resolução pacífica das controvérsias e o respeito de todas as partes aos direitos humanos e às normas internacionais. Nota-se aqui a continuidade da cautela diplomática que tem dado forma à atuação dos BRICS. De fato, esta Cúpula de Fortaleza e a declaração conjunta a que deu origem são marcadas, antes de tudo, pela continuidade. A não submissão aos esforços de isolamento da Rússia conduzidos pelas potências centrais não significou o alinhamento do bloco com Moscou, em consonância com a defesa reiterada dos BRICS à autonomia, autodeterminação e condução multivetorial das relações internacionais. Não houve confronto com as potências tradicionais e as instituições por elas geridas. Todavia, em uma conjuntura onde predominam as iniciativas de isolamento contra a Rússia, a continuidade constitui uma forma de "ruptura" e expõe a perda da capacidade do Ocidente para determinar os rumos e a agenda da política mundial.

Considerações Finais

O conceito de BRICS foi esboçado por um economista com o intuito de desenvolver uma análise de mercado. Contudo, afirmar que o único fator comum entre seus membros são coincidências quantitativas não é mais uma possibilidade. Ao longo dos últimos anos, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul têm dado forma política ao termo cunhado por Jim O'Neill em 2001. Uma breve análise dos princípios e objetivos que regem as políticas externas desses cinco países aponta para leituras similares acerca das transformações em curso no cenário internacional. Os BRICS compartilham o diagnóstico de que os regimes internacionais criados no pós-Segunda Guerra e a ordem liberal instituída no pós-Guerra Fria são incompatíveis com as novas relações de poder, provocadas pela ascensão econômica dos chamados países emergentes. À vista disso, se dispõem a agir em conjunto, defendendo o multilateralismo, a democratização das instituições internacionais mediante a ampliação do direito de voz do Sul global e a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como a construção de uma ordem multipolar.

Esse posicionamento crítico é temperado pela consciência acerca das limitações internas e externas do agrupamento. As disparidades entre seus membros em domínios tão diversos quanto poderio militar, arsenal nuclear, recursos naturais, estruturas político-econômicas e direito de voz nas instituições internacionais, acrescidas à pouca tolerância ocidental a propostas reformistas, justificam a postura cautelosa dos BRICS. Evitando o desgaste interno e externo, os BRICS utilizam as brechas abertas no sistema internacional para negociar as reformas almejadas. O desempenho do grupo durante o gerenciamento da crise financeira de 2008 é exemplo disto. O enfraquecimento das economias centrais e as fissuras na ordem liberal, somados ao reconhecimento da importância das economias emergentes para a retomada do crescimento e da estabilidade, culminaram na elevação do G-20 à condição de principal foro de discussão e tomada de decisões econômico-financeiras. Assim, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul foram colocados no centro do processo negociador da economia mundial. A atuação conjunta no âmbito do G-20 tem rendido vitórias significativas ao grupo, dentre as quais o compromisso para a redistribuição das quotas do FMI talvez seja a mais expressiva.

Por outro lado, a criação de instituições próprias demonstra que o grupo não pretende limitar seus esforços a uma postura reativa junto às instituições internacionais já existentes. O Banco dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas terão o duplo efeito de fortalecer a cooperação intrabloco e atenuar a dependência dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento diante das instituições de Bretton-Woods. Ademais, o fato de terem sido fundados no momento em que as potências ocidentais estão empenhadas em isolar um dos membros dos BRICS da comunidade internacional é um indicativo de fortalecimento do bloco. Em um contexto de crise política internacional, os BRICS emergem como uma aliança alternativa dotada de agenda autônoma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, G. P. "A Federação Russa: metamorfoses de uma potência reemergente". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 45, n. 1, janeiro/junho de 2002.

DAMICO, F. S. "BRICS: o novo 'lugar' do conceito". In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

EWING, J. & BAKER, P. U.S. and Europe set to Toughen Russia Sanctions. *The New York Times*, 28 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/07/29/world/europe/us-and-europe-agree-to-escalate-sanctions-on-russia.html?_r=0>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

GALVÃO, M. B. A. O G20 e a transformação da governança global. *Política Externa*, São Paulo, vol. 20, n.3, dezembro/janeiro/fevereiro de 2011-2012.

GONÇALVES, W. & BRITO, L. B. "Relações Brasil-China: evolução e polêmica". In: ZHEBIT, A. (org.). *Brasil-China: construindo o BRICS*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.

INDIA says "deeply concerned" at Ukraine violence. *The BRICS Post*, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://thebricspost.com/india-says-deeply-concerned-at-ukraine-violence/> - .U9ncwxbgA6U>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

KISSINGER, H. To settle the Ukraine crisis, start at the end. *The Washington Post*, seq. Opinions, 07 de março de 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html>. Acesso em: 11 de julho de 2014.

LIMA, M. R. S. & CASTELAN, D. R. "O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional". In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

MIELNICZUK, F. A crise ucraniana e suas implicações para as relações internacionais. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, vol. 5, n. 23, p. 4-19, abril/maio de 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/46849>>. Acesso em: 24 de junho de 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Situação na Ucrânia*. Brasília, 19 de fevereiro de 2014a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

_____. *VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza*. Brasília, 15 de julho de 2014b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza>>. Acesso em: 17 de julho de 2014.

OLIVEIRA, H. A. "Brasil e China: uma parceria revigorada?". In: ZHEBIT, A. (org.). *Brasil-China: construindo o BRICS*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.

O'NEILL, J. Building better global economic BRICs. *Global Economics Paper*, Goldman Sachs, n. 66, novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em: 26 de julho de 2014.

PEREIRA, A. D. "A África do Sul pós-apartheid: limites e possibilidades de uma potência emergente". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

PORTAL BRASIL. *BRICS discutirão criação de instituições financeiras que terão reservas de até US\$ 200 milhões*. Rio de Janeiro, 08 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/centro-aberto-de-midia/noticias/brics-discutirao-criacao-de-instituicoes-financeiras-que-terao-reservas-de-ate-us-200-bilhoes>>. Acesso em: 11 de julho de 2014.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *Press Statement on the Situation in Ukraine*. Department of International Relations and Cooperation, 28 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/2014/ukra0328.html>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

SAHNI, V. Indian Perspectives on the Ukrainian crisis and Russia's annexation of Crimea. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, junho de 2014. Disponível em: <http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/94b5e66db412bc9babce1d7ce447f876.pdf>. Acesso em: 01 de setembro de 2014.

SILVA, A. L. R. "Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

STUENKEL, O. BRICS undermine Western attempt to isolate Russia. *Post-Western World*, 25 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/03/25/undermine-attempt-isolate/>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

UNITED NATIONS. *Security Council – Veto List*. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

VIEIRA, M. B. "A emergência da Índia como potência: ruptura ou continuidade?". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VISENTINI, P. F. "A China, potência emergente: pivô da transformação mundial". In: VISENTINI, P. F. et al. *BRICS: as potências emergentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. "A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo". In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

WILSON, D. Dreaming with BRICs. *Global Economics Paper*, Goldman Sachs, n. 99, outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>>. Acesso em: 26 de julho de 2014.

ZAJEC, O. A obsessão antirrusa. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 03 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1627>>. Acesso em: 10 de julho de 2014.