

---

# A Grande Estratégia Chinesa e os BRICS\*

Haibin Niu\*\*

**A** maioria dos acadêmicos chineses acredita que o atual sistema internacional é caracterizado por uma era voltada para a paz e o desenvolvimento, pela globalização, pela ascensão de atores não estatais e por uma ordem mundial institucionalizada e dominada pelas potências ocidentais. A prioridade das grandes potências nesse sistema internacional transicional não é a sobrevivência, mas o desenvolvimento sustentável e uma concepção abrangente de segurança. De acordo com essa perspectiva, a China defende uma posição equilibrada entre o papel da política de poder e da institucionalização nos assuntos internacionais.

---

\* Artigo recebido em 1º de junho de 2013 e aprovado para publicação em 1º de outubro de 2013. Traduzido por Paulo Henrique Chamon. E-mail: paulochamon@gmail.com.

\*\* Doutor em Relações Internacionais pela School of International Relations and Public Affairs (Fudan University, Xangai), diretor adjunto no Institute for International Strategic Studies, do Shanghai Institutes for International Studies (SIIS), e pesquisador do Center for American Studies do SIIS. E-mail: haibinniu@gmail.com.

---

CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, janeiro/junho 2013, p. 197-229.

197

Assim, em sua busca pelo status de grande potência, o país age para se integrar de forma abrangente no sistema internacional. O mundo, por sua vez, testemunhou a transição chinesa de um Estado revolucionário excluído do sistema para um membro responsável do sistema internacional desde 1978. Com seu crescente poder nacional e sua influência externa em expansão, a China define seu interesse nacional de forma ampla, defendendo uma estratégia que promova o desenvolvimento comum e a segurança mundial, ao invés de apenas criar um ambiente favorável ao seu próprio desenvolvimento. Assim, tenta construir uma imagem internacional responsável, construtiva e previsível.

A estratégia chinesa tem sido bem-sucedida em um conjunto de dimensões. Do ponto de vista econômico, a China representa hoje a segunda maior economia do planeta e o maior parceiro comercial do resto do mundo. Do ponto de vista internacional, é um ator central em praticamente todas as principais temáticas da política internacional contemporânea. Todavia, ainda encontra dificuldade em lidar com novos e antigos desafios relacionados ao seu status internacional em ascensão.

O país enfrenta o dilema da transição de poder e precisa tranquilizar o resto do mundo de que sua ascensão é pacífica e não irá ameaçar os interesses de seus parceiros, notadamente diante da crescente desconfiança por parte de seus vizinhos e das potências já estabelecidas. As contribuições da China para os valores da sociedade internacional ainda não são claras; no longo prazo, o objetivo central da grande estratégia chinesa é de ser uma potência sustentável sem grandes guerras nem guerras frias duráveis. Isso significa que a China será bem-sucedida em se tornar uma potência mundial e que manterá tal status internacional por um longo período de tempo. Para tal, precisa construir tanto interesses quanto valores compartilhados baseados em seu poder abrangente, seus interesses nacionais amplos, sua concepção de multilateralismo e sua capacidade de inovação.

## **A identidade transicional da China e sua crescente responsabilidade**

De forma similar à transformação econômica chinesa de um país pobre e em desenvolvimento em uma economia emergente, a política externa do país vem deixando de lado seus ares de Estado fraco e assumindo aspectos de potência emergente. Nesse sentido, a atuação exterior da China precisa ser mais ativa – até mesmo proativa – na política mundial, de modo a lidar com múltiplos desafios. Enquanto potência emergente, precisa atuar para tranquilizar outros com relação a suas intenções, especialmente quando as potências estabelecidas a tratam como um desafiador da ordem vigente.

O rápido crescimento econômico da China transformou o país em importador global e investidor em recursos naturais e em setores avançados de economias desenvolvidas – o que chegou a ser considerado uma questão de segurança nacional por alguns. Acompanhando seu status de potência emergente e seus fortes laços econômicos com o mundo desenvolvido, espera-se que a China assuma mais responsabilidade em questões internacionais, o que pode vir a sobrecarregar o país. Ainda que permaneça importante criar e manter um ambiente estável e favorável para seu programa de modernização doméstica, é crescentemente difícil para a política externa chinesa ignorar as implicações globais multidimensionais de sua rápida ascensão. Ainda assim, a China está aprendendo a ter um papel mais construtivo nos assuntos mundiais de modo que sua ascensão possa ser acomodada pela comunidade internacional.

A ascensão chinesa ocorreu em uma ordem global dominada pelo Ocidente e liderada pelos Estados Unidos, levando o país a assumir um papel de membro construtivo e responsável do sistema ao invés de buscar a substituição deste por outro. A China beneficiou-se da ordem liderada pelos EUA ao se afiliar às suas principais instituições

internacionais, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC). A natureza aberta do sistema internacional também possibilitou o desenvolvimento do país, hoje não apenas a segunda maior economia mundial, possuindo a maior reserva de divisas estrangeiras, como também o destino de numerosas empresas estrangeiras, a maioria das quais oriundas do mundo desenvolvido. Nesse sentido, a China tem hoje fortes laços econômicos com o mundo e, especialmente, com os Estados Unidos. Os líderes chineses, por sua vez, aceitaram que operam em uma ordem unipolar e tomaram a decisão de não buscar negociar posições que os EUA considerariam como seriamente prejudiciais a seus interesses (JISI, 2005).

Assim, a China aceitou parcialmente para si o conceito estadunidense de “parte responsável” (*responsible stakeholder*) com uma definição adicional de ser simultaneamente um parceiro cooperativo e construtivo. Em outras palavras, o país aceitou o papel de parte responsável, porém a partir de sua própria releitura do conceito. Nesse âmbito, vale ressaltar que a China rejeita o conceito de G2 – Estados Unidos e China como um grupo voltado a gerir o sistema internacional – em prol da ideia de C2, significando que ambos os países devem coordenar-se quando lidando com questões mundiais. Finalmente, a China valoriza sobremaneira o multilateralismo em sua ascensão pacífica. Em vista dessa apresentação, pode-se dizer que a grande estratégia chinesa se baseia em frustrar qualquer tentativa de interromper seus objetivos domésticos e construir e fortalecer seus laços regionais e globais.

A evolução das normas da sociedade internacional tem um importante impacto sobre as características das grandes potências. Ser uma grande potência nunca envolveu apenas poder material e militar, mas também legitimidade e autoridade (HURRELL, 2006, p. 4). Por um lado, a estratégia pragmática chinesa de agnosticismo ideológico encontrou diversos desafios em um mundo normativo; por outro, o país busca ser visto como uma potência responsável e legítima. Nesse

sentido, as lideranças chinesas investem pesadamente na construção de uma imagem de potência pacífica e responsável por meio da promoção dos novos conceitos de “ascensão e desenvolvimento pacíficos” e “mundo de harmonia” e de uma atuação construtiva nos assuntos mundiais. Se a sociedade internacional é uma rede, a China busca se enredar em seus próprios acordos. Simultaneamente, a percepção chinesa das instituições internacionais tem mudado com sua crescente participação nas mesmas. Com efeito, o país reconheceu que tal participação influencia positivamente a legitimidade de sua ascensão, uma vez que todos os membros da sociedade internacional, inclusive os mais poderosos, devem aceitar restrições institucionais.

A responsabilidade internacional é uma questão que toca a todos os países. Nesse sentido, as crescentes contribuições da China para a paz e para o desenvolvimento mundial superaram a ideia de “ameaça chinesa”. Com efeito, a opinião mundial predominante hoje espera que a China venha a carregar um fardo cada vez maior: a emergência chinesa trouxe consigo expectativas de comportamento responsável em uma ampla gama de temáticas internacionais, tornando mais difícil ao país administrar sua relação com o mundo. Tal expectativa externa, ao lado dos desejos internos por maior status internacional, demanda uma resposta em termos da diplomacia chinesa. Nesse contexto, a China utiliza de forma cautelosa sua influência sobre a Coreia do Norte, o Irã, o Sudão e Mianmar, indicando transformações em sua concepção de soberania e na promoção de sua imagem internacional. De fato, pode-se afirmar que a China não deseja ser vista como defensora de regimes autoritários responsáveis por sofrimento humano.

Em termos gerais, acadêmicos chineses lidam melhor com discussões sobre a “responsabilidade chinesa” do que com teorias acerca do “colapso chinês” ou da “ameaça chinesa”. Discussões sobre a responsabilidade internacional da China refletem um desejo por traçar um guia para o futuro papel global do país. Com efeito, diante das

profundas transformações contemporâneas, acadêmicos chineses são prudentes com relação à possibilidade de agendas secretas que busquem ocidentalizar a China, enganar a diplomacia chinesa ou pedir ao país que assuma custos da governança global que ultrapassem suas capacidades. Outros, porém, defendem uma perspectiva mais positiva. Para estes, o conceito de “parte responsável” deve ser entendido como um resultado lógico do ressurgimento da China no cenário internacional, contexto no qual a cooperação e assistência do país se tornam necessários no enfrentamento de problemas globais.

Nesse sentido, desde a crise financeira asiática de 1997, avanços foram conquistados no sentido de habilitar a China a agir como uma grande potência responsável em termos de sua capacidade militar, política externa transparente, participação entusiástica na oferta de bens públicos globais, envolvimento na resolução de questões internacionais sensíveis e promoção da cooperação regional. Não obstante, obstáculos continuam existindo, notadamente diante da multiplicação de incertezas no engajamento com alguns países vizinhos, assim como com os Estados Unidos, em função da expansão do nacionalismo e dos déficits de governança neste país. Em suma, a atual opção estratégica chinesa por uma política externa baseada na discricção vem se tornando controversa à luz do status global ascendente do país, levando à reconsideração de suas responsabilidades no cenário global por meio da combinação de seus interesses nacionais com suas obrigações internacionais (HAIBIN, 2007).

De forma similar a outras economias emergentes, a China ainda enfrenta muitos desafios, tanto internacionais quanto domésticos. Do ponto de vista econômico, o país vem se transformando de exportador proeminente em investidor emergente. O governo chinês, por sua vez, tem desenvolvido uma visão estratégica no âmbito da revisão de seus interesses nacionais em um contexto global, combinando objetivos diplomáticos e de segurança com metas econômicas. Nesse sentido, se, por um lado, a China vem tentando abertamente – e com o

apoio de outros países emergentes – discutir e reformar algumas das regras e instituições internacionais, especialmente nas áreas de comércio e finanças, por outro, enquanto país em desenvolvimento com uma população de 1,3 bilhão de pessoas, precisa manter sua taxa de crescimento econômico em nível capaz de lidar com as pressões sobre o emprego.

A economia voltada às exportações e aos investimentos deixou o país bastante vulnerável a distúrbios internacionais, tais como a crise financeira do mundo desenvolvido iniciada em 2008. Assim, a China precisa construir um mercado consumidor doméstico mais robusto e avançar na direção de uma economia mais sustentável e de baixo teor de carbono. Tal tensão revela como o país, enquanto potência mundial emergente, possui uma abordagem e prioridades próprias na transformação do atual sistema internacional.

### **Reexaminando a relação da China com o G8**

Como acomodar a China no atual sistema internacional e quais serão as implicações da sua ascensão são temas amplamente debatidos nos estudos internacionais hoje. Enquanto muitos observadores, entre os quais John Mearsheimer, acreditam que o país irá ameaçar a ordem internacional liderada pelos Estados Unidos, John Ikenberry argumenta que uma transição EUA-China pode ser muito diferente das transições passadas, uma vez que a China faz frente a um ordenamento internacional fundamentalmente distinto daquele enfrentado pelas potências revisionistas passadas. Com efeito, a China não se defronta apenas com os Estados Unidos, mas com um sistema aberto, integrado e baseado em regras centrado no Ocidente e com fundações políticas amplas e profundas (IKENBERRY, 2008). Conquanto a natureza dos regimes domésticos das potências revisionistas e o seu grau de insatisfação com a antiga ordem sejam fundamentais, é a natureza da ordem internacional que molda a escolha da potência emergente en-

tre desafiar tal ordem ou integrar-se a ela. Podemos entender esse argumento ao examinar as atitudes da China com relação ao G8.

A China tem plena consciência das limitações do G8 em lidar com questões globais contemporâneas como mudanças climáticas, desenvolvimento e economia mundial. A China foi convidada a participar do diálogo do encontro anual do grupo, o que representa uma mudança significativa na percepção da importância de seu papel global, notadamente quando comparado ao seu pleito ao status de membro da Organização Mundial do Comércio. No longo prazo, a China gostaria de se juntar ao clube de elite internacional. Para tal, precisa de uma plataforma diplomática mais ampla a fim de definir agendas para instituições internacionais. Dada a dificuldade em gerir sua própria economia em um contexto global, uma plataforma de desenho de políticas mais ampla é igualmente necessária para que a China possa agir coordenadamente com outros atores. Contudo, o país prefere unir-se ao G8 ao lado de outras economias emergentes, o que tornaria sua participação mais representativa.

Ademais, a China tem consciência de que maior participação também implica maiores responsabilidades. Por isso, e tendo aprendido com o exemplo controverso da Rússia no G8, segue seu próprio ritmo e escolhas em seu processo de acesso às instituições internacionais. Com efeito, acredita poder atingir seu objetivo ao menos parcialmente por meio da cooperação com outras economias emergentes ou do diálogo bilateral, tal como o Diálogo Econômico e Estratégico China-EUA. Nesse sentido, a China vem enfatizando o diálogo entre o G8 e os maiores países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que fortalece seus laços de cooperação com estes. Tal conjunto de movimentos é possível pelas transformações do papel do G8 no cenário internacional: com o fim da Guerra Fria, o agrupamento tornou-se gradativamente uma plataforma para a discussão de importantes temas globais, tendo seu caráter ideológico mitigado. Assim, se, no curto prazo, a opção chinesa é por manter uma relação aberta



com o G8, no longo prazo, a escolha estratégica é de adesão ao clube. Todavia, é importante destacar que, com o estabelecimento das cúpulas de chefes de Estado dos países BRICS e do G20 como a principal plataforma para a gestão da economia global, a influência internacional do G8 e, com isso, sua atração para a China, diminuiu substancialmente. Com efeito, a hesitação chinesa em tornar-se um membro do G8 reflete sua identidade enquanto país em desenvolvimento e potência emergente.

### **De economias emergentes a potências emergentes**

Há muitas economias emergentes, mas poucas potências emergentes. Traduzir poder econômico em influência internacional – transformando o modo de pensar e agir de outros ou contribuindo para o fornecimento de bens públicos internacionais – é um processo longo e difícil. Conquanto ainda seja mais um processo do que um fato consumado, a transformação dos BRICS de um conceito econômico em um conceito geopolítico representa tal processo. Dada sua importância econômica em expansão e sua diplomacia crescentemente ativa, diversas potências emergentes estão gradualmente ganhando influência sobre o processo de tomada de decisão internacional. Quando falo em potências emergentes, faço referência aos membros dos países BRICS, ou seja, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Há três elementos necessários para um país se tornar uma potência emergente: poder econômico, diplomacia ativa e ambição global.

No âmbito do poder econômico, China e Brasil são, respectivamente, a segunda e a sexta maiores economias do mundo, o restante dos BRICS também possuindo grande potencial econômico. Do ponto de vista da diplomacia ativa, potências emergentes estão se envolvendo mais ativamente em questões internacionais para além de suas regiões. Individualmente, algumas têm tido papel importante em diver-

sas crises internacionais, tais como a questão nuclear na Coreia do Norte e no Irã, as operações de paz no Haiti, o golpe de Estado em Honduras e a questão sudanesa. Coletivamente, os agrupamentos BASIC e IBAS são atores conhecidos nas discussões sobre mudança climática, segurança internacional e desenvolvimento. Quando se fala em ambição global, os membros dos BRICS, exceto China e Rússia, são importantes candidatos a assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Em suma, todos os países BRICS assumiram uma estratégia de desenvolvimento voltada à integração na economia global com uma forte base regional. Sem tal dimensão global, economias emergentes não podem ser tratadas como potências emergentes.

As potências emergentes em geral enfrentam os seguintes desafios.

Em primeiro lugar, com a exceção da Rússia, as potências emergentes encaram sua primeira atuação enquanto atores globais. As predominâncias chinesa e indiana anteriores exerceram-se fundamentalmente no Leste asiático em uma era que precedeu o sistema moderno baseado na soberania estatal. A influência de Brasil e África do Sul, por sua vez, sempre foi limitada ao âmbito regional. Em nenhum caso há um significativo apoio regional para as ambições globais desses países. Ademais, os debates domésticos sobre seu papel global estão apenas emergindo, sem que haja teorias de RI maduras para informá-los.

Em segundo lugar, as potências emergentes não são potências globais plenas devido ao seu fraco poder normativo e militar. A maior parte de sua influência internacional vem de seu poder econômico. Com a expansão de seu alcance global, as potências emergentes precisam aumentar tanto seu *soft power* quanto seu *hard power* de modo a preservar seus interesses no exterior. Ademais, enquanto países em desenvolvimento, todas as potências emergentes enfrentam impor-

tantes desafios internos ligados ao seu desenvolvimento doméstico, fazendo delas potências voltadas para dentro.

Em terceiro lugar, a cooperação entre as potências emergentes está apenas começando, resultando em um grupo ainda fraco e diversificado. De modo geral, os BRICS não são tratados como um agrupamento unificado devido à sua diversidade interna e à falta de confiança mútua entre seus membros. Assim, a importância dos BRICS não é baseada na qualidade de suas relações internas, mas na importância individual de seus membros. Assim, o agrupamento volta-se principalmente à agenda comum de desenvolvimento externo em detrimento da resolução de suas diferenças internas.

Em quarto lugar, potências emergentes vêm sendo tratadas como potências estabelecidas pela comunidade internacional na temática da governança global. Com efeito, houve um aumento substancial nas expectativas internacionais de aceitação de responsabilidades por parte das potências emergentes no que diz respeito à crise da dívida na Europa e às mudanças climáticas, notadamente diante das dificuldades enfrentadas por Estados Unidos e União Europeia nesse âmbito.

### **Potências emergentes: competição ou cooperação com a China?**

De modo geral, a China assume uma posição muito positiva no que diz respeito à cooperação entre as potências emergentes. Ao agir como membro desse grupo, o país pode aproveitar-se das oportunidades de desenvolvimento dos demais países, reduzindo assim a pressão internacional sobre sua posição como principal potência ascendente. Para levar a termo essa estratégia, porém, o país precisa trabalhar em prol de um BRICS forte e unificado, enquanto mantém o agrupamento uma entidade aceitável para o resto do mundo.

As principais oportunidades para a China são as seguintes.

Primeiro, tratando-se de parceiros com pensamentos semelhantes, a cooperação entre os países BRICS pode ajudar a China a aumentar a voz das potências emergentes dentro do atual sistema internacional e, assim, aumentar a capacidade de negociação com as potências vigentes acerca das responsabilidades internacionais a serem assumidas. Assim, a China vem trabalhando ao lado de outras potências emergentes em agrupamentos como o BRICS, o BASIC e o G20 para promover a reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial e redesenhar o processo de negociação das conferências sobre mudanças climáticas. Nesse sentido, as potências emergentes assumem posições similares à chinesa no âmbito das questões referentes à governança global, à reforma das instituições internacionais e ao futuro da ordem internacional.

Segundo, diante da atual queda na situação econômica internacional, a parceria intra-BRICS pode ajudar a China a explorar e aprofundar a cooperação econômica entre as potências emergentes. Relações econômicas mais próximas entre potências emergentes serão úteis na construção de uma economia mundial robusta e equilibrada. Nesse sentido, a China é o maior parceiro comercial de todas as potências emergentes, havendo ainda grande espaço para desenvolvimentos futuros, dado que o volume de trocas comerciais ainda é baixo. A proposta de ampliar o uso de suas moedas nacionais dentro de países-membros em transações comerciais permitiria, ademais, acelerar a internacionalização do *renminbi*. Após Hong Kong, Londres e Taiwan, a China busca novos centros para transações em *renminbi* nas potências emergentes. Da mesma forma, estas poderiam se apoiar mutuamente nos seus esforços de construir seus próprios centros financeiros regionais. Outro fator que precisa ser mencionado é que os países-membros do BRICS têm uma visão liberal e aberta sobre a economia mundial.

Terceiro, com seus interesses globais em expansão, a China precisa que seus parceiros dentro do BRICS mantenham a paz, a estabilidade e a prosperidade em suas regiões. A China está crescendo na direção de se tornar um ator global com interesses em todas as regiões do mundo. Todas as potências emergentes, por sua vez, são líderes regionais em suas respectivas regiões ou sub-regiões. Nesse sentido, a Rússia é uma parceira-chave para a China na Organização para Cooperação de Xangai (OCX, conhecido também pela sigla em inglês, SCO); a Índia permanece uma influência dominante no Sul da Ásia; o Brasil aceita o envolvimento da China na maior parte das organizações regionais; e o convite chinês à inclusão da África do Sul no BRICS foi amplamente visto como um reflexo dos interesses do país no continente africano. Assim, é indispensável que a China se coordene e coopere com potências emergentes para preservar seus interesses nessas regiões.

Todavia, há muitos desafios à cooperação chinesa com os países BRICS.

Em primeiro lugar, dada a diferença de interesses entre os membros do BRICS, a China pode apenas avançar interesses comuns nos âmbitos regionais e global, não conseguindo investir na resolução dos obstáculos entre ela e seus parceiros emergentes. Com efeito, a China enfrenta o desafio de assumir um papel de liderança na promoção de uma cooperação mais substancial dentro do agrupamento. Nesse sentido, questões ligadas ao câmbio e ao perigo do comércio chinês para a industrialização de seus parceiros têm sido problemas centrais para o Brasil e a Índia. Da mesma forma, faz-se necessário um apoio mais substancial de China e Rússia ao pleito do IBAS por assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU.

Em segundo lugar, a China precisa cooperar com os demais membros do BRICS visando constituir valores compartilhados e instituições mais coerentes. Ao contrário do G7, o BRICS precisa construir seus

próprios laços normativos e institucionais. Diante dos desafios ligados à definição de agenda, à ampliação de seus membros e ao aprimoramento dos fundamentos de sua cooperação, uma abordagem pragmática e cooperativa faz-se necessária. No mesmo âmbito, a gestão da coexistência de diferentes agrupamentos é também um desafio: o BRICS precisa integrar-se com outros semelhantes, tais como o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) etc.

Em terceiro lugar, a China precisa constituir o BRICS como uma força progressiva e cooperativa internacional, uma vez que muitos dos membros do agrupamento hesitam em assumir a posição de parte interessada na ordem ocidental. Imagens importam. Se o BRICS for entendido como uma força retrógrada pela comunidade internacional, isso afetará negativamente a imagem e a estratégia chinesa. Assim, os membros do BRICS precisam oferecer mais bens públicos globais e liderança no âmbito de questões como desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas e desenvolvimento internacional. Para tal, o primeiro e mais importante passo é criar exemplos no âmbito doméstico, enquanto o desempenho internacional nessas áreas atrai a crescente atenção dos países em desenvolvimento. Da mesma forma, é fundamental o diálogo com as potências estabelecidas, de modo a manter um espírito de cooperação para o mundo.

Em quarto lugar, a vontade política e o consenso acerca do tratamento mútuo como atores globais emergentes são fracos entre as potências emergentes. O foco dos especialistas nas grandes potências ainda privilegia o tratamento das potências tradicionais – em detrimento dos Estados emergentes – como os atores globais relevantes na China. A cooperação com os EUA continua sendo a prioridade da política externa chinesa, o foco na cooperação com potências emergentes permanecendo um tema muito novo. Com efeito, a maior parte dessas se entende como beneficiárias do atual sistema internacional e busca manter boas relações com as potências tradicionais, notada-

mente os Estados Unidos. Assim, é preciso tempo para que as potências emergentes comecem a tratar a si mesmas com o mesmo grau de importância e estratégia com o qual tratam os Estados Unidos.

### **Potências emergentes e o futuro da ordem internacional**

Ao fortalecerem os laços que as conectam entre si e, assim, afrouxarem os laços que as conectam ao sistema internacional centrado no Ocidente, as potências emergentes estão construindo um sistema alternativo de política internacional cujo desfecho não é nem o conflito nem a assimilação pelo Ocidente (BARMA et al., 2007). Esse novo mundo depende da rápida intensificação da conectividade do mundo em desenvolvimento, com suas próprias regras, instituições e elementos de poder. Segundo Tom Wheeler, especialista em política externa no South African Institute of International Affairs, o fórum trilateral de diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi criado em 2003 com o objetivo de promover a aproximação entre nações em desenvolvimento, ou o Sul, que permaneciam ausentes até então (BOBB, 2007). Tal aproximação, acrescenta o autor, não visa minar as relações com o Norte, mas complementá-las, tendo temas e abordagens comuns às questões globais. Todavia, o elemento central que não pode ser negligenciado na construção de tal fórum é a frustração compartilhada entre seus membros acerca da predominância das nações desenvolvidas em diversos aspectos da política mundial.

A despeito das várias diferenças internas e da capacidade limitada de influenciar a política internacional, as potências emergentes estão tentando estabelecer certo poder de grupo visando aumentar seu poder de negociação e levar as potências estabelecidas a dividirem a formulação da agenda global. Nesse âmbito, o IBAS ainda representa um fórum fraco, notadamente devido à falta de participação de China e Rússia nas questões relativas ao Conselho de Segurança da

ONU. Contudo, há diversos valores comuns entre as potências emergentes, a participação do Estado na gestão da economia sendo a ideologia dominante, dada sua resistência a um ordenamento internacional que pressione a configuração de políticas domésticas. Nesse sentido, a preferência compartilhada por Estados fortes torna as economias emergentes mais vestfalianas que suas contrapartes vigentes.

O recente grupo BRIC é uma demonstração de tal esforço de ampliação da influência das economias emergentes na ordem internacional. O termo “países BRIC” – Brasil, Rússia, Índia e China – foi originalmente criado em 2001, por um relatório da Goldman Sachs, como uma indicação de oportunidades de investimento. Desde seu primeiro encontro de primeiros-ministros em maio de 2008, o agrupamento vem tornando-se mais abrangente em suas temáticas. Com efeito, a agenda de tal encontro era verdadeiramente global, envolvendo temas como a crise alimentar global, o intervencionismo e a reforma da ONU. O pleito era por um sistema mais democrático onde economias emergentes pudessem ter um papel mais importante e no qual as potências estabelecidas estariam sujeitas às mesmas regras aplicadas aos demais países. Conforme a primeira declaração conjunta das economias com mais rápido crescimento do mundo, os BRIC têm muitos interesses em comum no mundo globalizado e compartilham visões sobre como construir um mundo mais democrático, justo e estável.

De acordo com alguns comentadores europeus, é a Rússia, membro do G8, que assume o papel de liderança nessa iniciativa. Todavia, no presente momento, tal cooperação é ainda embrionária e não foi capaz de propor alternativas às políticas ocidentais. Nesse sentido, um elemento importante fomentando a cooperação entre as economias emergentes é a tentativa de exercer *soft balancing* sobre as políticas hegemônicas. De fato, perspectivas de contra-hegemonia inscrevem-se em grande parte nos futuros desenvolvimentos das estruturas estatais no Terceiro Mundo (COX, 1996, p. 115). A despeito de seu



elemento de *soft-balancing* à hegemonia, é difícil representar um sistema internacional alternativo seja ao G8 ou às potências emergentes.

O atual fortalecimento dos países em desenvolvimento não implica que estes não precisem mais de seus ganhos de exportação, investimentos externos e empréstimos e remessas da América do Norte, da Europa e do Japão. Contrapondo-se à importância do reconhecimento internacional, encontra-se a problemática das relações regionais dos Estados do IBAS e, concorrentemente, o fraco apoio doméstico para a iniciativa (ALDEN; VIEIRA, 2005, p. 1.091). Com efeito, a comunidade empresarial tem fortes laços com seus mercados tradicionais. Até mesmo na cooperação entre as economias emergentes, os benefícios econômicos são considerados mais importantes do que outros fatores. Mesmo que o comércio entre esses países provavelmente vá continuar crescendo rapidamente, eles ainda precisam fazer importantes sacrifícios domésticos de modo a tornar o comércio interno menos competitivo para aumentar a competitividade externa. Como a maior parte desses países enfrenta problemas internos relacionados à pobreza e ainda conta pesadamente com os mercados de países desenvolvidos, é improvável que alcancem altos níveis de comércio interno no futuro próximo.

São três os elementos constitutivos da relação entre as potências emergentes e o atual sistema internacional.

Em primeiro lugar, bens públicos, reforma institucional e um espírito cooperativo e pragmático. Com a expansão e ampliação de seu poder, os países BRICS definitivamente terão a capacidade de contribuir mais substancialmente para o fornecimento de bens públicos globais. Essa não é apenas uma expectativa da comunidade internacional no intuito de lidar com importantes desafios globais, mas também o interesse dos próprios países BRICS no intuito de proteger seus interesses globais em expansão. Para fornecer tais bens, o agrupamento

atuará principalmente por meio de instituições internacionais vigentes, tais como as Nações Unidas e o FMI, instituições estas que permanecem dominadas por interesses e normas das potências ocidentais. Acomodar potências emergentes no sistema demandará um processo de adaptação mútua gradual, cuja chave será um espírito cooperativo e uma abordagem pragmática, em detrimento de jogos de soma zero e lógicas de bloco.

Em segundo lugar, o BRICS irá remodelar o atual sistema internacional, ao invés de unir suas forças para derrubá-lo. Como a estrutura de governança global vigente foi criada e liderada pelas potências ocidentais, as potências emergentes usarão sua influência coletiva para moldar o sistema de modo que venha a expressar também seus interesses. O que esses países buscam coletivamente é uma nova ordem política e econômica internacional que seja construída a partir dos princípios de multipolaridade, justiça, equidade e democracia. Nesse contexto, o grupo BRICS não visa balancear as potências ocidentais estabelecidas, mas sim estabelecer uma interação mais efetiva ou igualitária com elas de modo a construir uma ordem mundial melhor para a humanidade.

Em terceiro lugar, conquanto, para o BRICS, assumir um papel mais proativo na governança global não seja tarefa fácil – tendo em vista seus imensos desafios de desenvolvimento interno e as diferenças de abordagem com relação aos países ocidentais no que tange a importantes questões globais –, resultados mais visíveis estão em vias de se consolidar. Alguns desses resultados já foram obtidos no âmbito da reforma do sistema financeiro internacional. A inclusão da África do Sul introduzirá mais dinamismo na cooperação internacional para o desenvolvimento, especialmente para o continente africano. A Cúpula do BRICS de Nova Délhi, realizada em 2012, começou as discussões sobre um banco de desenvolvimento que terá importantes implicações na atual agenda do desenvolvimento internacional. No âmbito da segurança, por sua vez, os países BRICS adquirirão um pa-

pel mais importante com a reforma do Conselho de Segurança da ONU.

### **Os BRICS na governança global: uma força progressiva?**

Em função da sua rápida expansão econômica e sua diplomacia crescentemente ativa, os países BRICS têm gradualmente ganhado influência sobre o processo de tomada de decisão internacional. Gerir a influência dessas potências emergentes e reformar as instituições globais será uma questão decisiva para a eficiência do futuro sistema de governança global. Os EUA e a Europa deveriam transferir direitos e prerrogativas para as potências emergentes em troca de uma maior contribuição para os recursos financeiros do FMI. De fato, diante da crescente difusão do poder global, toda e qualquer reforma das instituições internacionais se revela impossível na ausência de cooperação entre potências estabelecidas e emergentes.

### ***A manutenção da paz da ONU e a responsabilidade de proteger***

Todos os países BRICS são membros-chaves das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacional. Tanto China quanto Rússia são membros permanentes do Conselho de Segurança e outros membros do agrupamento são comumente eleitos membros não permanentes; em 2011, todos os países BRICS se encontravam no Conselho. A maior parte dos países do agrupamento contribuiu significativamente para as operações de manutenção da paz da ONU, fornecendo tropas e treinamento e votando a favor de mandatos de apoio às operações. Ademais, os membros do BRICS consideram a ONU a instituição mais legítima para adotar ações coletivas a fim de manter

e restaurar a paz, tais como envio preventivo de tropas e construção da paz pós-conflito. Todos eles querem que a ONU tenha um papel central na paz e na segurança internacional, temáticas que hoje ultrapassam a questão dos conflitos interestatais e incluem turbulências domésticas, pandemias globais, terrorismo transnacional e proliferação de armas de destruição em massa. Tendo em vista a importância da ONU em lidar com questões de segurança internacional, o BRICS busca um maior papel no âmbito das Nações Unidas, seja por meio de maiores contribuições em recursos ou da promoção da reforma do Conselho de Segurança.

A maior parte dos membros do BRICS age, sob mandato da ONU, em prol da manutenção da paz, atitude que pode ajudar as potências emergentes a assumirem suas responsabilidades internacionais, assim como a praticarem operações militares ultramarinas com suas tropas. Nesse âmbito, os tomadores de decisão brasileiros consideraram as operações de manutenção da paz parte do preço que o país deve pagar para ser parte do grupo de nações que estabelecem as regras do jogo, o que levou o país a enviar tropas para metade das cerca de sessenta operações realizadas pela ONU desde 1948 (BRAZIL..., 2010).

A Índia, por sua vez, contribui com aproximadamente 100 mil militares e participou de mais de quarenta missões,<sup>1</sup> além de fornecer comandantes para as Forças de Paz da ONU e treinar oficiais de diferentes países. Atualmente, até mesmo os compromissos internacionais da China com a manutenção da paz cobrem o globo, o que representa uma diferença significativa com relação à indisposição chinesa em apoiar toda e qualquer missão de paz durante a década de 1970 (LING, 2007, p. 47).

Sob a liderança de Thabo Mbeki, a África do Sul crescentemente comprometeu suas Forças Armadas com operações de paz no continente, sendo hoje um dos maiores contribuintes aos esforços de ma-

nutenção da paz da ONU na África. A expansão desse novo papel do país no continente foi apontada em 2009 pelo ministro da Defesa e dos Veteranos Militares como um dos mais importantes desafios da Presidência de Jacob Zuma (NIBISHAKA, 2011).

Finalmente, a Rússia contribuiu com US\$ 22 milhões para as operações de paz da ONU no Líbano, na Costa do Marfim e em Darfur.<sup>2</sup> A falta de financiamentos é um dos maiores desafios para a ação coletiva da ONU, de modo que, diante da queda de contribuições financeiras e militares por parte do G7 – notadamente em função das restrições orçamentárias decorrentes da crise financeira mundial –, os recursos humanos e financeiros oriundos dos países BRICS vêm tornando-se cada vez mais importantes para a instituição.

As operações de Manutenção de Paz da ONU têm enfrentado maior complexidade conforme os conflitos internos aumentam. Com efeito, as turbulências internas no continente africano, manifestando-se em violentas rebeliões armadas entre o governo e a oposição ou grupos militares, criam um dilema ao redor do conceito de soberania dos BRICS, especialmente quando crises humanitárias exigem intervenção externa. A atitude dos BRICS em relação ao conceito de “responsabilidade de proteger” é um elemento fundamental para avaliar seu comprometimento com operações de manutenção da paz.

A responsabilidade de proteger, como foi adotada pelos Estados-membros da ONU em 2005, estabelece que cada Estado tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. No caso de um Estado não poder – ou deliberadamente não querer – assumir tal responsabilidade, a comunidade internacional tem o dever de intervir e, como último recurso, o Conselho de Segurança pode autorizar uma intervenção coercitiva. Em geral, os BRICS mostraram-se hesitantes em votar a favor de ações militares no CSNU. Essa precaução pode ser explicada pelo seu histórico de vítimas de intervenções externas,

histórico este que resultou em interpretações rígidas do princípio de soberania. Nesse sentido, as recentes votações sobre a Líbia e a Síria refletem a preocupação do BRICS de que a legitimidade das resoluções do Conselho de Segurança da ONU seja vítima de abuso pelas potências ocidentais. Especificamente, no caso da Líbia, o BRICS criticou a forma pela qual a intervenção foi levada a termo pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ao invés de seguir o princípio da responsabilidade de proteger. Consequentemente, visando evitar futuros abusos ao redor da autorização do uso de meios militares em casos de responsabilidade de proteger, o Brasil propôs a norma de “responsabilidade ao proteger”.

Embora a ONU defenda padrões normativos básicos sobre o uso da força, será mais demorado para os países BRICS aceitarem o princípio da responsabilidade ao proteger do que foi necessário para que aceitassem as normas de manutenção da paz. É difícil para países emergentes reconhecerem que normas de direitos humanos devem ser consideradas como superiores à soberania nacional, em parte em função de seu histórico colonial, e em parte porque, enquanto emergentes, eles não têm intenção de assumir um papel internacional agressivo. Porém, devido às suas crescentes ambições internacionais e ao aumento de seus interesses no exterior, dois motivos têm levado as potências emergentes a repensarem sua posição.

Em primeiro lugar, a posição muito cautelosa ou “não cooperativa” do BRICS no âmbito da responsabilidade de proteger pode influenciar negativamente as chances de uma reforma do Conselho de Segurança, uma vez que as potências estabelecidas podem vir a concluir que um Conselho reformado, com a participação permanente de membros do BRICS, pode tornar ainda mais difícil a obtenção de qualquer resolução. Tal questão, por sua vez, reduziria a vontade política das potências vigentes em acomodar os novos candidatos.

Em segundo lugar, com o crescente envolvimento das potências emergentes em diversas regiões do mundo, torna-se cada vez mais difícil

para essas se manterem afastadas de países que acabem se tornando casos de responsabilidade de proteger. Com efeito, as potências emergentes vêm tornando-se os principais investidores, importadores e exportadores de regiões onde a maior parte das missões de manutenção da paz têm sido necessárias. No caso do Oriente Médio, por exemplo, a China e a Índia são não apenas os principais importadores de petróleo, como também os maiores exportadores de bens para a região. Ao mesmo tempo, as Cúpulas América do Sul – Países Árabes testemunharam a crescente importância da região para o Brasil. Essa ampliação dos interesses pode estar criando oportunidades para que potências emergentes assumam suas responsabilidades, de modo que, no futuro, as decisões dos países BRICS nesses casos possam ser mais pragmáticas e baseadas em interesses do que ideológicas.

### ***A reforma do Conselho de Segurança da ONU***

O Conselho de Segurança da ONU foi repetidamente criticado por refletir o mundo de 1945 e não os dias de hoje. Nessa lógica, o Conselho é crescentemente anacrônico, sendo incapaz de representar as mudanças da distribuição de poder global ou de incluir de forma permanente até mesmo um único país da África ou da América Latina. Reformar o Conselho de Segurança é, portanto, o item central da agenda de reforma da ONU. Sob a liderança do então secretário-geral Kofi Annan, um Painel de Alto Nível foi criado e resultou em duas recomendações alternativas de reforma do Conselho.

A primeira propunha convidar Índia, Japão, Brasil, Alemanha e dois Estados africanos a se juntarem ao Conselho como membros permanentes sem poder de veto. A segunda advogava a adoção de membros rotativos ao invés de aumentar o número de assentos permanentes. Devido à resistência dos parceiros regionais e da falta de vontade política do P5 em avançar reformas substantivas, nenhum dos dois planos conseguiu angariar apoio o suficiente para se concretizar. Sem

um movimento encabeçado pelos Estados Unidos, sem o necessário consenso regional e sem uma ameaça sistêmica à segurança global, as dificuldades para reformar o CSNU parecem insuperáveis. Mesmo se os membros sem assentos permanentes do BRICS, juntamente com Alemanha e Japão, pudessem angariar dois terços dos votos da Assembleia Geral da ONU, a decisão ainda demandaria a ratificação legislativa doméstica de dois terços dos Estados-membros, incluindo os cinco membros do P5.

A crescente influência de instituições regionais e de agrupamentos de Estados ao redor de temáticas específicas na governança global torna imperativa a reforma da composição do Conselho de Segurança e o aumento de sua efetividade internacional. Dois países BRICS – China e Rússia – são membros permanentes, enquanto outros três estão entre os principais candidatos a futuros assentos permanentes. Todos os países BRICS concordam que a ONU precisa de uma reforma ampla, incluindo seu Conselho de Segurança, de modo a torná-la mais eficaz, eficiente e representativa. Mas conquanto as declarações da Cúpula dos BRICS em Sanya, China, tenham apoiado as aspirações ao CSNU de Brasil, Índia e África do Sul, China e Rússia não apoiaram diretamente o pleito desses países. A capacidade de forjar uma posição de apoio unificada e firme dentro do BRICS nesse âmbito certamente mudaria a dinâmica da reforma do Conselho.

Do ponto de vista das potências ocidentais estabelecidas, sua principal preocupação é a insegurança sobre como as potências emergentes se comportariam caso conseguissem assentos permanentes no Conselho. Ainda que Brasil, Índia e África do Sul sejam democracias emergentes, sua conduta em assuntos internacionais é mais próxima da abordagem do Sul global. Conforme discutido acima, potências emergentes são hesitantes quanto ao uso das ferramentas coercitivas do Conselho de Segurança para defender as normas internacionais. Por exemplo, teme-se que a Índia importe sua retórica de “não alinhamento” para o Conselho (PATRICK; BHATTACHARJI, 2010).



Ao mesmo tempo, tendo em vista sua postura agressiva durante o apartheid e seu desejo de manter um papel de liderança no continente africano, a África do Sul é cautelosa em agir em prol da paz regional por meio de intervenções externas, preferindo soluções regionais para problemas regionais. Finalmente, os esforços brasileiros de mediação da questão nuclear iraniana ao lado da Turquia, assim como a aproximação do país aos demais BRICS nas votações sobre a Líbia e a Síria, não foram apreciados pelo P5. Após o precedente do caso líbio, o BRICS uniu-se para evitar uma repetição da situação no caso sírio, a despeito da preferência alternativa das potências ocidentais. Enquanto os debates acerca das normas de proteção de civis em conflitos armados e da responsabilidade de proteger refletiam a falta de consenso entre as potências emergentes e vigentes, as últimas preferiram não investir na reforma da composição do Conselho de Segurança.

Alguns analistas argumentam que é preciso descartar a ideia de um único bloco BRIC no que diz respeito às perspectivas futuras para a ONU (IKENBERRY; WRIGHT, 2008). De acordo com esse argumento, há três categorias distintas de potências. Na primeira encontram-se os Estados Unidos isolados, preferindo a ação direta. A segunda categoria, por sua vez, conta com os outros quatro membros permanentes do Conselho de Segurança. Esses membros são céticos quanto à reforma do órgão, uma vez que temem que isso dilua sua própria influência. Finalmente, a terceira categoria é composta pelos países sem assento permanente, incluindo, portanto, os três outros membros do agrupamento BRICS. Para eles, a expansão do Conselho trará prestígio, influência e poder de barganha, mas pouca responsabilidade ou comprometimento real, uma vez que não estão preparados para assumir responsabilidades de grandes potências no exterior.

O que emerge dessa configuração é um quadro complicado para os esforços de reforma do Conselho de Segurança. Nesse contexto, a

---

**Haibin Niu**

construção de confiança mútua por meio de normas similares, abordagens pragmáticas e interesses compartilhados é um elemento fundamental para que qualquer reforma substancial possa ocorrer. A unidade política entre o BRICS permanece muito aquém de suas aspirações de reforma das Nações Unidas. De fato, as controvérsias da relação sino-indiana no que tange a questão do Dalai Lama e a disputa de fronteiras são apenas duas instâncias que complicam a obtenção de um consenso acerca do assento permanente da Índia no Conselho de Segurança da ONU (PANDA, 2011).

### ***O G20 e a reforma das instituições financeiras internacionais***

A evolução do G20 é uma história que diz muito sobre a complexidade da economia mundial contemporânea e a crescente influência das economias emergentes em sua gestão. A Cúpula do G20 é a primeira plataforma internacional cuja estrutura reflete a distribuição de poder econômico no mundo de hoje. Os países reunidos representam cerca de 85% do PIB mundial (ZOELLICK, 2011). O grupo foi estabelecido para o encontro de ministros de finanças para lidar com os problemas das economias emergentes sob o pano de fundo da crise financeira asiática de 1997. Os encontros do G20 foram transformados em cúpulas de chefes de Estado – notadamente com a ajuda de China e Brasil – em 2008. A Cúpula do G20 foi criada não somente com o objetivo de resolver os problemas das economias desenvolvidas oriundos da crise financeira com a ajuda das economias emergentes, como também de manter a estabilidade da economia global por meio da gestão dos instrumentos financeiros de alto risco.

Ao mesmo tempo, a primeira Cúpula do BRIC ocorreu durante a crise financeira de 2008, tendo por objetivo discutir como entender a crise e como trabalhar ao lado do G20 para reformar as instituições financeiras internacionais. As principais realizações do G20 incluem

um plano global de recuperação totalizando US\$ 1,1 trilhão, assim como o aumento dos recursos do FMI. Os países BRICS contribuíram substancialmente para ambos os resultados: China e Brasil lançaram um impressionante plano de estímulo ao mercado doméstico, o último passando da posição de devedor – que ocupou por cerca de uma década – à de credor do FMI. Em troca desse apoio, a Assembleia de Governadores, órgão superior do Fundo, aceitou uma transferência de cotas de votos para as economias emergentes. Outros esforços de governança, tais como as iniciativas do G20 em prol do Conselho de Estabilidade Financeira, de políticas de regulação financeira, de mecanismos de avaliação mútua e da agenda do desenvolvimento são muito importantes para o futuro das economias emergentes.

Em todos esses órgãos, os países BRICS aumentaram sua legitimidade em função de sua crescente integração no sistema econômico mundial. Todos eles são economias importantes em suas respectivas regiões e membros influentes da Organização Mundial do Comércio. A recente adesão da Rússia à OMC pode inclusive melhorar as perspectivas econômicas do país, uma vez que seu poder financeiro é relativamente pequeno em comparação com seus parceiros BRICS, e sua influência política é em grande parte baseada no peso do setor energético russo em consumidores na Europa e na Ásia. Por outro lado, China e Brasil são os principais beneficiários da reforma de cotas do FMI em 2008. Brasil, China, Rússia e Índia são os maiores compradores de títulos relativos ao aumento total das cotas do FMI na reforma de 2009, resultando em um aumento de 1.783%, 3.996%, 2.494% e 2.442% em 2008 para 2.316%, 6.394%, 2.706% e 2.751% em 2009, respectivamente. A estrutura do Conselho de Diretores será ajustada para minimizar os privilégios dos países europeus ao reduzir seu número de diretores para dois e tornar o cargo eletivo.

Sob o atual sistema monetário internacional, os países BRICS acreditam ser necessária a acumulação de reservas internacionais de

modo a evitar riscos financeiros. Assim, os BRICS também desejam uma reforma do sistema monetário internacional por meio da promoção de uma alternativa ao dólar ou do status dos direitos especiais de saque. Do ponto de vista desses países, importantes aspectos desse sistema precisam ser revistos. Primeiro, a diversificação de moedas de reserva internacional precisa ser acelerada. Segundo, o desequilíbrio na balança de pagamentos global é preocupante e precisa ser pensado. Desde a década de 1990, o superávit em conta-corrente dos países emergentes tem aumentado, assim como o déficit em conta-corrente dos Estados Unidos como destino de investimentos de economias emergentes. Terceiro, o mecanismo de tomada de decisão do FMI é dominado por um número reduzido de atores, tais como os Estados Unidos e os países europeus. Os mecanismos para seleção dos diretores do FMI não são transparentes e o critério padrão é baseado em nacionalidade ao invés de *expertise*. Quarto, os atuais recursos do FMI para financiamentos são reduzidos, sendo necessário um aumento na contribuição das economias emergentes em troca da reforma das cotas de votação. Finalmente, o FMI precisa aprimorar sua função de regulação e supervisão de mercados financeiros internacionais para evitar riscos sistêmicos.

Tanto o G20 quanto instituições internacionais como o FMI estão agindo para prevenir que o sistema econômico internacional entre em colapso, e todas as principais economias do mundo apoiam essa atuação. Todavia, há uma grande competição por interesses e influências entre as principais economias dentro do G20 e outras instituições internacionais. Os Estados Unidos e as demais grandes potências têm grande interesse em proteger o sistema global do colapso, mas também convivem com importantes incentivos para competir por ganhos políticos e econômicos dentro desse sistema (JONES, 2011). Apesar desses incentivos, porém, as potências vigentes deveriam transferir alguns direitos e prerrogativas para as potências emergentes em troca de uma maior participação nos recursos finan-

ceiros do FMI. Com a crescente difusão do poder global, toda e qualquer reforma das instituições internacionais se revela impossível na ausência de cooperação entre potências estabelecidas e emergentes.

### **Conclusão**

Com a expansão e ampliação de seu poder, os países BRICS definitivamente terão capacidade de contribuir mais substancialmente para o fornecimento de bens públicos globais. Essa não é apenas uma expectativa da comunidade internacional no intuito de lidar com importantes desafios globais, mas também o interesse dos próprios BRICS visando proteger seus interesses globais em expansão. Para fornecer tais bens, os Estados BRICS atuarão principalmente por meio das instituições internacionais vigentes, tais como as Nações Unidas e o FMI, instituições estas que permanecem dominadas por interesses e normas das potências ocidentais. Acomodar potências emergentes no sistema demandará um processo de adaptação mútua gradual, cuja chave será um espírito cooperativo e uma abordagem pragmática, em detrimento de jogos de soma zero e lógicas de bloco.

Um papel mais proativo para o BRICS na governança global não é fácil tendo em vista seus imensos desafios de desenvolvimento interno e as diferenças de abordagem com relação aos países ocidentais no que tange importantes questões globais. As declarações das Cúpulas dos BRICS são boas em oferecer visões cooperativas em questões regionais e globais, mas poucos planos detalhados e meios estão disponíveis para a realização dessas visões. Os BRICS permanecem cautelosos em aceitar a posição de “parte responsável” ou parceiros na manutenção da ordem ocidental (ROBERTS, 2011, p. 8). Potências emergentes resistem a muitas políticas liberais do Ocidente, de intervenções humanitárias a desregulamentação financeira, e opõem-se às condicionalidades impostas pelas instituições internacionais dominadas pelas potências vigentes. Tudo isso pode representar motivos para os países ocidentais enxergarem os BRICS como um obstá-

---

**Haibin Niu**

culo ao invés de uma força progressiva. Como, então, construir uma imagem progressiva permanece um dos grandes desafios para o futuro do agrupamento.

Como a grande estratégia chinesa é de se transformar em uma potência mundial sustentável e durável, o país prefere pautar sua ascensão na cooperação com outros parceiros emergentes por meio da ação coletiva e do aprendizado mútuo. Apesar das diferenças de poder, influência e regimes domésticos, a China acredita na importância da formação de uma visão comum acerca da futura ordem mundial por parte dos países BRICS. É o interesse do sistema que une os países BRICS na missão de trazer um futuro melhor para o ser humano.

---

## Notas

1. Informações disponíveis em: <[http://www.un.int/india/india\\_and\\_the\\_un\\_pkeeping.html](http://www.un.int/india/india_and_the_un_pkeeping.html)>. Acesso em: out. 2013.
2. Informações disponíveis em: <<http://english.ruvr.ru/2011/10/29/59547139.html>>. Acesso em: out. 2013.

---

## Referências Bibliográficas

ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1.077-1.095, 2005.

BARMA, Naazneen; RATNER, Ely; WEBER, Steven. Report and Retort: A World without the West. **The National Interest**, jul.-ago. 2007. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/article/report-and-retort-a-world-without-the-west-1658>>. Acesso em: out. 2013.

---

#### A Grande Estratégia Chinesa e os BRICS

BOBB, Scott. Leaders of Brazil, India South Africa Discuss Global Challenges. **Voice of America (VOA News)**, 17 out. 2007.

BRAZIL and Peacekeeping: Policy, not Altruism. **The Economist**, 23 set. 2010. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/17095626>>.

COX, Robert. Social Forces, States and World Orders. In: \_\_\_\_\_. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 85-123.

HAIBIN, Niu. China's International Responsibility Examined. **Contemporary International Relations**, v. 17, n. 4, p. 81-93, 2007.

HURRELL, Andrew. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers. **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006. p. 1-19.

IKENBERRY, G. John. The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive? **Foreign Affairs**, jan.-fev. 2008. p. 23-37.

\_\_\_\_\_; WRIGHT, Thomas. **Rising Powers and Global Institutions**. Nova Iorque: The Century Foundation, 2008. pp. 1-34.

JISI, Wang. China's Search for Stability with America. **Foreign Affairs**, set.-out. 2005. p. 39-48.

JONES, Bruce. Beyond Blocs: The West, Rising Powers and Interest-based International Cooperation. In: **Policy Analysis Brief**. Muscatine, IA: Stanley Foundation, out. 2011. Disponível em: <<http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/JonesPAB1011B.pdf>>. Acesso em: out. 2013.

LING, Bonny. China's Peacekeeping Diplomacy. **China Rights Forum**, n. 1, p. 47-49, 2007. Disponível em: <[http://hrichina.org/sites/default/files/oldsite/PDFs/CRF.1.2007/CRF-2007-1\\_Peacekeeping.pdf](http://hrichina.org/sites/default/files/oldsite/PDFs/CRF.1.2007/CRF-2007-1_Peacekeeping.pdf)>. Acesso em: out. 2013

NIBISHAKA, Emmanuel. South Africa's Peacekeeping Role in Africa: Motives and Challenges of Peacekeeping. **International Politics** (Rosa Luxemburg Stiftung Southern Africa), n. 2, 2011. Disponível em: <[http://www.rosalux.co.za/wp-content/files\\_mf/1297156628\\_21\\_1\\_1\\_9\\_pub\\_upload.pdf](http://www.rosalux.co.za/wp-content/files_mf/1297156628_21_1_1_9_pub_upload.pdf)>. Acesso em: out. 2013.

PANDA, Jagannath P. Beijing's Perspective on UN Security Council Reform: Identity, Activism and Strategy. **Portuguese Journal of International Affairs**, n. 5, p. 24-36, primavera/verão 2011.

---

**Haibin Niu**

PATRICK, Stewart; BHATTACHARJI, Preeti. **Rising India: Implications for World Order and International Institutions**. Nova Délhi: Council on Foreign Relations, 2010. Disponível em: <<http://www.cfr.org/projects/world/rising-india-implications-for-world-order-and-international-institutions/pr1545>>.

ROBERTS, Cynthia. Building the New World Order BRIC by BRIC. **The European Financial Review**, p. 4-8, fev./mar. 2011.

ZOELLICK, Robert B. Five Myths about the G-20. **The Washington Post**, 28 out. 2011.

---

## **Resumo**

### **A Grande Estratégia Chinesa e os BRICS**

Após mais de trinta anos de reforma e abertura, a China enfrenta desafios cada vez maiores para manter seu desenvolvimento sustentável e para definir sua posição no cenário mundial. O resto do mundo, por sua vez, está adaptando suas estratégias diante da ascensão chinesa. Assim, a China encontra-se perante a necessidade de construir uma relação favorável com o exterior. É nesse contexto que o país avança uma estratégia de desenvolvimento pacífico e uma visão de mundo harmoniosa com o objetivo de assegurar a seus parceiros suas boas intenções. Nesse processo, a China valoriza a cooperação entre países emergentes, notadamente com os países BRICS. Comparado ao modelo desigual de interação do G8+5, os BRICS oferecem uma plataforma independente para potências emergentes trabalharem como um grupo no âmbito do atual sistema internacional. A China considera os países BRICS parceiros estratégicos para o desenvolvimento, pares com opiniões compartilhadas sobre os assuntos mundiais e novas forças em prol da reforma do sistema internacional. Conquanto aposte no futuro dos BRICS, permanece consciente das diferenças e cautelas existentes entre os membros. Como sua grande estratégia é de ascensão pacífica e construtiva, a China entende os BRICS como uma força internacional progressiva e cooperativa, e não como uma força coletiva de bloqueio.

**Palavras-chave:** China – Grande Estratégia – Desafios – BRICS

**228**

CONTEXTO INTERNACIONAL – vol. 35, nº 1, janeiro/junho 2013



## **Abstract**

### **China's Grand Strategy and the BRICS**

After more than 30 years of reform and opening up, China increasingly faces challenges in maintaining its sustainable development and defining its role in the world. The rest of the world is readjusting its strategy to a rising China, and China must build favorable external relationships not only for its sustainable domestic development but also for its rising international status. Against this backdrop, China has proposed a strategy of peaceful development and harmonious world order to reassure others of its peaceful intentions and future world vision. In doing so, China values cooperation among emerging powers, especially the BRICS. Compared to the unequal interaction model of the G8+5, BRICS offers an independent platform for emerging powers to work as a group within current international system. China treats BRICS members as major development partners besides traditional ones, like-minded peers regarding world affairs, and new forces in reforming international system. China has confidence in the future of BRICS though aware of the existing differences and distrusts among members. Since its grand strategy is to rise peacefully and constructively, China prefers BRICS as an emerging progressive and cooperative international force to a collective blocking force.

**Keywords:** China – Grand Strategy – Challenges – BRICS