

RESENHA

Book Review

THE BRICS AND THE FUTURE OF GLOBAL ORDER¹

André Sanches Siqueira Campos²

Este livro proporciona uma visão ao leitor no tocante a uma das articulações ao Sul mais relevantes da política internacional no século XXI, a formação de um grupo composto por Brasil, Rússia, Índia e China, denominado BRIC's. A ideia dos BRIC's foi formulada pelo economista-chefe da *Goldman Sachs*, Jim O'Neil, em estudo de 2001, intitulado "*Building Better Global Economic BRICs*". Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, sob a perspectiva de que o grupo ampliaria sua representação ao abraçar um país que simbolizasse o continente africano. Pela primeira vez, presencia-se um agrupamento de países que não faz parte do ocidente, nem das mudanças estabelecidas na criação da ordem mundial no Pós-Segunda Guerra.

São países de grandes dimensões territoriais, significativos recursos naturais e humanos, de mercado populacional crescente, cujo comportamento pode influenciar as relações internacionais. O autor Oliver Stuenkel é professor e pesquisador de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com mestrado em Políticas Públicas pela Universidade de Harvard e doutorado em Ciência Política pela Universidade de Duisburg-Essen. Seus estudos concentram-se no papel das potências emergentes e seus impactos sobre a governança global. Neste livro, Stuenkel (2015) apresenta uma visão detalhada da institucionalização deste agrupamento de países a partir da Cúpula de Ecaterimburgo, realizada em junho de 2009, na Rússia, em que se elevou o grau de interação política entre os países e alcançou o nível de Chefes de

¹ STUENKEL, Oliver. *The BRICS and the Future of Global Order*. 1ed. Lexington Books, London, 2015, 229p. ISBN 978-0-7391-9321-1 (cloth). ISBN 978-0-7391-9322-8 (electronic).

² Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI IE UFU). (andre_brazil44@hotmail.com)

Estado, analisando a evolução e a posição internacional do BRICS sobre as questões globais até o tempo presente.

O primeiro encontro dos BRICS polarizou os debates em torno da importância geopolítica e geoeconômica do grupo. O tratamento das escolas de pensamento sobre as relações internacionais refere-se ao grupo BRICS como o reflexo da nova configuração do sistema multipolar. Essa percepção é atribuída às mudanças políticas e econômicas de poder do Norte para o Sul Global. Algumas escolas de pensamento apresentam posturas contrárias à percepção supracitada, alegando que o grupo é composto por países heterogêneos do ponto de vista histórico, econômico, social e político, cujas ambições geopolíticas e econômicas se dispersam diante dos distintos objetivos nacionais e de política externa desses países. Logo, os BRICS não passariam de uma terminologia oportunista da *Goldman Sachs*.

Contudo, uma generalização das leituras a respeito do BRICS negligenciam análises referentes ao engajamento multidimensional da política externa exercido pelos países e dificultam interpretações e estudos mais profundos sobre as relações internacionais empreendidas no âmbito do grupo. Nesse sentido, o livro escrito por Stuenkel (2015) visa proporcionar ao leitor uma análise mais concreta e intensa sobre o aprofundamento das dinâmicas políticas e econômicas deste agrupamento, evidenciando os aspectos históricos que se conformaram na institucionalização do grupo e seus impactos no futuro da ordem global. Os BRICS têm um grau de institucionalização que vai se definindo à medida que os cinco países intensificam sua interação.

Como agrupamento, os BRICS apresentam um caráter informal e não possuem um documento constitutivo ou um secretariado fixo. O que sustenta o mecanismo é a vontade política de seus membros. Uma das importantes dimensões do livro refere-se à análise de como o Fórum BRICS procurou exercer sua influência nas questões globais como uma entidade coletiva. Verificou-se que houve uma busca coletiva bem-sucedida pelas reformas da cota do Fundo Monetário Internacional (FMI), contudo, esta ação coletiva se viu frustrada na escolha de um candidato comum para conduzir o processo.

A Declaração de Sanya, assinada por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, reforça a voz dos países emergentes em assuntos internacionais. Nesse sentido, as potências ocidentais estabeleceram um acordo junto aos BRICS de que o processo de seleção dos quadros superiores do FMI seria realizado de maneira transparente e baseado no mérito. No entanto, as potências ocidentais nomearam a francesa Christine Lagarde para substituir Dominique Strauss-Kahn como a nova Diretora-Geral do FMI, centralizando o processo decisório da instituição e acompanhando a passividade com que os BRICS aceitaram o processo. O grupo perdeu a oportunidade de demonstrar sua fluidez, pressionar o Ocidente pela ruptura do acordo e reduzir a legitimidade do FMI.

Ao considerar que estes países se relacionam no grupo há poucos anos, é relevante notar a existência de aproximadamente 30 encontros anuais de ministros e grupos de trabalho. Neste âmbito cooperativo, identificou-se uma percepção comum em torno de 15 questões globais, entre elas, a agricultura, a segurança alimentar, o comércio e a segurança nacional. O livro aponta o pouco conhecimento na literatura sobre o grau de cooperação exercido no grupo e os trabalhos de desenvolvimento de um plano de ação comum. Verificou-

se que os BRICS identificaram um número muito maior de temas para cooperação do que se era esperado por analistas e acadêmicos. A dimensão dessa cooperação é analisada no capítulo 5, denominado “*The Hidden World of Intra-BRICS Cooperation: Does Regime Type Matter?*”.

Este capítulo avalia que a dimensão da cooperação técnica intra-BRICS vai além da capacidade de articulação do grupo para alinhar as suas posições sobre os grandes temas da política internacional ou reforma das estruturas de governança global. As reuniões de cúpula são importantes expressões simbólicas dos compromissos políticos assumidos pelos países do grupo, porém a cooperação técnica dos BRICS é igualmente importante e encontra-se cada vez mais institucionalizada nos seguintes âmbitos: 1) Saúde Pública; 2) Facilitação de Comércio; 3) Agricultura; 4) Estatística; 5) Educação associado à criação do “BRICS *Think Tank*”; 6) Ciência e Tecnologia; 7) Negócios; 8) Justiça; 9) Segurança Internacional Cibernética, Terrorismo e Pirataria.

Segundo os estudos de *Milner, Mansfield e Rosendorff*, embora a percepção teórica do liberalismo afirme que as democracias se apresentem mais propensas à cooperação, este capítulo ressalta que o fórum de cooperação dos BRICS baseia-se na convergência entre os países e não em bases normativas ou negociadoras, permitindo que o grupo possa auferir os benefícios provenientes da cooperação Sul-Sul, independentemente do tipo de regime de cada país.

O livro aborda as circunstâncias pela qual os países membros dos BRICS adotaram uma posição comum sobre as resoluções da ONU durante a participação de todos os países membros no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2011, com especiais observações à norma de “responsabilidade de proteger”, questões relacionadas à intervenção na Líbia e as situações ligadas ao Sudão e à Costa do Marfim, diferentemente, de suas posições na resolução contra a Síria. O livro destaca-se pela avaliação de como os BRICS posicionam-se diante das transformações geopolíticas atuais.

Os países membros da União Africana foram pioneiros na utilização do conceito de “soberania como responsabilidade”. No início da década de 2000 não se presenciou um ativismo dos BRICS na promoção do conceito, pois se acreditava que a “responsabilidade de proteger” (*R2P - Responsibility to Protect*) comprometia a soberania dos Estados. No entanto, no âmbito da Cimeira Mundial das Nações Unidas realizada em 2005, em Nova York, constatou-se que os BRICS apoiavam os pilares do conceito R2P. Os debates em torno do conceito entre os representantes dos BRICS não estavam relacionados sobre os objetivos de proteger o Estado contra o genocídio, a limpeza étnica, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade, mas em *como* estes crimes deveriam ser prevenidos.

No âmbito do Conselho de Segurança da ONU, a Resolução 1970 (2011) referente à proteção da população da Líbia representou a primeira aprovação do R2P contra o funcionamento de um Estado e contribuiu para transformar uma ideia em instrumento de política externa. A abstenção dos BRICS na aprovação da resolução foi interpretada como um comportamento “moderadamente favorável à resolução” (STUENKEL, 2015, p. 40).

Identificou-se um crescente apoio dos representantes dos BRICS às resoluções que invocavam o R2P durante os conflitos existentes na Costa do Marfim, Sudão, entre outros países. No entanto, representantes

de China e Rússia vetaram a resolução contra a Síria, em função da experiência negativa proveniente da aplicação da resolução na Líbia e do risco aos seus interesses nacionais. As emergentes democracias do Brasil, Índia e África do Sul tradicionalmente se abstiveram na votação e perderam a oportunidade de reafirmar os seus valores internos e assumir as responsabilidades do poder. O livro aponta que a norma R2P representa a reconfiguração do papel da soberania no sistema internacional e os BRICS simbolizam um processo histórico de multipolarização.

O grupo apresenta uma capacidade de se articular de forma coerente e representa uma voz importante no cenário internacional. Quando não entram em acordo sobre determinada questão, manifestam-se individualmente, sem limitar a autonomia dos países membros ou do grupo. Utilizou-se dos debates teóricos em relações internacionais para analisar o cenário presente e as percepções futuras do grupo. Do ponto de vista realista, a ascensão dos BRICS é compreendida como um padrão cíclico de mudança sistêmica, realizada em cinco fases: 1) Uma ordem estável controlada pelo país hegemônico; 2) Deslegitimação do poder hegemônico, uma vez que as estruturas do sistema internacional não refletem adequadamente a distribuição de poder; 3) Acúmulo de armas e formação de alianças; 4) Crise internacional; 5) Renovação do sistema internacional. O autor aponta que as potências emergentes, individualmente ou em conjunto, tendem a exercer um “*soft-bandwagoning*”, cujo propósito seria promover a reforma da governança global e configurar um novo equilíbrio do sistema.

Na perspectiva liberal, Stuenkel questiona o interesse que leva as potências emergentes em mudar as regras e normas de uma ordem internacional que proporcionou a ascensão destes países com poucos custos, considerando que a construção de uma nova ordem demanda esforços muito maiores. Nesse sentido, a retórica dos BRICS busca desafiar as normas ocidentais impostas como “superiores” às do resto do mundo, atribuindo um sentido revisionista do sistema internacional que ainda carece da capacidade de traduzir seus objetivos em instituições e estruturas tangíveis que possam substituir as dominantes. Contudo, a VI Cúpula dos BRICS, realizada em Fortaleza, resultou na conformação do acordo que cria o Banco de Desenvolvimento dos BRICS, instituição que financiará projetos de desenvolvimento e infraestrutura, fato que revela a visão e a direção internacional do grupo.

Portanto, o livro contribui significativamente para os estudos das potências emergentes ao corrigir visões e leituras generalistas sobre o tema. Dessa forma, oportunidades temáticas e metodológicas se abrem para os pesquisadores e analistas desenvolverem novos estudos sobre os países emergentes. Os estudos e pesquisas deste campo podem se basear tanto no plano das interações do grupo nas instituições internacionais de âmbito global como a ONU, o G-20 e as instituições financeiras multilaterais, quanto no âmbito regional, ao analisar suas dinâmicas com os bancos de desenvolvimento e os blocos regionais.

Recebido em 18 de maio de 2016.

Aprovado em 07 de setembro de 2016.