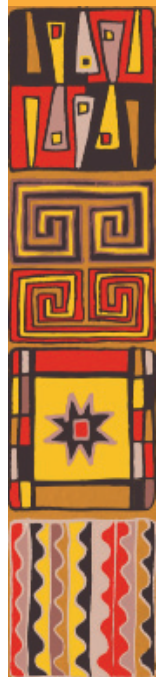


As Tensões Emergentes entre o Brasil e a China: o G-20 e a América do Sul¹



Corival Alves do Carmo

Mestre em Economia pela UNICAMP, Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (UFS).
e-mail: corival@gmail.com

Cristina Soreanu Pecequilo

Doutora em Ciência Política/USP, Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Pesquisadora Associada do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NERINT/UFRGS) e dos Grupos de Pesquisa do CNPq da UnB e da UFABC/UNIFESP.
e-mail: crispece@gmail.com



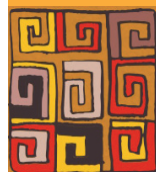
Introdução

Inicialmente caracterizado como uma era de renovação das relações internacionais, o século XXI, vem retomando um padrão tradicional de interação entre os Estados, e dos desafios e ameaças envolvidos em um processo de redistribuição do poder e reordenamento do equilíbrio mundial. Um dos fenômenos no núcleo deste processo é a crescente importância das potências emergentes tanto no plano político quanto no econômico.

Dentre estas, Brasil, Rússia, Índia, China foram identificados como os quatro países chave pelo mercado financeiro, na análise de Jim O'Neill do Goldman Sachs, gerando o acrônimo BRIC (a estas nações somou-se a África do Sul em 2011). A recomendação do Goldman Sachs era o investimento no BRIC, em detrimento dos países desenvolvidos, que enfrentavam perda de dinamismo social, econômico e político, incluindo a potência hegemônica, os Estados Unidos, em declínio relativo (Pecequillo, 2013). Mas como este crescimento dos BRIC pode ser avaliado?

No que se refere à Rússia e a Índia, tem-se um fenômeno complexo baseado em recursos de poder tradicionais como os recursos energéticos e os renovados como o domínio da tecnologia. O aumento do preço internacional do petróleo e a busca por novas fronteiras de investimentos, especialmente no setor de TI e serviços, abriram novas perspectivas econômicas para a Rússia e a Índia, respectivamente. A Rússia foi capaz de superar a crise econômica na qual o país mergulhou após o fim da URSS. A recuperação impulsionada pelo setor de petróleo e gás permitiu um reposicionamento do país no cenário geopolítico europeu, recuperando protagonismo. A Índia não apenas passou a alcançar taxas chinesas de crescimento como viu sua posição política ser fortalecida no plano global através dos acordos de cooperação nuclear com os Estados Unidos, que pôs fim a tensão existente entre os dois países nesta área.

A China reforçou seu espaço político-estratégico com a ampliação da cooperação Sul-Sul e a manutenção de relações não conflituosas com os Estados Unidos, gerando forte expansão da economia. Esta expansão elevou os níveis de desenvolvimento chinês a patamares médios de 10% nos anos 1990, e provocou uma reorganização do comércio internacional e serviu de alavanca para o crescimento dos vizinhos asiáticos e dos países da América Latina e África. Internamente, um amplo processo de urbanização e modernização estendeu-se pelo país e a nação reforçou investimentos militares e a atuação nas arenas multilaterais, como representante do Terceiro Mundo, e sustentado em uma prática e discurso de ascensão pacífica (Sutter, 2012).





Neste processo, o Brasil foi beneficiado. Favorecido pela demanda chinesa e pelas políticas internas e externas adotadas pelos governos do PT (Partido dos Trabalhadores) a partir de 2003, o país saiu da estagnação econômica dos anos 1980 e 1990 e atingiu uma postura internacional mais assertiva (Visentini, 2013). Mesmo não tendo os recursos de poder tradicionais para desafiar as grandes potências ou equiparar-se aos emergentes com poder nuclear, o Brasil foi capaz de ampliar a sua projeção internacional pelo estabelecimento de alianças no âmbito de diferentes instituições internacionais. Ainda que desprovido de *hard power*, o Brasil encontrou espaços na arena do *soft* e *cooptive power*, tendo como base uma atuação efetiva no multilateralismo regional e global.

O país foi capaz de fazer sua voz ser ouvida nos fóruns internacionais e suas posições serem tomadas em consideração nos acordos estabelecidos. Dentro desta estratégia, o Brasil retomou a proximidade com a Índia, aliado tradicional nas negociações comerciais até os anos 1980, e iniciou um novo ciclo de reaproximação com os países africanos, que, dentre outros resultados, originou o agrupamento IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e reforçou os processos de integração sul-americana por duas vias. Em primeiro, o reforço dos mecanismos existentes como o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e, em segundo, a criação de novas estruturas como a IIRSA (Integração da Infraestrutura Sul-Americana) e a CASA/UNASUL (Comunidade das Nações Sul-Americanas, renomeada União das Nações Sul-Americanas).

Os BRICS transformaram-se em agrupamento com sentido político-estratégico. Como indicou o Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores na gestão de Luis Inácio Lula da Silva (2003/2010), isto favoreceu a projeção dos emergentes e sua capacidade organização, compondo um fenômeno muito particular do século XXI. O fortalecimento do grupo como fórum multilateral resultou, quase que diretamente, do processo de crise das nações do Norte no pós-2008. Em 2009, ocorreu sua primeira reunião em Ecaterimburgo, na Rússia, consolidando-se as cúpulas anuais do grupo desde então. Porém, o BRICS não é o único fórum de atuação dos emergentes e de suas demandas em torno da consolidação do multilateralismo, do multipolarismo e da atualização e reforma das estruturas e práticas de governança global.

Em termos econômicos, pode-se sugerir que o principal fórum é o G-20 financeiro², criado em 1999 como uma espécie de G-8 ampliado com foco na discussão dos temas financeiros. Seu surgimento foi uma das respostas institucionais às periódicas crises financeiras dos anos 1990: o início da década fora marcado por crises tópicas

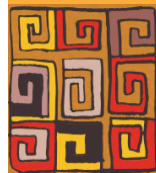
de desvalorização dentro do Sistema Monetário Europeu e pela crise japonesa, e em 1994 houve a crise do México, em 1997, a crise asiática, em 1998, a crise russa e, em 1999, a crise do real. Pela extensão destas crises e pelas mudanças no equilíbrio de poder mundial, considerava-se necessário que se ampliassem os participantes destas arenas negociadoras, tradicionalmente concentradas no Norte, incorporando as nações do Sul.

O organismo ganha importância apenas com a crise de 2008, momento no qual fica caracterizada a ascensão dos emergentes. Agora em evidência, o G-20 aparece como possível substituto do G-8 e em condições de ter sua agenda ampliada para além das questões financeiras. Se as crises dos anos 1990 foram gerenciadas e tiveram respostas a partir das instituições de Bretton Woods, estes mesmos mecanismos mostraram-se ineficientes e insuficientes no século XXI, devido à escala da crise e à nova distribuição do poder em escala mundial. Para os BRICS, fortalecer o G-20 financeiro torna-se prioridade, visando a ampliação de seu peso nas decisões econômicas, ao mesmo tempo em que intensificam suas demandas de reforma as instituições tradicionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Por outro lado, a ascensão dos BRICS e a sua pauta comum, não obscurece divergências e tensões geopolíticas e geoeconômicas. Na economia, um foco de divergência entre o Brasil e a China é a “guerra de moedas” provocada pela tendência de desvalorização do dólar, cuja resposta chinesa, a desvalorização do *yuan*, amplia os efeitos negativos da depreciação do dólar sobre o balanço de pagamentos do Brasil. Haja vista a incapacidade do Brasil de controlar adequadamente os movimentos de valorização e desvalorização do real. Na arena política, o crescimento econômico chinês nos últimos anos aumentou a presença da China na América Latina, e na América do Sul em particular, gerando um desafio ao projeto regional brasileiro de liderança em torno do processo de integração no MERCOSUL e na UNASUL.

O Sistema Internacional e os BRICS após a crise de 2008

Desde os anos 1970 são discutidas as transformações no Sistema Internacional e os seus efeitos sobre os Estados Unidos, podendo-se identificar quatro etapas neste debate. Em uma primeira etapa, a ascensão econômica europeia, especialmente da Alemanha, do



Japão e dos novos países industrializados na Ásia e na América Latina associada à quebra do padrão ouro-dólar do regime de Bretton Woods despertaram a discussão sobre o declínio econômico relativo dos Estados Unidos no bloco ocidental. Na segunda, o fim da Guerra Fria, e o desmembramento da União Soviética entre 1989 e 1991, apontaram para um mundo marcado pela multipolaridade no plano econômico, mas unipolar no político-militar.

A terceira etapa, caracterizada pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, reforçou esta impressão de ausência de desafidores tradicionais à hegemonia. Impôs, todavia, uma realidade na qual as forças transnacionais se tornavam a maior ameaça à ordem internacional e forçariam a uma ação mais concertada dos Estados para lidar com este risco. Este cenário apenas reforçou a projeção unilateral norte-americana no campo estratégico, e gerou uma pressão adicional sobre os Estados Unidos, derivada de sua superextensão imperial³ (Kennedy, 1990). Esta superextensão, somada aos desequilíbrios internos das principais potências ocidentais (déficits comerciais e públicos), políticas econômicas ortodoxas (corte de investimentos, diminuição do papel do Estado) e crises sociais (individualismo e consumismo) inauguraram a quarta etapa do debate, com a eclosão da crise econômico-financeira de 2008.

Na oportunidade, retomou-se a percepção do declínio relativo não apenas dos Estados Unidos, mas do conjunto dos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, a ascensão dos emergentes apontava a existência de uma reconfiguração da ordem. Tal reconfiguração deriva de uma redistribuição de poder no âmbito econômico, com foco nas dinâmicas do comércio internacional, atreladas principalmente à China, e, em geral, à expansão econômica dos emergentes (e, para algumas, como a China, a Índia e a Rússia, o processo inclui também investimentos militares). Ou seja, os BRICS estariam no centro desta mudança e, no caso, devido ao foco deste artigo, examina-se a dinâmica China-Brasil.

No que se refere à China, duas correntes discutem o papel do país: para alguns é possível uma ascensão pacífica por meio de sua inserção nas instituições internacionais e uma política externa não confrontacionista, baseada em cooperação política e parcerias econômicas (segundo esta linha, não seria possível desvincular o crescimento chinês de um sistema internacional estável, daí a necessidade de preservá-lo sem confrontações e desequilíbrios); para outros, parece ser inviável alcançar um compromisso com o *status quo* seja pela natureza expansionista das grandes potências seja pelas dificuldades enfrentadas pelo país para democratizar-se e adequar-se ao modelo ocidental (Friedberg, 2005).

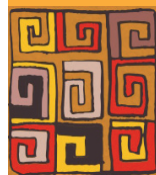


Schweller e Pu (2011) apresentam uma perspectiva interessante sobre o cenário de redistribuição de poder. Para os autores, qualquer tentativa de mudança só pode ser entendida como revisionista, porque num sistema unipolar, qualquer movimento para modificar, flexibilizar a unipolaridade é uma reivindicação anti- *status quo*. E a ascensão de potências revisionistas mostrou-se ao longo da história como desestabilizadora. Independente de sua postura de maior ou menor confrontação haverá um desafio real no sentido de acomodar a China no equilíbrio de poder (mesmo que, por exemplo, China e Estados Unidos passem a colaborar mais intensamente na governança mundial, fortalecendo um G2 cooperativo⁴).

Schweller (2011), ao analisar as potências emergentes, China, Índia e Brasil, identifica o Brasil como o país que deteria a agenda mais revisionista em relação ao poder norte-americano. Como justificativa, o autor aponta as negociações tripartites Irã-Brasil-Turquia em 2010, intermediadas pelo então Presidente Lula e o Ministro Amorim, em defesa do programa nuclear pacífico do Irã e a não aprovação de sanções contra este país nas Nações Unidas. Da mesma forma, as fortes críticas brasileiras aos países desenvolvidos, atribuindo-lhes responsabilidade maior pela crise de 2008 inserem-se nesta avaliação como prova desta maior confrontação.

Entretanto, é preciso matizar esta análise e melhor compreender a dinâmica dos BRICS, a partir de um recorte temporal maior da política externa brasileira. Desde os anos 1960, o Brasil detém uma postura crítica acerca dos pilares-chaves do sistema, incluindo a defesa ao desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos (vide as posições relativas ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares). Também tem sido periodicamente reiteradas e atualizadas as posições contrárias ao funcionamento pouco transparente do regime internacional de comércio e à distribuição de poder nas organizações internacionais, seja pleiteando mudanças nas quotas do FMI seja demandando um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Porém, o revisionismo brasileiro não é ameaçador. Em nenhum momento, este discurso foi acompanhado pela opção da militarização para fazer valer as suas pretensões. O revisionismo se coloca no marco do multilateralismo. Esse é o seu limite, que não foi ultrapassado nem mesmo nos momentos de maior pujança econômica. Dentro desta opção, o Brasil tem sido ativo em fazer propostas de reformas nas instituições e normas internacionais.

O ativismo brasileiro nas organizações internacionais contrasta com o tradicional distanciamento da China em relação a estes fóruns multilaterais. Wang e French (2013) analisando a participação chinesa na governança global e comparando com Brasil, Rússia e Índia



mostra que nos três diferentes aspectos analisados, contribuição com pessoal, contribuição financeira, contribuição ideacional através da sociedade civil, a China ocupa a última posição. Na média dos três itens, a Índia fica em primeiro lugar, seguida por Brasil e Rússia.

No entender dos autores, a posição chinesa decorre de interesses limitados na arena internacional (ainda que o país seja membro do Conselho de Segurança como membro permanente) ao mesmo tempo em que o país mantém uma desconfiança em relação aos fóruns internacionais por temer a interferência em questões internas relativas à competição no mercado, direitos humanos, democracia, transparência, *accountability* (Wang; French, 2013, p.100). Além disso, a China teria capacidade limitada de contribuir particularmente em relação a novas ideias na medida em que as organizações da sociedade civil são atreladas ao Estado reduzindo a massa crítica, as diferenças de perspectivas em questões centrais entre o governo chinês e a comunidade internacional e a dificuldade do governo de dar concretude às ideias lançadas pelas lideranças do país como o conceito de “mundo harmonioso”.

Por outro lado, Wang e French (2013) entendem que as desconfianças mantidas pela comunidade internacional, especialmente nos países desenvolvidos em relação à China, dificultam sua assimilação e participação mais ativa na estrutura de governança. Ao mesmo tempo, esta desconfiança faz com que uma demanda da China por maior participação possa ser lida como ameaçadora. Além disso, o país possui poder econômico e estratégico e contenciosos políticos. A leitura não seria a mesma das reivindicações revisionistas brasileiras. Portanto, para a ascensão pacífica chinesa é fundamental que o país não seja percebido como *anti-status quo*.

A crise de 2008 abriu uma oportunidade perfeita tanto para o Brasil quanto para a China. Na medida em que a crise teve como epicentro os Estados Unidos e ficou evidente não ser possível tratar do seu enfrentamento apenas no âmbito do G-8, o G-20 financeiro ganhou projeção. O revisionismo deixa de ser uma ameaça, para tornar-se uma solução: a China e o Brasil podem demandar mais reformas (e conseguir algumas) das instituições, abrindo espaço de atuação para os emergentes.

Tudorou (2012) associa a dinâmica dos BRICS com a da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP): para a ação coordenada não é preciso que os Estados sejam similares ou tenham múltiplos interesses semelhantes, é suficiente um interesse comum para fundamentar a aliança e a cooperação. Se a OPEP surgiu tendo como principal objetivo controlar o mercado mundial de petróleo,



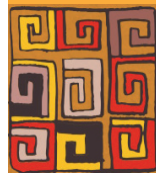
os BRICS surgem para aumentar a influência dos países do grupo nas instituições econômicas e financeiras internacionais. A partir daí novas agendas desenvolveram-se, inclusive em campos nos quais as divergências são mais pronunciadas, mas o objetivo principal permaneceu e acaba por justificar muita das outras ações.

Do ponto de vista chinês, as perspectivas abertas pelos BRICS e o G-20 financeiro apresentam outras vantagens: permitem rejeitar a proposta norte-americana de G-2 (que; auxiliam a manutenção da posição como um dos líderes do mundo em desenvolvimento; e a favorecem para não assumir responsabilidades excessivas em relação à governança global (Garrett, 2010; Huang, 2011; LI, 2011).

A crise financeira, portanto, abriu espaço para os emergentes inserirem a agenda revisionista em relação à distribuição do poder nas instituições internacionais sem se colocarem como ameaça. Por outro lado, se há um revisionismo no âmbito das instituições econômicas e financeiras internacionais, não se demanda uma mudança na lógica do capitalismo global (Hudson, 2009; Soederberg, 2010). Neste aspecto o objetivo dos países emergentes era bastante limitado, apenas preservar as margens para políticas desenvolvimentistas dentro deste capitalismo (Cammack, 2012). Os fundamentos do crescimento econômico dos países do BRICS são bastante diferenciados não permitindo que construam um consenso sobre um modelo alternativo de desenvolvimento para propor à comunidade internacional. E, neste aspecto, as diferenças apareceram no interior do G-20.

O G-20 e a instabilidade financeira e monetária internacional

No biênio 2008/2010, o G-20 financeiro tornou-se uma importante referência nas discussões sobre os desequilíbrios globais, contando com o apoio amplo não só dos emergentes, mas dos países desenvolvidos. Em 2009, em seu primeiro ano de mandato, o Presidente dos Estados Unidos Barack Obama era um de seus principais defensores. Todavia, as limitações desta aliança se revelaram, a partir da dificuldade em realizar reformas concretas nas estruturas do sistema econômico e de promover uma recuperação sustentada. As cisões Norte-Sul mantiveram-se, assim como a dificuldade em coordenar ações para as reformas. Assim, o que surgia como esperança de mudança, parecia rapidamente alcançar a estagnação.



Neste contexto, Faruqee e Svirivasan (2012), funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), se propõem fazer uma análise do G-20 *Mutual Assessment Process* (MAP) a partir da perspectiva do *staff* do FMI. Após a análise dos mecanismos de ação do G-20 financeiro e as relações com o FMI, os autores afirmam ser prematuro anunciar a irrelevância ou o fim deste fórum, mas sustentam que é preciso intensificar os esforços para que funcione e seja efetivo. Três desafios precisam ser superados: as diferenças na situação econômica dos países e o senso de urgência ou responsabilidade; a crise na Europa; e a desconfiança de algumas economias emergentes nas análises técnicas do FMI providas no *Mutual Assessment Process* (MAP). Portanto, dentre os elementos necessários para o fortalecimento do G-20 como mecanismo de coordenação internacional na área econômica e financeira estariam a retomada da confiança e a existência de liderança e vontade política.

As dificuldades ressaltadas por Faruqee e Svirivasan (2012) se referem às críticas dos emergentes às projeções de crescimento e vulnerabilidade feitas pelo FMI desde 2010. Este conflito era de certa forma previsível visto que o próprio surgimento do G-20 financeiro fora apontado como uma tentativa de superar as limitações do FMI em superar crises nos anos 1990. Havia, com isso, uma pressão de alguns países para que o G-20 assumisse funções mais abrangentes no sistema, em resposta às transformações da economia global e o novo poder dos emergentes. Adicionalmente, esperava-se uma possível migração da governança do G-8 para o G-20, estabelecendo novos padrões. Isto é, a aliança surgia como um possível novo Bretton Woods. (Helleiner, 2010).

Porém, como apontado por Helleiner (2010), a conjunção de fatores viabilizadores de Bretton Woods foi única (o pós-Segunda Guerra Mundial, a ascensão da hegemonia dos Estados Unidos, a consolidação do multilateralismo, dentre outros), e não havia nada similar em 2008. Desse modo, o possível era trabalhar por um conjunto reformas incrementais muitas delas implementadas lentamente. Dentro desta lógica, os BRICS foram capazes de ganhar um aumento nas cotas do FMI até porque as respostas à crise demandaram recursos destes países. Por outro lado, os BRICS não foram capazes de modificar a lógica de funcionamento e ação do Fundo: as diretrizes permanecem as mesmas, assim como seu papel junto ao G-20 financeiro de assessoramento técnico. Ou seja, a lógica política da instituição permanece. O G-20 financeiro detém limitações para mudar estruturalmente o sistema e nem mesmo se sabe se será um substituto para o G-8. Frente a isso, do ponto de vista, dos países dos BRICS, qual foi (é) o significado fundamental da participação ativa no G-20 pós-crise?

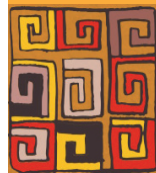
Primeiro, o óbvio, participar da tomada de decisões que afetam diretamente suas economias. Segundo, defender interesses e preservar posições. E aí que se torna mais complicada a situação. A recuperação e a preservação do sistema econômico e financeiro global eram (e são) do interesse de todos os Estados, e, em particular, dos emergentes que alcançavam taxas expressivas de crescimento. Assim, quais custos os emergentes estão dispostos a assumir para preservar a estabilidade econômica e financeira?

Predomina na literatura, a partir de diferentes perspectivas teóricas, a necessidade do *hegemon*, do país líder do sistema assumir os custos da estabilização. E, a maior parte dos analistas, tende a associar o *hegemon* com o Estado que possui predominância tanto na área econômica como político militar. Estariam os BRICS, ou pelo menos um ou mais deles, capacitados/interessados neste papel?

Barkin (2003) defende que o Estado líder da economia internacional não precisa ter a predominância militar, é suficiente ter a predominância financeira. O movimento é circular: ao perseguir seus interesses, o Estado perseguirá, no fundo, o bem do sistema, e arcará com os custos da empreitada. Para isso, deve desempenhar três funções: garantir um padrão monetário como meio de troca e reserva de valor; administrar a liquidez internacional para permitir o crescimento no longo prazo e prevenir as crises de pânico no curto prazo; e, por fim, definir e proteger direitos básicos de propriedade dos ativos existentes na economia internacional (Barkin, 2003, p.17). Para o autor, é essencial que o Estado tenha vontade/interesse/capacidade para exercer este papel, caso contrário não terá condições de atuar como estabilizador.

Assumindo a posição de Barkin surge como possível a hipótese que algum dos países emergentes assuma a liderança da economia mundial e desempenhe a função do *hegemon* no âmbito econômico mesmo estando em posição inferior aos Estados Unidos no plano estratégico. Dentre os emergentes, este país seria. Mas estaria a China disposta a assumir este papel estabilizador da economia mundial?

Entre 1999 e 2008 ocorreram apenas reuniões ministeriais no âmbito G-20. A maior parte das discussões foi técnica, com algumas exceções. Em 2001, como resposta a 11/09, a reunião ministerial tomou uma série de decisões para restringir o acesso dos terroristas à rede bancária internacional. A reunião de 2005, ocorrida na China, coloca a questão da reforma das instituições de Bretton Woods. Note-se que, como o G-20 não tem secretariado, o país anfitrião é o responsável pelo trabalho de secretariado e assim condições de colocar temas de seu interesse na agenda.



A temática permaneceu nas reuniões subsequentes, em 2006 na Austrália, e em 2007 na África do Sul. No encontro de 2008 no Brasil, ao invés da reforma de Bretton Woods, aparece a melhora da governança internacional e reforço da efetividade do G-20, mas o Brasil apresentou no encontro uma proposta de reforma das instituições financeiras internacionais. No momento da reunião do Brasil, 9 de novembro, já estava agendada a primeira reunião de cúpula do grupo em Washington nos dias 14 e 15 de novembro convocada pelo presidente George W. Bush. Portanto, este encontro acabou por se tornar uma reunião preparatória para a reunião de cúpula, ainda assim foi marcada pela presença do presidente Lula, primeira vez que um chefe de Estado compareceu a uma reunião do G-20.

A partir de 2008 houve reuniões de Cúpula do G-20 em todos os anos, sendo que em 2009 e 2010 houve duas no mesmo ano em função da gravidade da crise. Também há mudanças em relação à agenda em 2008 e 2009, quando foi marcada pela resposta de curto prazo à crise. A partir de 2010, a questão do desenvolvimento entra em pauta de forma mais clara. Os temas abordados nas reuniões de cúpula seguiram se ampliando, na prática, o G-20 de hoje não é mais o G-20 de 1999. Não é demais lembrar, como citado, que a I Reunião dos BRICS ocorre em 2009, a luz deste cenário de indefinições e como espaço de articulação entre os emergentes de suas demandas coletivas para obter maior força no G-20. Dentre as quais, deve-se igualmente lembrar, insere-se a prioridade do desenvolvimento, além da reforma.

A entrada em pauta deste tema do desenvolvimento evidencia a dificuldade dos BRICS no G-20 financeiro. Depois do arranque inicial, no qual já na reunião ministerial do Brasil em 2008, o Brasil defendeu a adoção de políticas anticíclicas de tipo keynesiano para enfrentar a crise e houve uma convergência tanto entre os BRICS como entre os países desenvolvidos em relação a este ponto. Porém, o aprofundamento da crise europeia dificultou esta agenda.

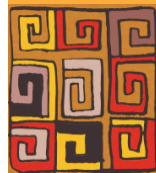
Ao invés de propor inovações de política econômica ou reforçar as políticas anticíclicas, o G-20 acabou por endossar a posição da Alemanha, do Banco Central Europeu e do FMI (a *troika*) de exigir como contrapartida a ajuda para preservar as instituições financeiras, um ajuste draconiano das contas públicas dos países mais vulneráveis da zona do Euro (Grécia, Espanha, Portugal) impondo forte recessão. O Brasil se tornou uma voz dissonante, criticando estas políticas de austeridade⁵ e a injeção de recursos nos bancos através das taxas de juros baixas foi criticada pela presidente Dilma Rousseff por contribuir para a valorização do real⁶. Neste viés, está o ponto nevrálgico da incapacidade dos BRICS de formular uma posição comum em

matéria de política econômica e reorganização do sistema financeiro internacional.

O Brasil deseja modificações no sistema monetário e financeiro internacional, mas é incapaz de liderá-lo. A China detém alguma condição de liderar, mas não deseja. Por sua vez, as demais nações do grupo apresentam leves variações em torno destas posições, oscilando entre os polos sino-brasileiros. No período preparatório e durante a Cúpula do G-20 em Seul em 2010, o Brasil tentou convencer a China a exercer um maior protagonismo na governança econômica e monetária ao demandar a desvalorização do *renminbi* como instrumento para estabilização do sistema e redução da guerra monetária. Entretanto, a China fez saber ao Brasil que a insistência neste ponto afetaria sua participação no BRICS. Desde então, o Brasil recuou, e os problemas persistem.

As políticas monetárias expansionistas nos Estados Unidos e, em menor grau, na União Europeia afetam profundamente o Brasil. No primeiro momento, promovem uma enxurrada de dólares para o país provocando a valorização cambial e aumentando a vulnerabilidade do balanço de pagamentos. No segundo, quando as políticas monetárias expansionistas são encerradas, ou apenas diante do boato que chegarão ao fim, a taxa de câmbio assume um comportamento errático, com ciclos intensos de valorização e desvalorização que prejudicam os negócios ao dificultar prever os custos, afetam a balança comercial, geram ônus financeiro devido às políticas para tentar estabilizar a taxa de câmbio, geram tendências inflacionárias, etc. Dada a liberalização financeira, a capacidade do Brasil de controlar a taxa de câmbio é baixa, pois não possui controles sobre os fluxos de entrada e saída de capitais. Durante o período pós-crise, o país acabou por absorver, na taxa de câmbio, uma série de impactos das políticas praticadas nos países desenvolvidos, assumindo a valorização cambial passivamente enquanto os países desenvolvidos e a China desvalorizavam.

Para a China, a situação é relativamente confortável do ponto de vista cambial, pois mantém ainda um controle de capitais e sobre a taxa de câmbio impedindo a valorização do *renminbi* frente ao dólar mesmo no período pós-crise no qual o *Federal Reserve* (FED) inundou os Estados Unidos de dólares, e conseqüentemente o mundo, para estimular a economia norte-americana a sair da crise. Nestas condições, a China conseguiu sustentar a política de exportações para os Estados Unidos, mantendo seu superávit, e financiando os Estados Unidos através da compra de títulos do Tesouro norte-americano. O Brasil, por outro lado, viu desaparecer o superávit comercial mantido com os Estados Unidos até então.



Evidentemente, a China entende ser necessário um ajuste no sistema monetário. Porém, o que não aceita é assumir a responsabilidade e os custos destes processos. Ainda no âmbito do G-20, a China reafirma a sua posição de país em desenvolvimento com grandes desafios internos a enfrentar, e, portanto, sem condições de liderar. A própria aceitação do *renminbi* como moeda nas transações internacionais e de reserva terá um caráter limitado na medida em que mantendo o seu superávit comercial e o controle de capitais, a oferta de *renminbi* nas transações internacionais será restrita. Então, o que a China demanda?

A China espera que os Estados Unidos aceitem ajustar a sua economia para corrigir as distorções fiscais, nível de endividamento e desequilíbrios no balanço de pagamentos. A desvalorização do dólar não prejudica as exportações chinesas como as brasileiras, mas provoca a desvalorização das reservas internacionais em dólares acumuladas pela China por anos. A guerra cambial não é um problema para a China, mas a questão do padrão monetário das reservas internacionais é fundamental. Neste aspecto, o pragmatismo da China e do Brasil tende a ser exacerbado. Qualquer discussão pública mais assertiva pode aprofundar a desvalorização do dólar e piorar a situação dos países com grandes reservas nesta moeda.

A guerra cambial e o padrão monetário internacional não são temáticas que promovam a convergência de interesses e de políticas no âmbito Sul-Sul e nas diferentes regiões. Mesmo a China sendo o epicentro da economia asiática desde o início do século XXI, a anterior longa trajetória de crescimento do Japão e a conversibilidade do *iene* fizeram com que a moeda japonesa se tornasse também uma moeda de reserva na Ásia. Portanto, o Japão e os países com reservas em *iene* detêm interesses específicos não necessariamente convergentes com a demanda chinesa. Apesar do encolhimento relativo da economia japonesa nos últimos 20 anos, o *iene* ainda é uma moeda mais internacionalizada do que o *renminbi* chinês. O *iene* é, ao lado do dólar, da libra esterlina e do euro, uma das moedas que fazem parte da cesta de moedas para o cálculo do valor dos Direitos Especiais de Saque (DES) do FMI. Apesar das pressões norte-americanas para a China internacionalizar a sua moeda e integrar a cesta de moedas dos DES, isto ainda não ocorreu.

Na América Latina, existe, no âmbito da ALADI, o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) desde 1982. O objetivo é estimular as transações comerciais sem o uso de divisas internacionais, particularmente, o dólar. Entretanto, o seu uso é reduzido desde o início, pois a complexidade burocrática do sistema eleva os riscos uma vez que os países envolvidos padecem de grande instabilidade

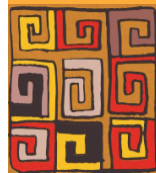
cambial. Com a Argentina vigora o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) que permite a conclusão das transações de forma muito mais ágil reduzindo assim os riscos cambiais envolvidos, mas o mecanismo é pouco utilizado.

No âmbito regional existe ainda o SUCRE (Sistema Unitário de Compensação Regional) criado pelos países da ALBA, os resultados também são modestos. A rigor se pode afirmar que os países da região tem clareza sobre a necessidade de uma alternativa ao dólar para as suas transações. As frequentes crises externas provocadas pela fuga de capitais mostram a sua vulnerabilidade. Entretanto, ao contrário da Ásia, na qual o Japão internacionalizou a sua moeda e a China teria condições de fazê-lo se desejasse, na América Latina nenhum país foi capaz de ter um padrão monetário estável e um nível elevado de comércio com os demais capaz de fazer da sua moeda um ativo desejável e uma alternativa ao dólar.

A recuperação da economia brasileira durante a presidência de Lula (2003/2010) em nenhum momento permitiu aproximar-se de um cenário no qual o real pudesse assumir algum papel como moeda internacional na América do Sul. As condições econômicas internas e a estrutura de balanço de pagamentos fazem necessário o acúmulo de reservas em dólar. Portanto, o Brasil não pode aceitar pagamentos internacionais na sua própria moeda mesmo em nível regional.

Por outro lado, também não houve, e não há, um consenso regional sobre como lidar com a questão. O Equador, mesmo após entrar para a órbita bolivariana, manteve a dolarização. Na Bolívia de Evo Morales, a utilização de dólares é relativamente livre e o procedimento é legalizado. Na Venezuela, o petróleo garante a abundância de dólares e a manutenção de uma taxa oficial de câmbio valorizada apesar dos desequilíbrios da economia e das restrições ao acesso ao dólar. A Argentina também fez uma opção distinta da brasileira do mesmo modo que Uruguai, Chile, Colômbia, Peru. As diferentes estratégias de política econômica e cambial na América do Sul associadas às dificuldades do Brasil em assumir um papel consistente de líder dificultam ainda mais (e que reflete, inclusive, em uma guerra comercial/cambial interna ao Mercosul).

Também são incipientes e de duvidosos resultados futuros as iniciativas para se introduzir o comércio com moedas locais entre os países dos BRICS como estratégia para equacionar o problema da instabilidade cambial e do dólar. Quanto mais o Brasil se acoplar à estratégia chinesa menor a sua capacidade de defender os seus interesses nestas questões vis-à-vis à própria China e os Estados Unidos. Por outro lado, este aspecto também dificulta a estratégia



chinesa de manter-se como nação do Sul: as diferenças de interesses tendem a se aprofundar e gerar conflitos cujas dinâmicas dependerão das possibilidades de se manter alianças múltiplas tanto no eixo Sul-Sul, como Norte-Sul.

Para o Brasil, o maior apelo sistêmico dos BRICS não pode obscurecer o caráter estratégico que o fortalecimento do IBAS pode ter diante de um desequilíbrio crescente entre a China e os BRICS. Ríos e Veiga (2013) apontam outras divergências entre os BRICS nos fóruns econômicos internacionais. A ausência de um Consenso de Beijing sobre políticas de desenvolvimento e governança internacional e a dificuldade de se construir um Consenso de Brasília-Moscú-Nova Déli-Beijing-Pretória faz com que as divergências sejam ressaltadas e as principais iniciativas ocorram intrabloco e ainda assim lentamente, pois as desconfianças persistem.

Por enquanto, as discussões sobre instituições alternativas ao sistema de Bretton Woods funcionam mais para pressionar pelas mudanças no FMI (já acordadas, mas não implementadas). Os projetos de um banco de desenvolvimento e de um fundo alternativo ao FMI têm sido discutidos há algum tempo, mas encontram barreiras importantes. Dentre estas, a necessidade de que as novas instituições possuam recursos. E, neste cenário, é inviável dividir igualmente os aportes necessários para este funcionamento: nem a África do Sul, ou a Rússia, ou mesmo o Brasil teriam condições de fazer aporte igual ao China. Por outro lado, um excesso de recursos chineses implicaria no controle destas instituições por parte deste país, resultando em nova distorção e ressaltando os desequilíbrios dentro do agrupamento.

O Brasil e a China na América do Sul

O início do governo Lula foi marcado por certo otimismo em relação à China, as relações com o país tanto poderiam dinamizar o comércio exterior brasileiro como gerar um padrão de relações políticas distinto do existente com os Estados Unidos. A China representaria o novo na política internacional e não seria uma ameaça ao Brasil. O reconhecimento precoce da China como economia de mercado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) estava ancorado neste otimismo.

Na medida em que se avançou na década de 2000, este otimismo foi refluindo diante da identificação clara dos impactos da crescente presença chinesa no comércio internacional. A valorização cambial e outros desajustes internos tornaram notória a incapacidade do Brasil

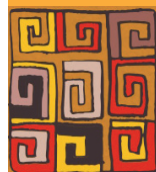
competir com a China nos mercados de produtos industrializados. Ao mesmo tempo, a demanda crescente por produtos primários, especialmente minério de ferro e soja, por parte da China provocaram a reprimarização da pauta de exportações do país.

O crescimento econômico, impulsionado pelas políticas sociais e de consumo internas e pelas exportações para a China, apareceu em condições muito favoráveis em relação ao passado. O Brasil pode crescer ao mesmo tempo em que manteve o equilíbrio do balanço de pagamentos e foi capaz de acumular reservas internacionais. A desindustrialização ocorre num cenário de crescimento econômico, queda do desemprego, aumento da renda dos trabalhadores, valorização cambial, equilíbrio do balanço de pagamentos, e acúmulo de reservas. Assim, seus impactos pareciam minimizados. Politicamente, era inviável para o governo optar por desmontar a lógica do crescimento engendrada no contexto da expansão do domínio chinês no comércio internacional. E imaginou-se que a retomada das políticas industriais viabilizaria uma resposta a este retrocesso. A Política de Desenvolvimento Produtivo no segundo governo Lula e o Plano Brasil Maior no governo Dilma (2011/2014) visavam responder a este desafio.

A Política de Desenvolvimento Produtivo iniciada em 2008 expressava claramente o objetivo de aumentar a presença internacional do Brasil na América Latina e na África. Na América Latina, o Brasil pretendia estimular o desenvolvimento de cadeias produtivas integradas com os vizinhos, aumentar as importações de produtos destes países e ampliar as exportações especialmente de produtos manufaturados (o mesmo objetivo colocou-se em relação à África).

Se o comércio cresceu, principalmente com o continente africano, não se pode dizer que o Brasil tenha se tornado um mercado importante para os países da região sul-americana. Ao contrário, o Brasil mantém superávit com a maior parte deles. A Venezuela, por exemplo, foi a maior responsável pelo superávit comercial brasileira. Com relação à integração das cadeias produtivas não houve avanços. Ou seja, o Brasil não se tornou o epicentro econômico da América do Sul. As relações econômicas com o país não são suficientes para sustentar o crescimento dos vizinhos. Já o Plano Brasil Maior de 2011 não ressaltou estes objetivos refletindo um pouco a inflexão na política externa do governo Dilma em relação ao governo Lula, detendo menor projeção.

Outras duas iniciativas brasileiras foram mais efetivas, o financiamento de obras de infraestrutura através do BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras na região.



Particularmente bem-sucedidas foram as empresas de construção civil beneficiadas pelas duas ações. Em financiamento para a região, o BNDES se tornou mais importante do que o Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata), o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o Banco Mundial. Entretanto quando se compara o papel desempenhado pelo Brasil neste quesito com o desempenho chinês na África, as debilidades ficam evidentes. O Brasil não tem condições de competir em recursos com os programas de financiamento, perdão de dívidas, obras de infraestrutura, serviços públicos, e similares ofertados pela China.

Nestas condições o crescimento do discurso pró-integração sul-americana por parte do Brasil encontrou três barreiras: suas opções estratégicas, as opções estratégicas de seus vizinhos e a limitação da capacidade brasileira de financiar e concretizar projetos. Afinal, a China demonstrou-se um parceiro ativo para todos os países sul-americanos e não só para o Brasil visando ampliar mercado e crescimento. Por sua vez, a China também se adaptou à América do Sul (Ellis, 2009).

Se na África, a cooperação Sul-Sul é o instrumento mais eficaz para se forjar uma aliança capaz de atender os interesses das partes, na América do Sul, os acordos de livre comércio podem ser uma alternativa mais eficaz. A China firmou acordos de livre comércio com Chile e Peru. Os acordos, estabelecidos em 2005 e 2009, ocorrem exatamente no momento em que o discurso sul-americanista está crescendo. Então, no mesmo momento, em que a retórica local apoia a integração, reforçam-se alternativas que reduzem a força do projeto integracionista.

Outros países igualmente se aproximam da China como a Venezuela, país prioritário para a agenda Lula-Dilma, e que também se tornou um dos líderes da integração. A “busca” da China ocorre a partir da percepção de que não seria possível, para a Venezuela, construir um mercado alternativo a seu petróleo e gás na América do Sul, visando diminuir sua dependência dos Estados. O país investe pesadamente nas relações com a China, ainda que sem abandonar o intercâmbio com o Brasil e a integração regional. Inicialmente, a Venezuela apostara no gasoduto do Sul integrando a Venezuela, Brasil e Argentina, que poderia ser expandido para outros países. A recepção ao projeto foi fria e a Venezuela não teria condições de financiar sozinho projeto desta magnitude. Ao mesmo tempo, os recursos do petróleo mostraram-se insuficientes para fazer ampla política social, financiar o crescimento da PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.) e das obras de infraestrutura necessárias à modernização da economia. Neste contexto, a China surge como válvula de escape.

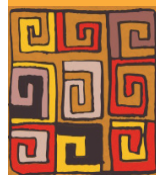
Em 2007, foi criado o Fundo China-Venezuela recursos a serem geridos pelo Banco de Desenvolvimento Económico e Social da Venezuela (Bandes). Desde então os aportes chineses à Venezuela só tem crescido. Na medida em que a produção venezuelana de petróleo não cresce são injetados novos recursos para viabilizar as obras necessárias para o aumento da produção. Como a forma de pagamento dos empréstimos chineses é através do envio de petróleo, é imperativo o crescimento desta produção que tem se mantido abaixo dos 3 milhões de barris diários (abaixo da meta prevista de 5 milhões).

A Venezuela contava também com o Brasil nos projetos de expansão e sofisticação do setor petrolífero. Entretanto, o fracasso da cooperação entre a PDVSA e a Petrobras, com a redução drástica da presença desta última na Venezuela, favoreceu ainda mais a opção pela China. Os projetos no setor petroquímico caminham lentamente apesar da parceria da PDVSA com a Braskem, inclusive pela baixa capacidade de investimento venezuelano. Este não é o único projeto que enfrenta dificuldades pelo mesmo motivo: a incapacidade mútua de sustentar projetos sozinhos e a ausência da contrapartida do parceiro, pela limitação de recursos.

Não é o caso chinês, além de possuir uma capacidade maior de fazer aportes de recursos, não tendo necessidade de passar pelo crivo da opinião pública interna, mesmo as empresas privadas seguem as diretrizes do Estado. Portanto, as negociações entre os dois países ocorrem em nível de Estado ganhando um caráter estratégico e governamental, modalidade que agrada mais aos venezuelanos.

Este aspecto em particular pode ser percebido ao se verificar as relações de acordos assinados entre Brasil e Venezuela ao longo do período Lula. O Brasil inclui na relação apenas os acordos firmados entre os dois governos, entre dois entes públicos. A Venezuela, por seu turno, inclui também os contratos firmados com empresas privadas brasileiras por considerar ser também parte das relações bilaterais entre os dois Estados e, portanto, salvaguardados sob esta relação. No entanto, essa não é a posição oficial do Brasil.

A associação com Brasil e China também é importante para a Venezuela por razões de política internacional (Avalo, 2010). O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2007-2013), Projeto Nacional Simon Bolívar, indicava o objetivo de contribuir para a construção de uma nova geopolítica mundial. Hugo Chávez tinha consciência que, apesar do petróleo, o peso da Venezuela na política internacional é baixo, os movimentos do país para terem relevância precisam ser amplificados pelas relações com países



de maior importância geopolítica e geoeconômica capazes de colocar um desafio para o unilateralismo norte-americano. Portanto, integrar-se com o Brasil, ingressar no Mercosul, fortalecer os vínculos econômicos com a China, estabelecer relações com a Rússia, o Irã e a Síria se inseriam dentro da estratégia de projetar a Venezuela e fortalecer a criação de novos polos de poder. Como afirmado no Plano, “A construção de um mundo multipolar implica a criação de novos polos de poder que representem a quebra da hegemonia do imperialismo norte-americano” e mais adiante postula, “A Venezuela coloca sua potencialidade energética como alavanca para aprofundar a aliança estratégica com os povos do mundo, pela paz e a convivência” (Venezuela, 2007, p. 48).

A Argentina, diante das dificuldades na balança comercial responde impondo restrições às exportações brasileiras para o país. Este movimento associado a uma maior competitividade da produção chinesa tem colocado um desafio tanto para o governo como para as empresas brasileiras. Está crescendo o desvio de comércio, a Argentina tem aumentado as suas importações provenientes da China, e não avalia esta reação como ameaçadora como correntemente faz com o Brasil, mas como uma oportunidade.

Em 2012, na Argentina, a presidente Dilma alertava para o risco representado para a integração regional de se responder aos desequilíbrios restringindo o comércio bilateral no âmbito regional e fortalecendo os laços comerciais extrarregionais⁷, para a presidente brasileira a resposta seria aumentar o comércio bilateral intrarregional. A presidente Dilma tem razão. Porém, o grande desafio é o Brasil aumentar as importações dos vizinhos. O governo não tem facilitado este processo: ao não reconhecer o desnível econômico entre os países sul-americanos, o Brasil não se dispõe a liderar o processo fazendo uma abertura unilateral. O objetivo colocado pela Política de Desenvolvimento Produtivo, no governo Lula, só seria concretizado a partir de uma política ativa e com concessões unilaterais por parte do Brasil.

Como Peru e Chile, a Colômbia após firmar acordo de livre comércio com os Estados Unidos, também vislumbra a celebração de um acordo com a China. Enquanto não se concretiza, planejam a realização de obras de infraestrutura para que o petróleo venezuelano chegue direto ao Pacífico sem a necessidade de transitar pelo Canal do Panamá, que possui limitações estruturais, ou fazer o périplo da América do Sul. A obra também dinamizaria o setor petrolífero colombiano.

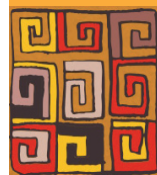
A sobreposição de uma década da integração com uma década da China não foi favorável à integração sul-americana, colocou mais uma restrição estrutural a este processo. A construção da UNASUL e do Conselho Sul-Americano de Defesa foram desafios que mostraram ser possível construir um consenso político mínimo entre governos de diferentes perspectivas ideológicas, mas, ao mesmo tempo, apontaram as dificuldades de sair do discurso à prática seja no âmbito político-militar seja no econômico. A China é um novo elemento na equação, que já incluía os Estados Unidos e o Brasil: aliado, ameaça ou oportunidade para os países sul-americanos?

No caso chinês existe um agravante: a percepção dos efeitos deletérios para a integração sul-americana do aprofundamento dos vínculos econômicos com a China é sobreposta pelas oportunidades de crescimento oferecidas. O Brasil não pode ser excluído deste dilema, ao qual se acrescenta a aliança com a China via BRICS no plano global. Em termos regionais, observa-se o risco do desvio de comércio e de perda de margem de manobra, sendo que este elemento se estende ao global. Nas circunstâncias atuais, a América do Sul não caminha para se tornar uma área estratégica de projeção e fortalecimento do poder geopolítico e geoeconômico do Brasil. O único ganho aparentemente consolidado é que os Estados Unidos não terão condições de retomar o padrão de relações vigentes com a região até os anos 2000 face ao fortalecimento da presença chinesa e a do Brasil.

Conclusões

Há uma redistribuição do poder mundial em curso, particularmente na esfera econômica, esta dinâmica gera uma janela de oportunidades para a ascensão de Estados com projetos e estratégias para mudar o padrão tradicional de inserção internacional. Não necessariamente os ganhos econômicos do desenvolvimento resultarão em aumento de poder em escala mundial e maior presença nos fóruns, é preciso conquistar isso.

A tentativa de reformar as instituições e obter reconhecimento como novos polos de poder unificam a agenda dos BRICS. Entretanto, os Estados-membros desempenham diferentes papéis na ordem atual, são diferentemente afetados pela sua dissolução, e, portanto, concretamente possuem distintas respostas a este momento de mudança. A crise de 2008 facilitou a aproximação entre os países e a conformação de um objetivo comum genérico, quanto mais se tenta partir para uma agenda concreta, mais as diferenças crescem. O sistema internacional continuará em mudança e os realinhamentos



Norte-Sul e Sul-Sul ocorrerão. Entretanto, não se vislumbra o cenário otimista no qual as transformações sejam lideradas e controladas por um conjunto de Estados do Sul, organizados em qualquer tipo de aliança, as mudanças estruturais tendem a ocorrer, à maneira convencional, de modo mais desordenado e com resultados imprevisíveis.

A China, ao preservar sua condição de país do Sul e em desenvolvimento, atende aos seus interesses, mas coloca um complicador para a estabilidade sistêmica. O Brasil, talvez pelas suas limitações e por sentir de forma maximizada os efeitos desses desequilíbrios, possui uma percepção mais apurada sobre as barreiras para estabilidade sistêmica decorrentes das opções norte-americanas e chinesas, mas opta por uma postura dúbia para não criar empecilhos para as alianças Sul-Sul e mesmo para as suas relações Norte-Sul.

Ao olhar para o cenário sul-americano já não se pode vislumbrar o desenvolvimento linear e progressivo da integração. Se no século XXI esta integração ganhou projeção política, tornou-se um fator aglutinador e desempenhou papel importante tanto na política interna como externa dos Estados, com efeitos positivos para a reformatação das relações com os Estados Unidos, a projeção extrarregional e uma liderança positiva do Brasil, em meados da segunda década deste mesmo século esta avaliação talvez não se sustente. A integração ainda pode se concretizar, mas a trajetória será mais tortuosa e conflituosa com a crescente presença econômica chinesa. A China dificilmente desempenhará um papel similar ao dos Estados Unidos ou do Brasil, mas coloca novas questões, problemas e desafios. O tabuleiro geopolítico se torna mais complexo, assim como o geoeconômico. Esta triangulação não ocorreu nem mesmo durante a Guerra Fria e, para o Brasil, particularmente impõe desafios, incluindo a superação de seu papel por vezes dúbio na integração.

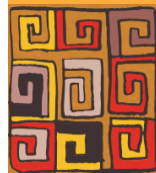
A existência destes três polos obscurece o futuro por permitir a existência de múltiplos alinhamentos, estratégias diferenciadas e contraditórias. Os resultados dos processos eleitorais, as dinâmicas políticas internas permitirão ajustes periódicos em função das oportunidades políticas e econômicas. Portanto, se o Brasil quiser continuar no jogo precisa recuperar espaço com a retomada do crescimento e com a apresentação de um projeto de integração, que funcione como instrumento de crescimento. Não tendo como disputar em volume de recursos, o país precisa buscar alternativas e tornar-se um parceiro necessário e estratégico para a América do Sul não apenas no plano político, mas das ações concretas e desenvolvimento econômico.

Notas

1. Texto elaborado com base nas pesquisas do projeto “A construção da integração na América do Sul e a China: a política externa dos países sul-americanos”, com apoio do CNPq (Edital Ciências Humanas 18/2012).
2. O termo G-20 financeiro é utilizado para diferenciar o agrupamento da coalizão do G-20 comercial, aliança de países emergentes e de menor desenvolvimento relativo, criada pelo Brasil em 2003 para as negociações da Organização Mundial de Comércio (especificamente, a Reunião Ministerial de Cancun). Ao longo do texto, porém, utilizaremos G-20 e G-20 financeiro para referir-se a este fórum.
3. Bastante popular nos anos 1990 para explicar o declínio norte-americano, o conceito expressa a incapacidade de um Estado hegemônico de dar conta de todos os seus compromissos internos e externos, por conta de sua projeção de poder. Com isso, gera-se um *gap* entre recursos e responsabilidades exercidas pela potência hegemônica.
4. As hipóteses do G2, isto é, a constituição de uma ordem mundial centralizada nos Estados Unidos e na China tornaram-se comuns entre os norte-americanos em meados de 2000. Estas avaliações eram acompanhadas pela perspectiva de construção de uma nova bipolaridade sino-americana que poderia ser tanto competitiva e conflituosa, como colaborativa. Apesar de não estar “formalizada”, a realidade do G2 é, certamente, um dos núcleos chave do ordenamento da política internacional contemporânea. Ver Brzezinski, 2012.
5. <http://oglobo.globo.com/economia/dilma-critica-fmi-pede-cooperacao-de-outros-paises-para-ajudar-europa-6769239>
6. <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/03/05/na-alemanha-dilma-critica-protecionismo-europeu-com-ajuda-a-bancos.jhtm>
7. <http://www.portugues.rfi.fr/brasil/20121128-dilma-critica-desvio-do-comercio-argentino-para-china-em-detrimento-do-brasil>

Referências

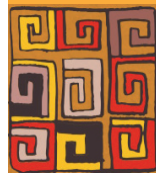
- Amorim, Celso (2011). *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo, Ed. Benvirá, 2011.
- Avalo, Andrés Giussepe (2010). *Petrodiplomacia y economía en Venezuela: un análisis retrospectivo y prospectivo de las relaciones comerciales petroleras venezolanas*. Caracas, El Perro y la Rana.





- Barkin, J. Samuel (2003). *Social construction and the logic of money: financial predominance and international economic leadership*. Albany, State University of New York Press.
- Beeson, Mark; Bell, Stephen (2009). "The G-20 and international economic governance: hegemony, collectivism, or both?". *Global Governance*, n. 15, pp.67-86.
- Brütsch, Christian; Papa, Mihaela (2013). "Desconstructing the BRICS: bargaining coalition, imagined community, or geopolitical fad?". *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 6, pp.299-327.
- Brzezinski, Zbigniew (2012). *Strategic Vision*. New York, Basic Books.
- Cammack, Paul (2012). "The G20, the crisis, and the rise of global developmental liberalism". *Third World Quarterly*, vol. 33, n. 1, pp.1-16.
- Chen Xulong (2013). In pursuit of the "World Dream": the progress and prospects of China's promotion of a harmonious world. China Institute of International Relations, CIIS Report n. 2.
- Ellis, R. Evan (2009). *China in Latin America- the whats and wherefores*. London: Lynne Rienner.
- Faruqee, Hamid; Srinivasan, Krishna (2012). "The G-20 mutual assessment process – a perspective from IMF staff". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 28, n. 3, pp.493-511.
- Friedberg, Aaron L. (2005). "The future of U.S.-China relations". *International Security*, vol.30, n. 2, pp.7-45.
- Gallagher, Kevin P. And Porzezanski, Roberto (2010). *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press.
- Garrett, Geoffrey (2010). "G2 in G20: China, the United States and the World after the global financial crisis". *Global Policy*, vol. 1, n. 1, pp. 29-39.
- Griesgraber, Jo Marie (2009). "Reforms for major new roles of International Monetary Fund? The IMF post-G-20 Summit". *Global Governance*, n.15, pp.179-185.
- Helleiner, Eric (2010). "A Bretton Woods moment? The 2007-2008 crisis and the future of global finance". *International Affairs*, vol. 86, n. 3, pp. 619-636.
- Helleiner, Eric (2010). "Waht role for the new Financial Stability Board? The politics of international standards after the crisis". *Global Policy*, vol. 1, n. 3, pp.282-290.
- Hudson, Michael (2009). "El FMI después del G-20: ¿se plantarán los deudores?". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 16, n. 2, pp. 177-184.
- Kahler, Miles (2013). "Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo". *International Affairs*, vol. 89, n. 3, pp.711-729.

- Kennedy, Paul (1990). *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier.
- Keukeleire, Stephan; Hodijmaaijers, Bas (2014). "The BRICS and the other emerging power alliances and multilateral organizations in the Asia-Pacific and the Global South: challenges for the European Union and its view on multilateralismo". *Jornal of Common Market Studies*, vol. 52, n. 3, pp. 582-599.
- Kharas, Homi; Lombardi, Domenico (2012). *The Group of Twenty: origins, prospects and challenges for global governance*. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/8/g20%20global%20governance%20kharas%20lombardi/g20%20global%20governance%20kharas%20lombardi>, acesso em: 15/03/2014.
- Kirton, John et al. (2013). *Mapping G20 decisions implementation: how G20 is delivering on the decisions made*. Disponível em: https://www.hse.ru/data/2012/12/13/1301054564/Mapping_G20_Decisions_Implementation_full_report.pdf, acesso em: 15/03/2014.
- Kirton, John (2011). *Why the G8 will endure*. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton-g8endurance-110210.html>, acesso em: 15/03/2014.
- Kirton, John (2011). *Brazil's contribution to G20 and global governance*. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-eneri-110518.html>, acesso em: 15/03/2014.
- Li, Mingjiang (2011). "Rising from within: China's search for a multilateral world and its implications for Sino-US relations". *Global Governance*, n.17pp.331-351.
- Lins, Maria Antonieta del Tedesco; Silva, Leandro Pignatari (2011). "Brazil and the G20: recent development strategy and strength among "New" emerging economies. In: Hofmeister, Wilhelm (ed.). *G20 - Perceptions and Perspectives for Global Governance*. Singapore, Konrad-Adenauer, pp.21-30.
- Pecequilo, Cristina Soreanu (2013). *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- Ríos, Sandra Polónia; Veiga, Pedro Da Motta (2013). *Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes*. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6018/doc/910738428.pdf>, acesso em: 15/03/2014.
- Rozo, Carlos; Azamar, Aleida (2013). "El G20 en Los Cabos. Oportunidad perdida para el cambio necesario". *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 44, n. 175, pp.147-162.
- Schweller, Randall (2011). "Emerging powers in an age of disorder". *Global Governance*, n. 17, pp. 285-297.
- Schweller, Randall; Pu, Xiaoyu (2011). "After unipolarity: China's visions of international order in an era of U.S. decline". *International Security*, vol. 36, n. 1, pp.41-72.



- Shaw, Zaria; Vassallo, Sarah Jane (2012). *G20 leaders conclusions on financial crises, 2008-2011*. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/conclusions/fincrisis-1.pdf>, acesso em: 15/03/2014.
- Soederberg, Susanne (2010). "The Politics of representation and financial fetichismo: the case of the G20 summits". *Third World Quarterly*, vol. 31, n.4, pp. 523-540.
- Sutter, Robert G. (2012). *Chinese foreign relations- power and policy since the Cold War*. New York: Rowan and Littlefield Publishers, inc. 2012.
- Tudoroiu, Theodor (2012). "Conceptualizing BRICS: OPEC as a mirror". *Asian Journal of Political Science*, vol. 20, n. 1, pp.23-45.
- Venezuela (2007). *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013): Proyecto Nacional Simón Bolívar*. Caracas, Presidencia de Republica Bolivariana de Venezuela.
- Visentini, Paulo Fagundes (2013). *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- Wang, Hongying; French, Erik (2013). "China's participation in global governance from a comparative perspective". *Asia Policy*, n.15, pp.89-114.
- Wei Huang (2011). "Global Governance Under the G20: A Chinese Perspective". In: Hofmeister, Wilhelm (ed.). *G20 - Perceptions and Perspectives for Global Governance*. Singapore, Konrad-Adenauer, pp.41-49.
- Wu Xinbo (2010). "Understanding the geopolitical implications of the global financial crisis". *The Washington Quarterly*, vol.33, n.4, pp.155-163.

