

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

MARIANA RIBEIRO SANTIAGO

GINA VIDAL MARCILIO POMPEU

LEONARDO ALBUQUERQUE MARQUES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Mariana Ribeiro Santiago, Gina Vidal Marcilio Pompeu, Leonardo Albuquerque Marques – Florianópolis: CONPEDI,2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-561-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Decisões judiciais. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos ao grande público a obra coletiva “Direito, economia e desenvolvimento sustentável I”, composta por artigos criteriosamente selecionados, para apresentação e debates no Grupo de Trabalho homônimo, durante o XXVI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido entre os dias 15 e 17 de novembro de 2017, em São Luís/MA, sobre o tema “Direito, democracia e instituições do sistema de justiça”.

Os aludidos trabalhos, de incontestável relevância para a pesquisa em direito no Brasil, demonstram notável rigor técnico, originalidade de abordagem e sensibilidade, em reflexões sobre relevantes questões da interface entre o direito e a economia, tendo em vista o objetivo do desenvolvimento sustentável, no contexto globalizado.

Não se pode olvidar que a matéria em foco implica num olhar atento, em busca de um equilíbrio entre os interesses individuais e as demandas sociais e ambientais, na linha da solidariedade social e da dignidade humana, envolvendo as figuras do Estado, do mercado e toda a sociedade civil, o que demanda uma análise integrada e interdisciplinar.

Os temas tratados nesta obra mergulham na construção cultural do conceito de eficiência, no fenômeno do crowdfunding, na soberania econômica pelo prisma da América Latina, na adequação do método de análise econômica do direito, na investigação empírica do comportamento do contribuinte da contribuição de melhoria, nos modelos de política antitruste, nas políticas públicas para a saúde no Brasil, nos impactos do fechamento de mina, na posição do Brasil no agrupamento BRICS, no desenvolvimento e livre iniciativa, no papel do escambo para o desenvolvimento do direito econômico, na dosagem dos tributos, na primeira infância e desenvolvimento sustentável, na planejamento estatal para a proteção ambiental, nas associações de benefícios mútuos, nos sistemas de registros imobiliários e na governança participativa.

Nesse prisma, a presente obra coletiva, de inegável valor científico, demonstra uma visão lúcida e avançada sobre o desenvolvimento sustentável e a importância de uma interpretação equilibrada para a defesa de uma sociedade justa e das gerações futuras, pelo que certamente logrará êxito junto à comunidade acadêmica.

Boa leitura!

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Prof. Dr. Leonardo Albuquerque Marques - UNICEUMA

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago - Unimar

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O AGRUPAMENTO BRICS: VETOR DAS POTENCIALIDADES DO BRASIL?

THE BRICS GROUP: VECTOR OF POTENTIALITIES OF BRAZIL?

Márcio Fernandes

Resumo

O artigo avalia a contribuição do agrupamento BRICS como vetor da atuação do Brasil no cenário internacional. Compara as diversas fases do país entre os anos 2000 e 2010 com as etapas de um ciclo de políticas públicas, sua necessidade de um maior nível de influência no cenário internacional e a percepção de sua participação nas relações comerciais. A pré-existência da projeção regional de cada um dos componentes não excluiu a possibilidade de seus membros beneficiarem-se de algum grau coletivo de coesão entre eles.

Palavras-chave: Relações internacionais, Política externa, Brasil, Brics, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The article evaluates the contribution of the BRICS grouping as a vector of the performance of Brazil in the international scenario. It compares the various phases of the country between the years 2000 and 2010 with the stages of a public policy cycle, its need for a greater level of influence in the international scenario and the perception of its participation in commercial relations. The pre-existence of the regional projection of each of the components did not preclude the possibility of its members benefiting from some collective degree of cohesion between them.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: International relations, Foreign policy, Brazil, Brics, Public policy

INTRODUÇÃO – IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

As Relações Internacionais e a Política Externa são alguns dos importantes fatores que influenciam, de modo gradativo, o processo de formulação de Políticas Públicas de um país através de acordos e tratados (como o protocolo de Quioto, tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima), fóruns e conferências (como a Eco 92 e a Rio +20), organismos internacionais para cooperação (como a ONU, a OCDE), blocos regionais (a exemplo da União Européia e do BRICS).

Também podem influenciar a política doméstica, tendo em vista que muitos tratados internacionais passam a integrar o ordenamento jurídico pátrio com *status* de normas supra legais - equiparados às Emendas Constitucionais. As decisões de diversos agentes políticos, especialmente daqueles que atuam no Poder Executivo como Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores e seu corpo diplomático, dentre outros atores, interferem diretamente na formulação de opções e das posições do Brasil em sua Política Externa.

O Brasil tem como fundamento a soberania e rege-se nas suas relações internacionais por princípios elencados na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB, 1988), dentre eles:

Art. 4º- A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I- independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III- autodeterminação dos povos; IV- não-intervenção; V- igualdade entre os Estados; VI- defesa da paz; VII- solução pacífica dos conflitos; VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X- concessão de asilo político. Parágrafo único - A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

De todos os países que integram o BRICS, o Brasil se destaca, de longe, por sua atuação diplomática – bilateral, plurilateral e multilateral – sendo relevante o fato de que já era candidato, em 1945, do Presidente Roosevelt, a ocupar um dos assentos permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, havendo sido descartado por oposição do Congresso dos EUA, que preferia concentrar-se nos grandes atores da II Guerra Mundial, acrescidos apenas da China, por sua feição de potência asiática, sua população e tamanho.

Em praticamente todos os países e especialmente no Brasil, que se apresenta como nação emergente, com sua produção científica na área de Políticas Públicas em um processo de desenvolvimento e amadurecimento, muitos estudos da área deixam claro que suas diretrizes refletem influências diretas e indiretas de negociações ocorridas no cenário internacional. Nos últimos anos, os políticos brasileiros destacaram-se em visitas diplomáticas, acordos e participações em fóruns mundiais, evidenciando que a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores, atuaram conjuntamente - com discreta participação do Poder Legislativo - com a finalidade de atenderem às diretrizes acordadas com atores externos.

Este texto não pretende dar ao grupo BRICS, excessivo realce como canal para ampliação da participação do Brasil no cenário internacional, especialmente frente à sua reconhecida diplomacia.¹ Note-se que o país já era reconhecido como ator global antes de Jim O'Neil surgir, em 2001, com o acrônimo, que simplesmente utilizou para reunir os principais emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China), grupo que, no entanto, como sabem todos quanto lidam com relações internacionais, poderia ampliar-se para incluir várias unidades nacionais em desenvolvimento com claro potencial para crescimento.²

Entretanto, aqueles quatro nomeados na sigla já possuíam relevância internacional, o que os tornava dignos de atenção diferenciada. A formação de um grupo de caráter consultivo entre os quatro não foi precipitada, meramente, pelo artigo de O'Neil, pois já eram íntimas as relações de parceria estratégica entre eles, dois a dois, servindo o artigo de circunstância favorável para o começo de uma fase de maior aprofundamento dinâmico dessas relações, em formato quadripartite, com inclusão posterior da África do Sul, geralmente vista como principal candidata africana para um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, juntamente com Brasil e Índia, antigos parceiros na luta pela horizontalização do processo político decisório mundial - Rússia e China já são membros permanentes, desde a formação da ONU.

¹ Ministério das Relações Exteriores – A carreira de diplomata. Disponível em: http://www.institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/a_carreira_de_diplomata.xml. Acesso em: 21 jul. 2017.

² O acrônimo Bric surgiu de um conceito desenvolvido pelo economista chefe do banco de investimento Goldman Sachs, Jim O'Neil, em estudo de 2001, intitulado “Building Better Global Economic Brics”. <http://www.brasil.gov.br/governo/conteudos-excedentes/agrupamento-brasil-russia-india-china-africa-do-sul-brics-1/blocos-politicos-e-economicos/agrupamento-brasil-russia-india-china-africa-do-sul-brics-1>

A relação destes atores externos na formulação e execução do direcionamento estratégico do Brasil, bem como suas interações no cenário internacional, interferem na problemática desta análise. Perceber como a atuação de diversos agentes políticos influencia na formulação de opções para os tomadores de decisões, nos auxilia a identificar o papel dos diferentes atores internos e externos.

Com o auxílio de literatura especializada da área, é possível, também, destacar como as Políticas Públicas têm expressivos registros de acordos advindos das decisões de Política Externa. Deste modo, quando surge uma questão internacional que está causando prejuízos, injustiças, desvantagens ou insegurança, surge também a identificação de um problema que precisa ser equacionado através da Diplomacia, pelo caminho de acordos, tratados, convenções, coalizões ou adotando, em caso de impasses, a arbitragem e evitando a guerra.

A solução gerada será uma diretriz ou um conjunto de diretrizes, elaboradas por diversos atores possíveis para enfrentar problemas públicos: as políticas públicas (SECCHI, 2015). Deste modo, o presente trabalho se estrutura em uma analogia entre as diversas fases vivenciadas, entre os anos 2000 e 2010, pela política externa brasileira e as várias etapas do ciclo de políticas públicas.

O problema da pesquisa a ser respondido é a seguinte pergunta: O BRICS pode ser considerado um dos principais vetores das potencialidades brasileiras no cenário internacional? A hipótese da pesquisa – retomada na conclusão - é a de que tal sinergia é possível, mas não podemos dar ao grupo um excessivo realce como canal para ampliação da participação do Brasil como ator internacional. A unidade de análise é o Brasil. A variável dependente é o empoderamento do Brasil no âmbito internacional.

A justificativa da relevância deste artigo, bem como sua congruência com o mundo real, reside na necessidade crescente do país atuar no cenário internacional e registrar uma presença soberana e conciliadora. Não apenas receber pacotes prontos de uma política internacional nos moldes de um modelo vertical e globalizado, mas exercer um protagonismo responsável.

Como referencial teórico, neste trabalho o embasamento se firma nos trabalhos de diversos autores nacionais e internacionais como André Coelho, Chantal Mouffe, Enara Echart, João Pontes Nogueira e Nizar Messari, dentre outros. O recorte temporal tem foco prioritário - mas não exclusivo - entre os anos 2000 e 2010. Como metodologia de pesquisa, este artigo foi escrito com base na pesquisa bibliográfica de textos especializados na temática Relações Internacionais e Política Externa.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA – FORMAÇÃO DA AGENDA

Como as Relações Internacionais podem afetar as decisões em Políticas Públicas nacionais? Qual sua importância? De acordo com NOGUEIRA e MESSARI (2005):

As teorias das Relações Internacionais têm a finalidade de formular métodos e conceitos que permitam compreender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais importantes que moldam a política mundial. Precisamos de um corpo particular de teorias para entender um universo específico da atividade humana cuja característica é desenvolver-se para além das fronteiras nacionais, no espaço pouco conhecido em que as ações, interações, conflitos e negociações têm lugar nas margens da Jurisdição dos Estados: o espaço internacional. Os estudiosos das questões internacionais argumentam que elas possuem uma qualidade distinta dos problemas investigados pelas ciências sociais que se ocupam dos processos que ocorrem no espaço doméstico.

Para facilitar o entendimento de como chegamos ao cenário atual nas relações de poder global, é recomendável trazer à memória um breve apanhado da História recente, uma lista de alguns dos fatos integrantes da complexa sequência de acontecimentos em um cenário cada vez mais interdependente:

- Revoluções liberais surgidas na França contagiando a Europa;
- Chegada da família real portuguesa ao Brasil;
- Revoluções Industriais, fordismo e Toyotismo;
- Independência dos países latino americanos em relação à Espanha;
- Prevalência do domínio industrial britânico;
- O surgimento de doutrinas sociais como o liberalismo e o socialismo;
- Duas guerras mundiais e tratados de paz;
- Revolução russa;
- Grande depressão de 1929;
- Fim da URSS com o término da Guerra Fria;
- Os EUA se tornam a superpotência hegemônica;
- O capitalismo se forma como o sistema econômico dominante;
- A crise econômica mundial de 2008;
- A ascensão da China trazendo a multipolaridade;
- Assembléia Geral da ONU com quase 200 Estados.

Em meio a esta multifatorial conjuntura, o Brasil estabeleceu progressivamente sua própria história como ator internacional, a despeito do seu modesto poderio militar, em decorrência do seu ativismo baseado em moderação, no relativismo e nos três pilares em que se assenta sua política externa: não ingerência, não indiferença e solidariedade, tudo apoiado numa diplomacia profissional, na forma de carreira de Estado, características que impactaram nossos interlocutores, de todos os quadrantes, inclusive na formação, estabelecimento e evolução das Nações Unidas (HERMANN, 2011).

Deste modo, a formação de agenda pode ocorrer por pressões internas (diversos grupos de interesse e suas reivindicações) ou externas (agenda global envolvendo temas sensíveis como a sustentabilidade do meio-ambiente, a segurança ou interesses comerciais), de acordo com o raciocínio da teoria dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 2010).

2. AS POSSIBILIDADES – FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Ao apresentar noções introdutórias a respeito das dinâmicas de poder no campo internacional, questionamentos mais profundos poderão surgir, como por exemplo: a influência da sociedade globalizada, com suas correlações de forças chega, muitas vezes, a limitar a soberania nacional? E quanto às escolhas do que fazer (e do que não fazer), pelo efeito de fatores na ordem internacional na qual o país está inserido? São feitas com autonomia?

Reflexões como estas, que geralmente ocupam o intelecto de pesquisadores das áreas de Ciências Políticas, Administração Pública, Sociologia, Direito e Relações Internacionais - além de outros ramos do conhecimento mais delimitados como Política Externa, Integração Regional e Diplomacia – certamente causaram inquietação aos tomadores de decisão que conduziram o Brasil no início dos anos 2000:

- Naquele cenário, era mais vantajoso para o Brasil se aproximar e aprofundar relações com a China estimulando a multipolaridade?
- Seria mais conveniente fortalecer os vínculos com os países vizinhos, da América Latina, ou acenar com uma posição mais alinhada aos Estados Unidos da América?
- A soberania nacional e a autonomia brasileira estavam se mostrando fáticas nos fóruns internacionais através de um protagonismo agregador?

- Fatos foram apresentados. Uma realidade foi constatada. Alternativas foram formuladas. Escolhas foram feitas. Posições foram adotadas.

3. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA – VISUALIZANDO O CICLO

Considerando que a “política externa deve também ser considerada uma política pública”³, apesar de suas especificidades e tradições teóricas, este trabalho passa a apresentar as diversas etapas de um tradicional ciclo de Políticas Públicas adaptado à realidade do Brasil no cenário internacional, entre os anos 2000 e 2010 - recorte temporal do presente estudo.

Revisitando o detalhamento do ciclo de políticas públicas apresentado por SECCHI (2015), pode-se estabelecer a seguinte analogia entre suas etapas e a política externa brasileira, na primeira década do século XXI, sob o ponto de vista em tela:

- Identificação do Problema: a percepção dos anseios brasileiros, não atendidos, de integração ao mundo industrializado e desenvolvido em relação de igualdade com os países desenvolvidos, com autonomia e protagonismo, bem como sua reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU não atendida;
- Formação de Agenda: encontrar aliados com atributos quantitativos e qualitativos, para obter maior influência, poder de barganha e melhores opções de parceiros comerciais. O governo reconhece um problema como passível de intervenção ou de interesse público;
- Formulação de Alternativas: seguir a tendência de formação de blocos econômicos, optando assim, para uma Política Externa Independente (PEI) ou

³ SILVA, Danielle Costa da. Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira. Disponível em: < www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/download/13715/13511>. Acesso em: 19 jul. 2017.

⁴ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>. Acesso em: 19 jul. 2017.

adotar uma postura mais conservadora de alinhamento e aderência à Política Externa dos EUA;

- Tomada de Decisão: escolher a primeira opção, mais empreendedora, formando um bloco econômico com países de perfis tão diversificados, mas alinhados à

cooperação Sul-Sul, reunindo os países Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul, em torno da sigla BRICS;

- Implementação: conforme aborda o Ministério das Relações Exteriores⁴:

A coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) iniciou-se de maneira informal em 2006, com reunião de trabalho à margem da abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas. Em 2007, o Brasil assumiu a organização do encontro à margem da Assembléia Geral e, nessa ocasião, verificou-se que o interesse em aprofundar o diálogo merecia a organização de reunião específica de Chanceleres do então BRIC (ainda sem a África do Sul).

Avaliação: dentre os diversos fatores que poderiam ser utilizados para a avaliação *ex post* o principal critério utilizado foi o das relações bilaterais de comércio;

- Extinção: sem previsão, o grupo mantém uma série exitosa a partir de sua criação; além disso, a extinção como uma das etapas não é unanimidade entre os autores que abordam o ciclo de Políticas Públicas.

Ao buscar demonstrar a procedência dos estudos de Análise de Política Externa, COELHO, LATTANZI e SANTOS (2017) lecionam que a área surge a partir da crítica às análises que apresentavam o Estado como ator unitário/racional, segundo estudiosos da Teoria Realista das Relações Internacionais. Eles esclarecem que:

Como sabido, o arcabouço teórico do realismo não analisa os acontecimentos que ocorrem no interior dos países, uma vez que os Estados são considerados atores individuais e racionais competindo em um ambiente externo anárquico. Sendo assim, o que acontece no plano doméstico faz parte do que é comumente chamado de “caixa-preta” e por isso, desconsiderado.

4. ESCOLHENDO AS PARCERIAS – TOMADA DE DECISÃO

Posto que no palco das Relações Exteriores, a exarcebção de conflitos não solucionados pode conduzir a consequências mais graves (como as guerras) aqueles que possuem interesses em comum se unem com a finalidade de aumentar seu poder de influência e de auxílio mútuo e, especialmente suas possibilidades de sobrevivência. Nesse sentido, “a política internacional deveria ser estudada como é e não como deve ser” (Kahler, 1997, p.26).

Assim, tomando como referência o primeiro grande debate ocorrido no campo teórico das Relações Internacionais (entre os utópicos, com foco no “dever ser”, e os realistas, com

foco pragmático, ou seja, no “ser”), logo após sua criação como disciplina no início do século XX, outra reflexão vem à tona: a reunião de países em torno de organismos internacionais, blocos econômicos e alianças militares podem não ter como objetivo principal “promover um mundo melhor”, “salvar o planeta” ou “cuidar do meio-ambiente”, mas, sim, tentar garantir a própria sobrevivência, em conformidade com a visão da geopolítica adotada pelo realismo.

Os três teóricos que lançaram os alicerces da teoria realista (Tucídides, Maquiavel e Hobbes) ressaltaram elementos com os quais os atores internacionais se preocupam até os dias de hoje: o problema das guerras (levantado por Tucídides), a ênfase na sobrevivência do estado como ator e a consequente manutenção do poder (por Maquiavel) e o relativo estado de natureza que gera uma espécie de anarquia internacional (de acordo com Hobbes).

Parece ser fundado no medo de não sobreviver aos fatores citados acima que os blocos e as coalizões se formam, ou seja, com ênfase nas variáveis internacionais. Mouffe (2005) já citava a questão da agregação para identidade e sobrevivência.

Formulação pacífica entre os estudiosos de políticas públicas é aquela determinante de que as escolhas do que se deve fazer implica em renúncias daquilo que não será feito - e esse raciocínio pode ser aplicado às relações internacionais e à política externa. Nesse sentido, aborda Mouffe (2000):

É por essa razão que o ideal de uma democracia pluralista não pode ser alcançar um consenso racional na esfera pública. Esse consenso não pode existir. Devemos aceitar que cada consenso existe como resultado temporário de uma hegemonia provisória, como estabilização do poder e que ele sempre acarreta alguma forma de exclusão.

A autora defende ser uma ilusão concebermos uma democracia perfeita já que o pluralismo moderno possui uma marca eminentemente contenciosa, tornando praticamente inviável uma concordância que atenda a todos, que não exclua algum grupo de interesses (MOUFFE, 2000). Seu estudo nos traz à memória a inegável influência da hegemonia nas configurações de poder presentes na sociedade.

5. BRICS – A IMPLEMENTAÇÃO

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, surgem laços de cooperação no plano político entre os países recém independentes que formavam o chamado Terceiro Mundo e, segundo Considera (2016, p. 128-129), no caso brasileiro, com a “deterioração dos termos de troca”,

que significaram limitações impostas pela Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), provocando condições desfavoráveis para o comércio e para o progresso brasileiro levando o governo a adotar a Política Externa Independente (PEI) em vez de uma política que desse prioridade ao alinhamento com os EUA. Considera (2005, p. 142) apresenta outros fatores que influenciaram o surgimento de novos fóruns de diálogo e cooperação internacional:

Para a política externa brasileira, nos últimos 10 anos, a condição de país em desenvolvimento e de seu atual estágio de economia emergente é tida como condicionante das opções e das estratégias a serem adotadas. Nesse contexto, explica-se a formação, logo no primeiro ano do mandato do Presidente Lula, do Fórum IBAS e do G-20 comercial, no âmbito da Rodada de Doha da OMC. A partir do elevado crescimento econômico das economias emergentes, já na metade dos anos 2000, o BRICS é institucionalizado [...] e elevado à condição de interlocutor essencial nas discussões do G-8, fato que resulta na legitimação do G-20 financeiro como o principal foro atual de concentração política sobre temas relativos ao sistema financeiro internacional.

Portanto, o crescimento econômico das economias emergentes se demonstrou um dos fatores relevantes que justificaram o surgimento da sigla bem como o a escolha do período escolhido para esta análise.

O texto de Carlos Alexandre Considera (2016, p.p.150-151) destaca alguns dos ganhos alcançados pelos BRICS, trazendo benefícios políticos e econômicos para o Brasil:

- Maior efetividade e legitimidade do agrupamento e de seus membros nos fóruns econômicos e em temas de segurança;
- Em 2010, o PIB reunido dos cinco países totalizou US\$ 11 trilhões, ou 18% da economia mundial (FMI, 2013);
- Aumento da capacidade econômica: em paridade do poder de compra, o PIB dos BRICS já superava, em 2015, o dos EUA ou o da União Européia;
- Reafirmação da necessidade de relações multilaterais e das premissas do Direito Internacional em âmbito global;
- Desenvolvimento sustentável vinculado a menos protecionismo nas negociações comerciais;
- O G-20 é eleito o principal fórum para articulação de políticas com vistas à redução das consequências da crise de 2008;
- Estímulo à diferenciação de responsabilidades na agenda ambiental, de modo a não dificultar o crescimento dos Países em Desenvolvimento.

O agrupamento escolheu o reduzido grau de institucionalidade percebidos pela ausência de secretariado permanente, inexistência de edifício sede ou de um fundo que financie suas atividades. Cada país organizador dos encontros anuais fica responsável pelas atividades de secretariado e de financiamento dos eventos (ao menos até 2015). Mesmo assim, o grupo apresenta elevada interação:

De acordo com a página do Itamaraty na internet, as Cortes Supremas assinaram documento de cooperação e, com base nele, foi realizado no Brasil, curso para magistrados dos BRICS. Já realizaram, ademais, eventos buscando a aproximação entre acadêmicos, empresários, representantes e cooperativas. Foram, ainda, assinados acordos entre os bancos de desenvolvimento. (CONSIDERA, 2015, p. 151)

6. O Brasil e os membros do BRICS: Avaliação da Política

6.1. Brasil: Se tornou consenso algumas avaliações a respeito do Brasil, tais como considerá-lo uma liderança na América do Sul e uma provável potência emergente, seja pela sua refinada diplomacia ou pelo seu conhecido *soft power*. Sua narrativa conciliadora contribuiu para a projeção do país nos âmbitos regional e global.

6.2. Rússia: sucessora da antiga União Soviética projeta-se internacionalmente como Potência Global do Hemisfério Norte. Nos âmbitos militar e energético, é reconhecida por toda a comunidade internacional. É um dos cinco Estados do mundo reconhecidos como detentores de armas nucleares e o quinto maior investidor em orçamento militar nominal. Possui o maior arsenal de armas de destruição em massa do planeta. Deste modo, atua como um contrapeso importante no equilíbrio de forças na Ordem Internacional, possuindo um dos assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU (com direito a veto).

As relações comerciais Rússia-Brasil não chegam a merecer grande destaque, mas a parceria tem enorme importância já que a nação de Putin pode vir a atuar como um importante interlocutor dos interesses brasileiros rumo a um assento permanente no Conselho de segurança da ONU. Em 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada fez uma breve avaliação pregressa das relações econômicas entre os dois países:

As relações comerciais do Brasil com a Rússia ainda se encontram em patamares pouco significativos em termos de volume. O valor total das trocas entre os dois países, porém, cresceu cerca de seis vezes ao longo da década, passando de pouco menos de um bilhão de dólares em 2000 para US\$ 6 bilhões em 2010 – aumentando, portanto, num ritmo quase duas vezes mais rápido que o comércio brasileiro com o resto do mundo no mesmo período. (IPEA, 2011)

6.3. Índia: o IPEA registrou aumento das relações comerciais entre Brasil e Índia, ainda que de patamares extremamente diminutos para percentuais ainda sem destaques:

Ao contrário do que a efervescência em torno do acrônimo BRICS poderia levar a crer, as relações comerciais brasileiras com a Índia permanecem pouco intensas: apesar de a corrente de comércio entre os dois países ter aumentado quase 16 vezes em uma década, de menos de US\$ 500 milhões em 2000 para cerca de US\$ 7,7 bilhões em 2010, a participação do parceiro asiático na totalidade do comércio exterior brasileiro alcançou apenas 2% em 2009 e 2010, tendo oscilado em torno de 1% ao longo de quase toda a década. (IPEA, 2011)

6.4. China: pode ser caracterizada como grande potência devido aos seus indicadores materiais – capacidade bélica, recursos naturais, demografia e extensão territorial – e também devido ao seu peso político e econômico. Sua participação no BRICS reflete uma visão de mundo alinhada aos países em desenvolvimento, no tocante à busca de maior representatividade e peso político no âmbito da governança global, tornando as relações internacionais menos assimétricas e mais democráticas. O portal do IPEA (2011) apresentou informações sobre as relações comerciais bilaterais Brasil-China, conforme a seguir:

As relações comerciais Brasil-China, entre 2000 e 2010, tiveram crescimento superior à elevação do comércio entre o Brasil e o mundo. Entre 2000 e 2010, as exportações brasileiras para a China elevaram-se de US\$ 1,1 bilhão – 2% do total das exportações do Brasil – para US\$ 30,8 bilhões – 15% do total, ao passo que as importações brasileiras da China cresceram de US\$ 1,2 bilhão – 2% do total – para US\$ 25,6 bilhões – 14% do total. Ao longo desse período, o saldo foi positivo para o Brasil em seis anos. Em termos de participação, a ascensão da China como parceiro comercial tem surpreendido. [...] a confirmação da China como maior destino das exportações brasileiras – posição alcançada já em 2009 quando deslocou os Estados Unidos – absorvendo 15,2% do total exportado pelo Brasil.

A respeito do posicionamento diplomático e às relações bilaterais, a China tem apoiado firmemente a América Latina na sua justa luta e posições no sentido de defender interesses como: direitos marítimos; carta de direitos e deveres econômicos; reivindicação pela modificação da velha ordem econômica internacional; busca de solução da dívida externa sem prejuízo ao desenvolvimento; solução pacífica de conflitos regionais mediante negociações e sem interferência alheia.

6.5. África do Sul: além de projetos bilaterais de cooperação técnica com países africanos, dentre eles os que envolvem a participação de Escolas de Governo como o projeto ENAP-ISAP 2009, em Moçambique, analisado por SCHLEICHER e PLATIAU, o IPEA registrou uma parceria comercial reduzida nas relações comerciais com o Brasil:

Se encontra ainda mais distante do que Índia e Rússia de ser um parceiro comercial de peso. Ao longo de todo o período analisado, a corrente de comércio com a África do Sul chegou a 1% do total do comércio exterior brasileiro. Além disso, diferentemente do ocorrido com os demais países aqui examinados, não foi possível observar um crescimento sustentado do comércio ao longo do período [...] deve-se ressaltar que os efeitos da crise nas relações entre os dois países foram severos, reduzindo o comércio bilateral em um terço de 2008 para 2009. Em 2010 houve recuperação, mas sem que fosse possível alcançar nem mesmo o patamar obtido em 2007.

CONCLUSÃO

A formação da sigla BRICS, grupo com forte identidade de cooperação Sul-Sul e características predominantes de Países em Desenvolvimento, foi benéfica para os cinco países-membros: quando não foi vantajosa pelo aspecto econômico, o foi pelo aumento da visibilidade e uma interlocução diferenciada nas Relações Internacionais.

Para o desenvolvimento sustentável foi igualmente benéfica, especialmente para o Brasil, reafirmado na posição de negociador e potência regional, com o aumento de sua respeitabilidade ao tomar iniciativas e assumir compromissos na direção da redução de poluentes⁵ e combate à extrema pobreza.

Um dos anseios do Brasil, no início dos anos 2000, que se constituía um problema público – a busca por parcerias facilitadoras da interlocução global - foi resolvido ou bastante atenuado, já que a multilateralidade tem sido um fator de oportunidades para o Brasil.

Ocorre que o país deve estar atento para não assimilar automaticamente as políticas e decisões tomadas nos fóruns globais, mas exercer um protagonismo responsável, importando com critério as políticas públicas oriundas da cooperação, conforme já admoestou Lima (2013).

De acordo com Marques Porto⁶ (2017), considerar a complementaridade do BRICS não implica na “diminuição do talento brasileiro, transformando a sigla em grande capital exterior de inserção na vida internacional, atribuindo ao acrônimo papel desmedido e, como visto, injustificado, de propulsor principal da atuação global do Brasil”, quando, a rigor, representa significativo foro de coordenação e debate entre semelhantes - mas não iguais, como visto.

A busca estratégica de reforma do padrão verticalizado e verticalizante herdado da configuração de poder no apagar da II Guerra é um ponto interessante em que todos cinco podem se beneficiar de algum grau coletivo de coesão.

Manter a soberania e a autonomia também é uma política pública importante. Isto para que o Brasil prossiga cooperando no âmbito internacional com maturidade e suas políticas governamentais preservem suas legítimas pretensões e, ao mesmo tempo, o bem-estar do seu povo, sem ser levado por modismos ou intrigas de terceiros.

Que a leitura que se encerra possa suscitar um envolvimento maior dos cidadãos e da comunidade acadêmica, fomentando uma participação consciente, que acompanha e avalia os resultados das políticas públicas, trazendo à memória a magnitude das Relações Internacionais e a importância da Política Externa.

⁵ Atualmente (2017) já existem mais de 20 mil residências que se servem da energia solar. Até 2030, dez por cento de todo o consumo de energia no Brasil deverá ser suprido pela energia solar.

⁶ Palestra proferida em 18 jul. 2017 pelo Embaixador João Gualberto Marques Porto Júnior, nomeado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, membro da Banca Examinadora do Sexagésimo Primeiro Curso de Altos Estudos (LXI CAE). Portaria ministerial de 19 abr. 2016. Diário Oficial da União. Gabinete do Ministro das Relações Exteriores. Nº 87, segunda-feira, 9 de maio de 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=2&pagina=50&data=09/05/2016&captchafield=fristAccess>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

REFERÊNCIAS

AITH, Márcio, ALENCAR, Kennedy. Bush pede o apoio de Lula para luta contra o Iraque. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. A6, 11 dez 2002; ROSSI, Clóvis. ALCA não barrará política interna, diz Amorim. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. A6, 18 dez 2002; S.A. *Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil 2002*. São Paulo: PT, p. 14, 2002; S.A. Programa de governo. São Paulo: PT, p. 7, 2002. In: Arraes, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200008>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BARROS-PLATIAU, A. F. **A política externa ambiental: do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável.** In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 251-281.

BRASIL (2011). IPEA. **Relações comerciais e de investimentos do Brasil com os demais países do BRICS.** Comunicado nº86. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110413_comunicadoipea86.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A Carreira de Diplomata.** Disponível em: <http://www.institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/a_carreira_de_diplomata.xml>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL (2017). Ministério das Relações Exteriores. **Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Portal Brasil. **Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS).** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/conteudos-excedentes/agrupamento-brasil-russia-india-china-africa-do-sul-brics-1/blocos-politicos-e-economicos/agrupamento-brasil-russia-india-china-africa-do-sul-brics-1>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

COELHO, André; LATTANZI, Eduarda; SANTOS, Vinicius. **Relações internacionais e políticas públicas: notas introdutórias sobre a aproximação das áreas de análise de política externa e análise de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

COELHO, André; SANTOS, Vinicius. **Conectando o doméstico e o internacional: como a instabilidade presidencial e a ideologia influenciam a Análise de Política Externa na América Latina.** Trabalho apresentado no 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais. Caxambu, MG. 2016.

CONSIDERA, Carlos Alexandre. **Política internacional I: a política externa brasileira e os novos padrões de inserção no sistema internacional do século XXI.** São Paulo: Saraiva, 2016.

ECHART MUÑOZ, Enara. **Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur.** Prácticas, actores y narrativas. In: *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en*

América Latina / Ana Saggiore Garcia ... [et al.]; editado por Maria Regina Soares de, 2016. *Apud* Cox, Robert 2007 “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método” em Gill, Stephen (Ed.) Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais (Rio de Janeiro: Editora UFRJ).

ENAP. Mission Report of Impact Evaluation Mission to Mozambique, April 12-22, 2012. Brasília, DF. Submitted to ABC on May 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100202&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jun. 2017.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MOUFFE, Chantal. **Por em modelo agonístico de democracia.** Publicado em inglês como capítulo do livro *The Democratic Paradox*. London: Verso. 2000. Tradução e resumo de Pablo Sanges Ghetti em *Dossiê Democracias e Autoritarismos*; revisão da tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda. 2005.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.** *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.36, pp.147-174. ISSN 1678-9873. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SCHLEICHER, Rafael Tavares; PLATIAU, Ana Flávia. Qual a relação entre a Política Externa Brasileira e a implementação de projetos bilaterais de cooperação técnica em países africanos? Lições de um projeto de cooperação Sul-Sul implementado pela Escola Nacional de Administração Pública do Brasil - ENAP (2009-2012). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v60n1/1983-3121-rbpi-60-01-e002.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** – 2. ed – São Paulo: Cengage Learning, 2015.