



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

**CAMPUS V**

**CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS**

**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MARA ABELHA DE SÁ**

**OS BRICS E A SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS  
GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011)**

**JOÃO PESSOA  
2022**

**MARA ABELHA DE SÁ**

**OS BRICS E A SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS  
GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador:** Prof. Dr. Caio Csermak.

**JOÃO PESSOA  
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S111b Sa, Mara Abelha de.

Os BRICS e a sua relação com a política externa brasileira nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) [manuscrito] / Mara Abelha de Sa. - 2022.

18 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2022.

"Orientação : Prof. Dr. Caio Csermak, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. BRICS. 2. Política externa brasileira. 3. Multilateralismo.

I. Título

21. ed. CDD 327.1

MARA ABELHA DE SÁ

**OS BRICS E A SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS  
GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

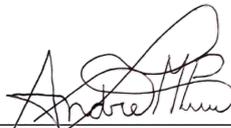
Aprovado em: 20/07/2022.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Caio Csermak (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

André Mendes Pini  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>OS BRICS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>OS BRIC E O G20 .....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>OS BRICS E A OMC .....</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>LIMITAÇÕES DOS BRICS.....</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>19</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>20</b>

## **OS BRICS E A SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011)**

### **THE BRICS AND THEIR RELATION WITH THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2011) GOVERNMENTS**

Mara Abelha de Sá

#### **RESUMO**

O presente trabalho busca investigar de que forma os governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) se utilizaram dos BRICS como plataforma internacional, com o objetivo de analisar a capacidade de realização de metas políticas brasileiras através da atuação brasileira no contexto dos BRICS em órgãos multilaterais, sobretudo no G20 e Organização Mundial do Comércio, durante o governo Lula (2003-2011), utilizando-se como hipótese os BRICS terem sido utilizados pelo governo brasileiro como plataforma para consolidação de metas de interesse nacional. Dessa forma, a pesquisa é de natureza qualitativa, propondo uma revisão bibliográfica de diversos autores, com foco especial no conceito da “autonomia pela diversificação” de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) ao explorar a ênfase no multilateralismo dos governos Lula (2003-2011), utilizando-se também para esta finalidade de dados de organizações internacionais, como Banco Mundial e OMC. Apesar da hipótese inicial, observou-se ao longo do trabalho que a capacidade dos BRICS como plataforma política durante o período estudado era reduzida: apesar das vitórias no âmbito de reformas de órgãos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, o agrupamento possui grandes limitações devido a diferenças internas, sejam elas econômicas ou sociais, e problemas de convergência em alguns assuntos específicos, como evidenciado por seus posicionamentos na OMC.

**Palavras-chave:** BRICS. Política externa brasileira. Multilateralismo.

#### **ABSTRACT**

The present work seeks to investigate how the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) used the BRICS as an international platform, with the objective of analyzing the ability to achieve brazilian political goals through an analysis of brazilian actions in the context of the BRICS in multilateral organizations, especially in the G20 and the World Trade Organization, during the Lula government (2003-2011), using the hypothesis that the BRICS were used by the brazilian government as a platform for the consolidation of goals of national interest. Thus, the research is qualitative in nature, proposing a bibliographic review by several authors, with a special focus on the concept of “autonomy through diversification” by Tullo Vigevani and Gabriel Cepaluni (2007) when exploring the emphasis on multilateralism of the Lula governments (2003- 2011), while also using data from international organizations such as the World Bank and the WTO for this purpose. Despite the initial hypothesis, it was observed throughout the work that the capacity of the BRICS as a political platform during the period studied was reduced: despite the victories in the scope of reforms of multilateral organizations, such as the International Monetary Fund and the World Bank, the grouping has major limitations due to internal differences, whether economic or social, and problems of convergence on some specific issues, as evidenced by their positions in the WTO.

**Keywords:** BRICS. Brazilian foreign policy. Multilateralism.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os BRICS, desde sua formação, chamam atenção internacionalmente não apenas pela sua capacidade representativa – como países emergentes de diferentes continentes –, mas também pela sua crescente participação na política e economia mundiais. Pode-se inferir que, por tais motivos, a participação no agrupamento traz um certo prestígio internacional, que por sua vez, se faz útil à política externa dos membros, seja através de novas conexões, seja pelo holofote de crescente participação na política global.

Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo analisar a capacidade de realização de metas políticas brasileiras através da atuação dos BRICS em órgãos multilaterais, sobretudo no G20<sup>1</sup> e na Organização Mundial do Comércio, durante os dois mandatos do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), buscando investigar a problemática de que forma os governos Lula (2003-2011) se utilizaram dos BRICS como plataforma internacional. Procura-se analisar, portanto, a possível utilização dos BRICS como plataforma para consolidação de metas de interesse nacional pelo governo brasileiro, devido a importância crescente do agrupamento no cenário internacional. A metodologia deste trabalho é, portanto, qualitativa, e propõe uma análise da política externa dos países partes do agrupamento dos BRICS e a conexão entre eles enquanto se utiliza de revisão bibliográfica, trazendo outros autores e alguns dados com o único objetivo de comprovar ou refutar argumentos propostos.

Para isso, torna-se necessário abordar a formação e a importância mundial dos BRICS, o que será abordado na primeira seção. Considerando sua criação durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), faz-se relevante analisar as diretrizes de sua política externa e a sua conexão com o agrupamento, sendo estes também temas relevantes para o presente trabalho.

Após explicar o peso dos BRICS para a política e economia mundiais, a segunda parte apresenta a relação entre o agrupamento e o G20, tentando compreender o contexto por trás da maior inserção dos países membros na governança global, sem esquecer da sua conexão com as metas da política externa do governo Lula (2003-2011).

A terceira seção, por sua vez, se aprofunda na Organização Mundial do Comércio ao fazer uma análise minuciosa das convergências e divergências dos BRICS em diferentes áreas abordadas por negociações dentro da organização, com o objetivo de encontrar possíveis “vitórias” dos países em relação aos seus interesses nacionais individuais – investigando, portanto, a capacidade de utilizar o agrupamento como plataforma política.

Por fim, a quarta parte aborda as dissonâncias e críticas à atuação dos BRICS, buscando analisar possíveis falhas na capacidade de coordenação do agrupamento, com o objetivo final de verificar sua real habilidade em defender os interesses da política externa brasileira. Por sua vez, todos os dados e argumentos analisados levam às considerações finais de que o uso dos BRICS como plataforma política é limitado: embora o Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) tenha alcançado uma maior participação política, representada sobretudo pelas reformas efetuadas em órgãos como o FMI e o Banco Mundial, observou-se que os BRICS possuem uma dificuldade de convergência em assuntos mais específicos, sobretudo em questões econômicas – como a agricultura e o comércio de serviços.

## 2. OS BRICS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

---

<sup>1</sup> O G20 é um fórum internacional informal que reúne países desenvolvidos e emergentes, sendo eles: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia, além da presidência rotativa da União Europeia.

Curiosamente, o termo BRICS tem seu surgimento graças ao economista Jim O’Neill em um estudo realizado em 2001, intitulado “Building Better Global Economic BRICs”. Apenas cinco anos depois, em 2006, é realizada a primeira reunião entre os líderes do Brasil, Rússia, Índia e China, marcando o início do agrupamento (SILVA, 2019). A primeira reunião da cúpula em Ecaterimburgo (Rússia), em 16 de junho de 2009, consolida a convergência dos países em relação à necessidade de reforma das instituições globais e o uso das mesmas como ferramentas de resolução de problemas (CARDOSO; FERNANDES, 2015). Dentre suas conclusões acerca das reformas, todos os países concordaram que elas deviam ser baseadas em um processo decisório democrático, sólida base legal, fortalecimento do gerenciamento de risco, dentre outras bases. Portanto, considerando as instituições mais citadas no documento, como o G20 e a Organização Mundial do Comércio, pode-se observar que o agrupamento tinha como temas centrais de suas pautas a governança política e econômico-financeira, tendo como objetivo final o desenvolvimento nessas áreas (BAUMANN et al., 2015).

A terceira reunião da cúpula, realizada em 14 de abril de 2011, em Sunya (China), foi responsável por transformar o acrônimo em BRICS através da adição de seu último membro: a África do Sul. Além da sua importância econômica para o cenário internacional, pode-se citar como motivo de interesse a expansão geográfica do agrupamento, adquirindo um membro de um novo continente. Ademais, é notável a convergência da África do Sul com os demais países nos temas referidos anteriormente, expressa através das conclusões retiradas da reunião acerca da importância dos países emergentes na política internacional, assim como suas declarações de cooperação nos planos econômico, financeiro e político (BAUMANN et al., 2015).

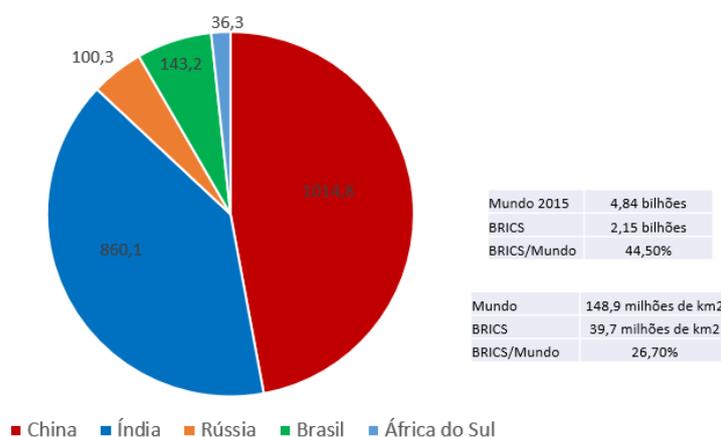
Além das convergências políticas, muitos autores apontavam para as semelhanças entre características básicas dos países, como descrito por Renato Baumann (2015): vasta dimensão territorial, grande população e um PIB atrativo. Segundo o autor, em seu estudo publicado em 2015: “Os BRICS têm 42% da população e 14% do PIB mundiais e aproximadamente três quartos das reservas de divisas” (BAUMANN, 2015, p. 22). Utilizando de números para uma análise mais aprofundada, pode-se citar que eles têm, somados, mais de 3 bilhões de habitantes e uma economia superior a US\$ 18 trilhões<sup>2</sup>. Esse recorte, quando analisado em conjunto com as principais pautas dos BRICS citadas anteriormente em órgãos multilaterais – que serão destrinchadas ao longo deste estudo –, é o suficiente para mostrar a importância econômica, geográfica e social que eles apresentam, especialmente quando colocados como “representantes” das problemáticas dos países em desenvolvimento.

**Tabela 1** – BRICS: População em Idade Ativa (PIA) e Área.

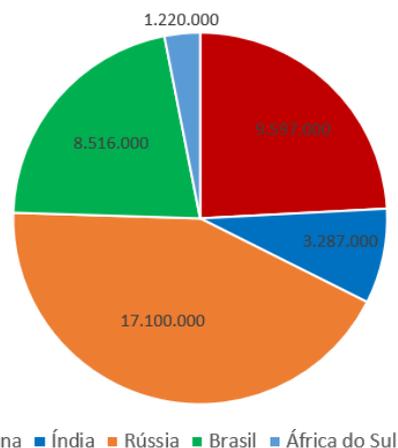
---

<sup>2</sup> BRICS: Importância crescente em termos políticos e econômicos no mundo. A Shama, Paraná, 13 de novembro de 2019. Disponível em: < <https://www.ashama.com.br/portal/brics-importancia-crescente-em-termos-economicos-e-politicos-no-mundo/>>. Acesso em: 3 de maio de 2022.

BRICS: PIA 2015 (em milhões de pessoas)



Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2017 Revision  
 Nota: projeção média <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/>

BRICS: Área em km<sup>2</sup>

Fonte: José Eustáquio Diniz Alves, 2019<sup>3</sup>.

Após entender a importância, tanto econômica quanto política, dos BRICS para o cenário internacional, torna-se imprescindível analisar a sua relação com a política externa brasileira. Tendo seu nascimento em 2006, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), é possível observar uma relação entre os BRICS e o conceito de autonomia pela diversificação de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), que os autores caracterizam como:

A adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 283)

A análise dos autores, abrangendo o período de 2003 a 2006 do governo Lula (2003-2011), aponta precisamente para o fortalecimento das relações bi e multilaterais como ferramenta para equilibrar a balança de poder internacional em relações diplomáticas. Isso se dá através do aprofundamento das relações com países emergentes, como a Índia, China e Rússia, das relações entre a Comunidade Sul-Americana, e ações de destaque em órgãos multilaterais de negociações econômicas, sendo sua relação com os países emergentes dos BRICS e suas ações multilaterais exploradas ao longo desta pesquisa.

Dessa forma, são evidenciadas algumas novas características responsáveis por distinguir a política externa do governo Lula da Silva (2003-2011) de outras correntes políticas encontradas anteriormente: a crescente interdependência entre os países, promovida pela globalização, impede sua caracterização como um retorno ao terceiro-mundismo (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Em relação aos paradigmas evidenciados no passado, utilizando das palavras dos autores:

Assim, a ideia de “autonomia pela diversificação” visa realizar ajustes e mudanças de programa inspirados pela ideia da “autonomia pela distância” em um cenário internacional próximo, em vários aspectos, do período em que a estratégia da

<sup>3</sup> José Eustáquio Diniz Alves. A população do grupo dos BRICS. EcoDebate, 29 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2019/03/29/a-populacao-do-grupo-brics-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 3 de maio de 2022.

“autonomia pela participação” ganhou preponderância. (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 295)

Observa-se, então, que o multilateralismo existente na “autonomia pela participação” do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) também pode ser encontrado no governo Lula da Silva (2003-2011), porém o aspecto diferenciador é uma ênfase ainda maior da soberania nacional e seu papel como “liderança regional”. Enquanto a política externa de FHC (1995-2003) buscava a formação e manutenção de relações bi e multilaterais, independente do país, a política de Lula (2003-2011) tinha a mesma base, porém priorizando, quando possível, os laços com o Sul Global – o que pode ser evidenciado, também, através da crítica dos autores à falta de pragmatismo de sua política comercial. Essa reafirmação da soberania nacional frente às potências hegemônicas, por sua vez, pode ser conectada com a “autonomia pela distância” do governo Ernesto Geisel (1974-1979), que através de seu pragmatismo ecumênico e responsável, buscou deixar os princípios ideológicos – responsáveis por guiar a política externa dos países no contexto de Guerra Fria – de lado em prol de obter maior espaço para manobras no cenário internacional, afastando-se do alinhamento automático com os Estados Unidos (SPEKTOR, 2004).

Pode-se dizer, portanto, que a política externa do governo Lula (2003-2011) não representa uma ruptura radical em relação aos paradigmas passados, e sim uma reorientação destes, adaptando-os à realidade internacional de um mundo globalizado e regido, majoritariamente, por normas democráticas comuns a todos. Reunindo uma série de exemplos da “diplomacia presidencial”<sup>4</sup>, Vigevani e Cepaluni (2007) demonstram como diferencial da política externa do Presidente Lula (2003-2011) o grande número de alianças e sua utilização em algumas negociações internacionais, e o uso do G20 como ferramenta negociadora para consolidação dos interesses nacionais, temas que serão abordados ao longo deste estudo.

Isto se torna evidente não apenas através das análises dos autores, mas também através de dados: apenas no primeiro ano de sua posse, segundo registros disponibilizados pela Secretaria de Imprensa e Divulgação do governo brasileiro, foram realizadas viagens diplomáticas para 35 países, sendo uma de suas primeiras viagens destinada à participação no III Fórum Econômico<sup>5</sup>. As viagens, por sua vez, são a consolidação das intenções da política externa do governo Lula (2003-2011), que também podem ser vislumbradas através de um trecho de seu discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2004:

Reitero o que disse no ano passado nesta Tribuna: uma ordem internacional fundada no multilateralismo é a única capaz de promover a paz e o desenvolvimento sustentável das nações. Ela deve assentar-se sobre o diálogo construtivo entre diferentes culturas e visões de mundo. (BRASIL, 2008, p. 39)

Ademais, vale citar que a importância dos países emergentes é citada muitas vezes durante diversos discursos presidenciais em fóruns internacionais. Tais informações servem para corroborar a análise de Vigevani e Cepaluni (2007) sobre a política externa do período

---

<sup>4</sup> Como explicado por Sérgio Danese (2017), a diplomacia presidencial se caracteriza pela condução de assuntos de política externa pelo Chefe de Estado de maneira pessoal, apresentando também um apego maior à opinião pública.

<sup>5</sup> BRASIL. Secretaria Geral. Viagens Internacionais – 2003. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais/viagens-internacionais-2003.pdf/view>>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

Lula: a forte presença de um multilateralismo, focado sobretudo nas relações Sul-Sul como forma de equilibrar a balança de poder internacional.

### 3. OS BRIC<sup>6</sup> E O G20

Antes de apresentar os BRICS e sua atuação no G20, é necessário abordar o contexto de sua formação, que não deixa de se conectar com a “alma” da política externa de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Como observado por Giorgio Romano Schutte (2014), pode-se estabelecer uma conexão entre crises mundiais e a criação de mecanismos de regulação, sendo o G20 um bom exemplo. O próprio FMI, criado em 1945, serve adequadamente para ilustrar tal fenômeno, tendo como principal objetivo evitar a repetição dos desastres econômicos do período entreguerras (KRUGMAN, 2005).

Com isto em mente, a criação do G20 pode ser percebida, inicialmente, como uma extensão das tentativas de coordenação da integração entre diferentes países: G6 em 1975 e G7 em 1976. Entretanto, não se trata apenas disso. A Crise dos Tigres Asiáticos de 1997, ocorrida ironicamente após um milagre econômico nos países da Ásia (Coreia do Sul, Tailândia, Malásia e Indonésia), tornou evidente aos olhos de Andrew Berg (1999)<sup>7</sup> vulnerabilidades econômicas por parte dos países em questão: a falha no controle da entrada de capital de forma produtiva, aliada à ausência de reservas. Como qualquer outra crise ocorrida pós-globalização, suas consequências foram observadas na economia mundial como um todo através da pressão especulativa de moedas não apenas da região, mas também de parceiros econômicos – atingindo até a América Latina e posteriormente levando à Crise Russa de 1998, como apresentado por dados disponibilizados pelo Banco Mundial. Portanto, o ocorrido despertou a atenção da comunidade internacional como um todo para o papel das economias emergentes e a importância de sua inclusão na coordenação de políticas internacionais.

Ademais, outro argumento que sustenta a crescente importância dos países emergentes é oferecido por Leonardo Ramos (2014), ao apresentar a diminuição da participação do G8 na economia mundial desde os anos 1970, que pode ser visualizado na tabela abaixo:

**Tabela 2** – Exportação de mercadorias no comércio mundial

---

<sup>6</sup> Como a sessão tem seu foco no G20, sobretudo conectando-o com a Crise de 2008 e com a política externa do governo Lula (2003-2011), observa-se que a África do Sul ainda não fazia parte dos BRIC durante este período, tendo ingressado apenas em 2011.

<sup>7</sup> Vice-diretor do Instituto de Desenvolvimento de Capacidades do FMI.

Ano reportado	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
País/Indicador	"Share"	Rank																		
EUA	12,4%	1º	12,3%	1º	11,9%	1º	10,7%	1º	9,6%	2º	8,9%	2º	8,7%	2º	8,6%	2º	8,3%	3º	8,0%	3º
Reino Unido	5,0%	5º	4,5%	5º	4,4%	5º	4,3%	6º	4,1%	6º	3,8%	8º	3,7%	7º	3,7%	7º	3,1%	8º	2,9%	10º
Japão	7,5%	3º	7,5%	3º	6,6%	3º	6,5%	3º	6,3%	3º	6,2%	4º	5,7%	4º	5,4%	4º	5,1%	4º	4,9%	4º
Canadá	4,2%	6º	4,3%	6º	4,2%	7º	3,9%	7º	3,6%	9º	3,5%	9º	3,5%	9º	3,5%	9º	3,0%	10º	2,8%	11º
França	5,3%	4º	4,7%	4º	5,2%	4º	5,1%	4º	5,2%	5º	4,9%	5º	4,4%	5º	4,1%	5º	4,0%	5º	3,8%	6º
Itália	4,1%	7º	3,7%	8º	3,9%	8º	3,9%	8º	3,9%	8º	3,8%	7º	3,5%	8º	3,4%	8º	3,5%	7º	3,3%	7º
Alemanha	9,6%	2º	8,7%	2º	9,3%	2º	9,5%	2º	10,0%	1º	10,0%	1º	9,3%	1º	9,2%	1º	9,5%	1º	9,1%	1º
Federação Russa	1,3%	20º	1,7%	17º	1,7%	17º	0,9%	17º	1,8%	17º	2,0%	14º	2,3%	13º	2,5%	13º	2,5%	12º	2,9%	9º
Total G8	49,4%		47,4%		47,2%		44,8%		44,5%		43,1%		41,1%		40,4%		39,0%		37,7%	
Brasil	0,9%	28º	0,9%	28º	0,9%	26º	0,9%	27º	1,0%	25º	1,1%	25º	1,1%	23º	1,1%	24º	1,2%	24º	1,2%	22º
África do Sul	0,5%	36º	0,5%	38º	0,5%	38º	0,5%	38º	0,5%	38º	0,5%	37º	0,5%	39º	0,5%	39º	0,5%	38º	0,5%	40º
China	3,5%	9º	3,9%	7º	4,3%	6º	5,0%	5º	5,8%	4º	6,5%	3º	7,3%	3º	8,0%	3º	8,7%	2º	8,9%	2º
Índia	0,6%	32º	0,7%	31º	0,7%	30º	0,8%	30º	0,7%	31º	0,8%	30º	0,9%	29º	1,0%	28º	1,0%	26º	1,1%	27º
México	2,4%	13º	2,6%	13º	1,6%	12º	2,5%	13º	2,2%	13º	2,1%	13º	2,0%	15º	2,1%	15º	2,0%	15º	1,8%	16º
Total G5	7,9%		8,6%		8,0%		9,7%		10,2%		11,0%		11,8%		12,7%		13,4%		13,5%	
Indonésia	0,9%	27º	1,0%	26º	0,9%	28º	0,9%	28º	9,8%	30º	0,8%	32º	0,8%	31º	0,9%	31º	0,8%	32º	0,9%	31º
República da Coreia	2,6%	12º	2,7%	12º	1,5%	13º	2,5%	12º	2,6%	12º	2,8%	12º	2,7%	12º	2,7%	11º	2,7%	11º	2,6%	12º
Argentina	0,4%	41º	0,4%	42º	0,4%	41º	0,4%	42º	0,4%	42º	0,4%	42º	0,4%	46º	0,4%	45º	0,4%	45º	0,4%	45º
Arábia Saudita	0,9%	25º	1,3%	20º	1,1%	23º	1,1%	23º	1,2%	23º	1,4%	19º	1,7%	18º	1,7%	17º	1,7%	18º	2,0%	15º
Turquia	0,5%	37º	0,4%	41º	0,5%	36º	0,5%	36º	0,6%	35º	0,7%	34º	0,7%	34º	0,7%	34º	0,8%	33º	0,8%	32º
Austrália	1,0%	24º	1,0%	25º	1,0%	25º	1,0%	25º	1,0%	26º	0,9%	26º	1,0%	27º	1,0%	26º	1,0%	27º	1,2%	23º
Total G20 (sem UE)	63,6%		62,8%		60,6%		60,9%		70,3%		61,1%		60,2%		60,5%		59,8%		59,1%	

Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC).

Fonte: Leonardo Ramos, 2014, p. 52.

Entretanto, apesar das intenções, o G20 inicialmente não atingiu os objetivos esperados: enquanto alguns autores apontam para o seu foco até então econômico, outros indicam a falta de uma verdadeira legitimidade política dos países emergentes. Neste contexto, outra crise se torna responsável por iniciar mais uma transformação na política internacional: a crise financeira de 2008. Com suas reuniões anteriormente realizadas por ministros de finanças, a partir da crise tornou-se necessária a presença dos líderes de Estado, assim como uma maior participação dos países emergentes – conectada, sobretudo, ao reconhecimento da necessidade de reforma nas instituições financeiras mundiais (RAMOS, 2014).

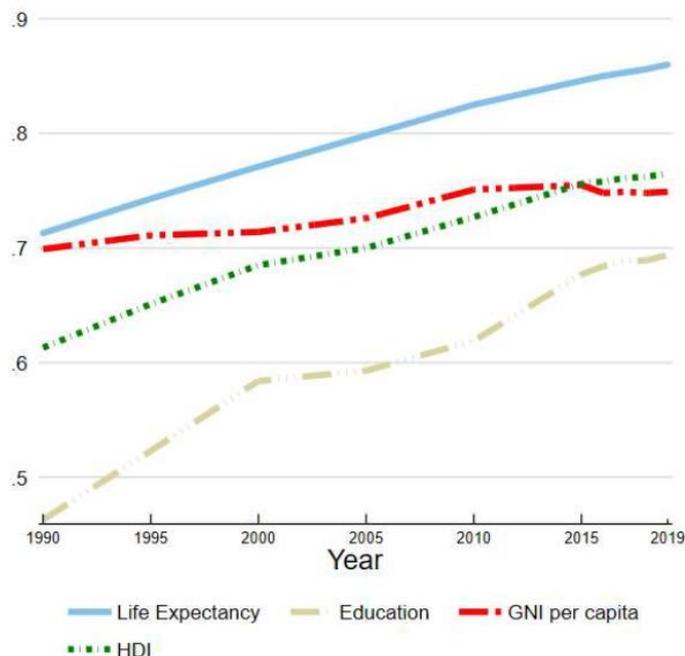
Por conseguinte, apresentados o contexto histórico e o desenvolvimento do G20, surge a pergunta: como ele se conecta com a política externa do governo Lula (2003-2011), sobretudo no que diz respeito à atuação do Brasil em favor dos BRIC? Em seu próprio discurso de posse, o então Presidente fala sobre a importância da democratização das relações internacionais (LEITE, 2011). Além disso, seu discurso retrata bem como será sua política externa pelos próximos anos:

As negociações comerciais são hoje de importância vital. Em relação à Alca, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Européia, na Organização Mundial do Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo, lutará pela eliminação e tratará de obter regras mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento. Buscaremos eliminar os escandalosos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos que prejudicam os nossos produtores, privando-os de suas vantagens comparativas. (BRASIL, 2003, p. 9)

Portanto, desde o primeiro momento de sua presidência, já é notável seu interesse em relações multilaterais, assim como a identificação da necessidade de reforma nas organizações internacionais em prol da participação dos países emergentes. Isso pode ser evidenciado não apenas através de seu discurso, mas também através de atitudes ao longo de sua presidência, como a criação do G4 em 2004, formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, que defendia a necessidade de reforma nas Nações Unidas (LEITE, 2011). Já em 2008, o Brasil foi o país responsável por liderar a reunião ministerial do G20, aproveitando a oportunidade da crise para sugerir a presença dos líderes de Estado e reuniões mais frequentes (SCHUTTE, 2014). Além do seu papel como líder da reunião, é imprescindível ressaltar os feitos do país durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) até então: obteve o 7º lugar no ranking

global de economias em 2003<sup>8</sup>, queda de 4,1 no índice do Gini<sup>9</sup> – indicador de desigualdade do Banco Mundial – e uma melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano da ONU, como pode ser observado na tabela abaixo:

**Tabela 3** – Tendências nos índices componentes do IDH do Brasil entre 1990-2019.



Fonte: Organização das Nações Unidas, 2020, p. 3.

Partindo para o âmbito dos BRIC, vale lembrar que a reforma das instituições globais era um objetivo compartilhado pelos outros três líderes dos países então formadores do bloco. Neste contexto, a Crise de 2008 foi um “feliz infortúnio”: não apenas fez necessária a participação de todos os Estados na contenção de danos, mas também trouxe o debate acerca da necessidade de adaptação das instituições financeiras às alterações evidenciadas na economia global nas últimas décadas. Mudanças essas tanto de nível econômico, propondo uma maior supervisão para prevenir futuras crises, quanto de nível político, visando a maior participação dos países em desenvolvimento em fóruns internacionais (RAMOS, 2014).

O G20, portanto, pode ser identificado como o maior responsável por uma maior integração dos países emergentes na governança mundial – utilizando-se do novo contexto oriundo da Crise de 2008 –, tendo sido o seu primeiro espaço de voz. A participação dos BRIC, no âmbito político, pode ser evidenciada não apenas através da liderança e proposta brasileira na reunião ministerial do G20 de 2008, mas também através da sua integração no Comitê sobre Mercados e no Comitê sobre Sistema Financeiro Mundial do Banco de Compensações Internacionais<sup>10</sup>. Entretanto, sua atuação não se deu apenas de forma política:

<sup>8</sup> COSTAS, Ruth. O legado dos 13 anos do PT no poder em seis indicadores internacionais. BBC Brasil, São Paulo, 13 de maio de 2016. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505\\_legado\\_pt\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru)>. Acesso em 12 de junho de 2022.

<sup>9</sup> WORLD BANK. Gini index – Brasil. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>>. Acesso em: 12 de junho de 2022.

<sup>10</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil. Banco de Compensações Internacionais (BIS). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bis>>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

enquanto a China contribuiu com US\$ 50 bilhões ao fundo do FMI, os outros 3 países contribuíram com, cada um, US\$ 14 bilhões (SCHUTTE, 2014).

Considerando, então, a crescente importância dos países emergentes na política internacional, o G20 foi extensamente utilizado pelos BRIC como plataforma para reformas institucionais em outras organizações. Autores como Marek Rewizorski (2016) apontam, por exemplo, para o papel do G20 em reformas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial:

Os líderes do G20 concordaram em reformar a governança do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial para dar um papel mais importante aos países em desenvolvimento. Eles concordaram em pressionar os órgãos de governo a fazer uma alteração de pelo menos 5% do poder de voto de países desenvolvidos para países em desenvolvimento no FMI, e de pelo menos 3% no Banco Mundial. (REWIZORSKI, 2016. p. 217, tradução nossa)

Tais alterações não afetam os BRIC apenas ao realizar o seu propósito político de participação dos países emergentes na governança global, mas também lhes trazem benefícios individuais: segundo Ngaire Woods (apud REWIZORSKI, 2016), alguns dos países que mais ganharam com essas reformas foram China, Índia e Brasil, tendo um maior espaço de fala nessas instâncias. Ademais, é essencial citar a sincronia dos BRIC para garantia de suas vitórias: seus líderes produziam documentos durante as reuniões, expressando de forma coletiva seus posicionamentos acerca dos questionamentos das cúpulas do G20 (REWIZORSKI, 2016).

Por fim, tudo isto se conecta com a descrição de Luiz A. P. Souto Maior (apud MAPA, 2010, p. 67) acerca da política externa do governo Lula (2003-2011): a defesa dos interesses nacionais e, conseqüentemente, a luta por uma maior igualdade da ordem internacional. Isso pode ser evidenciado no caso da criação e evolução do G20, situação na qual o Brasil apresenta um senso aguçado de oportunidade ao se aproveitar da crise de 2008 e de sua posição de líder da reunião para trazer à tona seus interesses, obtendo assim uma maior participação ativa na política internacional.

#### **4. OS BRICS E A OMC**

Como apresentado na seção anterior, a crise de 2008 foi responsável por abrir espaço para uma maior participação dos países emergentes na política internacional. No âmbito dos BRICS, Sandra Polónia Rios (2013) aponta para a assertividade do Brasil, China e Índia pós-crise. Da mesma maneira, Thorstensen, Ramos, Müller e Nogueira (2012) sinalizam o “enfraquecimento” da liderança estadunidense pós-crise, abrindo espaço para os BRICS no cenário internacional. Os autores citados apontam para um maior protagonismo dos BRICS após a crise de 2008, processo que pode ser melhor compreendido através do estudo da sua atuação na Organização Mundial do Comércio, dada a relevância deste foro multilateral para a política internacional dos países do bloco.

Levando em consideração a pauta principal dos BRICS acerca de condições mais igualitárias a países emergentes e desenvolvidos em órgãos multilaterais, não é surpresa alguma o posicionamento dos países contra medidas protecionistas dos países desenvolvidos. No caso do Acordo Sobre Agricultura de 1º de janeiro de 1995, Thorstensen, Oliveira, Ramos, Müller e Bertolaccini (2012) argumentam que, apesar do aumento nos subsídios agrícolas por parte de todos os países dos BRICS após 2008, eles concordaram em flexibilizar suas posições para contrapor as medidas protecionistas dos países industrializados durante a Rodada Doha. Tendo seu início em 2001, a Rodada Doha é a nona rodada de negociação do sistema multilateral de comércio – e a primeira a ser lançada pela OMC, sendo as oito

anteriores lançadas no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) –, tendo seu foco sobretudo nas problemáticas dos países em desenvolvimento, e se encontra em aberto até os dias de hoje<sup>11</sup>. A flexibilização de posições dos BRICS, portanto, evidencia a sua concordância em relação a importância dos órgãos multilaterais aos países em questão: a despeito da importância da agricultura em suas economias, denunciadas pelo uso de subsídios para apoiar seus mercados internos, concordaram na flexibilização de medidas em uma tentativa de evitar a nocividade do protecionismo estrangeiro.

Por outro lado, como abordado por Rios (2013), vale ressaltar a diferença entre os perfis individuais dos BRICS, ainda que concordem em alguns posicionamentos: o Brasil, como um país agrícola exportador, defende a liberalização do comércio agrícola mundial com mais veemência que China e Índia – sendo o primeiro um grande importador de produtos agrícolas, e o segundo parcialmente composto por agricultura de subsistência. Para melhor ilustrar tal diferença, pode-se observar as tabelas abaixo de produção própria representando com clareza os cinco maiores exportadores e importadores de produtos agrícolas de 2014, feitas com dados disponibilizados pelas estatísticas da Organização Mundial do Comércio de 2015, que ilustram a posição do Brasil e da China:

**Tabela 4** – Top 5 maiores exportadores e importadores de produtos agrícolas de 2014.

**Exportação:**

Países	Valor (em bilhão de dólares)
União Europeia	670
exportações extra-UE	178
EUA	182
Brasil	88
China	74

**Importação:**

Países	Valor (em bilhão de dólares)
União Europeia	675
exportações extra-UE	183
China	170
EUA	157
Japão	82

Fonte: Organização Mundial do Comércio, 2015, p. 77.

A tabela mostra que, como apresentado por Rios (2013), China e Brasil possuem padrões de importação e exportação diferentes no âmbito da agricultura: enquanto o Brasil tem seu mercado voltado para a exportação, com o valor de 88 bilhões de dólares apenas no ano de 2014, a China tem uma taxa de importação maior que a de exportação, onde 170 bilhões de dólares contrastam com 74 bilhões. Isso pode ser evidenciado, também, pela China ocupar o terceiro lugar no ranking de importação de produtos agrícolas na lista dos 15 maiores importadores de 2014, enquanto o Brasil sequer se encontra listado.

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Rodadas de Negociações. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/omc-organizacao-mundial-do-comercio/omc-rodadas-de-negociacoes>>. Acesso em: 26 de julho de 2022.

Portanto, apesar de haver algumas divergências dentro do campo econômico, pode-se observar que ainda assim os BRICS se empenharam em, dentro dos limites de seus interesses nacionais, agir de forma uniforme em órgãos multilaterais durante o período aqui analisado. Como exemplo no âmbito do Fundo Monetário Internacional, Paulo Nogueira Batista Junior (2013) argumenta que

O esforço de articulação é trabalhoso, às vezes penoso, mas produz seus frutos. Em matéria de reformas de quotas e da governança do FMI, por exemplo, os BRICS atuam frequentemente de forma coordenada, inclusive preparando statements conjuntos para reuniões da Diretoria. (BATISTA JR., 2013, p. 466)

Isto é mais uma evidência do peso político do agrupamento quando se utiliza de seus interesses em comum. Além das semelhanças na área da agricultura, vale reforçar o papel que o setor de serviços possui na economia desses países: até 2012, representava mais da metade de seus PIBs, com exceção da China (OLIVEIRA, 2012, apud THORSTENSEN ET AL., 2012). Tais valores são reforçados por dados do Banco Mundial, que traz o valor de aproximadamente US\$ 400.849,00 milhões de dólares de exportação de serviços comerciais, somando todos os países dos BRICS, apenas no ano de 2011<sup>12</sup>.

Porém, assim como apresentado por Rios (2013), os países também representam diferenças de acordo com as modalidades de prestação de serviços, como definido pela OMC – que, por sua vez, tem sua inspiração em alguns termos da Rodada Uruguai do GATT. Enquanto o Brasil tem seu foco no modo comercial, a Índia tem o seu nas outras três modalidades – serviços transfronteiriços, movimento de consumidores e movimento de pessoas. Entretanto, isso não impede a convergência dos BRICS em outros aspectos: no último modo, relativo ao movimento de pessoas, todos os países preferem uma abordagem de compromissos ao invés de uma restritiva em seus setores, em que ao invés de impor exigências aos trabalhadores estrangeiros, os países preferem oferecer benefícios para estimular sua vinda. Um exemplo disso oferecido por Thorstensen et al. (2012) é o caso da China, que oferece visto de trabalho para funcionários de alto escalão de empresas estrangeiras que tenham filiais no país. Ou seja, isso implica dizer que existe certa horizontalidade nos setores, concedendo algum nível de abertura ao invés de exigências.

Portanto, dado o papel de extrema importância do setor de serviços na economia dos cinco países e as similaridades entre eles citadas anteriormente, pode-se observar que o agrupamento como um todo apoia, ainda que em diferentes níveis, a liberalização do comércio de serviços (THORSTENSEN ET AL., 2012). Isto, por sua vez, evidencia uma possibilidade de uma articulação nesse campo, podendo então repetir a coordenação relacionada à medidas protecionistas dos países desenvolvidos durante a Rodada Doha.

Além dos setores da agricultura e de serviços, pode-se observar o mesmo padrão nas demais áreas político-econômicas abordadas pela OMC: perfis distintos entre os países dos BRICS, porém que convergem em um ou mais pontos. Como analisado por Thorstensen, Castelan, Ramos, Müller e Nogueira (2012), no âmbito de investimentos – externo ou entrada de capital –, todos os países implementaram políticas com vistas a incentivar a entrada de capital, sobretudo no setor industrial e de serviços. Utilizando de mais uma análise quantitativa para ilustrar tais incentivos, pode-se verificar esse crescimento na tabela elaborada por Márcio Holland e Fernando Babi (2010), utilizando dados da Conferência das

---

<sup>12</sup> WORLD BANK. Commercial services exports (current US\$). Disponível em:

<<https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.SERV.CD.WT?end=2011&start=2003>>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento para exibir as taxas de investimento estrangeiro entre os anos de 1998 e 2008:

**Tabela 5 – Fluxos de Investimento Direto Estrangeiro - 1990-2008 U\$ milhões.**

	1990-2000	2005	2006	2007	2008
<b>China</b>					
Entrada	30.104	72.406	72.715	83.521	108.312
Saídas	2.195	12.261	21.160	22.469	52.150
<b>Índia</b>					
Entrada	1.705	7.606	20.336	25.127	41.554
Saída	110	2.978	14.344	17.281	17.685
<b>Brasil</b>					
Entrada	12.000	15.066	18.822	34.585	45.058
Saída	1.048	2.517	28.202	7.067	20.457
<b>Rússia</b>					
Entrada	1.941	12.886	29.701	55.073	70.320
Saída	1.294	12.767	23.151	45.916	52.390
<b>Estados Unidos</b>					
Entrada	109.513	104.773	237.136	271.176	316.112
Saída	92.010	15.369	224.220	378.362	311.796
<b>Economias em desenvolvimento</b>					
Entrada	130.778	329.328	433.764	529.344	620.733
Saída	52.929	122.707	215.282	285.486	292.710
<b>Mundo</b>					
Entrada	490.196	973.329	1.461.074	1.978.838	1.697.353
Saída	490.009	878.988	1.396.916	2.146.522	1.857.734

Fonte: Unctad. *World Investment Report 2009*. [www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir). Country fact sheet: China, Brasil e Rússia.  
Elaboração dos autores.

Fonte: BAUMANN, 2010, p. 130.

A tabela reforça o argumento de Thorstensen et al. (2012) através dos números cada vez maiores relacionados à entrada de investimento direto estrangeiro entre os anos de 1990 e 2008, evidenciando uma entrada crescente de capital estrangeiro. Não apenas isto, mas a tabela também mostra que, somados, os BRICS possuem grande participação no fluxo de entrada de investimento estrangeiro mundial – ainda que a China seja responsável pela maior parte –, mostrando a abertura dos países em relação a esta área.

No caso das barreiras técnicas, ao analisar a adesão dos cinco países às medidas do Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT) e do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), Thorstensen, Castelan, Ramos e Müller abordam os esforços dos BRICS em colocar as políticas domésticas a par das práticas internacionais, visando satisfazer o apelo dos países importadores pelo controle técnico e sanitário.

Portanto, observa-se que apesar da divergência em assuntos específicos relacionados a suas economias, os BRICS focam em suas semelhanças ao se posicionarem na OMC – como evidenciado pela convergência nas políticas do setor de serviços e de entrada de investimento estrangeiro –, sobretudo em questões que trazem à tona diferenças econômicas entre países desenvolvidos e emergentes, como apresentado por Thorstensen et. al (2012) no caso das áreas agrícola e sanitária. Entretanto, apesar do foco nas semelhanças político-econômicas, representadas sobretudo pelos seus posicionamentos em órgãos multilaterais aqui citados, como OMC e FMI, vale ressaltar que os países também apresentam grandes divergências em outras áreas, sobretudo a de direitos humanos (DE ALMEIDA, 2010). A heterogeneidade deve, portanto, também se tornar um objeto de estudo, buscando identificar as limitações da atuação política conjunta dos BRICS como ferramenta de efetivação dos interesses nacionais individuais.

## 5. LIMITAÇÕES DOS BRICS

Como abordado anteriormente, houve uma melhora considerável do Brasil em índices relacionados à condição de vida durante os anos de 2003-2011, segundo dados do Banco

Mundial e da ONU. No âmbito dos BRICS, assim como na área econômica, o agrupamento apresenta diferenças e semelhanças em seus aspectos sociais. Enquanto, por um lado, Brasil, África do Sul e China se dedicam a reduzir seus índices de pobreza, as divergências entre os países continuam chamando atenção, como pode ser evidenciado nas tabelas abaixo de produção própria, com dados recolhidos da Publicação Estatística Conjunta do BRICS e apresentados na pesquisa de Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (2018):

**Tabela 6** – Dados dos BRICS de mortalidade infantil/1000 nascimentos e expectativa de vida ao nascer.

Mortalidade infantil / 1,000 nascimentos				
Países	2007	2008	2009	2010
Brasil	20.0	19.0	18.1	17.2
Rússia	9.4	8.5	8.1	7.5
Índia	55.0	53.0	50.0	47.0
China	15.3	14.9	13.8	13.1
África do Sul	50.0	48.4	43.6	41.0

Expectativa de vida ao nascer				
Países	2007	2008	2009	2010
Brasil	72.8	73.1	73.5	73.9
Rússia	67.6	68.0	68.8	68.9
Índia	65.7	66.1	66.1	66.1
China	...	...	...	74.8
África do Sul	57.5	58.7	59.7	60.0

Fonte: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, 2018, p. 2136.

Como observado nas tabelas, os países possuem grandes diferenças em indicadores sociais: no caso da mortalidade infantil a cada mil nascimentos, a Rússia apresenta o valor 7.5 em 2010, contrastando com o valor de 47.0 da Índia. À nível de referência, a ONU tem como meta reduzir essa taxa em 12 a cada 1000 nascimentos até 2030<sup>13</sup>, denunciando um valor bem baixo no caso da Rússia e extremamente acima da média na Índia. A mesma divergência é observada no âmbito da expectativa de vida, ainda que de forma menos drástica: uma margem relativamente grande entre os valores de alguns países, como África do Sul e Brasil, reforçando as diferenças internas relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico de cada um dos membros.

Ademais, outro aspecto diferenciador é em questão de segurança: como apontado por Monica Herz e Victor Coutinho Lage (2011), embora todos os países dos BRICS apoiem a não proliferação nuclear, Rússia e China estão na lista de países nucleares. Indo além, os autores abordam a importância das armas nucleares para a política russa, sendo uma fonte de segurança indispensável. Da mesma maneira, embora apoie a não proliferação nuclear, a Índia é um dos poucos países que não assinaram o Tratado de Não Proliferação Nuclear. Isso mostra que, mesmo que os membros dos BRICS concordem em determinado assunto – nesse

<sup>13</sup> UNITED NATIONS. SDG Indicators – Metadata repository. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=3&Target=3.2>>. Acesso em: 26 de junho de 2022.

caso, a não proliferação de armas nucleares –, sua atuação ainda pode divergir no cenário internacional.

Isto mostra que, apesar dos BRICS possuírem muitas semelhanças – sendo elas exploradas e defendidas na OMC, FMI e G20, como apresentado anteriormente –, eles também possuem muitas diferenças em diversas áreas. Neste aspecto, uma das mais preocupantes, como apresentado por muitos autores, é o abismo econômico entre os países membros. Paulo Roberto de Almeida (2010), em sua análise acerca de uma possível projeção hegemônica do agrupamento, identifica somente a capacidade chinesa de projeção à “economia planetária”. Nesse âmbito o autor, um crítico dos BRICS, identifica a incapacidade do agrupamento de propor uma nova ordem financeira mundial em questão de suas próprias limitações econômicas – com exceção da China. Da mesma maneira, a enorme importância econômica da China pode ser corroborada por dados do Banco Mundial, como evidenciado na tabela abaixo produzida pelo Global Times, que reúne o PIB dos membros no ano de 2016:

**Tabela 7 – PIB de 2016 dos membros dos BRICS.**



Fonte: Global Times, 2017<sup>14</sup>.

Portanto, dada as divergências econômicas e sociais dos países, muitos autores apontam para uma limitação dos BRICS como ferramenta política, defendendo que este não deve ser utilizado como objetivo final da política externa, e sim como um meio. Sandra Polónia Rios (2013), por exemplo, aponta para a utilidade do agrupamento na defesa de objetivos genéricos em comum, como a representação de países em desenvolvimento em órgãos multilaterais. Da mesma maneira, Rubens Ricupero (2013) identifica o desejo de reforma no sistema internacional como maior motivação em comum, denunciando uma limitação na capacidade de cooperação:

Vou terminar fazendo duas ressalvas. A primeira é que não se devem considerar os BRICS como um instrumento da política externa individual de cada um dos membros do grupo. É legítimo, natural e desejável que um país como o Brasil se felicite pelo aumento de prestígio que decorre de sua participação no grupo. No entanto, pensar em utilizar os BRICS para objetivos circunscritos da política externa pode ser uma grande ilusão. (RICUPERO, 2013, p. 439)

<sup>14</sup> BRICS by the numbers: 2016 GDP of BRICS members. Global Times, China, 14 de agosto de 2017.

Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn/page/201708/1061257.shtml>>. Acesso em: 26 de junho de 2022.

Este parágrafo deixa clara a distinção que Rubens Ricupero faz entre os BRICS como ferramenta de alcance político internacional, e BRICS como ferramenta de defesa dos interesses nacionais individuais. Tal separação também pode ser verificada, de certa forma, na pesquisa de Ivan Fernandes e Luís Cardoso (2015), em que através de uma análise comparativa dos padrões de votação do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas, procuram identificar uma possível alteração na política externa brasileira a partir da formação dos BRICS. A conclusão dos autores foi de que o perfil de votação do Brasil já se encontrava relativamente alinhado com o dos países dos BRICS desde a década de 1990, evidenciando a ausência de reorientação da política externa em função da formação do agrupamento.

Partindo para uma análise mais específica, no âmbito da atuação brasileira na OMC, alguns autores vão além em sua crítica: Rogério de Souza Farias (2018) reconhece justa a escolha brasileira de recorrer à negociação global para alguns temas de maior importância, sobretudo os relacionados ao protecionismo dos países desenvolvidos. Entretanto, ele também identifica uma limitação da atuação brasileira na organização gerada pelo protecionismo: apesar de optar pelo multilateralismo na teoria, na prática observou-se a tentativa de promover setores privados específicos, evidenciado através da inflexibilização em algumas medidas durante rodadas de negociações, tendo como melhor exemplo a estagnação da Rodada Doha. Farias (2018) ainda observa o mesmo protecionismo nos demais membros dos BRICS, o que aponta para contradições internas e dificuldade de articulação em temas mais específicos.

Portanto, conclui-se que os autores citados identificam a importância dos BRICS na articulação de temas mais amplos, como a participação política de países emergentes ou a redução do protecionismo dos países desenvolvidos. Entretanto, os mesmos autores duvidam da capacidade de seus membros em adentrar negociações econômicas mais específicas, como a liberalização do comércio agrícola ou a liberalização em áreas específicas do setor de serviços, seja pela heterogeneidade político-social, seja pelo protecionismo econômico individual.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como foco os BRICS e a política externa brasileira, utilizando-se de uma análise histórica da atuação dos países membros em organizações internacionais para verificar as implicações da busca pelo protagonismo brasileiro junto ao agrupamento. A hipótese inicial da utilização dos BRICS como plataforma política e, conseqüentemente, o alcance de metas de interesse nacional, mostrou-se limitada: embora o Brasil realmente tenha utilizado os interesses em comum para tentar obter uma maior inserção internacional e defender seus próprios interesses, tal coordenação se mostrou restringida em algumas áreas em função das divergências entre os demais países.

Como apontado por muitos autores, o Brasil obteve, de fato, certo prestígio ao fazer parte dos BRICS, sobretudo levando em consideração a importância política que Rússia e China possuem historicamente. Da mesma maneira, as demandas do agrupamento também influenciaram reformas em órgãos multilaterais, dando mais espaço aos países em desenvolvimento, como evidenciado nos casos do FMI e G20. No âmbito da OMC, evidenciou-se uma coordenação dos países ao irem contra o protecionismo dos países desenvolvidos, mostrando novamente a capacidade de convergência dos BRICS.

Entretanto, a heterogeneidade entre os países – construída por fatores históricos sociais e políticos – e o protecionismo colocaram restrições aos BRICS como plataforma política: as diferenças nos padrões de importação e exportação e as diferenças político-sociais são algumas das maiores divergências, dificultando a harmonia em assuntos mais específicos. Portanto, observa-se a limitação da sua capacidade negociativa coordenada tanto em âmbito

interno, através das reuniões do agrupamento, quanto externo, nas organizações internacionais.

Através dos estudos realizados, pode-se concluir, então, que o uso dos BRICS pelo Brasil como plataforma política só obteria sucesso através ou da exploração dos interesses em comuns dos países membros, ou de concessões em assuntos mais específicos, de negociação complexa. Apesar da política externa de Lula da Silva (2003-2011) ter focado nos órgãos multilaterais, e de ter obtido uma maior participação ativa no cenário internacional, observa-se que ainda restou muito caminho pela frente para um equilíbrio entre países desenvolvidos e emergentes na política internacional, evidenciado sobretudo em relação à estagnação das negociações entre ambas as partes na Rodada Doha.

## REFERÊNCIAS

- BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e os demais BRICS – Comércio e Política. CEPAL/IPEA, 2010.** Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1396-o-brasil-os-demais-brics-comercio-politica>. Acesso em: 3 de maio de 2022.
- BAUMANN, Renato et al. **BRICS: Estudos e Documentos.** Brasília: FUNAG, 2015.
- BERG, Andrew. **The Asia Crisis: Causes, Policy Responses and Outcomes.** International Monetary Fund, 1999. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/The-Asia-Crisis-Causes-Policy-Responses-and-Outcomes-3295>>. Acesso em: 13 de junho de 2022.
- BRASIL. Portal da Biblioteca da Presidência da República. **Discurso de posse – 1º mandato.** Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acesso em: 13 de junho de 2022.
- BRASIL. Secretaria Geral. **Viagens Internacionais – 2003.** Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais/viagens-internacionais-2003.pdf/view>>. Acesso em: 4 de julho de 2022.
- CARDOSO, Luís Fernando de Paiva Baracho; FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **A Política Externa Brasileira e o Grupo dos BRICS.** In: *Leviathan*, n. 11, 2017.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica.** Brasília: FUNAG, 2017.
- FARIAS, Roberto de Souza. Capítulo 5: O Brasil e a OMC (2008-2015). In: NETO, Walter Antonio Desiderá et al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008.** Brasília: Ipea: FUNAG, 2018.
- GONÇALVES, Williams. Os **BRICS e as mudanças na ordem política internacional.** In: *Revista da Escola de Guerra Naval*, 20 (1): 49-75, 2014.
- HERZ, Monica; LAGE, Victor Coutinho. **BRICS e Questão Nuclear: Contestações e Reafirmações diante dos Mecanismos de Governança Global.** In: *Carta Internacional*, 6 (2): 31-54, 2011.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **The social issues in the BRICS Project**. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 23 (7): 2133-2146, 2018.

MAPA, Dhiego de Moura. **Inserção Internacional no Governo Lula: interpretações divergentes**. In: *Revista Política Hoje*, 19 (1): 34-79, 2010.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

RAMOS, Leonardo. **Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? Uma análise do BRICS no G20**. In: *Revista de Sociologia e Política*, 22 (50): 49-65, 2014.

REWIZORSKI, Marek. **BRICS in the G20? The Involvement of Rising Powers in the Premier Forum of Global Governance**. In: *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, 52 (1): 211-222, 2016.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Trajetória do G20 e a Regulação do Poder Mundial**. In: *Revista Crítica Histórica*, n. 9: 132-155, 2014.

SILVA, Thiago Costa. **Os BRICs na política global – um balanço de suas relações internacionais (2009-2019)**. Orientador: Thiago Gehre Galvão. 2019. 28 f. TCC (Especialização) – Curso de Especialização em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. 2019. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24826>>. Acesso em: 3 de maio de 2022.

SPEKTOR, Matias. **Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)**. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (2): 191-222, 2004.

THE WORLD BANK. **Global Economic Prospects and the Developing Countries**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 1999. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32393>>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

THORSTENSEN, Vera; MACHADO OLIVEIRA, Ivan Tiago (Org.). **Os BRICS NA OMC: Políticas Comerciais Comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Brasília: Ipea, 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene**. In: *Human Development Report 2020*. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/BRA.pdf>>.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. In: *Contexto internacional*, 29 (2): 273-335, 2007.

WORLD ECONOMIC FORUM, **The Global Social Mobility Report 2020: Equality, Opportunity and a New Economic Imperative**. Geneva: World Economic Forum, 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **International Trade Statistics**, 2015. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2015\\_e/its15\\_toc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its15_toc_e.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2022.