

BRICS: UM BALANÇO CRÍTICO

BRICS: a critical balance

Ana Elisa Saggioro Garcia

Doutora em Relações Internacionais pelo IRI/ PUC-Rio e mestre em Ciência Política pela Universidade Livre de Berlim. Professora do Departamento de História e Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Coordenadora do Laboratório Interdisciplinar de Estudos de Relações Internacionais (LIERI/UFRRJ). Pesquisadora colaboradora do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). Tem experiência na área de Economia Política Internacional, atuando nos seguintes temas: Teoria Crítica, Gramsci, hegemonia, imperialismo, empresas multinacionais e relações Sul-Sul.
E-mail: anasaggioro@gmail.com

Informações do artigo

Recebido em 08/05/2017

Aceito em 23/05/2017

Resumo

Surgido a partir de conferências internacionais no início deste século, os BRICS ganharam importância política e econômica após a crise mundial de 2008, quando passaram a ser vistos como um polo alternativo a hegemonia dos EUA e da Europa. Neste artigo, todavia se questiona o suposto papel contra hegemônico dos BRICS. Em termos políticos, sua agenda não vem sendo de confrontação, mas sim a de reivindicar "um lugar à mesa" junto às potências ocidentais. Enfim, buscam um lugar apropriado à sua dimensão econômica nas instâncias de concerto global. De todo modo, iniciativas como a de criação do Novo Banco de Desenvolvimento e uma política de cooperação internacional diferenciada representam pontos de disputa entre os BRICS e os polos de poder tradicionais. Mas isso está longe de significar uma real alternativa para uma ordem mundial mais justa. Além disso, entre os países membros existem não só convergências. As próprias relações entre os BRICS e deles com outros países do Sul global se inserem num quadro mais amplo de acumulação capitalista e respondem a uma lógica de disputa por recursos naturais, acesso a mercados e mão-de-obra barata. Por isso mesmo, um desafio central continua sendo a articulação de lutas sociais desde baixo: camponeses e trabalhadores/as que enfrentam e resistem em seus territórios a grandes projetos conduzidos por corporações dos países BRICS e suas instituições financeiras.

Palavras-chave: Relações internacionais. Geopolítica. Hegemonia mundial.

Desde quando falamos nos BRICS?

A constituição do agrupamento BRICS (sigla que se refere aos países membros: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) se deu ao longo da década de 2000, após o acrônimo ser inicialmente concebido pelo banco Goldman Sachs na identificação de mercados promissores para a atuação de agentes econômicos e financeiros. Em 2003, duas outras articulações relevantes pavimentaram o caminho para os BRICS: o IBAS - agrupamento entre Índia, Brasil e África do Sul, com o foco na cooperação Sul-Sul – e a reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun, onde o Brasil, a Índia e outros países "em desenvolvimento" se agruparam para pleitear melhores termos para o acesso aos mercados agrícolas mundiais. Já em 2006, ocorreu a reunião entre Brasil, Índia, Rússia e China, nas

margens da Assembleia Geral da ONU.

Porém, é com a crise financeira global, iniciada nos EUA em 2008, que a *discussão* sobre o papel dos BRICS ganha relevância. A crise despertou a ideia de que os países centrais estariam perdendo poder na ordem mundial, e que a China, juntamente com outros países com economias chamadas "emergentes", estariam desafiando a posição dominante dos EUA e Europa, e indicando um novo polo de poder no futuro. A crise consolida o novo papel do G20, com a cúpula de 2008 incluindo os chefes de Estado dos BRICS para negociar possíveis saídas. No ano seguinte, em 2009, ocorreu a primeira cúpula dos BRICS na Rússia, sucedida de cúpulas anuais que foram dando corpo e conteúdo ao agrupamento para além de uma identificação de mercados. Portanto, com os países centrais em crise, os BRICS despertaram a discussão sobre *hegemonia*, no início do século XXI, e por isso se tornaram relevantes.

Prashad (2013) afirma que a emergência dos BRICS como potências do Sul Global precisa ser compreendida à luz de dois grandes projetos que a antecederam, um derrotado e outro bem-sucedido. O projeto derrotado pode ser denominado, grosso modo, de Terceiro Mundo. Ele tem seu início nos processos de descolonização e se institucionaliza no Movimento dos Não-alinhados. Economicamente, o projeto se baseia nos programas de substituição de importações (especialmente no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - Unctad) e culturalmente, nas lutas contra as hierarquias sociais e raciais. Nesse projeto se enquadra a criação de cartéis de produtores de *commodities*, como a OPEP. Emergem aqui grandes ideias pós-coloniais, como o pan-africanismo. O projeto do Terceiro Mundo começa a colapsar com as crises da dívida da década de 1980. As negociações, que foram conduzidas, país por país, pelas elites locais e pelo Clube de Paris, impossibilitaram qualquer ação coletiva dos países do Terceiro Mundo, e facilitaram a introdução de programas de ajuste estrutural como condição para essa negociação (PRASHAD, 2013). Podemos observar que esse ideário "terceiro-mundista" é resgatado por muitos numa visão "romantizada" dos BRICS.

O projeto neoliberal, induzido pelos países centrais, foi bem sucedido. Ele significou, grosso modo, um conjunto de programas e medidas políticas e econômicas que sustentaram a ideia de um papel reduzido do Estado no mercado e na vida social em geral. O Estado deveria cortar gastos sociais e privatizar serviços e ativos públicos. A ideia de "eficiência" ajudou a dar uma roupagem técnica àquilo que era, na verdade, político e ideológico. Empresas realocaram sua produção para diversas partes do mundo, apoiadas em novas

tecnologias e regimes de proteção legal que permitiram proteger seus investimentos frente às políticas públicas do Estado receptor. Cadeias globais de valor se tornam cada vez mais complexas, dificultando o controle estatal sobre elas. Nacionalizações ou re-estatizações tornam-se quase inviáveis. Um regime de propriedade intelectual apoiou na concentração de conhecimento/poder nas mãos de poucas empresas dos países centrais (PRASHAD, 2013).

Porém, o projeto neoliberal também sofre crises, que levam a modificações a partir da década de 2000. Uma nova “onda progressista” emerge na América Latina (“pink tide”); a era Bush inaugura uma nova forma de guerra e intervenções militares, e não contou com o apoio irrestrito das demais potências ocidentais; e países significativos da Ásia, em específico a China, mostrou que é possível crescer e ter relevância econômica sem seguir à risca o receituário neoliberal. É nesse contexto que os BRICS surgem como um modelo diferenciado do neoliberalismo “nu e cru”.

BRICS e a discussão sobre (contra) hegemonia

Ao longo da década 2000, a discussão sobre os BRICS variou entre aqueles que desqualificaram o bloco como algo incoerente que não duraria, na medida em que esses países nada teriam em comum com o outro; outros já viam esses países como uma possível ameaça à hegemonia estadunidense, uma vez que ambicionavam ter mais poder e participação na ordem internacional, e deveriam ser compelidos pelas potências tradicionais a aceitarem as regras e normas existentes (por exemplo Patrick, 2010); já outros celebraram a ascensão dos BRICS como a democratização da ordem mundial, sendo impossível encontrar saídas para a crise financeira internacional, iniciada em 2008 nos EUA, sem a participação ativa desse conjunto de países (por exemplo Chin, 2010).

É possível identificar algumas tensões com as potências ocidentais. A primeira delas foi a demanda por reformas nas instituições financeiras multilaterais no decorrer da crise iniciada em 2008. Principalmente a reforma das cotas no FMI estava no centro da discussão. Também era questionada a presidência das instituições, sempre alternada entre líderes europeus e estadunidenses (PRASHAD, 2013; BOND; GARCIA, 2015). Anteriormente houve tensões em torno da propriedade intelectual em medicamentos, confrontando grandes farmacêuticas sediadas nas potências ocidentais, por parte do Brasil e da Índia. Ocorreram tensionamentos geopolíticos relevantes com a Rússia, tanto no caso do asilo a Edward

Snowden, quanto em torno da invasão da Crimeia em 2014. Com a China, surgiram tensões em torno de sua expansão econômica, com um ápice na criação do Banco Asiático de Infraestrutura com aliados históricos dos EUA (BOND; GARCIA, 2015). Por fim, na competição por recursos e mercados junto a outros países e regiões do Sul, como na África, os BRICS, em especial a China, entraram como outros “novos doadores”, mudando o quadro geral da cooperação internacional ao desenvolvimento, abrindo aos países africanos um leque mais amplo de provedores de ajuda internacional, rompendo parcialmente com a onipresença das potências ocidentais e do Banco Mundial. Juntamente com a cooperação, a concessão de créditos e a política de financiamento dos países BRICS se tornou conhecida por não impor condicionalidades políticas (como direitos humanos) e macroeconômicas e fiscais (como privatizações) aos países africanos. Esse aspecto diferencia os BRICS das potências ocidentais e das instituições financeiras multilaterais na sua atuação junto a outros países e regiões da periferia (GARCIA; KATO; FONTES, 2013; LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013).

Apesar desses tensionamentos, podemos questionar em que medida a hegemonia pode ser desafiada por países nos quais as classes dominantes estão comprometidas com o próprio projeto hegemônico? Entendemos hegemonia não como uma simples dominação de um país sobre outro, mas sim como um projeto particular forças sociais/classes dominantes articuladas aos Estados dominantes, apresentado como projeto universal, uma vez que se baseia em ampla medida de consentimento das classes dominadas, e se sustenta através de seus aparelhos privados de hegemonia na sociedade civil, formando um Estado ampliado (COX 1981; 1987). Nesse sentido, consideramos otimista a caracterização dos BRICS como “contra-hegemônicos”.

Em termos políticos, a agenda dos BRICS não vem sendo de confrontação, mas sim a de reivindicar “um lugar à mesa” junto às potências ocidentais, para obter mais voz e participação dentro das instituições já existentes (BOND; GARCIA 2015). De acordo com Prashad (2013), os BRICS representam uma tentativa conservadora de potências do Sul (e do Leste) de ocupar um lugar apropriado à sua dimensão econômica nas instâncias de concerto global. Ou seja, os BRICS tentaram mostrar que há uma contradição entre seu potencial econômico e seu papel político.

Em termos econômicos, o alto preço das *commodities* e os baixos salários favoreceu o crescimento acelerado dos países BRICS através da absorção de grandes investimentos

globais. Eles chegaram a concentrar aprox. 28% do PIB/PPC global em 2008¹, sem que isso se traduzisse, no entanto, em um incremento na participação desses países na produção e detenção de conhecimento, por exemplo (Fernandes, Garcia e Cruz, 2015). Adicionalmente, o crescimento econômico desses países não significa automaticamente maior bem-estar das suas populações, que continuam majoritariamente empobrecidas, sem acesso à infraestrutura básica, com baixo acesso à educação, enquanto parcelas ínfimas da população desses países tem um enriquecimento exponencial (KIELY 2015). A *desigualdade*, portanto, marca o crescimento econômico dos BRICS de modo geral, em contraponto à reivindicação de mais *igualdade* no sistema internacional.

O dinamismo das economias dos BRICS fez com que esses países passassem a ser investidores internacionais, além de receptores de investimento, com grandes empresas multinacionais operando pelo mundo. De acordo com o a UNCTAD (2016, p. 6), esses cinco países concentraram 15% dos fluxos globais de investimento em 2015, sendo a China o terceiro maior investidor global, com US\$ 128 bilhões em investimento externo direto naquele ano². Eles também participam cada vez mais nos fluxos financeiros globais. Por fim, em sua atuação junto a outros países e regiões em desenvolvimento, como na África, os BRICS (em especial a China) entram como outros “novos provedores” de ajuda a países mais pobres (BESHARATI; ESTEVES, 2015), mudando o quadro geral da cooperação internacional ao desenvolvimento. Nesse sentido, um olhar sobre o tripé investimento, financiamento e cooperação nos dá um mapeamento da atuação dessas economias emergentes, que ora agem em cooperação, na construção de posicionamentos conjuntos nas instâncias decisórias, buscando reformas no sistema internacional, ora em competição por recursos naturais, mercados consumidores e investimentos em outros países e regiões do Sul, como na África e na América Latina.

No que tange ao regime internacional de proteção ao investimento, os países BRICS, em especial a China, reproduzem a “nova Lex Mercatoria” (HERNANDEZ, 2008), que assegura às empresas transnacionais direitos comerciais e de investimento vinculantes,

¹ PIB/PPC: Produto Interno Bruto em Paridade do Poder de Compra. Hoje esse quadro de crescimento expoente é diferenciado, com o crescimento chinês mais lento, o Brasil e a Rússia com taxas negativas e passando por uma recessão, a África do Sul com uma taxa de crescimento de 1%, e apenas com a Índia crescendo de forma acelerada com uma taxa de 7,6% no ano de 2016. Ver: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/india-e-destaque-entre-brics-com-crise-no-brasil-e-desaceleracao-da-china.html>

² Entre os vinte maiores investidores globais estão a China e a Rússia (UNCTAD 2016, p. 5).

frente ao qual o Direito Internacional dos Direitos Humanos se torna frágil. Em um recente estudo, mostramos o volume de investimento externo direto dos países BRICS para o continente africano, que aumentou consideravelmente durante a década de 2000, problematizando as “relações Sul-Sul” como (também) relações de poder (GARCIA; BITTENCOUT; DIAS, 2016). A atuação de empresas multinacionais dos países BRICS na África é diversificada em alguns casos (como da China), porém é possível verificar uma concentração de investimentos nos setores extrativo e de infraestrutura. Os acordos de proteção de investimento dos BRICS com países africanos se assemelham, na grande medida, aos acordos levados a cabo pelas potências tradicionais, que têm seu ápice na década de 1990. Especialmente a China tem participação efetiva no atual regime global de investimentos, sendo membro contratante do Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), que é o foro geralmente estabelecido nos acordos para garantir a possibilidade de um investidor levar à arbitragem internacional um Estado receptor do investimento. O Brasil buscou inovar esse regime com um novo modelo de acordo, que é desenhado para promover e proteger multinacionais brasileiras no exterior, principalmente com economias mais frágeis. Tanto o novo modelo brasileiro, quanto as reformas recentes na Índia e na África do Sul caminham em direção ao enfraquecimento e/ou impossibilidade da arbitragem investidor–Estado. Porém, essa mudança pode gerar, contraditoriamente, mais proteção às próprias empresas, pois os ônus político e econômico da negociação recaem sobre os Estados (GARCIA; BITTENCOUT; DIAS, 2016).

Novas instituições foram criadas pelos BRICS com surpreendente rapidez. O acordo de criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) foi firmado na cúpula dos BRICS em Fortaleza, em 2014, no mesmo ano que o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAIL) também foi criado. Ambos têm capital inicial de US\$ 50 bilhões. Os primeiros desembolsos foram realizados em 2016, e demonstraram a rápida capacidade de operacionalização desses novos bancos multilaterais. Porém, essas novas instituições não almejam, necessariamente, substituir as instituições multilaterais existentes³. Ambos têm como foco projetos de infraestrutura e energia. Este já é o foco de projetos e políticas de várias instituições financeiras multilaterais, como a “Global Infrastructure Facility” do Banco

³ Recentemente, o Novo Banco de Desenvolvimento estabeleceu uma parceria com o Banco Mundial investimento em infraestrutura, contrariando assim aqueles que vinham celebrando o NBD como alternativa ao Banco Mundial. Ver: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2016/09/09/world-bank-group-new-development-bank-lay-groundwork-for-cooperation>

Mundial⁴, o “Global Infrastructure Hub”⁵, lançado pelos países do G20 em 2014, além de bancos regionais (como o Banco Interamericano de Desenvolvimento) e nacionais. Na verdade, podemos notar um *consenso global* em torno da necessidade de infraestrutura para alavancar o crescimento econômico, especialmente na África, Ásia e América Latina, através de parcerias público-privadas que facilitam e promovem a atuação de investidores internacionais nessas regiões.

Ao mesmo tempo, grandes projetos de infraestrutura (dentro dos próprios BRICS e em suas regiões de influência, na África, Ásia e América Latina) buscam atender aos projetos de indústrias extrativas e do agronegócio, com o objetivo de escoar essa matéria-prima para o mercado internacional. Esses investimentos se tornam “novas rotas de pilhagem”, ao estabelecerem grandes eixos logísticos que conectam territórios e recursos naturais com os mercados externos. O Corredor de Nacala em Moçambique é um exemplo disso (GARCIA; KATO, 2015).

A rápida operacionalização dos novos bancos multilaterais “do Sul” se deve à oferta do crédito sem condicionalidades, e à ausência inicial padrões socioambientais que exigissem estudos de impactos ou negociações com comunidades. Recentemente, o NDB elaborou um “social-environmental framework”, que está pensado em três conjuntos de normas para meio ambiente, deslocamento involuntário e populações indígenas⁶. Segundo Esteves, Zoccal e Torres (2016), o NDB, o BAI e o Banco Mundial lançaram seus padrões socioambientais quase concomitantemente no mesmo ano, e seguem algumas linhas similares no que tange à divisão de responsabilidades sobre impactos ao meio ambiente e à população. Principalmente o NDB e o BAI buscam diferenciar suas responsabilidades daquelas dos Estados tomadores dos empréstimos, e jogam o peso maior para os sistemas nacionais de proteção socioambiental e gerenciamento de riscos (ESTEVES; ZOCAL; TORRES, 2016). Isso resulta na redução da responsabilização desses bancos frente aos riscos e impactos. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial fez uma inflexão da sua política de salvaguardas socioambientais e passou também a utilizar a mesma abordagem. Segundo os autores, não há clareza sobre os mecanismos de fortalecimento dos sistemas nacionais e sobre como o NDB e o BAI pretendem alinhar esses aos seus próprios parâmetros (ESTEVES;

⁴ <http://www.worldbank.org/en/programs/global-infrastructure-facility>.

⁵ <http://globalinfrastructurehub.org/>

⁶ <http://ndb.int/pdf/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>

ZOCCAL; TORRES, 2016). De um lado, a política de fortalecimento dos sistemas nacionais vai ao encontro dos princípios de não ingerência em assuntos internos e preserva o escopo de ação dos Estados nacionais – diferentemente das políticas levadas à cabo pelas instituições financeiras multilaterais tradicionais, como o Banco Mundial. Por outro, ao invés de inspirarem um modelo mais socialmente inclusivo, há um risco de os dois bancos precipitarem um rebaixamento de padrões de forma generalizada, dada ausência de salvaguardas ambientais e sociais já conquistadas em lutas frente a outros bancos multilaterais.

Outro tema relacionado aos bancos, mas ainda pouco trabalhado, são as novas dívidas, que vêm sendo geradas por meios de empréstimos e financiamento entre países do Sul. Segundo Toussaint (2014), os países BRICS aumentaram sua participação nos empréstimos internacionais, especialmente a China. Se tomarmos como base os empréstimos do Banco de Desenvolvimento da China a países africanos, chama atenção a geração de novas formas de “endividamento Sul-Sul”, que lastreiam o crédito e financiamento à exportação de “commodities” (GARCIA; KATO; FONTES, 2013). Essa forma de endividamento pode reforçar uma determinada matriz produtiva, calcada nas atividades primário-exportadoras e, com isso, anular ou amortecer possibilidades de diversificação da estrutura produtiva em países como Angola, com implicações para gerações futuras. Com a volatilidade dos preços das “commodities”, aumenta ainda mais a vulnerabilidade das economias africanas. Para Toussaint (2014), o banco dos BRICS não será capaz de oferecer uma alternativa para países em desenvolvimento, uma vez que os governos desses países estão interessados em um banco que assegure o acesso a recursos naturais e a mercados, e não necessariamente se preocupam em servir aos interesses de populações em outros países.

Finalmente, o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), que tem um fundo inicial de US\$ 100 milhões, pode ser acionado no caso de uma crise na balança de pagamentos de forma complementar ao FMI, baseando-se nas suas mesmas regras. Para sacar esse fundo integralmente, o país terá que manter um programa de apoio financeiro com o FMI, caso contrário, só poderá contar com 30% dos fundos do ACR⁷. Dessa forma, tanto o NBD quanto o ACR, funcionam de forma *complementar* e não “à revelia” das instituições de Bretton

⁷ “Promulgado o tratado que cria o contingente de reservas dos BRICS”. Valor Econômico, 04/04/2016, <http://www.valor.com.br/financas/4509966/promulgado-o-tratado-que-cria-o-contingente-de-reservas-do-brics>

Woods, ainda dominadas pelas potências ocidentais, em especial dos EUA.

Sustentamos, assim, que os BRICS tais como hoje existem - um projeto das elites nacionais em conjunto com suas empresas multinacionais – ainda não conseguiram formular efetivamente uma alternativa ideológica ao neoliberalismo, nem instituições que possam efetivamente fundar uma ordem mundial sob novas bases, mais justas social e ambientalmente. Portanto, é necessário refletir sobre a ascensão de um “Sul (e Leste) Global” no marco da expansão e aprofundamento do capitalismo no século 21, e não de uma saída dele.

Essa ascensão é, por vezes, cooperativa, por vezes antagônica às potências tradicionais (EUA, Europa e Japão), combinando movimentos em busca de autonomia e maior soberania com posturas imperialistas e de competição por “um lugar ao sol” na fronteira da acumulação capitalista. Esses países, e suas forças sociais dominantes, reproduzem a lógica de acumulação capitalista, levando assim a um novo ciclo de expansão do capital global, em grande medida com novas expropriações em outros países e regiões do Sul. Nesse sentido, os BRICS acabam por reproduzir nas relações Sul-Sul também relações de poder.

Os BRICS para além dos Estados nacionais

Em outros trabalhos, apresentamos posicionamentos nas sociedades em relação aos BRICS buscando uma análise de classe (Bond e Garcia, 2015). Podemos enxergar, grosso modo, algumas posições ideológicas frente a esse bloco de países, cujos níveis de análise podem ser organizados em: *BRICS from above* (a posição de algumas instâncias governamentais e empresariais), *BRICS from the middle* (a posição de alguns acadêmicos, think tanks e algumas ONGs), *BRICS from below* (movimentos sociais de base em luta nos países, que podem criar laços comuns de luta e solidariedade transnacional), e, por fim, aqueles intelectuais do meio empresarial pró-ocidente, adeptos à velha ordem capitalista com base na hegemonia estadunidense, que temem a ascensão dos BRICS. Assim, é importante compreender os Estados dos BRICS para além do seu sentido estreito (como instituições de autoridade política), expressado nas cúpulas de chefes de Estado. É necessário enxergá-los em seu sentido ampliado, examinando as forças na sociedade civil e seus aparelhos privados de hegemonia, que se articulam com os Estados e se institucionalizam

para impulsionar e sustentar projetos hegemônicos (ou eventualmente contra-hegemônicos), no sentido analisado teoricamente por Gramsci (1971), e posteriormente por Cox (1981; 1987).

Nesse sentido, podemos analisar o Conselho Empresarial dos BRICS e o *BRICS Business Fórum* como instituições do *BRICS from above*, que envolvem as grandes corporações multinacionais dos BRICS e seus principais setores econômicos. O Fórum Empresarial dos BRICS ocorre desde a segunda cúpula de chefes de Estado em Brasília, em 2010, e tem lugar paralelamente a todas as cúpulas desde então⁸. Porém, foi na cúpula de Durban em 2013 que o fórum deu origem a um órgão mais permanente: o Conselho Empresarial dos BRICS⁹. O Conselho se autodefine como “plataforma”, que tem por objetivo “promover e fortalecer negócios, comércio e investimento” entre os cinco países, assegurar o diálogo permanente entre a comunidade empresarial e os governos, e identificar problemas e gargalos a serem solucionados¹⁰. Desde 2013, o Conselho se organiza em grupos de trabalho por setor/indústria, sendo eles: infraestrutura (transporte, estradas, ferrovias, portos e aeroportos), manufatura (que inclui farmacêuticas, TI, entre outros), agronegócio, serviços financeiros (como bancos e seguros), energia e economia verde, e capacitação¹¹. Nesse sentido, ele tem encontros regulares, e funciona com um papel consultivo junto aos chefes de Estado. O Brasil é representado pelos CEOs da Marcopolo, Gerdau, Vale, WEG, e pelo diretor do Banco do Brasil¹². No mais recente *BRICS Business Forum*, na Índia, que antecedeu a cúpula de Goa, participaram 860 empresas e organizações empresariais, sendo 333 da Índia, 224 da China, 134 da Rússia, 83 da África do Sul e 47 do Brasil¹³. Os principais setores representados foram infraestrutura (74 empresas), agronegócio (73), informação e tecnologia (65), farmacêuticas (52) e energias renováveis (41)¹⁴. Correspondente a essa representação, o programa desse evento empresarial priorizou painéis em torno dos três grandes eixos: energia, infraestrutura e agronegócio.

O primeiro relatório anual 2013-2014 do Conselho, lançado em Fortaleza, em 2014,

⁸ <http://brics.itamaraty.gov.br/about-brics/main-areas-and-topics-of-dialogue-between-the-brics>

⁹ <http://www.brics-info.org/about-the-brics-business-council/>

¹⁰ <https://www.bricsbusinesscouncil.in/council-overview.php>

¹¹ <http://www.brics-info.org/about-the-brics-business-council/>

¹² <https://www.bricsbusinesscouncil.in/bbc-brazil.php>

¹³ Empresas de países de fora do agrupamento estavam representadas, especificamente dos países da Iniciativa da Baía de Benguela, BIMSTEC, Sri Lanka, Tailândia, Nepal, Bangladesh, Butão e Myanmar.

¹⁴ <https://www.bricsbusinesscouncil.in/confirmed-delegates.php>

estabeleceu os grupos de trabalho e as primeiras iniciativas e demandas aos governos dos países BRICS. Segundo os empresários, os governos devem facilitar vistos, harmonizar padrões técnicos, facilitar e apoiar associações industriais, facilitar o estabelecimento de instituições financeiras e filiais nos países BRICS, e acelerar o estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento para promover laços comerciais e de investimento. Também reforçam a necessidade melhorar a conectividade e a logística, promover a infraestrutura e as parcerias público-privadas¹⁵. Esse relatório deu especial ênfase às relações dos BRICS com terceiros países, especialmente com a África. O Conselho sugere que os governos fortaleçam as relações com a África do Sul e com alguns governos africanos para manter um ambiente de negócios favorável, aumentar a cooperação de agências de financiamento entre os BRICS e a África, investir nos corredores logísticos Norte-Sul na África, apoiando projetos das corporações dos BRICS no continente. O setor de exportação mineral é especificamente citado. O Conselho espera que os governos dos BRICS apoiem os empresários na avaliação deste setor na África, assinando contratos de longo prazo com exportadores africanos e investindo em logística. Um conselho para promover o investimento e comércio BRICS-África foi planejado¹⁶.

Em seu segundo relatório anual 2015-2016, lançado em Ufa, na Rússia, em 2015, o Conselho estabelece as prioridades do setor privado para os países BRICS. Nele é enfatizado o papel do financiamento público para bens e serviços, e estabilidade macroeconômica. Nesse sentido, a iniciativa do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) é elogiada pelos empresários, sendo colocada como uma das prioridades. Outras prioridades estabelecidas no documento empresarial são: o estabelecimento de um acordo de Facilitação do Comércio (objetivo não totalmente alcançado na cúpula de Goa), o apoio ao comércio em moedas locais dos BRICS, a facilitação de viagens empresariais (por meio de acordos sobre vistos e um cartão de viagens para empresários), um ambiente favorável para negócios (com políticas de informação, transparência e pontos focais locais), a cooperação entre agências regulatórias, o investimento em infraestrutura e a cooperação para projetos de infraestrutura física regional, além do reconhecimento do próprio Conselho como plataforma consultiva

¹⁵ BRICS Business Council 2013/2014 Annual Report. Disponível em http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/07/15/6862/BRICSBusinessCouncilAnnualReportDRAFT6-11JulySignature.pdf

¹⁶ Ibid.

com comunicação direta com as cúpulas presidenciais¹⁷. Essa última prioridade já foi atingida. Os empresários têm efetivamente um canal direto de diálogo junto à cúpula presidencial, ao passo que representantes governamentais transitam e têm espaço privilegiado de fala na programação do Fórum Empresarial¹⁸.

Do lado oposto aos empresários, estão os encontros e articulações de movimentos sociais e ONGs, que compõem as “cúpulas dos povos” dos BRICS, no sentido de *BRICS from below*. Segundo Waisbich (2016), apesar de frequentes obstáculos, houve um aumento significativo do envolvimento das sociedades civis dos BRICS desde a entrada da África do Sul no bloco, em 2011. Esse envolvimento parte tanto de discussões no âmbito nacional, quanto de encontros internacionais. O primeiro desses ocorreu no contexto da Cúpula de Durban, em 2013, e levou o nome de “Brics from below”¹⁹. No ano seguinte, 2014, houve o encontro em Fortaleza, “Diálogos sobre desenvolvimento: os Brics na perspectiva dos povos”²⁰. Já na cúpula de Ufa, na Rússia, houve uma inflexão: o governo russo convocou um “encontro oficial” da sociedade civil, o “Civil BRICS”²¹, que entrou por primeira vez como espaço reconhecido pela cúpula de chefes de Estado. O espaço controlado pelo governo russo fez com que muitas ONGs não fossem convidadas, enquanto outras declinaram o convite²². Finalmente em Goa, em 2016, ocorreram os dois encontros, tanto o “Civil BRICS”, organizado pelos governos, como o “People’s Forum on BRICS”²³, organizado por movimentos sociais e ONGs indianas e internacionais (WEISBICH, 2016).

Enquanto que o primeiro encontro, em Durban, teve um formato mais radical, com protestos nas ruas, em Fortaleza, seu formato foi de seminário, discussão e diálogo, tendo um representante do governo brasileiro que foi convidado para discutir a criação dos Novo

¹⁷ BRICS Business Council. “Facing challenges, building confidence”. Second Annual Report 2015-2016, pp. 1-4. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2015/07/09/9148/BRICSRelatrioAnual.pdf

¹⁸ A programação do Foro está disponível em <https://www.bricsbusinesscouncil.in/pdf/exhibition/BBF%20M2M%20Delhi.pdf>.

¹⁹ <http://earthlife.org.za/2013/03/brics-from-below-counter-summit-hosted-in-durban/>

²⁰ <http://www.rebrip.org.br/noticias/movimentos-sociais-debatem-os-brics-na-perspectiva-dos-povos-624d/>

²¹ <http://www.civilbrics.ru/en/>

²² O que se entende por “sociedade civil”, e como se dá sua relação com o Estado, é muito diferente na Rússia e na China, do que no Brasil e na África do Sul. Representantes da sociedade civil da Rússia e da China tendem a estar mais próximas de seus governos, e diferem em posicionamentos quanto a temas como economia verde, extrativismo ou participação social. Desde o Brasil, há mais facilidade de diálogo com sul-africanos, havendo, em alguns casos, relações anteriores aos BRICS, estabelecidas em campanhas e protestos internacionais nas últimas décadas.

²³ <https://peoplesbrics.org/>

Banco de Desenvolvimento (Garcia, 2015). Já em Goa, seu tamanho foi relativamente pequeno, em torno de 500 participantes, na maioria indianos²⁴, mas contou com representantes de lutas locais e temas globais. De modo geral, todos os encontros envolvem movimentos sociais, camponeses, sindicatos de base, organizações ambientalistas e feministas, especialmente do país sede da cúpula, mas também dos demais países BRICS. Há trocas e análises sobre temas específicos locais, nacionais e globais e referente aos BRICS e suas instituições. O tom é geralmente dado pela conjuntura e pelas lutas dos grupos locais que auspiciam os encontros: em Durban, os grupos afetados pelo projeto de porto em South Durban; em Fortaleza, o comitê popular da Copa; em Goa, os grupos contra o turismo predatório e sexual (WAISBICH, 2016). Por outro lado, as cúpulas dos povos reúnem discussões comuns entre os povos nos países BRICS, como posicionamentos críticos quanto às consequências ambientais, sociais e econômicas de grandes projetos de infraestrutura, bem como reproduz críticas tradicionais dos movimentos anti-globalização frente à Organização Mundial do Comércio e às áreas de livre comércio. Conforme explicitado na “People’s Forum on BRICS”, em Goa, busca-se avançar na construção de alternativas e na solidariedade entre as lutas dos povos e movimentos nesses países²⁵.

Esse último encontro avançou nas críticas às iniciativas específicas dos BRICS como o NDB e o ACR, e mesmo o BAI, que não são vistos como alternativas às instituições de Bretton Woods. Por se apoiar no FMI para empréstimos num contexto de crise de balança de pagamentos, o ACR pode reforçar programas de ajuste estrutural²⁶. Um documento de posicionamento aponta que o NDB e o BAI, sendo ambos bancos do Sul global que se reivindicam mais capazes de compreender os problemas do desenvolvimento, não mencionam explicitamente o problema da pobreza²⁷. É levantada a preocupação com a falta de participação e mecanismos de consulta às comunidades impactadas por projetos financiados pelos dois bancos, frente à rapidez com que os bancos estão sendo constituídos e os primeiros financiamentos já liberados. Na visão de Beghin (2016), o NDB perde a oportunidade de empurrar os “velhos” bancos para uma agenda mais sustentável em termos

²⁴ Segundo Waisbich (2016), havia somente seis representantes de movimentos brasileiros em Goa, nenhum representante russo na cúpula dos povos de Goa, e possivelmente apenas dois chineses, que circularam na plateia.

²⁵ <https://peoplesbrics.org/about-the-forum/>

²⁶ <http://www.counterview.net/2016/09/accusing-brics-tncs-of-being-equally.html>

²⁷ <https://peoplesbrics.org/2016/10/07/the-new-development-banks-why-aiib-and-ndb-should-be-monitored/>

ambientais e sociais, na medida em que, como já dito, esses novos bancos multilaterais “do Sul” têm critérios flexíveis para seus desembolsos. Assim, as organizações e movimentos sociais dos BRICS precisam incidir para alterar a política do banco.

Na verdade, as posições dos movimentos e organizações sociais frente ao NDB se baseiam em duas experiências: as lutas frente a projetos financiados por bancos nacionais e regionais, e as lutas internacionais frente ao Banco Mundial. Nos casos dos projetos financiados pelos bancos nacionais de desenvolvimento dos BRICS, um relevante exemplo é a articulação em torno do BNDES no Brasil, que demandou mais transparência e responsabilização do banco por projetos com altos impactos sociais e ambientais (PINTO, 2011). No caso do Banco Mundial, há significativas lutas há décadas. Segundo Waisbich (2016), movimentos indianos mostraram, em Goa, suas experiências de resistência contra instituições financeiras e seus projetos, como o mega-projeto hidrelétrico de Narmada, na década de 1980, financiado pelo Banco Mundial.

A declaração final da “People’s Forum” denunciou as ameaças às democracias e a ascensão de forças reacionárias e imperialistas, apontando explicitamente para o *impeachment* contra o governo democraticamente eleito no Brasil. O Fórum também enfatizou a perda de direitos e deterioração das condições de trabalho nas fábricas e no campo. Os movimentos apontam que os BRICS têm buscado participar das estruturas de poder, mais do que transformá-las. Eles conclamaram os países BRICS a atentar para a crise humanitária e ambiental, e a promover justiça social, econômica e ambiental²⁸.

Reflexões Finais

O futuro dos BRICS na atual conjuntura é incerto. Os efeitos nefastos da globalização neoliberal empurraram o mundo para uma grande crise econômica no início do século XXI, cujas consequências políticas se percebem hoje. Novos partidos e movimentos de extrema-direita crescem, e personagens tragicômicos, como Donald Trump, chegam ao poder. Também nos BRICS há mudanças de governos que levaram a novos rumos da política e da economia, como com o golpe parlamentar consumado no Brasil em agosto de 2016. Curiosamente, a ascensão de Trump nos EUA e sua guinada a um relativo protecionismo

²⁸ <https://peoplesbrics.org/category/press-release/>

econômico coloca a China, sempre compreendida como um modelo diferenciado que conduziu sua economia fora dos padrões impostos pelo “Consenso de Washington”, em uma nova posição. Ela hoje perfila como defensora do mercado aberto e da globalização²⁹. Assim, a esquerda mundial se depara com a paradoxal situação de assistir ao discurso antiglobalização e livre-comércio – que, há alguns anos, moldavam as lutas transnacionais - vindo da extrema-direita, conjugado à xenofobia e ao racismo. Ao mesmo tempo, ainda não é possível encontrar nos BRICS a real alternativa para uma ordem mundial mais justa, se esses agora passarem a ser promotores do livre mercado.

Se nosso olhar partir dos Estados nacionais no seu sentido estreito, podemos observar tensões e desafios vindos dos países BRICS individualmente frente às potências tradicionais. Em termos coletivos, as pressões desses países por reformas nas instituições financeiras multilaterais e, logo, a criação de instituições próprias levaram a um relativo desconforto daqueles que estavam no controle das instâncias decisórias mundiais. Nesse caso, se olharmos para o mundo “por cima”, desde a perspectiva da disputa entre grandes poderes mundiais, podemos considerar que os BRICS buscam acumular capacidades econômicas e políticas (que, num futuro, poder-se-ia traduzir em capacidade militar) frente às potências hegemônicas. Essa leitura, se corresponde à realidade em alguns aspectos, nos parece insuficiente.

É necessário olhar para os BRICS de forma horizontal, enxergando as convergências e disputas entre esses mesmos países, com as diferenças e desigualdades entre eles. É também necessário mudar nosso ângulo para enxergá-los de forma vertical, compreendendo as relações dos BRICS com outros países e regiões do Sul global. Essas são relações de poder que, se compreendidas num quadro mais amplo de acumulação capitalista, respondem a uma lógica de disputa por recursos naturais, acesso a mercados e mão de obra cada vez mais barata e superexplorada. Adicionalmente, se olharmos para os Estados dos BRICS no seu sentido ampliado, poderemos buscar compreender as classes e forças sociais em disputa por determinados modelos de desenvolvimento. Um desafio central continua sendo a articulação de lutas sociais desde baixo: comunidades locais, camponeses e trabalhadores/as que enfrentam e resistem a grandes projetos conduzidos por corporações dos países BRICS e suas instituições financeiras, que atuam em seus territórios.

²⁹ “Xi Jinping delivers robust defense of globalization at Davos”. Financial Times, January 17th, 2017.

Apesar de os BRICS ainda serem algo distante da realidade dos movimentos sociais em cada um desses países, esse quadro pode-se alterar na medida em que as instituições controladas por países BRICS, em especial o NDB e o BAI, reforcem o mesmo modelo de desenvolvimento predatório em termos ambientais e destruidor das formas de vida e trabalho das populações em seus territórios. Em outras palavras, a solidariedade internacional e os processos de articulação e fortalecimento dos povos dos BRICS se darão nos processos de luta. É necessário lutar por um BRICS dos povos e para os povos, para que seja uma força social contra-hegemônica e anticapitalista.

Referências

BEGHIN, Nathalie. "O Novo Banco de Desenvolvimento: o tiro que saiu pela culatra?" **Carta Capital**, 17 de outubro de 2016.

BESHARATI, Neissan e ESTEVES, Paulo. "Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional". **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 37, n.1, jan./abr., 2015.

BOND, Patrick e GARCIA, Ana. Introduction, in BOND e GARCIA (Eds.). **BRICS, an anti-capitalist critique**. Johannesburg: Jacana Media, 2015.

BRICS Business Council. **Facing challenges, building confidence**". Second Annual Report 2015-2016. Disponível em http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2015/07/09/9148/BRICSRelatrioAnual.pdf

BRICS Business Council. **2013/2014 Annual Report**. Disponível em http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/07/15/6862/BRICSBusinessCouncilAnnualReportDRAFT6-11JulySignature.pdf

CENTER for Financial Accountability. **The new development banks: why AIIB and NDB should be monitored**. Briefing Paper, October 2016. Disponível em <https://peoplesbrics.org/2016/10/07/the-new-development-banks-why-aiib-and-ndb-should-be-monitored/>

CHIN, Gregory: The emerging countries and China in the G20: reshaping global economic governance. **Studia Diplomatica**. v. LXIII, n. 2-3, 2010.

COX, Robert. Social forces, states and world orders. Beyond international relations theory. **Millenium**, 1981; 10; 126.

COX, Robert. **Production, power and world order**. Social forces in the making of history. New York: Colombia University Press, 1987.

ESTEVES, Paulo, ZOCCAL, Geovana e TORRES, Gabriel. "Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas de salvaguardas socioambientais". **Pontes**. v. 12, n. 9, 2016.

FERNANDES, Luis; Garcia, Ana e Cruz, Paula. "Desenvolvimento desigual na era do conhecimento: a participação dos BRICS na produção científica e tecnológica mundial". **Contexto Internacional**. v. 37, n. 1, jan.-jun./2015

GARCIA, Ana; KATO, Karina; FONTES, Camila. **A história contada pela caça ou pelo caçador?** Perspectivas do Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: Instituto PACS, 2013.

GARCIA, Ana; KATO, Karina. "Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique". **Cadernos CRH**. Salvador, v. 29, n. 76, abril. 2016.

GARCIA, Ana; BITTENCOURT, Yasmin; DIAS, Bárbara. **BRICS na África: mais do mesmo?** Um estudo comparativo dos acordos de proteção de investimentos dos BRICS com países africanos. Rio de Janeiro: Instituto PACS, 2016. Disponível em www.pacs.org.br/files/2016/11/Publicacao-Africa-BRICS-PT_BR.pdf

GRAMSCI. **Selections from the Prison's Notebooks**. Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers, 2008 (1971).

HERNANDEZ ZUBIZARRETA, J. **Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos**. Historia de una asimetría normativa. Hegoa y OMAL. Bilbao, 2009.

KIELY, Ray. **The BRICS, U.S. 'decline' and Global Transformations**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

LOPES, Bárbara; NASCIMENTO, Daniele e VADELL, Javier. "FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana". **Carta Internacional**. Vol. 8, n. 2, jul.-dez. 2013.

PATRICK, Stewart: "**Irresponsible stakeholders?** The difficulty of integrating rising powers". *Foreign Affairs*, November/December, 2010, p. 44-53.

PINTO, João Roberto Lopes. "BNDES tem discurso verde e prática cinza" (entrevista). **Revista IHU on-line**, São Leopoldo, 28 de out. de 2011.

PRASHAD, Vijay. "Neoliberalism with Southern Characteristics. The rise of the BRICS". **Rosa Luxemburg Foundation – New York Office**. May, 2013.

TOUSSAINT, Eric. "**Debt and the international context in the South and in the North from 2000 to 2014**". Nov. 21, 2014. Disponível em <http://www.cadtm.org/Debt-and-the-international-context>

UNCTAD. **World Investment Report 2016**. Investor nationality: policy challenges. Key messages and overview. Disponível em http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_Overview_en.pdf

WAISBICH, Laura. "**Diverse voices: civil society at the 8th BRICS Summit**". Dec. 9, 2016, in <http://sxpolitics.org/diverse-voices-a-brief-account-on-the-civil-society-spaces-at-the-margins-of-the-8th-brics-summit-in-india/16206>.

Abstract

Emerging from international conferences at the beginning of this century, the BRICS gained political and economic importance after the global crisis of 2008, when they came to be seen as an alternative pole to US and European hegemony. In this article, however, the supposed role of BRICS against the hegemonic is questioned. In political terms, his project does not come from confrontation, but rather from claiming

"a place at the table" with the western powers. Finally, they seek a place appropriate to their economic dimension in instances of global governance. In any case, initiatives such as the creation of the New Development Bank and a differentiated international cooperation policy represent points of contention between the BRICS and the traditional power poles. But this is far from a real alternative to a fairer world order. Moreover, there are not only convergences between member countries. The very relations between the BRICS and themselves with other countries of the global South are part of a broader framework of capitalist accumulation and respond to a logic of dispute over natural resources, access to markets, and cheap labor. For that reason, a central challenge continues to be the articulation of social struggles of subordinates: peasants and workers who face and resist in their territories large projects carried out by BRICS corporations and their financial institutions.

Keywords: International relations. Geopolitics. World hegemony.