

DE KIEVA FORTALEZA: A CRISE UCRA- NIANA E O FORTALECIMENTO INSTI- TUCIONAL DO BRICS

por Ana Carolina Macedo Abreu¹

Resumo: Neste artigo, o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é compreendido como um agrupamento alternativo, comprometido com a reforma dos mecanismos de governança internacional e com a defesa do multilateralismo. É desenvolvido um estudo de caso, em que a VI Cúpula dos BRICS é analisada a partir da crise ucraniana. Em uma conjuntura em que as potências ocidentais procuram isolar a Rússia da comunidade internacional, a manutenção da agenda do BRICS e o aprofundamento das relações intragrupo mediante a geração de instituições próprias (Banco BRICS e Arranjo Contingente de Reservas) são entendidos como sinalizadores de fortalecimento do bloco.

Introdução

O termo BRICs foi cunhado por Jim O'Neill, economista do banco de investimentos Goldman Sachs, em relatório publicado em 2001. No texto, intitulado "Building better global economic BRICs", o autor apontava para as então quatro maiores economias emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China) como os futuros "tijolos" da economia mundial. As projeções para a década indicavam que, juntos, os quatro países teriam taxas de crescimento superiores às do G-7 (Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Japão e Canadá). O'Neill ainda indicava que as alterações das posições relativas dos países-chave na economia mundial deveriam ser acompanhadas por mudanças nos mecanismos internacionais de cooperação política e econômica.

Em 2006, o BRIC deixou de ser apenas um acrônimo ou uma ferramenta analítica das mudanças

¹ Estudante de Relações Internacionais da UFF e integrante do Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN/UFF).

em curso no sistema internacional e se tornou uma realidade política, quando os governos de Brasil, Rússia, Índia e China deram a partida para a articulação político-econômica, sendo posteriormente acompanhados pela África do Sul². Desde então, o agrupamento tem se afirmado como um bloco alternativo, comprometido com a reforma dos mecanismos de governança global. Seus integrantes compartilham o diagnóstico de que os regimes internacionais criados no pós-Segunda Guerra e a ordem neoliberal instituída no pós-Guerra Fria são incompatíveis com as novas relações de poder, provocadas pela ascensão econômica dos chamados países emergentes. À vista disso, se dispõem a agir em conjunto, defendendo o multilateralismo, a democratização das instituições internacionais mediante a ampliação do direito de voz do Sul global e a construção de uma ordem multipolar.

O objetivo deste artigo é desenvolver um estudo de caso, em que a manutenção da agenda comum do BRICS durante a conflagração na Ucrânia será entendida com o indicativo de fortalecimento do bloco. Inicialmente, tratarei das relações russo-ucranianas e do significado da Ucrânia para a Rússia nos âmbitos doméstico e externo. Ato contínuo, farei uma breve análise da crise ucraniana e das reverberações desta na comunidade internacional, tendo em vista as controvérsias suscitadas entre a Rússia e as tradicionais potências ocidentais – Estados Unidos e União Europeia – no decorrer do conflito. Na seção seguinte, abordarei o posicionamento dos membros do BRICS

² Em setembro de 2006, às margens da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, os Ministros das Relações Exteriores do BRIC se reuniram pela primeira vez para discutir assuntos de interesse comum. O bloco foi institucionalizado por ocasião da I Cúpula dos BRIC (Ecatimburgo, junho de 2009) e a África do Sul foi oficialmente incorporada na III Cúpula (Sanya, abril de 2011), quando o grupo passou a se chamar BRICS. (VISENTINI, P. F. "A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo". In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2013).

diante dos eventos sucedidos na Ucrânia, bem como algumas questões discutidas pelo bloco por ocasião de sua VI Cúpula (Fortaleza, 15 de julho de 2014). Como encerramento, procurarei entender o real significado da criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS no contexto de uma crise internacional que ameaça colocar um dos integrantes do bloco em choque com as potências centrais.

A crise na Ucrânia e a inflexão das relações russo-ocidentais

As relações russo-ucranianas remontam ao século IX, quando os russos antigos se estabeleceram na atual capital ucraniana de Kiev para fundar o Reino da Rus Kievana, que mais tarde constituiria o Reino de Moscou. Por muito tempo o leste ucraniano esteve sob o controle de Moscou e o país conquistou a independência após a dissolução da União Soviética em 1991. Como consequência, as economias dos dois países estão entrelaçadas. Hoje, aproximadamente nove milhões de russos vivem na Ucrânia, ao passo que os ucranianos compõem 1,41% da população russa, representando a terceira maior etnia do país, depois de russos e tártaros. Esses números apontam para estreitos laços culturais entre os dois países. A Ucrânia constitui a maior fronteira russa com a Europa e é parte integrante do exterior próximo, região estratégica para a Rússia. Em torno de 73% do gás natural russo exportado para países europeus atravessa solo ucraniano, o que significa dizer que a Ucrânia é fundamental para a sustentação do uso de recursos energéticos com fins político-diplomáticos por sua vizinha eurasiática. Ademais, a posição russa no Mar Negro depende da base naval localizada em Sebastopol, cidade que fazia parte do território ucraniano até março deste ano, quando a Crimeia foi anexada pela Rússia.

Dada a importância geoestratégica da Ucrânia, as potências ocidentais procuram atraí-la para sua zona de influência, enquanto a Rússia tenta impedir o ingresso ucraniano na Organização do Tratado do Atlântico

Norte (Otan) e na União Europeia. Deste modo, o país é transformado em um verdadeiro cabo-de-guerra entre a Rússia e o Ocidente. Em artigo para o *Le Monde Diplomatique*, Olivier Zajec apelida a Ucrânia de “eterna noiva geopolítica”. Incapaz de alinhar-se com um dos lados, o país tenta maximizar os ganhos obtidos em suas relações com a Rússia, de um lado, e EUA e União Europeia, de outro. Dessa maneira, mantém o equilíbrio entre seu flanco ocidental, aspirante ao ingresso ucraniano no rol das democracias liberais, e a ala oriental pró-russa. De acordo com Zajec, “casar-se com um ou outro a levaria a negar o que lhe dá a base e, portanto, a validar o mecanismo de separação à tchecoslovaca” (ZAJEC, 2014).

Com a ascensão de Yanukovich à presidência, em 2010, a Ucrânia parecia finalmente tomar um partido e inclinar-se em direção à sua vizinha oriental. No entanto, após um primeiro momento de aparente vitória russa, com a prorrogação do acordo que prevê a manutenção da frota do Mar Negro em Sebastopol – o que rendeu à Ucrânia subsídios relevantes para a importação de gás natural russo – o governo ucraniano assumiu uma política externa multivetorial, mantendo boas relações com Europa e Rússia. Contudo, a interrupção das negociações para um tratado de livre comércio com a União Europeia causou insatisfação popular e culminou com a destituição do presidente, em fevereiro deste ano. Mielniczuk (2014) aponta três fatores como catalisadores da deposição de Yanukovich e da crise per se, sendo o primeiro deles uma série de problemas não resolvidos (como as dificuldades no processo de transição para o capitalismo iniciado no pós-independência, falta de transparência e corrupção). Outro fator é a ascensão de movimentos ultranacionalistas com características fascistas em toda a Europa, que na Ucrânia são representados pelo Svoboda, partido de discurso xenofóbico que apela para a pureza nacional, tendo como principais alvos os russos e os judeus. Por fim, o autor aponta para a ingerência ocidental. A União Europeia estimulou a insurgência da extrema direita ucraniana após o fracasso do acordo de livre comércio com o país e, junto com os

Estados Unidos, reconheceu um governo interino que havia deposto o presidente democraticamente eleito. Essa postura entra em contradição com a ampla defesa ocidental dos princípios liberais-democráticos.

Mielniczuk define a crise ucraniana como “o ponto mais tenso nas relações entre a Rússia e o Ocidente desde o fim da Guerra Fria” (Idem, p. 5). O que as potências ocidentais pareciam não entender é que os motivos para a intervenção russa na Ucrânia eram legítimos, não se baseando apenas em interesses econômicos e estratégicos. Insistindo na comparação entre a política externa russa e o expansionismo soviético, uma constante do discurso ocidental no pós-Guerra Fria, não levaram em consideração os quase nove milhões de russos radicados na Ucrânia que se viram ameaçados pelo estabelecimento de um governo ultranacionalista antirruso em Kiev, especialmente diante da tentativa do parlamento de retirar a língua russa do rol de idiomas cooficiais do Estado ucraniano.

Após a vitória do movimento separatista pró-russo na Crimeia e o fracasso das negociações de Genebra – das quais participaram Rússia, Estados Unidos, União Europeia e o governo interino ucraniano –, os EUA endossaram as incursões militares realizadas por Kiev no Leste, com o objetivo de evitar um efeito dominó na região. Putin, de sua parte, negava quaisquer relações com os movimentos separatistas do Leste. Concomitantemente, deu sequência à alocação de tropas na fronteira com o país, iniciativa que serviu de encorajamento para os rebeldes ucranianos.

Neste contexto, o Ocidente tem demonstrado dificuldade de operar em conjunto. Com a reiterada negativa da Otan quanto a uma intervenção militar na Ucrânia, as velhas potências têm recorrido à imposição de sanções econômicas contra a Rússia. Sem embargo, a dependência europeia quanto ao fornecimento de gás natural russo significa que os países europeus têm hesitado diante do anseio norte-americano pelo arrocho das sanções. O adiamento da imposição de punições econômicas mais severas – que foram anunciadas somente no final de julho – aponta para aparente suces-

so do setor geoeconômico da política externa russa³. Como salienta Kissinger (2014),

“Putin é um sério estrategista – nas premissas da história russa. Entender a psicologia e os valores norte-americanos não é um de seus atributos. Bem como compreender a psicologia e a história russa não tem sido um ponto forte dos formuladores de políticas norte-americanos”

O que pode ser estendido a seus equivalentes europeus.

A Cúpula de Fortaleza e a criação do Banco BRICS

Em 15 de março, o Conselho de Segurança das Nações Unidas levou a voto uma proposta de resolução contrapondo-se à legitimidade do referendo da Crimeia, que procederia no dia seguinte e determinaria o destino da região: se permaneceria subordinada a Kiev ou passaria a responder ao Kremlin. A resolução foi vetada pela Rússia e a China se absteve, de modo que o referendo foi levado a cabo. Mesmo antes da vitória dos separatistas da Crimeia com mais de 90% dos votos e da consequente incorporação desta à Federação Russa, um conselheiro de segurança nacional do gover-

³ Desde a primeira gestão presidencial de V. Putin (2000-2008), a política externa russa tem se voltado para a recuperação do status de grande potência regional e mundial. Após quase uma década de alinhamento com o Ocidente e perda de influência no cenário internacional, legados do governo Yeltsin (1991-1999), a estratégia russa foi reorientada para a defesa da multipolaridade e o combate à tendência ocidental ao unilateralismo. A tática russa se baseia em três princípios: estabelecimento de relações pragmáticas, fundamentadas no interesse nacional em detrimento de afinidades ideológicas, históricas ou culturais; economização da política externa, ou seja, uso dos vastos recursos energéticos russos como instrumento de barganha para obter ganhos político-diplomáticos; e, por fim, a ênfase na relevância geopolítica de sua posição eurásiana. (ADAM, G. P. “A Federação Russa: metamorfoses de uma potência reemergente”. In: VISENTINI, P. F. et al. BRICS: as potências emergentes. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013).

no indiano havia afirmado que Moscou tinha interesses legítimos na Crimeia, no que pode ser considerado o mais significativo pronunciamento pró-russo emitido no contexto da crise ucraniana. Mais tarde, Índia e China assumiriam postura crítica diante das sanções unilaterais dos Estados Unidos contra a Rússia. Brasil e África do Sul, por seu turno, mantiveram discurso neutro ao longo da conflagração na Ucrânia, instando o diálogo e a resolução pacífica de controvérsias. A postura de China, Índia, Brasil e África do Sul no desenrolar da crise abriu caminho para que, no dia 15 de julho, enquanto as potências ocidentais ainda se empenhavam no sentido de isolar a Rússia da comunidade internacional, Putin fosse recebido no clube dos emergentes. Assim, a VI Cúpula dos BRICS foi realizada em Fortaleza, sob o tema “Crescimento inclusivo: soluções sustentáveis”.

A VI Cúpula tratou, entre outras questões, da cooperação intra-BRICS em domínios tão diversos quanto política, economia, pesquisa e desenvolvimento, cultura e segurança cibernética. Os avanços mais expressivos se deram no aprofundamento da parceria econômica, com a assinatura do acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do tratado para criação do Arranjo Contingente de Reservas. O Banco, com sede em Xangai, terá “o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014b, item 11) e contará com um capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões e capital inicial subscrito de US\$ 50 bilhões, cada membro contribuindo com um montante de US\$ 10 bilhões. Já o Arranjo Contingente de Reservas terá um aporte inicial de US\$ 100 bilhões, assim divididos: US\$ 41 bilhões da China, US\$ 18 bilhões de Brasil, Rússia e Índia e US\$ 5 bilhões da África do Sul. Como constante no documento final (Declaração de Fortaleza), o arranjo “terá efeito positivo em termos de precaução, ajudará países a contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo, promoverá maior cooperação entre os BRICS, fortalecerá a rede de segurança finan-

ceira mundial e complementarará arranjos internacionais existentes” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014b, item 13).

No tocante à paz e à segurança, os BRICS se declararam comprometidos com os princípios e objetivos da Carta das Nações Unidas, bem como a observância do direito internacional. Reconheceram o papel central da ONU como promotora do multilateralismo, paz, segurança, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, solicitando a reforma de suas estruturas. A Declaração de Fortaleza condena “intervenções militares unilaterais e sanções econômicas em violação ao direito internacional e normas universalmente reconhecidas das relações internacionais” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014b, item 27). Ainda nessa temática, o documento faz referência à crise ucraniana:

Expressamos nossa profunda preocupação com a situação na Ucrânia. Clamamos por um diálogo abrangente, pelo declínio das tensões no conflito e pela moderação de todos os atores envolvidos, com vistas a encontrar solução política pacífica, em plena conformidade com a Carta das Nações Unidas e com direitos humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014b, item 44).

O parágrafo referente à situação na Ucrânia segue a tonalidade de outras menções a contendas internacionais constantes na Declaração. O grupo adota discurso neutro, chamando atenção para a resolução pacífica das controvérsias e o respeito de todas as partes aos direitos humanos e às normas internacionais. Nota-se aqui a continuidade da cautela diplomática que tem dado forma à atuação dos BRICS⁴. De fato, esta

4 Flávio S. Damico identifica uma cautela diplomática do BRICS em questões referentes à reconfiguração do regime internacional de manutenção e promoção da paz e da segurança. Segundo o autor, a atuação do bloco como agenda-taker reflete tanto uma perspectiva realista, relativa à capacidade de imposição de um ideário a terceiros, quanto um esforço no sentido de evitar que a capacidade de cooperação intra-

Cúpula de Fortaleza e a declaração conjunta a que deu origem são marcadas, antes de tudo, pela continuidade. A não submissão aos esforços de isolamento da Rússia conduzidos pelas potências centrais não significou o alinhamento do bloco com Moscou, em consonância com a defesa reiterada dos BRICS à autonomia, autodeterminação e condução multivetorial das relações internacionais. Não houve confronto com as potências tradicionais e as instituições por elas geridas. Todavia, em uma conjuntura onde predominam as iniciativas de isolamento contra a Rússia, a continuidade constitui uma forma de “ruptura” e expõe a perda da capacidade do Ocidente para determinar os rumos e a agenda da política mundial.

Considerações Finais

Desde os primeiros momentos de articulação político-econômica, os BRICS têm assumido postura crítica diante da perda de representatividade e eficácia das “estruturas de governança internacional concebidas em uma configuração de poder distinta” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014b, item 5) e chamado atenção para a necessidade de incremento da representação de países emergentes e em desenvolvimento nessas estruturas. O imperativo de reforma das instituições financeiras criadas em Bretton-Woods, em particular, constitui uma causa aglutinadora para o bloco. Em Fortaleza, os BRICS demonstraram insatisfação diante do adiamento do rearranjo das quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI). Acordada em 2010 no âmbito do G-20 financeiro, a redistribuição de quotas garantiria ao grupo um poder de voto proporcional à sua atual participação na economia global. Quatro anos depois, contudo, a medida ainda não foi ratificada pelo Congresso norte-americano e, portanto, não foi implementada.

grupo seja posta à prova. (DAMICO, F. S. “BRICS: o novo ‘lugar’ do conceito”. In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2013).

Tendo em vista a relutância do Ocidente em reconhecer os imperativos de reforma dos mecanismos de governança global – do que o adiamento da redistribuição de quotas do FMI é icônico –, a criação de instituições próprias demonstra que os BRICS não pretendem limitar sua atuação à demanda pela democratização das velhas instituições. O Banco dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas, com funções análogas àquelas desempenhadas pelo Banco Mundial e pelo FMI, respectivamente, deverão ter o duplo efeito de fortalecer a cooperação intrabloco e atenuar a dependência dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento diante das instituições de Bretton-Woods. Ademais, o fato de terem sido fundados no momento em que as potências ocidentais estão empenhadas em isolar um dos membros dos BRICS da comunidade internacional é um indicativo de fortalecimento do bloco. Em um contexto de crise política internacional, os BRICS se reafirmam como uma aliança alternativa dotada de agenda autônoma.

Referências Bibliográficas

ADAM, G. P. “A Federação Russa: metamorfoses de uma potência reemergente”. In: VISENTINI, P. F. et al. BRICS: as potências emergentes. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

EWING, J. & BAKER, P. U.S. and Europe set to Toughen Russia Sanctions. The New York Times, 28 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/07/29/world/europe/us-and-europe-agree-to-escalate-sanctions-on-russia.html?_r=0>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

HARTLEY, J. The BRICS Bank is born out of politics. Forbes, 28 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/jonhartley/2014/07/28/the-brics-bank-is-born-out-of-politics/>>. Acesso em: 07 de outubro de 2014.

INDIA says “deeply concerned” at Ukraine violence. The BRICS Post, 07 de maio de 2014. Disponível em: <<http://thebricspost.com/india-says-deeply-concerned-at-ukraine-violence/>> - .U9n-

cxwbgA6U>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

KISSINGER, H. To settle the Ukraine crisis, start at the end. *The Washington Post*, seq. Opinions, 07 de março de 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html>. Acesso em: 11 de julho de 2014.

MIELNICZUK, F. A crise ucraniana e suas implicações para as relações internacionais. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, vol. 5, n. 23, p. 4-19, abril/maio de 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/46849>>. Acesso em: 24 de junho de 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Situação na Ucrânia. Brasília, 19 de fevereiro de 2014a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

_____. VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza. Brasília, 15 de julho de 2014b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza>>. Acesso em: 17 de julho de 2014.

O'NEILL, J. Building better global economic BRICs. *Global Economics Paper*, Goldman Sachs, n. 66, novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em: 26 de julho de 2014.

PORTAL BRASIL. BRICS discutirão criação de instituições financeiras que terão reservas de até US\$ 200 milhões. Rio de Janeiro, 08 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/centro-aberto-de-midia/noticias/brics-discutirao-criacao-de-instituicoes-financeiras-que-terao-reservas-de-ate-us-200-bilhoes>>. Acesso em: 11 de julho de 2014.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Press Statement on the Situation in Ukraine. Department of International Relations and Cooperation, 28 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/2014/ukra0328.html>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

SAHNI, V. Indian Perspectives on the Ukrainian crisis and Russia's annexation of Crimea. Norwegian Peacebuilding Resource Centre, junho de 2014. Disponível em: <http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/94b5e66db-412bc9babce1d7ce447f876.pdf>. Acesso em: 01 de setembro de 2014.

STUENKEL, O. BRICS undermine Western attempt to isolate Russia. *Post-Western World*, 25 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/03/25/undermine-attempt-isolate/>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

UNITED NATIONS. Security Council – Veto List. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

VISENTINI, P. F. “A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo”. In: PIMENTEL, J. V. S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

ZAJEC, O. A obsessão antirrusa. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 03 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1627>>. Acesso em: 10 de julho de 2014.