

KLEI MEDEIROS

O GRUPO BRICS

EM SUA TRAJETÓRIA

CONDIÇÕES SISTÊMICAS E
COMPOSIÇÃO DE INTERESSES



PÓS-GRADUAÇÃO
Relações Internacionais
SAN TIAGO DANTAS
UNESP-UNICAMP-FUCSP



CAPES



Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas



UNICAMP

KLEI MEDEIROS

O GRUPO BRICS

EM SUA TRAJETÓRIA

**CONDIÇÕES SISTÊMICAS E
COMPOSIÇÃO DE INTERESSES**

PPG/RI San Tiago Dantas
IFCH - UNICAMP
EVANGRAF
Campinas - 2023

Reitor: Antonio José de Almeida Meirelles**Diretor:** Andréia Galvão**Diretor Associado:** Michel Nicolau Netto**Comissão de Publicações****Coordenação Geral:**

Michel Nicolau Netto

Representantes Docentes:

André Kaysel

Everton Emanuel Campos

Fátima Évora

Jesus J. Ranieri

José Maurício Paiva A. Arruti

Mariana Chaguri

Rodrigo Camargo de Godoi

Taísa Helena P. Palhares

Colaboradora:

Guita Grin Debert

Conselho Editorial Nacional

Angela de Castro Gomes

Ernesto López

Gláucia dos Santos Marcondes

Isadora Lins França

José Meirinhos

Lúcia da Costa Ferreira

Marcelo Moura Mello

Renato Ortiz

Conselho Editorial Estrangeiro

Barbara Weinstein

João de Pina Cabral

Eduardo Svartman

Lia Levy

Emílio Moran

Miguel H. Hernández

Franklin Gil Hernández

Pedro Meira

Coleção de Teses e Dissertações do IFCH**Série:** Relações Internacionais**Coordenadores:**

Andrei Koerner (IFCH/Unicamp)

Giuliano Contento de Oliveira (IE/Unicamp)

Samuel Alves Soares (IPPRI/Unesp)

Autor: Klei Medeiros**ISBN:** 978-65-5699-244-0**Tiragem:** Digital (e-Book)**Apoio:** PPG/RI San Tiago Dantas**Produção Gráfica:**

Evangraf

E-mail: evangraf@terra.com.br**Site:** www.evangraf.com.br

FICHA CATALOGRÁFICA

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - BIBLIOTECA
Sabrina Leal Araujo – CRB 8/10213**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

M488g Medeiros, Klei.

O grupo BRICS em sua trajetória [recurso eletrônico] : condições sistêmicas e composição de interesse / Klei Medeiros. – Porto Alegre : Evangraf, Campinas, SP: Unicamp. IFCH – PPGR San Tiago Dantas, 2023.

(Coleção de Teses e Dissertações do IFCH; Série Relações Internacionais)

2.6 Mb ; ePub.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-5699-244-0

1. BRICS - História. 2. Relações econômicas internacionais - Séc. XXI. 3. Cooperação financeira. 4. Política internacional - Séc. XXI. 5. Países do BRICS - Desenvolvimento econômico. I. Título.

CDU

339.923

Este e-book está licenciado por Creative Commons
Atribuição-Não-Comercial-Sem Derivadas 4.0 Internacional

Série de Teses e Dissertações em Relações Internacionais

A série, criada em 2021, é uma iniciativa do Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) de Relações Internacionais (PPGRI) San Tiago Dantas, no quadro da Coleção de Teses e Dissertações editada pelo Setor de Publicações do IFCH/Unicamp.

A série publica teses e dissertações inéditas de alunos do PPGRI San Tiago Dantas, a partir de um processo de seleção realizado por uma comissão de docentes indicada pelo Conselho do referido Programa. Busca-se, com este projeto, promover a área de Relações Internacionais no país e ampliar o alcance das teses e dissertações de excelente qualidade realizadas no âmbito do Programa San Tiago Dantas, de sorte a aprofundar a sua relação com a sociedade.

A série é financiada com recursos do PROAP/Capes, podendo contar, também, com a participação de outras agências públicas ou privadas de fomento à pesquisa em pós-graduação.

A coleção é dirigida por Andrei Koerner (DCP/IFCH), Giuliano Contento de Oliveira (IE/Unicamp) e Samuel Alves Soares (IPPRI/Unesp), docentes do PPGRI San Tiago Dantas.

Desejamos uma boa leitura a todos!



Agradecimentos

Aos meus pais e a minha irmã, que foram fundamentais ao longo da minha vida e, principalmente, nos últimos anos.

A minha orientadora, Profa. Dra. Flávia Campos Mello, pela atenção e disponibilidade durante meus anos de doutoramento. A ela agradeço por ter me ensinado muito sobre a arte da pesquisa e da escrita em Relações Internacionais e me possibilitado uma evolução significativa desde que ingressei no PPG San Tiago Dantas.

Aos professores que compuseram a banca quando da defesa da tese: Leonardo Ramos, Mônica Herz, Laerte Apolinário e Sebastião Velasco e Cruz. Ao Sebastião, em especial, pelos comentários e sugestões na banca de qualificação e pelos ensinamentos na disciplina “Economia Política e Ordem Internacional”, que me foram fundamentais para elaborar a pesquisa que resultou neste livro.

Ao Programa San Tiago Dantas, seu corpo docente e administrativo. Aos professores Samuel Soares e Suzeley Matias, cujos ensinamentos e recomendações nas disciplinas “Teoria das Relações Internacionais” e “Seminário de Tese” acrescentaram muito à preparação da tese que deu origem a este livro. Ao corpo administrativo do PPG, pela presteza e carinho no atendimento, sempre que precisei de algo.

Aos meus professores de mestrado e de graduação na UFRGS, cuja base de conhecimento foi essencial para a elaboração do projeto de pesquisa e a posterior construção de minha tese de doutorado. Em especial a Analúcia Danilevicz Pereira, a Lígia Mori Madeira, ao Paulo Visentini e ao Marco Cepik, por terem acrescentado na minha trajetória de pesquisa.

Aos amigos e colegas de docência na PUC-Minas, Mariana Baulau, Vinícius Tavares, Péricles Lima, Vanessa Lima e Jéssica Oliveira. Agradeço em especial pela compreensão, pelo auxílio em momentos difíceis e por tornarem mais divertida e leve a difícil jornada de lecionar e cursar doutorado, ao mesmo tempo, em cidades diferentes.

Ao Erik Herejk Ribeiro e à Caroline Scherer, pela companhia e pelo carinho nos últimos anos. Não só isso, nossas longas e divertidas conversas sempre resultaram em muito aprendizado mútuo. À Luciana Papi, pela amizade e parceria acadêmica que não se desfez quando saí de Porto Alegre.

Aos colegas de PPG, Matheus Oliveira e João Fernando Finazzi, pela companhia e pelas conversas, muitas delas por meio virtual (em função da distância e da pandemia), mas certamente amigáveis e úteis.



Lista de Abreviaturas

ACR	Arranjo Contingente de Reservas
ACT-A	Access to COVID-19 Tools Accelerator
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BM	Banco Mundial
BPC	Banco Popular da China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCB	China Construction Bank
CDB	China Development Bank
CECP	Corredor Econômico China-Paquistão
CPEC	China-Pakistan Economic Corridor
CS	Conselho de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-20C	Grupo dos Vinte (na área comercial)
G-20F	Grupo dos Vinte (na área financeira)

G-7	Grupo dos Sete
G-77	Grupo dos Setenta e Sete
G-8	Grupo dos Oito
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
ICBC	Industrial and Commercial Bank of China
ICR	Iniciativa Cinturão e Rota
IsBD	Islamic Bank of Development
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria
MNAL	Movimento dos Não-Alinhados
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
NEPAD	New Partnership for African Development
New START	New Strategic Arms Reduction Treaty
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCX	Organização para Cooperação de Xangai
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto Interno Bruto
RICs	Rússia, Índia e China
SACU	South African Custom Union
START	Strategic Arms Reduction Treaty
TDB	Trade and Development Bank
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento



Apresentação

Esse livro, resultado da pesquisa de doutoramento do autor, foi desenvolvido a partir do interesse em compreender melhor um dos principais arranjos internacionais da política internacional contemporânea, o grupo BRICS. Embora o BRICS não constitua uma organização internacional formal, certamente também não é um mero foro de diálogo entre os países membros. Desde seu surgimento, o grupo realizou cúpulas anuais entre chefes de Estado, articulou posições junto ao FMI e ao Banco Mundial (promovendo reformas nestes organismos internacionais), criou um novo banco de desenvolvimento multilateral e um fundo de reservas e, no âmbito político, produziu maior convergência entre seus membros em diversas questões securitárias e geopolíticas relevantes, como a guerra na Síria, o conflito na Líbia, a nuclearização do Irã, a anexação da Crimeia, entre outros.

A partir de uma reconstituição da trajetória do arranjo, desde os primeiros diálogos informais entre chanceleres da Rússia e do Brasil (Medvedev e Amorim), entre 2006 e 2008, até a crise global ocasionada pela pandemia do coronavírus, em 2020, esta obra argumenta que o BRICS é uma instituição peculiar, caracterizada pela fle-

xibilidade e pelo dinamismo. Seu formato permite que os membros avancem em assuntos onde há mais convergência e deixem de lado temas mais sensíveis nos quais não há concordância, sem prejudicar a força do arranjo. Nesse sentido, não haveria como definir ou categorizar o grupo BRICS, visto que sua atuação e seus impactos dependem da conjuntura, que pode ou não apresentar oportunidades sistêmicas de ação e que pode ou não ser marcada por convergência de interesses entre os seus integrantes.

Apesar do caráter flexível, dinâmico e – em certa medida – informal, há alguns elementos de permanência nos seus quinze primeiros anos: a percepção dos membros de que a distribuição global de poder e riqueza, na atualidade, é bastante diferente daquela do pós-Segunda Guerra. Desse modo, diversas instituições internacionais que compõem a ordem global, especialmente as econômico-financeiras, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, mas também a própria ONU, não se atualizaram e não foram reformadas para garantir uma participação justa e proporcional das potências emergentes nas suas composições. Em especial, há uma percepção entre os BRICS de que a ordem econômica internacional ainda é muito centrada no eixo norte-atlântico, mesmo com o dinamismo e com o crescimento expressivo de países em regiões como a Ásia, a América Latina e a África nas últimas décadas. Por isso, a conexão entre os BRICS seria fundamental para promover uma redistribuição mais favorável em instituições internacionais e bloquear ações articuladas pelo oligopólio de países desenvolvidos.

No decorrer deste livro, o leitor irá encontrar informações e análises sobre questões importantes a respeito do grupo BRICS, como, por exemplo: quais os principais antecedentes do BRICS? Qual o papel do RICs e do IBAs na constituição do BRICS? Quais países foram fundamentais para que o arranjo se formalizasse, deixando de ser uma mera sigla do mercado financeiro? Por que Brasil e Rússia podem ser considerados os principais motores da institucio-

nalização do grupo BRICS? Em quais áreas de cooperação os países encontraram maiores afinidades? Até que nível o grupo convergiu sobre questões securitárias como a Guerra na Síria e a anexação da Crimeia? Por que a Índia teve protagonismo na criação do banco de desenvolvimento do BRICS? Como reagiu o grupo em momentos de tensão na fronteira sino-indiana? Essas e outras questões pertinentes para compreender a trajetória do BRICS - e melhor caracterizá-lo - serão vistas ao longo da obra.



Sumário

INTRODUÇÃO	15
1 DIFUSÃO, DIVERSIFICAÇÃO E MULTIPOLARIZAÇÃO NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA.....	29
1.1 A perspectiva sobre a ascensão do “resto”	32
1.1.1 Guerra Fria e o Terceiro Mundo	34
1.1.2 Pós-Guerra Fria e o Sul	38
1.1.3 Ascensão de novos polos de poder e a tendência à multipolaridade	41
1.1.4 Conceitos e categorias de países na hierarquia global de poder	46
1.2 Os arranjos entre os novos polos de poder	50
1.3 BRICS: de categoria analítica a arranjo político	58
1.4 A compreensão da mudança no BRICS	62
1.4.1 Mudanças nas condições sistêmicas	62
1.4.2 Mudanças na composição de interesses	70
2 ORIGEM E CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA COMUM ENTRE OS BRICS (2006-2010)	79
2.1 Primeiros encontros entre chanceleres dos BRICS (2006-2008)	80
2.1.1 RICs e IBAS como antecedentes	80
2.1.2 Articulação entre Lavrov e Amorim	88

2.1.3	Multipolaridade e reorganização política internacional ...	92
2.1.4	Primeiro documento conjunto	98
2.2	Atuação do BRICs em meio à crise econômica internacional (2008-2010)	102
2.2.1	Cúpula do G-8 no Japão	106
2.2.2	Guerra da Geórgia e a Rússia	111
2.2.3	Primeiro encontro entre ministros das finanças em São Paulo	114
2.2.4	Obama, o pivô para a Ásia e a China	119
2.2.5	Reuniões entre ministros das finanças do BRICs em 2009 ..	124
2.2.5.1	Articulação para as Cúpulas do G-20	125
2.2.5.2	Articulação no FMI e Banco Mundial em prol das reformas	136
2.2.6	Primeira Cúpula do BRICs em Ecaterimburgo	146
2.2.7	Reformas de 2010 no FMI e no Banco Mundial	153
3	AGENDA SECURITÁRIA E AVANÇO DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA NO BRICS (2010-2014)	161
3.1	Ampliação das áreas de cooperação	165
3.2	Ingresso da África do Sul	169
3.3	Ascensão da agenda securitária no BRICS	175
3.3.1	Primavera Árabe e intervenção na Líbia	178
3.3.2	Os anos iniciais da crise na Síria	186
3.3.3	Os cinco BRICS no Conselho de Segurança em 2011	200
3.3.4	Crimeia, tensão entre Rússia e Ocidente e a posição dos BRICS	207
3.4	Cooperação e coordenação na área financeira	212
3.4.1	Tentativas de articulação na eleição do FMI	214
3.4.2	Proposição indiana de um banco de desenvolvimento comum	221
3.4.3	Tentativas de articulação na eleição do Banco Mundial ...	228
3.4.4	Negociações sobre o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas (2012-2014)	232
3.4.4.1	Divergências entre China e Índia	234
3.4.4.2	Questões técnicas e políticas iniciais	238
3.4.5	Acordo de Fortaleza (2014)	245

3.4.5.1	Governança, princípios e modelo de desenvolvimento do NBD	246
3.4.5.2	Diferenças do NBD em relação ao Banco Mundial e ao AIIB	251
3.4.5.3	Arranjo Contingente de Reservas (ACR)	258
4	MUDANÇAS DOMÉSTICAS, PROJETOS DIVERGENTES E POLÍTICA DE PODER NO BRICS (2014-2020)	262
4.1	Mudanças domésticas e impactos sobre o grupo BRICS	264
4.1.1	Narendra Modi, atritos Índia-China e reflexos no BRICS	269
4.1.2	Governos Temer e Bolsonaro no Brasil	274
4.1.3	Crises políticas e econômicas na África do Sul	279
4.2	O projeto global russo e a intervenção na Síria	284
4.3	O ativismo indiano e a agenda do terrorismo	291
4.4	Crise nas relações sino-indianas e os BRICS	302
4.4.1.	O papel da Cúpula de Xiamen (2017) na crise fronteiriça..	303
4.4.2.	Proposta chinesa de BRICS Plus e a reação da Índia	308
4.5	Os anos iniciais de operação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD)	314
4.6.	Emissão de títulos e empréstimos em moedas próprias.....	316
4.7.	Adesão de novos membros e destino dos financiamentos....	321
4.8.	Projetos aprovados e assimetria na participação dos membros	327
4.9.	Desengajamentos, atritos e crises (2018-2020)	335
	CONCLUSÕES	354
	REFERÊNCIAS	368



Introdução

Um dos principais objetos de análise no campo das Relações Internacionais (RI) no pós-Guerra Fria tem sido as mudanças globais de poder ocasionadas pelo declínio relativo dos EUA e das potências ocidentais ocorridas em paralelo com a ascensão de potências no mundo em desenvolvimento. Se a década de 1990 foi caracterizada como um “momento unipolar” (KRAUTHAMMER, 1991), com a primazia militar, política e econômica dos EUA, os anos 2000 foram marcados pela ascensão econômica e pelo ativismo político de um conjunto de países fora do eixo norte-atlântico, reforçando o entendimento de uma transição sistêmica em direção à multipolaridade. Países como China, Índia, Brasil e África do Sul, além de individualmente exercerem protagonismo em suas regiões e se destacarem pela extensão territorial, pela população e pelos recursos materiais, associaram-se entre si, formando coalizões, arranjos e grupos, com o objetivo de promover mudanças nas instituições da governança global e aprofundar a cooperação mútua. Como exemplos destacam-se o RIC (Rússia, Índia e China), em 2001, o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), em 2003, o G-20 comercial (formado no âmbito da Rodada Doha da OMC, unindo os países mais proeminentes do Eixo Sul-Sul), no mesmo ano e, principalmente, o BRICS (Brasil, Rússia, Índia,

China e África do Sul), progressivamente institucionalizado a partir de 2006. Entre esses, o BRICS é o arranjo mais proeminente não só pela capacidade conjunta de seus membros, mas também por ter sido elevado a um patamar estratégico e a um nível de institucionalização mais expressivo. O grupo realizou cúpulas anuais de chefes de Estado desde 2009, atuou em bloco em distintas áreas temáticas e organizações internacionais e criou organizações próprias, como um banco de desenvolvimento multilateral. Nesse sentido, surgiram diversas perspectivas na área de RI sobre esse arranjo, tentando compreendê-lo, caracterizá-lo ou classificá-lo.

Uma dessas perspectivas questiona se o grupo BRICS representa um reflexo da multipolarização sistêmica, se consiste em um desafio à ordem liberal tradicionalmente centrada nos EUA ou se apenas busca reformá-la, garantindo maior poder e voz aos países emergentes e em desenvolvimento (HURRELL, 2018; 2013; 2009; COOPER & STOLTE, 2019; XING, 2019a; YANG, 2019; NURUZZAMAN, 2020). Essa é uma discussão complexa uma vez que seus membros possuem diferentes interesses e modos variados de inserção no sistema e na ordem global. A posição externa dos polos de poder em ascensão no século XXI¹ pode mudar ao longo do tempo de acordo com o cenário internacional e com o perfil de governo, no âmbito interno. Os países BRICS, em geral, buscaram alterar certos elementos da ordem liberal e manter outros (PARMAR, 2019; GRAAFF, BRINK & PARMAR, 2020; XING, 2019a; 2019b; YANG, 2019). Em algumas situações, tentaram melhorar sua posição dentro das organizações internacionais e

1 Os termos “polos em ascensão”, “potências emergentes”, “potências intermediárias”, “potências médias”, “semiperiferia”, entre outros utilizados para classificar os BRICS, são mais bem explorados no capítulo 1 (especialmente na seção 1.1.4) deste livro. Por ora, vale ressaltar que essas nomenclaturas variam a depender do contexto e da área temática em análise nos estudos de Relações Internacionais e que todos esses termos se referem, de maneira geral, a países que se posicionam em uma “categoria intermediária” ou em transição e emergência nas relações de poder e riqueza global e na construção da ordem e da sociedade internacional. Alguns países do BRICS, como China e Rússia, entretanto, são considerados já “grandes potências” e não “intermediárias” ou “médias” e essa dificuldade na classificação dos BRICS em uma única categoria de Estados será tratada no capítulo 1.

não necessariamente modificar suas regras, normas e princípios. Em outros contextos, buscaram modificar as regras e normas em vigor para que melhor correspondessem aos seus interesses. Como estratégia de ação, os BRICS agiram vetando ou bloqueando a atuação dos EUA e das potências ocidentais (*norm-blocker*) (NARLIKAR, 2010; LAIDI, 2012; ABDENUR, 2016), reformando as instituições internacionais tradicionais (*insider-strategy*) ou criando instituições alternativas (*exit-options* ou *outsider-strategies*), principalmente quando não obtiveram os resultados esperados dentro daquelas que já existiam (COOPER & STOLTE, 2019; HURRELL, 2018; IKENBERRY & LIM, 2018).

Considerando a complexidade do comportamento externo dos BRICS e das suas relações com a ordem e com o sistema internacional, o estado da arte sobre esse tema é bastante diverso. Algumas abordagens realistas interpretam a emergência dos BRICS como parte de uma transição de poder e, sobretudo, da maior preponderância da China, o que produz uma grande probabilidade de choques e conflitos. Logo, as mudanças globais de poder gerariam atritos porque as potências em ascensão tenderiam a defender mudanças na ordem internacional e, especialmente, porque as potências estabelecidas tentariam manter sua posição hegemônica (MEARSHEIMER 2001, 2006, 2010; LAYNE 2018; ALLISON, 2017; VADELL, 2020). Por outro lado, algumas perspectivas liberais consideram que os BRICS ascenderam dentro das regras e normas da ordem liberal, beneficiados pela globalização e pela abertura econômica. Assim, essas potências tenderiam a preservar tal ordem e a hegemonia norte-americana deveria cooptar e estimular a adesão desses países ao conjunto de princípios e normas internacionais em vigor, evitando rupturas. Os BRICS poderiam se comportar como “*responsible stakeholders*” e reforçar o *status quo* (ZOELLICK 2005; HURRELL & LOKE, 2017; NARLIKAR 2013; YANG, 2019; IKENBERRY, 2018; BROOKS, IKENBERRY & WOHLFORTH, 2013). Existem ainda abordagens que tentam superar essa dicotomia entre “choque com a ordem em vigor” e “adesão e cooptação à

ordem”, entendendo que a ascensão de novas potências tanto modifica quanto é modificada pela ordem, criando um aspecto híbrido com características liberais e não liberais (XING, 2019b; HURRELL, 2018; PARMAR, 2019). Especialmente no caso da China, que é o país mais destacado entre as potências emergentes, alguns aspectos, como o livre-comércio e a globalização, têm sido defendidos, enquanto outros, como a democracia e os direitos humanos, têm sido deixados de lado ou relativizados. Nas perspectivas neogramscianas, se considera que a transição hegemônica dos EUA para a China e para as potências emergentes está vinculada a uma transformação gradual, em que não só o poder material e coercitivo está sendo transferido de alguns atores para outros, mas também novas instituições, ideias e forças sociais surgem vinculadas às novas potências (VADELL, 2020; VADELL & RAMOS, 2019; XING, 2019b; YANG, 2019). Por exemplo, a China tem desenvolvido a Iniciativa Cinturão e Rota (ICR), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) e diversos fóruns de cooperação com países em desenvolvimento, promovendo novas ideias, regras e normas (MELLO & PERA, 2021). Um tipo distinto de capitalismo, mais centrado no Estado, e um conjunto de elites chinesas estariam promovendo mudanças no perfil da hegemonia global (PARMAR, 2019; GRAAFF, BRINK & PARMAR, 2020). Isso caracterizaria tanto uma contra-hegemonia como uma nova hegemonia, a depender do ponto de vista. Em relação aos EUA e às potências ocidentais, seria uma contra-hegemonia, mas em relação aos países em desenvolvimento, seria uma nova hegemonia (XING, 2019b).

Essa discussão é bastante complexa e relevante no sentido de tentar compreender a inserção do grupo BRICS no sistema e na ordem internacional em transformação. Há ainda um segundo tipo de análise que se centra no entendimento das diferenças e complementaridades de interesses entre os membros do BRICS, para compreender como evoluiu a forma de atuação, as agendas e as iniciativas do

grupo. Seu funcionamento não só seria uma resposta às condições sistêmicas e aos diferentes cenários internacionais, mas também estaria vinculado à dinâmica das relações intra-BRICS, da compatibilidade ou não de interesses, das mudanças domésticas de seus membros e, de modo mais amplo, das alterações na orientação de suas políticas externas e de seus projetos nacionais. Desde 2006, com o início do diálogo informal entre os BRICS, até 2020, as condições sistêmicas e as oportunidades de ação se modificaram, mas também se modificaram a composição de interesses entre os membros, criando diferentes possibilidades a depender da afinidade entre os seus integrantes e da adesão destes ao mecanismo BRICS (HURRELL, 2018; COOPER, 2016; RAMOS et al., 2018; ABDENUR & FOLLY, 2015; BATISTA JR., 2019). É possível destacar o crescente adensamento institucional do arranjo, com a proliferação de áreas de cooperação – desde finanças e segurança, até educação, saúde e tecnologia –, além de um *outreach* no sentido de incorporar nas cúpulas alguns países de fora do grupo (RAMOS et al., 2018). Ademais, houve uma elevação no patamar da cooperação, com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), que vincularam os membros a uma organização internacional formal própria, desde 2014. Todavia, há de se ressaltar que, mesmo com uma difusão nas áreas de cooperação, existe claramente alguns temas nos quais houve maior reforço da institucionalidade, como é o caso da área financeira e de desenvolvimento (TUSSIE, 2018). Há setores em que, mesmo havendo tentativas de ampliação da coordenação, as divergências predominaram, como é o caso da agenda securitária, sendo uma exceção a pauta contraterrorista, que teve avanços expressivos (BHATIA, 2019; ZHEBIT, 2019; KUMAR, 2018). Desenvolveram-se as agendas com maiores coincidências de interesses entre os países ou aquelas com menores discordâncias (ABDENUR & FOLLY, 2015). A composição de interesses também esteve vinculada às diferenças de poder entre as partes, uma vez que a China e a Índia

exerceram influência significativa no âmbito econômico, e a Rússia, na dimensão geopolítica e securitária (VADELL & RAMOS, 2019). Ademais, desde a formação do arranjo, alguns países apresentaram taxas de crescimento econômico mais expressivas do que outros, bem como variou a projeção política internacional de seus membros. Alguns experimentaram drástica reversão das condições domésticas, como foi o caso do Brasil e da África do Sul, com protestos em massa, escândalos de corrupção, trocas abruptas de governo e recessão econômica, com impactos sobre as suas inserções externas (HURRELL, 2018; BATISTA JR., 2019). Por fim, as relações bilaterais sino-indianas se deterioraram (KUMAR, 2018; NURUZZAMAN, 2020) e, mais recentemente, as relações do Brasil com a China (STUENKEL, 2020). Todos esses fatores tiveram implicações para a coesão do grupo e determinaram as suas possibilidades de atuação.

Nesse sentido, percebe-se que existem duas dinâmicas principais que envolvem o funcionamento do arranjo BRICS: as condições sistêmicas, que apresentam limites e possibilidades de ação; e a dinâmica intragrupo, determinada pela composição de interesses dos países membros, com momentos de maior acomodação ou divergência. Assim sendo, esta obra entende o BRICS como um arranjo dinâmico, flexível e complexo, moldado não apenas como uma resposta às condições sistêmicas e à ordem liberal centrada nos EUA e em seus aliados, mas também como mecanismo político-diplomático que evoluiu a partir da interação entre os Estados que o compõem. Busca-se, portanto, compreender em maior profundidade como as duas dimensões mencionadas acima – as condições sistêmicas e a composição de interesses – exerceram influência na trajetória do grupo. Os conceitos de “condições sistêmicas” e “composição de interesses” utilizados nesta obra são definidos com maior detalhamento nas seções 1.4.1 e 1.4.2. Por ora, vale destacar que a ideia de condições sistêmicas se refere às mudanças e às tendências de alterações de polaridade e de distribuição de riqueza entre as po-

tências, garantindo maiores ou menores possibilidades de ação ao grupo BRICS no sentido de favorecer os interesses comuns de seus membros. Importam, sendo assim, os movimentos e as posições de outros polos de poder fora do BRICS, como os EUA e a União Europeia, bem como os efeitos sobre a dinâmica do grupo de eventos de relevância sistêmica, como crises econômicas, guerras e conflitos. Já a composição de interesses refere-se à interação intra-BRICS que resulta em momentos de maior convergência/acomodação de interesses ou momentos de discordâncias e atritos entre os países-membros, o que determina, portanto, as possibilidades de ação efetiva do grupo ao longo do tempo. Tendo em vista que o BRICS não consiste em uma organização internacional formal, por não possuir acordo constitutivo, sede, funcionários permanentes e recursos próprios (com exceção do NBD, esse sim uma organização formal), o agrupamento se distingue, como já mencionado, pelo caráter dinâmico, construído e adaptado ao longo dos anos a partir dos diversos objetivos de seus membros (VABULAS & SNIDAL, 2020; COOPER & STOLTE, 2019; COOPER & THAKUR, 2014).

Argumenta-se que o grupo BRICS passou por períodos de maior ativismo e ímpeto e por períodos de suspensão e pouca carga inovativa. Não se trata, assim, de uma trajetória linear e crescente de maior institucionalização. Também não é suficiente uma análise que considere apenas a “dependência da trajetória” intrínseca à interação intra-BRICS, sem levar em conta as dinâmicas sistêmicas e de poder mais amplas no âmbito das quais se desenvolve o funcionamento do grupo. Embora, de fato, o número de áreas de cooperação técnica entre os países tenha se ampliado, a construção de iniciativas de impacto e os resultados modificaram-se com o tempo. Em particular, se destacou a finalização da negociação de reformas com redistribuição de quotas e poder de voto no FMI e no Banco Mundial em favor dos países emergentes e em desenvolvimento, em 2010. Já entre 2012 e 2014, os BRICS negociaram e estabeleceram as cláusulas

las, políticas e diretrizes que deram origem ao NBD e ao ACR. Após 2014, porém, nenhuma ação nova de destaque fora desenvolvida através da concertação político-diplomática multilateral, embora o NBD individualmente tenha apresentado alguns avanços.

Esses movimentos estiveram associados às dinâmicas de maior ou menor convergência de interesses dos países integrantes, interesses que também sofreram alterações de acordo com mudanças domésticas e de governo. Não apenas isso, mas, conforme antes já se argumentou, as condições sistêmicas variaram, notando-se tanto períodos de restrições como de oportunidades. Na fase de constituição do arranjo, entre 2006 e 2010, o cenário de crise econômica nos EUA e na Europa contrastava com a emergência e o crescimento econômico das potências do mundo em desenvolvimento. Era um cenário favorável, em termos de redistribuição de posições de riqueza e poder global, aos países emergentes como China, Índia, Brasil, entre outros. Eventos de relevância sistêmica, como as crises e conflitos na Líbia e na Síria, ocorridos no contexto da Primavera Árabe, motivaram diversas tentativas de articulação de posições dos BRICS, inclusive no Conselho de Segurança da ONU. Seguiu-se a isso a crise na Ucrânia, a deterioração das relações da Rússia com o Ocidente, o acirramento de tensões entre China e EUA e entre China e Índia, entre outros. Assim sendo, os capítulos deste livro analisam a atuação do BRICS ao longo do período de 2006 a 2020, relacionando sua dinâmica às mudanças nas condições sistêmicas e na definição de interesses de seus membros.

O entendimento desse processo é relevante não só para constatar os elementos que permitiram uma maior efetividade do grupo na sua trajetória passada, mas também para identificar possibilidades de ação no futuro. Composto por países destacados em termos de PIB, território e população, sendo dois de seus integrantes membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e três deles potências nucleares, o BRICS constitui uma força política com po-

tencial de promover diversas mudanças na governança global e é certamente um ator relevante para a política internacional do século XXI. Entretanto, alguns constrangimentos dificultam a transformação desse potencial em ações concretas – e ajudar a compreender isso é o objetivo desta obra.

Em termos de material empírico, são utilizados aqui documentos oficiais de organizações internacionais e chancelarias – como atas de reunião, declarações, comunicados –, relatos de diplomatas e funcionários envolvidos nas organizações que são objeto de análise neste livro, além de arquivos de mídia e referenciais bibliográficos.

No Capítulo 1, é feito um breve panorama do estado da arte e da discussão acadêmica mais ampla que compreende o contexto histórico internacional no qual se dá a formação e a evolução do BRICS. É apresentado o debate sobre a ascensão do “resto”, da segunda metade do século XX ao início do século XXI, com o declínio relativo dos EUA e o maior protagonismo político e destaque econômico das potências do mundo em desenvolvimento. Enfatiza-se o fenômeno da multipolarização no pós-Guerra Fria, caracterizado pela desconcentração de poder e riqueza e pela diversificação de atores e instituições internacionais. Na década de 2000, a tentativa de balancear a superpotência norte-americana e a busca por mudanças nas instituições que refletissem a nova distribuição global de riqueza e poder motivaram o surgimento de diversos arranjos institucionais conectando as chamadas potências emergentes, entre os quais o grupo político BRICS. Logo, no Capítulo 1, é apresentado o debate sobre esse processo, ressaltando também as categorias analíticas e as dimensões utilizadas na compreensão da trajetória do BRICS e da sua caracterização enquanto projeto dinâmico, desde que surgiu, em 2006.

No Capítulo 2, trata-se da fase de formação do arranjo, entre 2006 e 2010, iniciada a partir de diálogos informais entre os chan-

celeres dos BRICs (sem a África do Sul), às margens das reuniões anuais da Assembleia Geral da ONU, por iniciativa da chancelaria russa e com forte apoio da contraparte brasileira. Esses encontros foram permeados pelo discurso em torno do interesse em modificar a ordem internacional, de modo que esta refletisse a crescente multipolarização sistêmica (COOPER, 2016; DENISOV et al., 2019). A Rússia, sobretudo, explorava a ideia de multipolaridade como forma de estabelecer um contraponto à unipolaridade e à unilateralidade da ação externa norte-americana na primeira década do século XXI (SALZMAN, 2019; ROBERTS, 2010; 2019; LUKIN, 2018). Em 2008, houve uma formalização crescente do grupo, com a realização de uma reunião oficial entre chanceleres na Rússia, em maio, seguida de um encontro entre os chefes de Estado, às margens da cúpula do G-8, em julho e, no final deste ano, diversas reuniões entre os seus ministros das finanças e presidentes do banco central. Com o aprofundamento da crise econômica internacional, que afetou sobretudo os EUA e os países europeus, os BRICs adquiriram destaque não só na negociação e na discussão de saídas para a crise, no âmbito do G-20F, mas também na demanda por reformas na distribuição de quotas e votos no FMI e no Banco Mundial (ARMIJO & ROBERTS, 2014; TUSSIE, 2019). Assim sendo, a primeira cúpula de líderes dos BRICs, realizada em junho de 2009, centrou-se na coordenação de posições na governança econômica global, especialmente no âmbito financeiro, embora outras áreas de cooperação tenham sido desenvolvidas. O Capítulo 2 destaca, portanto, como as condições sistêmicas, marcadas pelo declínio econômico das potências norte-atlânticas e pelas perspectivas de crescimento econômico dos BRICs, possibilitaram um maior poder de barganha do grupo em diversas organizações internacionais. Ainda, é feita uma análise da composição de interesses do arranjo no momento de sua formação, marcada por maiores afinidades e oportunidades de ação no âmbito financeiro e pela tentativa de diversificação da agenda por parte de alguns de seus integrantes.

O Capítulo 3 enfoca um segundo momento da atuação do grupo BRICS (agora com a África do Sul), entre 2010 e 2014. A Primavera Árabe e os seus desdobramentos estimularam diversas tentativas de coordenação de posições no âmbito securitário, sobretudo pela participação conjunta dos cinco países no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 2011, e da Índia e África do Sul como membros temporários em 2012. A chancelaria russa buscou apoio dos demais membros do BRICS tanto para condenar a intervenção da OTAN na Líbia (embora os países a tenham autorizado no CSNU, em março de 2011) quanto, principalmente, para impedir novas intervenções na Síria. Como será visto nesse capítulo, houve momentos de maior ou menor coincidência de interesses dos BRICS no âmbito securitário, mas em geral se destacaram as divergências de posições entre Rússia e China, de um lado, e os IBAS, de outro (LAIDI, 2012; BROSIG, 2019; ROBERTS, 2019; ABDENUR, 2016; 2017; CONING, MANDRUP & ODGAARD, 2014). Em meio à crise ucraniana e à anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, os demais BRICS adotaram uma postura neutra nas organizações internacionais, se recusaram a impor sanções econômicas a Moscou e se manifestaram contra a sugestão de suspensão da Rússia do G-20. Se por um lado evitou-se um maior isolamento internacional de Moscou, por outro a isenção dos “BICS” em relação ao caso evidenciou os limites da coordenação do grupo na esfera geopolítica. No capítulo 3, argumenta-se, portanto, que apesar de avanços pontuais no âmbito securitário, foi na agenda financeira que os membros do arranjo encontraram maiores possibilidades de aprofundamento da cooperação. Com o esvaziamento do G-20 (BATISTA JR., 2019) e a demora na ratificação das reformas acordadas em 2010 no FMI e no Banco Mundial (aprovadas no congresso dos EUA apenas no final de 2015), os BRICS articularam a criação de um banco de desenvolvimento próprio, sugerido pela Índia, e de um fundo monetário comum. Entre 2012 e 2014, uma série de negociações entre os países para definir os termos e políticas que

regeriam o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) foram marcadas por divergências e disputas de interesses, sobretudo entre a Índia e a China (WANG, 2019; COOPER & FAROOQ, 2016; ZHU, 2019; BATISTA JR., 2019). O capítulo finaliza, portanto, analisando como a composição de interesses e capacidades dos países membros, em processos complexos de negociação, resultou no acordo final para a fundação do NBD e do ACR, em 2014, na Cúpula de Fortaleza, e como esses resultados fizeram parte de uma maior diversificação do sistema financeiro internacional na década de 2010.

No Capítulo 4, é feita uma análise das transformações pelas quais passou o arranjo BRICS entre 2014 e 2020, em meio a um conjunto de mudanças na situação doméstica dos países membros, nas relações entre os seus governos e no cenário sistêmico. Após um período de alto crescimento econômico, Brasil, África do Sul e Rússia experimentaram recessão e, no caso dos dois primeiros, crises políticas e sociais domésticas e trocas de governo. Essas mudanças resultaram em reorientação nas agendas e prioridades de política externa e em um menor engajamento desses dois países no agrupamento (BATISTA JR., 2019; KORNEGAY & NAIDU, 2019). No caso da Índia, a alteração de governo em 2014, com a posse de Narendra Modi, embora não tenha afetado o seu protagonismo no BRICS, é associada à ampliação do nacionalismo e dos atritos com a China, com impactos sobre o grupo (KUMAR, 2018). Os anúncios da Iniciativa Cinturão e Rota e da construção do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês), por parte de Xi Jinping, em 2013, igualmente são associados ao recrudescimento das tensões na relação bilateral com a Índia. Esses dois marcos, junto à anexação da Crimeia pela Rússia, fizeram do ano de 2014 um ponto de inflexão para um cenário de maior disputa entre as grandes potências (MEARSHEIMER, 2018; HURRELL, 2018) e de um retorno da geopolítica (MEAD, 2014). O crescente destaque econômico da China ampliou a sua influência

dentro do bloco, embora a Índia tenha atuado frequentemente para balancear a sua atuação, especialmente no NBD. Ao final das negociações intra-BRICS sobre o NBD, decidiu-se que a sua sede seria na China e o seu primeiro presidente (com mandato de cinco anos) seria indicado pela Índia. Conforme será apresentado no Capítulo 4, Pequim e Nova Délhi protagonizaram as disputas pela definição das políticas operacionais e financeiras do banco no seu primeiro quinquênio, em meio a um equilíbrio de poder econômico intragrupo mais favorável a ambos, no final da década de 2010. Por fim, o isolamento internacional da Rússia e a deterioração das suas relações com o Ocidente, junto à disputa crescente entre China e EUA nos âmbitos militar, econômico, institucional e tecnológico, tiveram impactos nas discussões, na definição de agendas e no funcionamento do arranjo BRICS.

Essa combinação complexa de elementos, sejam sistêmicos, intra-BRICS ou domésticos, levou a um momento de menor ímpeto na coordenação, cooperação e construção de iniciativas comuns pelo grupo. Com exceção da criação do NBD e do ACR, não foram desenvolvidas após 2016 medidas e ações com impacto significativo. O próprio NBD, embora tenha evoluído em diversos aspectos, especialmente na quantidade de recursos aprovados (HUMPHREY, 2020; ACIOLY, 2019), não expandiu o número de membros, sendo composto apenas pelos cinco fundadores iniciais (tanto como sócios quanto como beneficiários dos empréstimos) até o final de 2020. Ainda, não explorou diversos objetivos delineados no seu Acordo Constitutivo e não realizou desembolsos em quantidade expressiva até o final de 2019 (HUMPHREY, 2020; BATISTA JR., 2019). O NBD certamente apresentou algumas inovações institucionais (COOPER, 2017), mas é geralmente avaliado como um banco multilateral que evoluiu pouco, especialmente em comparação ao AIIB liderado pela China (WANG, 2019; ZHU, 2019; RANA, 2019; BATISTA JR., 2019; 2020).

Ao final, apresentam-se as conclusões e considerações finais,

sistematizando a evolução do grupo BRICS a partir das categorias e dimensões consideradas na análise e reforçando o argumento central acerca da necessidade de compreensão do arranjo na sua trajetória histórica.



DIFUSÃO, DIVERSIFICAÇÃO E MULTIPOLARIZAÇÃO NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

Nos últimos séculos, formou-se uma sociedade internacional centrada na Europa e nos EUA, e marcada pela dominação de povos, de recursos e de territórios na América Latina, na África e na Ásia. Os processos de descolonização nestas três últimas regiões, porém, deram origem a Estados independentes que se inseriram em tal sociedade internacional. Alguns desses novos Estados tinham significativa população, território e recursos, o que os destacava perante os demais em suas regiões, como por exemplo o Brasil, na América Latina e a África do Sul, no continente africano. Em alguns casos, eram formados por civilizações tradicionais, milenares, que absorveram o modelo de Estado hobbesiano baseado na centralização dos meios de violência, os transformando em potências regionais com influência global – como a Índia, a China e o Irã, na Ásia.

Uma boa parte desse processo de descolonização e formação de Estados periféricos e semiperiféricos² ocorreu no período da

2 O termo semiperiferia tem origem na literatura que identifica a posição desses Estados na divisão internacional do trabalho e do capital. Estados semiperiféricos carregam em si características tanto de centro quanto de periferia, produzindo bens de médio e alto valor agregado, intensivos em tecnologia e, ao mesmo tempo, produzindo *commodities* e bens intensivos em mão de obra. São países marcados pela desigualdade de renda interna e por contradições econômicas e sociais, mas, em termos brutos, possuem um peso significativo na economia global, muitas vezes sendo intermediários entre o centro e a periferia em suas regiões (WALLERSTEIN, 1974; 1979; 1983; ARIGHI, 1997). Termos alternativos para designar este tipo de países, como “potências intermediárias”.

Guerra Fria. As potências europeias, em declínio relativo, perderam o controle sobre suas colônias e os EUA e a União Soviética estimularam os movimentos de libertação, ao mesmo tempo em que disputaram influência sobre os novos Estados em formação. Esses Estados semiperiféricos se tornaram elementos importantes na disputa global entre as duas superpotências na Guerra Fria, seja influenciando o equilíbrio de poder em suas regiões, seja afetando a dinâmica sistêmica global (KEOHANE, 1969). O exemplo mais ilustrativo nesse sentido fora a atuação da China como polo balanceador da URSS, quando ampliou laços com os EUA nos anos 1970, em uma relação triangular estratégica (KISSINGER, 2014). No nível econômico, estas potências intermediárias, em geral, adotaram um modelo de desenvolvimento centrado na atuação do Estado, em investimentos públicos e em políticas de promoção da industrialização (AMSDEN, 2003; AMIN, 2015; 2010). Além disso, a dinâmica de difusão global do capital, que migra em busca de investimentos mais rentáveis, favoreceu regiões periféricas com menores custos de produção e disponibilidade de mão de obra barata (GILPIN, 1987; GERSCHENKON, 1962).

Assim sendo, mesmo que ao fim da Guerra Fria houvesse um momento unipolar, com a eliminação da superpotência soviética e uma centralização de poder militar e político nos EUA, economicamente havia uma difusão e uma diversificação, com a formação de múltiplos polos de poder globais. Em reação à globalização, à homogeneização e à era dos “consensos” e “regimes internacionais” centrados nos EUA, houve o fenômeno dos regionalismos e uma reafirmação das tradições nacionais, das diferenças culturais e civilizacionais (HUNTINGTON, 1999; 1996). Essa difusão de recursos, acompanhada de diversificação de atores (ACHARYA, 2019), com a projeção global de alguns Estados de zonas periféricas, marca a política internacional contemporânea e é o tema deste capítulo.

Na esteira da emergência de um sistema multipolar (em subs-

rias”, “potências emergentes”, entre outros, e serão debatidos na seção 1.1.4 deste capítulo.

tituição ao bipolar da Guerra Fria e ao unipolar dos anos 1990), surgiram diversas perspectivas sobre a governabilidade e a governança desse sistema, já que a alteração nas relações de poder implicou mudança nas instituições que regem as relações entre Estados (HURREL, 2018; 2010; 2009; ACHARYA, 2019; ACHARYA, ESTEVADE-ORDAL & GOODMAN, 2019; VABULAS & SNIDAL, 2020). Se por um lado as mudanças globais de poder tiveram impacto sobre a governança global, por outro lado as próprias instituições foram utilizadas pelos países como meios para promover um balanceamento brando em relação à superpotência na elaboração de normas e princípios que regem as relações internacionais, bem como meios para bloquear e deslegitimar ações expansivas e unilaterais (PAUL, 2005; PAPE, 2005). Nesse sentido, a emergência de arranjos e instituições, formados pelos novos polos de poder do século XXI (como o G-20C, o IBAS, o BRICS, a OCX³, entre outros), suscitou diversos questionamentos: se haveria uma crescente organização e convergência desses novos polos para alterar o equilíbrio de poder e de riqueza em seu favor; se tais países teriam interesse e condições de alterar a ordem e a governança em vigor e construir alternativas; e qual sentido normativo essa nova ordem teria.

O arranjo político formado entre os BRICS (inicialmente BRICs), em especial, fora visto como reflexo – e como possibilidade de promoção – da mudança sistêmica, de ordem e de governança global. Porém, como será debatido neste capítulo, uma análise do agrupamento requer um entendimento da complexidade que o envolve. O BRICS, conforme já mencionado, não é uma organização formal, não possui acordo constitutivo, sede e funcionários fixos. Desde que surgiu, em 2006, é mais bem caracterizado como uma “construção

3 G-20 C refere-se à coalizão G-20 “comercial”, formada por grandes países em desenvolvimento, no âmbito da Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC). IBAS refere-se ao fórum de diálogo político e de cooperação técnica entre Índia, Brasil e África do Sul e OCX à Organização da Cooperação de Xangai, inicialmente formada por Rússia, China e um conjunto de países da Ásia Central. Na seção 1.2 e no capítulo 2 são apresentados mais detalhes sobre esses arranjos.

dinâmica”, influenciado pelas mudanças nas condições sistêmicas, no cenário global e na composição de interesses, com períodos de maior convergência e acomodação ou divergência e conflito entre seus países membros. Ainda, a definição de interesses no nível doméstico e governamental de cada país teve impactos sobre tal composição de interesses.

1.1. A perspectiva sobre a ascensão do “resto”

Um dos debates mais destacados atualmente na área de Relações Internacionais é sobre a emergência de regiões e Estados que tradicionalmente tiveram pouca influência sobre a sociedade internacional centrada no Ocidente, moldada após o século XVII. Até o século XX, um conjunto de potências na zona norte-atlântica exercia um domínio econômico, militar, institucional e de valores sobre o restante do mundo, rivalizando, porém, entre si pela hegemonia do sistema internacional. A troca de hegemonias (ARRIGHI, 1996) e as rivalidades não impediram que o conjunto de concepções e valores da civilização ocidental (soberania, diplomacia, lei, comércio) permanecessem no cerne das instituições da sociedade internacional (KUPCHAN, 2012). Mesmo que tenha havido, no século XX, a emergência de potências de fora da zona norte-atlântica (como o Japão e a União Soviética, por exemplo) e o surgimento de diversos Estados independentes na África e na Ásia, foi na virada para o século XXI que a tendência em direção a um sistema multipolar trouxe maiores possibilidades de modificação das instituições que moldaram a ordem ocidental (KUPCHAN, 2012).

Esse processo comportou múltiplas narrativas, conceitos, perspectivas e teorias. Uma das narrativas que se destacou foi a da “ascensão do resto”, descrita inicialmente por Alice Amsden (2003) como um processo histórico amplo que abrange a emergência de países de zonas não- tradicionais, a partir da adoção de práticas es-

tatais de gerenciamento dos recursos voltados à industrialização e à absorção de tecnologias dos países desenvolvidos (AMSDEN, 2003). Esses países ascenderam sem adotar integralmente o conjunto de valores disseminados pelo núcleo da ordem e, politicamente, têm buscado uma renegociação de seu espaço e voz dentro das instituições da governança global (ZAKARIA, 2009; KUPCHAN, 2012). No século XXI, por conseguinte, as grandes decisões internacionais não seriam definidas pelo circuito das potências norte-atlânticas e apenas estendidas para o resto do mundo, como fora nos séculos anteriores; nesse mundo multipolar, com vários polos econômicos, são conjuntos complexos de atores e instituições, a depender da área temática, que definem as negociações e as disputas internacionais (ACHARYA, 2018; PAUL, 2016).

A ascensão do “resto” seria, portanto, uma maneira figurada de descrever a passagem de um mundo em que o Ocidente configurava a centralidade das relações internacionais – sendo protagonista das dinâmicas de poder e tendo maior controle sobre os recursos – e um em que atores antes pouco influentes, vistos como parte “de fora” do sistema de valores sobre os quais se ancorava a sociedade internacional, passaram a exercer crescente influência. Esse processo aconteceu em diferentes momentos. O primeiro deles, descrito na próxima subseção, ocorreu no período da Guerra Fria, que possibilitou a descolonização de povos na África e na Ásia e a formação de uma ampla gama de Estados no Terceiro Mundo. O fim da dinâmica bipolar, posteriormente, aboliu a lógica do não-alinhamento que marcou a inserção externa de diversos países periféricos na Guerra Fria (PRASHAD, 2012; 2007). Nos anos 1990 e 2000, se substituiu gradativamente a ideia de Terceiro Mundo pela noção de Sul ou “Sul Global” para designar um espaço econômica, política e culturalmente subordinado – conforme se detalhará adiante. No século XXI, por sua vez, se difundiu uma discussão acadêmica, iniciada na segunda metade do século XX, que destaca a ascensão de alguns países es-

pecíficos das regiões periféricas, com recursos materiais e de poder significativos para exercerem influência sistêmica, como o Brasil, a África do Sul, a Índia, o Irã, a China, entre outros. A emergência destes novos polos de poder é tratada na subseção 1.1.3.

Como destaca Hurrell, “a história da ordem global no século XX foi do desafio do Terceiro Mundo e do Sul Global contra o legado em curso da ordem global imperialista ocidental do século XIX – fortemente globalizada, mas profundamente desigual” (HURRELL, 2018, p.92) e, no século XXI, a narrativa é a de “uma mudança de poder irreversível do Ocidente para o Oriente e para o Sul” (p. 90).

1.1.1. Guerra Fria e o Terceiro Mundo

O período de Guerra Fria foi caracterizado, para além da disputa bipolar entre EUA e URSS, pelo fim da era colonial centrada na Europa e pela emergência de dezenas de Estados independentes na África e na Ásia. Esses Estados surgiram a partir de processos complexos que envolveram movimentos de libertação nacional, interesses externos, disputas entre elites locais. EUA e URSS, sobretudo, disputaram o controle sobre esses Estados em formação a partir de guerras *proxy* e de outros meios.

Emergiu, portanto, já no final dos anos 1940 e inícios dos anos 1950, a noção de Terceiro Mundo para designar um terceiro elemento, além dos dois polos em disputa na Guerra Fria, caracterizado por ser um espaço periférico e em princípio independente das zonas de influência controladas diretamente por EUA ou URSS. O Terceiro Mundo não seria nem o mundo capitalista, desenvolvido e liberal, sob a órbita dos EUA, nem o mundo socialista sob influência direta da URSS, mas aquele que emergira em zonas antes colonizadas, caracterizado pelo subdesenvolvimento, dependência e formação incipiente de Estados soberanos (SOLARZ, 2012; BERGER, 2004; WOLF-PHILLIPS, 1987; MUNI, 1979). Seria um espaço disputado pe-

las superpotências e, portanto, poderia se beneficiar disso, caso preservasse sua independência e “não-alinhamento” em relação a elas (LARON, 2014).

Todo esse arcabouço de ideias sobre o papel global do Terceiro Mundo desenvolveu-se retórica, intelectual e politicamente a partir de movimentos internacionais liderados por países como Índia, Indonésia, China e outros novos Estados africanos⁴. Foram os casos da Conferência de Bandung (1955), do Movimento dos Não-Alinhados (1961), do G-77 (1967), entre outros. A Conferência de Bandung foi organizada um ano após o acordo dos princípios da “coexistência pacífica” entre Índia e China^{5 6}, acordo que moldou a ideia de que os Estados do Terceiro Mundo deveriam evitar serem utilizados como

4 Alguns Estados latino-americanos se acoplaram a esses arranjos a depender do contexto e dos interesses governamentais e de política externa. Argentina e Cuba, por exemplo, tiveram relativa influência no Movimento dos Não-Alinhados em alguns períodos (PEREIRA & MEDEIROS, 2015).

5 Os cinco princípios da coexistência pacífica foram acordados entre a República Popular da China e a República Índia em 1954, em um contexto de descolonização e tentativa de construir melhores relações entre os novos Estados asiáticos. Eram eles: 1) Respeito mútuo pela integridade e soberania territorial uns dos outros; 2) Não agressão mútua; 3) Não interferência mútua nos assuntos internos uns dos outros; 4) Igualdade e benefício mútuo; e 5) Coexistência pacífica.

6 A ideia de coexistência pacífica também é associada à política exterior de paz da União Soviética, nos seus primeiros anos de formação, quando intelectuais socialistas discutiam a possibilidade de uma guerra entre o mundo capitalista e socialista. Lenin defendia a importância de demonstrar internacionalmente o compromisso da URSS com a convivência, coabitação e coexistência, evitando animosidades do mundo capitalista com o país e separando o caráter revolucionário interno do socialismo de sua política externa. Essa ideia fora recuperada em diversos momentos pela política externa soviética, tornando-se um princípio publicamente defendido no governo Nikita Krushev, nos anos 1950, e sendo adotado também como princípio das relações bilaterais sino-indianas nessa época. Segundo Hansen & Sergunin (2014), a noção de coexistência pacífica esteve presente na tradição política russa há muito tempo: emergiu logo após a Revolução de Outubro de 1917, quando intelectuais socialistas discutiam se seria inevitável uma guerra entre o mundo capitalista e o novo Estado socialista ou se era possível os sistemas coexistirem de maneira pacífica. Vladimir Lenin, líder da Revolução de Outubro, defendeu o princípio de “coabitação pacífica” (*mirnoe sozhitelstvo*) desde 1920 e reforçou essa posição quando participou da Conferência Econômica Internacional em Gênova, em 1922, com o objetivo de demonstrar os objetivos não-agressivos da política externa da URSS e minimizar as desconfianças de outros países sobre o projeto internacional soviético. Nos anos 1950, o termo foi recuperado e utilizado oficialmente por Nikita Krushev após o vigésimo congresso do Partido Comunista Soviético, em 1956, mesclando a noção desenvolvida por Lenin no pós-1917 com a ideia de “Pancha Chila” ou “Cinco Princípios”, elaborada pela política externa indiana ao firmar o Tratado de Paz Sino-Soviético de 1954 (HANSEN & SERGUNIN, 2014, p. 83). Para mais detalhes sobre essa questão, ver: HANSEN, Flemming; SERGUNIN, Alexander. Russia, BRICS and Peaceful Coexistence. In: CONING, Cedric de.; MANDRUP, Thomas; ODGAARD, Liselotte. *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*. Londres: Routledge, 2014.

instrumentos da disputa bipolar e deveriam prezar pela não-agressão e não-interferência entre si⁷. Pensava-se em preservar os povos e Estados recém-descolonizados de disputas com os vizinhos em suas regiões, adotando-se a cooperação e os benefícios mútuos como moles das relações entre a periferia. No nível econômico, difundiu-se a ideologia do desenvolvimento (ou desenvolvimentismo) enquanto estratégia estatal no sentido de promover capacidades próprias, controle sobre os recursos, industrialização e superação da dependência dos países centrais (AMIN, 2015, 2010; AMSDEN, 2003). Os países da periferia também promoveram a inserção da temática do desenvolvimento na agenda comercial do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e lideraram a criação da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (VELASCO E CRUZ, 2005).

A ideia de autonomia e não-alinhamento caracterizou a política externa de diversos países do Terceiro Mundo nesse período, embora alguns tenham se situado temporariamente sob a zona de influência de uma das superpotências. De qualquer forma, o surgimento do Terceiro Mundo enquanto uma força política, de relevância sistêmica e global, marcou um primeiro momento em direção a uma ordem menos ocidental e menos centralizada já durante a Guerra Fria. Além da enorme quantidade de novos Estados independentes

7 Os dez princípios acordados na Conferência Afro-Asiática de Bandung foram: 1) Respeito aos direitos humanos fundamentais e aos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas; 2) Respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações; 3) Reconhecimento da igualdade de todas as raças e a igualdade de todas as nações, grandes e pequenas; 4) A abstenção de intervir ou de interferir nos assuntos internos de outro país; 5) O respeito ao direito a defender-se de cada nação, individual ou coletivamente, em conformidade com a Carta da ONU; 6) A abstenção do uso de pactos de defesa coletiva a serviço de interesses particulares de quaisquer das grandes potências; 7) A abstenção de todo país de exercer pressões sobre outros países; 8) Abster-se de realizar atos ou ameaças de agressão, ou de utilizar a força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer país; 9) A solução pacífica de todos os conflitos internacionais, em conformidade com a Carta da ONU; 10) A promoção aos interesses mútuos, à cooperação e o respeito à justiça e às obrigações internacionais. A Conferência contou com a presença de 29 países, sendo 15 da Ásia, 8 do Oriente Médio e 6 da África. Foram eles: Afeganistão, Birmânia, Camboja, Ceilão, República Popular da China (RPC), Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Laos, Nepal, Paquistão, República Democrática do Vietnã, Vietnã do Sul, Tailândia, Arábia Saudita, Iêmen, Irã, Iraque, Jordânia, Líbano, Síria, Turquia, Costa do Ouro (atual Gana), Etiópia, Egito, Líbia, Libéria e Sudão.

atuando em organizações e negociações internacionais, nesse período emergiram potências como Índia, China, África do Sul, entre outras, que passaram a ser pivôs, influenciando as dinâmicas regionais e mesmo as dinâmicas de poder entre as superpotências. Esses Estados se fortaleceram, em grande parte, através da adoção dessa série de estratégias de inserção externa e desenvolvimento interno que permearam a lógica do terceiro-mundismo.

Como destacou Robert Keohane (1969), no artigo *Lilhiputian's Dilemmas*, escrito durante a Guerra Fria, a diversificação das relações internacionais trouxe a existência de diferentes categorias de Estados, em termos de recursos de poder, incluindo pequenos, médios e grandes, sendo cada categoria associada a diferentes formas de influência sistêmica. As potências médias seriam os Estados que, individualmente, não teriam protagonismo no sistema internacional, embora tivessem a habilidade de se associar a outros países e exercer maior relevância nas dinâmicas de poder. Vale destacar que, nos anos 1960, países grandes e subdesenvolvidos como a China utilizaram-se da atuação em bloco – por exemplo, junto ao G- 77 – para barganhar melhores condições em negociações internacionais e, além disso, como forma de adquirir protagonismo perante o Terceiro Mundo. A Índia, na mesma linha, utilizou do discurso do não-alinhamento e do desenvolvimentismo como forma de influenciar países periféricos. O Brasil e a África do Sul variaram a sua atuação a depender do contexto, mas em geral representavam os interesses da superpotência norte-americana em suas regiões, como forma de extrair benefícios relativos, em uma relação de *bandwagoning*⁸ (HURRELL et al., 2009). Importa ressaltar aqui que, no período da Guerra Fria, não havia arranjos conectando apenas os principais países do Terceiro

8 *Bandwagoning*, na literatura de Relações Internacionais, em geral se refere a uma estratégia de inserção externa que prioriza a aproximação ou alinhamento a uma potência ou coalizão mais poderosa, com a intenção de extrair vantagens. Seria o oposto de balanceamento (*balancing*) que, normalmente, se refere ao ato de se contrapor aos atores e coalizões mais poderosos, seja individualmente, seja através da formação de associações com outros Estados (HURRELL et al., 2009).

Mundo, mas sim grandes “coalizões do Sul”, como o G-77 e o MNAL, compostos por uma grande quantidade de países e caracterizados pela heterogeneidade política e econômica de seus membros, o que dificultava a coordenação da ação coletiva e a identificação de interesses comuns (SOARES DE LIMA & HIRST, 2009).

Nos anos 2000, especialmente, essa situação se modificaria, com a formação de grupos com um número reduzidos de Estados, com maior potencial de coordenação e ação, como o IBAS, o G-20 comercial e o BRICS⁹.

1.1.2. Pós-Guerra Fria e o Sul

No pós-Guerra Fria, a ideia de Terceiro Mundo perdeu força em função da supressão do bloco socialista (o chamado “Segundo Mundo”) e da centralização de poder nos EUA sob um novo sistema unipolar. Embora não fizesse mais sentido referir-se a um “terceiro mundo”, a discussão sobre a dicotomia Norte-Sul se ampliou a partir dos anos 1980 (AMIN, 2015; 2010). A ideia de um mundo composto pelo Norte desenvolvido e pelo Sul subdesenvolvido esteve em linha com a dinâmica de ampliação das desigualdades que marcou a emergência das políticas econômicas neoliberais e a redução do Estado Social nessa época. O conceito de Sul geralmente é associado a países em desenvolvimento que cumprem função periférica ou semiperiférica na divisão internacional do trabalho e na produção capitalista mundial. O termo Sul também se vincula à noção geopolítica, advinda da Guerra Fria, de espaço a ser desenvolvido e disputado, para além da rivalidade Leste-Oeste¹⁰ entre Estados Unidos e

9 Segundo a teoria da ação coletiva, grupos grandes possuem maior tendência ao “efeito-carona”, ou seja, à adesão de atores interessados em extrair os benefícios da ação coletiva sem contribuir de maneira significativa. Em grupos pequenos, há maiores incentivos à ação porque a contribuição de cada um é mais bem percebida e os custos de organização e manutenção da coesão dos grupos são menores (OLSON, 1965).

10 A noção de Leste/Mundo Não-Occidental (Non-West) também é retomada na literatura recente de Relações Internacionais para estabelecer uma comparação com a ideia de Ocidente ou Grande

União Soviética (AMIN, 2010; WALLERSTEIN, 1979; PRASHAD, 2007; THERIEN, 2010).

Movimentos de integração regional na América do Sul, África e Ásia e a projeção de países subdesenvolvidos com grande população, território e PIB (os chamados “países- baleia”¹¹, nos anos 1990), trouxeram uma nova dinâmica de inserção internacional do Sul, em que uma semiperiferia forte passaria a buscar mais influência nas instituições internacionais moldadas no pós-Segunda Guerra pelos EUA e pelos seus aliados. O peso econômico bruto desses países os tornariam peças indispensáveis em organizações financeiras como o

Ocidente, destacar a ascensão de polos de poder na Ásia, como China e Índia e procurar compreender os efeitos dessa ascensão sobre a ordem e a governança global (HURRELL, 2013; ZAKARIA, 2009; STUENKEL, 2016). Em algumas perspectivas, como a de Huntington (1996), se considera o Ocidente como uma grande civilização que interage em uma relação de choque e atrito com outras civilizações, marcando a dinâmica internacional do pós-Guerra Fria. Já a ideia de Oriente, Leste (ou *Non-Western World*, como se denomina frequentemente em inglês) possui suas raízes na ideia de separação da cristandade europeia do restante dos povos nesta direção, geralmente se referindo ao conjunto heterogêneo de povos e Estados asiáticos. Posteriormente, na Guerra Fria, o termo ‘Leste’ seria atrelado à distinção entre o eixo de influência norte-americano e soviético, no que se convencionou designar “disputa Leste-Oeste”. No pós-Guerra Fria, como já mencionado, emergiram perspectivas que destacam a ascensão de uma ordem não-ocidental ou pós-ocidental, para se referir à presença e a influência crescente de países como China e Índia nas grandes decisões internacionais, na manutenção da governabilidade e do equilíbrio sistêmico, com novas normas, regras e princípios (SAID, 2007; ZAKARIA, 2009; ACHARYA, 2018; VISENTINI, 2015; STUENKEL, 2016).

- 11 Segundo Flávio Damico (2015), a ideia de agrupar os quatro países do BRICs para fins analíticos não foi uma inovação dos relatórios do mercado financeiro na década de 2000: “seu precedente mais famoso foi a designação de *monster countries*, cunhada por George Kennan, em 1994, para designar países que, a exemplo dos EUA, são detentores de grandes territórios e contingentes populacionais” (p. 56). Celso Amorim, na época em que fora chanceler brasileiro do governo de Itamar Franco, entre 1993 e 1994, já destacava a importância de “países que, por suas dimensões e peculiaridades, como o Brasil, não cabem especificamente em nenhuma área de influência” e, por isso, o “relacionamento [do Brasil] com a Índia, com a Rússia e com a China ter[ia] que merecer especial atenção” (AMORIM, 1994). O ex-embaixador brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães também iria utilizar o termo “grandes Estados periféricos” para se referir ao conjunto de países com as características acima descritas. Os relatórios do mercado sobre potências emergentes iriam pontuar, na mesma linha, não só as taxas de crescimento, mas as dimensões absolutas das economias desses países. Em termos de território, pertencer a tal conjunto de países representava possuir reservas de recursos naturais estratégicos (como hidrocarbonetos, terras raras e biodiversidade) e, em termos de população, representava ter mercado consumidor (e, portanto, investimento), além de mão de obra para obter vantagem competitiva e melhores condições de produção. Como sintetiza Damico (2015), “esse exercício conceitual dos anos 1990, e que se prolonga no início dos anos 2000, ocorre em conjuntura de superação da ordem bipolar da Guerra Fria e em momento em que não eram tão evidentes as indefinições que mais à frente marcariam uma ordem internacional em transição” (p.57).

FMI e o Banco Mundial (NARLIKAR & KUMAR, 2012) e em instituições voltadas ao comércio, como o Gatt e a atual OMC¹² (VELASCO E CRUZ, 2004). Mesmo que os EUA tivessem domínio militar, a existência de múltiplos polos econômicos acrescentava uma dinâmica mais complexa, dispersa e difusa em um dos tabuleiros internacionais. Além disso, sabe-se que a capacidade econômica, no longo prazo, pode ser transformada em capacidade militar, alterando o equilíbrio de poder global (MEARSHEIMER, 2010; 2006; 2001).

Muitas destas potências do Sul, por pertencerem em termos socioeconômicos ao mundo em desenvolvimento, defenderam em negociações internacionais os interesses dos países marginalizados e periféricos. Nos anos 2000, de modo geral, o conjunto de países em desenvolvimento experimentou taxas de crescimento econômico mais altas que a dos países desenvolvidos e, nesse ínterim, tomou forma uma discussão sobre a redistribuição econômica global, destacando o surgimento de um mundo mais equilibrado (BANCO MUNDIAL, 2018). Os países do G-7 e da OCDE teriam de levar cada vez mais em consideração o peso econômico dos demais países, já que o “resto” crescia de maneira significativa, a ponto de não poder mais ser dispensado no gerenciamento da economia e das finanças globais. Essas transformações econômicas não apenas tiveram influência nos debates sobre normas e princípios em organizações econômicas tradicionais (como a OMC, o FMI e o Banco Mundial), mas também levaram a diversas pressões por reformas na ONU e no seu conjunto de instituições correlatas. O “Terceiro Mundo”, o “Sul” e o “resto” são conceitos que se destacam em diferentes contextos, mas que se referem, de modo geral, à grande gama de atores marginalizados política e economicamente nas relações internacionais. Em cada época, esses conceitos refletem lógicas e composições distintas e, vale ressaltar, os Estados mais destacados da periferia pas-

12 No nível político, reivindicações por reformas na estrutura da ONU e de seu Conselho de Segurança também passaram a ser apresentadas por países como o Brasil e a Índia.

saram a cumprir funções cada vez mais importantes nas instâncias decisórias globais, em linha com o crescimento de seus pesos econômicos, militares e políticos. Esse é o tema da próxima subseção.

1.1.3. Ascensão de novos polos de poder e a tendência à multipolaridade

A chamada “ascensão do resto” nas relações internacionais significa não apenas a ampliação do peso econômico e político do mundo periférico como um todo, mas também o destaque de alguns Estados nesse conjunto. A ascensão de novos polos de poder na Ásia, África e América Latina foi consequência dos desenvolvimentos ocorridos nesse longo processo de ascensão do resto. Como descrito nas subseções anteriores, um conjunto de fatores, intrínsecos e extrínsecos a esses Estados, fez parte dessa trajetória: a possibilidade de se aproveitar da disputa bipolar para barganhar benefícios, o estímulo à industrialização, a posse de mão de obra e recursos estratégicos, a capacidade diplomática, a influência sobre suas regiões, a formação de coalizões com países semelhantes e com os mesmos interesses – todos esses elementos, entre outros, fizeram parte das ferramentas e recursos utilizados pelos novos polos de poder durante o processo de emergência¹³.

Alice Amsden (2003), que cunhou a expressão “ascensão do resto” (*rise of the rest*), explica a emergência desses países como parte de um processo de industrialização tardia centrado na formação de indústrias de médio valor agregado. A adoção do estado desenvolvimentista proporcionou subsídios e políticas industriais voltados a garantir a produção local de itens tradicionalmente importados, a

13 Se considerada uma perspectiva de longo e longuíssimo prazo, a ascensão da Índia e da China entre os séculos XX e XXI, por exemplo, é uma “reemergência” em relação ao poder e à influência que possuíram em diversos momentos históricos. O caso da inclusão da Rússia como parte do BRICs será tratado nas próximas seções e no capítulo 2. Nos anos 2000, a Rússia poderia ser vista como declinante em relação ao período da Guerra Fria, mas reemergente em relação aos anos 1990 (MACFARLANE, 2009).

profissionalizar a gestão das empresas e a garantir metas de exportação. Além da atuação do Estado, os países que mais se destacaram nesse processo foram aqueles que produziam em larga escala e através de grandes aportes de capital. Boa parte desse aporte de capital nas potências emergentes veio de bancos de desenvolvimento engajados em garantir crédito e subsídios a grandes empresas e indústrias pesadas (AMSDEN, 2003).

Complementando e ampliando a abordagem de Amsden, que é mais centrada em questões de desenvolvimento econômico, Fareed Zakaria tratou da ideia de “rise of the rest” em conjunto com a perspectiva de um mundo “pós-americano”. Para o autor, nos anos 2000, os EUA sozinho não seriam capazes de determinar e resolver as grandes questões e problemas globais e uma série de atores (inclusive não-estatais) deveria ser levada em consideração. Isso significaria que o momento unipolar dos anos 1990 e a atuação unilateral externa dos EUA tiveram um fim, sendo necessário construir consensos, negociar, discutir e engajar distintos atores e instituições, a depender da área temática, para atingir objetivos internacionais. Diferentemente de Amsden, o autor explica a ascensão das potências não-ocidentais a partir da assimilação de valores e instituições desenvolvidos no período de hegemonia norte-americana. Ou seja, essas novas potências emergiram não apenas através de mecanismos e capacidades intrínsecos, mas também por estarem imersas em uma ordem em que os recursos e as ideias circulavam livremente, favorecendo a todos. Países como China, Índia e Brasil não estariam interessados, portanto, em substituir essa ordem, mas mantê-la, obtendo uma distribuição mais favorável a si dentro dela. O mundo pós-americano não seria, logo, um mundo antiamericano, conforme Zakaria.

Essa visão de emergência é descrita por Hurrell (2013) como uma das narrativas possíveis. Trata-se de um discurso liberal que associa a ascensão de potências na Ásia, África e América Latina às

possibilidades criadas pelo mundo capitalista, globalizado e democrático. Um mundo mais aberto e fluído supostamente garantiria oportunidades a diversos atores, mesmo àqueles situados às margens do sistema, que absorveriam as melhores práticas, ideias, culturas e valores do Grande Ocidente. Entretanto, essa perspectiva liberal dá excessiva ênfase ao ambiente internacional e aos estímulos externos como fatores que promoveram a ascensão dos novos polos de poder, dando pouca atenção às capacidades internas desenvolvidas por esses países na trajetória rumo à condição de potência. Apesar de tratar dos emergentes fora do Ocidente, Zakaria defendeu a ideia de que os EUA seguiam tendo domínio político-militar incontestável (portanto, o mundo seria unipolar neste aspecto), mas compartilhariam com vários outros atores as capacidades tecnológicas, econômicas e ideacionais. Nesse ponto, a abordagem de Zakaria é semelhante à de mundo uni-multipolar de Huntington (1996) (unipolar no sentido militar e multipolar no sentido econômico e institucional).

Essa discussão sobre a polaridade internacional passou a englobar o questionamento sobre as consequências da ascensão de múltiplos poderes em termos de governança global. Charles Kupchan interpretou esse novo mundo, com maior distribuição de recursos, como um “mundo de ninguém” (“no one’s world”), pois não existiriam atores com capacidade suficiente para resolverem sozinho os problemas internacionais. Diferentemente de Zakaria, que defendia haver uma tendência à manutenção da ordem moldada pelos EUA, Kupchan acreditava que as novas potências teriam interesses e visões distintas entre si e iriam defender uma ordem que fosse mais capaz de garantir a coexistência das diferentes civilizações e culturas. Essa ordem seria orientada pelos valores da tolerância às diferenças, do respeito às soberanias e da não-interferência nos sistemas políticos, econômicos e sociais.

Kupchan também se diferenciaria de Zakaria na interpretação

sobre a ascensão dessas potências: para ele, nem a assimilação de valores nem a absorção de recursos e ideias do Ocidente que garantiram o sucesso desses países, mas sim um conjunto de concepções próprias de ordem doméstica e internacional. Essas potências percorreram trajetórias particulares rumo à modernidade, sem simplesmente copiar e adotar fórmulas de fora. Mesmo que estes Estados tivessem distintos valores e características domésticas, o que importaria na dinâmica internacional, para Kupchan, seriam suas posições em relação à ordem internacional existente. O autor interpretou que as questões morais e a visão de convergência rumo a uma unidade liberal (que marcou a década de 1990) deveriam ser superadas por análises realistas mais centradas nas diferenças relativas de poder, que permitam melhor compreender o sentido das relações entre as velhas e as novas potências.

Seja qual for a perspectiva adotada, desde a Guerra Fria as relações internacionais foram marcadas pela difusão e desconcentração de poder e riqueza no mundo. Como já destacado, esse processo de difusão não foi homogêneo, visto que a dinâmica do capitalismo e a desigualdade de capacidades entre os Estados criaram diferentes patamares entre os países periféricos do sistema internacional. Andrew Hurrell (2013) argumenta que o século XXI é o momento desse longo processo de difusão em que alguns polos se destacam na periferia global. Esses polos influenciam a dinâmica sistêmica e da ordem de maneira diferente do que fora o terceiro-mundismo da Guerra Fria – em que uma ampla gama de Estados, com poucas capacidades e com dificuldades de coordenação entre si buscavam influenciar as instituições econômicas e políticas globais. A natureza das contestações feitas pelos países marginalizados também varia conforme a época, mas Hurrell (2013) vincula esses diferentes momentos a um mesmo macroprocesso histórico de transformação rumo a um sistema mais diverso, plural e com melhor distribuição de recursos. Não faria sentido, portanto, entender a emergência de

países como China, Índia, Brasil e África do Sul como uma graduação a uma categoria que os afasta dos demais países em desenvolvimento em termos de demandas e necessidades. Nem mesmo a diferenciação desses países os torna atores atuando em uma lógica totalmente distinta daquela que marcou as reivindicações dos países do Terceiro Mundo por relações econômicas mais justas na Guerra Fria. Essa é uma questão importante para Hurrell pois envolve o entendimento das categorias, diferenças de poder, recursos e formas de negociação entre Estados que conformam a governança global e a ordem do século XXI.

A ascensão e a influência crescentes dos grandes Estados em desenvolvimento traz de volta a questão das relações Norte-Sul para o centro do palco das relações internacionais? Ou a presença de países como China, Brasil, Índia e África do Sul nas mesas de discussão principais da governança global apenas acrescenta mais um argumento em favor da ideia de irrelevância do Sul ou do Terceiro Mundo como categorias relevantes para a ação política e a análise acadêmica?

[...]

No pano de fundo dessa visão, há a defesa de que essas potências emergentes abdicuem das reivindicações por tratamento especial ou status especial. [...] Em outras palavras, elas deveriam deixar de usar os argumentos de subdesenvolvimento, pobreza, passado colonial e marginalização histórica como justificativas para evitarem assumir suas responsabilidades como grandes potências emergentes. (HURRELL, 2013, p. 204-205, *tradução nossa*)¹⁴.

14 No original em inglês: “Do the rise and increasingly influence of major developing states bring North/South relations back to the centre-stage of international relations? Or does the appearance of countries such as China, Brazil, India and South Africa around the top tables of global governance simply add one more argument to the essential irrelevance of the South or Third World as meaningful categories of political action and academic analysis?

[...]

On the back of such a view come calls for major emerging powers to jettison claims for special treatment or special status. [...] In other words, they should no longer use under-development,

A dualidade que envolve potências em ascensão como os BRICS diz respeito ao fato de serem, ao mesmo tempo, determinados por trajetórias tanto de rejeição, exclusão e particularidade em relação à ordem liberal tradicional moldada pelos EUA, quanto de incorporação de alguns elementos dessa mesma ordem. Como mencionado anteriormente, duas grandes narrativas se desenvolveram sobre o processo de ascensão de tais potências, uma mais Liberal, vinculada ao argumento de “assimilação”, e outra mais realista, associada à noção de desenvolvimento de capacidades, ideias e valores próprios. Essa dualidade dificulta o entendimento das trajetórias de ascensão dos emergentes como algo complexo, envolvendo em cada caso uma composição diferente de elementos endógenos e exógenos (HURRELL, 2013). Por isso, é muito difícil incluir o grupo de emergentes como parte de uma mesma categoria em termos de interesses, valores e demandas. A próxima subseção, sendo assim, trata da classificação, das nomenclaturas e das diferentes formas de caracterizar os países em ascensão ou os países que se posicionam em uma categoria intermediária na hierarquia global de poder e riqueza.

1.1.4. Conceitos e categorias de países na hierarquia global de poder

O entendimento das mudanças no sistema internacional pode ser percebido analiticamente a partir da posição dos Estados na estratificação do sistema internacional. Desde os anos 1960, foram criados termos e expressões, na área de Relações Internacionais, para se referir a países que possuem condições de afetar o sistema (*system-affecting states*), de moldar uma ordem e que geralmente se destacam por alguma capacidade emergente (diplomática, econô-

poverty, a prior history of colonialism or historical marginality as ‘excuses’ to evade assuming their ‘responsibilities’ as emerging major powers”.

mica ou político-militar), mas que tradicionalmente tiveram pouca influência na construção da ordem global centrada no eixo norte-atlântico. Desde “potências médias” (KEOHANE, 1969), “novos países industrializados (NICs)” e “semiperiferia” (WALLERSTEIN, 1974; 1979; 1983; ARRIGHI, 1997), nos anos 1970 e 1980, a “potências intermediárias” (HURRELL, 2001; SOARES DE LIMA, 2005; 2010) e “potências emergentes” (O’NEILL, 2001; STUENKEL, 2016), mais recentemente. Cada termo prioriza algum aspecto da capacidade econômica, político-militar ou ideacional dos Estados, refletindo alguma dimensão analítica posta em tela. De qualquer forma, são países que não são nem totalmente incapazes de moldar a ordem e o sistema, nem são países que tradicionalmente exerceram influência significativa.

Nos anos 1960, Keohane (1969) definiu como “potências médias” os Estados que, sozinhos, não seriam capazes de desempenhar protagonismo no sistema internacional, porém deteriam a habilidade de se organizar em grupos e, assim, se tornarem mais relevantes nas dinâmicas sistêmicas. Não utilizando apenas elementos materiais para sua designação, Keohane considerava como quesitos relevantes na classificação de um país na estratificação global de poder as intenções deste em relação ao *status quo*, bem como a sua capacidade de se aliar a outros Estados (KEOHANE, 1969). O termo “potências médias”, em abordagens mais recentes, seria utilizado para se referir a países como Canadá e Austrália, que são desenvolvidos e cumprem um papel de mediação nas instituições internacionais (NEACK, 1995), mas não exercem a função de pivôs em suas regiões, nem se destacam em suas capacidades militares e de recursos. Ainda, atuam em conformidade com a ordem liberal moldada no pós-Segunda Guerra. No século XXI, algumas abordagens diferenciariam as “potências médias tradicionais”, como as mencionadas acima, das “potências médias emergentes”, que seriam países como Brasil, Índia, China, África do Sul, entre outros (NOLTE, 2007; HUELSZ, 2009;

VADELL, 2020).

O termo “semiperiferia”, por sua vez, dá destaque à lógica econômica da divisão internacional do trabalho e da complexidade da produção (WALLERSTEIN, 1974; 1979; 1983; ARRIGHI, 1997), não dando tanta ênfase, por exemplo, à dimensão da capacidade militar. Mesmo que o conceito de semiperiferia seja útil para identificar a posição intermediária de um Estado na divisão internacional do capital, a definição não dá conta de qualificar a capacidade de mobilização dos recursos por parte dos Estados no sentido de construir capacidades de poder, sobretudo de ameaçarem a existência de outros – o que caracterizaria um polo de poder no sistema (WALTZ, 1979), segundo a abordagem realista mais tradicional. O termo “potências intermediárias”, por outro lado, costuma integrar estas dimensões políticas, econômicas e institucionais na sua concepção. As potências intermediárias se destacariam pelas capacidades estratégicas, materiais e ideacionais, pela autopercepção enquanto potência intermediária e pelo reconhecimento deste *status* por parte das grandes potências (SOARES DE LIMA, 2005; 2010; HURRELL, 2000). Também possuiriam capacidade de mobilização de recursos, de influenciar a ordem global e de afetar o sistema (*system-affecting*). Apesar disso, elas podem optar por agir em conformidade com a ordem estabelecida, modificando apenas a sua posição na hierarquia de poder entre os Estados.

Por fim, a ideia de potencial econômico e latência vinculada às expectativas de analistas de mercado fez difundir-se, no século XXI, o termo “potências emergentes” (O’NEILL, 2001; STUENKEL, 2016). Soares de Lima (2005) destaca, porém, que o termo tem origem no conceito de “grandes economias emergentes”, cunhado pelo *US Trade Representative*, associado a “grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington” (2005, s/p). A autora ressalta que nem todo emergente é uma potência intermediária, já que o último cos-

tuma abranger uma dimensão vinculada à lógica de “*system-affecting*”, significando uma atuação política internacional e um caráter de mediação entre os grandes e os pequenos. Ao se referir à Índia, ao Brasil e à África do Sul, em artigo de 2005, Soares de Lima os considera não só como emergentes, mas também como intermediários, pois esses países à época adotavam um perfil internacional vinculado às duas dimensões (à de mercado emergente e à de *system-affecting*).

Considerando a complexidade desse exercício de classificação dos países, a inclusão dos BRICs (posteriormente, no nível político, BRICS, com a África do Sul) em uma mesma categoria suscitou desde o princípio uma série de discussões e críticas na área de Relações Internacionais. Isso porque China e Rússia, por exemplo, seriam casos particulares e haveria uma assimetria de poder entre os cinco países. A China, durante a Guerra Fria, poderia ser caracterizada como uma potência intermediária, especialmente se comparada aos EUA e à URSS. No pós-Guerra Fria, porém, as taxas de crescimento expressivas, mantidas por décadas, somadas à aquisição de capacidades estratégicas e a uma projeção econômica externa, lhe conferiram status de, no mínimo, grande potência – e não apenas potência intermediária. A Rússia igualmente consiste em um caso à parte. Enquanto a URSS era uma superpotência na Guerra Fria, após a sua dissolução, a Rússia nos anos 1990 teria um território reduzido e experimentaria declínio e crises econômicas. Nos anos 2000, tal condição seria significativamente revertida com a retomada de um projeto de Estado e de grande potência, com uma atuação mais incisiva no nível securitário e geopolítico. Essa posição iria lhe conferir um status de “reemergente” em relação aos anos 1990, mas declinante em comparação à URSS da Guerra Fria (MACFARLANE, 2009).

De qualquer forma, essa discussão sobre nomenclaturas e sobre a classificação dos países na hierarquia de poder e riqueza global é relevante para identificar padrões de comportamento e de associações entre os países no nível internacional. A ascensão de no-

vos polos de poder pode não ser acompanhada de adaptações na ordem global e, sendo assim, podem surgir conflitos e disputas de novas potências com potências tradicionais pela redefinição de princípios e normas das instituições internacionais e pela obtenção de maior espaço e voz dentro delas. Da mesma forma, países que ocupam uma categoria intermediária na estratificação de poder podem exercer maior influência através de associações e alinhamentos que modifiquem o equilíbrio de poder, seja no nível institucional, econômico ou no político-estratégico. Nesse sentido, na próxima seção trata-se da formação de arranjos institucionais entre os novos polos de poder no século XXI.

1.2. Os arranjos entre os novos polos de poder

No pós-Guerra Fria, além da ascensão de novos polos de poder fora do eixo norte-atlântico, houve uma maior associação deles entre si, a partir da formação de diferentes arranjos voltados a obter ganhos em negociações internacionais e barganhar mudanças em seu favor nas instituições da governança global. O surgimento desses arranjos trouxe uma discussão sobre em que medida essas potências teriam interesses comuns em relação à ordem e ao sistema internacional. Além dos interesses, em que medida teriam capacidade de articular posições comuns e barganhar frente aos demais atores as mudanças que lhes interessavam. Para muitos, a formação de laços institucionais entre esses países representaria um patamar distinto da mudança em direção a um mundo mais multipolar, mais democrático e com melhor distribuição de riqueza: acreditava-se que o fato de estarem não apenas percorrendo trajetórias individuais de ascensão, mas buscando articular interesses comuns entre si, os permitiria barganhar mudanças em prol de um mundo menos dominado pelos EUA e pela Europa (HURRELL, 2018; 2013; 2009). A construção e a atuação de novos grupos e organizações informais

conectando países como China, Índia, Brasil, entre outros, não seria apenas um reflexo da multipolarização: poderia, por si só, promover uma maior multipolarização e diversificação da ordem global, através da contestação das normas e princípios em instituições internacionais que tradicionalmente permitiram a manutenção da hegemonia¹⁵ norte-americana (XING, 2019a; 2019b; YANG, 2019; VADELL & RAMOS, 2019; VADELL, 2020)

Durante a Guerra Fria, formaram-se instituições conectando países do Terceiro Mundo, como o Movimento dos Não-Alinhados e o G-77, que, como já destacado, eram coalizões muito amplas, o que dificultava a coordenação de interesses e agendas e a proposição de pautas comuns (SOARES DE LIMA & HIRST, 2009). O pós-Guerra Fria, por sua vez, é caracterizado pela formação de arranjos entre os países mais destacados e poderosos do mundo em desenvolvimento, o que por um lado marca essa centralização de poder dentro da periferia e, por outro, marca a possibilidade de melhor articulação de interesses em virtude de haver menos Estados-membros envolvidos na ação coletiva (PEREIRA & MEDEIROS, 2015). Mesmo que o período de Guerra Fria tenha possibilitado a emergência de diversos países em regiões periféricas, é no pós-Guerra Fria que o processo de difusão, diluição e contestação do poder ocidental se amplia, tanto em função das maiores capacidades adquiridas por tais países, como em função de melhores capacidades de articulação e organização internacional de seus interesses. Sabe-se que essas novas potências não necessariamente são representativas dos interesses e demandas dos países periféricos, mas o fato de pertencerem ao mundo em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, serem poderosas, lhes garan-

15 Considerando hegemonia como um conceito que abrange não só a dominação coercitiva e material, mas também a difusão de ideias e valores e a construção de liderança a partir da oferta de bens públicos (XING, 2019a; YANG, 2019; VADELL, 2020; VADELL & RAMOS, 2019), a atuação em bloco de países como os BRICS, tradicionalmente marginalizados nas decisões econômicas e políticas globais, poderia representar um *soft balancing* em relação à superpotência norte-americana. Ou seja, um balanceamento em relação aos EUA através do bloqueio de ações unilaterais em diversas áreas temáticas internacionais, a partir de associações ou outros instrumentos institucionais e de política externa (PAUL, 2005; PAPE, 2005; HURRELL, 2009).

tiu mais credibilidade em negociações e disputas internacionais com as potências industrializadas e desenvolvidas. Na Rodada Doha da OMC, países como Brasil e Índia – que representavam interesses semelhantes ao de diversos países agrícolas e produtores de *commodities* – adquiriram capacidade de veto em diversas negociações, pelo crescente peso econômico e político global que conquistaram (HOPEWELL, 2019).

A própria dinâmica sistêmica e de polaridade após 1990 parece ter estimulado a conexão entre esses países, em uma lógica não existente durante a Guerra Fria. Em meio à unipolaridade, com forte concentração de poder nos EUA, muitas potências viram como alternativa a formação de coalizões para evitar a primazia norte-americana e balancear seu poderio em distintas arenas internacionais¹⁶. Isso ocorreu sobretudo no nível institucional e econômico, já que no nível militar a disparidade de poder era significativa (WALTZ, 2000; PAUL, 2005; PAPE, 2005). As potências em ascensão no século XXI passaram a se articular em instituições de modo que a mudança na governança e na ordem fosse um dos instrumentos para a transformação sistêmica. Considerando que o exercício do poder havia mudado e a coerção por si só deixou de ser a única medida de poder, diversos países passaram a apostar no nível *soft*: na capacidade diplomática, na difusão de ideias, no poder de articular coalizões e influenciar os demais atores. Esse *soft balancing* seria um dos principais mecanismos dos novos emergentes para desafiar a supremacia norte-americana, descentralizar poder e desconcentrar riqueza (PAPE, 2005; PAUL, 2005; HURRELL, 2010; 2009).

16 No pós-Guerra Fria, realistas e neorealistas passaram a defender que um sistema com forte concentração de poder, nas mãos de um único Estado, seria muito frágil, e tenderia a desaparecer rapidamente, através do surgimento de uma coalizão contra-hegemônica (ou, nas palavras de Huntington, a ampliação da “cooperação contra-hegemônica”) (HUNTINGTON, 1999; WALTZ, 2000). Segundo Waltz (2000), a unipolaridade seria a configuração de poder mundial menos durável, dado que: I) o hegemona se responsabiliza por inúmeras tarefas que, ao longo dos anos, iriam enfraquecê-lo e; II) a superpotência no mundo unipolar, mesmo que se comportasse de forma moderada, passaria a ser questionada pelos demais Estados, os quais tenderiam a contrabalanceá-lo, gerando alterações no equilíbrio de poder.

Como destacou Zakaria, caso os EUA não fossem bem-sucedidos em engajar os atores em torno da ordem mundial construída desde 1945, corria-se o risco de que as forças que compõem o “resto” atuassem de forma contestatória¹⁷, causando desintegração da ordem. Essa visão é representativa de várias outras abordagens nas Relações Internacionais, que destacam o caráter instável do mundo multipolar, defendendo que a difusão de atores e instituições significa perda de ordem. Bremmer (2012), por exemplo, criou o termo *G-Zero*, referindo-se a um mundo em que não há países com capacidade e/ou interesse de garantir ordem. Por outro lado, algumas perspectivas apostam que a ampliação da representatividade e a difusão de atores e instituições proporciona um caráter colaborativo à ordem, tornando-a mais robusta e diversificada. Tal é a visão de Acharya (2019), que cunhou a ideia de *G-Plus*, ou Mundo Multiplex, para caracterizar a ordem e o sistema global do século XXI. Para Acharya, o mundo multiplex representaria a oportunidade de criar uma ética de tolerância às diferenças, em detrimento da ética da unidade e dos consensos que marcou a ordem global nos anos 1990.

Independentemente das divergências de perspectivas sobre o sistema e a ordem global do século XXI, é dentro dessa dinâmica mais ampla que surgiram os arranjos institucionais como o IBAS, o G-20 comercial e o BRICS. Já nos anos 1980 e 1990, algumas coalizões entre as então denominadas potências médias surgiram no âmbito da Rodada Uruguai do Gatt, além de algumas articulações pontuais, como a que houve entre Brasil e Índia para a quebra das patentes farmacêuticas e entre Rússia e China – para a resolução de questões fronteiriças e a criação da Organização de Xangai com países da Ásia Central. A ideia de multipolaridade¹⁸ em contraponto à unipolarida-

17 Ikenberry (2018) igualmente tende a defender a importância da cooptação e da adesão dos novos polos de poder à ordem liberal como forma de preservar e reforçar a hegemonia norte-americana. Ver: BROOKS, S. G.; IKENBERRY, J.; WOHLFORTH, W. Don't Come Home, America. The Case against Retrenchment, *International Security* 37, no. 3: 7–51, 2013.

18 Remete-se também ao período Kissinger-Nixon a ideia de multipolaridade, quando os EUA usaram a China para contrapor a Rússia, na época da Guerra Fria. Kissinger defendia, porém, uma multipo-

de e de uma articulação entre os RICs (Rússia, Índia e China) é remetida ao chanceler russo Primakov, nos anos 1990¹⁹ (KUMAR, 2018; SAKWA, 2019). Em 2001, houve o encontro entre os chanceleres dos RICs (Rússia, Índia e China) às margens da Assembleia Geral da ONU, referido, junto ao IBAS, como prelúdios do BRICS.

Ministros de relações exteriores da Rússia, China e Índia – Igor Ivanov, Yashwant Sinha e Tang Jiaxuan – se encontraram em Nova Iorque às margens da Assembleia Geral da ONU em encontro em 2001. O “triângulo estratégico” envolvendo Índia, China e Rússia finalmente culminou no BRICS com a adição de dois membros – Brasil e África do Sul. O RIC e o IBAS podem, portanto, serem considerados precursores do BRICS. (KUMAR, 2018, p. 164, *tradução nossa*²⁰).

A ideia de multipolaridade e a formação de arranjos unindo esses países trouxe de volta alguns conceitos e ideias que marcaram a Guerra Fria, como a noção de “coexistência pacífica”, ou seja, de que os modelos econômicos, sociais e políticos de diferentes países poderiam competir e divergir entre si, mas não necessariamente entrariam em conflito (SAKWA, 2019, p. 9; CONING, MANDRUP & ODGAARD, 2014). Mesmo que em princípio pudesse parecer distante da lógica do pós-Guerra Fria, a ideia de “coexistência” para esses países condizia com a necessidade de preservação da diversidade civilizacional e de valores que marca o mundo em desenvolvimento. Principalmente como contraponto à tentativa de homogeneização promovida pelos EUA em sua política externa de difusão dos valores

laridade assimétrica, em que os EUA estivesse acima dos demais polos de poder em peso militar e político.

19 A ideia do triângulo estratégico de Primakov será tratada em maior detalhe na seção 2.1.

20 No original, em inglês: “Foreign ministers of Russia, India and China— Igor Ivanov, Yashwant Sinha and Tang Jiaxuan met in New York on the margins of the UN General Assembly meeting in 2001. The ‘strategic triangle’ involving India, China and Russia finally culminated in the BRICS with two additional members—Brazil and South Africa (Mohan, 2017). The RIC and the IBSA can, therefore, be taken as precursors to the BRICS (Cooper & Farooq, 2016)”.

liberais nos anos 1990 (HURRELL, 2018). Sabe-se que a garantia da democracia e a defesa dos direitos humanos foram invocadas pela superpotência norte-americana como princípios universais e instrumentos normativos e retóricos para tentar legitimar as ditas intervenções humanitárias nessa década (como no Iraque, em 1991 e em Kosovo, em 1999)²¹ (VELASCO E CRUZ, 2004).

O contraponto representado pela ideia de “coexistência” fez parte, nesse sentido, da instituição da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), em 2001, unindo China e Rússia a países da Ásia Central. Na década de 1990, Moscou e Pequim resolveram diplomaticamente uma série de controvérsias fronteiriças e ampliaram a cooperação econômica, militar e política, o que abriu caminho para uma maior aproximação e a construção da OCX (LUKIN, 2018). Essa organização centrou-se inicialmente na agenda securitária – com ênfase no combate ao terrorismo, ao separatismo e ao extremismo – a partir de um discurso crítico à ordem ocidental, sendo por muitos analistas considerada uma “OTAN do Leste”. A OCX adotou tradicionalmente um discurso em prol da multipolaridade, com críticas às intervenções humanitárias ocidentais (acreditando não serem meios adequados de garantir estabilidade) e às chamadas “revoluções coloridas” – transições democráticas desenvolvidas com financiamento e apoio ocidental para instalar regimes amigáveis aos interesses europeus e norte-americanos. Desde sua fundação, a

21 Sebastião Velasco e Cruz (2004) destaca que a origem da ideia de ordem internacional está vinculada ao fim da Guerra Fria e aos interesses de política externa dos EUA, associada à noção de fim da disputa entre modelos de sociedade e economia, “com a predominância do consenso em torno de modelos de sociedade (economia de mercado e democracia liberal) e de valores fundamentais (direitos humanos)” (p. 248). Entretanto, possuía um forte componente securitário, baseado não mais só em “garantir a segurança do Estado”, mas em proteger coletividades e indivíduos “de ameaças provenientes de variadas fontes” (p. 249). Significaria, portanto, a capacidade de travar guerras nos teatros interestatal e doméstico, como foi observado nos casos do Iraque (1991) e Kosovo (1999). Com os atentados de 11 de setembro e a posterior intervenção norte-americana no Iraque, a validade desses consensos começaria a ser questionada. Esta intervenção suscitou controvérsias em termos de legalidade internacional e de direito internacional, “provocou uma fratura exposta na aliança montada no final da II Guerra, abalou seriamente a União Europeia, produziu curto-circuito no sistema de organizações multilaterais” (p. 262) e foi rejeitada pela ONU e pela opinião pública mundial.

OCX desenvolveu uma série de exercícios militares conjuntos e tem fortalecido a cooperação econômica, influenciada pelo modelo chinês de construção de infraestrutura e desenvolvimento. Em junho de 2017, a instituição recebeu um reforço com a adesão oficial da Índia e do Paquistão (AHMED, 2018; DADABAEV, 2014; GATER-SMITH, 2018; SONG, 2007; XIADONG, 2012; RIBEIRO, 2015).

No âmbito econômico, a atuação de países como Brasil, China e Índia na Rodada Doha da OMC, iniciada em 2001, refletiu também essa mudança global na distribuição de capacidades em favor do “resto”. Nas negociações comerciais, os países desenvolvidos buscavam negar o acesso destes três países ao mecanismo de Tratamento Especial e Diferenciado (*Special and Differential Treatment* – SDT, sigla em inglês). Tal mecanismo permitia menor grau de liberalização, exceções, maior flexibilidade e períodos de implementação mais longos para os acordos. Diante disso, a aliança entre estes países tomou forma no G-20 comercial, liderado por Brasil e Índia e apoiado pela China (HOPEWELL, 2017). Em 2003, na reunião da OMC em Cancún, o grupo bloqueou medidas propostas pelos Estados Unidos e pela União Europeia relacionadas à agricultura e demandou reduções dos subsídios dos países desenvolvidos nessa área. Brasil, Índia e África do Sul também lideraram outros países em desenvolvimento para pressionar os desenvolvidos a aceitarem exceções nas regras de propriedade intelectual, a fim de garantir maior acesso a medicamentos e aprimorarem seus programas de saúde pública (HOPEWELL, 2017).

A Rodada Doha, mesmo estagnando ao fim da década de 2000, representou uma mudança no cerne de uma instituição que tradicionalmente era pautada pelos países economicamente desenvolvidos. Mesmo que resultados propositivos não tenham sido conquistados, o fato das potências do mundo em desenvolvimento terem bloqueado medidas expansivas por parte dos EUA e da União Europeia (como ocorreu em rodadas anteriores do GATT), já sinalizou um avanço.

Vale destacar, também, que na esteira da luta conjunta de Brasil e Índia pela quebra das patentes farmacêuticas e da cooperação no âmbito comercial, surgiu o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul. O Fórum IBAS esteve mais voltado à cooperação técnica, ao diálogo e à troca de experiências, sobretudo em matéria de desenvolvimento social (VISENTINI, CEPIK & PEREIRA, 2011). No nível securitário, alguns exercícios marítimos conjuntos entre a tríade foram conduzidos, através do programa IBSAMAR (PRYCE, 2014). Junto ao RICs, o IBAS é apontado como um dos antecedentes do BRICS. Este último, inicialmente um acrônimo ou sigla para se referir a países com mercados emergentes e com potencial econômico-financeiro, se materializou como arranjo político após 2006, quando seus chanceleres começaram a se articular politicamente.

O BRICS se tornou o arranjo político mais destacado, dentre diversos outros formados por potências emergentes, materializando-se em cúpulas anuais entre chefes de Estado e pela parceria estratégica que incluía cooperação na área tecnológica, econômica e securitária. O grupo não só desenvolveu uma cooperação intra-BRICS, mas também atuou enquanto uma coalizão em diversas organizações internacionais (como o FMI, o Banco Mundial, o G-20, a OMC, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral da ONU) e criou organismos financeiros próprios, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Na área de Relações Internacionais, difundiu-se a ideia de que arranjos como o BRICS, o G-20, o G-7 e o IBAS seriam melhores classificados enquanto “grupos informais” (parte de uma “club diplomacy”²²), isto é, grupos flexíveis, variáveis e adaptáveis às condições temáticas e conjuntu-

22 Para mais informações sobre a chamada diplomacia de clube e de grupos (*club diplomacy*), ver: LECHERVY, Christian. Club and Group Diplomacy. In: BALZACQ, T.; CHARILLON, F.; RAMEL, F. (eds). Global Diplomacy. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. London: Palgrave Macmillan, Cham, 2020. Ver ainda: COOPER, Andrew; THAKUR, Ramesh. The BRICS in the new global economic geography. In: WEISS, Thomas; WILINSON, Rorden. International Organization and Global Governance. London: Routledge, 2014 e HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. Democracy Questions Informal Global Governance, *International Studies Review* (2019) 0, 1– 12.

rais. Não representariam organizações formais, não vinculariam os países membros a acordos constitutivos e compromissos permanentes e agiriam apenas em momentos oportunos, quando houvesse interesse das partes envolvidas (COOPER & STOLTE, 2019; COOPER & THAKUR, 2014; LECHERVY, 2020; HERZ & HOFFMANN, 2019). Grupos como o BRICS, o G-7 e o G-20 cumpririam também o papel de mediadores das mudanças globais de poder nas instituições internacionais, já que representariam os interesses organizados tanto do grupo de países em ascensão como do grupo de potências estabelecidas, permitindo uma renegociação da ordem de maneira lenta e adaptável, sem rupturas²³ (VABULAS & SNIDAL, 2020). Mesmo que alguns desses arranjos possam ser enquadrados na mesma categoria de “grupos informais”, cada um possui suas especificidades e um grau maior ou menor de institucionalização.

1.3. BRICS: de categoria analítica a arranjo político

O grupo BRICS surgiu e evoluiu em um contexto específico das relações internacionais, marcado pelas características descritas nas seções anteriores. Interessa ressaltar aqui as peculiaridades que lhe conferem papel destacado e representativo do processo de articulação entre os novos polos de poder do século XXI.

Em primeiro lugar, o BRICS, antes de ser um grupo político, fora um acrônimo criado pelo mercado financeiro para designar países com grande potencial de crescimento econômico até 2050. A sigla se tornou uma referência a uma “categoria de países” utilizada na mídia e na linguagem acadêmica de Economia, Relações Internacionais e Ciência Política. Os termos “grandes países periféricos”, “países-baleia”, “grandes mercados emergentes”, entretanto, já eram categorias uti-

23 Se por um lado o perfil mais informal da governança global desde os anos 1990 permitiu maior flexibilidade, decisões mais rápidas e dinâmicas, por outro lado ressalta-se o seu *déficit* democrático, uma vez que grande parte dos atores domésticos não tem acesso ao que é negociado e a mecanismos de controle sobre decisões tomadas informalmente (HERZ & HOFFMANN, 2019).

lizadas para denominar Estados com grande população, território e recursos, nas décadas anteriores. Ou seja, duas dimensões eram associadas a esses países: o seu potencial de crescimento e o peso bruto que possuíam. Nesse sentido, quando o acrônimo se transformou em realidade política, através da conexão entre os chanceleres dos BRICs (sem a África do Sul, na época), entre 2006 e 2008, um forte interesse no grupo tomou conta do meio diplomático e econômico global, pelo potencial conjunto de ação que este poderia ter. Até então, tratava-se de um conjunto de potências em (re)ascensão, com muito peso econômico e estratégico, mas que atuavam em geral de maneira independente entre si. A formação do BRICS cimentou a possibilidade de esses Estados coordenarem interesses e agendas e agirem em bloco.

Um segundo aspecto a ser destacado sobre o BRICS é o fato de ter alcançado um patamar de institucionalização que outros arranjos do tipo não atingiram. O RICs não evoluiu além de reuniões esporádicas e, geralmente, no nível de chanceleres e às margens de outros encontros. O IBAS, desde o princípio, teve a intenção de servir como fórum de diálogo, com ênfase em temas relativos ao desenvolvimento. O G-20 comercial, por sua vez, fora uma coalizão setorial, invocada nas negociações de uma organização específica (a OMC), sem se expandir para abranger outros temas. Assim sendo, um dos principais paralelos ao BRICS apontado pela literatura de Relações Internacionais é o G-8, criado nos anos 1970 e precursor do formato de “grupos flexíveis e informais”, voltados à discussão, articulação e construção de agendas. Entretanto, o G-8 é formado por países ocidentais, desenvolvidos e industrializados, não representando a mesma categoria de países que o BRICS. Além disso, o G-8 perdeu importância em meio à elevação do G-20 financeiro ao patamar de encontro anual entre líderes dos Estados-membros. O BRICS também tem o diferencial de ter embutido em si organizações formais que vinculam os membros, como o NBD e o tratado multilateral, ra-

tificado nos países membros, que estabeleceu um fundo monetário entre as partes, em 2015.

Um terceiro aspecto que diferencia o BRICS é a multiplicidade temática da cooperação entre o grupo. Nas primeiras vezes em que os chanceleres se encontraram, às margens da Assembleia Geral da ONU e, depois, em um encontro formal na Rússia, não havia uma agenda temática pré-definida. Os representantes defendiam um mundo multipolar, em que as potências emergentes tivessem papel importante tanto em questões securitárias quanto econômicas. O discurso, à época, era de crítica indireta à política externa de George Bush, marcada por intervenções unilaterais no Oriente Médio. Nesse sentido, defender a multipolaridade e o multilateralismo significava defender uma alternativa ao mundo unipolar moldado pela hegemonia norte-americana. A discussão sobre questões estratégicas e sistêmicas no BRICS era estimulada sobretudo pela Rússia, que fora protagonista do processo de articulação entre os países (BAUMANN, 2015; SALZMAN, 2019; ROBERTS, 2019; DENISOV et al., 2019).

Já as questões econômicas ganharam crescente importância na agenda do grupo em função da crise financeira global, que iniciou em 2007, com sua fase mais crítica no segundo semestre de 2008. Nesse contexto, diversas reivindicações apareceram nas pautas de discussão dos países, como a necessidade de reforma das instituições econômicas multilaterais; a crítica à liberalização financeira e à falta de regulação estatal sobre fluxos econômicos; a defesa de políticas expansionistas baseada em investimentos públicos para a superação da crise; a necessidade de diversificar a composição das reservas internacionais e das moedas em circulação global; entre vários outros (TUSSIE, 2018; BAN & BLYTH, 2013; ROBERTS, ARMIJO & KATADA, 2017). Assim sendo, o que era uma agenda mais política e diplomática, comandada por chanceleres, passou a incluir temas variados da economia internacional. O primeiro encontro entre os

ministros das finanças dos BRICs ocorreu em novembro de 2008, enquanto as reuniões entre ministros das relações exteriores eram feitas desde setembro de 2006. Em abril de 2009, foi feita a primeira reunião dos Assessores de Segurança Nacional dos BRICs.

A presença de temas tanto securitários quanto econômicos marcou a diversificação da agenda do BRICS já nos anos de formação do arranjo. Após 2010, uma gama muito vasta de tópicos passou a constar na agenda de cooperação entre os países, como tecnologia, comércio, saúde, justiça, cultura, esportes, entre outros (RAMOS et al., 2018). Os ministérios e órgãos governamentais temáticos, sob comando dos respectivos ministérios das relações exteriores, costumam estabelecer pautas e atividades anuais, a depender do país que exerce a presidência de turno. Como a cada ano a presidência muda, o país que assume tende a ampliar o número de áreas de cooperação, bem como aprofundar aquelas que já existem, de modo a apresentar uma boa *performance* no comando do turno. Assim, a dinâmica de cúpulas entre chefes de Estado, realizada todos os anos desde 2009, acrescentou caráter estratégico e especial à agenda de política externa dos membros²⁴. As cúpulas mobilizaram dezenas de diplomatas, autoridades oficiais, empresários e acadêmicos todos os anos. Ademais, em muitas delas, o país na presidência de turno convidou Estados da região a que pertence para participarem, em um mecanismo de “outreach” (expansão), possibilitando a influência dos BRICS sobre as dinâmicas regionais. As cúpulas também passaram a incluir encontros paralelos entre parcelas da sociedade civil, como o Fórum Empresarial do BRICS e o BRICS dos Povos (que reúne movimentos populares, sindicatos e partidos políticos) (RAMOS et al., 2018; VADELL & RAMOS, 2019; REIS, 2013).

24 A cada cúpula, está acoplada uma série de atividades, metas e cronogramas, estabelecidos pelo país que a preside. Os membros coordenam, por exemplo, sua atuação em organizações internacionais, a depender da área temática.

1.4. A compreensão da mudança no BRICS

Enquanto nas seções anteriores foram identificadas as diferentes perspectivas e interpretações sobre o contexto histórico internacional da Guerra Fria e do Pós-Guerra Fria que permitiram a (re) ascensão de potências em regiões periféricas, nesta seção trata-se especificamente da evolução do grupo político BRICS, desde seu surgimento, a partir de 2006.

1.4.1. Mudanças nas condições sistêmicas

Uma das duas principais influências no funcionamento do grupo político BRICS são as mudanças nas condições sistêmicas e no cenário global. Aqui se entende como condições sistêmicas as possibilidades e restrições de ação ao grupo criadas pelas tendências de alterações de polaridade e de distribuição de riqueza entre as potências. Importam, sendo assim, os movimentos e as posições dos polos de poder, incluindo aqueles de fora do BRICS, como os EUA e a União Europeia. Também é considerada aqui a posição das potências nas instituições internacionais, espaço onde se refletem as disputas de poder e se desenvolvem dinâmicas interativas que definem os princípios, as normas e as regras que regem as relações internacionais, entre a estrutura e a agência (BUZAN, JONES & LITTLE, 1993). Igualmente, eventos de relevância sistêmica, como crises econômicas, guerras, conflitos e pandemias, que provocam alterações nas dinâmicas entre as potências, mudanças de capacidades, realinhamentos, entre outros, são incluídos nesta categoria.

O grupo BRICS, com um cenário internacional favorável nos primeiros anos de sua formação, atuou de maneira mais incisiva e com maiores demandas junto às instituições internacionais (HURRELL, 2018). Quando da crise nos EUA e na Europa (2007-2009), a necessidade de financiamento, recursos e aquecimento da economia

global, em conjunto com a disponibilidade de capital por parte dos BRICs, favoreceram a contestação da governança econômica centrada no FMI e no Banco Mundial e a mudança na distribuição de poder dentro dessas instituições (ARMIJO & ROBERTS, 2014). Era um contexto que indicava uma tendência à ascensão econômica dos BRICs e ao declínio econômico dos EUA e da Europa, o que poderia ter reflexos em termos de redistribuição de capacidades e de poder.

Conforme já destacado, a crise econômica não levou ao surgimento do BRICS; o que levou foi a insatisfação com o sistema unipolar e com a ordem liberal. Porém, a crise funcionou como um combustível para uma atuação mais contestatória ou reformista do BRICS nas instituições internacionais, bem como fez com que o foco inicial do grupo se situasse no âmbito econômico-financeiro (onde havia maiores possibilidades de barganhar mudanças à época) (COOPER, 2016; ABDENUR & FOLLY, 2015; KUMAR, 2018). Por outro lado, em certas condições desfavoráveis, o grupo perdeu projeção e reduziu seu perfil demandante, como após a ampliação das crises econômicas no Brasil, África do Sul e Rússia, que coincidiu com o menor ímpeto das contestações nas instituições de Bretton Woods após 2015. Além disso, a crise no Brasil e na África do Sul dificultou a demanda por empréstimos desses países no NBD, no triênio entre 2016 e 2018 (BATISTA JR., 2019; ACIOLY, 2019).

Com relação ao NBD, também, é importante destacar que a literatura interpreta sua criação em larga medida como reação à dinâmica do sistema financeiro multilateral. Houve menção explícita dos presidentes dos BRICS, na época do Acordo de Fortaleza (2014), à criação do banco como reflexo da inefetividade das reformas na governança econômica global em prol dos países emergentes e em desenvolvimento (ACIOLY, 2019). Destacavam-se a lentidão e a falta de expressividade das reformas acordadas no FMI e no Banco Mundial em 2010 e o déficit global de investimento em infraestrutura como

fatores que motivaram os países a criarem o banco²⁵ (COOPER, 2017; WANG, 2019; GRIFFITH-JONES, 2015; VESTERGAARD & WADE, 2014; 2013; BATISTA JR., 2019).

No nível geopolítico, o cenário de maior animosidade entre as grandes potências, principalmente após a crise da Crimeia em 2014 e após a intervenção russa na Síria em 2015, levou a maiores divergências no âmbito securitário entre os países membros. O projeto estratégico Cinturão e Rota da China ampliou as animosidades com a Índia²⁶ (NARLIKAR, 2021; 2019; 2017; KUMAR, 2019; ZHU, 2019). Da mesma forma, a crise na Venezuela, objeto de disputa na América do Sul entre China, Rússia e EUA, causou divergências entre os BRICS nos últimos anos da década de 2010 (TOKATLIAN, 2019). As condições e dinâmicas sistêmicas internacionais tiveram, portanto, influência sobre a interação intra-BRICS e sobre a sua atuação e seu funcionamento.

A emergência do conservadorismo e do nacionalismo, com o *Brexit* no Reino Unido e a eleição de Trump, nos EUA, por sua vez, estimularam uma tentativa da China de utilizar o BRICS como plataforma para polarizar com o projeto global de Trump. Na Cúpula de Xiamen, em 2017, foi inserida na declaração uma tese, criticando o nacionalismo, as trajetórias de desenvolvimento voltadas para dentro, as políticas protecionistas e “tendências que dificultam o crescimento econômico global”, questões que, segundo Denisov et al. (2019) correspondiam “a uma rejeição da China ao recém-introduzido mercantilismo pela administração Trump” (p.9).

25 Batista Jr. (2019), por exemplo, considera o período até 2014 como a fase criativa e de maior ativismo do BRICS e o pós-2014 como um momento de dificuldades na coordenação entre os países membros e na construção de novas iniciativas.

26 Esse é aqui considerado um fator que amplificou, junto à posse de Narendra Modi (2014), a disputa entre Índia e China. Apesar disso, vale destacar que outros elementos, como a parceria Índia-EUA (2005-2008) no âmbito nuclear e de defesa, a parceria China-Paquistão e o dilema de segurança de fronteira também fomentaram maior rivalidade entre ambas potências (PAUL, 2018; NARLIKAR, 2019; WESTCOTT, 2021).

Após 2017, também foram feitas críticas ao crescente protecionismo comercial e defendeu-se a permanência dos membros do BRICS no Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas (BEESON & ZENG, 2018). Por outro lado, a onda conservadora também pode ser associada à emergência de governos de direita e extrema-direita nos próprios países BRICS, como na Índia e no Brasil, com Narendra Modi e Jair Bolsonaro. Este último marcou uma ruptura com o projeto de política externa que levou o Brasil a aderir ao BRICS, na década anterior.

Os elementos destacados acima ilustram o que alguns autores identificam como questões macro, ou questões sistêmicas que influenciam, de alguma forma, na dinâmica do agrupamento. Para Hurrell (2018), o mundo no qual os BRICS emergiram não é mais o mesmo: há profundas instabilidades institucionais e estruturais e a própria ordem baseada em regras e no direito internacional está sendo contestada. Houve um retorno da geopolítica e das disputas entre grandes potências (MEAD, 2014; MEARSHEIMER, 2018) e, como o cenário não é o mesmo e as antigas regras do jogo se modificaram, o ambiente no qual os BRICS puderam ascender e obter ganhos agora é distinto: mais limitante a mudanças institucionais globais e ao uso das instituições como ferramenta de contenção e balanceamento brando. Nas palavras de Hurrell, “muitos dos fundamentos por trás das noções de emergência não se sustentam mais. Por exemplo, muitos estudos em torno da ascensão e emergência centrada nas instituições e na governança global” (2018, p. 91, *tradução nossa*²⁷). Ou seja, como uma das estratégias dos BRICS era o *soft-balancing* e a mudança por dentro das instituições internacionais existentes, no momento em que estas perderam o peso, a efetividade e a importância de antes, aquela estratégia perdeu força e sentido e precisou ser alterada. Nesse cenário de multipolarização com crise do multi-

27 No original em inglês: “many of the assumptions behind notions of emergence no longer hold. For example, much work on rise and emergence centered on institutions and on global governance”.

lateralismo²⁸, uma alteração verificada na estratégia dos BRICS fora a criação de instituições paralelas e alternativas (estratégia também designada como *exit-option* ou *outside-strategy*), como o Novo Banco de Desenvolvimento, o Arranjo Contingente de Reservas, o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (por parte da China, especificamente²⁹), entre outras (IKENBERRY & LIM, 2018; COOPER & STOLTE, 2019; HURRELL, 2018; MELLO & PERA, 2021).

A evolução do BRICS também esteve atrelada, em ampla medida, às grandes estratégias da Rússia e da China, que, em muitos contextos, influenciaram a agenda do grupo, levando os demais membros na esteira das dinâmicas de competição que possuem com os EUA e com o Ocidente (DENISOV et al., 2019). Por serem polos de poder relevantes no sistema multipolar do século XXI, as suas atuações são ao mesmo tempo causas e consequências das “condições sistêmicas” e elementos fundamentais na delimitação da agenda do BRICS. Nesse sentido, fazem parte tanto da dimensão das “condições sistêmicas” como da dimensão da “composição de interesses” intra-BRICS, já que as relações de poder entre os países do bloco influenciam, em maior ou menor grau, na construção de agendas, iniciativas e estratégias de ação do arranjo. Como sumariza Denisov et al. (2018),

o BRICS pode ser melhor entendido e explicado se assumirmos que evolui em conexão com as mudanças nas questões

28 Isso sobretudo foi o caso durante a presidência de Donald Trump nos EUA, como já mencionado, caracterizada pela contestação da ordem liberal global e pelo abandono de diversos regimes e instituições internacionais (como comércio e mudanças climáticas, por exemplo).

29 Se por um lado é possível observar, no século XXI, uma crise do multilateralismo tradicional, centrado nos EUA e nas potências ocidentais, por outro lado a criação de instituições por parte da China e dos BRICS, como o AIIB e o NBD, demonstram a diversificação das iniciativas multilaterais e a coexistência de diferentes “multilateralismos” (MELLO & PERA, 2021). Sobre a construção do AIIB como mecanismo multilateral centrado na China e sobre a relação entre multipolarização e multilateralismo, ver: MELLO, Flávia de Campos; PERA, Marina. Multilateralismos na Multipolaridade: a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e a Governança Global Contemporânea. In: MARCONI, Cláudia; CONCI, Luiz Guilherme. *Crise das democracias liberais: um olhar a partir do Sul Global*. São Paulo: Tirant Lo Branch, 2021.

internacionais e com as grandes estratégias dos participantes do BRICS, especialmente da Rússia e da China. Em outras palavras, a evolução interconectada da ordem mundial e das grandes estratégias das potências é tomada como uma variável independente e as intenções dos BRICS como uma variável dependente. (DENISOV et al., 2019, p.1, *tradução nossa*³⁰).

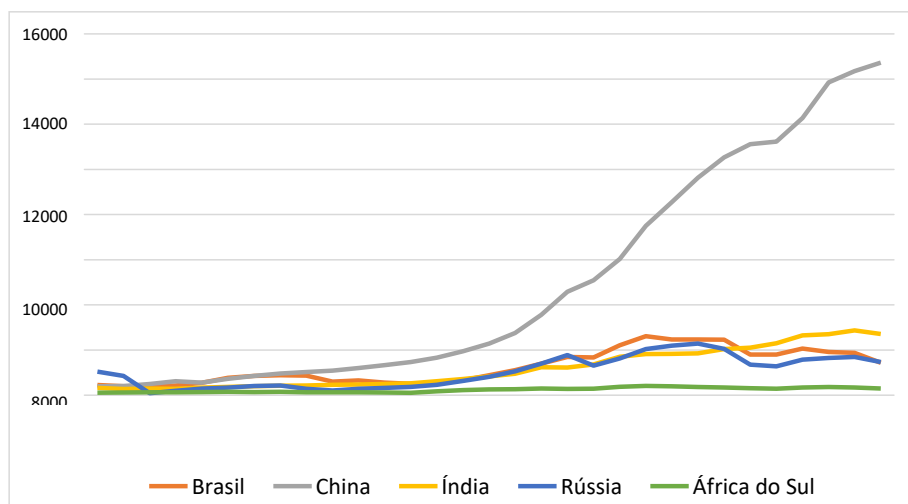
Como parte da discussão sobre as relações intra-BRICS, uma parcela da literatura destaca a dinâmica de poder interna ao grupo - sobretudo as diferenças de capacidades e sua variação ao longo do tempo - como elemento importante para compreender o funcionamento do arranjo. Mesmo que todos os membros do BRICS tenham destaque em suas regiões e certa relevância global, ao longo dos primeiros quinze anos de funcionamento do grupo alguns países perderam protagonismo e influência - como é o caso do Brasil -, enquanto outros adquiriram peso significativo - como é o caso da China. A China é o país mais destacado em termos de PIB e manteve altas taxas de crescimento econômico desde 2006 (*ver Gráficos 1 e 2*), o que reforçou a sua liderança sobre a agenda financeira e comercial do arranjo. Por outro lado, o peso geopolítico tradicional da Rússia fez o grupo centrar-se crescentemente em questões asiáticas e em questões de segurança (VADELL & RAMOS, 2019; STUENKEL, 2020). Como destacam Vadell & Ramos (2019, p. 94, *tradução nossa*),

a agenda econômica do BRICS é uma prioridade clara para a China, mas considerando que a agenda securitária tem ganhado peso à cada nova cúpula, a Rússia cumpre um papel cada vez mais central. Outra questão importante para pesqui-

30 No original em inglês: "BRICS can be better understood and explained if one was to assume that it evolved in connection to shifts in international affairs and grand strategies of BRICS' participants, specifically Russia and China. In other words, interconnected evolution of the world order and big powers' grand strategies is taken as an independent variable, and BRICS' intentions are the dependent variable".

sas futuras é se a agenda comum do BRICS está afastando a governança econômica internacional do neoliberalismo e do domínio ocidental. Apesar das diferenças de interesses, a desintegração do grupo parece improvável. Nesse contexto, é importante levar em consideração a coexistência de duas lógicas distintas: (i) a lógica e liderança econômica chinesa, que enfatiza a dinâmica inter-regional evidenciada pelo mecanismo de *outreach* BRICS-Plus (BRICS, 2017); e (ii) a lógica russa, que advoga o retorno da geopolítica e da balança de poder. (VADELL & RAMOS, 2019, p. 94).

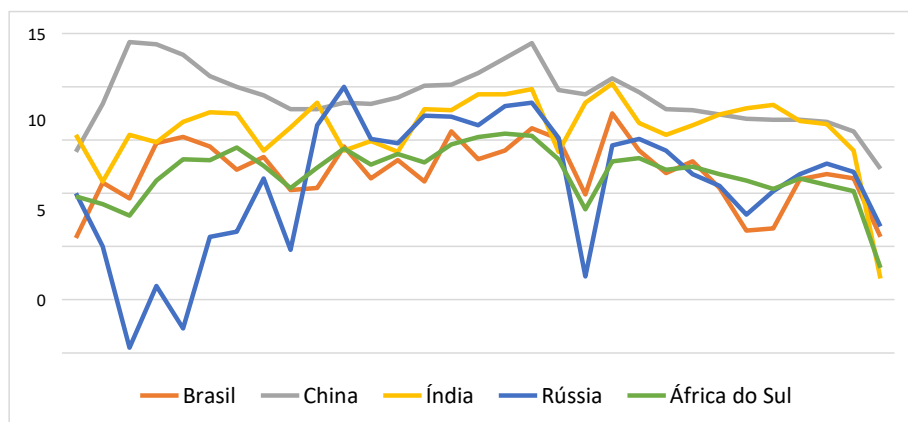
Gráfico 1 – PIB dos BRICS em bilhões de dólares (preços atuais, 1990-2020)



Fonte: elaboração própria, com base em dados do FMI (2020)³¹.

31 FMI (Fundo Monetário Internacional). World Economic Outlook. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/BRA/IND/CHN/RUS/ZAF>>. Acesso em: 18.abr.2021.

**Gráfico 2 – Taxa de crescimento real do PIB dos BRICS
(percentual, 1990-2020)**



Fonte: elaboração própria, com base em dados do FMI (2020)³².

Portanto, de um lado, o peso econômico da China e, de outro, o peso geopolítico da Rússia, são elementos importantes nas dinâmicas de poder intra-arranjo e estão vinculados às suas posições de poder junto às potências tradicionais e estabelecidas. Ambas as lógicas se mesclam. Em diversas ocasiões, a Rússia influenciou a posição dos demais membros do BRICS em questões sensíveis a Moscou no nível securitário, como a condenação de grupos terroristas chechenos e o suporte à manutenção do Governo Assad na Síria. A Rússia, desde o princípio, tentou trazer questões políticas aos BRICS, estimulando o arranjo a ir além de um grupo de emergentes econômicos (SALZMAN, 2019). A defesa da soberania nacional e da não-intervenção serviu como uma forma de contrapor a dinâmica das intervenções humanitárias ocidentais, sobretudo no contexto da Primavera Árabe (BROSIG, 2019; ABDENUR, 2016). Na época, “o BRICS formou, na ONU, um *front* unido contra os países ocidentais para prevenir

32 FMI (Fundo Monetário Internacional). World Economic Outlook. Disponível em: < https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/BRA/IND/CHN/RUS/ZAF>. Acesso em: 18.abr.2021.

a votação de resoluções que significassem violação de soberania” (LAIDI, 2012, p. 8).

No caso da China, se por um lado seu protagonismo econômico garantiu peso material ao grupo e lhe possibilitou liderança nessa arena, por outro motivou em muitas situações um comportamento balanceador por parte dos demais membros, sobretudo da Índia. Exemplo disso fora a insistência indiana, desde o início das negociações sobre o NBD, de que houvesse uma paridade no aporte de capital, nas quotas e nos votos do banco entre os cinco membros, evitando que a organização fosse controlada pela China (COOPER, 2017; COOPER & FAROOQ, 2016; WANG, 2019; BATISTA JR., 2019; ZHU, 2019). Nas negociações para a criação do NBD, a China logrou a sede, em Xangai, enquanto a Índia obteve a primeira presidência da instituição, entre 2015 e 2020³³. Ambos divergiram sobre a condução do NBD nos seus primeiros anos de funcionamento e em diversas outras instâncias institucionais do BRICS, como será visto nos próximos capítulos. Aqui, vale destacar que estas divergências foram reflexo de um elemento estrutural: a ascensão rápida da China desequilibrou a balança de poder na Ásia e levou a Índia a adotar uma postura de balanceamento, o que se materializou em posições conflitantes em muitas instituições internacionais, incluindo o BRICS (PAUL, 2018; NARLIKAR, 2019; WESTCOTT, 2021; XIE, 2019; REJ, 2017).

1.4.2. Mudanças na composição de interesses

A interação entre os BRICS iniciou sem grandes pretensões e de maneira informal em 2006. Os países se percebiam como parte de uma categoria de Estados com alto crescimento econômico, com mercados emergentes e com potencial para exercerem crescen-

33 No final das negociações sobre o NBD, à Rússia, coube a presidência do Conselho de Governadores, ao Brasil, a primeira presidência da Administração, e à África do Sul, a sede do primeiro escritório regional. Essa distribuição de funções foi em grande medida influenciada pela dinâmica de poder e pela distribuição de capacidades que perpassam as negociações intra-BRICS.

te influência política global. As chancelarias e governos passaram do nível do diálogo e da troca de informações para a ação efetiva à medida que identificaram interesses comuns, em distintas áreas temáticas, bem como possibilidades de ação internacional. O agrupamento não fora construído para criar obrigações formais entre os membros, mas sim fortalecer o diálogo, a cooperação e agir quando fosse do interesse de todos. Essa flexibilidade e abertura são características que diferenciam grupos como o BRICS, o IBAS, o G-20F e o G-8/7, por exemplo, de organizações formais tradicionais (VABULAS & SNIDAL, 2020). Com menor grau de burocratização, insulamento organizacional e compulsoriedade das decisões, grupos como o BRICS têm uma atuação marcada pela dinâmica das agendas, decisões e estratégias internacionais. Embora nas cúpulas do BRICS tenha havido um acúmulo e um incrementalismo nas áreas de cooperação ao longo dos anos, cada cúpula colocou em discussão os desafios globais mais imediatos³⁴, a partir da composição de interesses dos países membros, formada pela interação e por negociações constantes entre os governos partes. Isso ocorreu não só nas cúpulas, mas em diversas organizações internacionais, como no FMI, no Banco Mundial, no Conselho de Segurança da ONU, na OMS e na OMC.

Como já destacado em seções anteriores, o grupo BRICS tem um potencial de ação alto, não apenas pelo seu peso conjunto em termos econômicos, populacionais e territoriais, mas também por dois de seus integrantes serem membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e três serem potências nucleares. Os países possuem poder significativo em organizações internacionais, com capacidade de veto em diversas delas. Apesar disso, a ação conjunta efetiva por parte do BRICS fora impossibilitada em diversos momentos pela dificuldade na identificação de interesses comuns. Essa

34 Como aqui se argumenta, a mera identificação de interesses comuns e a ação em bloco por parte dos BRICS não garantiu a efetividade do grupo em diversos momentos, tendo sido necessário que condições sistêmicas favoráveis e as posições das potências tradicionais (como os países do G-8) possibilitassem sua ação coletiva. Isso fora tratado na seção anterior.

dificuldade se fez presente não só nas tentativas de articulação de posições comuns em organizações internacionais, mas também na construção e desenvolvimento de iniciativas conjuntas (como no NBD e no ACR) e nas cooperações temáticas e setoriais (tecnologia, saúde, segurança, entre outras). A composição de interesses do grupo, com momentos de maior convergência e acomodação e momentos de divergência e dissenso, está associada a duas dimensões principais: 1) em primeiro lugar, os países membros alteraram seus interesses a partir de mudanças domésticas e de governo ao longo do tempo; e 2) em segundo lugar, houve uma dificuldade em coincidir interesses quando alguns de seus integrantes desenvolveram relações bilaterais de competição e conflito.

Em relação à primeira dimensão, importa destacar que a mudança nos interesses externos dos países membros ao longo do tempo esteve atrelada a uma característica tradicional desta categoria de países, qual seja, a de alternar sua atuação externa, com momentos de *balancing* ou *bandwagoning* em relação às potências estabelecidas e à ordem em vigor (HURRELL, 2009; MILANI, PINHEIRO & SOARES DE LIMA, 2017; NEACK, 1995). Essas mudanças também estiveram vinculadas a transformações econômicas, sociais e políticas domésticas e a trocas de governo (HURRELL, 2018) e trouxeram consequências no grau de adesão de cada um dos BRICS em relação aos propósitos e às agendas do restante do grupo. Quando ocorreram os primeiros encontros entre os ministros das relações exteriores dos BRICs, entre 2006 e 2008, havia um forte interesse e entusiasmo dos quatro membros nas possibilidades que poderiam derivar da aproximação. Até a segunda metade dos anos 2010, não houve mudança significativa na condução de política interna e externa dos BRICS e o grupo se beneficiou dessa continuidade ampliando a cooperação em diversas áreas temáticas, principalmente no setor financeiro, com a construção de uma arquitetura financeira própria (BATISTA JR., 2019). Além disso, os países chegaram a articular algumas po-

sições semelhantes em temas securitários, como nas crises da Líbia e da Síria (LAIDI, 2012; UZIEL, OLIVEIRA & ROCHA, 2011; ABDENUR, 2017; 2016).

Mudanças internas expressivas nos países membros, influenciando o funcionamento do arranjo, começaram a se destacar a partir de 2014, sobretudo por questões econômicas e trocas de governos na Índia, no Brasil e na África do Sul. Como destaca Hurrell (2018), as fragilidades e vulnerabilidades econômicas de muitos países emergentes se tornaram evidentes e alguns deles experimentaram menor crescimento, recessão, fuga de capitais e erosão do modelo de crescimento via exportação. No Brasil e na África do Sul, as dificuldades econômicas associaram-se a tensões sociais, instabilidade política, corrupção e protestos. As crises nesses países resultaram em mudanças de governo – no Brasil, em 2016 e na África do Sul, em 2018 – que impactaram no grau de ativismo de ambos, sobretudo no recém-lançado Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) (BATISTA JR., 2019; ACIOLY, 2019; VASCONCELOS, 2020). Na Índia, já em 2014, assumiu um governo nacionalista de direita, sob um discurso de recuperação econômica e de combate à corrupção. Na linha dessa mudança, houve crescente animosidade com a China, com a retomada de conflitos frequentes na fronteira entre os dois países, a partir de 2017, influenciando no funcionamento do grupo (KUMAR, 2018).

Assim, a literatura sobre BRICS costuma identificar a influência das transformações domésticas dos membros no grupo de diferentes maneiras. Em primeiro lugar, há a ideia de que determinadas questões domésticas afetaram no grau de ativismo e entusiasmo dos Estados-partes perante o bloco. Como já mencionado, crises econômicas, perda de capacidades, crises sociais e políticas muitas vezes refletiram em maior foco no nível doméstico, menor protagonismo internacional e redirecionamento de projeções (MILANI, PINHEIRO & SOARES DE LIMA, 2017; KORNEGAY & NAIDU, 2019). A falta de interesse dos governos em certas questões de política externa,

a depender da temática e dos atores envolvidos, também implicou em perda de dinamismo. No caso do BRICS, destaca-se que Brasil e África do Sul, como já mencionado, por terem experimentado crises econômicas severas desde 2014, tiveram dificuldade em engajar-se no acesso a financiamentos do Novo Banco de Desenvolvimento. No primeiro triênio, o Brasil absorveu apenas 8% dos recursos ofertados pelo banco, mesmo tendo aportado 20% do capital inicial. A agenda neoliberal de ambos estes países refletiu – através dos quadros de funcionários indicados para atuar no banco – em pouco interesse na instituição (BATISTA JR. 2019, ACIOLY, 2019, VASCONCELOS, 2020). Em segundo lugar, além da perda de ativismo, tem-se a interpretação de que mudanças na política interna e externa podem gerar redução da aderência de um Estado-parte às agendas do BRICS. Ou seja, não só o engajamento de um país em relação ao bloco, mas a incompatibilidade de prioridades e objetivos de política externa em muitos momentos fora perceptível. De novo, o caso do Brasil, com a ruptura do projeto que permeou a política externa dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), é emblemático nesse sentido, dada a crescente aproximação com os EUA e com o Ocidente no governo Temer e, sobretudo, no governo Bolsonaro, reflexo de uma mudança radical na agenda e nas parcerias do país (VELASCO E CRUZ, 2019).

A segunda dimensão que influencia a composição de interesses do grupo BRICS é a dificuldade de convergência derivada de relações bilaterais de competição e conflito entre alguns de seus membros. Essa dimensão não se refere à definição de interesses a nível doméstico e governamental por cada um dos países, mas à dinâmica interativa que comporta relações de cooperação ou conflito. Os membros podem ter maior ou menor afinidade de interesses de política externa entre si, o que permite maior facilidade ou dificuldade na convergência de agendas, em se chegar a decisões e em construir iniciativas comuns. Os atritos e rivalidades entre os países do

bloco podem comprometer a possibilidade de acordos e mesmo a dinâmica simbólica de “sentar-se na mesma mesa”. Existe, logo, tanto uma questão de compatibilidade de agendas e interesses, como uma questão de rivalidade direta, entre distintos projetos de poder, visto que o grupo é composto por grandes ou médias potências³⁵. Esses atritos bilaterais influenciam nas considerações sobre poder relativo e sobre as pretensões dos membros em relação ao arranjo, dado que cada um tende a estender seus projetos de poder e suas visões de ordem sobre o grupo.

Os primeiros encontros do BRICs, às margens da Assembleia Geral da ONU, liderados pelas chancelarias russa e brasileira, eram marcados pela afinidade em torno da narrativa de construir um mundo multipolar em que cada um dos membros fosse um polo im-

35 Como destaca Vadell (2020), retomando um entendimento de Wallerstein (2004) sobre o comportamento de países semiperiféricos nas relações entre si, existe uma tendência à competição em função da disputa pela absorção de recursos em meio à dinâmica de realocação do capital a nível global para países com maior competitividade na produção industrial. Nas palavras de Wallerstein (2004, p. 57), “[semiperipheral countries] must choose their alliances and their economic opportunities carefully and swiftly. For semiperipheral states are primarily in competition with each other. If, for example, during a Kondratieff B-phase there is significant relocation of an erstwhile leading industry, it will usually go to semiperipheral countries. But not, however, to all of them; perhaps only to one or two of them. There is not enough space in the production structure of the whole system to permit this kind of relocation (called “development”) simultaneously in too many countries. Which one of perhaps fifteen countries will be the locus of such relocation is not easy to determine in advance or even to explain in retrospect. What is easy to grasp is that not every country can be so favoured, or profits would plummet downward too rapidly and too steeply. The competition between strong states and the efforts of semiperipheral states to increase their status and their power result in an ongoing interstate rivalry which normally takes the form of a so-called balance of power, by which one means a situation in which no single state can automatically get its way in the interstate arena”. Em português, tradução nossa: “[os países semiperiféricos] devem escolher suas alianças e suas oportunidades econômicas com cuidado e rapidez. Isso porque os Estados semiperiféricos estão geralmente em competição uns com os outros. Se, por exemplo, durante uma fase B de Kondratieff, houver uma realocação significativa de uma indústria que antes era líder, ela geralmente irá para países semiperiféricos. Mas não, entretanto, para todos eles; talvez apenas para um ou dois deles. Não há espaço suficiente na estrutura de produção de todo o sistema para permitir esse tipo de realocação (chamada de “desenvolvimento”) simultaneamente em muitos países. Qual dos talvez quinze países será o *locus* de tal realocação não é fácil de determinar com antecedência ou mesmo de explicar em retrospecto. O que é fácil de entender é que nem todos os países podem ser tão favorecidos, ou os lucros caem muito rapidamente e de forma muito abrupta. A competição entre Estados fortes e os esforços dos Estados semiperiféricos para aumentar seu *status* e seu poder resultam em uma rivalidade interestatal contínua que normalmente assume a forma de um chamado equilíbrio de poder, o que significa uma situação em que nenhum Estado pode automaticamente garantir proeminência na arena interestatal”.

portante. Além de estimular uma mudança na ordem global, entre os objetivos comuns iniciais estavam impedir o oligopólio dos países do G-7 em questões financeiras e comerciais; bloquear ou dificultar as ditas intervenções humanitárias nos países periféricos por parte dos EUA e dos membros da OTAN; defender uma ordem baseada em pluralismo e soberanismo, em vez da baseada na homogeneização centrada em valores ocidentais e liberais; e evitar a ingerência de países ocidentais e instituições internacionais sobre os sistemas políticos, econômicos e sociais domésticos (COOPER, 2016; ARMIJO & ROBERTS, 2014; CONING, MANDRUP & ODGAARD, 2014; TUSSIE, 2018; BROSIG, 2019). Essas afinidades foram identificadas e organizadas progressivamente nos sucessivos encontros de autoridades dos BRICS, entre 2006 e 2010. Algumas agendas e posicionamentos comuns vieram a somar-se ao longo dos anos seguintes. Apesar disso, havia diversas áreas em que era mais difícil identificar interesses comuns ou mesmo em que os interesses simplesmente não convergiam. Por exemplo, desde o princípio, a Rússia tentou estimular a discussão de questões securitárias e, embora tenha havido alguns acordos, muitos tópicos resultaram em dissensos ou mesmo foram deixados de fora das discussões e das declarações de cúpulas – como a crise na Venezuela, as disputas no Mar do Sul da China, o conflito na fronteira indo-paquistanesa, entre outros.

No âmbito da governança econômica, houve desacordos dos IBAS com a China, no G-20, em relação às políticas de desvalorização cambial chinesas (TUSSIE, QUILCIONI & SAGUIER, 2016; NARLIKAR & KUMAR, 2012). Igualmente, nas eleições para a presidência do FMI e do Bando Mundial, que tradicionalmente resultam na escolha de um europeu e de um norte-americano, respectivamente, não houve consensos dos BRICS em torno de indicações de candidatos comuns, o que, segundo Cooper & Thakur (2014), fora mais um exemplo de que a “coesão entre os BRICS não é determinante a ponto de o agrupamento diplomático agir como bloco nas várias instituições inter-

nacionais” (p. 274). Enquanto Pequim apoiou Lagarde porque ela se comprometeu a transformar a China em número dois no FMI, o Brasil oscilou: o presidente do Banco Central e o representante no FMI eram a favor do candidato mexicano, mas o Ministro das Fazenda tomou a decisão de apoiar a candidatura de Lagarde, já que a presidenta Dilma Rousseff não quis se envolver na questão (LAIDI, 2012). Como destaca Laidi,

Os BRICS não têm problema algum em coletivamente contestar o domínio Ocidental nas questões globais. Da mesma maneira, eles não têm dificuldade em individualmente alinharem-se com o mesmo Ocidente para garantir uma vantagem nacional particular, mesmo ao custo de enfraquecer a posição coletiva dos países emergentes. No fim, as diferenças entre os BRICS excedem em larga escala suas áreas de convergência. (LAIDI, 2012, p.7, *tradução nossa*³⁶).

As diferenças de interesses e agendas também são influenciadas pelas dinâmicas bilaterais de rivalidade e conflito direto, que muitas vezes resultam em vetos a iniciativas de um membro, no intuito de dificultar o seu protagonismo sobre o grupo, ou mesmo de dificultar que molde o bloco de acordo com seu projeto de poder e visão de ordem. Como exemplo, na Cúpula dos BRICS em Goa, Índia, em 2016, houve desacordo entre China e Índia sobre a necessidade de discutir uma resolução do Conselho de Segurança contra o chefe de uma organização terrorista do Paquistão, resolução essa a qual a China se opunha³⁷. Em 2017 ocorreram diversos confrontos fronteiri-

36 No original, em inglês: “They have no problem collectively contesting Western dominance in world affairs. By the same token, they have no difficulty individually getting along with this same West to secure a particular national advantage, even at the cost of weakening the collective position of emerging countries. In the end, ‘the differences among the BRICS largely exceed their areas of convergence”.

37 Enquanto em geral a China considera o Paquistão uma vítima do terrorismo, saudando seus esforços em combatê-lo, a Índia condena o Estado paquistanês como promotor do terrorismo (STUENKEL, 2017).

ços entre Índia e China em Doklam, poucas semanas antes da Cúpula dos BRICS em Xiamen, na China. A Índia chegou a ameaçar o boicote à cúpula, caso as tropas chinesas não fossem retiradas da região. A proximidade da cúpula acabou estimulando uma diminuição das tensões (KUMAR, 2018), mas as escaramuças fronteiriças continuaram nos anos seguintes, atingindo ponto crítico em 2020. Nova Délhi também demonstrou resistência a propostas chinesas como o BRICS-Plus³⁸ e se opôs a diversas tentativas de atrelar a Iniciativa Cinturão e Rota ao BRICS. Esses aspectos que marcam a relação Índia e China são apenas um exemplo dos dissensos cruzados que acabam, de alguma forma, tangenciando e influenciando o BRICS. As disputas de poder entre as potências acabam tendo reflexos nas dinâmicas do arranjo, pois cada uma tende a utilizá-lo para satisfazer seus interesses de política externa³⁹.

38 A proposta de um BRICS Plus por parte da China é tratada com detalhes na seção 4.4.2, mas basicamente consiste em uma plataforma para agregar outros países em desenvolvimento em mecanismos de cooperação do grupo, incluindo em negociações comerciais.

39 Como destacam Cooper & Thakur (2014), o BRICS serviu muitas vezes como meio de trazer os IBAS para a órbita da China e da Rússia nas questões de governança e securitárias globais. Um dos principais objetivos seria contrapor o Ocidente. No caso da Rússia, para compensar a perda de influência que teve desde o fim da URSS e como forma de construir um mundo multipolar em alternativa ao modelo unipolar dos EUA. A China teria interesse no BRICS tanto para contrapor o Ocidente quanto para buscar acesso aos mercados de países em desenvolvimento (BEESON & ZENG, 2018). Já a participação da Índia, para Kumar (2017), estaria vinculada não à oposição ao Ocidente, mas sim ao interesse em reformar instituições internacionais; conseguir vaga no Conselho de Segurança; lograr o apoio do BRICS em temas sensíveis relativos ao terrorismo; ampliar a cooperação econômica mútua e garantir a “institucionalização das iniciativas intra-BRICS” em outras áreas (KUMAR, 2018, p. 166).



ORIGEM E CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA COMUM ENTRE OS BRICS (2006-2010)

O arranjo BRICS surgiu de uma congruência entre diversos fatores, incluindo fatores políticos e diplomáticos. O grupo fora, portanto, menos um produto das fórmulas de analistas do mercado financeiro, que primeiro cunharam a sigla, em 2001 e mais uma construção política dinâmica associada às mudanças globais na distribuição de poder. A ideia de construção de um mundo multipolar, em alternativa ao mundo unipolar centrado nos EUA, já era algo formulado nos anos 1990, pela diplomacia russa, ao aprofundar laços com a China e ao articular o encontro entre os RICs (Rússia, Índia e China), às margens da Assembleia Geral da ONU, em 2001. Do mesmo modo, em 2003, tomou forma o fórum de diálogo entre os IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), na esteira das negociações sobre comércio e desenvolvimento. Assim, a criação do arranjo BRICS fez parte de uma sequência de mudanças nas parcerias e associações institucionais internacionais, influenciados por alterações na distribuição global de poder e riqueza. Neste capítulo, além dos antecedentes, trata-se da articulação político-diplomática que gradativamente resultou na formação do grupo político BRICS e na construção de uma agenda inicial comum, entre 2006 e 2010.

2.1. Primeiros encontros entre chanceleres dos BRICS (2006-2008)

Os primeiros encontros entre representantes dos BRICS ocorreram em setembro de 2006 e em setembro de 2007, de maneira informal, às margens da Assembleia Geral da ONU, envolvendo os ministros das relações exteriores dos países membros. A primeira reunião independente, formal, entre os chanceleres, ocorreu em maio de 2008, quando foi emitido o primeiro comunicado-conjunto do BRICS. Apenas a partir desse comunicado que se teve conhecimento de uma agenda formal – aberta à comunidade internacional e à imprensa – dos BRICS, centrada na convergência de posicionamentos em uma série de áreas temáticas, como finanças, desenvolvimento, segurança e governança.

2.1.1. RICs e IBAS como antecedentes

Na literatura de Relações Internacionais sobre BRICS, costuma-se apontar como antecedentes do grupo: 1) o encontro trilateral entre chanceleres da Rússia, da Índia e da China (RICs), o chamado “triângulo estratégico”; 2) o fórum de diálogo IBAS (entre Índia, Brasil e África do Sul); e, em menor grau, 3) o processo de *outreach* do G-8, em que o grupo de potências desenvolvidas passou, em sucessivos encontros ao longo dos anos 2000, a convidar como observadores o Brasil, a Índia, a China, a África do Sul e o México (a Rússia já fazia parte do G-8).

Em 1996, Yegveny Primakov, à época chanceler russo, desenvolveu um conceito de política externa de promoção da multipolaridade a partir da conexão de Moscou com outras duas potências asiáticas, China e Índia. Nos anos 1990, de modo a superar o período de rivalidades entre Rússia e China da Guerra Fria, a diplomacia russa se engajou em um processo de aproximação estratégica de Pequim,

centrado na resolução de controvérsias fronteiriças entre os dois países e na construção de uma comunidade de segurança conjunta com países da Ásia Central (que resultou também na fundação da Organização da Cooperação de Xangai, em 2001) (LUKIN, 2018). A ideia de articulação entre os RICs também foi proposta em fins dos anos 1990 e bem recebida entre os intelectuais e a comunidade diplomática da Índia (KUMAR, 2018). O primeiro encontro entre chanceleres dos RICs fora realizado à margem da sessão anual da Assembleia Geral da ONU (AGNU), em 2001, da mesma forma como surgiu o primeiro contato entre os BRICs, em 2006, no âmbito da AGNU – e também sob iniciativa russa.

A ideia da aproximação com a China e do diálogo no âmbito do RICs fora estimulado como resposta às ações unilaterais norte-americanas e às intervenções sob pretextos humanitários no pós-Guerra Fria, muitas vezes realizadas sem o aval do Conselho de Segurança da ONU. A diplomacia russa argumentava que se essas ações fossem difundidas, poderiam ameaçar os interesses da China e da Índia na Ásia, banalizando a recorrência à força em regiões próximas ou de interesse das potências asiáticas. O “triângulo estratégico” entre os RICs fora sugerido pela diplomacia de Moscou à China, em 1998, que rejeitou qualquer possibilidade de um acordo, aliança ou instituição, unindo os três, para contrapor os EUA ou o Ocidente. À época, a conjuntura era marcada pela intervenção da OTAN na antiga Iugoslávia e pelo ataque articulado por norte-americanos e britânicos ao Iraque, sob o argumento da recusa de Saddam Hussein à inspeção de armas nucleares no país.

[...] outro grande evento fez de 1998 um divisor de águas: a campanha de bombardeio anglo-americana no Iraque para punir Saddam Hussein, por obstruir as inspeções da ONU de seu suposto desenvolvimento de armas de destruição em massa, provocou uma resposta muito mais dramática da Rússia do que as críticas internacionais aos testes nucleares da

Índia. O primeiro-ministro do presidente russo Boris Yeltsin, Yevgeny Primakov, propôs o estabelecimento de um “triângulo estratégico” entre a Índia, a Rússia e a China para garantir a paz e a estabilidade no mundo. Primakov criticou fortemente os ataques aéreos dos Estados Unidos e do Reino Unido contra o Iraque, argumentando serem eles conduzidos sem o mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O ‘triângulo’ de Primakov foi descrito de várias maneiras na mídia estadunidense, tanto como ‘uma coalizão das fracas grandes potências contra a única superpotência’ (*weak great powers*) ou ‘Eixo Anti-OTAN’. A China rejeitou imediatamente o apelo de Primakov, afirmando que a China seguia uma política externa independente e pacífica e, além disso, mantinha um *low-profile*. No entanto, diplomatas russos disseram que tanto China quanto Rússia temiam que os ataques dos EUA contra o Iraque se tornassem um modelo para ações unilaterais executadas por Washington. (KEMENADE, 2008, p. 115-116, *tradução nossa*⁴⁰).

A Rússia insistiu em aprofundar a ideia do triângulo, em várias visitas à Índia e à China, nos anos seguintes. Os três países chegaram a alguns pontos de acordo, como a defesa de uma ordem multipolar justa e equitativa, a oposição às intervenções em nome dos direitos humanos, as críticas à Doutrina Bush e o combate ao terrorismo na Ásia (já que os três enfrentavam riscos de terrorismo e secessionismo em seus territórios). Mesmo assim, a articulação não evoluiu além de

40 No original, em inglês: “[...] another major event made 1998 a watershed year: the Anglo-American bombing campaign on Iraq to punish Saddam Hussein for obstructing U.N. inspections of his alleged development of weapons of mass destruction elicited a much more dramatic response from Russia than international criticism of India’s nuclear tests. Russian President Boris Yeltsin’s Prime Minister Yevgeny Primakov called for the establishment of a ‘strategic triangle’ among India, Russia and China to ensure peace and stability in the world. Primakov strongly criticized the air strikes by the United States and the United Kingdom on Iraq as being conducted without the mandate of the United Nations Security Council. Primakov’s ‘triangle’ was variously described in US media as ‘a coalition of the weak great powers pitted against its one superpower’ or the ‘Anti-NATO Axis’. China immediately rejected Primakov’s call, saying that China pursues an independent and peaceful foreign policy, and furthermore kept a low profile. However, Russian diplomats said that China and Russia both feared that the US attacks against Iraq would become a model for unilateral action taken and carried out by Washington”.

encontros esporádicos entre chanceleres dos países membros, sobretudo na AGNU (MOHAN, 2017; 2002; KEMENADE, 2008).

O fator mais importante que manteve viva a ideia de um ‘triângulo Índia- Rússia-China’ foi a ‘Doutrina Bush’ de modo mais amplo – a personificação da determinação neoconservadora, conforme divulgada em sua Bíblia, a ‘Declaração de Princípios’ do Projeto do Novo Século Americano.

[...]

Depois de Pequim, Putin foi para a Índia, onde novamente tentou vender a ideia de uma parceria estratégica ou “triângulo estratégico” na Ásia, envolvendo Rússia, China e Índia – com Moscou na liderança. Putin tentou convencer a Índia da compatibilidade do triângulo com boas relações cruzadas bilaterais entre todos os envolvidos, definindo o triângulo não como uma coalizão anti-EUA, mas apenas como um ‘contraponto’ aos EUA. O objetivo de Putin, dizem os analistas, é tradicionalmente russo – centrar Moscou de forma sólida entre o Leste e o Oeste, o Atlântico e o Pacífico, a OTAN e a China. Putin definiu como principal perigo do terrorismo os movimentos separatistas que desafiam a soberania do Estado. Embora a principal preocupação da Rússia fosse a Chechênia, a China também via os separatistas muçulmanos da região ocidental de Xinjiang como terroristas e a Índia sustentava que o problema central da Caxemira era o terrorismo advindo do Paquistão. (KEMENADE, 2008, p. 119;122, *tradução nossa* ⁴¹).

41 No original, em inglês: “The most important factor that kept the idea of an ‘India–Russia–China triangle’ alive was the broader ‘Bush Doctrine’ – the embodiment of neoconservative determination as divulged in their bible, the ‘Statement of Principles’ of the The Project of the New American Century. [...] After Beijing, Putin went to India where he again tried to sell the idea of a strategic partnership or ‘strategic triangle’ in Asia for Russia, China and India – with Moscow taking the lead. Putin tried to convince India of the compatibility of the triangle with good bilateral cross-relationships between all involved, defining the triangle not as an anti-US coalition but just as a ‘counterpoint’ to the US. Putin’s aim, analysts say, is traditionally Russian – to centre Moscow solidly between East and West, Atlantic and Pacific, NATO and China. Putin defined terrorism’s main danger as secessionist movements that challenge state sovereignty. While Russia’s main concern was Chechnya, China viewed the Muslim separatists in its western Xinjiang region as terrorists, and India maintained that the core problem of Kashmir was Pakistani-based terrorism”.

Importante ressaltar aqui que a Rússia também firmou acordos bilaterais estratégicos, separadamente, com a Índia (2000), com a China (2001) e com o Brasil (2002). Pequim e Nova Délhi também firmaram um acordo estratégico na área de alta tecnologia em 2005. Essa proliferação de parcerias e acordos entre as potências em ascensão se inseriu em um contexto duplo, tanto de saturação da unipolaridade e do intervencionismo militar norte-americano, como de difusão de poder econômico para regiões não-tradicionais. Ou seja, havia, nos anos 2000, uma dupla crítica tanto à ordem securitária moldada pelos EUA e por parceiros da OTAN como à ordem econômica centrada nas instituições de Bretton Woods e no modelo de desenvolvimento do Consenso de Washington. Essa dualidade é observada se considerarmos que, como antecedentes do BRICS, houve não só o triângulo estratégico RICs – centrado na crítica ao neointervencionismo do pós-Guerra Fria – mas também o diálogo IBAS, em prol do desenvolvimento, do combate à pobreza e de relações comerciais mais justas entre Norte e Sul. O fórum de diálogo IBAS surgiu em junho de 2003, após proposta do presidente sul-africano Mbeki ao recém-empossado presidente brasileiro Lula da Silva, em janeiro do mesmo ano (LULA DA SILVA, 2006) e na esteira do convite feito aos três países para participarem da Cúpula do G-8, em Evian, na França. Na primeira reunião dos chanceleres do IBAS, havia dois tópicos em questão: um securitário (a Guerra do Iraque) e outro econômico (a Rodada Doha da OMC) (LAIDI, 2012). Nos anos seguintes, os países ampliaram a cooperação nas áreas de ciência e tecnologia, combate à pobreza e à fome, energia, transporte, infraestrutura, entre outros. No nível diplomático, concordavam com a reforma das instituições internacionais, sobretudo do Conselho de Segurança da ONU, defendiam o fim dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos e a relativização das regras de propriedade intelectual nas negociações comerciais – sobretudo para produtos sensíveis aos países em desenvolvimento, como medicamentos e vacinas. Já no início da

Rodada Doha, em novembro de 2001, os três países haviam articulado posições com outros países em desenvolvimento e “com ONGs de direitos humanos e de AIDS [...], criando uma coalizão eficiente nas negociações” (CEPALUNI, 2005, p. 83). Ao longo de toda a década de 2000, Brasil, Índia, África do Sul e China conseguiram bloquear diversas ofensivas de países desenvolvidos nas negociações da OMC, como a tentativa de remover o mecanismo de tratamento especial e diferenciado aos grandes países emergentes. Os BRICS “conseguiram redução de tarifas menores e flexibilidades substanciais, limitando o grau de liberalização requerido deles” (HOPEWELL, 2017, p.1392).

No âmbito do IBAS, houve a realização de uma Cúpula de Líderes em setembro de 2006, semanas antes do primeiro encontro entre chanceleres dos BRICS à margem da Assembleia Geral da ONU. Era bastante difundida, portanto, na década de 2000, a prática diplomática de articulação de posições entre os grandes emergentes, mesmo que fosse com objetivos de troca de informações, diálogo, identificação de interesses comuns e de agendas complementares. É interessante notar, portanto, que o BRICS veio a somar-se à uma série de arranjos, composições e alinhamentos entre tais potências, cada um com possibilidades de convergências e potencial para crescimento institucional distintos. O ministro das relações exteriores brasileiro à época, Celso Amorim, explicou que a ideia de BRICS já era pensada enquanto possibilidade de arranjo desde o início da década: “é aquilo que, curiosamente, revendo minhas notas de 2003, costumávamos chamar, às vezes, de G3+2: G3 era o IBAS, e +2 eram Rússia e China” (AMORIM, 2011, p. 461). O BRICS, entretanto, foi alçado a um patamar estratégico, de importância diplomática significativa e com caráter prático, resultando em ações conjuntas em negociações internacionais e criação de organizações internacionais próprias, administradas pelos Estados-partes. Houve a realização de mais alguns encontros no âmbito do IBAS, mas desde que o BRICS ascendeu à condição de principal mecanismo de concertação político-diplomá-

tica entre os polos de poder em ascensão, o IBAS perdeu relevância.

Por fim, além do RICs e do IBAS, vale destacar o processo de expansão (*outreach*) do G-8 ocorrido ao longo dos anos 2000, apontado também enquanto um dos antecedentes da formação do BRICS. Esse processo consistiu em uma série de convites à participação de potências do mundo em desenvolvimento nas Cúpulas do G-8 – o grupo de potências desenvolvidas. A expansão iniciou-se em 2003, com o convite da França ao Brasil, Índia, China, África do Sul e México (denominados de O-5), para a cúpula de Evian, seguido de um convite, em 2005, por parte de Tony Blair, para debater questões climáticas na cúpula de Gleneagle. Nos fóruns de ministros das finanças do G-8 em São Petersburgo e Londres os ministros da China e da Índia foram convidados a participar. Como esses convites viraram prática recorrente, “não incluir os novos emergentes se tornou motivo de crítica, como foi o caso do encontro do G-8, em 2004, nos EUA” (COOPER & THAKUR, 2014, p. 269). Na Cúpula de São Petersburgo, na Rússia, em 2006, foram convidados o O-5 e o Congo e, em seguida ao encontro, o presidente Putin articulou a reunião entre chanceleres dos BRICS, na Assembleia Geral, em setembro. No ano seguinte, na Alemanha, ocorreu o processo oficial de expansão do G-8, apelidado de processo de Heiligendamm, reconhecendo a importância dos grandes emergentes do Sul em questões climáticas, de comércio internacional e de propriedade intelectual. Acreditava-se que esse processo iria melhorar a própria legitimidade do G-8 mas, por outro lado, os países em desenvolvimento consideravam que esse processo de arregimentação pudesse ser uma tentativa de socializá-los e persuadi-los a adotar os modelos econômicos, políticos e sociais do Ocidente.

Entretanto, o que se verificou não foi a adesão dos BRICS à ordem liberal ocidental através da participação no G-8, mas uma interação entre si para garantir maior poder de barganha e diferenciação. Para Cooper & Stolte (2019), uma parte da socialização e da

construção de uma identidade comum inicial do BRICS foram feitas nesse processo de *outreach* do G-8+5. Como relembram os autores, embora a primeira cúpula formal de líderes dos BRICS tenha sido em 2009 em Ecaterimburgo, foi em 2008, na Cúpula do G-8, em Toyako, que os líderes dos BRICS se reuniram informalmente pela primeira vez. Contudo, mesmo com a inserção desses países emergentes no clube de potências desenvolvidas, não houve uma inclusão que garantisse participação equânime nos mecanismos de decisão e diálogo. Por exemplo, durante as cúpulas, as reuniões ocorriam em salas separadas para o G-8 e para o O5. Além disso, o próprio processo de Heiligendamm foi feito sem consulta prévia ao O5. Sendo assim, ainda que convidados a participar, os BRICS decidiram criar seu próprio arranjo, de modo a reafirmar o papel que cumpriam enquanto países em desenvolvimento, diferenciando-se do velho *establishment*, representado pelo G-8, diante da comunidade internacional (COOPER & STOLTE, 2019).

Portanto, foi muito mais o ativismo das potências (re)emergentes do que o reconhecimento dado pelo G-8 que garantiu a formação de arranjos como o IBAS, o RICs, o BRICS, entre outros. Essa narrativa de “inclusão dos emergentes” muitas vezes está associada à noção de que o crescente poder militar e econômico desses países é resultado das oportunidades criadas pela ordem moldada pelos EUA e seus aliados, no pós-Segunda Guerra e que, portanto, os emergentes teriam interesse em manter o *status quo* que lhes permitiu ascender (HURRELL, 2013). Porém, os BRICS não se sentiam integrados, em pé de igualdade, às potências industrializadas e desenvolvidas nas grandes decisões e discussões internacionais. Percebiam, portanto, que seu crescente poder econômico não se traduzia em maior participação nas instituições da governança global (COOPER & STOLTE, 2019). Sobre tal insatisfação, Shashi Tharoor (2015), ex-ministro das relações exteriores indiano, destacou que “o que os países do BRICS têm em comum é a sua exclusão dos espaços que eles acreditam que

merecem na ordem mundial atual... se os BRICS não são autorizados a ajudar a liderar por dentro do sistema global existente, eles irão inevitavelmente criar o seu próprio sistema” (THATOOR, 2015, s/p).

2.1.2. Articulação entre Lavrov e Amorim

Dentro desse cenário caracterizado pela difusão de arranjos e parcerias entre as potências em ascensão no século XXI, a formação do BRICS teve como elemento fundamental a articulação entre as diplomacias russa e brasileira em torno de interesses e agendas comuns. Celso Amorim - chanceler brasileiro do governo Lula - e Sergei Lavrov - chanceler russo do primeiro governo Putin – tinham amizade de longa data e trabalharam juntos como diplomatas em Nova Iorque, nos anos 1990 (STUENKEL, 2017). Em julho de 2006, logo depois de hospedar a Cúpula do G-8, em São Petersburgo, a diplomacia russa propôs o primeiro encontro ministerial dos BRICS. Moscou, à época, buscava vincular o poder político-militar reemergente da Rússia com a ascensão econômica dos grandes países em desenvolvimento, apostando que essa ascensão iria futuramente se traduzir em poder político, diplomático e militar (DENISOV et al., 2019). Já o Brasil tinha, à época, interesse em se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e se consolidar como um dos polos de poder do novo mundo multipolar. Como destaca a *ex-sherpa* brasileira no BRICS:

É importante registrar que o nascimento dessa entidade [o BRICS] não se dá por recomendação de Ministros das Finanças, mas a partir da iniciativa de dois experientes e brilhantes diplomatas, especialistas em relações internacionais: o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, e o Chanceler da Rússia, Embaixador Sergey Lavrov. (REIS, 2012, p. 57).

Em setembro de 2006, ocorreu, portanto, a primeira reunião informal dos ministros das relações exteriores dos BRICs, em Nova Iorque, às margens da Assembleia Geral da ONU, coordenada pela Rússia. Tratou-se de um “almoço de trabalho”, que não produziu declaração conjunta oficial, nem contou com cobertura da mídia. Foram debatidas questões conjunturais, como a Guerra do Líbano e assuntos relativos à agenda de desenvolvimento, ao estado das finanças globais, às questões climáticas e alimentares e à cooperação no âmbito do G8+5. Também se sugeriu a realização de reuniões entre ministros das finanças e de outras áreas dos países membros, de modo a articular políticas públicas comuns de relevância global, bem como decidiu-se realizar uma nova reunião às margens da cúpula da Assembleia Geral do ano seguinte, a ser coordenada pelo Brasil (BAUMANN, 2015; STUENKEL, 2017; PIMENTEL, 2012). Em dezembro do mesmo ano, o ministro Lavrov realizou uma visita oficial ao Brasil, dando sequência à parceria estratégica e ao diálogo de alto nível entre os dois países, iniciado em 2002. Desde 2002, foram feitas: uma visita de Estado de Putin ao Brasil, em 2004 (quando se firmou a aliança tecnológica Brasil-Rússia); uma visita de Estado de Lula da Silva à Rússia, em 2005; e, mais uma vez, de Lula da Silva como convidado no âmbito da cúpula do G-8 em São Petersburgo, em 2006. Foram ampliados acordos de cooperação em tecnologia de uso do espaço exterior para fins pacíficos e diálogos nas áreas de defesa, agricultura, energia, cultura e turismo (BRASIL, 2006).

Na linha da ampliação da parceria entre Rússia e Brasil, ambos compartilhavam o entusiasmo com o arranjo BRICs, mesmo com certo ceticismo inicial dos chineses e indianos em relação ao grupo (STUENKEL, 2017). Com o poder diminuído após o fim da Guerra Fria, a Rússia via na associação com as potências emergentes uma das principais formas de balancear o poder norte-americano e europeu. Em fevereiro de 2007, em discurso histórico em Munique, Vladimir Putin, ao mencionar os BRICs, reforçou a insistência russa de defesa

de um mundo pós-unipolar e baseado na multipolaridade. O discurso russo, à época, mesclava questões sistêmicas e de equilíbrio de poder com a lógica de distribuição econômica, de defesa de uma governança econômica mais justa e de uma ordem internacional mais democrática, baseada no direito internacional e na soberania (DENISOV et al., 2019; SAKWA, 2019; KUMAR, 2018).

No seu discurso, em Munique, em 2007, Putin encarou a unipolaridade ocidental – com sua inclinação ao intervencionismo militar e seu desrespeito ao direito internacional – tanto como desaconselhável quanto impossível no mundo moderno. Ele se referiu aos países dos BRICs para destacar que suas capacidades econômicas crescentes se traduziriam inevitavelmente em maior influência política. Na sequência desse discurso, os líderes ocidentais acabaram criticando Putin pelo tom duro adotado, ao mesmo tempo deixando *sans suite* (sem resposta) a substância, ou seja, o convite para ir além da ordem mundial unipolar. (DENISOV, 2019, p. 3, *tradução nossa*⁴²).

Em setembro do mesmo ano, coordenada pelo Brasil, ocorreu a segunda reunião informal dos ministros das relações exteriores dos BRICs às margens da Assembleia Geral da ONU. Nenhum documento conjunto foi publicado, mas decidiu-se a realização de uma reunião independente, formal, entre os chanceleres dos quatro países, no ano seguinte, tendo a Rússia se oferecido para sediar o evento, em Ecatimburgo (REIS, 2012). Verifica-se, assim, que o forte ativismo e interesse do Brasil e da Rússia foram os principais motores do avanço do BRICs nos primeiros anos de formação, através da aposta nas

42 No original, em inglês: “In his speech at Munich in 2007, Putin challenged the Western unipolarity— with all its inclination to military interventionism and disregard to international law—as both unadvisable and impossible in the modern world. He referred to the BRIC countries to make the point that their growing economic capacity would inevitably translate into greater political influence. In the aftermath of that speech, the Western leaders chose to criticize Putin for his tough tone, at the same time leaving *sans suite* the substance, i.e. the invitation to go beyond the unipolar world order”.

possibilidades de identificação de interesses comuns e convergências. O cenário global também era favorável a uma maior conexão entre os emergentes, já que em 2007 ampliou-se a crise econômica nos EUA, em contraste com o alto desempenho econômico dos BRICs, que passaram a ganhar forte atenção e visibilidade na imprensa e na comunidade internacional. Mesmo com o processo de Heiligendamm do G-8, em junho de 2007, consolidando um papel mais importante às potências emergentes convidadas para as cúpulas, discutia-se na Europa e nos EUA que já era o momento de os emergentes participarem em pé de igualdade da governança econômica global e de uma possível recuperação da crise (e não como meros convidados). Para 2008, no âmbito do FMI, já havia sido acordada uma pequena reforma, com redistribuição de 2,7% do total de votos de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, simbolizando o início de um maior protagonismo dos países tradicionalmente excluídos nas instituições financeiras multilaterais (BATISTA JR., 2019). A conjunção do ativismo diplomático da Rússia e do Brasil com um cenário que dava destaque aos países emergentes fez com que em 2008 avançassem ainda mais os laços entre os países do BRICs. No início do ano, fora realizado um encontro entre vice-ministros e, de muito mais destaque, em maio, um encontro formal em Ecatimburgo entre ministros das relações exteriores do grupo, sob a coordenação de Lavrov. Essa reunião marcou a saída da condição de informalidade que o arranjo possuía até então e, já ao final do evento, foi divulgado um comunicado-conjunto do BRICs, o primeiro lançado desde que os chanceleres começaram a se reunir. Se por um lado o interesse russo em dar contornos políticos e securitários ao arranjo marcou o início do BRICs, por outro a conjuntura de forte crise econômica nos EUA e na Europa levou à discussão de uma série de questões relativas a desenvolvimento, finanças, comércio, política econômica, políticas sociais, entre outros. Essa conjuntura favoreceu o avanço de uma agenda comum do BRICS na governança

financeira global – sobretudo via atuação conjunta no FMI, no Banco Mundial e no G-20 – e nas discussões relativas a desenvolvimento e cooperação. Entretanto, como já destacado, a dinâmica de difusão de riqueza para polos emergentes, permitindo a eles maior peso político, institucional (e, no longo prazo, possivelmente, capacidade militar), veio acompanhada do desejo de construir uma ordem multipolar, em contraponto à ordem concebida pelos EUA e pelo Ocidente nos anos 1990. Nesse sentido, temas relativos ao desenvolvimento econômico e social, presentes nos comunicados e nas pautas do BRICS, poderiam ser associados ao interesse mais amplo de construir alternativas à ideologia neoliberal difundida por Washington, representando uma oposição à sua hegemonia. Portanto, a Rússia percebia, mesmo na discussão de questões relativas ao desenvolvimento - questões caras para o Brasil - a possibilidade de imprimir um viés contra-hegemônico para o arranjo BRICS (SALZMAN, 2019). Mais do que um grupo de emergentes econômicos, o BRICS se desenhava no nível diplomático para atuar enquanto um arranjo de relevância estratégica.

2.1.3. Multipolaridade e reorganização política internacional

Após o primeiro encontro formal entre chanceleres do BRICS, em maio de 2008, Celso Amorim escreveu um artigo para o jornal brasileiro Folha de São Paulo, em que tentava resumir o significado da recente aproximação entre os quatro grandes emergentes. Ele destacou que

o encontro diz mais sobre a multipolaridade do que quaisquer palavras. Os Brics são um exemplo de como países com culturas diversas podem se unir em torno de projetos comuns em favor da paz, do multilateralismo e do respeito ao direito

internacional. A convergência que soubermos cultivar, sem prejuízo da pluralidade de pontos de vista, deverá reforçar a ação dos quatro em diversas instâncias e foros multilaterais. (AMORIM, 2008, s/p).

A ideia de convivência dentro da pluralidade e da diversidade, destacada por Amorim, tem raízes de longa data nos movimentos de aproximação entre países do Terceiro Mundo, na Guerra Fria, associada à noção de coexistência pacífica (HURRELL, 2013) e recuperada nos anos 1990 pela diplomacia russa, sob a ideia de promoção da multipolaridade, com o chanceler Primakov (CONING, MANDRUP & ODGAARD, 2014; KUMAR, 2018). Nesse sentido, ainda que o contexto de surgimento do BRICs fosse marcado pelo interesse em relação ao crescimento econômico e ao potencial de investimentos dos países, as chancelarias envolvidas na aproximação tentaram garantir contornos normativos ao arranjo em torno das ideias de construir um mundo mais plural e um sistema internacional mais legítimo. Nesse contexto, buscava-se, mesmo que não explicitamente, contrapor o princípio universalista da ordem liberal, defendendo a convivência entre múltiplas ordens e o respeito às soberanias nacionais (HURRELL, 2018; 2013; 2009; ACHARYA, 2019). Em um momento marcado pela perda de legitimidade dos EUA – após anos de intervenções unilaterais no Oriente Médio, as manifestações de apoio ao multilateralismo, à não-intervenção, ao respeito à soberania e à atuação da ONU em questões securitárias –, era uma maneira de o BRICs demonstrar insatisfação com a forma como o hegêmona vinha conduzindo a ordem global (BROSIG, 2019; COOPER, 2016; ABDENUR, 2016; LAIDI, 2012). Essas críticas indiretas, entretanto, não significavam a apresentação de um modelo alternativo de ordem centrado no BRICs, mas a defesa de um sistema pós-hegemônico, em que “nenhum modelo de ordem global se [coloque] como universal” (SAKWA, 2019, p. 9).

Portanto, destacavam-se mais, no momento de criação do BRICS, as ideias de difusão, diversificação, pluralização e multiplicidade, ou seja, os emergentes, com suas agendas e interesses, iriam agregar possibilidades de cooperação, investimento e instituições na ordem global. Essa noção de multiplicação de atores, interessados mais em somar e em complementar do que em competir com os tradicionais, fora reforçada sobretudo para evitar a percepção de que a formação do arranjo BRICS seria um desafio ou uma oposição a algo (NURUZZAMAN, 2020). É claro que, perante a muitos eventos e situações internacionais, a posição dos BRICS iria divergir com a de países do G-8 e da OCDE, mas esperava-se que isso não significasse confronto e sim uma demonstração de que as potências em desenvolvimento tinham voz e poderiam apresentar distintas formas de solução dos problemas globais.

Essa ideia de multiplicidade é desenvolvida por Amitav Acharya (2019; 2014) a partir dos conceitos de “mundo multiplex” e “liderança G-Plus”. O mundo multiplex do século XXI seria uma colcha de retalhos de diversas ordens e interesses, competindo e se sobrepondo. Nele, nenhum ator sozinho poderia dar conta dos desafios globais e, para cada área temática, seria necessária uma diferente combinação de atores (incluindo não-estatais e institucionais) para atuar na resolução de problemas, de forma colaborativa. Nesse sentido, Acharya (2019; 2014) ressalta que o mundo do século XXI é distinto da multipolaridade tradicional, em que os diferentes polos de poder criavam zonas de influência e, isolados entre si, não desenvolviam trocas econômicas e sociais significativas. A multipolaridade atual coexistiria com uma forte interdependência e teria como pilar fundamental a tolerâncias às diferenças, dada a necessidade de se chegar a acordos mesmo dentro de um crescente número e diversidade de atores⁴³. Já Andrew Hurrell (2018; 2013) se refere às ideias de reco-

43 Nas palavras de Acharya, Estevadeordal & Goodman (2019), “um sistema multiplex reconheceria e acomodaria o fato de que nunca dois atores globais possuem interesses idênticos e por isso

nhecimento das diferenças, de respeito à soberania e à individualidade cultural como sendo demandas das potências emergentes, em especial dos BRICS, em torno de um tipo peculiar de pluralismo, um “novo pluralismo”. Esse novo pluralismo se diferenciaria tanto do pluralismo clássico, baseado no gerenciamento oligopolista das grandes potências sobre a ordem global, como do liberalismo, baseado na crença de que a modernização iria produzir consensos e unidades ao redor do globo. Como resume Hurrell (2018), essa noção de novo pluralismo teria como lógica normativa e filosófica a ideia de que “o mais importante, na evolução humana, seria aprender a conviver com o conflito e não se prender à esperança de uma unidade” (p. 100).

Desse modo, dado o peso econômico e político crescente dos BRICS, havia o interesse comum em adquirirem papel relevante em relação aos grandes desafios internacionais e, preferencialmente, conquistarem um espaço nas instituições da governança global que fizesse jus ao tamanho de suas economias e capacidades (NARLIKAR & KUMAR, 2012). A necessidade de reforma na governança global fora justamente um dos principais temas debatidos nos primeiros encontros entre chanceleres, entre 2006 e 2008. Havia uma insatisfação com a distribuição de poder no FMI e no Banco Mundial e com a falta de disposição do G-8 em incluir os emergentes como membros plenos. Ainda que os dois primeiros encontros entre chanceleres tivessem um caráter mais informal, já se discutia a necessidade de “fazer pressão em conjunto para a reforma das estruturas financeiras globais” (STUENKEL, 2017, p. 28). Esse era o principal interesse co-

acomodação e reconhecimento da diversidade seria parte desse sistema” (p.76) e “então o ‘plus’ no ‘G-Plus’ indicaria tanto um crescimento no número de atores envolvidos em um mundo multiplex quanto no número de benefícios que derivariam dessa nova configuração global” (p. 76). No original, em inglês: “a multiplex system would recognize and accommodate the fact that no two global actors have identical interests and hence accommodation and recognition of diversity would be part of that system” (p.76); “thus the ‘plus’ in G-Plus would indicate both the increased number of actors involved in a multiplex world and also the benefits that would result from this arrangement” (p.76).

num no momento inicial. Ademais, como já mencionado, o cenário de crise econômica crescente nos países da OCDE, já desde 2007, em contraste com o crescimento das economias dos BRICs, fora visto como uma oportunidade única para renegociar a governança econômica (BATISTA JR., 2019), sobretudo pelo fato de os BRICs terem se tornado grandes credores globais e detentores de boa parte das reservas internacionais (DAMICO, 2015; EICHENGREEN, 2014; GRIFFITH-JONES, 2014). Vale ressaltar que, nessa época, a negociação no nível comercial atingia seu limite, com um grande impasse em julho de 2008; além disso, a Rússia ainda não fazia parte da OMC, o que dificultava uma coordenação dos BRICs em relação à pauta comercial. Houve menção à necessidade de chegar-se a um resultado justo na Rodada Doha e à defesa do ingresso da Rússia na OMC, nas primeiras declarações conjuntas do BRICs, mas o foco inicial havia sido na atuação conjunta do grupo no FMI e no Banco Mundial, em prol da redistribuição de cotas e votos e mudanças na gestão e nos princípios dessas instituições.

A atuação do BRICs no FMI e no Banco Mundial, mesmo sendo relevante naquele contexto, era apenas um exemplo do seu interesse mais amplo em articular posições e agir em conjunto nas várias instituições internacionais. Como destacou Amorim, “a convergência que soubermos cultivar, sem prejuízo da pluralidade de pontos de vista, deverá reforçar a ação dos quatro em diversas instâncias e foros multilaterais” (AMORIM, 2008, s/p) e

ao mesmo tempo em que têm interesse na estabilidade econômica [...], os Brics compartilham o desejo de ver suas visões refletidas nos debates sobre os grandes temas da agenda internacional, como o combate à fome e à pobreza, a segurança energética, a mudança do clima e a promoção do desenvolvimento. (AMORIM, 2008, s/p.).

A intenção de que a agenda do BRICs não se restringisse à ló-

gica econômica derivava do interesse em tornar o arranjo uma instituição importante no sentido político, diplomático e estratégico. A conjuntura daquele período era não apenas de crise financeira em países do Norte, mas de questionamento da própria ordem liberal moldada nos anos 1990 e da sua capacidade de dar conta dos problemas globais (BAN & BLYTH, 2013; NARLIKAR & KUMAR, 2012; ROBERTS, ARMIJO & KATADA, 2017; TUSSIE, QUILICONI & SAGUIER, 2016). Havia uma dupla crise de liderança dos EUA: uma vinculada à intervenção no Iraque sem o aval do Conselho de Segurança; e outra vinculada à saturação do modelo de liberalização financeira e de diminuição da regulação estatal sobre a economia, com a crise do *sub-prime* a partir de 2007 (ACHARYA, 2014). Mesmo que cada um dos BRICs direcionasse suas insatisfações para uma dimensão diferente, todos possuíam o interesse em reformar a ordem global e em adquirir um peso maior nas decisões internacionais. Por exemplo, como já mencionado, a Rússia tinha a intenção de imprimir um sentido mais geopolítico ao grupo – dada sua insatisfação com as intervenções dos EUA e da OTAN no seu entorno estratégico, desde os anos 1990 – e o Brasil tinha interesse em levar aos BRICs questões relativas ao desenvolvimento econômico e social e acoplar ao grupo críticas à ideologia neoliberal e à redução do papel do Estado (BAN & BLYTH, 2013). A Índia e a China, ainda que menos interessadas inicialmente no BRICs, vislumbravam a possibilidade de obter ganhos nas negociações financeiras e comerciais, diversificar parcerias e alinhamentos (*hedging*), colocarem-se como polos do mundo em desenvolvimento e balancear a influência do G-8 em diversas áreas temáticas (COOPER & FAROOQ, 2016; HURRELL et al., 2009). O conjunto de interesses e agendas iniciais dos BRICs foi apresentado, pela primeira vez, em comunicado do grupo emitido após reunião de maio de 2008. A partir desse documento, ficou mais claro para a comunidade internacional quais eram as posições comuns entre os países e quais os interesses iniciais do grupo. Esse é o tema da próxima subseção.

2.1.4. Primeiro documento conjunto

No primeiro encontro formal entre ministros das relações exteriores dos BRICs, em maio de 2008, em Ecaterimburgo, foi divulgado um comunicado conjunto com 13 *tópicos* apresentando os principais entendimentos alcançados entre os chanceleres em temas variados, incluindo desenvolvimento, segurança e governança. O tema de desenvolvimento, entretanto, ocupou atenção central da agenda dos chanceleres: já no tópico número 1, se mencionava que os BRICs estabeleceram diálogos diplomáticos buscando identificar “enfoques coincidentes ou semelhantes” em torno de “temas relativos ao desenvolvimento global” (BRICS, 2008a, s/p).

O tópico 2 destacava a defesa do estado de direito e da diplomacia multilateral e a disposição dos BRICs em fortalecer a segurança e a estabilidade globais. Ainda no tópico 2, foi ressaltada a questão do desenvolvimento, com menção ao compromisso do grupo em “garantir iguais oportunidades de desenvolvimento a todos os países”. Havia, portanto, uma intenção do grupo de se colocar como responsável pela promoção de bens públicos globais e pela aquisição de maiores responsabilidades em relação ao desenvolvimento econômico e social, em linha com o crescente protagonismo econômico que vinham adquirindo.

No tópico 3, além de reforçada a ideia de primazia do direito internacional e do multilateralismo, foi reiterada a posição dos BRICs de defesa do papel central da ONU e da necessidade de reformá-la de modo a dar conta dos principais desafios globais de maneira mais eficaz. Foi mencionado neste tópico que China e Rússia apoiavam o interesse de Índia e Brasil de ocupar um papel de “maior destaque nas Nações Unidas” – sem mencionar especificamente o Conselho de Segurança.

No tópico 4, novamente, fazia-se referência ao tema do desenvolvimento, destacando que “o desenvolvimento sustentável

da economia global no longo prazo, bem como soluções aos problemas críticos de nosso tempo, tais como a pobreza, a fome e as doenças, são apenas possíveis se forem levados em conta os interesses de todas as nações e no contexto de um sistema econômico global justo” (BRICs, 2008a, s/p.). Foi elogiada também a iniciativa do Brasil de sediar um encontro entre ministros da economia, no final de 2008.

O tópico 5, além de reforçar o compromisso com a diplomacia multilateral, ressaltava a disposição dos BRICs em lidar com temas relativos à segurança internacional, defendendo a resolução pacífica de disputas e um “enfoque cooperativo para a segurança que leve em consideração as preocupações de todos e trate-as no espírito de diálogo e entendimento” (BRICs, 2008a, s/p.). Como já mencionado, tal posição opunha-se à prática dos EUA de resolução unilateral de diversos problemas securitários internacionais. Ainda no tópico 5, os ministros enfatizavam o compromisso com o desarmamento e a não-proliferação (defendendo que ambas se reforçam mutuamente) e com a necessidade de evitar uma corrida armamentista no espaço sideral.

No item 6, o grupo salientava a condenação “de maneira inequívoca” ao terrorismo e defendia que o tópico fosse tratado no âmbito da ONU. Ressaltava-se a necessidade de que todos os países-membros adotassem as convenções da ONU e as resoluções do Conselho de Segurança sobre combate ao terrorismo, sobretudo implementando a Estratégia Global contra o Terrorismo e contribuindo para finalizar a Convenção Universal sobre o Terrorismo Internacional.

O tópico 7, por sua vez, destacava a visão dos chanceleres do BRICs de que há uma “estreita interconexão entre a segurança energética, desenvolvimento socioeconômico e proteção ambiental” (BRICs, 2008a, s/p.). Mais uma vez, a questão do desenvolvimento sustentável foi tratada, ao reafirmar o compromisso do grupo “com

os esforços multilaterais que visam a atingir o equilíbrio entre produtores, Estados por onde recursos transitam (“transit states”) e consumidores de recursos energéticos” (BRICs, 2008a, s/p.) e, ainda, em “apoiar programas que ampliem o acesso à energia, a eficiência energética, bem como o desenvolvimento e a utilização de fontes de energia novas e renováveis, incluindo o biocombustível, que sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável” (BRICs, 2008a, s/p.). Vale ressaltar que esse era um tema caro a países como o Brasil, que à época investia fortemente em biocombustíveis e à Rússia, que buscava diversificar sua matriz energética. Da mesma forma, Índia e China, em crescimento econômico acelerado e com um mercado consumidor maior, demandavam cada vez mais recursos energéticos e alimentares (NURUZZAMAN, 2020).

Nos tópicos 8 e 9, foram mencionados o apoio do grupo à cooperação na área de mudanças climáticas e à intensificação de diálogo para alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio, respectivamente. No item 9, ainda, foi conferido elogio aos esforços internacionais de combate à fome e à pobreza, questão cara para países como a Índia e o Brasil. O tema do desenvolvimento foi enfatizado mais uma vez no tópico 10, que ressaltava a importância da cooperação sul-sul, mencionando, porém, que esta “não substitui, mas complementa, as formas tradicionais de ajuda ao desenvolvimento” (BRICs, 2008a, s/p.).

Por fim, no item 11, fora salientado o interesse dos ministros dos BRICs em manter a cooperação com o G-8 que, naquele contexto, vinha ampliando o diálogo (o chamado *outreach*) com potências emergentes como a Índia, a China, o Brasil e o México.

Os itens 12 e 13 apenas citam o apoio à realização das olimpíadas de Pequim em 2008 e a pretensão de realizar uma nova reunião entre chanceleres em setembro daquele ano.

Verifica-se, a partir do comunicado conjunto emitido pelos chanceleres do BRICs em 2008, que o tema do desenvolvimento

fora apresentado como preocupação central do grupo e fora ressaltada de forma frequente a disposição e a capacidade em contribuir para a governança de diversos problemas globais. Nota-se, portanto, um apelo a um reconhecimento maior do papel dos BRICs em distintos temas, desde o terrorismo ao combate à fome e à pobreza. Além disso, a manifestação de disposição e de capacidade do grupo em contribuir em diferentes arenas internacionais vinha acompanhada de reivindicações no sentido de reformar as instituições tradicionais, como a ONU, para garantir aos países dos BRICs o peso que eles representavam de fato. Associava-se, portanto, as maiores capacidades a maiores possibilidades de contribuição, desde que houvesse uma reorganização política internacional que permitisse isso. Ou seja, haveria maiores possibilidades de desenvolvimento caso se aceitasse a maior multipolaridade na governança global. O discurso inicial do arranjo possuía, portanto, três dimensões: uma propositiva (auxiliar nos desafios globais), uma reivindicatória (defender a mudança na governança global) e uma de autorreconhecimento (destacar as qualidades dos próprios países-membros). Por fim, vale enfatizar que, em dois tópicos da declaração-conjunta, foi mencionado o interesse dos BRICs em cooperar e complementar os esforços já realizados pelos países desenvolvidos. No tópico 10, se ressaltava a complementaridade da cooperação sul-sul com a cooperação norte-sul e, no tópico 11, a vontade de manter diálogo com os países do G-8. Neste momento, portanto, não se pretendia apresentar o grupo enquanto contrário, oposto ou conflitivo com a atuação das potências tradicionais, mas defender reformas e ajustes nas instituições internacionais, adaptando-as à multipolaridade sistêmica.

2.2. Atuação do BRICs em meio à crise econômica internacional (2008-2010)

O momento de gestação do BRICs envolveu o diálogo no nível das chancelarias, buscando definir os princípios gerais que balizariam as relações entre os membros e destes com o restante do sistema internacional, entre 2006 e 2008. Após esse estágio embrionário, os países passaram a estabelecer uma agenda formal e mais frequente de encontros, muito em função da emergência da crise econômico-financeira global, que iniciou nos EUA em 2007 e teve seu ápice em setembro de 2008. Nas primeiras reuniões entre chanceleres dos BRICs, já se colocavam as questões financeiras e relativas ao desenvolvimento como partes da agenda, mas o agravamento da crise fez esses temas receberem *status* de prioridade nas relações intra-BRICs. Durante a reunião de chanceleres em maio de 2008, Celso Amorim sugeriu a realização de um encontro entre ministros das finanças para novembro do mesmo ano, com a intenção de discutir formas de minimizar os efeitos da crise econômica sobre países emergentes e em desenvolvimento. A partir de então, foram realizadas sucessivas reuniões entre ministros das finanças e chefes de bancos centrais dos países membros do BRICs, articulando posições conjuntas perante o G-20, o FMI e o Banco Mundial. Os quatro países compartilhavam à época uma considerável resiliência econômica doméstica em relação aos efeitos da crise, diferentemente dos países do G-7 e da OCDE, que seriam os mais atingidos com o agravamento da situação econômica.

Esse cenário de questionamento da autoridade das potências europeias e dos EUA em gerenciar a economia global estimulou os BRICs a ampliarem as contestações por mudança nas instituições financeiras tradicionais e por um maior reconhecimento da importância dos emergentes na superação da crise. Os BRICs passaram a barganhar uma distribuição de cotas e votos nessas instituições,

através da disposição de ofertar maiores recursos e ampliar o crédito disponível (NARLIKAR & KUMAR, 2012). Mais do que isso, também contestaram alguns mecanismos de gestão – como a regra informal de que os presidentes do FMI e do Banco Mundial fossem sempre um europeu e um norte-americano, respectivamente – e criticaram princípios da governança econômica, como a desregulamentação financeira, considerada a causa principal da crise (PIMENTEL, 2015; BATISTA JR., 2019). Ainda no ano de 2008, fora articulada também a elevação do G-20F ao patamar de Cúpula de Líderes com importância central na governança econômica global, já que o G-8 passava por uma crise de efetividade e legitimidade. Antes de 2008, o G-20F era um foro de ministros das finanças e de presidentes dos bancos centrais. Muito dessa maior centralidade adquirida pelo G-20 fora conquistada pelo esforço brasileiro em sua presidência de turno do G-20, no ano de 2008 (GALVÃO, 2010) e pela disposição dos EUA e de alguns de seus aliados em realizar uma grande cúpula de líderes do grupo, em Washington, em novembro de 2008, para minimizar os efeitos severos que a crise vinha provocando na economia dos países centrais (KIRTON & GUEBERT, 2009).

O protagonismo econômico e os esforços dos BRICS na arena financeira acrescentaram ímpeto à perspectiva de unir os quatro países em torno de uma concertação política mais ampla. Mais uma vez sob coordenação russa, foi realizada a primeira Cúpula de Chefes de Estado dos BRICS, em Ecaterimburgo, em junho de 2009. Essa cúpula independente havia sido planejada em um encontro informal entre líderes dos BRICS às margens da Cúpula do G-8, em Toyako, Japão, em julho de 2008. A Cúpula de Ecaterimburgo foi precedida de encontros de autoridades de diferentes níveis dos países membros, como uma reunião de Assessores de Segurança Nacional, realizada em abril. Os países destacaram a defesa de um mundo multipolar e discutiram a necessidade de redução da dependência dos EUA em termos monetários e financeiros globais, através da diversificação

de reservas internacionais e de moedas em circulação comercial. Os países apresentaram convergências em relação a temas dos mais variados, incluindo terrorismo, energia, combate à fome, reforma da ONU, entre outros. Enquanto grandes potências ou potências intermediárias, os BRICs posicionavam-se como atores interessados e capazes de contribuir com a gestão de diversos desafios globais.

Apesar da crise econômica ocupar a atenção de boa parte dos países entre 2008 e 2010, dois grandes eventos políticos ocorreram nesse período, com reflexos sobre o grupo BRICs: a Guerra da Geórgia, envolvendo a Rússia, em agosto de 2008, e a troca de governo nos EUA, com a posse do democrata Barack Obama no lugar de George Bush, em janeiro de 2009. Como será mencionado na seção 2.2.2, a Guerra da Geórgia marcou uma disposição da Rússia em influenciar os conflitos e as crises no seu entorno regional, em controlar o fluxo de recursos energéticos do Oriente Médio para a Europa e em limitar à política de expansão da OTAN para leste (os georgianos há anos vinham manifestando interesse em aderir à organização). Os BRICs nem apoiaram nem condenaram a atuação russa na Guerra da Geórgia (LAIDI, 2012) e a guerra foi considerada uma demonstração do caráter multipolar do mundo no século XXI, já que a Rússia manejou o conflito praticamente sozinha e impediu uma intervenção de países ocidentais em uma região próxima de sua fronteira. A posse de Obama, em janeiro de 2009, por sua vez, significou uma mudança na política de segurança dos EUA, com implicações para os BRICs, sobretudo para a China. Reduziu-se a ênfase na estratégia de guerra ao terrorismo no Oriente Médio em prol de uma geoestratégia de pivô para a Ásia e contenção da China, através de alianças com países do Sudeste Asiático. De modo mais amplo, os EUA se viram na necessidade de gerenciar a multipolaridade, fazendo o balanceamento com os BRICs através do “engajamento regional” em zonas dominadas por essas potências (KOZYREV, 2019, p. 2; ZAKARIA, 2009). Essa ideia do desafio norte-americano em gerenciar a multipolaridade, seja en-

gajando, seja balanceando os novos polos de poder, é bem abordada por Fareed Zakaria (2009), em “*Post-American World Order and the Rise of the Rest*”, obra analisada no capítulo anterior.

Por fim, vale ressaltar novamente que fora no plano econômico que a atuação do BRICs se destacou mais nos primeiros momentos de articulação. Como principais ganhos práticos desse período, houve a aprovação das reformas de 2010 do FMI e do Banco Mundial. No caso do FMI, foi acordado a “transferência de pelo menos cinco pontos percentuais de quotas para os países dinâmicos, emergentes e em desenvolvimento” (BATISTA JR, 2019, p. 39). No Banco Mundial, houve “um aumento de 3,3 pontos percentuais no direito de voto dos países em desenvolvimento e em transição, membros do BIRD”, equivalendo a “uma mudança total de 4,59 pontos percentuais desde 2008” (BANCO MUNDIAL, 2010, s/p.). Este capítulo finaliza com uma análise da dimensão dos benefícios auferidos pelos BRICs com as reformas de 2010 nas instituições financeiras tradicionais. Apesar da transferência global de cotas para os países em desenvolvimento, há uma narrativa de que os países ocidentais manobraram para fazer as mudanças no poder de voto parecerem mais substanciais do que realmente foram (VESTERGAARD & WADE, 2013). Além disso, mesmo com o aceite das reformas no âmbito multilateral, a aprovação e ratificação no Congresso dos EUA somente ocorreria no final de 2015, quando os BRICS já haviam iniciado a implementação de um banco de desenvolvimento e de um fundo monetário próprios. De qualquer forma, a crise financeira nos anos de formação do BRICs influenciou a construção de uma agenda comum nesta área temática, com mais convergência e aprofundamentos do que em outras arenas, como a securitária. Não só a crise, mas a disposição das autoridades de finanças dos países-membros - que chegaram a encontrar-se quatro vezes em um intervalo de 6 meses, em 2009 – contribuiu para a identificação de interesses comuns nessa arena.

2.2.1. Cúpula do G-8 no Japão

A primeira reunião independente entre ministros das relações exteriores do BRICs, em maio de 2008, abriu caminho para o primeiro encontro informal entre chefes de Estado dos BRICs dois meses depois, durante a Cúpula do G-8, em Toyako, no Japão. Apesar de a primeira Cúpula de Líderes do BRICs ter ocorrido apenas em junho de 2009, em Ecaterimburgo, foi às margens da cúpula do G-8 no Japão que os líderes do BRICs se reuniram pela primeira vez. Nesta ocasião, Lula da Silva, Dimitri Medvedev, Manmohan Singh e Hu Jintao concordaram em esboçar uma cúpula completa dos BRICs para o ano seguinte, tendo a Rússia se oferecido para ser o primeiro país sede. Os líderes também debateram sobre a crise financeira global e sobre meios de evitar a difusão da crise para o mundo em desenvolvimento. Dmitri Medvedev havia recém tomado posse como presidente da Rússia, no lugar de Vladimir Putin, que assumiu como primeiro-ministro. Na prática, Putin seguia influenciando significativamente no comando da Rússia.

A Cúpula do G-8 no Japão centrou-se em temas relativos ao desenvolvimento, como a crise ambiental e climática, a crise de alimentos, os programas de ajuda ao continente africano e os direitos de propriedade intelectual, bem como em questões políticas e securitárias, como o terrorismo e a não-proliferação nuclear. A questão ambiental já vinha sendo discutida nas cúpulas anteriores do G-8 e os países se comprometeram a respeitar e ampliar o Protocolo de Quioto e os acordos da Conferência de Bali de 2007 e a reduzir consideravelmente as emissões de gases de efeito estufa. Em relação à crise alimentar, discutiram-se medidas para evitar especulações sobre o preço dos alimentos e articular mecanismos de distribuição entre países, para equilibrar a oferta e a demanda internacional dos bens agrícolas. Foram acordados programas de auxílio ao desenvolvimento na África, nas áreas sanitárias, de educação, saúde e

alimentos. Vale ressaltar que nesse encontro do G-8 foram convidados sete países africanos (a África do Sul, que já fazia parte do O-5, mais a Nigéria, Senegal, Gana, Etiópia, Argélia e Tanzânia). Apesar de uma ampla agenda relacionada ao desenvolvimento, os países do G-8 costumam tratar de temas tradicionais e caros aos países desenvolvidos, como a defesa dos direitos de propriedade intelectual. Também se destacou a defesa da não-proliferação nuclear, com a condenação à produção de armas nucleares pela Coreia do Norte e o pedido ao Irã para cancelar o programa de enriquecimento de urânio e para aceitar as resoluções do Conselho de Segurança da ONU e as ofertas de mediação internacional (JAPÃO, 2008).

A Cúpula do Japão manteve a estrutura de diálogo entre o G-8 e o Outreach-5⁴⁴ (referido também como O-5 ou G-5), composto por Brasil, Índia, China, África do Sul e México, dando sequência ao processo de inclusão de grandes países em desenvolvimento nas discussões, embora com o *status* menor, de convidados, participando de uma parte da agenda dos encontros (COOPER & STOLTE, 2019; COOPER & THAKUR, 2014). Entre os dias 7 e 9 de julho, datas oficiais da cúpula, fora apenas na manhã do dia 9 que os países do G-8 se encontraram com os países do O-5 (JAPÃO, 2008). Entretanto, no dia anterior, o O-5 se reuniu a portas fechadas e em seguida publicou um comunicado conjunto, também apresentado em uma conferência de imprensa. Esse comunicado conjunto era composto por sete grandes tópicos, nesta ordem: economia global, segurança alimentar, mudança climática, segurança energética, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cooperação sul-sul e o papel do G-5 (GRUPO DOS CINCO, 2008). A declaração do G-5 marcou a diferença entre as agendas e compromissos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sobretudo por instar aos países industrializados que assumissem responsabilidades diferenciadas em relação aos desafios de desenvolvimento da época.

44 Nesse ano, na cúpula do G-8, também houve uma reunião com os líderes das “grandes economias”, incluindo, além do G-8 e do O-5, a Austrália, a Indonésia e a Coreia do Sul.

Em relação à questão climática, o comunicado do O-5 destacou a responsabilidade primária dos países desenvolvidos sobre a emissão de gases do efeito estufa e clamou pelo respeito ao princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” nessa área. Os países do O-5 ressaltaram os desafios dos países em desenvolvimento de se adaptarem a um padrão sustentável de produção, o que exigia transferências de tecnologia e aprendizado no longo prazo. Em relação à crise alimentar, o comunicado mencionava diretamente os países desenvolvidos, afirmando que “subsídios agrícolas multibilionários que distorcem o comércio nos países desenvolvidos têm dificultado o incremento de capacidades de produção de alimentos em países em desenvolvimento, reduzindo gravemente suas possibilidades de reagir à crise atual” (GRUPO DOS CINCO, 2008, s/p., *tradução nossa*⁴⁵). Solicitava-se, assim, a redução de subsídios agrícolas nos países centrais e uma menor rigidez nos direitos de propriedade intelectual de produtos agrícolas. Da mesma forma, no domínio financeiro, foram reforçadas as diferenças de agenda com o G-8 e apresentadas reivindicações que seguiam a linha daquelas apresentadas pelo grupo BRICs nas reuniões realizadas ao longo de 2008 e 2009. Entre elas, destacavam-se a defesa de maior legitimidade e transparência nas instituições financeiras tradicionais, dando mais voz e representatividade aos países em desenvolvimento nas estruturas decisórias do FMI e do Banco Mundial; a defesa de maior coordenação macroeconômica, não só entre as potências desenvolvidas, mas também destas com as grandes economias emergentes, sugerindo que isso poderia ser feito através do G-20 financeiro (nessa época, o G-20 ainda não havia sido elevado ao patamar de cúpula de líderes); e construir uma arquitetura financeira com maior monitoramento e controles sobre os fluxos, capazes de prevenir choques financeiros, alinhada aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

45 No original, em inglês: “Multi-billion agricultural trade-distorting support in developed countries have hampered the development of food production capacity in developing countries, critically reducing their possibilities of reaction to the present crisis”.

Em relação à governança global, finalmente, os países do G-5 reforçaram seu compromisso com o multilateralismo, recomendando uma ampla reforma da ONU, com maior valorização da Assembleia Geral, em que aos países em desenvolvimento fosse conferido mais espaço de participação, e com uma reforma do seu Conselho de Segurança (GRUPO DOS CINCO, 2008).

Mesmo que o G-5 fosse composto por três dos membros do BRICs, sem a Rússia (e com o México e a África do Sul, que só viria integrar de forma plena o BRICs em 2011), esses encontros às margens do G-8 reforçaram a diferença de agendas e a posição de exclusão e não- pertencimento ao núcleo de potências desenvolvidas, dando ímpeto às intenções de criar arranjos próprios entre os emergentes. Desde o primeiro convite à participação dos grandes países em desenvolvimento, em 2003, esse caráter de diferenciação fora notado, em função do papel menor que era garantido a eles no planejamento e na agenda das cúpulas (COOPER & THAKUR, 2014). Ficou famosa, à época, a frase do ex-presidente brasileiro Lula da Silva, destacando que os emergentes “não querem mais ser convidados apenas para a sobremesa, mas querem comer o prato principal, a sobremesa e depois tomar o cafezinho” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).

Como destacam Cooper & Stolte (2019), é recorrente na história das relações internacionais a disparidade entre o poder de potências emergentes e sua real participação nas instâncias decisórias internacionais. É comum que países emergentes clamem por mais participação nos foros de negociação e decisão, bem como desejem ser respeitados pelas potências tradicionais como iguais. Na ordem tradicional, somente a guerra contra uma ou mais potências estabelecidas permitiria a um país emergente subir na hierarquia internacional. Porém, atualmente, essa dinâmica é mais indireta e implícita e o poder também é mais difuso, incluindo não só a dimensão *hard*, mas também questões institucionais e subjetivas. A participação em instituições tem sido a principal forma de as potências emergentes

desafiarem a ordem estabelecida (PAUL, 2016). Por outro lado, para as potências estabelecidas, a permissão dada às potências emergentes para adentrar nestes espaços é a principal maneira de evitar uma confrontação mais direta (COOPER & STOLTE, 2019, p.2; VABULAS & SNIDAL, 2020).

Somando-se a esse cenário de dificuldades de coordenação multilateral, ao final de julho de 2008, a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) atingira um impasse, após anos de negociações. Esse impasse, porém, significava uma mudança nas negociações comerciais em prol dos países emergentes e em desenvolvimento. Nos anos anteriores, Brasil, Índia e China não só bloquearam iniciativas dos países centrais, mas também apresentaram propostas próprias. Os países em desenvolvimento “conseguiram redução de tarifas menores e flexibilidades substanciais, limitando o grau de liberalização requerido deles” (HOPEWELL, 2017, p.1392). Por outro lado, os EUA e demais países desenvolvidos adotaram uma postura defensiva, respondendo às demandas dos países em desenvolvimento, em vez de, como na Rodada Uruguai, pressionarem por mudanças e tomar a dianteira. Em 2008, *lobbys* e congressistas dos EUA passaram a defender que a OMC não era mais benéfica aos EUA, pois demandava do país fortes concessões e reduções de tarifas sem praticamente nada em troca em termos de acesso a mercados externos. O impasse em 2008, portanto, ocorreu em grande medida pois os EUA não aceitavam o fato de o mecanismo de diferenciação incluir os grandes países emergentes no mesmo pacote dos demais países em desenvolvimento e queriam que seus produtos agrícolas e manufaturas tivessem acesso aos mercados emergentes⁴⁶ (HOPEWELL, 2017).

46 Na década de 2010, as negociações continuaram na OMC, porém voltadas a discussões de temas pontuais, ao invés de se buscar um “acordão”, como nas rodadas anteriores do GATT. Houve “mais um impasse em 2011 e outro em 2015, com muitos membros declarando que a Rodada estava morta” (HOPEWELL, 2017, p. 1394). Os BICs (Brasil, Índia e China) conseguiram manter unidade mesmo com diferenças de interesses em termos comerciais, tendo como princípios a ideia de “ameaça comum” dos países desenvolvidos, a defesa do mecanismo de diferenciação, a a instância em que a Rodada Doha tenha foco em desenvolvimento e a ideia de que “juntos são fortes e dão as cartas do jogo e separados são presas fáceis”.

2.2.2. Guerra da Geórgia e a Rússia

Na noite de 7 para 8 de agosto de 2008, a Geórgia lançou uma ofensiva de larga escala contra a Ossétia do Sul, república separatista, na tentativa de reclamar o território, para onde a Rússia estaria movendo unidades de pacificação. Paralelamente, ocorreram diversos ataques cibernéticos por parte de *hackers* russos, inclusive contra bancos georgianos (SHAKARIAN, 2011). Após cinco dias de conflito, as partes alcançaram um cessar-fogo preliminar. Semanas depois, a Rússia retirou suas tropas do território contestado, mas estabeleceu zonas de proteção em volta da Abecásia e da Ossétia do Sul. Essas regiões mantêm relações com a Rússia e são por ela reconhecidas como Estados independentes. Já a Geórgia é Estado-membro da ONU, importante rota de passagem de gasodutos e oleodutos da Ásia Central em direção à Europa, e vinha desenvolvendo negociações para ingressar na OTAN e na União Europeia nos anos anteriores ao conflito (SALZMAN, 2019). Embora em princípio pareça algo isolado, essa rápida guerra no Cáucaso ampliou a crença acerca da reemergência da Rússia e dos limites da unipolaridade norte-americana.

A atuação russa demonstrou sua disposição em intervir em conflitos no seu entorno regional e em dificultar a expansão de instituições ocidentais, como a OTAN e a União Europeia, para países próximos (e tradicionalmente sob sua esfera de influência), como a Geórgia e a Ucrânia (SESTANOVICH, 2008). A expansão da OTAN para o Leste Europeu, a instalação de mísseis balísticos de defesa na região e a intervenção para defender a independência do Kosovo demonstravam que o Ocidente estava disposto a desafiar a Rússia em sua zona de influência tradicional. A atuação russa na Geórgia representou, portanto, uma demarcação de limites à expansão ocidental. Além do nível estratégico e securitário, as divergências entre Rússia e Ocidente vinham se ampliando no campo normativo. Como des-

taca Sestanovich (2008), desde que Putin assumiu, os EUA vinham pressionando Moscou para ser um aliado na defesa da democracia, dentro da agenda de “guerra justa” de George Bush.

Esse cenário somou-se à articulação crescente da Rússia com os BRICS – sob o discurso de defesa da multipolaridade e crítica à ordem internacional moldada pelos EUA nos anos 1990 – e à crise financeira que atingiu sobretudo os EUA e reforçou o questionamento da legitimidade e da capacidade norte-americana também no âmbito econômico (SALZMAN, 2019). Se por um lado a atuação russa na Guerra da Geórgia fora contraditória com os princípios de não-intervenção e resolução pacífica de disputas que os BRICS vinham defendendo, por outro os membros do grupo se abstiveram de se posicionar perante o conflito, o que demonstrou a indisposição em contrariar os interesses de Moscou (ROBERTS, 2010; SCHWELLER & PU, 2011; LAIDI, 2012). A reação do BRICS fora diferente da apresentada pelos EUA – que ameaçou impor sanções e pressionou pelo fim do conflito – e pela União Europeia, que se envolveu propondo um cessar-fogo.

O desenvolvimento de laços com os BRICS, por parte de Moscou, vinha a reforçar o interesse em buscar legitimidade em meio a sua postura mais assertiva no nível geopolítico. Ao ter a abstenção e o silêncio de países como China, Índia e Brasil – polos importantes nas suas regiões e capazes de influenciar outros países em instituições como a Assembleia Geral da ONU –, a Rússia teria mais chances de evitar um isolamento internacional e barrar as constantes pressões do Ocidente de utilizar políticas de sanções contra Moscou. Os russos haviam sido os principais entusiastas e articuladores do grupo BRICS nos anos iniciais e tinham um forte interesse político e estratégico de utilizar o arranjo como forma de se contrapor ao Ocidente e, principalmente aos EUA, dificultando a ampliação da ordem liberal ocidental por parte de Washington (SALZMAN, 2019). A postura de Moscou diferenciou-se, por exemplo, da atuação da China, que

à época manifestava o interesse em uma ascensão pacífica, negociada e sem desafiar a ordem ocidental (SCHWELLER & PU, 2011, p. 45).

Por ser a principal articuladora do BRICs no início, a Rússia, ao adotar uma postura mais assertiva e revisionista, ameaçava levar os demais membros na esteira de seus interesses e comprometer a atuação internacional do grupo. Até 2008, porém, o BRICs era pouco institucionalizado e os países recém haviam iniciado diálogos políticos. China, Índia e Brasil adotaram uma postura mais discreta em relação à Geórgia, fazendo jus à posição tradicional desses três países quando se trata de questões securitárias envolvendo grandes potências. Como se verá adiante, a Guerra da Geórgia acabou sendo apenas um passo no sentido de deterioração das relações da Rússia com o Ocidente, tendo reflexos sobre as discussões no âmbito do BRICs e comprometendo o grupo inevitavelmente com assuntos securitários e com as grandes questões geopolíticas globais. A Guerra da Geórgia também fora um dos elementos representativos da maior assertividade russa, em paralelo ao surgimento do BRICs enquanto instituição relevante na ordem multipolar emergente (SALZMAN, 2019).

As complicações são agravadas pela confluência de vários eventos regionais e globais importantes que ocorreram perto do início do mandato de Medvedev. Isso inclui a guerra de agosto de 2008 com a Geórgia, o início da fase crítica da crise financeira global em setembro de 2008 e a eleição de Barack Obama como presidente dos Estados Unidos em novembro de 2008.

[...]

o elemento do grupo que sempre gerou mais interesse à liderança russa – e que Putin desenvolveu por meio de sua retórica como presidente – foi o papel do BRICs como contrapeso ao Ocidente e como forma da Rússia adquirir força nas tentativas contínuas de revisar a arquitetura institucional internacional do Pós-Guerra Fria. Embora Medvedev fosse menos aberta-

mente antiamericano do que Putin, ele não estava menos comprometido em criar um mundo multipolar. (SALZMAN, 2019, p.64, *tradução nossa*⁴⁷).

2.2.3. Primeiro encontro entre ministros das finanças em São Paulo

Cerca de um mês após a Guerra da Geórgia, em setembro de 2008, ocorreu a fase mais aguda da crise econômico-financeira nos países desenvolvidos, afetando sobretudo norte-americanos e europeus, com poucos impactos imediatos nos países em desenvolvimento e emergentes. Nos EUA e na Europa, o Estado atuou para socorrer empresas privadas estratégicas, incluindo bancos e automotivas. Em outubro de 2008, após anos de reiteradas sugestões provenientes de diferentes partes, para que o G-20 fosse elevado do nível ministerial (com encontros anuais entre ministros das finanças dos membros) para o nível de lideranças (com reuniões entre chefes/as de Estado dos membros), o presidente George Bush, em diálogos com o presidente francês Nicolas Sarkozy – e motivado pela situação urgente da crise econômico-financeira –, convidou os líderes dos países do G-20 para uma cúpula em Washington para discutir a superação da crise⁴⁸. Essa reunião, ocorrida no mês seguinte, em

47 No original, em inglês: “The complications are compounded by the confluence of several major regional and global events that occurred near the beginning of Medvedev’s term in office. These include the August 2008 war with Georgia, the September 2008 onset of the acute phase of the global financial crisis, and the November 2008 election of Barack Obama as US president” [...] “the element of the group that had always most interested the Russian leadership and that Putin had developed through his rhetoric as president [was] BRICS as a balance against the West and a way to gain leverage in Russia’s ongoing attempts to revise the post-Cold War international institutional architecture. Although Medvedev was less vocally anti-American than Putin, he was no less committed to bringing about a multipolar world”.

48 Conforme narram Kirton & Guebert (2009), havia uma demanda forte, em outubro de 2008, em função da gravidade da crise, pela realização de uma cúpula especial de líderes. Não se sabia, porém, onde, com quais países e em que circunstâncias seria realizada. O presidente francês Nicolas Sarkozy havia sugerido uma cúpula de líderes que incluísse os países do G-8 mais alguns países de fora, como a China, a Índia e talvez o Brasil. A ideia de uma cúpula nesses moldes foi compartilhada com o primeiro-ministro canadense na ocasião da Cúpula Francófona, na cidade de Québec. Em seguida a essa cúpula, Sarkozy encontrou o presidente norte-americano George

novembro, marcou a elevação do G-20 a principal foro de decisão na governança econômica global, no lugar do G-8, que fora perdendo efetividade ao longo da década de 2000. Há também a narrativa de que o Brasil fora essencial para garantir a elevação do G-20 de encontro de ministros para cúpula de líderes com maior constância e qualidade da interação entre seus membros. Como destacou Marcos Galvão, ex-secretário de assuntos internacionais do Ministério da Fazenda do Brasil:

A elevação do G-20 ao papel de principal foro para deliberação sobre questões econômico-financeiras foi uma das maiores transformações ocorridas na governança mundial desde o final da Segunda Grande Guerra. Embora a crise tenha sido o principal catalisador desse momento de ‘aceleração do tempo histórico’, a transformação só ocorreu porque o crescimento econômico e a maior participação das nações emergentes no comércio e nos investimentos globais, entre outros fatores, há muito cobravam o aumento de sua presença nas grandes deliberações internacionais. **A ascensão do G-20 requeria, porém, duas medidas demandadas pelo Brasil desde o começo de 2008, ano em que exerceu a presidência rotativa do Grupo. Primeiro, a transformação do G-20 em foro de líderes. Segundo, o aumento da frequência e qualidade da interação entre seus membros.** Criado em 1999, em seguida à “crise asiática”, o Grupo era um foro de ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais que se reunia apenas uma vez por ano. Tinha pouco espaço para influir decisivamente nos principais debates econômicos internacionais. (GALVÃO, 2010, s/p, **grifos nossos**).

Bush, em Washington. Bush anunciou, no dia 18 de outubro, imediatamente após o encontro com Sarkozy, que uma cúpula especial iria ocorrer, nos EUA, antes do fim de novembro. No dia 22, foi confirmado que o encontro iria ocorrer em Washington em 15 de novembro, com um convite a todos os líderes do G-20, mais o diretor do FMI, o presidente do Banco Mundial e o secretário-geral da ONU. Para mais detalhes, ver: KIRTON, John; GUEBERT, Jenilee. *A Summit of Substantial Success: The Performance of the G20 in Washington in 2008*. G-20 Research Group. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/2008performance090307.pdf>>. Acesso em: 01.set.2020.

Dada a gravidade da crise, em 2009 e 2010, excepcionalmente, foram feitas duas cúpulas anuais do G-20 no nível de lideranças. Na esteira desse processo de diversificação e ampliação do número de atores nas estruturas da governança econômica global, o grupo BRICs mostrou-se significativamente articulado entre si e perante as instituições internacionais. Isso contribuiu para uma visibilidade maior do grupo, para uma ampliação da afinidade entre os seus membros e para um reforço das demandas dos países emergentes e em desenvolvimento. Duas semanas antes da referida cúpula de líderes do G-20 em Washington e menos de dois meses após a falência da Lehman Brothers, os ministros das finanças dos BRICs se encontraram pela primeira vez, em São Paulo. A ideia de um encontro entre ministros da área econômica dos BRICs já havia sido apresentada pelo chanceler brasileiro Celso Amorim, em maio de 2008, e o agravamento da crise veio a reforçar a necessidade da reunião. Em São Paulo, os ministros discutiram sobre a crise e seus possíveis efeitos sobre os países em desenvolvimento e articularam uma posição comum para a reunião de líderes do G-20, que aconteceria em Washington, pouco tempo depois.

Os ministros divulgaram um comunicado-conjunto (o primeiro comunicado dos BRICs especificamente sobre a área econômica) destacando a responsabilidade dos países desenvolvidos sobre a crise, especialmente pela falta de regulamentação, supervisão e vigilância sobre o mercado financeiro nesses países (BRICs, 2008b). O comunicado ressaltou que, embora a crise estivesse provocando efeitos em todos os países do mundo, as potências emergentes vinham demonstrando “resiliência significativa”. Nesse sentido, os ministros do BRICs recomendaram a adoção de políticas anticíclicas e de estímulo à demanda como forma de minimizar os efeitos da crise, bem como instaram os países desenvolvidos a encontrar mecanismos para barrar a transmissão da crise para países de baixa renda, evitando que fossem comprometidos os esforços recentes

de combate à pobreza e à fome. Recomendaram também evitar que houvesse um congelamento do crédito privado, pois isso iria ter impactos sobre as políticas de crescimento e investimento nos países emergentes, podendo comprometer, por exemplo, os investimentos em infraestrutura. A declaração conjunta também ressaltou, assim como fora feito já na reunião do G-5, em julho, e do BRICs, em maio, a necessidade de reformas nas instituições financeiras internacionais, sobretudo no FMI e no Banco Mundial, que garantissem voz e participação justas aos países emergentes e em desenvolvimento. Defendeu-se uma maior coordenação macroeconômica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em relação às medidas para superação da crise, em referência clara à necessidade de ir além do G-8 para articular saídas à crise. A declaração também fez menção à importância da conclusão da Rodada Doha e defendeu que as saídas para a crise não deveriam envolver protecionismo comercial (BRICs, 2008b).

A reunião marcou, portanto, o posicionamento do BRICs em relação à crise econômica e afinou posições entre os membros para as reuniões do G-20, que aconteceriam em novembro de 2008, em Washington. Como já mencionado, o fato de os países emergentes terem sido menos afetados inicialmente pela crise ampliou a percepção na comunidade internacional de que estava havendo uma difusão de poder econômico do Ocidente para demais regiões. Além disso, o fato de a crise ter começado nos países centrais criou uma convergência entre os BRICs no sentido de apontar as políticas econômicas adotadas pelas potências desenvolvidas como responsáveis pelo início e transmissão da crise. A articulação de posições entre os BRICs ocorrera também em função de experimentarem cenários econômicos internos semelhantes e virem desenvolvendo políticas tanto de estímulo ao crescimento e ao consumo, como baseadas em investimento estatal (BAN & BLYTH, 2013; ARMIJO & ROBERTS, 2014; BATISTA JR., 2019; PIMENTEL, 2015).

Na reunião do G-20, em Washington, em novembro, além do acerto em relação à necessidade de elevar a importância do G-20, os BRICs conseguiram inserir as pautas de regulamentação financeira, controle de capitais e supervisão bancária nos países desenvolvidos. Sugeriram ainda que a saída para a crise incluísse políticas anticíclicas e fizeram constar na declaração final um conjunto de reivindicações dos países emergentes em relação a reformas no FMI e no Banco Mundial⁴⁹. Apesar do G-20 ter caráter informal e suas decisões não serem vinculantes, criou-se um ambiente mais propício à coordenação macroeconômica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nos anos seguintes. Naquela conjuntura específica, o G-20 dava uma resposta imediata aos BRICs, que vinham demandando maior espaço e voz, ao inseri-los no mesmo grupo, de igual para igual, com as potências do G-8. Como destacam Cooper & Stolte, “o G-20 serviu como compensação para a falta de reformas nas instituições financeiras formais”. Além disso, o G-20 tinha também a vantagem de acomodar diferentes sistemas políticos e sociais, sem impor aos países a tradicional agenda ocidental. Cientes do caráter compensatório do G-20, os BRICs mantiveram o interesse em ampliar a articulação entre si.

Os BRICs aceitam que cumprir o papel de *insiders* significa alguma forma de adaptação, mais especificamente através da participação em instituições informais fora do âmbito da ONU. Inclusive, de modo a contrapor o que parece ser um proces-

49 Batista Jr. (2019) destaca que a elevação do G-20 à principal instância decisória da governança econômica global trouxe efeitos na dinâmica das decisões no âmbito do FMI, que antes era muito mais influenciado pelas decisões do G-8. Por exemplo, o IMFC (International Monetary Fund Committee) era uma instância bastante tributária do G-8: “O G7 [...] reunia-se periodicamente, deliberava sobre as principais questões internacionais e proporcionava, sempre que necessário, orientações para a ação do FMI e do Banco Mundial. O IMFC não ousava desafiar o que vinha do G7. Havia, portanto, uma hierarquia informal do G7 para o IMFC e o FMI como um todo. A profunda crise nos sistemas financeiros americano e europeu, a partir de 2008, modificou tudo isso. Com significativa participação do Brasil, que exercia a presidência de turno do grupo em 2008, o G20 foi convertido em foro de líderes e substituiu o G7 como principal foro para cooperação econômica e financeira internacional” (BATISTA JR., 2019, p. 75).

so de socialização, à primeira vista, eles usam o grupo BRICS tanto como instrumento quanto como símbolo de resistência à ideia de que estariam sendo cooptados pelo *establishment*. Apesar de sua colaboração construtiva junto às potências estabelecidas no âmbito do G-20, esse legado de oposição ainda não desapareceu completamente. Na verdade, o nascimento do BRICS enquanto um grupo diplomático fora um reflexo – até mesmo uma celebração – desse legado de resistência. (COOPER & STOLTE, 2019, p. 10, *tradução nossa*⁵⁰).

2.2.4. Obama, o pivô para a Ásia e a China

No auge da crise financeira, em 2008, fora eleito presidente dos EUA o democrata Barack Obama, tomando posse em janeiro de 2009. Como toda mudança na política externa de Washington, os efeitos são sentidos no mundo todo. O presidente Obama assumiu em um contexto de crise econômica e de desgaste da liderança dos EUA, em função das fracassadas intervenções no Iraque e no Afeganistão. Também o novo presidente teria o desafio de lidar com a ascensão econômica e política de potências como os BRICS, potências essas que, já ao final do mandato de George Bush, vinham demandando mudanças nas instituições da governança global e articulando arranjos entre si. No nível estratégico, a Rússia recém havia se envolvido em uma guerra com um país aliado do Ocidente no Cáucaso e a China, em rápido crescimento econômico, vinha ampliando a presença militar no Mar do Sul da China. Diante desse novo cenário, o governo Obama alterou a política externa de segurança, diminuindo a ênfase na atuação norte-americana no Oriente Médio,

50 No original, em inglês: “The BRICS accept that the role of being insiders means some form of adaptation, most obviously through participation in informal institutions beyond the ambit of the UN. Yet, in order to counter what might seem to be a socialization process at first sight, they use their BRICS group as both instrument and symbol of resistance to any image of co-option by the establishment. Despite their constructive collaboration with the established powers in the realm of the G20, the legacy of opposition has thus not disappeared completely. Indeed, the emergence of the BRICS as a diplomatic grouping was a reflection – even a celebration – of this legacy of resistance”.

prometendo gradualmente dar fim às operações militares no Iraque e no Afeganistão e, por outro lado, ampliar o contingente militar (sobretudo naval) no Pacífico e expandir acordos econômicos bilaterais e multilaterais com países da Ásia, como forma de balancear a China.

A administração Obama queria sinalizar que as obsessões da era Bush com o Oriente Médio, com a democratização e com o terrorismo haviam acabado. Os ataques de 11 de setembro e as subsequentes ocupações do Iraque e do Afeganistão desviaram as atenções de Washington do Leste Asiático, que havia se tornado, nas palavras da Elizabeth Economy, do Conselho de Relações Exteriores, um “centro de gravidade econômico”. Então, em suma, o pivô fazia sentido tanto em termos de política interna, quanto de assuntos internacionais – e provavelmente por isso se fez presente [na nova estratégia estadunidense]. (SCHIAVENZA, 2013, s/p., *tradução nossa*⁵¹).

Tratava-se, de forma mais ampla, de uma estratégia que levasse em consideração a retomada da “política das grandes potências”, do revisionismo e da geopolítica nas relações internacionais (MEAD, 2014). A ideia de combater os inimigos da democracia e dos valores liberais e do Ocidente, arraigada tanto na visão de estratégia dos EUA dos anos 1990, quanto na noção de guerra justa de George Bush, seria repensada no sentido de reconsiderar a importância de rivalidades entre os polos de poder. Acreditava-se que o período unipolar, em que os EUA manejavam as ameaças não-estatais com facilidade, havia dado lugar a um contexto de multipolaridade, envolvendo uma complexa rede de relações entre grandes potências e potências regionais, que poderiam ser engajadas, balanceadas ou desafiadas,

51 No original, em inglês: “the Obama Administration wanted to signal that the Bush-era obsessions with the Middle East, democratization, and terrorism were over. The September 11th attacks and the subsequent occupations of Iraq and Afghanistan diverted Washington’s attention from an East Asia that had become, in the words of the Council on Foreign Relations’ Elizabeth Economy, an “economic center of gravity”. So, in short, the pivot made sense both in terms of domestic politics and international affairs – which is probably why it happened”.

a depender do desafio em tela e da área temática em questão (ZAKARIA, 2009; MEARSHEIMER, 2018; SCWHELLER & PU, 2011; ROSS, 2013; CHAN, 2017). A nova estratégia de segurança dos EUA destacava a necessidade de deslocamento da atuação estratégica do país especialmente em direção ao Pacífico, apresentando uma série de mecanismos e ferramentas disponíveis para garantir o chamado “pivô para a Ásia” - também chamado de “re-balanceamento” (*rebalancing*), “reorientação” (*reorientation*) em direção à Ásia-Pacífico ou “redescoberta” dos fluxos transpacíficos. Um dos principais elementos dessa nova estratégia era claramente balancear a influência da China na região, evitando que ela se tornasse um hegêmona regional (ROSS, 2013), sem entrar, porém, em confronto direto com Pequim (TOW & STUART, 2015).

A ideia do pivô acabou sendo estendida às estratégias regionais dos EUA em relação a outras potências emergentes⁵². Como destaca Kozyrev (2019), Washington buscava garantir preponderância no nível global balanceando a influência dos BRICs nas suas regiões, se engajando com alguns Estados e instituições nessas zonas. A estratégia seria “impor as regras do jogo norte-americanas através de acordos bilaterais e com a formação de parcerias em rede (*networked partnerships*) com atores locais” (p.2). No caso específico da Ásia, a ideia do pivô incluiu reforçar as alianças estratégicas com parceiros tradicionais (como Japão, Austrália⁵³ e Coreia do Sul), ampliar parcerias com países do Indo-Pacífico (como a Índia e os países da ASEAN), participar de mecanismos regionais multilaterais como a ASEAN e a Cúpula do Leste da Ásia (*East Asia Summit*), ampliar o co-

52 No caso do Brasil, por exemplo, os estrategistas e diplomatas chamavam a atenção nessa época para a crescente presença dos EUA na América do Sul através do Plano Colômbia, que injetou recursos no país vizinho no intuito de combater o narcotráfico, ampliando as bases militares norte-americanas na região (LAIDI, 2012).

53 Como destaca Chan (2017), a Austrália se tornou um dos atores-chave na estratégia dos EUA no governo Obama. Em 2011, os dois países acordaram o deslocamento de milhares de fuzileiros navais norte-americanos para o nordeste da Austrália e o acesso dos EUA ao radar de vigilância espacial da Estação de Comunicação Naval da Austrália Ocidental. Washington também negociou acesso a uma base naval na Cingapura. Houve, de modo geral, um deslocamento maior de forças navais para o Pacífico do que o para o Atlântico durante o governo Obama (CHAN, 2017).

mércio e os fluxos de investimento com novos acordos multilaterais (como fora o Tratado Transpacífico – TPP, sigla em inglês⁵⁴), ampliar a presença militar na Ásia-Pacífico⁵⁵ e difundir o sistema de valores ocidentais e liberais sobre a região, como contraponto à China “liberal” (GRAY, 2009; MANYIN, 2012). Nesse contexto, muitos países do Sudeste Asiático acabaram permitindo uma maior presença norte-americana no âmbito regional como forma de obterem apoio militar e recursos para balancear a crescente influência chinesa^{56 57}.

54 O Tratado Transpacífico é um acordo comercial que começou a ser negociado em 2008, entre Nova Zelândia, Cingapura, Chile e Brunei, tendo depois a adesão dos EUA nas negociações, que apostou no acordo como forma de balancear a crescente presença econômica chinesa na Ásia. O TPP iria incluir vários países da costa do Pacífico no continente americano, como Chile, Peru e México e, na Ásia, vários países do Sudeste Asiático e Leste da Ásia, sem incluir, porém, a China, o que a iria isolar em relação aos seus vizinhos. A China respondeu a essa estratégia econômica lançando um grande programa de investimento em infraestrutura e energia na Ásia, a Iniciativa Cinturão e Rota, além do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, anos mais tarde (CHAN, 2017). Donald Trump, ao assumir a presidência dos EUA, em 2017, retirou-se das negociações do TPP.

55 Dentre as ações militares de maior peso no reposicionamento dos EUA no Pacífico está a implantação de um sistema de mísseis (Terminal High Attitude Area Defense) na Coreia do Sul, que levou a uma forte reação do governo chinês. Pequim considerou a instalação do sistema de mísseis um elemento capaz de desestruturar o equilíbrio de poder regional e ameaçar a segurança nacional chinesa. Além de fortalecer o tradicional sistema de alianças com países da Ásia, os EUA também estimularam países como Austrália, Japão e Índia a ampliar a cooperação militar entre si (CHAN, 2017).

56 Como destaca Schiavenza (2013), a respeito do papel da estratégia de pivô dos EUA sobre os países do Sudeste Asiático: “sem dúvida, a ascensão da China é a grande questão do Leste da Ásia, e Pequim tem ampliado seu peso sobre o entorno regional cada vez mais nos últimos anos, indo desde colisões com o Japão nas ilhas Senkaku/Diaoyutai até reivindicações incisivas em disputas marítimas territoriais. Os EUA é o único país com musculatura suficiente para contrapor a ascensão chinesa e muitos dos pequenos países do Leste Asiático têm buscado garantir que Washington permaneça atuando na região. Não é uma coincidência, como Elizabeth Economy ressalta, que as Filipinas tenham permitido os EUA hospedar forças militares na base da Subic Bay pela primeira vez em quase vinte anos” (SCHIAVENZA, 2013, s/p., *tradução nossa*). No original, em inglês: “without question, China’s rise is The Big Story in East Asia, and Beijing has been throwing its weight around the neighborhood more in the past handful of years, from clashing with Japan over the Senkaku/Diaoyutai Islands to laying an expansive claim elsewhere in disputed maritime territory. The United States is the only country with enough muscle to check China’s rise, and many of the smaller countries in East Asia have sought reassurance from Washington that it remains invested in the region. It isn’t a coincidence, as Economy notes, that the Philippines allowed the U.S. to resume hosting military forces at the Subic Bay base for the first time in almost 20 years”.

57 A China já vinha adotando uma postura mais assertiva no Mar do Sul da China, construindo ilhas artificiais que permitem maior deslocamento de recursos militares no caso de um combate. A disputa nas ilhas do Mar do Sul é antiga, indefinida e vem mobilizando negociações no âmbito da ASEAN e da ONU. A região é estratégica por ser rota de passagem de grande parte do comércio global, incluindo recursos energéticos e alimentos que abastecem o crescente mercado consumidor chinês (LEE, HERITAGE & MAO, 2020). Ademais, o controle do mar permite que Pequim restrinja a liberdade de movimento no caso de um conflito na região (ROSENFELD, 2016).

A política de segurança do governo Obama também ampliou os atritos com a Rússia. A diplomacia de Moscou vinha já no final do governo Bush buscando uma aproximação com as potências emergentes, de modo a se colocar como uma espécie de mediadora entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos (MACFARLANE, 2009). A Rússia se valeu da condição de fazer parte tanto do G-8 (até 2014) como do BRICS e, entre 2009 e 2013, gradativamente se posicionou cada vez menos como parte das potências estabelecidas e cada vez mais como parte do “resto em ascensão”. Isso pôde ser verificado pela atuação russa ao lado do BRICS no G-20 e pela própria atuação no sentido de consolidar o arranjo BRICS e ampliar sua agenda não-econômica (DENISOV et al., 2019; ROBERTS, 2019). A manutenção de uma agenda de “democracy promotion” e a ação no sentido de “mudança de regime”, por parte dos EUA, durante a Primavera Árabe, fora um dos pontos de colisão com a Rússia no final do primeiro mandato de Obama, situação agravada no segundo mandato, com a revolução colorida na Ucrânia e a posterior intervenção russa, a contragosto dos norte-americanos. A relação bilateral Brasil-EUA também viria a ser afetada, em 2013, com a revelação de um amplo esquema de espionagem norte-americano sobre o governo brasileiro, incluindo interceptação de telefones da presidenta, de altos funcionários e de empresas estatais estratégicas, como a Petrobrás (MONIZ BANDEIRA, 2015). Muitas iniciativas levadas adiante pelo novo presidente chinês, Xi Jinping, que assumiu em 2013, também seriam associadas a um interesse em contrapor a estratégia norte-americana de pivô para a Ásia. Entre tais iniciativas, pode-se mencionar a construção do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) e, de modo mais amplo, a Iniciativa Cinturão e Rota, megaprojeto estratégico de construção de infraestrutura em diversas regiões, mas sobretudo conectando a Europa ao Leste da Ásia (CHAN, 2017; XING, 2019c).

Em suma, a mudança de governo nos EUA, com a posse de Ba-

rack Obama, em 2009, teve reflexos no sentido de uma nova estratégia global, com impactos sobre os BRICs. A colisão com a Rússia e a competição de longo prazo com a China se somariam a uma estratégia que também acabou envolvendo, no nível institucional, a tentativa de dificultar a coesão do arranjo BRICs em diversas negociações internacionais, evitar a institucionalização do grupo e explorar atritos bilaterais entre os seus membros (SCHAEFFER & POFFENBARGER, 2014). Essas questões serão mais bem exploradas nos próximos capítulos. Por ora, vale destacar a crescente aproximação entre os BRICs, em fins de 2008 e início de 2009, no nível financeiro, em um cenário de forte crise nos EUA e de maior assertividade dos BRICs, individual e coletivamente. As condições sistêmicas, apontando uma tendência à multipolaridade, sobretudo pela redistribuição global de riqueza em favor dos emergentes, foram um dos principais impulsos à ação conjunta do grupo nesse contexto. A estratégia de atuar em bloco em instituições internacionais era o instrumento disponível e possível no momento para impedir que iniciativas unilaterais por parte dos EUA e de seus aliados ocidentais fossem levadas adiante e para garantir maior influência nas decisões internacionais.

2.2.5. Reuniões entre ministros das finanças do BRICs em 2009

Após a primeira reunião entre ministros das finanças dos BRICs, no fim de 2008, ocorreu em março de 2009 um novo encontro, em preparação para a 2ª cúpula de líderes do G-20, em Londres, em abril. Os BRICs adotaram um discurso mais incisivo, demandando maior participação e poder nas organizações internacionais e anunciando “que não iriam fornecer mais recursos financeiros ao FMI, a não ser que reformas significativas fossem aprovadas para dar mais direito de voto às potências emergentes” (STUENKEL, 2017, p. 257). Sendo assim, na cúpula do G-20, várias das proposições do BRICs foram in-

seridas no comunicado final, sobretudo em relação a reformas de representatividade, legitimidade e eficácia do BM e do FMI. Os BRICS passaram a ter um poder de agenda na área financeira. Já em setembro do mesmo ano, na Cúpula de Pittsburgh do G-20, fora negociada finalmente uma reforma no FMI, com “transferência de pelo menos cinco pontos percentuais de quotas para os países dinâmicos, emergentes e em desenvolvimento” (BATISTA JR, 2019, p. 39). Na reunião, os EUA intermediaram as negociações entre os países europeus e os BRICS, pois boa parte da transferência de quotas para se adequar à distribuição global do PIB do século XXI significaria redução das quotas de países europeus – que eram sobre-representados na instituição – e aumento das quotas de países em desenvolvimento, sobretudo dos grandes emergentes. Em relação ao Banco Mundial, igualmente foi acordada uma reforma, embora menos substancial que a do FMI.

Além da questão das reformas, os BRICS adquiriram relevância em mecanismos de regulação bancária e financeira e no planejamento de políticas macroeconômicas voltadas à superação da crise. Como já destacado, a crise representou a oportunidade de repensar modelos de desenvolvimento e de política econômica e os emergentes, como vinham conquistando peso crescente na economia global, passaram a ter maior credibilidade e voz nesse sentido (BAN & BLYTH, 2013; ROBERTS, ARMIJO & KATADA, 2017; PIMENTEL, 2015; BAUMANN, 2015).

2.2.5.1. Articulação para as Cúpulas do G-20

O arranjo BRICS se tornou também uma espécie de bloco nas negociações econômicas e financeiras globais, no mesmo contexto em que houve a elevação do G-20 a principal foro da governança econômica, entre 2008 e 2009. Os BRICS, através de seus ministros de finanças e presidentes de bancos centrais, levaram a cabo encon-

tros frequentes para discutir questões econômicas, saídas para a crise e coordenação de posições nos encontros do G-20. Formou-se também uma coordenação entre os representantes dos países dos BRICS na diretoria do FMI e do Banco Mundial, o que lhes permitiu melhorar a capacidade de barganha em relação às reformas que vinham sendo planejadas nessas instituições. O Brasil se tornou um dos principais motores do BRICS nessa época. Em forte crescimento econômico e com uma diplomacia marcada pela altivez e perfil pró-ativo, o país articulou posições e construiu um ambiente favorável às relações intra-BRICS, à identificação de convergências e à minimização das divergências, beneficiando a coesão do grupo (BATISTA JR., 2019; STUENKEL, 2017).

Após a primeira reunião dos ministros das finanças dos BRICS em novembro de 2008, houve uma nova reunião em março, em Horsham, como preparação para a Cúpula de Líderes do G-20, que ocorreria poucas semanas depois. A crise econômica permanecia e os BRICS articularam diversos posicionamentos, que acabaram sendo acoplados na Declaração Final do G-20 e postos em prática ao longo do ano de 2009. Entre eles, destaca-se a defesa de um pacote de estímulos ao crescimento global, incluindo neste pacote um maior aporte de recursos ao FMI, que poderia, através da oferta de linhas de crédito mais flexíveis e emergenciais, evitar ajustes fiscais e políticas restritivas em países que sofressem com crises no balanço de pagamentos (SOARES DE LIMA & CASTELAN, 2013). Havia uma divergência, à época, no G-20, entre países emergentes e alguns países desenvolvidos, em relação às melhores políticas para sair da crise. Enquanto os emergentes destacavam a importância de estímulos fiscais e políticas anticíclicas, como forma de promover crédito e consumo e fazer circular recursos no nível global, alguns países desenvolvidos, como a Alemanha e a França⁵⁸, defendiam medidas

58 Alemanha e França eram mais cautelosos em relação a pacotes de estímulos fiscais e mais adeptos da ideia de equilibrar as contas públicas e regular o mercado financeiro. Os dois países chegaram

mais restritivas e políticas macroeconômicas ortodoxas de controle das contas públicas. Havia, na defesa dessas medidas, o interesse em ajustar a economia doméstica e “crescer para fora”, via exportação para os emergentes⁵⁹ (PIMENTEL, 2013). Os BRICS defendiam, porém, que as políticas de estímulo fiscal não deveriam partir apenas dos países emergentes, como se pensava naquele contexto: era importante que todos do G-20 se comprometessem com estímulos para aquecer a economia global.

Soares de Lima & Castelan (2013) destacam um aspecto mais amplo e estratégico, que transcende questões de cunho técnico, envolvido nesse processo de renegociação da ordem econômica nos anos de 2008 e 2009: havia uma tentativa, por parte dos BRICS, de se defender da hegemonia das normas econômicas liberais e ter autonomia na condução das políticas econômicas, direcionando o desenvolvimento nacional a partir da coordenação do Estado, da segurança econômica e da inclusão social. O interesse era não era só reformar o processo decisório e criar uma nova distribuição de pesos nas instituições financeiras, mas também resguardar autonomia na formulação de políticas econômicas. Isso seria feito caso os emergentes tivessem maior controle de seus balanços de pagamentos, com acumulação de reservas internacionais, dependendo menos de empréstimos dessas instituições financeiras e, portanto, não se submetendo às suas políticas de condicionalidades. As potências tradicionais desenvolvidas vinham buscando cooptar os emergentes, até 2008, através do processo de *outreach* do G-8, “[os] incluindo em alguns tópicos de discussão” (mas, na prática, dando a eles menos

a propor inclusive uma convenção global para regulação financeira, enquanto os EUA, sob o governo Obama, defendia ampliação fiscal, mesmo que isso pudesse gerar desequilíbrios nas contas públicas.

- 59 Como detalha Fernando Pimentel (2013), diplomata brasileiro, “a adoção de políticas fiscais fortemente contracionistas, associadas a políticas monetárias expansionistas, lhes permitiria, simultaneamente, ajustar as economias domésticas e ‘crescer para fora’, com foco em exportações para os emergentes” (p. 480). Porém, essa “prática tende a produzir excesso de liquidez global que “vaza” para os mercados emergentes e para os preços de *commodities*, gerando inflação e desequilíbrios que podem comprometer o crescimento, principalmente nas economias mais dinâmicas” (p. 481).

espaço para definir regras e parâmetros) e através da sobre-representação europeia no FMI, garantindo maior espaço em instâncias multilaterais de regulação econômica e financeira.

O Brasil, como se sabe, é um defensor do fortalecimento do sistema multilateral universal, centrado nas Nações Unidas e na OMC. Contudo, tanto o país como os demais BRICS são críticos da hegemonia das normas econômicas liberais e, ao contrário, enfatizam a regulamentação financeira, a coordenação do Estado, a segurança econômica, a primazia do desenvolvimento e da inclusão social. Neste sentido, são revisionistas da ordem liberal atual e demandam segurança econômica e proteção social na vigência da globalização do capitalismo

[...]

os interesses comuns dos membros dos BRICS se dão em torno de dois objetivos: desconcentrar o processo decisório das instituições internacionais e resguardar autonomia na formulação de políticas econômicas. (SOARES DE LIMA & CASTELAN, 2013, p. 256-258).

Nesse sentido, nas discussões dos ministros dos BRICS em Hosham, em março, um segundo tópico definido para ser trabalhado no G-20 fora a maior regulamentação financeira, incluindo a demanda para que os países em desenvolvimento fossem incluídos em versões ampliadas de organismos internacionais de supervisão financeira e bancária, como o Comitê da Basileia, o Fórum de Estabilidade Financeira e o Conselho Internacional de Normas de Contabilidade⁶⁰. Um terceiro grande tópico fora a necessidade de reformas no FMI e

60 No nível da regulamentação financeira – tópico já debatido na cúpula do G-20 em Washington, em novembro de 2008 – os ministros dos BRICS reforçaram a necessidade de reduzir a lacuna entre o caráter global do mercado financeiro e o caráter nacional de sua regulação. Sugeriram que fossem criadas regulações similares para instituições que realizassem atividades similares, ou seja, sugeriram setorizar e pormenorizar as regulações. Também recomendaram uma maior cooperação técnica no nível das entidades governamentais de regulação de diferentes países, de modo a reduzir as assimetrias de informação e a falta de transparência. Solicitaram maior controle sobre os fundos de *hedge* e sobre agências de classificação de risco (*rating*) (BRICS, 2009a).

no Banco Mundial, tanto na composição das quotas e votos, quanto na estrutura decisória das chefias e na composição das diretorias. Essa questão será mais bem trabalhada na próxima seção, que trata especificamente da articulação dos BRICs em relação ao FMI e Banco Mundial. Por ora, vale destacar que o comunicado de ministros dos BRICs apresentou um prazo específico para a conclusão das reformas (janeiro de 2011) e condicionou a oferta de maiores recursos ao FMI e Banco Mundial à negociação das reformas. A declaração do grupo também ressaltou a importância de transformar definitivamente o G-20 em principal foro de coordenação econômica global.

Outras questões mais secundárias foram acrescentadas ao documento de Horsham. Criticou-se o protecionismo, destacando ser este um mecanismo econômico que ameaçaria a economia global. Citaram como exemplo negativo as respostas globais que se sucederam à Grande Depressão no passado. Nesse âmbito, ressaltou-se também a necessidade de um resultado amplo e equilibrado da Rodada Doha de Comércio. O comunicado destacou ademais a necessidade de países desenvolvidos e instituições de desenvolvimento fornecerem apoio aos países de renda baixa mais duramente atingidos pela crise, para que pudessem cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (BRICs, 2009a).

Importa destacar aqui também que, dentre as pautas e demandas apresentadas pelos ministros dos BRICs, uma grande parte delas foi de fato expressa na declaração final do G-20 de Londres, em abril de 2009. Em primeiro lugar, acordou-se triplicar os recursos disponíveis ao Fundo Monetário Internacional, que eram da ordem de 250 bilhões de dólares e passariam para 750 bilhões de dólares. Decidiu-se ampliar empréstimos em pelo menos 100 bilhões de dólares por parte do Banco Mundial e de outros bancos multilaterais de desenvolvimento. Individualmente, diversos países se comprometeram com pacotes de estímulos fiscais domésticos. A ideia de injetar essa grande quantia de recursos era “influir sobre as expectativas

dos agentes econômicos, ajudando a conter a queda dos níveis de atividade econômica e emprego” (BATISTA JR., 2019, p. 161). Decidiu-se garantir estímulo ao consumo e ao investimento ao invés de estabelecer políticas fiscais restritivas; e o FMI, nesse sentido, teria peso concedendo empréstimos com prazos de pagamento mais amplos, para evitar políticas de redução do gasto público nos países em crise⁶¹.

Os 500 bilhões de dólares seriam injetados na economia através de linhas de crédito flexíveis do FMI, sendo metade desse valor concedido de imediato. E como os BRICs se beneficiariam desse maior aporte de recursos nas instituições financeiras? Os BRICs seriam parcela considerável do aporte de liquidez ao FMI, através do *New Arrangements to Borrow* (NAB). O aporte de fundos por parte dos BRICs foi condicionado ao avanço das reformas no FMI e no Banco Mundial. À época, os países desenvolvidos queriam postergar a questão das reformas, argumentando que elas demandariam mais tempo de negociação, enquanto os efeitos da crise eram mais imediatos e precisariam ser mitigados com pressa. Entretanto, os BRICs atrelaram, como já mencionado, a oferta de crédito ao andamento das reformas. Conforme detalha Paulo Nogueira Batista Jr., ex-diretor brasileiro no FMI, que participou das negociações no G-20,

A solução que nós, emergentes, encontramos foi caracterizar esses empréstimos ao FMI como uma ponte para a próxima revisão de quotas. Chegaríamos ao entendimento de que os

61 Como detalha Batista Jr. (2019), sobre o papel do G-20 na coordenação macroeconômica global: “O que queriam os países desenvolvidos do G20 naquele momento? Primordialmente, uma ação solidária e coordenada para afastar o risco de uma depressão econômica. O G20 constituiu-se, assim, no quarto pilar da resposta à crise, adicionando uma dimensão internacional às iniciativas anticrise tomadas no âmbito nacional, isto é, aos já referidos pilares fiscal, monetário e de socorro às instituições financeiras. Buscava-se indicar, no mais alto nível dos governos, que estava em curso uma ação conjunta de grande magnitude, com a adoção simultânea pelos desenvolvidos e emergentes do G20 de políticas contracíclicas para compensar o colapso da demanda privada de consumo e investimento. Havia apoio quase geral e irrestrito a esse propósito. Apenas a Alemanha, mais presa ao conservadorismo fiscal e monetário, se mostraria hesitante em aderir a esse consenso de corte keynesiano” (p. 165).

empréstimos, de natureza temporária, seriam convertidos posteriormente, pelo menos em parte, em ampliação das quotas, abrindo espaço para a revisão da distribuição do poder de voto. Apesar da recente conclusão de uma reforma de quotas e voz, definiu-se que uma nova reforma do FMI seria negociada até janeiro de 2011. O compromisso foi que essa reforma resultaria em quotas relativas que refletissem o peso dos países-membros. (BATISTA JR., 2019, p. 163).

Os BRICs optaram, portanto, por uma estratégia arriscada, baseada na promessa de uma reforma por parte dos países desenvolvidos, em troca da oferta de créditos de natureza temporária e flexível. O estabelecimento de um prazo - janeiro de 2011 - e o detalhamento em pormenores, na declaração final do G-20, das condições dessa reforma, foram meios que os BRICs utilizaram para diminuir os riscos de não-cumprimento da promessa (BATISTA JR., 2019, p. 164). Além disso, como será detalhado na próxima seção, o Brasil, junto aos BRICs, barganhou e logrou o poder de veto do grupo na linha de crédito NAB (*New Arrangements to Borrow*). Outra demanda do BRICs, logrou-se incluir na declaração do G-20 o fortalecimento dos instrumentos de supervisão bancária e dos instrumentos de supervisão do próprio FMI, além da transformação do *Financial Stability Forum* (FSF) no *Financial Stability Board* (FSB), com a inclusão de vários países emergentes do G-20 neste. O FSB definiria práticas e parâmetros de atuação bancária e financeira, supervisão de mercados de derivativos e das agências de *rating*.

Em setembro de 2009, duas semanas antes da Cúpula do G-20 em Pittsburgh, os ministros das finanças do BRICs se encontraram outra vez e divulgaram um novo comunicado- conjunto. Esse encontro contou com a presença do secretário do tesouro norte-americano, que solicitou a participação alegando que o seu governo estaria interessado, como anfitrião da cúpula de Pittsburgh, em chegar a um acordo amplo ao final do evento. Os ministros dos BRICs comparti-

lharam informações sobre as respostas dos seus países em matéria de políticas monetárias e fiscais à crise econômica, bem como coordenaram posições comuns para o encontro do G-20. Assim como nos comunicados-conjuntos anteriores, destacaram o papel-chave do G-20 como ponto focal na coordenação de respostas à crise (até 2008, as cúpulas de líderes do G-8 tinham maior protagonismo em questões de governança econômica). Além disso, pela primeira vez, sublinharam a importância não só do G-20 permanecer como principal foro econômico, mas também de “melhorar a [sua] governança interna” e “estabelecer regras e procedimentos de trabalho mais claros, avançando apenas nas questões sobre as quais haja consenso claro” (BRICs, 2009b, s/p., *tradução nossa*⁶²). O documento mencionou que a economia global vinha demonstrando sinais de recuperação, especialmente em função do papel das economias emergentes, que auxiliaram na absorção dos impactos da deterioração do comércio, dos fluxos de crédito e da demanda na economia global. Afirmava-se que os emergentes teriam demonstrado resiliência e já estariam em retomada do crescimento econômico (BRICs, 2009b). O comunicado-conjunto ressaltou que, mesmo com uma certa recuperação econômica, havia riscos e incertezas e que uma retomada sustentável requeria manter políticas contracíclicas e conservar a coordenação macroeconômica entre os países do G-20. Destacou a necessidade de direcionar atenção a países pequenos de média renda e países de baixa renda (*small middle-income countries and low-income countries*), que teriam menor capacidade de adaptação e de responder aos efeitos da crise. Nota-se, nesse comunicado-conjunto, uma preocupação maior com o crescimento sustentado e equilibrado, passado o período de maior emergência e de gravidade da crise.

62 No original, em inglês: “improving the internal governance of the G-20 and establishing clearer rules and working procedures, moving forward only on those issues on which there is clear consensus”.

Além disso, percebemos que reduzir a lacuna de desenvolvimento entre os países avançados e em desenvolvimento é de grande importância para alcançar um crescimento global sustentável e mais equilibrado. Proporcionar um processo inclusivo de crescimento na economia mundial é uma questão não apenas de justiça básica, mas também de importância estratégica para a estabilidade econômica e política do mundo. (BRICs, 2009b, s/p., *tradução nossa*⁶³).

Nas próprias discussões no âmbito do G-20, os emergentes temiam que o fim da crise fosse justificar um abandono das demandas apresentadas no momento de maior fragilidade das economias norte-atlânticas, como as demandas por reforma das instituições financeiras e a própria elevação do G-20 a principal foro da governança econômica. Uma parte da intenção do BRICs era manter as mudanças conquistadas e garantir um cenário mais propício à superação das desigualdades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. O comunicado dos ministros do BRICs de setembro também reforçou novamente a importância de concluir a Rodada Doha de Desenvolvimento e se evitar o protecionismo – tanto comercial quanto financeiro –, pois a superação da crise requeria possibilidades de expansão do crédito e da circulação de recursos no nível global. Destacou também a defesa de uma arquitetura econômica e financeira “justa, equitativa e inclusiva”, que fosse resiliente a novas crises e que permitisse uma maior estabilidade e previsibilidade do sistema monetário internacional. Assim como no Comunicado de Horsham, os BRICs enfatizaram a importância do controle de capitais e de “não retornar a um padrão de regulamentação financeira frouxa e supervisão deficiente” (BRICs, 2009b). Por fim, uma novidade fora a men-

63 No original, em inglês: “Further, we realize that reducing the development gap between advanced and developing countries is of great importance to achieve a sustainable and more balanced global growth. Providing an inclusive process of growth in the world economy is a matter not only of fundamental fairness, but also of strategic importance to the economic and political stability of the world”.

ção à governança climática e ao compromisso com o princípio das “responsabilidades comuns mas diferenciadas” - princípio baseado na ideia de que países em desenvolvimento têm menos condições em se adaptar a um padrão de produção sustentável, além de, em geral, terem contribuído menos para a deterioração ambiental do que os países desenvolvidos, o que demandaria deles responsabilidades distintas (BRICs, 2009b).

O comunicado divulgado em setembro dedicou vários parágrafos à reforma do FMI e do Banco Mundial, inclusive indicando, dessa vez, um número específico de quotas a serem transferidas dos países desenvolvidos para os países emergentes e em desenvolvimento. Essa questão será trabalhada em pormenores na seção seguinte. O que vale destacar, por ora, sobre a Cúpula de Pittsburgh do G-20, é que os BRICs conseguiram mais uma vez inserir uma série de demandas na declaração final e funcionaram, mais uma vez, como *agenda-setting* e como protagonistas das negociações. Pela primeira vez, houve o reconhecimento formal do G-20 como principal foro para governança econômica, e não do G-8. Como menciona Batista Jr. (2019), “foi formalizado como tal no comunicado final da reunião, mas isso já vinha acontecendo na prática, como disse, desde o ano anterior” (p. 35-36). Estabeleceu-se um número mínimo de transferência de quotas no FMI, manteve-se o compromisso com os estímulos fiscais - conforme defendiam os BRICs - e foram acrescentados temas caros aos países em desenvolvimento, como segurança energética, questões ambientais e climáticas e combate à pobreza⁶⁴ (GRUPO DOS VINTE, 2009).

64 Mesmo que o G-20 tenha sido criado para dar conta da crise de 2008 e evitar novas situações de crise, os BRICs acrescentaram à agenda e às decisões do grupo diversas questões relativas ao desenvolvimento. Como destaca Baumann (2013), “o G20 foi criado em meio à turbulência externa, como mecanismo para assegurar, a partir da governança global com a inclusão de novos parceiros economicamente relevantes, a prevenção de novas situações de crise. A essa característica os BRICS se esforçam para acrescentar a dimensão de desenvolvimento, e isso provoca uma série de desencontros” (p. 300).

Por fim, vale ressaltar que em alguns pontos de negociação houve impasse, como na questão dos “desequilíbrios globais”. Havia uma divergência dentro do G-20 a respeito de quais ajustes seriam requeridos para a superação da crise e a retomada do crescimento: os países em desenvolvimento, no geral, não tinham desequilíbrios comerciais e financeiros, sendo a maioria superavitários. Enquanto os países desenvolvidos centravam-se na correção dos desequilíbrios externos como principal elemento de ajuste, os países em desenvolvimento buscavam melhorar a composição da economia, para garantir maior desenvolvimento, dadas as disparidades de *renda per capita* entre eles.

Essas dimensões foram consolidadas em 2009, na decisão sobre Crescimento Forte, Sustentável e Balanceado, supondo um processo de responsabilidades compartilhadas para os ajustes requeridos. Ocorre que para os países em desenvolvimento os principais desequilíbrios na economia mundial não são os desequilíbrios comerciais e financeiros entre países superavitários e deficitários, mas as diferenças entre suas economias e as economias industrializadas, até porque boa parte dos países em desenvolvimento que participam do grupo é superavitária em suas relações externas. Isso conduz a um inevitável desencontro de propostas de agenda entre os países-membros do G20. Administrar situações de crise pode ser feito sem que sejam eliminados os diferenciais entre grupos de países, de maior interesse para as economias em desenvolvimento. O temor implícito é que à medida que se consiga ir contornando a situação de crise, necessariamente irá se reduzir o sentido de urgência e as políticas requeridas para assegurar um processo de crescimento mais homogêneo e sustentável ao longo do tempo, como, aliás, ilustram os debates relativos às negociações no âmbito da OMC. (BAUMANN, 2013, p. 301).

2.2.5.2. Articulação no FMI e Banco Mundial em prol das reformas

Além da articulação dos BRICs para os encontros do G-20, que ocorreram duas vezes em 2009, os ministros das finanças do grupo combinaram, em março, uma reunião em Istambul, antes do encontro anual do FMI e das reuniões do Banco Mundial. Os diretores dos BRICs no FMI também passaram a manter contato constante e se transformaram em uma verdadeira coalizão dentro da instituição. De modo geral, as principais demandas dos BRICs no FMI eram a mudança na escolha da chefia – com o fim da regra informal de que esta deve pertencer a um cidadão europeu –, a mudança na composição das cadeiras da diretoria-executiva e “um realinhamento de quotas e votos, o que dependia de uma nova fórmula de quotas” (BATISTA JR., 2019, p. 174).

Paulo Nogueira Batista Jr., diretor do Brasil no FMI, acompanhou as negociações tanto entre os BRICs como destes com as potências envolvidas na instituição. Destaca que o FMI possuía papel contracíclico naquela conjuntura, impedindo que os países em crise fossem forçados a adotar políticas contracionistas que só contribuiriam para aprofundar a retração da economia mundial. Nesse sentido, “a provisão de recursos por parte do Fundo permitiria que o ajustamento nos países mais vulneráveis fosse espaçado ao longo do tempo” (BATISTA JR., 2019, p. 161). Como já mencionado, o aporte de recursos era defendido pelos BRICs que, em troca, iriam insistir nas reformas da instituição. A articulação entre os BRICs esbarrava em certos desafios e dificuldades, como a lentidão nos processos de consulta a instâncias governamentais. Assim destaca o ex-diretor brasileiro:

Os cinco diretores executivos dos BRICS no FMI passaram a se reunir com muita frequência para coordenar posições sobre

temas na pauta da Diretoria ou iniciativas nossas. Cada passo do grupo demanda muita preparação e articulação. No caso de alguns países, notadamente a China, o processo de tomada de decisão é lento e complexo e inclui consultas a várias instâncias em Beijing. O esforço de articulação é trabalhoso, às vezes penoso, mas produz frutos. No que diz respeito a reformas de quotas e da governança do FMI, por exemplo, os BRICS atuam frequentemente de forma coordenada, inclusive preparando documentos conjuntos para reuniões da Diretoria. (BATISTA JR., 2019, p. 246-247).

Outro fator complicador era a diferença de poder econômico entre os membros. O peso desproporcional da China no FMI fazia com que, em diversas situações, fosse mais vantajoso a Pequim negociar diretamente com os EUA e com a Europa. Nesse sentido, Brasil, Rússia e Índia acabavam sendo um contrapeso à China em muitos contextos. De qualquer forma, o grupo BRICS se transformou em principal aliança no FMI, mais importante que o G-11 (um grupo de países em desenvolvimento que constantemente se articulava na instituição). Como resposta, os países desenvolvidos chegaram às vezes a explorar as divergências entre os BRICS no FMI, como forma de minar a atuação em bloco do grupo.

De qualquer forma, o grupo logrou mais espaço e poder em diversas instâncias da instituição. Por exemplo, o Brasil conseguiu obter para o BRICS poder de veto no *New Arrangements to Borrow* (NAB), linha de crédito do FMI, articulando um aporte maior de recursos por parte de Rússia, Índia e Brasil e passando para 85% a supermaioria requerida para aprovar financiamento no âmbito do mecanismo. Como os BRICS juntos iriam ter mais de 15% da dotação de fundos, poderiam vetar decisões no mecanismo. Os europeus e norte-americanos haviam insistido no aumento de recursos no FMI através do NAB porque era uma linha de crédito já controlada e definida por eles, o que impedia a inserção dos países emergentes na

formulação de regras e, ao mesmo tempo, evitava que a ampliação do FMI fosse feita via aumento permanente de quotas, algo de interesse dos BRICs. Como compensação, o Brasil insistiu para que o BRICs tivesse poder de veto no NAB e acesso ao seu gerenciamento (BAUMANN, 2013, p. 484-5; SOARES DE LIMA & CASTELAN, 2013; BATISTA JR., 2019).

Os encontros de ministros dos BRICs prévios às cúpulas de líderes do G-20, em 2009, embora tratassem de aspectos econômicos de modo amplo, dedicaram atenção especial à governança do FMI e do Banco Mundial. O comunicado conjunto dos BRICs divulgado em Horsham, em março, semanas antes da cúpula de Londres, fora enfático na defesa da expansão de empréstimos por parte de tais instituições, de modo a compensar a redução de créditos privados em circulação em 2009. Destacou a já mencionada necessidade de reformas e instou ao estabelecimento de metas e prazos claros nesse sentido. Sobre o FMI, especificamente, o tópico 9 do documento apresentava diversas reivindicações, entre as quais:

- Consideramos que os recursos do FMI são claramente inadequados e deveriam ser aumentados de forma significativa por meio de vários canais. Os empréstimos deveriam ser uma ponte temporária para um aumento permanente das cotas, visto que o Fundo é uma instituição baseada em cotas. Portanto, conclamamos a conclusão da próxima revisão geral de cotas até janeiro de 2011. [...]
- Consideramos necessário desenvolver novas linhas de crédito que possam ajudar os países que enfrentam problemas financeiros. Essas novas linhas se baseariam em condições novas e mais flexíveis e teriam uma dimensão preventiva.
- A crise demonstrou que o Fundo deve fortalecer sua capacidade de vigilância. Para atingir esse objetivo, enfatizamos a importância de uma supervisão equilibrada e mais bem focada de todos os membros do FMI, especialmente no que diz res-

peito às economias avançadas com grandes centros financeiros internacionais e grandes fluxos de capital internacionais.

- Apelamos a uma ação urgente no que diz respeito à voz e representação no FMI, a fim de que reflitam melhor seus reais pesos econômicos. [...] [Defendemos que] um reequilíbrio da representação no Conselho Executivo e no DVIFC levaria a uma representação mais equitativa dos membros.

- Solicitamos um estudo sobre a evolução do sistema monetário internacional, incluindo sobre o papel das moedas de reserva. Isso ajudaria a esclarecer o papel do Fundo na economia internacional à luz das lições extraídas da crise [...]. (BRICs, 2009a, s/p., *tradução nossa*⁶⁵).

Destacaram-se na agenda do BRICs, em relação ao FMI, a defesa de novas linhas de crédito mais flexíveis e com menos condicionais, contrastando com as tradicionais linhas que impunham aos governos ajustes, receitas e formatos de política econômica como condição para a oferta de crédito (ARMIJO & ROBERTS, 2014). Essa era uma das principais críticas dos países em desenvolvimento ao FMI e ao Banco Mundial, durante as décadas de 1980 e 1990, quando as crises da dívida e a tomada de empréstimos junto a essas instituições implicavam perda de soberania econômica, com a imposição

65 No original, em inglês: “we consider that IMF resources are clearly inadequate and should be very significantly increased through various channels. Borrowing should be a temporary bridge to a permanent quota increase as the Fund is a quota-based institution. Hence we call for the completion of the next general review of quotas by January 2011; We deem it necessary to develop new credit facilities that could assist countries facing financial problems. Those new facilities would bear new and more flexible approaches to the issue of conditionality and have a precautionary dimension; The crisis has demonstrated that the Fund must strengthen its surveillance capability. To achieve this goal, we emphasize the importance of better-focused even-handed surveillance across all IMF members, especially in respect to advanced economies with major international financial centers and large cross-border capital flows; We call for urgent action with regard to voice and representation in the IMF, in order that they better reflect their real economic weights. In the Fund, a significant realignment of quota should be completed not later than January 2011. This is necessary to enable members more equitable and fuller participation in the Fund’s efforts to play its mandate role. A rebalancing of representation on the Executive Board and DVIFC would lead to a more equitable representation of the membership; We call for the study of developments in the international monetary system, including the role of reserve currencies. This would help clarify the role of the Fund in the international economy in light of lessons drawn from the crisis”.

da agenda neoliberal e da cartilha do Consenso de Washington sobre os governos devedores (NARLIKAR & KUMAR, 2012). O documento de Horsham também defendia um papel de supervisão mais amplo do FMI sobre as economias avançadas, por serem elas as que abrigavam os maiores centros financeiros internacionais, onde havia grandes fluxos de capital. Como já mencionado na seção 2.2.5.1, solicitou-se nova repartição de quotas (quotas que, por sua vez, influenciavam nos direitos de voto), nova distribuição das cadeiras no Conselho Executivo – com maior participação dos países em desenvolvimento – e o cumprimento de um prazo específico para as reformas, janeiro de 2011 (BRICs, 2009a).

Em relação ao Banco Mundial, o comunicado de Horsham solicitou a aceleração da negociação da segunda fase de reforma de voz e representatividade, que deveria ser finalizada em abril de 2010. Instou a redistribuição de poderes refletindo o novo peso dos países emergentes e em desenvolvimento e sugeriu que o banco cumprisse um papel anticíclico, auxiliando a conter a crise a partir da captação de maiores recursos e da ampliação das linhas de crédito, incluindo no financiamento ao comércio. Em relação ao tipo de financiamento, também o comunicado destacou a “necessidade de relaxar o limite atual do mutuário único e fornecer novos recursos para projetos de infraestrutura em países de baixa e média renda” (BRICs, 2009, s/p.). Vale ressaltar que essa demanda por crédito para infraestrutura seria um dos principais motivadores da fundação de um banco de desenvolvimento do BRICs anos mais tarde. Os países emergentes percebiam um grande déficit em infraestrutura nas regiões periféricas e o identificavam como um dos gargalos principais na economia dos países em desenvolvimento, que resultava em menor competitividade e menor possibilidade de manter taxas de crescimento econômico altas (GRIFFITH-JONES, 2015; HUMPHREY, 2020; EICHENGREEN, 2014; VAZQUEZ, 2019). Por fim, o comunicado dos ministros enfatizou mais uma vez a demanda por processos de escolha dos chefes/

as do FMI e Banco Mundial “abertos e meritocráticos, independentes de pertencimentos nacionais ou regionais” (BRICS, 2009, s/p., *tradução nossa*). Fez referência, portanto, a uma regra informal antiga de que o/a chefe/a do FMI deve ser um/a europeu/eia e o/a do Banco Mundial um/a cidadão/ã/oa norte-americano/a. Os representantes dos BRICs no FMI já discutiam o caráter antiquado e discriminatório dessa prática, que não levava em conta a relevância econômica e política de regiões como a Ásia, a África e a América Latina.

Como já demonstrado na seção anterior, várias das demandas dos BRICs sobre o FMI e o Banco Mundial foram incorporadas na declaração final do G-20, em abril, em Londres. E muitos dos tópicos acordados nessa ocasião viriam de fato a serem tratados ao longo de 2009, como por exemplo a injeção de recursos e a transferência de quotas, negociada dias antes da Cúpula de Pittsburgh, realizada em setembro do mesmo ano. No comunicado-conjunto prévio a Pittsburgh, os BRICs apresentaram números específicos com os quais trabalhar: “propomos o estabelecimento de uma meta de mudança na ordem de 7% no FMI e de 6% no Banco Mundial de modo a alcançar uma distribuição equitativa de poder de voto entre países avançados e em desenvolvimento” (BRICs, 2009, s/p., *tradução nossa*⁶⁶). O comunicado destacou a importância de a distribuição ser correspondente ao peso dos países no PIB global.

Em relação à capacidade de financiamento, a declaração-conjunta defendeu que a criação das linhas de crédito temporárias não comprometesse o compromisso de reforma permanente de quotas, reforma esta que poderia ampliar o aporte global de recursos do FMI. Os ministros do BRICs sugeriram pelo menos dobrar o valor total das quotas. No que concerne ao Banco Mundial, solicitaram ampliação do seu capital disponível – de modo que o banco

66 No original, em inglês: “We propose the setting of a target for that shift of the order of 7% in the IMF and 6% in the World Bank Group so as to reach an equitable distribution of voting power between advanced and developing countries”.

cumprisse um papel anticíclico na crise econômica – e, novamente, maior aporte de recursos para construção de infraestrutura em países de renda média e baixa (BRICS, 2009). Nas últimas décadas, o Banco Mundial tem centrado mais esforços em programas focalizados de combate à pobreza e desenvolvimento social e cada vez menos em construção de infraestrutura, o que é alvo de críticas de muitos países emergentes (TUSSIE, QUILICONI & SAGUIER, 2016; PEREIRA & MILAN, 2018).

Dias antes do encontro de líderes do G-20, em Pittsburgh, os delegados dos BRICs e dos países europeus foram chamados para – em salas separadas e sob mediação dos EUA – negociar a transferência de quotas no FMI. Pelos cálculos realizados levando em conta o peso dos países no PIB global, os EUA manteriam praticamente o mesmo número de quotas, os países europeus (em conjunto) seriam os maiores prejudicados e os BRICs e boa parte dos países em desenvolvimento seriam os maiores beneficiários. Nesse sentido, os EUA optaram por atuar como mediador da negociação entre os sobre-representados (europeus) e os sub-representados (BRICs), também em função de serem os anfitriões da cúpula.

Em Pittsburgh, aconteceu algo inusitado. Os delegados tinham a sua primeira reunião numa quarta-feira. Os líderes do G20 iriam se encontrar na sexta-feira. Na quarta-feira, o que se viu foi um impasse total sobre a questão da reforma do FMI. Os europeus não se moviam um milímetro. Os americanos, que eram os anfitriões e estavam muito interessados em apresentar resultados, procuraram os delegados do Brasil, da Índia e da China e se ofereceram para fazer uma mediação com os europeus para chegar a algum entendimento. Nós aceitamos, mas insistimos na inclusão da Rússia. Estabeleceu-se então a seguinte situação: os delegados dos BRICs ficaram numa sala, os europeus noutra, e os delegados americanos iam de uma sala para a outra! Isso durou umas seis ou sete horas até que se chegou a uma formulação aceitável para os dois lados. Os

americanos iam e vinham, traziam novas propostas e versões de textos. Nós discutíamos entre nós e telefonávamos para os ministros de Finanças, fazendo as devidas consultas. O resultado foi um acordo que prevê a transferência de pelo menos cinco pontos percentuais de quotas para os países dinâmicos, emergentes e em desenvolvimento. A redação ficou ambígua. Os europeus deram a sua interpretação, nós demos a nossa, e a luta continua. Mas pelo menos chegamos a um número, a um mínimo que vai servir de parâmetro para a reforma do FMI. (BATISTA JR., 2019, p. 39-40).

Após as negociações, os compromissos adotados na declaração final de Pittsburgh incluíram, em uma redação ambígua, “transferir para os países dinâmicos de mercado emergente e em desenvolvimento quotas de pelo menos 5% de países super-representados para sub-representados, usando a fórmula de quotas vigente do FMI como base a partir da qual trabalhar” (GRUPO DOS VINTE, 2009, s/p., *tradução nossa*⁶⁷). Se por um lado chegou-se a um número mínimo com o qual trabalhar e estabeleceu-se a menção de transferência de quotas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, por outro lado a redação deixou uma brecha para, posteriormente, ser feita uma transferência de países sobrerrepresentados para sub-representados que incluía, entre os sobrerrepresentados, vários países em desenvolvimento (como, por exemplo, a Arábia Saudita), o que acabou significando a transferência líquida de menos de 5% para países emergentes e em desenvolvimento (PIMENTEL, 2013). Todos os BRICS, entretanto, tiveram aumento real de quotas e subiram posições no *ranking* de cotistas do fundo. Os detalhes a respeito dos resultados das reformas, que foram definidos em 2010, serão apresentados na seção 2.2.7. Em relação ao Banco Mundial, a declaração

67 No original, em inglês: “We are committed to a shift in International Monetary Fund (IMF) quota share to dynamic emerging markets and developing countries of at least 5% from overrepresented countries to under-represented countries using the current quota formula as the basis to work from”.

de Pittsburgh apresentou o compromisso de “adotar uma fórmula dinâmica que especialmente reflita a evolução do peso econômico dos países e a missão de desenvolvimento do Banco Mundial, gerando o aumento de pelo menos 3% do poder de voto para países em desenvolvimento e em transição, em benefício aos países sub-representados” (GRUPO DOS VINTE, 2009, s/p., *tradução nossa*⁶⁸). Embora alguns países em desenvolvimento tenham se beneficiado com a transferência de quotas, em termos brutos, as reformas de fato acordadas no Banco Mundial deixaram os países em desenvolvimento sub-representados em relação ao seu peso na economia mundial (VESTERGAARD & WADE, 2013).

Seja qual for a interpretação sobre os resultados das reformas, os BRICs nesse contexto se tornaram atores importantes na governança econômica global, tanto inserindo agendas quanto barganhando maior representatividade nas instituições financeiras internacionais. Há uma versão de que o grupo teria interesse em manter as normas da ordem liberal, apenas alterando a posição dos seus membros dentro da governança dessa ordem. Entretanto, como as negociações no âmbito do G-20, do FMI e do Banco Mundial demonstraram, o grupo tinha agendas e demandas próprias, as apresentava e negociava sua aceitação em várias instâncias. Mesmo que houvesse divergências entre os BRICs em diversos tópicos, a busca por mais representatividade e voz era de interesse dos quatro países, o que contribuía para aproximá-los e para manter a coesão do grupo. Como as questões financeiras e econômicas eram centrais naquele contexto e o grupo tinha como principal ativo a capacidade de investimento, os BRICs puderam influenciar em grande parte as regras do jogo e se beneficiar disso para adquirir peso e visibilidade na política

68 No original, em inglês: “We stressed the importance of adopting a dynamic formula at the World Bank which primarily reflects countries’ evolving economic weight and the World Bank’s development mission, and that generates an increase of at least 3% of voting power for developing and transition countries, to the benefit of under-represented countries”.

internacional como um todo (TUSSIE, 2018; ROBERTS, ARMIJO & KATADA, 2017).

As interpretações sobre o papel da agenda financeira na institucionalização do grupo BRICs variaram. Em relação ao momento inicial de formação do BRICs, Baumann (2013) destacou que, “como todo grupo social emergente, esse conjunto de países tem se caracterizado até aqui em larga medida pela busca de sua identidade, pela identificação da agenda de seu interesse e dos meios para fazer os demais países a adotarem essa agenda” (p. 306). Stuenkel (2017) defende que as reuniões na área financeira ampliaram a confiança entre os BRICs e irradiaram a cooperação entre os países para outras áreas temáticas, em uma espécie de processo de *spill-over*. Entretanto, vale destacar que os BRICs já vinham mantendo contato governamental no nível das chancelarias desde 2006, sendo a cooperação na área financeira posterior à articulação no nível diplomático. O que diversos autores destacam é que esse processo de formação do BRICs nasceu no nível político e diplomático e teve como combustível a crise financeira (um elemento sistêmico), que fortaleceu os laços em uma área temática em que os países possuíam de fato muitas convergências (KUMAR, 2018). Por sua vez, a ampliação da cooperação intra-BRICs em questões não-econômicas, sobretudo securitárias, foi fortemente motivada pelos interesses de política externa do governo russo, interessado em utilizar o BRICs como forma de se contrapor ao Ocidente e aos EUA e angariar apoio internacional no mundo em desenvolvimento (SALZMAN, 2019; DENISOV et al., 2019, KOZYREV, 2019). Um conjunto de condições sistêmicas e interesses de política externa dos membros, negociados em distintas instâncias, foi moldando a agenda, a atuação e as estratégias do grupo.

2.2.6. Primeira Cúpula do BRICs em Ecaterimburgo (2009)

No ano de 2009, em junho, também fora realizada a primeira cúpula de líderes do BRICs em Ecaterimburgo, na Rússia. A ideia de realizar essa cúpula havia partido da Rússia – que se ofereceu também para sediá-la – e a organização do encontro fora esboçada no encontro dos BRICs às margens da cúpula do G-8, no Japão, em julho de 2008. Nessa ocasião, fora determinado aos chanceleres que trabalhassem juntos para estabelecer de forma detalhada a agenda da primeira cúpula. Como já mencionado diversas vezes, a Rússia e o Brasil foram os grandes motores do BRICs nos primeiros anos de existência do grupo, moldando o caráter do arranjo, suas agendas e sua lógica de funcionamento. Enquanto a Rússia inseria questões securitárias, políticas e estratégicas, o Brasil prezava pelo tratamento de questões relativas ao desenvolvimento e à economia global. A Rússia buscava legitimidade para sua nova política externa, mais assertiva, além de usar o bloco como contraponto ao sistema unipolar centrado nos EUA e à ordem liberal subjacente a esse sistema. Por isso, Moscou reforçava a defesa de um mundo multipolar e criticava as intervenções unilaterais, a interferência nos assuntos internos dos Estados e as violações de soberania (SALZMAN, 2019). O Brasil, por outro lado, buscava autonomia nas suas políticas econômicas e sociais internas, apoio para suas demandas nas negociações comerciais e financeiras, de modo a promover desenvolvimento interno e, no nível mais estratégico, garantir projeção internacional e apoio para sua pretensão a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (SOARES DE LIMA & CASTELAN, 2013; STUENKEL, 2017; COOPER, 2016).

Em meio a interesses diversos dos dois principais atores interessados na consolidação do arranjo BRICs, a ocorrência da crise econômica influenciou na centralidade dada aos assuntos econômi-

cos e de desenvolvimento na primeira cúpula de líderes realizada em Ecaterimburgo. Mesmo assim, realizou-se uma reunião dos Assessores de Segurança Nacional dos BRICs, em abril, dois meses antes da cúpula. Nessa reunião, tratou-se do combate ao terrorismo (tema caro aos asiáticos), da migração ilegal e do tráfico de drogas e armas. Os altos representantes da área de segurança vêm se encontrando com regularidade desde então (REIS, 2015).

O documento conjunto oficial emitido em Ecaterimburgo tinha como item nº1 a necessidade de coordenação de posições comuns entre os países do grupo na governança econômica e financeira global, destacando a importância da substituição do G-8 para o G-20 financeiro como foro mais importante no tratamento da crise econômica internacional. Foi estabelecido o compromisso dos ministérios de diferentes áreas temáticas a estabelecerem um contato mais próximo. Essa é uma questão relevante, pois um dos principais mecanismos de promoção da institucionalidade e da aproximação dos BRICs tem sido o contato entre burocracias, que vem se aprofundando e tem gerado afinidades e compromissos em diferentes setores. Ramos et al. (2018) se referem à ampliação de temas tratados ao longo das cúpulas do BRICs como um tipo de “adensamento institucional”, que teve maior avanço sobretudo nas esferas da economia política e do desenvolvimento, mas vem se ampliando também na área de segurança. Stuenkel (2017) se refere ao processo como uma socialização das elites burocráticas, em alusão ao processo de *spill-over* no nível econômico que ocorrera na integração europeia, embora em grau muito menor.

O documento de Ecaterimburgo também destacou o compromisso dos BRICs com a reforma das instituições financeiras internacionais e a necessidade de um sistema monetário mais diversificado. Rússia e Brasil, especialmente, estimularam o debate na cúpula sobre o papel do dólar como moeda de reserva e sobre a forte dependência dos BRICs em relação aos EUA (STUENKEL, 2017). Nessa épo-

ca, a China vinha demonstrando preocupação com o porte de altas reservas em dólares e já havia sugerido, em março, a criação de um novo sistema de reservas monetárias gerenciado pelo Fundo Monetário Internacional. Como destacam Schweller & Pu (2011), esse é um grande trunfo de Pequim, pois se os chineses optassem por se livrar das reservas em títulos do tesouro norte-americano, os EUA iriam perder significativamente a capacidade de realizar estímulos fiscais

A proposta de março de 2009, embora impraticável, sinalizou a insatisfação chinesa com a ordem monetária internacional existente e serviu como um tubo de ensaio para obter respostas de potências emergentes com ideias semelhantes, como Brasil e Rússia. Para os Estados Unidos, o perigo é real. Se os chineses perderem o apetite por títulos do Tesouro – por temor de que grandes déficits do governo dos EUA levem à inflação e corroam o poder de compra de seus ativos financeiros denominados em dólares – os custos dos empréstimos nos Estados Unidos vão disparar, tornando mais caro para Washington realizar pacotes de estímulo econômico e para os americanos pagarem suas hipotecas. Embora o *status* do dólar permaneça incontestável no futuro próximo, a China está tomando medidas para evitar um possível desafio de longo prazo, entre outras coisas, melhorando gradualmente o *status* internacional da moeda chinesa (o *renminbi*). (SCHWELLER & PU, 2011, p. 55, *tradução nossa*⁶⁹).

A discussão sobre a necessidade de diversificar as reservas internacionais e as moedas em circulação⁷⁰, entretanto, nesse mo-

69 No original, em inglês: “The March 2009 proposal, though impractical, signaled Chinese dissatisfaction with the existing international monetary order and served as a trial balloon to elicit responses from like-minded emerging powers such as Brazil and Russia. For the United States, the danger is real. If the Chinese lose their appetite for Treasuries - because of fears that large U.S. government deficits will lead to inflation and erode the purchasing power of their dollar-denominated financial assets - borrowing costs in the United States will soar, making it more costly for Washington to carry out economic stimulus packages and for Americans to pay off their mortgage. Although the dollar’s status will remain uncontested in the near future, China is taking steps to lay the groundwork for a possible long-term challenge by, among other things, gradually enhancing the international status of the Chinese currency (the renminbi)”.

70 Para mais detalhes sobre as ações individuais dos BRICS no sentido de diversificar as re-

mento, não gerou compromissos práticos entre os países do BRICs, fazendo constar na declaração final apenas a necessidade de construir um “sistema monetário internacional estável, previsível e *diversificado*” (BRICs, 2009c, s/p., *grifos nossos*). Por fora, China, Brasil e Rússia, individualmente, passaram a diversificar as reservas em dólares, sobretudo comprando direitos especiais de saque do FMI e realizando algumas de suas transações comerciais em moedas locais (XU, 2009). O banco de desenvolvimento do BRICS, fundado em 2014, também iria incluir na sua linha de financiamento alguns empréstimos e emissões de títulos em moedas locais dos países membros. Na cúpula de 2009, contudo, houve apenas diálogo e manifestação de interesse sobre o tema.

De qualquer forma, as questões econômicas – como desenvolvimento, investimento e comércio – predominaram e se fizeram constar em diversos tópicos da declaração final de Ecaterimburgo. Destacou-se a defesa de uma agenda de desenvolvimento abrangente e equilibrada no âmbito da Rodada Doha da OMC (item 5 da declaração), a necessidade de atenção aos países mais pobres atingidos pela crise, a garantia da segurança alimentar global e a exigência de que os países desenvolvidos comprometessem pelo menos 0,7% da renda nacional bruta para ajudar os países em desenvolvimento (itens 6 e 10). Ressaltou-se o compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a mudança do paradigma de desenvolvimento econômico (itens 7 e 9); a necessidade de maiores investimentos em infraestrutura energética e em diversificação de recursos e fontes de energia (item 8); e maior cooperação em ciência, tecnologia e educação entre os membros (item 11).

Em relação ao comércio, Brasil, Índia e China já vinham cooperando no âmbito da Rodada Doha da OMC, sobretudo defendendo

servas internacionais e as moedas utilizadas no comércio bilateral, ver: ROBERTS, Cynthia. The BRICS in the Era of Renewed Great Power Competition, *Strategic Analysis*, 2019, DOI: 10.1080/09700161.2019.1672930.

a retirada de subsídios agrícolas nos países centrais, a relativização das regras de propriedade intelectual (permitindo o desenvolvimento tecnológico nos países em desenvolvimento) e o tratamento especial e diferenciado para os países grandes e emergentes (NARLIKAR, 2010; TUSSIE, 2018; HOPEWELL, 2019; 2017). Com a crise de 2008, os BRICs ressaltaram, através dos encontros de seus ministros das finanças, a contrariedade ao protecionismo comercial e financeiro como mecanismo de superação da crise (BRICs, 2009a). Vale destacar que a Rússia, naquele contexto, vinha negociando o processo de adesão à OMC, que só seria concluído anos depois. Nesse sentido, Brasil, Índia e China se manifestavam favoravelmente à adesão da Rússia na organização. Igualmente, no que diz respeito aos aspectos sociais do desenvolvimento, Brasil, Índia e China tinham interesses especiais. No caso do Brasil, a temática acabara se transformando em uma grande bandeira de política interna e externa, pois o país conseguiu bons resultados em redução da fome, da pobreza e da desigualdade de renda durante o governo Lula da Silva. O Brasil vinha liderando a iniciativa de um fundo global de combate à fome e ampliando a oferta de cooperação técnica na área social (HIRST, LIMA & PINHEIRO, 2010; PAPI & MEDEIROS, 2015). Nesse sentido, os BRICs emitiram, durante a Cúpula de Ecaterimburgo, além do comunicado conjunto dos líderes, um comunicado anexo específico sobre Segurança Alimentar Global.

No que tange ao desenvolvimento sustentável, havia convergência entre os membros na defesa do tradicional princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, mencionado no item 9 do comunicado. Os países vinham coordenando esforços nas negociações da governança climática e compartilhavam interesse em diversificar as matrizes energéticas (sobretudo Brasil e Rússia, grandes produtores de petróleo e gás) e depender menos das fontes tradicionais (algo de interesse principalmente da China e da Índia, grandes importadores de recursos energéticos). Em matéria de cons-

trução de infraestrutura, todos (mas especialmente a China) possuíam interesse em melhorar a cadeia logística de regiões periféricas, como a África, de modo a facilitar a importação de *commodities*, minérios e combustíveis (WANG, 2019; BOND & GARCIA, 2015; COOPER & THAKUR, 2014). A Índia, sob o governo Singh, vinha buscando estratégias alternativas de financiamento ao desenvolvimento após a crise econômica e, em 2012, seria o país a sugerir a criação de um banco de desenvolvimento próprio dos BRICs voltado à construção de infraestrutura sustentável (COOPER, 2017). A China era criticada pelos impactos ambientais e humanos da construção de infraestrutura na África e, sendo assim, tornou-se importante para os países do BRICs discutir meios de minimizar os riscos associados à essa atividade (TAYLOR, 2014; BOND & GARCIA, 2015; MERWE & BOND, 2019; ASKAR, 2018). O Brasil também seria criticado pelos casos de corrupção envolvendo grandes empresas de construção civil em atividade na África e na América do Sul.

No nível securitário e estratégico, os tópicos que se fizeram constar na declaração final de cúpula foram o combate ao terrorismo (assunto debatido no encontro de Altas Autoridades em Matéria de Segurança, dois meses antes), a atualização das Nações Unidas e a importância de Índia e Brasil exercerem um papel mais relevante na instituição. Em relação à visão de relações internacionais do grupo, o item 14 do documento afirmava “apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no império do direito internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, nas ações coordenadas e no processo decisório coletivo de todos os Estados” e o “apoio aos esforços políticos e diplomáticos para resolver pacificamente os contenciosos” (BRICs, 2009c, s/p.).

Em relação ao combate ao terrorismo, vale destacar que esse era um tema caro à Rússia, à Índia e à China, mas distante das preocupações do Brasil na época. Enquanto os três primeiros enfrentavam a ameaça de grupos separatistas dentro de seus territórios, grupos

por eles considerados como terroristas e com vínculos internacionais, o Brasil não passava pelo mesmo problema. Inclusive, a diplomacia brasileira era “frequentemente crítica de discursos de política externa que usavam o rótulo do terrorismo para justificar intervenções militares” (ABDENUR, 2017, p. 89, *tradução nossa*⁷¹). Entretanto, o tema constou já na primeira cúpula de líderes por interesse dos RICs. Por sua vez, o tópico em defesa da reforma das Nações Unidas e de um papel mais destacado da Índia e do Brasil nessa instituição se fez constar da declaração conjunta do BRICs dado o interesse de ambos em obter vaga permanente no Conselho de Segurança. Como Rússia e China tinham receio de ampliar o número de assentos permanentes – a primeira por não desejar uma diluição maior do poder global e a segunda, sobretudo, por não desejar o ingresso da Índia – fora feita uma menção de apoio à Índia e ao Brasil para “cumprirem um papel mais destacado nas Nações Unidas”, sem mencionar especificamente o seu Conselho de Segurança.

Em Ecaterimburgo, o apoio à primazia do direito internacional, do multilateralismo e da solução pacífica de conflitos foram grandes princípios defendidos pelo grupo que reforçaram a posição dos BRICs enquanto atores dispostos a contribuir para a manutenção da ordem, da paz e da segurança, sem desafiar princípios consolidados no pós-guerra. Entretanto, a menção à defesa de uma ordem multipolar e “justa” trazia implícita a crença de que a existência de múltiplos polos de poder contribui para um mundo mais equilibrado. Os BRICs lograram, portanto, na primeira cúpula, tanto reforçar o papel de garantidores da ordem quanto apresentar agendas e demandas próprias, vinculadas aos interesses específicos dos membros e relacionadas aos desafios sistêmicos vivenciados naquele contexto. Fosse uma cúpula apenas para reforçar o apoio à ordem liberal em vigor, não haveria repetidas menções à necessidade de reforma das

71 No original, em inglês: “In fact, on occasion Brazil has often been highly critical of foreign policy discourses that use the label terrorism to justify military interventions”.

instituições financeiras e da ONU. Por outro lado, não se tratou de uma cúpula para reforçar oposições, contrapontos e rivalidades, já que os membros enfatizaram a disposição de participar e contribuir com a governança global.

2.2.7. Reformas de 2010 no FMI e no Banco Mundial

As reformas acordadas no FMI e no Banco Mundial, no ano de 2010, marcaram o fim de uma primeira fase de funcionamento do arranjo BRICs, caracterizada pelo predomínio da concertação no nível econômico e financeiro e pela atuação extrabloco. As oportunidades de renegociar os termos da governança econômica, em função do poder econômico crescente de seus membros, em forte contraste com a fragilidade da Europa e dos EUA, estimularam a aproximação de autoridades do âmbito econômico entre os BRICs, permitindo assim a identificação de uma gama ampla de afinidades em tópicos subjacentes às questões de desenvolvimento. As condições sistêmicas reforçaram temporariamente as capacidades e o poder de barganha dos BRICs em distintas instituições internacionais, o que contribuiu para uma postura mais demandante do grupo, ao invés da ênfase no desenvolvimento de uma cooperação intra-BRICs, algo que seria verificado em um segundo momento, entre 2011 e 2014 – conforme tratado no próximo capítulo. Entre 2006 e 2010, em termos práticos, um dos principais resultados da construção do arranjo BRICs, foram as reformas no Banco Mundial e no FMI.

O Banco Mundial anunciou oficialmente a reforma em abril de 2010 com “um aumento de 3,3 pontos percentuais no direito de voto dos países em desenvolvimento e em transição, membros do BIRD, levando o seu peso total a 47,19% – para esses países uma mudança total de 4,59 pontos percentuais desde 2008”⁷². Além disso, foi feito

72 Para mais detalhes, ver: BANCO MUNDIAL. *World Bank reforms voting power gets 86 billion boost*. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>>. Acesso em: 1.jun.2020.

um aporte de capital ao “Grupo Banco Mundial”, com 86 bilhões ao BIRD, “o primeiro aumento geral do capital do Banco Mundial em mais de 20 anos e mudança no direito de voto para os países em desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2010, s/p, *tradução nossa*⁷³). A reforma do FMI, por sua vez, finalizada nas negociações da Cúpula de Seul, em novembro de 2010, iria garantir “ganho líquido em termos de poder de voto dos países em desenvolvimento como um todo [...] da ordem de 2,6 pontos percentuais” (PIMENTEL, 2013, p. 485) e, para os BRICS, especificamente, haveria uma variação de cotas em pontos percentuais de 3,3, garantindo ao grupo um poder de voto de 14,14%. Entre os BRICS, a China e o Brasil seriam os mais beneficiados. Considerando as reformas de 2008 e 2010, a China passaria o seu poder de voto de 3,65 para 6,07 e o Brasil de 1,37 para 2,22. Todos os BRICS, exceto a África do Sul, passariam a figurar entre os dez maiores cotistas do fundo (a China em 3º, a Índia em 8º, a Rússia em 9º e o Brasil em 10º). Além das mudanças nas quotas e poder de voto, o FMI firmou alguns compromissos, a saber: embora vago, com um processo de seleção de sua chefia “aberto e meritocrático”; o “compromisso de que México e Turquia [passariam] a contar com cadeiras próprias na Diretoria do Fundo” (PIMENTEL, 2013, p. 485); o compromisso em realizar revisões de sua fórmula até janeiro de 2013; e o de uma nova revisão de quotas até janeiro de 2014.

Sendo assim, o compromisso feito na Cúpula de Pittsburgh, em 2009, – de “transferir para os países dinâmicos de mercado emergente e em desenvolvimento quotas de pelo menos 5% de países super-representados para sub-representados, usando a fórmula de quotas vigente do FMI como base a partir da qual trabalhar” (GRUPO DOS VINTE, 2009, s/p.) – fora ambíguo o suficiente para que, na negociação final da reforma, os europeus utilizassem o trecho men-

73 Trechos no original, em inglês: “a 3.13 percentage point increase in the voting power of Developing and Transition countries (DTCs) at IBRD, bringing them to 47.19 percent -- a total shift to DTCs of 4.59 percentage points since 2008”; “Along with this first general capital increase for the World Bank for more than 20 years and shift in voting power to developing countries”.

cionando transferência de “países super-representados para sub-representados” para garantir que a transferência total de mais de 5% acordada fosse feita às custas de outros países em desenvolvimento que estavam super-representados, como a Arábia Saudita (BATISTA JR., 2019). Isso fez com que a transferência líquida de quotas para os países emergentes e em desenvolvimento não atingisse 3%.

Perante tais resultados, há quase um consenso na literatura sobre governança econômica e financeira global de que os resultados das reformas foram pouco substanciais (COOPER & THAKUR, 2014; NARLIKAR & KUMAR, 2012; TUSSIE, QUILICONI & SAGUIER, 2016) e ficaram “aquém do objetivo mais amplo de assegurar a legitimidade do FMI e reequilibrar sua estrutura de governança para que países em desenvolvimento atinjam poder de voto compatível com seu crescente peso na economia global” (PIMENTEL, 2013, p. 485). Alguns países emergentes e em desenvolvimento, individualmente, obtiveram ganhos expressivos, mas, considerando o conjunto de países em desenvolvimento e considerando o peso relativo deles no PIB Global, ainda havia deficiências a serem reparadas na representatividade da instituição.

Tabela 1 – Mudança nas cotas e no poder de voto dos BRICS e os países em desenvolvimento com as reformas do FMI de 2008 e 2010

	Situação Pré-Reforma			Reforma 2008				Reforma 2010			
	Cotas	Poder de voto	Rank	Cotas	Variação de cotas (p.p)	Poder de voto	Rank	Cotas	Variação de cotas (p.p)	Poder de voto	Rank
África do Sul	0,859	0,854	25	0,784	-0,075	0,770	27	0,640	-0,144	0,634	34
Brasil	1,395	1,375	18	1,783	0,388	1,714	14	2,316	0,533	2,218	10
China	3,718	3,650	6	3,996	0,278	3,806	6	6,394	2,398	6,071	3
Índia	1,911	1,886	13	2,442	0,531	2,337	11	2,751	0,309	2,629	8
Rússia	2,732	2,690	10	2,494	-0,238	2,386	10	2,706	0,212	2,587	9
BRICS	10,615	10,455		11,499	0,884	11,013		14,807	3,308	14,139	
EMDCs	-	-	-	0,0	1,768	2,7	-	2,8	2,7	2,6	-

Fonte: FUNAG, 2013.

Como destaca o ex-diretor brasileiro no FMI, Paulo Nogueira Batista Jr (2019), boa parte desse resultado mais modesto para os países em desenvolvimento nas reformas do FMI teve relação com as lógicas de negociação e com o empenho dos europeus em minimizar as perdas de quotas e poder de voto em uma instituição em que tradicionalmente tinham grande influência. Diferentemente dos EUA, estimava-se que a Europa como um todo tinha muito a perder com as mudanças. Na cúpula do G-20, em Pittsburgh, em setembro de 2009, os europeus insistiram na já mencionada formulação ambígua de compromisso com as reformas e, posteriormente, trabalharam para bloquear e obstruir as negociações.

O bloco europeu fazia, como dizíamos na época, um *stonewalling* sistemático, obstruía sem cessar, recusando-se a cooperar e resistindo até mesmo a aceitar os compromissos consignados no G20 e no IMFC. Não queriam mudar a fórmula de quotas e nem discutir seriamente um realinhamento. Nós, os emergentes, em especial os diretores dos BRICs, nos coordenávamos e discutíamos em detalhe todos os aspectos técnicos e nuances do realinhamento e da fórmula. Prevalecíamos nas discussões da Diretoria, mas o progresso era lento. A energia que dispendíamos para promover as mudanças, os europeus dispendiam para bloqueá-las. (BATISTA JR., 2019, p. 174).

As negociações incluíam ainda dinâmicas complexas e sutis de manipulação voltadas a dificultar uma mudança mais substancial nas reformas. Uma das análises mais completas sobre os resultados das reformas do FMI e do Banco Mundial fora feita por Vestergaard & Wade (2014; 2013), que compararam os pesos reais dos países no PIB global com a distribuição percentual de votos nas instituições. Mesmo que o FMI e o Banco Mundial tenham fórmulas próprias estabelecendo o peso relativo na economia global como apenas um dos critérios para delimitar os votos, o argumento utilizado pelos países emergentes e em desenvolvimento para reivindicar as reformas centrava-se justamente na necessidade de tornar as decisões nas instituições financeiras mais representativas do real peso econômico dos países. A ideia era levar em consideração o fato de que, nas últimas décadas, os países em desenvolvimento apresentaram crescimento econômico, de maneira geral, maior do que os países desenvolvidos. Considerando que uma das principais demandas era dar ênfase à variável ‘distribuição relativa do PIB’, os estudos de Vestergaard & Wade (2014; 2013) demonstraram que as reformas, tanto do FMI como do Banco Mundial, falharam em cumprir seus objetivos. Em primeiro lugar, porque os países desenvolvidos aumentaram a proporção entre votos e participação no PIB, entre 2009 e 2014. Além

disso, “ainda [havia] uma variação significativa entre os países na relação ‘peso nos votos totais’ e ‘participação no PIB mundial’; em ambas as organizações, alguns países [tinham] seis vezes ou mais votos em relação ao PIB do que outros” (p. 1, *tradução nossa*⁷⁴).

Em relação ao Banco Mundial, Vestergaard & Wade (2013) destacam que a organização e os representantes dos países ocidentais manobram nas negociações, fazendo com que as reformas no poder de voto parecessem mais substanciais. Os autores demonstram isso descrevendo os mecanismos de barganha e de negociação utilizados pelos países ocidentais em relação às variáveis, fórmulas e detalhes matemáticos considerados. Os instrumentos empregados foram basicamente “fazer pequenas alterações parecerem grandes” (a) a partir ~~(a)~~ da criação de “uma nova tipologia de países” concebida para as reformas, que incluía países desenvolvidos (como Coreia do Sul e Cingapura) dentro da grande categoria de países em desenvolvimento, denominando-a de “*developing and transition countries*” (DTC)⁷⁵ e (b) usando um indicador “conservador” para o peso econômico, “uma medida do PIB [...] que tornava a participação dos países em desenvolvimento menor do que por outras medidas do PIB e, portanto, justificava um aumento menor em sua participação nos votos” (p. 157). Além disso, incluiu-se no cálculo do poder de

74 No original, em inglês: “Second, countries continue to vary widely in their share of votes relative to share of world GDP; in both organizations some countries have six times or more the votes relative to GDP of others”.

75 Conforme destacam os autores, “o Banco justificou sua decisão de usar a categorização desenvolvida versus DTC para os propósitos da reforma de voz, em vez de sua categorização normal de renda alta, média e baixa, dizendo que estava usando a mesma categorização do FMI” e o “Banco diz que a razão para usar a classificação DTC do FMI em vez de sua própria classificação de renda foi para garantir a comparabilidade com as reformas de voz do FMI. Talvez, mas não por acaso a escolha também teve o resultado conveniente de fazer a mudança do poder de voto conseguida no Banco parecer muito maior do que realmente foi” (VESTERGAARD & WADE, 2013, p. 157). Os trechos no original em inglês são: “The Bank justified its decision to use the developed versus DTC categorization for the purposes of the voice reform rather than its normal high, medium, low income categorization by saying it was using the same categorization as the IMF” e “the Bank says the reason for using the IMF’s DTC classification instead of its own income classification was to ensure comparability with IMF voice reforms. Perhaps, but it is hardly coincidental that the choice also had the pleasing result of making the shift of voting power achieved in the Bank appear much larger than it actually was”.

voto dos países a contribuição (passada e pretendida) de cada um para o *International Development Association* (IDA), o que não favoreceu os países em desenvolvimento. Por fim, vale destacar que parte das negociações sobre o poder de voto foram feitas sob sigilo, o que dificultou a possibilidade de reivindicações das partes interessadas (VESTERGAARD & WADE, 2013).

Além de todas essas debilidades, as reformas nas instituições financeiras tradicionais, mesmo acordadas entre os países em 2010, só entrariam em vigor em janeiro de 2016, após a ratificação no congresso norte-americano. A insatisfação com a demora na implementação das reformas e os seus resultados modestos foram apontados como fatores que motivaram a criação de instituições financeiras alternativas por parte dos BRICs, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) e, individualmente, por parte da China, a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Várias autoridades associaram, em discursos, a criação dessas novas instituições à falta de adaptação das instituições financeiras tradicionais à geografia econômica global do século XXI (ACIOLY, 2019; COOPER, 2017). Após 2010, como será visto adiante, novos desafios, como a substituição das chefias no FMI e no Banco Mundial via eleições, iriam motivar a continuidade da cooperação entre os BRICs nas instituições financeiras tradicionais, embora com menor coesão.

A centralidade das questões financeiras, nos anos iniciais do BRICs, fora fortemente motivada pelo contexto sistêmico de crise econômica, que criou oportunidade para os emergentes – com maior disponibilidade de capital – de desenvolver algum protagonismo na superação da crise e buscar alterações nos marcos das relações econômicas com os países ocidentais – que já vinham crescendo pouco e, com a crise, ficaram ainda mais debilitados. O cenário global, portanto, influenciou significativamente na delimitação de agendas do grupo. Ainda assim, não se pode negar as convergências

de interesses em termos de política econômica e desenvolvimento, identificadas pelos BRICs, a partir do processo de interação crescente entre suas autoridades da área econômica. A ocorrência da crise, por si só, não aprofundaria o mecanismo BRICs sem que houvesse vontade política e disposição diplomática dos membros. Notadamente, como demonstrou-se neste capítulo, um ativismo forte da política externa de Lula da Silva, no Brasil e de Putin e Medvedev, na Rússia. No próximo capítulo, será abordada a dinâmica do arranjo BRICs em um segundo momento de sua evolução, caracterizado por novas condições e influências sistêmicas, de ordem securitária e geopolítica e por maior cooperação intragrupo no sentido de construir mecanismos financeiros próprios voltados a diversificar a arquitetura financeira global.



AGENDA SECURITÁRIA E AVANÇO DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA NO BRICS (2011-2014)

Este capítulo trata de um segundo momento na trajetória do Arranjo BRICS, entre 2011 e 2014. Apesar do crescente envolvimento do grupo nas dinâmicas securitárias globais, incluindo tentativas de coordenação de posições no Conselho de Segurança da ONU, houve um maior aprofundamento da cooperação entre os países membros no âmbito financeiro, resultando na fundação do NBD e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR).

Se até 2010 as atenções das grandes potências estiveram centradas em larga medida na crise financeira global, a recuperação econômica relativa e a irrupção da Primavera Árabe redirecionaram o foco para questões geopolíticas. Nesse sentido, as crises no Norte da África e no Oriente Médio entraram também na agenda de discussão do BRICS. Desde 2008, havia diálogos pontuais no grupo sobre temas securitários, especialmente sobre terrorismo, mas foi só a partir de 2011 que a agenda adquiriu relevância. Os BRICS se abstiveram em relação à intervenção militar da OTAN na Líbia (2011), embora posteriormente tenham feito críticas duras à forma como a operação fora conduzida, com excessos em relação ao mandato concedido pelo Conselho de Segurança. Desse modo, quando a crise doméstica na Síria irrompeu, os BRICS temiam que uma intervenção militar fosse repetir o ocorrido na Líbia. A Rússia, mais interessada

na dinâmica geopolítica do Oriente Médio, portanto, passou a fazer pressão no Conselho de Segurança pelo veto a qualquer tentativa dos EUA e dos países ocidentais de intervir na Síria. Os cinco BRICS, que por coincidência estavam presentes no Conselho de Segurança no ano de 2011, coordenaram posições quando uma primeira proposta de resolução sobre a Síria fora apresentada, em outubro. Em 2012, porém, enquanto a Rússia e a China continuaram vetando a imposição de sanções e uma eventual intervenção na Síria, os IBAS preferiram adotar uma postura discreta e se abstiveram da questão em muitos momentos. As dificuldades na área securitária entre os cinco chegaram a um ponto crítico em 2014, com a crise na Ucrânia e a anexação da Crimeia à Rússia, colocando Moscou em rota de colisão com o Ocidente e comprometendo o discurso comum do agrupamento em defesa da soberania e da não-intervenção. Embora os BICS tenham se recusado a fazer parte do regime de sanções econômicas à Rússia, a posição neutra destes em organizações internacionais revelou o limite da cooperação do grupo no âmbito securitário.

Na área financeira, por sua vez, a atuação do BRICS passou por uma redefinição. Os países diminuíram gradativamente a ênfase na barganha por dentro das instituições financeiras tradicionais (FMI e Banco Mundial) e se dedicaram à criação de instituições financeiras alternativas próprias. Os membros conceberam um novo banco de desenvolvimento, voltado à construção de infraestrutura e projetos sustentáveis e acordaram um arranjo de reservas comum, de modo a se proteger de eventuais crises financeiras, fugas de capitais e especulação. O banco fora sugerido pela Índia em 2012 - na Cúpula de Nova Délhi - e, até 2014, foram feitos estudos de viabilidade, negociadas questões técnicas e repartição de funções políticas entre as partes envolvidas. Paralelamente, nesse período, a articulação dos países no FMI e no Banco Mundial pouco avançou e os BRICS não conseguiram coordenar posições para evitar a eleição, novamente, de um europeu e de um norte-americano para a chefia dessas or-

ganizações. Houve, assim, um maior ímpeto do grupo no sentido de uma “*outsider strategy*”, ou seja, investir em inovação institucional, criando organizações financeiras paralelas (COOPER & STOLTE, 2019; COOPER, 2017; IKENBERRY & LIM, 2017; ABDENUR & FOLLY, 2015). A formação de organizações financeiras alternativas fora tanto uma resposta à lentidão e à falta de adaptação das instituições de Bretton Woods à nova distribuição econômica global quanto fruto de um interesse comum dos BRICS em utilizar suas reservas internacionais para garantir a manutenção do crescimento econômico doméstico e suprir o tradicional déficit em infraestrutura nos seus países (HUMPHREY, 2020).

Todas essas dinâmicas são tratadas, aqui, a partir das duas categorias analíticas delimitadas na Introdução e no Capítulo 1: as condições sistêmicas e a composição de interesses do grupo a partir da interação entre os países membros. Cada um desses elementos permite compreender as mudanças na agenda, nas estratégias e no funcionamento do arranjo. No período tratado neste capítulo, destacam-se novos eventos de relevância no contexto global, como a mencionada Primavera Árabe (e seus desdobramentos geopolíticos), que motivaram uma maior articulação do BRICS no âmbito securitário; a crise da zona do euro, que fora um prolongamento da grave crise ocorrida em 2008 e; a falta de efetividade e de implementação das reformas no FMI e no Banco Mundial, instigando tentativas de diversificação do sistema financeiro multilateral por parte dos BRICS. Como destacam Narlikar & Kumar (2012), diferentemente do multilateralismo comercial, o financeiro apresenta mecanismos de resistência maior a uma atualização de suas estruturas. Tanto é assim que a formação de coalizões de veto e bloqueio fora muito mais efetiva e logrou mais resultados práticos na OMC do que no FMI e no BM (TUSSIE, QUILICONI & SAGUIER, 2016). Essa restrição sistêmica é apontada como um dos principais estímulos à criação de organismos independentes do BRICS na área financeira, como o NBD e o

ACR (WANG, 2019; GRIFFITH-JONES, 2014; COOPER, 2017; BATISTA JR., 2019; ACIOLY, 2019; VASCONCELOS, 2020).

Além de novas condições sistêmicas, o período entre 2011 e 2014 se caracterizou por mudanças na composição de interesses do BRICS⁷⁶ associadas a uma ampliação das divergências e rivalidades entre a China e a Índia e entre a Rússia e os demais membros. Em 2013, Xi Jinping tomou posse e já no fim do ano anunciou seu megaprojeto *Belt and Road Initiative*, de integração de infraestrutura e energia na Ásia e, tempos depois, a criação de um banco de desenvolvimento voltado ao financiamento da construção de infraestrutura na região, na mesma época em que o BRICS iniciava o planejamento de um banco de desenvolvimento próprio. O NBD, por sua vez, fora uma sugestão da Índia, que adquiriu certo protagonismo em sua constituição e fora escolhida o primeiro país a presidi-lo. China e Índia divergiram em uma série de questões envolvendo a concepção do banco e, fora do grupo, o próprio megaprojeto chinês de construção de infraestrutura na Ásia ampliou as tensões com os indianos, pela forte projeção que teria sobre regiões onde Nova Délhi possui tradicionalmente mais influência, como o Sul e o Sudeste da Ásia (KUMAR, 2018; COOPER & FAROOQ, 2017; XING, 2018;

76 No que tange à definição de interesses no nível doméstico por parte dos governos dos países BRICS, não houve mudanças e rupturas significativas entre 2011 e 2014. Entre 2010 e 2011 o presidente Lula da Silva, no Brasil, elege sua sucessora Dilma Rousseff, do mesmo partido. Embora tenha diminuído o grau de ativismo e de inserção externa no primeiro mandato (CERVO & LESSA, 2015), a presidenta apostava fortemente no BRICS, sobretudo na possibilidade de lançar o banco e o fundo monetário do grupo até a Cúpula de Fortaleza de 2014, último ano de seu primeiro mandato (BATISTA JR., 2013; 2019). Na Rússia, o presidente Dimitri Medvedev fora substituído por Vladimir Putin, em maio de 2012, havendo continuidade nas linhas gerais de política externa, exceto pelo perfil mais assertivo e menos europeísta de Putin em relação ao seu antecessor (PACER, 2019; SALZMAN, 2019). Na China, apesar de ter ocorrido mudança de presidente – com a entrada de Xi Jinping no lugar de Hu Jintao, em 2013 – a política externa do país é marcada pela continuidade e pela condução baseada em planos de longo prazo. Devido à política de partido único, a troca no comando não altera significativamente os alinhamentos e a estratégia geral de inserção externa, como ocorre muitas vezes em outros países. Uma modificação perceptível, porém, com a posse de Xi Jinping, fora a maior disposição em balancear a presença norte-americana na Ásia e o avanço em iniciativas internacionais próprias, com a criação do megaprojeto Cinturão e Rota e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. Além disso, houve um redirecionamento econômico doméstico, com um maior investimento em alta tecnologia, em agregação de valor às exportações chinesas e estímulo ao consumo interno (JIAN, 2015; LIU, 2018; MILAN & SANTOS, 2020).

JIAN, 2015). Em relação à Rússia, a defesa da legitimidade do regime de Assad na Síria e o veto, feito junto com a China, no Conselho de Segurança, contra uma intervenção do Ocidente no país, geraram algumas divergências com os IBAS (BROSIG, 2019; ABDENUR, 2017; COOPER & THAKUR, 2014; LAIDI, 2012). A situação iria ficar ainda mais difícil com a anexação da Crimeia. Mesmo que os BRICS tenham optado por não participar do esquema de sanções ocidentais contra Moscou, não apoiaram abertamente a atuação russa e se esforçaram para não comprometer os princípios da não-intervenção, não-interferência e defesa da soberania defendidos tradicionalmente pelo grupo (ABDENUR, 2017). Este capítulo trata, portanto, da construção dinâmica de agendas, estratégias e iniciativas pelo BRICS a partir das alterações frequentes nas condições sistêmicas (com momentos de maiores oportunidades ou restrições) e das mudanças na composição de interesses, no período entre 2011 e 2014.

3.1. Ampliação das áreas de cooperação

No ano de 2010, ocorreram três eventos simbólicos de uma nova fase do arranjo BRICS: a negociação e o anúncio final das reformas no FMI e no Banco Mundial, a realização da Cúpula de Brasília e os eventos que deram o pontapé inicial para a chamada Primavera Árabe, em dezembro de 2010. Em primeiro lugar, as reformas nas instituições financeiras tradicionais, como tratado no capítulo anterior, representaram uma melhoria na posição dos países emergentes e em desenvolvimento, sendo um resultado da fase de postura mais demandante dos BRICS em negociações internacionais. Porém, tais reformas não significaram mudanças substanciais no funcionamento da governança financeira global. Assim sendo, os BRICS passariam a se articular em torno de novas estratégias em relação à agenda financeira e de desenvolvimento, sobretudo com a construção de instituições próprias. Em segundo lugar, a Cúpula de Brasília

lia, realizada em abril de 2010, indicaria a continuidade do diálogo e da concertação entre as lideranças dos países, com sentido estratégico. Essa cúpula ampliaria o número de áreas temáticas objetos da cooperação e incluiria atores da sociedade civil no processo de aproximação entre os países. Foram firmados compromissos práticos e o Brasil se esforçou para ampliar a conexão entre ministérios, órgãos governamentais e burocracias dos Estados partes. Um terceiro evento, ocorrido em 2010, seria a irrupção de protestos em massa e insurreições em países árabes, em dezembro, marcando o início da Primavera Árabe e a ascensão de questões securitárias na agenda do grupo BRICS. Esse elemento será mais bem tratado na seção 3.3.

Aqui, vale destacar que a realização da Segunda Cúpula do BRICS marcou a ampliação da cooperação entre os países em dois sentidos: no número de áreas temáticas conectando as burocracias dos países membros e no envolvimento de atores da sociedade civil na cooperação, ambos representando o início de uma espécie de *outrach* do grupo (RAMOS et al., 2018). A cúpula realizada em Brasília, em abril de 2010, ainda conservaria resquícios da discussão sobre a “superação das consequências da crise financeira” (STUENKEL, 2017, p. 258). Apesar disso, diferentemente da declaração de Ecaterimburgo, na cúpula do ano anterior, em que foram apresentados tópicos mais genéricos de compromisso com princípios das relações internacionais, em Brasília foram anunciadas medidas mais práticas no sentido de ampliar a cooperação do grupo. Assinou-se um memorando para “criar infraestrutura de segurança financeira para a cooperação dos quatro países” (p. 258), “serviços bancários para projetos de investimento” (p.258) e “estudar a possibilidade de se criar um sistema interbancário unificado” (p. 259). Novamente, fora discutida a ideia da “utilização de moedas nacionais para pagamento de comércios mútuos” (p. 259). Os bancos de desenvolvimento dos quatro países também firmaram um memorando que estabeleceu diretrizes para a cooperação técnica nas respectivas áreas de atuação das institui-

ções envolvidas (VISENTINI, 2013). Nessa época, não se mencionava a possibilidade de criação de um banco de desenvolvimento do BRICS, mas verifica-se que já estavam se ampliando os diálogos sobre financiamento do desenvolvimento entre os países.

O comunicado-conjunto contendo a declaração de Brasília também destacou como tópicos: a visão comum dos países em torno de uma ordem mundial multipolar, com igualdade e respeito ao direito internacional, em que o G-20, grupo mais representativo e capaz de dar conta dos desafios econômicos globais, exercesse um papel importante; o papel dos BRICS na articulação em prol da reforma do FMI e do Banco Mundial, com maior poder de voto e contribuição dos emergentes e países em desenvolvimento; a necessidade de um papel mais ativo do Estado na regulação dos mercados e do sistema financeiro global; a necessidade de conclusão da Rodada Doha como uma rodada de desenvolvimento, que garantisse maior equidade no comércio internacional; a defesa do desenvolvimento sustentável e inclusivo, do combate à pobreza e da valorização da agricultura familiar; o compromisso com o uso de energias limpas e renováveis, de biocombustíveis e a cooperação internacional na área; o comprometimento com as COPs do clima e a busca de um acordo abrangente e justo, na linha das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”; o combate ao terrorismo, respeitando as normas das Nações Unidas, da sua Assembleia Geral e do seu Conselho de Segurança (em alusão ao fato de que países ocidentais extrapolam os mandatos das organizações internacionais no tratamento do terrorismo); a importância da aliança das civilizações nas Nações Unidas; a importância das reuniões e conferências entre órgãos de diferentes áreas temáticas dos governos dos BRICS e entre setores da sociedade civil (ver *Quadro 1*). Diferentemente do documento da cúpula anterior, desta vez se fizeram constar posições do grupo sobre eventos internacionais específicos. Mencionou-se a crise no Haiti e os ataques terroristas ocorridos à época na Rússia e na Índia (BRICS, 2010).

Quadro 1 – Eventos paralelos à Cúpula dos BRICs em Brasília envolvendo órgãos governamentais e sociedade civil

“Tópico 27. Congratulamo-nos com as seguintes iniciativas setoriais que visam o reforço da cooperação entre nossos países:

- a) a primeira Reunião de Ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário;
- b) Reuniões de Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais;
- c) Reuniões de Altos Representantes para questões de segurança;
- d) o I Programa de Intercâmbio de magistrados e juízes dos países BRIC, realizada em março de 2010, no Brasil, após a assinatura, em 2009, do Protocolo de Intenções entre as Supremas Cortes dos países do BRIC;
- e) o primeiro Encontro dos Bancos de Desenvolvimento;
- f) a primeira reunião dos Chefes de Instituições Estatísticas Nacionais;
- g) a Conferência das Autoridades de Concorrência;
- h) o primeiro Encontro de Cooperativas;
- i) o primeiro Fórum Empresarial;
- j) a Conferência de think tanks”.

Fonte: BRICs (2010).

A Cúpula de Brasília, portanto, incrementou o contato entre técnicos e burocratas e entre setores da sociedade civil dos países membros, criando melhores condições para a identificação de interesses comuns em diferentes áreas temáticas. A ampliação das áreas de cooperação seria referida como uma “introspecção do agrupamento” (DAMICO, 2015), baseada em “uma busca por maior conhecimento comum entre as sociedades civis e, complementarmente, por uma reflexão conjunta sobre o BRIC que refletisse as perspectivas dos próprios países-membros” (p. 63). Por exemplo, o seminário de *think-tanks*, que depois se transformou em Fórum Acadêmico, cumpriria papel importante na concepção do banco do BRICS, anos mais tarde. O Fórum Empresarial, do mesmo modo, desde o princípio possibilitou o “contato entre empresários e líderes políticos, com vistas a estimular o comércio intra-BRICS” (REIS, 2013, p. 61). Nesse sentido, como sumarizou a ex-*sherpa* brasileira do BRICS, a diplomata Maria Edileuza Reis (2013), “essas iniciativas [contribuíam] para criar um mecanismo cujas atividades não se [resumiam] a um exercício

de Cúpula a Cúpula, mas que [propiciava] uma interação intensa e contínua entre seus membros em diferentes áreas” (p. 61).

3.2. Ingresso da África do Sul

Ao longo do ano de 2010, o governo sul-africano empreendeu esforços para ingressar no BRICS, através de visitas oficiais aos quatro países membros e de um intenso *lobby* diplomático, conseguindo um parecer favorável do grupo na sua reunião de chanceleres, às margens da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2010. O convite formal à adesão ao BRICS (agora com o “S” em maiúscula, em referência à *South Africa*) fora feito em dezembro de 2010, com uma convocação à participação como membro pleno na Cúpula de Sanya, na China, realizada em abril de 2011. Além do ativismo diplomático sul-africano, fez diferença para o ingresso do país o interesse dos demais membros do BRICS em construir um vínculo maior com o continente africano como um todo e em ampliar a representatividade do grupo.

Em 2009, na época da realização da Cúpula de Ecaterimburgo do BRICS, o governo sul-africano de Jacob Zuma estabeleceu contato com os russos demonstrando interesse em participar do grupo (SHUBIN, 2015). Em 2010, fora feita uma visita ao Brasil, durante a Cúpula dos BRICS em Brasília, onde paralelamente houve uma cúpula do IBAS. A diplomacia sul-africana aproveitou a oportunidade para estabelecer contatos bilaterais com cada um dos BRICS. Nos meses seguintes, foram feitas visitas de Estado à Índia, à Rússia e à China, cada uma delas de caráter estratégico, envolvendo representantes comerciais, empresários e ministros. Em cada ocasião, era ressaltada a pretensão da África do Sul de ingressar no grupo. Mesmo com uma intensa campanha para fazer parte do BRICS, foi uma soma de fatores, incluindo políticos, econômicos, militares e diplomáticos que, juntos, fizeram da candidatura de Pretória uma opção válida

e adequada para os demais membros do arranjo (ALDEN & SCHOE-MAN, 2015; 2013; STUENKEL, 2017).

Em primeiro lugar, o país havia demonstrado ativismo e atuação independente na política internacional ao longo das últimas décadas, atuando junto com demais potências emergentes e em desenvolvimento em diversas instituições internacionais. Na agenda comercial, Pretória atuou junto com Brasília e Nova Délhi, liderando “os países em desenvolvimento na busca por exceções para as regras de propriedade intelectual da OMC concernentes a saúde pública e acesso a medicações” (HOPEWELL, 2017, p. 1385) e para “evitar que EUA e União Europeia expandissem proteções a propriedade intelectual (TRIPS- Plus)” (p. 1385). Já em 2001, Brasil e África do Sul haviam se posicionado em relação aos TRIPS⁷⁷, destacando que “os direitos de patente estão temperados por imperativos de saúde pública” (TUSSIE, QUILICONI & SAGUIER, 2016, s/p.) e que iriam lutar pela quebra das patentes farmacêuticas de países desenvolvidos para tratamento da AIDS/Hiv.

Como a África do Sul já havia conquistado um espaço proeminente em negociações comerciais e em questões relativas ao desenvolvimento econômico e social, demonstrando a capacidade de representar o interesse de diversos países do Sul, o contato diplomático com a Índia e o Brasil, com a fundação do IBAS, em 2003, só acrescentava naquele sentido. A África do Sul também fez parte do *Outreach-5* (O-5) do G-8 - junto com China, Índia, Brasil e México - e do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) nas negociações para governança do clima, desde a conferência de Bali, em 2007. Portanto, mais do que considerações sobre o PIB sul-africano ou sobre suas taxas de crescimento nos últimos anos, os BRICs levaram em consideração o protagonismo político e diplomático do país no continen-

77 A sigla TRIPS, nas negociações comerciais, se refere a “Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights”, em português “Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio”. Faz referência a um acordo negociado no GATT (antiga OMC) em 1994 sobre questões de patentes e propriedade intelectual.

te africano (e fora dele) (ALDEN & SCHOEMAN, 2015; 2013). A visibilidade diplomática dos polos emergentes advém em grande parte de um perfil mais independente e não de um perfil colaborativo com a ordem já existente. É por isso que países como Índia, Brasil e África do Sul vinham se destacando mais do que países como Austrália, Canadá, México, Coreia do Sul e Chile. Como sumarizou Narlikar (2010, p. 25, *tradução nossa*⁷⁸), “a visibilidade global depende de um perfil internacional mais independente e apenas colaborar com as instituições existentes, centradas no *establishment*, relega [os países] ao *status de junior partners* em uma estrutura criada por outros”.

É no BRICS enquanto um fórum político que a África do Sul encontra seu lugar. Compartilha as aspirações e objetivos gerais desses países e usa as credenciais internacionais, que ainda emanam e ressoam de sua transição do *apartheid* e da percepção da África do Sul como o líder “natural” ou “óbvio” do continente africano, para justificar sua inclusão no BRICS. Assim, sua participação no BRICS torna-se tanto uma prova de seu *status* quanto um instrumento de reforço desse *status*. Ademais, na busca pelo convite para se juntar ao grupo, Pretória se engajou em uma campanha de *lobby* intensa junto aos países do BRIC em 2010, a ponto de funcionários de um deles a caracterizarem como ‘embaraçosa’, em sua tentativa de provar sua ‘BRIC-ability’. (ALDEN & SCHOEMAN, 2013, p. 115, *tradução nossa*⁷⁹).

78 No original, em inglês: “that global visibility hinges on a more independent international profile and that contributing solely to existing establishment-oriented institutions would relegate them to the status of junior partners in a framework created by others”.

79 No original, em inglês: “Yet it is in the BRICS as a political forum that South Africa finds its place. It shares the broad aspirations and objectives of these countries, and it uses international credentials still emanating and resonating from its transition from apartheid, and the perception of South Africa as the ‘natural’ or ‘obvious’ leader of the African continent, to justify its inclusion in the BRICS. Thus its BRICS membership becomes both proof of its status and an instrument for reinforcing this status. Indeed, in the buildup to South Africa’s invitation to join the grouping, Pretoria engaged in a most intensive lobbying campaign of BRIC countries in 2010, to the point where officials from one of these characterized it as ‘embarrassing’ in its quest to prove its ‘BRIC-ability’”.

Esse maior protagonismo e independência política da África do Sul também estavam associados a uma atuação regional importante, com a criação de mecanismos de integração econômica na África Austral, como a União Aduaneira da África Austral (SACU – *South African Custom Union*), a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD – *New Partnership for African Development*), além do protagonismo na União Africana, liderando a promoção do princípio da não-indiferença (em alternativa à não-interferência). A África do Sul participou de diversas operações de *peacekeeping* no continente e teve influência sobre várias crises políticas e securitárias regionais, como no Zimbábue e na guerra na região de Darfur envolvendo Sudão e Sudão do Sul (ALDEN & SCHOEMAN, 2015; SHUBIN, 2015, p. 173). O país adquiriu uma imagem positiva também pela superação da política do *apartheid* entre as décadas de 1980 e 1990 e pela aquisição de credenciais democráticas. A África do Sul demonstrou ter maior estabilidade institucional e política do que muitos países africanos após o fim da Guerra Fria.

Sendo assim, o país passou a ser considerado mediador e porta de entrada no continente africano para os atores extrarregionais. Consolidou-se como tal pelo ambiente mais estável e favorável para os negócios e pelas credenciais democráticas. Apesar disso, há resistências na região à tentativa do país de se colocar como representante dos interesses africanos e como porta de entrada dos BRICS na região. Em primeiro lugar, pela heterogeneidade dos mais de cinquenta países que fazem parte do continente e, em segundo lugar, pela desconfiança em relação às pretensões da África do Sul e dos BRICS na região. Há uma discussão acadêmica vasta sobre se os novos emergentes teriam mais oportunidades a oferecer do que os antigos parceiros ocidentais, ou se buscariam apenas o tradicional, ou seja, importar recursos naturais a baixo custo, sem promover o desenvolvimento local e sem propor soluções para os problemas

africanos⁸⁰. Ademais, a maior presença da China no continente vinha sendo apontada como um dos principais condicionantes da desindustrialização de diversos países da região. Também eram feitas críticas aos custos ambientais e humanos de algumas obras de infraestrutura construídas por empresas chinesas e brasileiras na África (TAYLOR, 2014). Por conseguinte, a ideia da África do Sul enquanto uma porta-voz dos africanos no BRICS e, por outro lado, uma porta de entrada dos BRICS no continente, é contestável, assim como é contestável, também, a liderança de cada um dos BRICS em suas regiões. Alden & Schoeman (2015) destacam que a liderança regional da África do Sul foi em grande parte um produto de uma demanda internacional por uma representação da África no cenário global, sobretudo em instituições internacionais (no G-20, por exemplo, o país é o representante africano no grupo). O país acabou sendo designado, de fora para dentro, “a liderança africana”, o que o pressionou a exercer uma maior influência regional, ainda que não tivesse capacidades materiais significativas para cumprir esse papel.

Fora de um pequeno número de Estados que fazem parte de seu entorno regional, a hegemonia sul-africana não é plena, nem em sua forma material, nem na demonstração da capacidade de liderança, mesmo em situações nas quais possui os meios disponíveis. Mas o principal elemento que inibe a política externa sul-africana é menos material, residindo mais nas características da sua designação como líder regional. *Em suma, essa designação é um produto das necessidades internacionais de representação africana no cenário global, juntamente de suas próprias ambições, ao invés de qualquer consenso regional sobre a liderança sul-africana e este fato se reflete tan-*

80 Para mais detalhes a respeito do debate sobre a presença dos BRICS na África e, mais especificamente, sobre o impacto econômico de sua inserção, ver: BOND, Patrick; GARCIA, Ana. *BRICS: an anti-capitalist critique*. London: Pluto Press, 2015; MERWE, Justin van der; BOND, Patrick; DODD, Nicole. *BRICS and Resistance in Africa: Contention, Assimilation and Co-optation*. Londres: Zed Books, 2019 e; VISENTINI, Paulo. *A África e as Potências Emergentes: Nova partilha ou cooperação Sul-Sul?* Porto Alegre: LEITURA XXI, 2013.

to em iniciativas lideradas pelo Norte, como o G20, quanto em iniciativas mais recentes do Sul, como o convite para ingressar no BRICS. As implicações disso para a capacidade da África do Sul de cumprir os requisitos básicos do poder hegemônico – fornecer bens públicos, como segurança ou exercer a gestão financeira do sistema – trazem consequências para sua própria posição, bem como para a posição do continente africano. Em particular, isso sugere que a competição com Estados secundários e terciários que buscam reconhecimento internacional provavelmente continuará a figurar na política intra-africana, conforme a África do Sul tenta afirmar sua autoridade na região. (ALDEN & SCHOEMAN, 2015, p. 241, grifos do autor, tradução nossa⁸¹).

Nesse sentido, houve mais um reconhecimento extrínseco do que a construção de um consenso regional entre os africanos sobre a liderança de Pretória. De qualquer forma, partiu dos sul-africanos a iniciativa de aderir ao arranjo e o aceite por parte dos BRICs foi baseado também em considerações estratégicas, políticas e econômicas, sendo a parceria firmada uma relação de benefício mútuo, como preza o grupo. Os ganhos imediatos apontados à época eram a maior representatividade e amplitude que o arranjo passaria a ter e a possibilidade de estabelecer uma ponte nas relações dos emergentes com o continente africano, identificando oportunidades e desafios.

81 No original, em inglês: “Outside of a small number of states that form part of its ‘near abroad’, South African hegemony is neither complete in its material form, nor has it demonstrated consistent ability to exercise leadership even where it has the means available. But the key feature that is inhibiting South African foreign policy is less a *material* one as such but rather resides in the realm of the structured characteristics of its designation as a regional leader. *In short, it is a product of international needs for African representation on the global stage, together with its own ambitions, rather than any regional consensus on South African leadership and this fact is reflected in Northern-led initiatives such as the G20, as well as more recent Southern initiatives such as the invitation to join BRICS.* The implications of this for South Africa’s ability to fulfil the basic requirements of hegemonic power – providing public goods such as security or exercising financial management of the system – are consequential for its own standing, as well as that of the African continent. In particular, this suggests that competition with secondary and tertiary claimant states seeking international recognition is likely to continue to feature in intra-African politics as South Africa attempts to assert its authority in the region”.

3.3. Ascensão da agenda securitária no BRICS

Os temas securitários, até 2010, estiveram presentes na agenda do grupo BRICS, mas foram pouco relevantes, sobretudo se comparados aos financeiros. Houve encontros entre altos funcionários responsáveis por assuntos de segurança dos BRICS, em abril de 2009 e em abril de 2010, mas as questões securitárias não ocuparam espaço importante nas duas primeiras cúpulas de líderes, em Ecaterimburgo e em Brasília. Nos comunicados-conjuntos finais, constaram posições em defesa de princípios diplomáticos tradicionais, como a solução negociada de conflitos, a não-interferência, o combate ao terrorismo e o papel proeminente da ONU e de seu Conselho de Segurança nas questões securitárias. Nos encontros entre chanceleres e entre líderes também se destacaram as críticas às intervenções militares unilaterais sob pretextos humanitários, levadas adiante com cada vez mais frequência pelos EUA e por países ocidentais no pós-Guerra Fria. Esse era um aspecto crítico sobretudo para a Rússia, que testemunhou tais intervenções acontecerem no seu entorno regional e em zonas tradicionalmente sob sua esfera de influência⁸².

Entretanto, essa temática não ganhou destaque nos encontros dos BRICS e o grupo evitou se manifestar em relação a crises securitárias até o fim de 2010⁸³, quando a irrupção da Primavera Árabe e a ocorrência de diversas insurreições e conflitos civis-militares no Norte da África e Oriente Médio fizeram o grupo se posicionar e dar maior atenção às dinâmicas geopolíticas. Já na Cúpula de Sanya, em abril de 2011, os líderes condenaram a intervenção militar na Líbia de forma unânime e destacaram a necessidade de uma solução mediada,

82 Não só as intervenções militares diretas, mas as chamadas “revoluções coloridas”, insurreições e mudanças de regime estimuladas por recursos e atores estrangeiros, vinham ampliando as desconfianças russas a respeito da interferência ocidental na soberania de Estados vizinhos, no Cáucaso, no Leste Europeu e no Oriente Médio (MONIZ BANDEIRA, 2015).

83 Nas cúpulas de Ecaterimburgo e de Brasília, houve menções apenas ao combate ao terrorismo e sobre a crise no Haiti (essa por conta do interesse do Brasil, que sediou a cúpula de Brasília, em 2010).

com diálogo entre as partes e através da ONU e da União Africana. Com exceção da África do Sul, os BRICS se abstiveram na votação da resolução no Conselho de Segurança que autorizou a intervenção, mas depois todos criticaram a implementação da operação, que envolveu ataques aéreos, mortes de civis e levou à mudança de regime na Líbia. Isso será apresentado com mais detalhes na seção 3.3.1.

Na esteira dos eventos da Primavera Árabe, também se ampliaram os conflitos civis na Síria, dando origem a novas demandas no Conselho de Segurança por imposição de sanções e intervenções no país. Os cinco BRICS, em 2011, estavam representados no Conselho de Segurança e, sendo assim, puderam ampliar o diálogo no nível securitário. A Rússia tentou articular posições comuns entre os BRICS em relação à Síria no Conselho de Segurança e em encontros das chancelarias em setembro e novembro deste ano (SALZMAN, 2019; DENISOV et al., 2019; UZIEL, OLIVEIRA & ROCHA, 2015). Havia um grande interesse da Rússia na Síria, pela sua proximidade geográfica, pela localização estratégica - como rota de passagem entre Oriente Médio e Mediterrâneo - e pela presença de uma antiga base naval russa no país, em Tartus⁸⁴ (MONIZ BANDEIRA, 2015). Em três ocasiões, em um período de seis meses, Rússia e China, como membros permanentes do Conselho de Segurança, vetaram resoluções propondo sanções e intervenção na Síria, contando com abstenções de Brasil, Índia e África do Sul em algumas votações. Os IBAS fizeram uma breve tentativa de mediar o conflito sírio, mas não chegaram a resultados concretos (ABDENUR, 2016). De qualquer forma, os conflitos securitários vieram a receber crescente atenção do grupo BRICS, que passou a se manifestar indo além de declarações vagas, em

84 Para mais informações sobre os interesses securitários e geopolíticos em jogo nos eventos da Primavera Árabe e sobre a disputa entre o Ocidente e a Rússia para influenciar nas crises e conflitos e redesenhar a rede de alinhamentos na região do Norte da África e Oriente Médio, ver: AMIN, Samir. *The Reawakening of the Arab World: challenge and change in the aftermath of the Arab Spring*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2016. Ver ainda: PRASHAD, Vijay. *Arab Spring, Libyan Winter*. Oakland/Edinburgh: AK Press, 2012 e BOENING, Astrid. *Arab Spring: Re-Balancing the Greater Euro-Mediterranean?* Nova Iorque: Springer, 2014.

defesa de princípios de segurança internacional, incluindo proposições de mecanismos específicos para resoluções de conflitos.

Apesar de encontrar mais pontos em comum nas questões econômicas e de desenvolvimento do que nas de segurança, a coalizão BRICS tem se posicionado frequentemente em relação a conflitos armados específicos, particularmente na Líbia e na Síria. No caso da guerra na Síria, as posições do BRICS são, a princípio, declarações vagas expressando o desejo de paz, mas com o tempo - mesmo que a coalizão em nenhum momento tenha sugerido um caminho concreto para resolver a crise - suas declarações oficiais vieram a incluir a defesa de mecanismos específicos que emergiram através da ONU ou por fora dessa arquitetura. (ABDENUR, 2016, p. 125, *tradução nossa*⁸⁵).

As chancelarias dos BRICS também passaram a discutir uma gama mais ampla de questões securitárias, ao longo de 2011, como atestam o comunicado conjunto e a cobertura de imprensa das reuniões entre chanceleres e vice-ministros dos BRICS em setembro e novembro desse ano. Além das crises na Síria e na Líbia, discutiu-se sobre as sanções econômicas ao Irã, pelo programa de enriquecimento de urânio no país, sobre o conflito árabe-israelense e sobre o conflito no Iêmen (BRICS, 2011b). A Cúpula de Nova Délhi, em março de 2012, confirmou essa elevação dos temas securitários na agenda do grupo, com a inclusão de vários parágrafos na declaração final fazendo referência à crise na Síria, à questão do Irã, ao conflito entre Israel e Palestina e até sobre a prolongada crise no Afeganistão

85 No original, em inglês: “Despite finding more common ground in economic and development issues than in security ones, the BRICS coalition has repeatedly positioned itself with respect to specific armed conflicts, particularly Libya and Syria. In the case of the Syrian war, the BRICS stances are at first vague statements expressing the wish for peace, but over time—even if the coalition has at no point suggested a concrete path to resolving the crisis—its official statements have come to include support for specific mechanisms that emerged either through the UN or outside of that architecture”.

(BRICS, 2012a). Se por um lado a ampliação da agenda securitária trouxe a oportunidade de acrescentar um caráter mais estratégico ao arranjo, a identificação de várias divergências dificultou o aprofundamento da concertação nessa arena. Em 2014, em meio à crise política e social na Ucrânia e a anexação da Crimeia pela Rússia, os demais BRICS adotaram uma postura de neutralidade nas organizações internacionais, recusaram-se a fazer parte das sanções econômicas ocidentais contra Moscou e atuaram para impedir a expulsão da Rússia do G-20. Apesar disto, os BRICS não apoiaram abertamente a posição russa e evitaram tratar do tema em encontros multilaterais, o que evidenciou mais uma vez os limites da coordenação do grupo no nível geopolítico e securitário.

3.3.1. Primavera Árabe e intervenção na Líbia

Em fevereiro de 2011, na esteira dos eventos envolvendo a chamada Primavera Árabe, vários protestos irromperam em Benghazi, no Leste da Líbia, dando origem a uma crise política e social no país, que posteriormente se transformou em um conflito civil. Ainda em fevereiro, a Liga dos Estados Árabes condenou o uso da força contra civis por parte do governo líbio e o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1.970, impondo sanções ao país e indicando o presidente Muamar Gaddafi para julgamento no Tribunal Penal Internacional (TPI ou, em inglês ICC, em referência à *International Criminal Court*). Até esse momento, os BRICs votaram a favor da resolução porque ela implicava apenas a imposição de sanções sobre o país – e não uma interferência direta. No final de fevereiro, formou-se um Conselho Nacional de Transição (CNT) na Líbia que, já no início de março, se autoproclamou a liderança legítima no país e solicitou auxílio da comunidade internacional para proteger a população civil. A França fora o primeiro país a reconhecer o CNT como autoridade de fato, embora o mesmo reconhecimento não fora concedido pela União

Africana (BROSIG, 2019).

Com o agravamento dos conflitos na Líbia, o Conselho de Cooperação do Golfo, a Organização para a Cooperação Islâmica e a Liga dos Estados Árabes fizeram um chamado pelo estabelecimento de uma zona de exclusão aérea no país. Diante disso, em 17 de março, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1.973, autorizando uma intervenção no país com base na doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P), alegando ser necessário proteger civis. Essa doutrina ganhou relevância na ONU e nas discussões sobre normas de segurança internacional nos anos 2000, patrocinada pelos EUA e pelos países ocidentais, que defendiam a necessidade de exceções ao tradicional princípio da soberania nos casos em que indivíduos dentro dos Estados tenham os seus direitos humanos ameaçados (GAROOD- GOWERS, 2013; STUENKEL, 2014). Essa nova doutrina obteve o reconhecimento formal do Conselho de Segurança da ONU em 2006, quando fora votada a Resolução 1.674, inserindo a proteção de civis como uma das possibilidades de uso da força mencionadas no capítulo 7 da carta da ONU. Os BRICS, porém, eram no geral críticos às intervenções baseadas na ideia de “soberania contingente”⁸⁶ para proteger cidadãos, percebendo-as, muitas vezes, como recursos para promover mudanças de regime (ABDENUR, 2016).

Sendo assim, em relação à Resolução 1.973, que autorizava o uso da força na Líbia, os BRICS (com exceção da África do Sul) se abstiveram, embora pouco tempo depois tenham feito críticas severas à forma como a intervenção foi levada adiante. Uma semana após o início da intervenção, os cinco (agora incluindo a África do Sul) passaram a alegar que a coalizão de Estados que interveio na Líbia extrapolou o mandato autorizado pelo Conselho de Segurança.

86 Para mais informações a respeito das perspectivas críticas sobre a Responsabilidade de Proteger, ver: ZIEGLER, Charles. Critical perspectives on the Responsibility to Protect: BRICS and beyond, *International Relations*, 30(3): 262-277, 2016.

Alegaram sobretudo que houve excesso nos bombardeios realizados contra posições do governo, que causaram mortes injustificadas de civis. Da mesma forma, a União Africana passou a clamar por um cessar-fogo e propôs um acordo que envolvesse negociação mediada no âmbito do Painel de Alto Nível para a Líbia. Se por um lado a abstenção (em vez de veto) dos BRICS à resolução do CSNU pôde ter sido interpretada como uma aquiescência desses países à doutrina da responsabilidade de proteger, por outro a abstenção simbolizou já um certo desconforto com relação a uma saída militar para a crise, coordenada pelo Ocidente. Como destacou o diplomata brasileiro Eduardo Uziel,

os BRICS, naquela ocasião, sem citar o agrupamento de modo explícito, manifestaram basicamente as mesmas preocupações, que não questionavam a gravidade da situação na Líbia, mas detinham-se sobre a pouca clareza do mandato contido na Resolução, as dificuldades que seriam inerentes à sua implementação e os possíveis precedentes para a atuação do Conselho de Segurança. (UZIEL, OLIVEIRA & ROCHA, 2015, p. 73-74).

Outro fator relevante, nesse caso, fora a menor relevância da Líbia para os países do agrupamento. Com exceção da China e da Rússia, que tinham grandes investimentos no país e maior proximidade diplomática com o regime de Assad, os demais BRICS não tinham um interesse mais substancial no conflito e não eram grandes parceiros políticos ou comerciais de Trípoli. No caso da Síria, a situação seria diferente, pois havia maior proximidade geográfica da Rússia no conflito e havia interesses imediatos em jogo no caso de uma intervenção no país (LASSEN, 2013).

Mesmo assim, a crise na Líbia e os seus desdobramentos acabaram tendo o efeito de aproximar os BRICS na crítica às intervenções sob pretextos humanitários e na desconfiança em relação ao

uso da doutrina da responsabilidade de proteger, o que motivou, nos meses seguintes, uma maior coordenação de posições do grupo no Conselho de Segurança. Sobretudo, a ideia comum de que intervenção na Líbia extrapolou os limites das resoluções aprovadas no Conselho de Segurança serviu de argumento, posteriormente, para os BRICS vetarem, ou se absterem, na votação de resoluções semelhantes no caso da Síria. Uziel, Oliveira & Rocha (2015) destacam que “o caso líbio se tornou peça central da articulação do agrupamento e contribuiu para direcionar as opções de voto no caso da Síria” (p. 74). Abdenur (2016) ressalta, no mesmo sentido, que “o resultado da intervenção na Líbia levou a uma maior convergência entre os países do BRICS em relação ao R2P, especificamente tornando-os mais relutantes em endossar a intervenção humanitária na Síria” (p. 113, *tradução nossa*⁸⁷). Malte Brosig (2019), por sua vez, argumenta que a crise na Líbia teve um papel fundacional na agenda de segurança do grupo, por estimular a crítica e a desconfiança comum em relação à intervenção e ao uso da força.

Apesar da posição em geral passiva do BRICS durante o conflito, isso não significa que os acontecimentos na Líbia não tenham deixado rastros no BRICS. Ao contrário, reforçaram a crença de que o agrupamento é muito necessário para superar o desequilíbrio generalizado em favor do Ocidente e evitar uma segunda Líbia. No final, a crise da Líbia foi um caso em que os BRICS tiveram, em média, interesse econômico moderado, capacidade material limitada para influenciar a resposta internacional à crise, mas foram confrontados com um desfecho desfavorável. Essa experiência deixou rastros. Na crise síria, podemos observar um endurecimento significativo de posições no que diz respeito ao uso da força e à intervenção. Em certo sentido, a experiência da Líbia estava aguçando as

87 No original, em inglês: “The outcome of the Libyan intervention prompted a greater convergence among the BRICS countries on R2P, specifically making them more reluctant to endorse humanitarian intervention in Syria”.

preocupações dos BRICS com a intervenção militar e constituiu uma experiência fundamental para o grupo. Certamente ajudou e reforçou a agenda do BRICS. (BROSIG, 2019, p. 89, *tradução nossa*⁸⁸).

Por outro lado, alguns autores destacam a falta de caráter propositivo do BRICS – enquanto agrupamento – e dos países BRICS, individualmente, em relação às crises securitárias e à doutrina da Responsabilidade de Proteger defendida pelo Ocidente. O fato de terem convergido nas críticas à intervenção na Líbia e à doutrina do R2P, de modo mais amplo, é apontada como evidência de um caráter mais *norm-blocker* (bloqueador de normas) do que *norm-entrepreneur* (empreendedor de normas) do agrupamento (ABDENUR, 2016). Como ressalta Laidi (2012), os BRICS usaram argumentos para bloquear qualquer ação em relação à Síria com base no “medo de cair em um ciclo como o da Líbia, o qual pareciam lamentar retrospectivamente não terem bloqueado” (p. 9). Nesse sentido, no caso da Síria, “simplesmente diziam não aos Estados ocidentais sem serem capazes de propor uma solução alternativa única” (p.9). Apesar do Brasil ter articulado a norma da Responsabilidade ao Proteger⁸⁹

88 No original, em inglês: “In spite of the generally rather passive position BRICS have taken during the conflict, this does not mean that the Libyan events left no traces on BRICS. To the opposite, it reinforced the belief that the grouping is much needed in order to overcome the pervasive imbalance in favor of the West and to prevent a second Libya. In the end, the Libyan crisis was a case in which BRICS had on average moderate economic interest, limited material capabilities to influence the international response to the crisis but were confronted with a dis-favorable outcome. This experience left traces. In the Syrian crisis we can observe a significant hardening of positions when it comes to the use of force and intervention. In a sense the Libyan experience was sharpening BRICS worries about military intervention and constitutes a foundational experience of the group. It certainly helped and reinforced the BRICS agenda”.

89 Segundo destacam Esteves & Herz (2020), a ideia de “responsabilidade ao proteger” permitiu à comunidade de política externa brasileira se “diferenciar tanto das potências ocidentais quanto das potências emergentes, como a China ou a Rússia” (p. 127). Isso porque tal posição “ênfaticizou a necessidade de uma ordem baseada em normas (como a maioria das potências ocidentais), mas também sublinhou a necessidade de um controle multilateral sobre o processo de implementação das decisões tomadas sob este quadro normativo (R2P)” (p. 127). Apesar de concordar com a Rússia e a China na contrariedade ao uso da força, a posição da comunidade de política externa brasileira não defendia uma ordem centrada na política de poder (power-based order). No original, em inglês: “The RWP proposal allowed the BFPC to distinguish itself both from Western powers and emerging powers such as China or Russia. Indeed, the stance enacted stressed the need for

(*Responsability while Protecting* – *RwP*) (ESTEVES & HERZ, 2020), não houve uma aderência e uma aceitação dos pares no Conselho de Segurança à ideia, com exceção da África do Sul. Como salientou o diplomata brasileiro Eduardo Uziel, a doutrina proposta pelo Brasil buscava estabelecer limites e responsabilidades às intervenções humanitárias, garantindo também mecanismos de supervisão sobre elas.

A proposta brasileira da Responsabilidade ao Proteger (sigla em inglês *RwP*) – refletindo a necessidade de adoção de medidas para redução dos riscos de abuso da norma da Responsabilidade de Proteger, como mecanismos de supervisão para sua interpretação e implementação, delimitando os princípios, parâmetros e procedimentos que restringem o uso da força – não repercutiu fortemente entre os demais BRICS, sendo a África do Sul o único país a se pronunciar oficialmente em apoio à ideia, enquanto o posicionamento contrário a intervenções foi evidente da parte de Rússia e China. (UZIEL, OLIVEIRA & ROCHA, 2015, p. 74).

Independentemente de não articularem no nível normativo uma proposta específica frente ao conflito líbio, os BRICS passaram a convergir cada vez mais em torno de princípios que invocavam o tradicional respeito à soberania, à integridade territorial e à solução mediada de conflitos. Esses princípios já eram destacados em alguns comunicados anteriores emitidos pelo agrupamento, mas ganharam maior relevância e passaram a ser mais bem delimitados em relação a casos específicos de crises securitárias. Na Cúpula de Sanya, na China, ocorrida em 15 de abril, semanas após a intervenção na Líbia, além de manifestar o repúdio à intervenção e ao uso da força no

a norm-based order (as most of Western powers) but also underlined the need for a multilateral control upon the process of implementation of decisions taken under this normative framework (regulated R2P). At the same time, while with China and Russia the BFPC was against the use of force, against its partners in the BRICS, the BFPC repealed the idea of a power-based order”.

país, propuseram uma saída ao conflito que passasse pela ONU e por organismos regionais de solução de crises, como o Painel de Alto Nível da União Africana. A declaração final da Cúpula de Sanya marcou a primeira vez em que o arranjo fez menções a regiões afetadas por crises e a primeira tentativa de coordenar posições em um conflito específico (ABDENUR, 2017). O comunicado referiu-se explicitamente ao interesse em trabalhar em conjunto e facilitar a coordenação no âmbito do Conselho de Segurança da ONU.

8. Destacamos que a presença simultânea dos cinco países do BRICS no Conselho de Segurança durante o ano de 2011 oferece valiosa oportunidade de se trabalhar de forma conjunta e estreita sobre questões de paz e segurança, com vistas a reforçar as abordagens multilaterais e a facilitar futura coordenação sobre temas da agenda do Conselho de Segurança da ONU. Manifestamos nossa profunda preocupação com a turbulência no Oriente Médio, no Norte e no Oeste da África e desejamos sinceramente que os países afetados alcancem paz, estabilidade, prosperidade e progresso e que recuperem sua posição e sua dignidade no mundo de acordo com as legítimas aspirações de seus povos. Compartilhamos o princípio de que o uso da força deve ser evitado. Afirmamos que a independência, a soberania, a unidade e a integridade territorial de cada nação devem ser respeitadas.

9. Desejamos dar continuidade a nossa cooperação no Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a questão na Líbia. Concordamos que todas as partes devem resolver suas divergências por meios pacíficos e pelo diálogo com a ONU e organizações regionais competentes desempenhando os papéis que lhes cabem. Expressamos igualmente apoio ao Painel de Alto Nível da União Africana sobre a Líbia. (BRICS, 2011a, s/p., *tradução nossa*⁹⁰).

90 No original, em inglês: “(9) We underscore that the concurrent presence of all five BRICS countries in the Security Council during the year of 2011 is a valuable opportunity to work closely together on issues of peace and security, to strengthen multilateral approaches and to facilitate future co-

De fato, embora o padrão de votação dos cinco não tenha sido idêntico em diversas votações no Conselho de Segurança, houve uma certa articulação, sobretudo no sentido de evitar uma espiral de intervenções em países afetados por agitações sociais, protestos e crises, no âmbito da Primavera Árabe. O caso líbio teve o efeito de alerta para os países do BRICS, que tiveram um comportamento mais cauteloso em relação à Síria. A atuação dos cinco países no Conselho de Segurança será apresentada em mais detalhes na seção 3.3.3.

Com relação aos desdobramentos finais do conflito líbio, na metade de abril, os EUA, a França e o Reino Unido anunciaram que iriam manter os bombardeios até que o presidente Muamar Gaddafi fosse removido do poder. Com o aumento das críticas na comunidade internacional em relação aos excessos da operação coordenada via OTAN, foram feitas tentativas de mediar os conflitos entre governo, oposição e o Conselho Nacional de Transição. Em 30 de maio, o presidente sul-africano Jacob Zuma encontrou Gaddafi em Trípoli. A África do Sul, criticada por ter votado a favor da resolução 1.973 (na qual os demais BRICS se abstiveram) do Conselho de Segurança, passou a articular uma solução através da União Africana que, entretanto, não rendeu bons resultados (NIEUWKERK, 2014). Em junho, o Tribunal Penal Internacional emitiu um mandado de prisão para Muamar Gaddafi, em agosto as forças rebeldes tomaram Trípoli e já em outubro Gaddafi fora morto e a operação da OTAN encerrada. Um mês antes, o Conselho Nacional de Transição fora reconhecido oficialmente como autoridade legítima pela ONU.

ordination on issues under UN Security Council consideration. We are deeply concerned with the turbulence in the Middle East, the North African and West African regions and sincerely wish that the countries affected achieve peace, stability, prosperity and progress and enjoy their due standing and dignity in the world according to legitimate aspirations of their peoples. We share the principle that the use of force should be avoided. We maintain that the independence, sovereignty, unity and territorial integrity of each nation should be respected. (10) We wish to continue our cooperation in the UN Security Council on Libya. We are of the view that all the parties should resolve their differences through peaceful means and dialogue in which the UN and regional organizations should as appropriate play their role. We also express support for the African Union High-Level Panel Initiative on Libya”.

Como já mencionado, o caso líbio marcou o início de uma maior articulação dos BRICS na área de segurança e uma elevação dessa temática na agenda do grupo. O reforço e a invocação do princípio de soberania somaram-se a uma maior crítica tanto à política de sanções quanto às intervenções invocando princípios liberais⁹¹ (NURUZZAMAN, 2020). Essa maior coordenação fora parte tanto de um estímulo externo e sistêmico, que motivou a reação do agrupamento, como de uma articulação diplomática no sentido de identificar críticas e oposições comuns, além de afinidades de princípios e propostas conjuntas. O que mais se destacou na questão líbia foi a oposição dos BRICS à atuação de atores extrabloco, neste caso a coalizão liderada pela OTAN contra o país. No nível propositivo, por sua vez, destacou-se na Cúpula de Sanya que os membros desejavam uma solução negociada e mediada pela ONU ou pela União Africana. As tratativas na área de segurança, ainda que embrionárias, entre os BRICS, foram relevantes para moldar as expectativas e ensinar maior coordenação no caso da crise síria, que se ampliou no segundo semestre de 2011.

3.3.2. Os anos iniciais da crise na Síria

Protestos contra o governo sírio, iniciados em março de 2011, na esteira da Primavera Árabe, iriam levar a um conflito civil de longa duração e grandes proporções, envolvendo distintos tipos de atores locais, regionais e globais⁹². A crise na Síria passou a envolver inte-

91 Embora intelectuais liberais e autores como Ikenberry (2011) defendam frequentemente que a ordem liberal é uma *rules-based order*, baseada em consensos (PARMAR, 2018), os BRICS tiveram maior inclinação a enxergá-la como instrumento hegemônico assentado na coerção (NURUZZAMAN, 2020).

92 Não só o caso específico do conflito sírio, mas as várias insurreições, protestos e crises vinculados à chamada Primavera Árabe são vistos por diversos autores como tendo influências e implicações domésticas, regionais e internacionais. Diversos atores internacionais colaboraram com movimentos políticos e grupos de oposição através da oferta de recursos, treinamento e (em alguns casos) armas. Da mesma forma, os confrontos acabaram tendo efeitos sociais, econômicos e políticos sobre outras regiões, como por exemplo a crise migratória de cidadãos árabes para a Europa. Para mais pormenores sobre o vínculo entre as dimensões sociais e políticas domésticas com as

resses das grandes potências e uma complexa disputa por poder e influência na região do Oriente Médio. Os BRICS passaram a cumprir papel fundamental no conflito, tanto pela atuação através de mecanismos institucionais voltados à segurança global, como o Conselho de Segurança da ONU, quanto pela atuação mais direta de um dos seus membros, a Rússia, no desenrolar do confronto. Como já destacado na seção anterior, os cinco BRICS estavam representados no Conselho de Segurança no ano de 2011 e, em 2012, Índia e África do Sul ainda permaneceriam como membros temporários. Embora os padrões de votação nesse órgão não fossem idênticos entre os cinco países, verificou-se uma convergência significativa em 2011 no sentido de evitar uma escalada de sanções contra o governo sírio que viesse a desestabilizar o país no nível interno e, mais ainda, no sentido de considerar o governo de Bashar Al-Assad – mesmo sendo acusado de violação de direitos humanos e uso abusivo da força contra grupos opositores – como uma parte legítima nas negociações entre as forças políticas em conflito. Ao longo do ano de 2012, porém, uma convergência relativa entre os BRICS deu lugar a uma cisão crescente de posições entre Rússia e China, de um lado, e os IBAS, de outro, refletindo a diferença de capacidades e de interesses diretos no conflito.

A crise no país teve início em 15 de março de 2011, quando protestos irromperam na cidade de Deraa, no sul do país. Os protestos pacíficos se transformaram aos poucos em uma guerra civil quando grupos desertores do exército criaram movimentos de oposição e, tempos depois, grupos terroristas passaram a se infiltrar no país (AMIN, 2016). A situação fora gradativamente se deteriorando, ao longo do primeiro semestre desse ano, embora as atenções internacionais estivessem concentradas no conflito da Líbia. A primei-

dinâmicas de política externa da Primavera Árabe, ver: SAIKAL, Amin; ACHARYA, Amitav. *Democracy and Reform in the Middle East and Asia: social protest and authoritarian rule after the Arab Spring*. Londres: I.B. Tauris, 2014. Ver ainda: MASON, Robert. *The International Politics of the Arab Spring: Popular Unrest and Foreign Policy*. Nova Iorque: Palgrave, 2014.

ra reação internacional no âmbito do Conselho de Segurança fora a emissão de um comunicado, da parte da presidência indiana, em agosto, adotado de forma unânime, condenando a violência na Síria, solicitando o fim das hostilidades e o respeito à soberania do país. O texto ressaltava que a “única solução para a crise atual na Síria [se-ria] através de um processo político inclusivo e liderado pela Síria, com o objetivo de responder às aspirações e preocupação legítimas da população” (CSNU, 2011a).

Ainda em agosto, foram feitas tentativas de mediação através de uma delegação do grupo IBAS, enviada para Damasco, sem resultados significativos para além de um compromisso do governo sírio com reformas políticas que pudessem amenizar as tensões no país (LASSEN, 2013; BROSIG, 2019). Essa postura de diálogo com o governo sírio contrastava com a posição dos países ocidentais e de boa parte dos países árabes, que defendiam a saída de Assad para que a situação pudesse se resolver. Os BRICS, em geral, portanto, passaram a invocar o argumento de que, diferentemente do caso da Líbia, o governo da Síria demonstrava interesse em se engajar em diálogo e em buscar reformas eleitorais (LAIDI, 2012). Outro argumento invocado pelo agrupamento BRICS era o temor de que, mesmo a mera imposição de sanções, fosse iniciar um ciclo de caos social, econômico e político no país, levando posteriormente a uma intervenção militar direta com a finalidade de *regime-change*, como ocorrera com a Líbia e com outros países alvos das ditas intervenções humanitárias. Nesse sentido, o arranjo BRICS já estava mais bem articulado, no segundo semestre de 2011, para evitar ser levado na esteira dos interesses ocidentais de instalar governos títeres e favoráveis ao Ocidente no Norte da África e Oriente Médio (MONIZ BANDEIRA, 2015).

Em setembro de 2011, em um encontro dos chanceleres dos BRICS, sob coordenação da Rússia, às margens da Assembleia Geral da ONU, os membros discutiram a crise síria e se propuseram a articular posições comuns no Conselho de Segurança sobre o conflito

(RÚSSIA, 2011). O grupo registrou contrariedade com a imposição de sanções contra Damasco, argumentando que “uma escalada de sanções [...] iria instigar a oposição a intensificar o confronto com as autoridades constituídas” e que isso “só agravaria ainda mais a situação, colocando a paz e a segurança regionais em risco” (RÚSSIA, 2011, s/p., *tradução nossa*⁹³). Nessa época, se discutia no Conselho de Segurança a proposta de uma resolução aos moldes da Res. 1.970, que impôs sanções ao governo líbio e abriu caminho para a intervenção direta no país pouco tempo depois. O ministro russo Sergei Lavrov ressaltou ainda a urgência do governo sírio em levar adiante as reformas anunciadas, de modo que a população pudesse perceber seus benefícios e retomar uma relação de respeito mútuo com as autoridades. Debateu-se nessa ocasião também a situação na Líbia. A diplomacia russa argumentou que a autoridade responsável por conduzir a situação pós-conflito no país deveria ser o Conselho de Segurança e que os BRICS deveriam extrair lições da crise na Líbia, sobretudo em relação aos riscos de não se estabelecerem limites e delimitações claras na política de sanções.

A reunião também discutiu a situação na Líbia. Na visão da Rússia, o Conselho de Segurança da ONU, responsável por questões securitárias, deveria ser o principal tomador de decisões na delimitação dos parâmetros de organização pós-conflito no país. Ao mesmo tempo, o ministro russo mencionou que os países do BRICS devem extrair lições da crise na Líbia. É importante insistir firmemente no papel central do Conselho de Segurança da ONU em questões de paz e segurança internacional. A fim de evitar abusos e violações das resoluções sobre sanções aprovadas no Conselho de Segurança, deve-se delimitar de maneira mais adequada a natureza das sanções, as condições para sua imposição, os alvos da

93 No original, em inglês: “They noted that an escalation of sanctions against Damascus would provoke opposition to ratchet up confrontation with the authorities. And this would only aggravate the situation even more and put regional peace and security in jeopardy”.

pressão e as condições para a sua ampliação. (RÚSSIA, 2011, s/p., *tradução nossa*⁹⁴).

Um mês após esse encontro, foi colocada em apreciação a primeira resolução sobre a Síria no Conselho de Segurança. Essa resolução, patrocinada pelo Ocidente, “demandava o fim da violência no país e solicitava que as partes abandonassem o extremismo e o recurso à força”, além de ressaltar a necessidade de garantir a soberania e a integridade territorial da Síria (CSNU, 2011b). A resolução destacava, porém, que o governo não havia levado adiante as reformas com as quais se comprometera, “atribuía ao governo a responsabilidade principal de deter a violência” e finalizava “exigindo o cumprimento da resolução sob o risco da aplicação de sanções de acordo com o artigo 41 da Carta da ONU” (BROSIG, 2019, p. 98, *tradução nossa*⁹⁵). Dessa vez, diferentemente do que ocorrera no caso da Líbia, Rússia e China vetaram a resolução e Índia, Brasil e África do Sul se abstiveram, o que implicou a rejeição da proposta. Mesmo que os IBAS tenham se absterido, em lugar de vetar, verificou-se um forte grau de coesão entre o BRICS, referida nas próprias declarações dos membros depois de feito o voto. Como detalha um diplomata brasileiro:

As explicações de voto, sobretudo a russa, deixam claro ter havido uma articulação entre os BRICS sobre a substância do projeto e haver um atrito no Conselho de Segurança sobre

94 No original, em inglês: “The meeting also discussed the situation in Libya. In Russia’s view, the main decision maker in devising the parameters for post-conflict settlement in the country must be the UN Security Council, responsible for security matters. At the same time, the Russian Minister said that the BRICS countries should learn lessons from the Libyan crisis. It is important to firmly insist on the central role for the UN Security Council in questions of international peace and security. In order to avoid further abuse of sanctions resolutions of the Security Council, complete clarity ought to be sought in such matters as the nature of the sanctions and conditions for their imposition, the targets of sanctions pressure and the conditions for lifting the sanctions”.

95 No original, em inglês: “The draft resolution places the prime responsibility to halt violence on the government. It closes by demanding compliance with the resolution or risking the application of sanctions according to article 41 of the UN Charter”.

como melhor conduzir a reação internacional ante a guerra civil na Síria – o que era lido pelos BRICS à luz da experiência da Líbia, que os tinha desapontado. Em particular para Brasil, Índia e África do Sul, as lições da Resolução 1973 (2011) parecem ter pesado particularmente para levantar sérias dúvidas sobre como seria levado a cabo o mandato contido no projeto, em face de um conflito ainda mais complexo. Tratou-se do caso por excelência em que a colaboração entre os cinco BRICS foi explicitada no voto (ainda que de modo não inteiramente coincidente) e mencionada nas explicações. No entanto, não ficou claro o limite dessa interação entre os cinco países, ainda que a articulação tenha gerado satisfação em alguns e desconfiança em outros. (UZIEL, OLIVEIRA & ROCHA, 2015, p. 75).

Mesmo tendo havido certa coordenação entre os BRICS, cada país argumentou de maneira individual na votação sobre a resolução. O representante russo destacou não concordar com o tom unilateral e acusatório contra Damasco do texto apresentado ao Conselho de Segurança. Afirmou ainda ser inaceitável a ameaça de um ultimato e de sanções contra autoridades sírias. Os chineses também firmaram seu argumento na crítica às sanções, consideradas por eles contraproducentes, por estimularem a animosidade entre os grupos opositores e o governo. Tanto a Rússia como a China também invocaram a ideia de que o texto da resolução deixava margem para interpretações equivocadas, que poderiam levar a uma intervenção contra o governo Assad. Esses temores eram reflexo, sobretudo, da experiência vivenciada com as resoluções 1.970 e 1.973 contra a Líbia que, na visão russa e chinesa, acabaram sendo invocadas para mobilizar uma grande operação de guerra da OTAN contra um Estado soberano. A Índia argumentou ser a favor de negociações multilaterais pacíficas e solicitou mais tempo para que o governo Assad pudessem implementar as reformas prometidas. Mesmo tendo se absterido, a diplomacia indiana não deixou de destacar que a “resolução pa-

recia muito parcial (“*too one-sided*”) porque não condenava explicitamente a violência da oposição” (BROSIG, 2019, p. 99). A África do Sul argumentou que esperava uma solução “holística” que levasse em conta, de forma igualitária, os anseios do governo e da oposição.

Em novembro de 2011, ocorreu um novo encontro entre as chancelarias dos BRICS, em Moscou, sob convite da Rússia, para discutir as crises no Oriente Médio e no Norte da África, especialmente a crise na Síria. Nesse mês, a Síria havia sido expulsa da Liga Árabe e, já no mês seguinte, a situação se deterioraria com o primeiro ataque de larga escala ao país por parte do braço da Al-Qaeda, o grupo Al-Nur-sa. A reunião dos vice-ministros de Relações Exteriores dos BRICS em Moscou ensejou a emissão de um comunicado conjunto destacando posições comuns sobre os eventos da chamada “Primavera Árabe”. O grupo afirmou respeitar as aspirações dos povos da região por direitos sociais e políticos, defendendo, porém, que as respostas a esses eventos fossem dadas em conformidade com o direito internacional e somente por meios pacíficos, através do estabelecimento, em cada país, de “amplo diálogo nacional com o devido respeito à independência, à integridade territorial e à soberania” (BRICS, 2011b, s/p.). Enfatizaram a rejeição à violência como meio para consecução de objetivos políticos e defenderam o respeito integral aos direitos humanos, de todas as partes, sobretudo dos civis desarmados. Ainda, o comunicado destacou o papel do Conselho de Segurança da ONU enquanto instância primária de manutenção da paz e da segurança internacional (BRICS, 2011b). Esse aspecto era especialmente relevante pois os EUA e alguns de seus aliados ocidentais, no pós-Guerra Fria, em diversas situações, atuaram desrespeitando decisões do Conselho de Segurança ou, mesmo quando havia autorização desse órgão, atuaram extrapolando o que era delimitado nas suas resoluções.

Especificamente com relação à Síria, o comunicado-conjunto dos BRICS de novembro de 2011 destacou que a única maneira acei-

tável de resolução do conflito seria através de negociações pacíficas com a participação de todos os atores envolvidos e conforme previsto pela iniciativa da Liga Árabe, “levando em conta as aspirações legítimas de todos os sírios” (BRICS, 2011b, s/p.). Ainda, o documento afirmava que qualquer interferência internacional nos assuntos sírios em desacordo com a carta da ONU deveria ser descartada e relembrou os acontecimentos na Líbia que, segundo as chancelarias dos BRICS, requeria “um exame metódico para verificar se as ações tomadas estavam em conformidade com os dispositivos das resoluções do Conselho de Segurança da ONU pertinentes” (BRICS, 2011b, s/p.). Como as consequências do conflito ainda eram presentes e a transição política esbarrava em algumas dificuldades, o comunicado-conjunto do BRICS ressaltou o apoio às aspirações democráticas da população líbia, defendendo um diálogo político nacional abrangente, com a participação de todos os segmentos e reforçou a importância da atuação da ONU e de seu Conselho de Segurança nos esforços de reconstrução pós-conflito. Especificamente, mencionou-se o estabelecimento da missão das Nações Unidas responsável por auxiliar no processo de transição política no país. Destacou-se também os esforços da União Africana para auxiliar na reconstrução pós-guerra civil e a disposição dos BRICS em contribuir também nesse sentido. Por fim, a ocasião também foi utilizada para discutir outros temas da agenda de segurança no Oriente Médio que até então não haviam sido debatidos entre os BRICS, como a questão árabe-israelense e a situação da Palestina, o conflito no Iêmen e o regime de sanções ao Irã (BRICS, 2011b, s/p.). Essas questões serão tratadas na seção 3.3.3. Importante pontuar agora, porém, o quanto os eventos na Líbia e na Síria acabaram estimulando o grupo a debater uma gama mais ampla de temas securitários.

Nos meses seguintes, a gravidade do conflito na Síria ensejou a proposta de mais duas resoluções no Conselho de Segurança. Em fevereiro de 2012, uma nova resolução apresentada no órgão continha

atualizações em relação àquela emitida em outubro do ano anterior, levando em conta sobretudo as críticas feitas pelos membros dos BRICS. Dessa vez, não havia referência nenhuma a possíveis sanções e negou-se qualquer possibilidade de “aplicação militar de acordo com o capítulo VII da Carta da ONU” (CSNU, 2012, s/p.). Os redatores também buscaram equilibrar melhor a referência à atuação das partes envolvidas, frisando “que todas as partes na Síria, inclusive grupos armados, parem imediatamente com toda a violência” (CSNU, 2012, s/p.). Destacou-se também o apoio a um plano de transição apresentado pela Liga de Estados Árabes que propunha que Assad renunciasse a seu mandato em favor do vice e começasse a construir um governo de unidade. Considerando as mudanças no teor desta resolução, com maior equilíbrio e referência a uma solução mediada, Índia e África do Sul⁹⁶ votaram a favor da proposta. Rússia e China, porém, mais uma vez, vetaram, argumentando que a resolução era unilateral, tendenciosa e deixava Assad em desvantagem. Nesse momento, os BRICS se dividiram e difundiu-se a percepção de que Rússia e China estavam mais interessadas em manter Assad no poder do que promover a negociação e a transição no país (LASSEN, 2013). Confirmando ainda mais essa cisão, os IBAS votaram a favor de uma resolução semelhante àquela na Assembleia Geral da ONU em 21 de fevereiro, divergindo de Rússia e China, que votaram contra. Nesta ocasião, a Resolução fora adotada na Assembleia Geral com 137 votos a favor. Como destaca Brosig (2019), “os países do IBAS estavam favorecendo uma resposta à crise que era menos baseada na política de poder e mais integrada à diplomacia da resolução de conflitos regional e multilateral” (p. 101). Começou a questionar-se, desde que os temas de segurança passaram a ser mais debatidos entre o grupo, o quanto o BRICS poderia estar sendo utilizado como forma de inse-

96 Nessa época, o Brasil já não era mais membro temporário do Conselho de Segurança da ONU. Enquanto o mandato brasileiro ocorreu no biênio 2010-2011, participação indiana e sul-africana fora no biênio 2011-2012.

rir os IBAS na órbita da Rússia e da China nas questões securitárias e de governança global (COOPER & THAKUR, 2014).

Mesmo com tais divergências, na Cúpula de Nova Délhi dos BRICS, em março de 2012, discutiu-se a crise da Síria e fora inserido um parágrafo sobre a questão no comunicado final do encontro. O mínimo denominador comum obtido pelo grupo fora no sentido de solicitar um fim imediato da disputa e um processo de paz liderado pela Síria. Concordaram que iniciativas da ONU e da Liga de Estados Árabes eram bem-vindas na solução do conflito. O comunicado, porém, não mencionou nenhuma crítica ao uso da força por parte do governo sírio e não apresentou nenhuma posição sobre a imposição de sanções ao país. Nesse sentido, se por um lado a menção à Liga dos Estados Árabes, que tinha uma posição crítica contra Assad, ia ao encontro dos interesses dos IBAS, que enfatizavam a importância de soluções desenvolvidas por grupos regionais e mecanismos multilaterais, por outro lado a omissão de críticas em relação ao governo Assad e a ausência de menções à imposição de sanções agradava a Rússia e a China (BROSIG, 2019).

21. Manifestamos nossa profunda preocupação com a atual situação na Síria e apelamos pelo fim imediato de toda violência e violações de direitos humanos naquele país. O interesse de todos seria mais bem atendido mediante o tratamento da crise por meios pacíficos que encorajem amplos diálogos nacionais, refletindo as legítimas aspirações de todos os setores da sociedade síria e o respeito à independência, à integridade territorial e à soberania da Síria. Nosso objetivo é facilitar um processo político inclusivo conduzido pelos sírios, e acolhemos positivamente os esforços das Nações Unidas e da Liga Árabe nesse sentido. Incentivamos o governo sírio e todos os setores da sociedade síria a demonstrar disposição política para iniciar tal processo, o único capaz de criar um novo ambiente para a paz. Acolhemos positivamente a nomeação do Sr. Kofi Annan como Enviado Especial para a crise da Síria, bem como

o progresso em curso na busca de uma solução política para a crise. (BRICS, 2012^a, s/p., *tradução nossa*⁹⁷).

A menção feita na Declaração de Délhi sobre a nomeação de Kofi Annan como Enviado Especial para a Síria estava vinculada às ações do Conselho de Segurança, nesse contexto, no sentido de criar mecanismos especiais e paliativos das Nações Unidas para garantir uma minimização de danos no conflito sírio. Em abril, foram aprovadas duas resoluções (2.042 e 2.043) estabelecendo uma missão especial da ONU na Síria, sem caráter militar, com a intenção de monitorar o cessar-fogo acordado pelo Enviado Especial. Em julho, porém, uma nova resolução no CSNU fora vetada por China e Rússia, recebendo a aprovação da Índia e a abstenção da África do Sul. Essa resolução retomava a ameaça de sanções contra a Síria se o governo continuasse usando da força contra a oposição. Nesse mesmo mês, o governo Obama havia manifestado unilateralmente o estabelecimento de uma *red-line* (linha vermelha) para a intervenção dos EUA no país: caso o governo sírio usasse armas químicas contra a população, Washington iria intervir⁹⁸. O argumento usado pelos autores da resolução apresentada em julho de 2012, principalmente países ocidentais, era de que, uma vez estando estabelecida a missão da ONU no país, não haveria qualquer justificativa para o recurso à força por parte do governo, o qual deveria ser punido caso ocorresse algo nes-

97 No original, em inglês: “We express our deep concern at the current situation in Syria and call for an immediate end to all violence and violations of human rights in that country. Global interests would best be served by dealing with the crisis through peaceful means that encourage broad national dialogues that reflect the legitimate aspirations of all sections of Syrian society and respect Syrian independence, territorial integrity and sovereignty. Our objective is to facilitate a Syrian-led inclusive political process, and we welcome the joint efforts of the United Nations and the Arab League to this end. We encourage the Syrian government and all sections of Syrian society to demonstrate the political will to initiate such a process, which alone can create a new environment for peace. We welcome the appointment of Mr. Kofi Annan as the Joint Special Envoy on the Syrian crisis and the progress made so far, and support him in continuing to play a constructive role in bringing about the political resolution of the crisis”.

98 Sobre a atuação dos EUA e da União Europeia nas crises da Líbia e da Síria, em comparação com a atuação dos BRICS, ver: LASSEN, Christina. *A Changing Regional Order: The Arab uprisings, the West and the BRICS*. International Affairs and Arab Uprisings, Working Paper Series 18 | September 2013.

se sentido. Rússia e China argumentaram que, novamente, vincular ações do governo Assad à possibilidade de imposição de sanções seria retomar a mesma lógica que resultara, segundo eles, no caso da Líbia, em mais conflitos sociais e mudança de regime, favorecendo um lado apenas. O único ponto de concordância no Conselho de Segurança fora, nesse contexto, a extensão do mandato especial das Nações Unidas na Síria, aprovado em uma resolução técnica dias depois.

As divergências com a Índia, porém, nessa época, ampliaram o entendimento de que, nos assuntos securitários, haveria dificuldade de os BRICS atuarem em conjunto ou mesmo aprofundarem uma agenda comum. Como destacaram Cooper & Thakur (2014, p. 272, *tradução nossa*⁹⁹), “na votação crucial do projeto de resolução do Conselho de Segurança sobre a Síria, em julho de 2012, refletindo sua identidade como uma economia aberta e uma democracia plural, a Índia ficou do lado do Ocidente, enquanto a China e a Rússia aplicaram um duplo veto”. Da mesma forma, o Brasil, sob o chanceler Antônio Patriota e sob a presidência de Dilma Rousseff, havia feito um ajuste no posicionamento externo do país após a atuação criticada de Celso Amorim na negociação, junto à Turquia, de um acordo com o Irã, em 2010. Como ressalta Laïdi (2012), Rousseff buscou focar em temas regionais e evitar uma superexposição em regiões onde os interesses do Brasil não estivessem em jogo diretamente. Em declarações à época, o ministro Patriota mencionava mais a afinidade do Brasil com os IBAS e a iniciativa desse grupo na tentativa de negociação com Assad, em agosto de 2011, do que os debates com os BRICS nessa arena, desde então (LAIDI, 2012, p. 11-12). Mesmo assim, não se pode negar o estabelecimento de um mínimo denominador comum do BRICS, nesse período, no sentido

99 No original, em inglês: “In the crucial vote on a draft security council resolution on Syria in July 2012, reflecting its identity as an open economy and plural democracy, India sided with the west, while china and Russia cast a double veto”.

de defesa da soberania e da não-intervenção, da oposição em geral às políticas de sanções do Ocidente como um primeiro passo para “*regime change*” (COOPER & THAKUR, 2014, 272) e da capacidade de barrar a expansão da OTAN sobre regiões periféricas ou regiões próximas aos países membros, via intervenção militar, sob o argumento de defesa dos direitos humanos, democracia e livre-comércio (LASSEN, 2013).

Em suma, a questão síria demonstrou a capacidade de articular e vetar do BRICS, mas com o passar do tempo dividiu China e Rússia dos IBAS, já que os primeiros passaram a demonstrar uma postura mais rígida em relação ao conflito, vinculada aos interesses políticos na manutenção de Assad e, no caso da Rússia, interesses diretos e estratégicos no país. Enquanto isso, os IBAS, muito em função também da maior distância do conflito, passaram a favorecer soluções multilaterais ou lideradas por organizações regionais. Esse é mais um exemplo do quanto a distribuição de poder importa na dinâmica do grupo BRICS, influenciando a delimitação de agendas e posições. De qualquer maneira, o caráter flexível e dinâmico do arranjo permitiu a discordância sem comprometer o conjunto dos propósitos por trás da aproximação entre os países. As discordâncias maiores na área de segurança, embora tenham dificultado um maior aprofundamento da coordenação nessa arena, não impediram que o tema fosse trabalhado nos anos seguintes e que diversos pontos de convergência fossem identificados. Importa notar também, mais uma vez, o peso da Rússia e a influência dos elementos sistêmicos sobre a trajetória do arranjo, moldando suas agendas, estratégias e formas de atuação.

Tabela 2 – Votações dos BRICS sobre a Síria no Conselho de Segurança (2011-2012)

	Veto	Abstenção	Aprovação
Resolução de Outubro de 2011 condenando o governo sírio e sugerindo a aplicação de sanções	Rússia China	Índia Brasil África do Sul	
Resolução de Fevereiro de 2012, amenizando o teor da resolução anterior, removendo menções à possibilidade de sanções e à intervenção direta no conflito e propondo seguir o plano de paz da Liga dos Estados Árabes	Rússia China		Índia África do Sul
Resolução 2.042 de Abril de 2012 a respeito da Missão Especial da ONU na Síria			Rússia China Índia África do Sul
Resolução 2.043 de Abril de 2012 a respeito da Missão Especial da ONU na Síria			Rússia China Índia África do Sul
Resolução de Julho de 2012 estabelecendo novamente possibilidade de sanções ao governo sírio caso violasse as tratativas de paz da missão da ONU e no contexto do estabelecimento da <i>red-line</i> sobre armas químicas do governo Obama	Rússia China	África do Sul	Índia

Fonte: elaboração própria (2021), com base em dados do CSNU (2012; 2011).

3.3.3. Os cinco BRICS no Conselho de Segurança em 2011

Além da tentativa de articulação e atuação conjunta em instituições econômicas, como o G-20, o FMI e o Banco Mundial, os BRICS também ampliaram a coordenação entre si, com troca de informações e diálogo, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde os cinco países estiveram representados no ano de 2011. A participação concomitante dos países no órgão permitiu uma maior articulação em temas securitários, que até então eram praticamente irrelevantes na agenda do grupo. A irrupção de diversas crises sociais, políticas e securitárias no Norte da África e Oriente Médio, no âmbito da Primavera Árabe, também serviram como combustível para uma maior preocupação e atuação do arranjo em relação a esses temas. Como a política de poder vinha sendo cada vez mais permeada por dinâmicas de legitimação e disputas por narrativas, ideias e consensos, o grupo BRICS se tornou um espaço para os membros buscarem influenciar os demais em relação a temas sensíveis e caros para si. Por exemplo, destacou-se o forte interesse russo em angariar apoio dos demais BRICS na sua abordagem em relação à Síria.

No Conselho de Segurança, os BRICs votaram juntos, positivamente, pela Res. 1970 que impunha sanções à Líbia e, em seguida, se abstiveram na votação em relação à Resolução 1.973, que ensejou a intervenção direta da OTAN no país. Com a primeira participação da África do Sul no BRICS, em abril, na Cúpula de Sanya, os cinco manifestaram no comunicado final o interesse em aproveitar a “valiosa oportunidade” de participação concomitante no Conselho de Segurança para “trabalharem de forma conjunta e estreita sobre questões de paz e segurança, com vistas a reforçar as abordagens multilaterais e a facilitar uma futura coordenação sobre temas da

agenda do CSNU” (BRICS, 2011a, s/p., *tradução nossa*¹⁰⁰). Assim sendo, havia já o interesse em levar temas do Conselho para as cúpulas e encontros do grupo e, da mesma forma, trabalhar em conjunto e coordenar a atuação dentro do órgão. A declaração da Sanya fez referência aos eventos no Oriente Médio e Norte da África, enfatizando os já mencionados princípios de soberania, independência, unidade e integridade territorial e não uso da força. Sobre a Líbia, especificamente, os BRICS - mesmo tendo votado favoravelmente às sanções e se absterido em relação à resolução que permitiu a intervenção no país¹⁰¹ – passaram a manifestar críticas, pouco tempo depois, à condução da operação no país, como já mencionado.

Isso motivou, como já ressaltado nas seções anteriores, uma atitude de cautela e desconfiança dos BRICS no Conselho de Segurança em relação à atuação dos países ocidentais sobre a Síria, nos meses seguintes. Essa postura de crítica e oposição às ações ocidentais favoreceu uma ampliação do diálogo e uma coordenação de ações entre os BRICS na área de segurança, culminando no primeiro veto de Rússia e China, acompanhado de abstenção dos IBAS, na resolução sobre a Síria apresentada em outubro de 2011 ao Conselho de Segurança. Mesmo os votos não tendo sido idênticos, os argumentos invocados pelos BRICS foram semelhantes e mencionou-se explicitamente o grupo nas justificativas de voto (UZIEL, OLIVEIRA & ROCHA, 2015). Um mês antes, havia ocorrido, sob convite e coordenação de Sergei Lavrov, um encontro dos BRICS na representação russa na ONU para discutir, entre outros temas, a crise na Síria.

Nesses encontros *ad hoc* entre os BRICS – como esse entre os

100 No original, em inglês: “the concurrent presence of all five BRICS countries in the Security Council during the year of 2011 is a valuable opportunity to work closely together on issues of peace and security, to strengthen multilateral approaches and to facilitate future coordination on issues under UN Security Council consideration”.

101 Na votação da Resolução 1.973, a África do Sul, diferentemente dos demais BRICS, que se absteram, votou favoravelmente. Entretanto, nesse momento o país africano ainda não havia participado da cúpula dos BRICS e, portanto, os quatro membros originais do grupo votaram de maneira idêntica.

chanceleres, em setembro, às margens da AGNU, e entre os vice-chanceleres em novembro, em Moscou – passou-se a discutir, mais do que a crise líbia e síria, diversos outros temas, como a questão árabe-israelense, as políticas nucleares do Irã e o conflito no Iêmen. Irradiou-se, portanto, a coordenação e a discussão sobre questões conjunturais e pontuais para outros temas não tão imediatos e críticos. O número de parágrafos destinados a questões securitárias na Declaração de Delhi dos BRICS, de 2012, deu um salto significativo em relação ao ano anterior. Na Declaração de Sanya (2011) foram três parágrafos, sendo o único conflito mencionado explicitamente o da Líbia, ao passo que no de Délhi havia oito parágrafos sobre questões de segurança e foram feitas referências ao conflito na Síria, ao conflito Israel-Palestina, à situação do Irã e à crise no Afeganistão (BRICS, 2012a; BRICS, 2011b). No Conselho de Segurança, os BRICS votaram de maneira idêntica em 2011 em resoluções sobre os assentamentos israelenses e sobre a política nuclear no Irã.

Sobre o conflito árabe-israelense, em setembro de 2011, na reunião de chanceleres dos BRICS, Sergei Lavrov informou suas contrapartes sobre as negociações em curso no âmbito do chamado Quarteto para o Oriente Médio (*Middle East Quartet*) – composto por EUA, União Europeia, ONU e Rússia – e destacou o interesse da Palestina em aderir como membro pleno da ONU (RÚSSIA, 2011). Já na reunião de novembro, os BRICS salientaram que “esse período de transformações fundamentais nos países do Oriente Médio e do Norte da África não [deveria] ser usado como pretexto para adiar a resolução de conflitos duradouros, [...] em particular o conflito Árabe-Israelense” (BRICS, 2011b, s/p.). Comprometeram-se a buscar um acordo “abrangente, justo e permanente” para o conflito em um “marco legal internacional universalmente reconhecido”, incluindo os Princípios de Madrid e a Iniciativa Árabe pela Paz. Os BRICS ressaltaram o apoio à retomada das negociações entre as partes (que à época estavam paralisadas há mais de um ano) e o estabelecimento

de um “Estado palestino independente, viável e com um território contíguo, com plena soberania, de acordo com as fronteiras de 1967, com trocas territoriais acordadas e com Jerusalém Oriental como sua capital” (BRICS, 2011b, s/p.). Também manifestaram apoio aos esforços da Palestina pela sua admissão na ONU e condenaram a construção de assentamentos nos Territórios Palestinos Ocupados. Na Cúpula de Délhi, em abril de 2012, foram reafirmados esses mesmos posicionamentos sobre a questão árabe-israelense. Ainda, no ano de 2011, todos os cinco BRICS votaram favoravelmente em um projeto que condenava os assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados, a partir de um texto “copatrocinado por quase 80 Estados, de todos os continentes e colorações ideológicas” (UZIEL, OLIVEIRA & ROCHA, 2015, p.73). Nessa ocasião, entretanto, os EUA vetaram o projeto, sendo o único dos 15 membros do Conselho a fazê-lo, seguindo a sua tradicional parceria com o Estado israelense. Os BRICS se opuseram aos EUA, também, ao aprovar um texto solicitando a adesão da Palestina à ONU, em setembro (AGÊNCIA FRANCE-PRESSE, 2011¹⁰²).

Em relação ao Irã, os BRICS votaram de maneira idêntica, favoravelmente, na Resolução 1.984, que prorrogava por mais um ano o mandato do Painel de Experts do Comitê de Sanções ao Irã (*Iran Sanctions Committee*). Votada em junho de 2011, essa resolução teve aprovação dos 15 membros do Conselho, com exceção do Líbano, que se absteve. O texto fazia referência à Resolução 1.929, de 2010, que baniu a participação do Irã em atividades relacionadas a mísseis balísticos, endurecia o embargo de armas, proibia viagens de pessoas vinculadas ao programa de enriquecimento de urânio, congelava fundos de setores do governo iraniano, recomendava inspeção de cargas, entre outros (CSNU, 2010). Em 2010, o Brasil e a Turquia

102 Para mais detalhes, ver: AGÊNCIA FRANCE-PRESSE (reproduzido em português pelo Correio Braziliense). *Conselho de Segurança da ONU analisa candidatura*. 26.set.2011. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2011/09/26/interna_mundo,271475/conselho-de-seguranca-da-onu-analisa-candidatura-palestina.shtml>. Acesso em: 13.fev.2021.

votaram contra, o Líbano se absteve e todos os demais, incluindo Rússia e China, votaram a favor da resolução. Em 2010, o Brasil havia tentado negociar junto à Turquia um acordo com o Irã, estabelecendo uma “transferência de urânio enriquecido cuja rota seria Turquia, depois França e Rússia e de volta para o Irã, para o uso em atividades civis sob a supervisão da AIEA”, sendo o objetivo “evitar que o último obtivesse material para a produção de armas nucleares” (HERZ & LAGE, 2011, p. 43). Entretanto, a negociação fracassou, uma vez que os EUA negaram o acordo e declararam que já estavam negociando com Rússia e China, em paralelo, um conjunto de medidas em relação à Teerã¹⁰³ (SPEKTOR, 2016a; 2016b; GASPARG, 2020). O resultado do Brasil nessa negociação fora apontado como um dos motivos da mudança na condução da política externa brasileira entre 2010 e 2011, com a posse de Antônio Patriota como chanceler no lugar de Celso Amorim, refletindo um interesse da presidenta Dilma Rousseff em evitar que o país se envolvesse em questões sensíveis e em regiões nas quais os interesses brasileiros não estivessem em jogo (LAIDI, 2012).

Sendo assim, a mudança brasileira levou a um voto idêntico dos cinco BRICS em relação ao Irã, em 2011, no Conselho de Segurança. No comunicado dos vice-ministros dos BRICS, em novembro, destacou-se a defesa de negociações com Teerã a partir do P5 + 1 (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, mais a Alemanha) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a resolução de diferenças com o Irã por meios políticos e diplomáticos e a não imposição de sanções adicionais àquelas já estabelecidas em 2010 (BRICS, 2011b, s/p.). Sendo assim, se por um lado reafirmaram a primazia dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (ou seja, apenas Rússia e China, sem os IBAS) no tratamento da

103 Para mais detalhes sobre a negociação brasileira de acordo com Irã e Turquia e a posterior negação do acordo por parte dos EUA e de outras potências, ver: GASPARG, Malu. *No parquinho das potências: os bastidores inéditos da ação externa mais arrojada do Brasil em décadas – e os efeitos do seu fracasso*. Revista Piauí, análise da diplomacia, Edição 165, junho de 2020.

questão, por outro se comprometeram a não ir além das sanções impostas pela resolução de 2010. Os BRICS destacaram nessa ocasião o respeito aos mecanismos regionais de solução da questão, sobretudo manifestando apoio à Conferência de 2012 “acerca do estabelecimento de um Oriente Médio livre de armas nucleares e de todas as outras armas de destruição em massa, com base em entendimentos livremente acordados pelos Estados da região” (BRICS, 2011b, s/p.). No parágrafo sobre o Irã na Declaração de Délhi, de março de 2012, foram reiterados os posicionamentos do documento de novembro de 2011 no que se refere ao papel da AIEA e do Conselho de Segurança nas negociações sobre o programa nuclear.

Em relação à questão nuclear de maneira mais ampla, o BRICS enquanto grupo havia se manifestado, até então, apenas no comunicado dos ministros das relações exteriores de 2008, em Ecaterimburgo, associando a questão da não-proliferação com o desarmamento, destacando que ambos deveriam andar juntos (HERZ & LAGE, 2011, p. 43). Individualmente, os países BRICS atuavam em geral favorecendo “as ideias de não proliferação, difusão de tecnologia e desarmamento, que são fundamentos do regime” (p. 44), divergindo apenas no que diz respeito “ao processo de reforma e fortalecimento do regime, sobre a ênfase dada a esses três fundamentos e sobre a crítica à classificação de países nucleares e não nucleares” (p. 44). Os BRICS também em geral eram resistentes à ameaça do uso da força ou o próprio uso da força como pressão para obter o cumprimento do regime de não-proliferação nuclear. Apesar dessas semelhanças, os eventos que envolveram a negociação de acordo do Brasil com Turquia e Irã sobre a questão nuclear e a posterior votação da Res. 1.929 – com voto favorável de Rússia e China e voto negativo do Brasil – podem ser interpretados, segundo Herz & Lage (2011), como evidência de uma diferença entre Rússia e China, que “favorecem novas limitações ao enriquecimento de urânio” (p. 43) e Índia, Brasil e África do Sul, que naquele contexto “reafirma[ram] o direito de acesso

à tecnologia” (p. 43). Isso porque a resolução 1.929 não se referia à produção de armas nucleares pelo Irã, mas ao seu direito de enriquecer urânio. A partir de 2012, foram feitas referências em todas as cúpulas dos BRICS à questão nuclear, tanto sobre o uso da energia nuclear como sobre seu uso para fins não-pacíficos, o que indica que o tema fora inserido na agenda do grupo, por sua importância estratégica e sistêmica e em função das discussões subjacentes à questão do Irã.

Por fim, dois outros temas foram inseridos na agenda de segurança do BRICS nesse contexto: o conflito no Iêmen e a crise no Afeganistão. Sobre o Iêmen, no comunicado de novembro de 2011, os BRICS destacaram o apoio à assinatura de uma iniciativa do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) relativa à transição pacífica de poder no país, envolvendo diversos partidos iemenitas. Ressaltaram que esse acordo, baseado no diálogo entre governo e oposição, através da mediação do CCG e do representante do Secretário-Geral da ONU, “pode ser aplicado a situações similares na região” (BRICS, 2011b, s/p.). Em relação ao Afeganistão, a Declaração de Délhi mencionou que o país precisava de “tempo, assistência ao desenvolvimento, acesso preferencial aos mercados internacionais, investimentos estrangeiros e clara estratégia nacional” para adquirir paz e estabilidade. Os países destacaram o apoio aos esforços internacionais de auxílio ao desenvolvimento do Afeganistão, sobretudo aqueles acordados durante a Conferência Internacional de Bonn, defenderam um Afeganistão “pacífico, estável e democrático, livre do terrorismo e do extremismo” (BRICS, 2011b, s/p.) e ressaltaram o apoio aos esforços de combate ao tráfico de ópio originário do país, a partir do que está estabelecido no Pacto de Paris.

Todos esses elementos indicam que a agenda de segurança dos BRICS evoluiu de maneira acentuada em 2011. Como já mencionado, uma soma de eventos de relevância sistêmica e uma maior disposição e interesse de membros dos BRICS com a extensão da

atuação do grupo à área securitária, foram fundamentais para que houvesse essa ampliação da agenda. Notadamente, destaca-se mais uma vez os esforços do governo russo – sobretudo após os eventos da Primavera Árabe atingirem a Síria, um país estratégico e próximo às suas fronteiras – no sentido de coordenar posições comuns do BRICS no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral da ONU, garantir maior legitimidade para a política externa russa e evitar a percepção de que o país atua de maneira neoimperial, unilateral e sem apoio da comunidade internacional (SALZMAN, 2019). Isso se modificou gradativamente em 2012, com Índia e África do Sul divergindo cada vez mais da Rússia e da China no Conselho de Segurança e o Brasil, mesmo fora do Conselho, redirecionando a sua agenda de segurança em relação ao Oriente Médio (KWAKYE, 2014). As dificuldades no aprofundamento da cooperação no nível securitário entre os BRICS iriam se aprofundar, ainda, com a crise na Ucrânia e a intervenção russa direta no país, em março de 2014. Isso será tratado na próxima seção.

3.3.4. Crimeia, tensão entre Rússia e Ocidente e a posição dos BRICS

Entre 2013 e 2014, ampliaram-se as tensões envolvendo as grandes potências, sobretudo entre a Rússia e os países ocidentais. Nos primeiros anos do conflito sírio, Moscou e Pequim exerceram o poder de veto sobre a intervenção direta no país e reconheceram Bashar Al-Assad como autoridade legítima da Síria. Paralelamente, entre 2012 e 2014, o número de parágrafos dedicados a crises securitárias e regionais nos comunicados finais das cúpulas do BRICS aumentou significativamente¹⁰⁴. Ainda, em 2013, a troca de governo

¹⁰⁴ Se na Cúpula de Brasília, em 2010, a única crise discutida e mencionada no comunicado final fora a do Haiti, na Cúpula de Sanya, em 2011, os BRICS manifestaram-se sobre o Oriente Médio, o Norte da África (com ênfase na Líbia) e a África Ocidental; em Nova Délhi, em 2012, pronunciaram-se sobre o Afeganistão, a Síria, o Chifre da África, o conflito entre Israel e Palestina e a questão nucle-

na China, com a posse de Xi Jinping, veio acompanhada do anúncio da construção da Iniciativa Cinturão e Rota, voltada à integração infraestrutural e energética da Eurásia, com implicações geopolíticas e geoeconômicas globais. Em março de 2014, finalmente, somou-se a esses elementos a crise política e social na Ucrânia, com conflitos civis e a posterior incorporação da região da Criméia à Rússia. Esse evento foi sucedido pela imposição de um conjunto de sanções e restrições por parte de países ocidentais aos russos, marcando o auge do processo de deterioração das relações entre ambos no pós-Guerra Fria, que teve como antecedentes a Guerra da Geórgia e as divergências em relação à Síria.

Em relação à China, em março de 2013 tomou posse o novo presidente, Xi Jinping.

Embora não tenha havido mudança significativa na linha de política externa chinesa, Jinping ficou conhecido por levar adiante o chamado projeto de “rejuvenescimento” nacional, o “Chinese Dream”, com maior investimento em tecnologia da informação, inteligência artificial, robótica, 5G, de modo a ampliar a participação econômica chinesa em áreas de maior valor agregado e a gerenciar a transição do seu perfil de crescimento econômico¹⁰⁵ (ZHANG, 2015; MILAN & SANTOS, 2020). Além disso, em setembro de 2013, o novo presidente anunciou a Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative*), durante visitas ao Cazaquistão e à Indonésia. A ideia de uma

ar iraniana; em Durban (2013), no ano seguinte, acrescentou-se aos temas já discutidos as crises africanas no Mali, na República Centro-Africana e na República Democrática do Congo. Por fim, na Cúpula de Fortaleza, quinze parágrafos foram destinados a tratar de crises securitárias e políticas, incluindo “as crises na África Ocidental (com parágrafos específicos sobre situações em Guiné-Bissau, Mali e Nigéria), no Sudão do Sul, na República Centro-Africana, na República Democrática do Congo, na Síria, no Afeganistão, no Iraque e em Israel e na Palestina” (DAMICO, 2015, p. 67). Incluíram ainda menções novamente sobre a “questão nuclear iraniana, sobre o projeto de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio” e sobre o “conflito na Ucrânia” (p. 67). Além disso, manteve-se a referência tradicional aos diálogos entre os países sobre terrorismo, cibernética, espaço exterior, segurança de transportes, entre outros (DAMICO, 2015).

105 Uma das principais mudanças na economia chinesa doméstica e internacional na década de 2010 fora a transição de um perfil de crescimento econômico sustentado pelas exportações e pelo investimento para um mais centrado no consumo doméstico (MILAN & SANTOS, 2020).

“Nova Rota da Seda Chinesa” já era discutida antes disso, mas a partir desse momento se buscava institucionalizar e planejar a construção de um grande corredor infraestrutural que conectasse a economia chinesa ao Sudeste Asiático, Paquistão, Oriente Médio, Ásia Central, Rússia, Leste Europeu e Europa Ocidental, bem como África. O objetivo seria ampliar a exportação de mercadorias chinesas e ter melhor acesso aos recursos energéticos e minerais dessas regiões, assim como assegurar uma maior integração econômica com regiões estratégicas, tradicionalmente disputadas pelas grandes potências, como o Oriente Médio (LEE, HERITAGE & PARKER, 2020; WANG, 2016; XING, 2019c; ZHANG, ALON & LATTEMAN, 2018).

Enquanto a postura mais assertiva da China criou novos atritos e desconfianças com a Índia, sobretudo pela Iniciativa Cinturão e Rota vir a incluir a construção de um corredor econômico no Paquistão (COOPER & FAROOQ, 2016), a Rússia também afirmou um perfil externo mais incisivo ao interferir diretamente na crise da Ucrânia, em março de 2014. Desde o fim da Guerra Fria, Moscou mostrava-se reticente com a expansão da OTAN e da União Europeia para o Leste Europeu. Diversos antigos satélites soviéticos se vincularam economicamente à União Europeia e passaram a abrigar bases militares e sistemas antimísseis da OTAN em seus territórios¹⁰⁶. Sendo assim, a Rússia passou a adotar uma postura mais assertiva e, em certos casos, a intervir diretamente nos países próximos à sua fronteira.

O presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, acusado de dificultar o processo de adesão do país à União Europeia e de negociar acordos com a Rússia que comprometeriam a soberania nacional, fora submetido a um processo de *impeachment*, em março de 2014, em meio a protestos em massa e à ampliação da violência civil. Um governo interino assumiu o comando do país às pressas e o antigo presidente não fora submetido a uma Comissão de Inquérito para

106 Vale recordar que, além da presença da OTAN, a sua intervenção direta em Kosovo já havia motivado reações da Rússia, nos anos 1990 (ROBERTS, 2010).

ulgá-lo (algo considerado pré-requisito para o devido processo legal no país). Em poucos dias de governo interino, foram adotadas medidas polêmicas, como a anulação da lei que garantia o reconhecimento oficial de línguas minoritárias faladas por mais de 10% da população, em determinadas regiões do país. Em meio ao recrudescimento do nacionalismo ucraniano, as regiões da Crimeia e Sevastopol, de maioria russa, decidiram unilateralmente a sua independência em relação à Ucrânia e, através de plebiscito, solicitaram a incorporação da Crimeia à Rússia. As lideranças dessas regiões argumentavam sofrer pressão do governo nacionalista ucraniano que tomou posse em março, enquanto o governo russo invocava o tradicional princípio internacional de proteção de minorias nacionais em territórios estrangeiros para anexar a Crimeia. Esse argumento, utilizado frequentemente por grandes potências, inclusive os EUA, costuma ensejar o uso da força e a arbitrariedade, já que a proteção de nacionais em Estados estrangeiros necessariamente implica alguma forma de intervenção (SALZMAN, 2019; BROSIG, 2019).

Ainda em março de 2014, todos os demais membros do BRICS se abstiveram na votação da Resolução da Assembleia Geral da ONU defendendo a integridade territorial da Ucrânia e a imposição de sanções à Rússia (STUENKEL, 2017, p. 221; KECK, 2014, s/p)¹⁰⁷. Na Cúpula de Segurança Nuclear, também em março, “os ministros das Relações Exteriores dos BRICS se opuseram a qualquer tipo de restrição à participação do presidente russo Vladimir Putin na Cúpula do G-20, na Austrália, em novembro de 2014”¹⁰⁸ (STUENKEL, 2017, p.

107 Zachary Keck (2014, s/p.) afirmou, sobre a posição dos BRICS de se colocar contra a imposição de sanções contra a Rússia no caso da Crimeia, que “o grupo do BRICS muitas vezes tentou superar esses desafios internos se unindo por trás de um posicionamento antiocidental ou, pelo menos, pós-ocidental. Nesse sentido, não é nenhuma surpresa que o grupo tenha se oposto às tentativas ocidentais de isolar um de seus próprios membros”. Para mais detalhes, ver: KECK, Zachary. *Why did BRICS back Russia on Crimea?* The Diplomat, 31 de março de 2014. Disponível em: <thediplomat.com/2014/03/why-did-brics-back-russia-on-crimea/>. Acesso em: 8.mar.2019.

108 Como detalha Stuenkel (2017, p. 221), “em sua declaração conjunta, os países dos BRICS se expressaram ‘preocupados’ com o comentário da ministra australiana de Relações Exteriores Julie Bishop, no sentido de que Putin deveria ser barrado de participar da cúpula. ‘A custódia do G20 pertence igualmente a todos os Estados-Membros e nenhum Estado-Membro pode determinar

221). Os BRICS interpretavam o “apoio ocidental aos manifestantes em Kiev contra o governo pró-russo [...] como uma interferência indevida nos assuntos internos” (BROSIG, 2019, p. 149). Por outro lado, optaram por não condenar diretamente a ação russa “não porque era vista como legítima em um sentido jurídico estrito” (p. 150), mas porque se tratava de uma questão envolvendo a esfera de influência da Rússia, não cabendo aos demais membros do grupo a interferência.

Embora os BRICS tenham se recusado a fazer parte do esquema de sanções financeiras internacionais contra Moscou, a anexação da Crimeia marcou um ponto de virada na relação dos BRICS com a Rússia e, de modo geral, dos BRICS entre si. Em primeiro lugar, porque envolveu a intervenção militar e o uso direto da força por parte de um país membro contra um Estado soberano, o que limitou o discurso e a normativa do grupo em favor da defesa da soberania, do direito internacional, da solução mediada de conflitos e da não-interferência nos assuntos internos de outros países (ABDENUR, 2016; BROSIG, 2019). Em segundo lugar, o isolamento da Rússia a fez buscar outras fontes de financiamento e parceria internacional, atrelando-a mais à China, à Ásia e aos BRICS. Se por um lado esse movimento fora benéfico aos BRICS, implicava, em alguma medida, a associação da imagem e da atuação do grupo à inserção externa russa (LUKIN, 2018; SALZMAN, 2019). Em função das restrições financeiras à obtenção de empréstimos junto aos bancos ocidentais, a partir de 2014, os russos passaram a temer que a entrada de países europeus no NBD também fosse implicar imposição de constrangimentos e barreiras à sua captação de financiamento. Nesse sentido, atuaram visando a bloquear a expansão do número de membros do banco nos primeiros anos de funcionamento, dificultando a expansão da instituição (isso será detalhado no capítulo seguinte) (BATISTA JR., 2019). Em terceiro lugar, a postura neutra dos BRICS em relação à crise da Ucrânia

sua natureza e caráter de forma unilateral’, afirmaram os países dos BRICS numa declaração”.

reforçou a prática do grupo de não discutir questões de segurança e de interesse nacional vital dos países membros, como os de Taiwan, Mar do Sul da China, Caxemira (BROSIG, 2019) e, mais recentemente, da Venezuela, a qual fora omitida no comunicado final da Cúpula de Brasília de 2019.

Por fim, em termos de trajetória, a anexação da Crimeia marcou o início de um novo momento do BRICS, caracterizado por um recrudescimento das tensões entre as grandes potências, com impactos para a própria coesão do grupo. A crescente hostilidade entre Rússia e Ocidente, em 2014, se deu no contexto da posse do nacionalista Modi, na Índia, no mesmo ano, o que aproximou Nova Délhi dos EUA e ampliou os seus atritos com a China. O retorno da política das grandes potências e da importância da geopolítica (MEAD, 2014; MEARSHEIMER, 2018) se manifestaria posteriormente na retomada das animosidades na fronteira sino-indiana, a partir de 2017, com consequências para a coesão do grupo e o funcionamento de seus mecanismos (KUMAR, 2018). Estes aspectos serão tratados com mais detalhes no Capítulo 4, mas aqui estão enfatizadas apenas para demonstrar como o ano de 2014 e, de maneira mais específica, a crise da Ucrânia, são representativos de uma mudança na política das grandes potências e nas próprias relações intra-BRICS.

3.4. Cooperação e coordenação na área financeira

Enquanto as tentativas de coordenação no âmbito securitário entre os BRICS resultaram, entre 2011 e 2014, de maneira geral, em divergências¹⁰⁹, no âmbito financeiro o grupo fortaleceu a coopera-

¹⁰⁹ Apesar do incremento no número de tópicos referindo-se a questões securitárias nas declarações finais de cúpula do BRICS, entre 2011 e 2014, a nível prático, os países membros ampliaram suas divergências, especialmente no Conselho de Segurança e em relação aos conflitos no Oriente Médio. Após um primeiro momento de maior coordenação de posições em relação à Líbia e à Síria, em 2011, os IBAS passaram a divergir de Rússia e China a partir de 2012 sobre o conflito sírio (LAIDI, 2012). Em 2014, a anexação da Crimeia não resultou em apoio dos BICS à atuação russa e o evento comprometeu a construção de uma agenda securitária comum centrada nos princípios de “não-interferência”

ção, culminando no fim desse período na criação de um banco de desenvolvimento e de um fundo monetário próprios. Entre 2008 e 2010, os BRICs centraram-se na articulação de posições comuns no G-20, no FMI e no Banco Mundial, buscando influenciar na coordenação de políticas de recuperação econômica global e, sobretudo, promover reformas nessas organizações financeiras que garantissem maior poder para os emergentes nas suas estruturas administrativas. Entretanto, as reformas acordadas em 2010 no FMI e no Banco Mundial resultaram pouco expressivas e demoraram a ser ratificadas pelos governos dos países desenvolvidos. Assim sendo, com a crise na zona do euro (2011-2012) e o aumento na demanda por financiamento por parte dos países europeus, os BRICS (agora com a África do Sul) passaram a condicionar a maior oferta de recursos ao FMI à implementação das reformas de 2010 e à negociação de novas reformas nessa organização. Em 2011 e em 2012, foram eleitos novamente um europeu e um norte-americano para chefiar o FMI e o Banco Mundial, respectivamente. A insatisfação dos BRICS com as instituições de Bretton Woods, especialmente pela sobrerrepresentação dos países desenvolvidos e pelo pouco espaço garantido aos emergentes nas suas instâncias decisórias, é associada ao interesse crescente do grupo, a partir de 2010, em criar instituições financeiras alternativas (ARMIJO & ROBERTS, 2014; GRIFFITH-JONES, 2014; EICHENGREEN, 2014; BATISTA JR., 2019).

A ideia de criar um banco de desenvolvimento para países do Sul já era debatida às margens das cúpulas do BRICS e do G-20 desde 2010, mas fora sugerida formalmente pelo governo indiano na Cúpula de Délhi dos BRICS, em março de 2012. Como será visto na seção 3.4, entre 2012 e 2014 os países do grupo se engajaram em

e de “respeito à soberania”, uma vez que a anexação da Crimeia à Rússia fora vista como uma intervenção direta e uma violação de soberania de um Estado membro da ONU (ABDENUR, 2016). Apesar disso, houve avanços pontuais na agenda securitária com uma maior cooperação técnica em contra-terrorismo e *cybersegurança*. A cooperação nessas duas áreas experimental, porém, avanços mais significativos a partir de 2014, como será apresentado no Capítulo 4.

análises de viabilidade técnica, estudos e negociações políticas para a criação de um novo banco de desenvolvimento administrado pelos cinco membros. Ademais, decidiram formar um arranjo de reservas comum, no valor de 100 bilhões de dólares, destinado a proteger os membros de eventuais crises no balanço de pagamentos, de fugas de capitais e de movimentos especulativos. A ideia de criar o arranjo de reservas se deu no mesmo período das crises da dívida soberana na União Europeia. Já a decisão de construir um banco próprio fora tanto uma resposta às restrições do sistema financeiro multilateral tradicional a uma maior influência das potências emergentes, quanto uma decisão baseada no interesse comum dos BRICS em utilizar a grande soma de reservas internacionais para promover o desenvolvimento interno e depender menos das condicionalidades e do aval dos países desenvolvidos nas suas decisões de financiamento. Esta seção 3.4 detalha essa alteração na estratégia e na atuação dos BRICS, entre 2011 e 2014, no âmbito financeiro, com um menor envolvimento e coesão nas organizações financeiras tradicionais e um engajamento na construção de instituições alternativas, reflexos de novas condições econômicas sistêmicas e novos interesses dos países membros.

3.4.1. Tentativas de articulação na eleição do FMI

No ano de 2011, enquanto as crises securitárias no Oriente Médio e Norte da África passaram a ocupar atenção crescente dos BRICS, os temas econômicos permaneceram como principal ênfase do grupo. Em 2010, foi finalizado um acordo para reforma de quotas e votos no FMI e no Banco Mundial que, entretanto, precisava ser implementado através da ratificação interna dos países membros. A economia norte-americana dava sinais de recuperação nesse contexto, enquanto a zona do euro enfrentava crescentes pressões – com as crises da dívida soberana atingindo alguns países – e os emergen-

tes apresentavam sinais de arrefecimento das taxas de crescimento econômico que haviam marcado o período entre 2005 e 2010. Sendo assim, quando se ampliaram as discussões a respeito do aporte de novos fundos no FMI, para socorrer países europeus, alguns países do BRICS manifestaram relutância sob o argumento, novamente, de que as reformas de 2010 deveriam primeiro ser implementadas.

Em abril de 2011, na Cúpula de Sanya, reforçando a tradição de dar peso às afinidades e interesses econômicos dos membros, o grupo destacou o compromisso em continuar mantendo encontros regulares no âmbito do G-20, do FMI e do Banco Mundial, em pressionar pela implementação das reformas acordadas em 2010, em cooperar na coordenação macroeconômica e na supervisão financeira e bancária, na tradicional coordenação de interesses comerciais e em novas áreas, como energia limpa, proteção social, saúde e indústria farmacêutica (BRICS, 2011a). Com relação ao sistema monetário, destacaram “a necessidade de um novo sistema internacional de câmbio de reserva” (STUENKEL, 2017, p. 259) e a defesa de uma “futura reforma do sistema monetário internacional” (STUENKEL, 2017, p. 259). Desde a cúpula de 2009, era discutida a questão da necessidade de diversificar as reservas - majoritariamente em dólares e em títulos da dívida norte-americana - e de diversificar as moedas das trocas comerciais. Na cúpula de 2011, manifestaram satisfação com o avanço das discussões sobre o papel dos Diretos Especiais de Saque (DES) do FMI no sistema monetário internacional, bem como da diversificação de sua cesta de moedas. Em relação ao mercado de capitais, mencionaram no comunicado final “a necessidade de maior atenção para os riscos que os volumosos fluxos transnacionais de capitais representam para os países emergentes” (BRICS, 2011a, s/p.). Esse tópico refletia as críticas frequentes dos BRICS às políticas monetárias expansionistas de países avançados, sobretudo dos EUA, que levavam à entrada de capitais em países emergentes e à valorização de seus câmbios. Sobre o FMI e o Banco Mundial,

ênfatazaram que “a estrutura de direção das instituições financeiras internacionais deve[ria] refletir as mudanças na economia mundial, ampliando a voz e a representação dos países emergentes e em desenvolvimento” (BRICS, 2011a, s/p.)

Um mês depois, em maio de 2011, Dominique Strauss-Kahn saía do FMI, antes do fim de seu mandato, preso sob acusação de assédio sexual. John Lipsky, vice-diretor, assumira como interino até a eleição de uma nova chefia, que ocorreria em junho. Ainda em maio, os diretores-executivos do BRICS no FMI emitiram um comunicado conjunto criticando a manutenção da regra informal e antiga de que o(a) presidente(a) do FMI deva ser automaticamente um(a) europeu(eia) e reforçaram a posição de que a escolha deveria se dar baseada em “competência, não na nacionalidade”. No parágrafo 1º do comunicado, destacaram que a “convenção de que a seleção do Diretor-Geral é feita, na prática, com base na nacionalidade, mina a legitimidade do Fundo” (FMI, 2011, s/p.). Associaram a essa questão o fato de que a crise financeira de 2008, originada nos países avançados, demonstrou a urgência de “reformular as instituições financeiras internacionais, de forma a refletir o crescente papel dos países em desenvolvimento na economia mundial” (FMI, 2011, s/p.). Ainda, mencionaram que diversos comunicados e acordos recentes destacavam a necessidade de um “processo verdadeiramente transparente, baseado no mérito e competitivo para a seleção do Diretor-Geral do FMI e de outros cargos seniores nas instituições de Bretton Woods” (FMI, 2011, s/p.), provavelmente se referindo às menções feitas nas declarações do G-20 sobre a importância da mudança na administração das instituições financeiras. O comunicado do BRICS ressaltou igualmente a preocupação com “declarações públicas feitas [na época] por funcionários europeus de alto nível, no sentido de que o cargo de Diretor Executivo deveria continuar a ser ocupado por um europeu” (FMI, 2011, s/p.), que contradiziam os anúncios feitos em 2007, na época da escolha de Dominique Strauss-Kahn, de

que o próximo presidente não seria europeu. Embora não tenham afirmado que pretendessem apresentar uma candidatura conjunta dos BRICS, as partes destacaram que a “representação adequada de mercados emergentes e membros em desenvolvimento na gestão do Fundo é crítica para sua legitimidade e eficácia” (FMI, 2011, s/p., *tradução nossa*¹¹⁰).

Nesse momento, criou-se uma certa expectativa em torno de uma atuação concertada entre os BRICS para a eleição do FMI, mas a prática das negociações e a primazia dos interesses nacionais levou à dispersão dos votos entre os membros. As primeiras candidaturas lançadas foram do mexicano Agustín Carstens e da francesa Christine Lagarde. O mexicano, que fora chefe do Banco Central de seu país, contou com o apoio rápido por parte da Colômbia e de um conjunto de países latino-americanos (Peru, Panamá, Uruguai, México, Paraguai, Belize, Honduras, Guatemala, República Dominicana, Nicarágua, Bolívia e Venezuela) (NEW YORK TIMES, 2011). Lagarde, que era à época ministra das finanças da França, contava com apoio da

110 Os itens do comunicado, no original, em inglês “1) The convention that the selection of the Managing Director is made, in practice, on the basis of nationality undermines the legitimacy of the Fund; 2) The recent financial crisis which erupted in developed countries, underscored the urgency of reforming international financial institutions so as to reflect the growing role of developing countries in the world economy; 3) Accordingly, several international agreements have called for a truly transparent, merit-based and competitive process for the selection of the Managing Director of the IMF and other senior positions in the Bretton Woods institutions. This requires abandoning the obsolete unwritten convention that requires that the head of the IMF be necessarily from Europe. We are concerned with public statements made recently by high-level European officials to the effect that the position of Managing Director should continue to be occupied by a European; 4) These statements contradict public announcements made in 2007, at the time of the selection of Mr. Strauss-Kahn, when Mr. Jean-Claude Juncker, president of the Euro group, declared that “the next managing director will certainly not be a European” and that “in the Euro group and among EU finance ministers, everyone is aware that Strauss-Kahn will probably be the last European to become director of the IMF in the foreseeable future”; 5) We believe that, if the Fund is to have credibility and legitimacy, its Managing Director should be selected after broad consultation with the membership. It should result in the most competent person being appointed as Managing Director, regardless of his or her nationality. We also believe that adequate representation of emerging market and developing members in the Fund’s management is critical to its legitimacy and effectiveness; 6) The next Managing Director of the Fund should not only be a strongly qualified person, with solid technical background and political acumen, but also a person that is committed to continuing the process of change and reform of the institution so as to adapt it to the new realities of the world economy”.

maioria do grupo europeu e, sabendo da pressão dos emergentes por um FMI mais amplo e global, viajou em sequência para Brasil, Índia, China e Rússia, buscando apoio para sua candidatura. Os governos dos BRICs a receberam sem se comprometer com o voto nela (ARMIGO & ROBERTS, 2014).

No mês entre a saída de Dominique Strauss-Kahn e a eleição, a Rússia chegou a apoiar por pouco tempo a candidatura do chefe do banco central do Cazaquistão, embora, após encontro do G-8, tenha declarado que Lagarde era uma boa opção (ARMIGO & ROBERTS, 2014). No caso do Brasil, o representante no FMI e o Chefe do Banco Central estavam inclinados a favorecer a candidatura mexicana, enquanto o Ministro das Finanças “aparentemente tomou a decisão de apoiar a Sra. Lagarde, uma vez que a presidenta [Dilma Rousseff] não quis se envolver no assunto” (LAIDI, 2012b, p.631, *tradução nossa*¹¹¹). A decisão brasileira de não apoiar Carstens foi permeada pela tradicional rivalidade regional com o México, pela proximidade deste com os EUA e pela ligação do candidato à ortodoxia econômica neoliberal. Da mesma forma, era improvável que a China aprovasse um candidato indiano e vice-versa¹¹² (LAIDI, 2012b; GJELTEN, 2011; MOMANI, 2011). Pequim acabou apoiando Lagarde pelo compromisso firmado por ela em tornar a China o país número dois no FMI, ampliando rapidamente seus direitos de voto, além do compromisso de favorecer a internacionalização do renminbi (LAIDI, 2012; LAGARDE, 2011; NEW YORK TIMES, 2011). A Índia, mesmo tendo recebido a visita de Lagarde antes de sua ida à China, afirmou não se comprometer com o voto e deu sinais de considerar lançar candidatura alternati-

111 No original, em inglês: “The Brazilian representative to the IMF and the Brazilian Central Bank Governor seemed to favor Brazilian support for the Mexican candidacy. The Minister of Finance apparently made the decision to support Mrs Lagarde, since the president did not get involved in the matter at all”.

112 Em relação a lançar candidaturas próprias, a China considerou que não era o momento, porque ainda era muito criticada pela falta de adaptação a princípios econômicos liberais, como a flutuação da taxa de câmbio. O Brasil, na mesma época, estava se candidatando para a chefia da FAO e a Rússia ainda não tinha muita influência geopolítica para além das ex-repúblicas soviéticas (MOMANI, 2011).

va. Sabia-se que o apoio a Lagarde por parte da China seria decisivo, uma vez que, junto aos EUA e à União Europeia, somariam direitos de voto significativos para lograr o apoio da Diretoria (KUMAR & SINGH, 2011). A União Africana chegou a emitir uma declaração “apelando para que um ‘não europeu, particularmente um africano’ fosse selecionado” (ALDEN & SCHOELER, 2013, p. 127), mas “não obteve qualquer resposta” (p. 127) e a África do Sul optou por não apoiar nem Lagarde, nem Carstens.

Ao fim e ao cabo, Rússia, Brasil e China apoiaram Lagarde, enquanto a Índia e a África do Sul apoiaram outros candidatos. A francesa acabou se elegendo e o resultado é creditado não só à falta de articulação dos países emergentes e em desenvolvimento, mas também ao acerto que houve entre EUA e União Europeia. Juntos, ambos possuíam 48% dos votos no FMI. Caso a regra informal antiga de eleger um europeu para o FMI fosse quebrada, se abriria um precedente para quebrar a regra também existente de escolher sempre um estadunidense para a chefia do Banco Mundial. Logo, Barack Obama e Angela Merkel se reuniram para discutir a questão e o apoio de ambos à Lagarde, junto à China, assegurou a eleição da francesa (KUMAR & SINGH, 2011). Mesmo que a instituição tenha permanecido sob liderança de um cidadão europeu, destaca-se que o processo de eleição foi mais aberto e contestado do que tradicionalmente o era, com maior consideração do peso dos votos dos emergentes e países em desenvolvimento nas negociações e articulações feitas pelos candidatos (ARMIJO & ROBERTS, 2014; ROONEY, 2011; GJELTEN, 2011).

Com relação ao BRICS, especificamente, o caso da eleição do FMI apenas confirmou o peso preponderante da China em termos econômicos em relação ao resto dos membros, o que lhe garante a condição de negociar resultados favoráveis diretamente com as demais potências econômicas ocidentais. Considerando o baixo grau de institucionalização do BRICS e o seu caráter informal e flexível, é

natural que seus membros tenham autonomia para negociar resultados que lhe garantam maiores benefícios individuais, ou menores perdas, sem comprometer o pertencimento ao e o funcionamento do arranjo. A postura do Brasil de não apoiar o candidato do México fora exemplo, ademais, do quanto as rivalidades regionais importam e do quanto o mero pertencimento de um ator ao mundo em desenvolvimento não lhe garante apoio generalizado e não significa perseguição de interesses da coletividade ao qual pertence. A oscilação da África do Sul entre a identidade de membro do grupo de potências emergentes e membro do continente africano também é uma boa ilustração do quanto as questões regionais perpassam, portanto, a dinâmica da relação entre os BRICS e destes com o resto do mundo. Por fim, rivalidades intra-BRICS, da mesma forma, afetam as possibilidades de coesão, já que ficou claro ao longo das negociações na eleição do FMI que a China e a Índia não apoiariam candidatos um do outro.

Passada a eleição do FMI, apesar da diferença de votos entre os BRICS, a cooperação do grupo dentro do fundo seguiu existindo. A questão da reforma da instituição – inclusive uma das promessas de Lagarde para os países emergentes – voltava recorrentemente à tona. Em comunicado conjunto do BRICS, emitido em setembro de 2011, destacou-se a insatisfação com a lentidão da reforma de cotas e da estrutura de governança do FMI. Em fevereiro de 2012, o ministro das finanças brasileiro argumentou, sobre a oferta de crédito para socorrer débitos na crise europeia, que o Brasil “só [iria] ajudar sob duas condições, se os europeus fortalecessem sua proteção financeira e, segundo, se as reformas do FMI fossem implementadas” (MANTEGA, 2012, s/p., *tradução nossa*¹¹³).

Em novembro de 2011, ainda, a Rússia ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC), após 18 anos de negociações. As

113 No original, em inglês: “will only help under two conditions; first that they strengthen their firewall and second for the IMF [voting rights] reforms be implemented”.

negociações estavam paralisadas nos anos anteriores em função da disputa russa com a Geórgia, que era membro da OMC desde o ano 2000. Os BRICS manifestaram diversas vezes o apoio à entrada da Rússia na organização, apoio esse que contribuiu no processo de negociação.

3.4.2. Proposição indiana de um banco de desenvolvimento comum

A literatura de Relações Internacionais sobre BRICS costuma registrar a origem da ideia de criar um banco de desenvolvimento do grupo como sendo da Índia, durante a Cúpula de 2012, em Nova Déli (COOPER, 2017; WANG, 2019; ROBERTS, ARMIJO & KATADA, 2017; CONING, MANDRUP & ODGAARD, 2014; BATISTA JR., 2019; ABDENUR & FOLLY, 2015; PEREIRA & MILAN, 2018; ACIOLY, 2019), tendo a questão também sido debatida às margens do G-20¹¹⁴, em 2011, no Fórum Acadêmico do BRICS e no encontro dos ministros das finanças prévio à Cúpula de Delhi. Discutia-se especialmente a ideia de um banco que priorizasse a construção de infraestrutura e tivesse ênfase em projetos de desenvolvimento sustentável. O primeiro-ministro indiano Manmohan Singh (ex-chefe do Banco Central, ex-assessor econômico e com experiência de atuação na governança econômica global) já vinha há anos defendendo alternativas de financiamento

114 A ideia de um banco de desenvolvimento sul-sul havia sido aventada por um conjunto de pesquisadores, entre os quais Joseph Stiglitz e Nicholas Stern, às margens da reunião dos ministros das finanças e presidentes de banco centrais do G-20, em Paris, em 2010 (COZENDEY, 2015; STIGLITZ & STERN, 2011). Como detalha Cozendey (2015, p. 116), “em outubro de 2011, à margem da Reunião de Ministros de Finanças e Presidentes de Banco Central do G-20, em Paris, Nicholas Stern apresentou aos “Deputies” dos BRICS, em reunião informal, texto elaborado em conjunto com Joseph Stiglitz, em que propunham a formação de um banco de desenvolvimento Sul-Sul, que tivesse como acionistas iniciais, por exemplo, os países em desenvolvimento e os mercados emergentes do G-20 que não eram parte do G-8, para financiar projetos sustentáveis de infraestrutura e de novas tecnologias. A reação dos Deputies presentes foi variada e cautelosa, sem deixar transparecer muita chance de que a proposta fosse assumida pelos BRICS”. Para mais detalhes, ver: COZENDEY, Carlos Márcio. Visão ou Miragem? Banco de Desenvolvimento e Arranjo de Reservas no horizonte dos BRICS. In: BAUMANN, Renato (org.). BRICS: Estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015.

ao desenvolvimento e, na Cúpula do G-20 de Seul, em 2010, havia proposto a criação de um mecanismo de fomento à construção de infraestrutura nos países do Sul¹¹⁵ (COOPER, 2017; WANG, 2019). A ideia do banco, mesmo tendo sido impulsionada pelo governo indiano nesse contexto específico, foi produto de uma série de outros antecedentes e motivações. Destacaram-se interesses econômicos domésticos dos países-membros, estratégias de política externa, dinâmicas geopolíticas e pressões estruturais.

No nível do funcionamento do arranjo, vale destacar que os governos já haviam estabelecido um mecanismo de cooperação entre os bancos de desenvolvimento nacionais desde a Cúpula de Brasília, em 2010, e o Conselho de *Think-Tanks* – transformado em Fórum Acadêmico do BRICS após esse ano – havia produzido estudos e pesquisas que deram substância à ideia de construção de um banco de desenvolvimento. Ainda, antes de 2012, os BRICS já tinham como área principal de convergência e cooperação a área financeira, dada a atuação conjunta dentro do FMI, do Banco Mundial e do G-20, que motivou uma maior aproximação entre os países e o reforço de uma identidade comum de potências emergentes, com peso político e econômico capaz de fazer a diferença nas negociações da governança global, caso se unissem. Contudo, não só a dinâmica financeira, a emergente capacidade credora e as altas taxas de crescimento econômico aproximavam os países, mas também o sentimento coletivo de não-pertencimento ao mundo desenvolvido e de necessidade de dar conta de desafios como segurança alimentar, acesso a medicamentos e à saúde pública, combate à pobreza, investimento em infraestrutura, condições comerciais diferenciadas, entre outros. Nesse sentido, a ideia de um banco de desenvolvimento do grupo seria uma continuidade da ênfase já existente tanto em temas financeiros

115 Segundo Cooper (2017), tratava-se de um mecanismo “para reciclar as economias excedentes em investimento”, “diante do desafio de enormes desequilíbrios” (p. 3) externos.

como na temática do desenvolvimento (COOPER, 2017; ABDENUR & FOLLY, 2015).

Em relação às condições econômicas sistêmicas, tiveram peso significativo na decisão de construir um banco de desenvolvimento a insatisfação crescente com as instituições financeiras multilaterais tradicionais, notadamente com a incapacidade de se atualizarem à nova distribuição econômica global. Ao longo da década de 2000, os EUA priorizaram manter o controle do Banco Mundial em vez de buscar novas expansões de capital (BATISTA JR., 2019, p. 256). As reformas que acabaram sendo acordadas nas instituições de Bretton Woods em 2009 – e aprovadas em 2010 –, além de terem sido pouco substanciais no sentido de equiparar as quotas e votos dos países à sua proporção no PIB global, demorariam muitos anos para serem ratificadas e implementadas¹¹⁶. Sendo assim, a literatura sobre BRICS costuma relacionar a insatisfação em relação ao funcionamento das instituições financeiras tradicionais com a motivação do BRICS em construir um banco de desenvolvimento e um arranjo de reservas em paralelo (EICHENGREEN, 2014; GRIFFITH-JONES, 2014; ACIOLY, 2019; BATISTA JR., 2019; COOPER, 2017; WANG, 2019; NURUZZAMAN, 2020; PEREIRA & MILAN, 2018).

Logo, “tanto o NDB quanto o CRA foram anunciados [...] como sendo resultados de reformas insuficientes e da sub-representação dos países emergentes e em desenvolvimento na governança global, incompatível com seus pesos na economia mundial” (ACIOLY, 2019, p. 18) e “estes argumentos estiveram presentes nos pronunciamentos feitos pelos presidentes dos cinco países após reunião realizada na VI cúpula do BRICS, como reportados por vários veículos de imprensa” (p. 18).

Além da crítica à administração e à governança dessas instituições, as autoridades dos BRICS vinham manifestando nos anos

¹¹⁶ Apenas em dezembro de 2015 o congresso norte-americano aprovaria as reformas de 2010 do FMI, que entrariam em vigor, portanto, em janeiro de 2016.

anteriores críticas às prioridades de financiamento e à insuficiência de recursos destinados à infraestrutura por parte do Banco Mundial e de outros bancos regionais (CHIN, 2014). Nos anos 1950, o Banco Mundial centrava sua atuação no financiamento à construção e reconstrução de infraestrutura na Europa e no Japão do pós-Guerra, mas a partir dos anos 1960 e 1970, quando os empréstimos foram redirecionados para África, América Latina e Ásia, passou-se a priorizar programas de combate à pobreza extrema, garantia da segurança alimentar e outros programas sociais. Entretanto, a carência de infraestrutura passou a ser um dos principais obstáculos à manutenção da taxa de crescimento e do emprego nos países em desenvolvimento e, ainda, o maior custo infraestrutural e de logística nesses países ampliava a assimetria de competitividade com os países desenvolvidos e avançados¹¹⁷. Nesse sentido, mesmo que tenha aumentado a demanda por recursos para infraestrutura nos países do Sul, o Banco Mundial manteve uma ênfase excessiva em programas sociais (ACIOLY, 2019; WANG, 2019). Outra crítica e insatisfação dos países emergentes com as instituições de Bretton Woods tinha relação com as tradicionais condicionalidades impostas aos países demandantes de financiamento, a partir de uma concepção de “boa governança”, geralmente associada ao modelo ocidental de política econômica, social e institucional (WANG, 2019; ABDENUR & FOLLY, 2015). Desde os anos 1980 e 1990, houve divergência em relação à necessidade de condicionalidades e a quais condicionalidades seriam impostas aos países receptores de auxílio. Como tais instituições eram controladas basicamente pelos EUA e pelo bloco europeu, a visão ocidental predominava, o que significou, naquela época, a imposição de uma agenda neoliberal e a interferência nos assuntos econômicos e políticos domésticos (NARLIKAR & KUMAR, 2012; BAN & BLYTH, 2013).

117 Para mais informações sobre as críticas dos BRICS à estrutura de financiamento existente e sobre as motivações dos membros do grupo na criação do NBD, ver: CHIN, G.T. The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20, *Global Policy*, 5: 366-373, 2014.

Em termos estritamente econômicos, a ideia de criar um banco de desenvolvimento do BRICS vinha a suprir uma gama variada de necessidades dos países. Em primeiro lugar, seria uma forma de direcionar o grande volume de reservas acumuladas por parte dos países emergentes nas últimas décadas, reservas essas que eram majoritariamente investidas em ativos dos países desenvolvidos, com baixas taxas de retorno (GRIFFITH-JONES, 2014; PEREIRA & MILAN, 2018; ACIOLY, 2019). Além disso, dado o excesso de recursos alocados para as instituições ocidentais, criar instituições alternativas seria uma forma de diversificar e diminuir riscos. Um segundo argumento econômico seria o já mencionado déficit em infraestrutura e, especialmente, infraestrutura sustentável, nos países em desenvolvimento. De acordo com a Unctad (2016), o déficit anual de investimentos em infraestrutura nos países em desenvolvimento situa-se entre US\$ 1 trilhão e US\$ 1,5 trilhão. Considerando-se as maiores carências de recursos e capital nesses países, a adaptação a um padrão sustentável de construção de infraestrutura e, mesmo a transição para produção de energia limpa, eram dificultadas, o que demandava a necessidade de estímulos de longo e longuíssimo prazo, no nível de investimentos¹¹⁸. Os BRICS, sobretudo a China, eram criticados na época pelos danos ambientais e humanos da construção de infraes-

118 Como destaca Griffith-Jones (2015, p.3), a respeito da necessidade de infraestrutura nos países do Sul: “The persistence of such a major deficit would constrain future growth of developing and emerging economies, as well as imply that a large proportion of the world’s population will continue to lack access to electricity and clean water. Furthermore, much crucial investment in sustainable development, such as in renewable energy, would not take place. Thus, there is a strong case for a major increase in investment in infrastructure and more sustainable development, based on the need for growth, structural change, (e.g. the massive movement of people from rural to urban areas), inclusion as well as sustainability and resilience”. Em português, tradução nossa: “A persistência de um déficit tão grande restringiria o crescimento futuro das economias em desenvolvimento e emergentes, além de implicar que uma grande proporção da população mundial continuaria sem acesso à eletricidade e à água potável. Além disso, muitos investimentos cruciais em desenvolvimento sustentável, como em energia renovável, não ocorreriam. Portanto, há um argumento forte para o aumento no investimento em infraestrutura e em desenvolvimento sustentável, em função das necessidades de crescimento, das mudanças estruturais (por exemplo, o movimento maciço de pessoas das áreas rurais para as urbanas), de inclusão, bem como de sustentabilidade e resiliência”.

trutura nos seus países e em países em desenvolvimento (BOND & GARCIA, 2015; TAYLOR, 2014; JING & OLIVEIRA, 2019).

Sendo assim a ideia do banco de desenvolvimento dos BRICS focar em projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável viria ao encontro de diminuir as críticas nesse sentido e promover um crescimento e desenvolvimento menos danoso aos povos e aos ambientes locais. Esses investimentos de longo e longuíssimo prazo, ademais, eram vistos como mecanismos contracíclicos em períodos de crise e meios de promover estímulo à economia, ao emprego e à manutenção das taxas de crescimento (GRIFFITH-JONES, 2015).

No nível mais geopolítico e estratégico, criar um novo banco de desenvolvimento dizia respeito ao interesse de controlar melhor os fluxos e destinos dos financiamentos internacionais e direcioná-los para os países em desenvolvimento. No contexto de um mundo mais multipolar, construir instituições paralelas às tradicionais instituições ocidentais seria uma forma de diversificar, diminuir riscos e, em certa medida, apresentar alternativas e diferentes formatos de administração, valores e modelos de desenvolvimento. Nem sempre instituições alternativas são desafios às já existentes e, no nível discursivo, desde o princípio, os BRICS tiveram o cuidado de destacar o caráter complementar que o banco teria em relação ao Banco Mundial. Entretanto, alternativas e complementos que passem a realizar tarefas e funções melhores, com valores e princípios distintos, podem vir a competir e a substituir instituições mais antigas. Sendo assim, quando se tornou pública a ideia de criar um banco de desenvolvimento dos BRICS, houve grande alarde no FMI e no Banco Mundial¹¹⁹. Os negociadores dos BRICS passaram a discutir, entre

119 A respeito da repercussão, na época, sobre a criação de um banco de desenvolvimento e um fundo monetário dos BRICS, o ex-diretor do Brasil no FMI, Paulo Nogueira Batista Jr. (2020) narra: “no momento em que nós assinamos os tratados, havia em Washington uma grande preocupação... A Lagarde chamou os diretores dos BRICS para saber ‘o que estava acontecendo?’, ‘por que estão criando um fundo monetário?’... Teve reunião conosco... O *staff* do BM veio me procurar imediatamente para saber como seria esse novo banco... Tanto que eu conheci os especialistas em ‘relações com os emergentes’ do BM antes mesmo de eu conhecer os meus parceiros de administração em Xangai, tal a velocidade com que o BM se prontificou a interagir comigo”.

2012 e 2014, a viabilidade, os detalhes e os termos do futuro banco, mas desde o princípio pensava-se em fazer algo diferente do que já existia, pois, caso contrário, não faria sentido criar um novo banco (BATISTA JR., 2020, s/p.). Essa dinâmica das negociações intra-BRICs para delimitar o formato, a administração, as normas, a distribuição de funções e os princípios do banco será destacada na subseção 3.4.4. Ainda no nível estratégico, a discussão sobre a diversificação e a difusão de instituições econômicas internacionais passou a envolver outras dimensões, como a possibilidade de reduzir o monopólio do dólar nas transações comerciais e enquanto moeda de reserva e a questão do controle dos processos de integração infraestrutural e da logística conectando os países em regiões em desenvolvimento. A China, sobretudo, tinha forte interesse em mecanismos de fomento à infraestrutura para importar *commodities* de regiões como a África e a América Latina a baixo custo e, além disso, fomentar a renda das empresas de construção civil chinesas (XING, 2019c; LIU, 2018; WANG, 2016). O financiamento ao desenvolvimento pode, ainda, ser usado para fomentar laços políticos e estratégicos e redirecionar opções de parcerias e alinhamentos internacionais dos países.

Por fim, vale destacar que esse contexto fizera parte de um redirecionamento da estratégia do BRICS, menos no sentido de buscar a modificação por dentro das instituições financeiras tradicionais e mais no sentido construir alternativas e diversificar, atuando de maneira independente da ordem estabelecida (HURRELL, 2018; 2013; COOPER & STOLTE, 2019). A ênfase dos primeiros anos do agrupamento em uma atuação extrabloco, de perfil demandante, passara a direcionar-se para uma atuação intrabloco, com trabalho conjunto, cooperação e envolvimento de recursos em atividades próprias. Houve, assim, uma maior “introspecção do agrupamento” (DAMICO, 2015). Os fracos resultados obtidos nas reformas do FMI e do Banco Mundial e a semiparalisia no G-20 a partir de 2011 (BATISTA JR., 2019) estiveram vinculadas a essa dinâmica. Vale lembrar, também,

a dificuldade que os países tiveram de coordenar posições na eleição do FMI, em junho de 2011.

Além das dinâmicas sistêmicas e das mudanças de estratégia de grupo, os interesses econômicos e políticos dos países membros permearam o momento de concepção do banco de desenvolvimento do BRICS. O protagonismo da Índia nesse sentido fora resultado não só das suas demandas econômicas domésticas, mas do interesse em obter maior influência dentro do BRICS e em institucionalizar o grupo (KUMAR, 2018). Como se verá nas próximas seções, o ativismo indiano permitiu equilibrar a grande assimetria de capacidades materiais em favor da China no grupo, o que evitou que Pequim controlasse e estabelecesse as regras do novo banco de desenvolvimento. Em suma, mais uma vez o funcionamento do arranjo seria influenciado por um conjunto complexo de dimensões sistêmicas, de interações e disputas intra-BRICS e de interesses domésticos dos países membros.

3.4.3. Tentativas de articulação na eleição do Banco Mundial

O processo de escolha do novo presidente do Banco Mundial, em 2012, fora mais um momento ilustrativo das dificuldades envolvidas na coordenação de posições entre os BRICS em organizações financeiras tradicionais. Venceu a eleição o médico Jim Yong Kim, coreano naturalizado norte-americano, indicado por Barack Obama, mantendo a tradição informal antiga de destinar o comando do Banco Mundial a um cidadão norte-americano (assim como de reservar o comando do FMI a um europeu). Jim Yong Kim, porém, não fora eleito por unanimidade, havendo na disputa também a ministra das finanças da Nigéria, Ngozi Okonjo-Iweala e José Antonio Ocampo, economista colombiano. Os BRICS não conseguiram se unir em torno de um candidato, reforçando a ideia de que a “coesão entre os

BRICS não é determinante a ponto de o agrupamento diplomático agir como bloco nas várias instituições internacionais” (COOPER & THAKUR, 2014, p. 274).

O fim do mandato do ex-presidente do Banco Mundial Robert Zoellick estava previsto para junho de 2012 e era sabido com antecedência que haveria eleições nesse contexto. O comunicado final da Cúpula de Nova Délhi dos BRICS, em março, chegou a destacar a questão ao mencionar satisfação com “candidaturas do mundo em desenvolvimento para o cargo de Presidente do Banco Mundial” (BRICS, 2012a, s/p.), enfatizar que “as Direções do FMI e do Banco Mundial devem ser escolhidas com base em um processo aberto e baseado no mérito” e destacar o compromisso em “transformar o Banco em uma instituição multilateral que verdadeiramente reflita a visão de todos os seus membros, incluindo a estrutura da governança, de forma a refletir a atual realidade política e econômica”. O comunicado ressaltou ainda que o banco deveria ir além da função tradicional de atuar “como intermediário da cooperação Norte-Sul” e se dedicar à promoção de “parcerias igualitárias com todos os países, de forma a incorporar a temática do desenvolvimento e superar a ultrapassada dicotomia entre doadores-receptores” (BRICS, 2012a, s/p.).

Mesmo assim, os interesses dos BRICS se dispersaram. Os candidatos dos países em desenvolvimento que tomaram a dianteira em lançar candidatura foram os já mencionados economista e ex-ministro das finanças colombiano, José Ocampo e a ministra das finanças da Nigéria e ex-economista (de orientação neoclássica) do Banco Mundial, Ngozi Okonjo-Iweala. A África do Sul apostou fortemente na candidatura da nigeriana e buscou apoio para ela junto aos BRICS (ALDEN & SCHOEMAN, 2013). Enquanto isso, da mesma forma como ocorrera durante a eleição para a chefia do FMI, o candidato norte-americano Jim Kim realizou viagens para apresentar sua candidatura, embora nenhum país tenha se comprometido antecipadamente

em declarar apoio público a ele. Em 13 de junho, no mesmo dia em que Ocampo abdicou de sua candidatura declarando apoio à Okonjo Iweala, de modo a favorecer a eleição de um candidato do mundo em desenvolvimento, os russos abruptamente declararam apoio à Kim (ARMIJO & ROBERTS, 2014, p. 19). Na mesma linha da Rússia, os chineses e indianos decidiram apoiar Kim. Os motivos não ficaram claros, à época, pois não foram explicitados de maneira oficial pelos dois países. Entretanto, como destaca Laidi (2012), “é razoável acreditar que a Índia e a China, como grandes tomadores de empréstimos, apoiaram pragmaticamente o candidato que tinha mais probabilidade de vencer, uma vez que ele era apoiado não apenas pelos Estados Unidos, mas também pela Europa e pelo Japão” (p. 626). Sendo assim, Pequim e Nova Délhi “provavelmente não queriam correr o risco de apoiar um candidato que teria sido derrotado” (p. 626). Diferentemente, Brasil e África do Sul votaram na candidata nigeriana e os votos dos BRICS novamente se dividiram.

Tabela 3 – Votação dos BRICS nas eleições para a presidência do Banco Mundial e a diretoria do FMI

	BANCO MUNDIAL (2012)		FMI (2011)		
	Jim Yong Kim	Ngozi Okonjo-Iweala	Christine Lagarde	Agustin Carstens	Outros (ex.: Trevor Manuel)
Brasil		●	●		
Rússia	●		●		
Índia	●				●
China	●		●		
África do Sul		●			●

Fonte: elaboração do autor (2021), com base em dados de Wroughton (2012) e Laidi (2012).

Essa eleição do Banco Mundial, embora mais diversa e com maior peso dos países em desenvolvimento nas candidaturas e nas articulações, fora criticada nos quesitos transparência e mérito. Muitos países, inclusive os BRICS, recusaram-se a apresentar os conteúdos das negociações e os motivos dos posicionamentos na eleição de maneira pública. Em relação ao mérito e à qualificação dos candidatos, houve críticas ao fato de o Dr. Kim ser médico e não economista. Com relação à atuação dos BRICS, propriamente, prevaleceram os interesses individuais e a influência tradicional dos ocidentais sobre os países do grupo, como já mencionado. Tiveram peso a dinâmica das relações entre doadores e receptores de ajuda e o temor em desagradar as maiores potências econômicas (VAN DE GRAAF & LESAGE, 2015). Entretanto, mesmo com o apoio importante de China e Índia ao candidato norte-americano, Brasil e África do Sul foram influenciados pelo quesito da representação regional, sobretudo quando houve a união das candidaturas latino-americana e africana durante o processo.

Ainda no ano de 2012, a agenda do grupo no nível financeiro fora permeada pelas negociações sobre a crise da dívida soberana na zona do euro. Em junho, na Cúpula do G-20 em Los Cabos, México, os BRICS concordaram em aumentar contribuições para o FMI, fortalecendo o seu papel de estabilizadores globais. Isso foi importante porque simbolizou um momento em que os BRICS apareceram como “principais ofertantes de crédito e a Europa e os EUA se tornavam devedores” (COOPER & THAKUR, 2014, p. 266). Paralelamente a essas discussões, os ministros das finanças dos BRICS já vinham discutindo, desde a Cúpula de Délhi, sobre a possibilidade e a viabilidade técnica de criar um banco de desenvolvimento do grupo e, ainda de um fundo de reservas. Isso será tratado nas próximas seções.

3.4.4. Negociações sobre o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas (2012-2014)

A ideia de criar um banco de desenvolvimento dos BRICS teve grande destaque e se disseminou rapidamente durante a Cúpula de Nova Délhi, em março de 2012. Impulsionada sobretudo pelo governo indiano, a ideia fora debatida entre os ministros das finanças e no fórum acadêmico do encontro. Os líderes dos cinco países solicitaram aos seus ministros, já nessa ocasião, o desenvolvimento de estudos sobre a viabilidade técnica, os requisitos e as condições para a criação do banco, algo destacado no comunicado final e no plano de ação da cúpula. Desde esse momento, era destacado o interesse de que o banco tivesse ênfase em projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável e que financiasse projetos em países emergentes e em desenvolvimento. Mencionou-se também a intenção deste ser um complemento ou suplemento aos bancos globais e regionais multilaterais já existentes.

No presente ambiente econômico internacional, nós reconhecemos que há uma necessidade premente de se ampliar a disponibilidade de recursos para financiamento do desenvolvimento de economias emergentes e em desenvolvimento. Conclamamos, portanto, o Banco Mundial a atribuir crescente prioridade à mobilização de recursos e ao atendimento das necessidades de financiamento ao desenvolvimento, bem como à redução de custos de empréstimos e à adoção de mecanismos inovadores de empréstimo

(...)

Consideramos a possibilidade de estabelecimento de um novo Banco de Desenvolvimento voltado para a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável em países do BRICS e em outras economias emer-

gentes e países em desenvolvimento, com vistas a suplementar os esforços correntes de instituições financeiras multilaterais e regionais de promoção do crescimento e do desenvolvimento internacionais. Instruímos nossos Ministros de Finanças a examinar a viabilidade e possibilidade de implementação dessa iniciativa e a estabelecer um grupo de trabalho conjunto para realizar os estudos necessários e reportá-los na próxima Cúpula. (BRICS, 2012a, s/p.).

Meses depois, no encontro dos líderes dos BRICS às margens da Cúpula de Los Cabos do G-20, em junho, destacou-se também o interesse em estudar a viabilidade de um arranjo de reservas (*reserve pooling*) entre os cinco países. Os líderes “concordaram em pedir a seus ministros de finanças e chefes de bancos centrais que trabalhem nessa importante questão, de maneira compatível com as estruturas jurídicas internas, e apresent[assem] um relatório aos líderes na Cúpula do BRICS de 2013” (BRICS, 2012b, s/p., *tradução nossa*¹²⁰). Reforçou-se, também, novamente, a intenção de criar um banco de desenvolvimento administrado em conjunto. A partir de então, até a Cúpula de Fortaleza, em 2014, foram desenvolvidos negociações e estudos entre os países membros, envolvendo autoridades de diferentes áreas e níveis – mas especialmente das finanças – e um Grupo de Trabalho imbuído de analisar as condições técnicas envolvendo a criação, tanto do banco como do arranjo de reservas. Nesse sentido, mesclaram-se questões políticas e técnicas, envolvendo diferentes dimensões das relações intra-BRICS e das políticas domésticas dos países membros. Por exemplo, desde o princípio houve divergências em relação a concepções de governança, distribuição de responsabilidades, de quotas e votos, capital aportado, modelo de desenvolvimento, estrutura de condicionalidades, local

120 No original, em inglês: “They agreed to ask their Finance Ministers and Central Bank Governors to work on this important issue, in a manner compatible with internal legal frameworks, and report back to the Leaders at the 2013 BRICS Summit”.

da sede, formas de captação e emissão de recursos, entre outros. Cada governo também tinha um diferente grau e perfil de ativismo em relação à questão, em função de necessidades domésticas e dos interesses políticos distintos.

Além disso, se antes predominava uma postura mais demandante e extrabloco, no sentido de unir forças dentro do FMI e do Banco Mundial em prol de objetivos comuns, agora se tratava de ampliar as relações intra-BRICS, negociando a criação de mecanismos financeiros a serem administrados em conjunto, o que poderia potencializar maiores divergências, por um lado, mas permitiria o desenvolvimento de uma postura mais prática e proativa. Algumas análises se referem ao momento de construção de uma arquitetura financeira conjunta própria dos BRICS como sendo a passagem de uma fase “passiva” para uma fase mais “ativa” ou “criativa” em relação à governança financeira global (BATISTA JR., 2019; VASCONCELOS, 2020, p. 209). Outras perspectivas, como as de Roberts, Armijo & Katada (2017) e Cooper & Stolte (2019) ressaltam a mudança de ênfase das estratégias do grupo, de uma estratégia mais centrada em “*inside reforms*” - buscando melhorar as normas e as posições de poder dentro das instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial – para uma estratégia mais “outsider”, voltada a criar “*outside options*”, ou seja, construir novas instituições financeiras. Como já ressaltado, essa mudança fora reação e reflexo de condições sistêmicas – mais especificamente, dos resultados das disputas de poder dentro da governança global – que estimularam uma alteração da rota ou trajetória do arranjo, com efeito sobre a dinâmica das relações intra-BRICS.

3.4.4.1. Divergências entre China e Índia

A fase de negociações entre os BRICS para definir os termos do acordo constitutivo do banco de desenvolvimento e do arranjo de reservas envolveu disputas e divergências, algumas delas como

reflexos de rivalidades políticas mais amplas, outras mais relativas a diferenças sobre aspectos técnicos, visões de governança e de desenvolvimento. Uma das dimensões que se colocou em discussão desde o início era relativa ao capital total do banco, à quantia aportada por cada país e à distribuição relativa entre eles. A Índia, como patrocinadora inicial da ideia do banco, insistiu na importância de garantir o princípio da igualdade entre os países. Defendeu, portanto, que os cinco aportassem a mesma quantidade de recursos e, nesse sentido, tivessem o mesmo percentual de votos na administração da instituição. Essa seria uma forma de evitar que a assimetria de capacidades materiais se refletisse em diferenças de poder na gestão do banco, com alguns países do BRICS tendo predominância e sobressaindo-se aos outros. Caso fosse assim, as próprias relações intra-BRICS poderiam ser comprometidas, bem como o discurso do grupo em defesa de um mundo pós-hegemônico, equilibrado e democrático (COOPER, 2017; ACIOLY, 2019; ABDENUR & FOLLY, 2015).

Por trás do posicionamento indiano, havia por certo a preocupação em evitar que o futuro banco fosse controlado pela China, que chegou a propor um maior aporte de recursos em relação aos demais BRICS. Vale ressaltar que a diferença de PIB entre os cinco países é significativa, chegando, no caso da China em relação à África do Sul, a ser da ordem de quinze a vinte vezes maior. Desse modo, os chineses argumentavam no sentido de diferentes aportes de acordo com diferentes capacidades¹²¹. Ademais, com um maior capital ini-

121 Como ressalta o diplomata brasileiro Carlos Cozende (2015), nas negociações entre os BRICS a China acabou abrindo mão da sua posição sobre a distribuição de capital e sobre outras questões para obter a sede do banco, em Xangai. Assim detalha o diplomata: “No início das negociações do banco, a China buscou a diferenciação das contribuições ao capital e, portanto, do poder de voto na nova instituição. Chegou a argumentar que quotas de capital proporcionais ao PIB era a posição dos BRICS na reforma de quotas do FMI e do Banco Mundial, por mais que, naquele caso, esta fórmula levasse à redução da diferenciação entre os países desenvolvidos e os BRICS, enquanto na negociação do banco tivesse obviamente um sentido contrário, de criar diferenciação e hierarquia. Não parecia haver na pretensão chinesa uma intenção de “controlar” o banco, mas claramente de ter reconhecido o seu maior poder econômico, de maneira similar à forma em que, no CRA, foi reconhecida a dimensão do poder de fogo de suas reservas. Na fase final da negociação, porém, a China centrou seus esforços em obter a sede da instituição, flexibilizando as demais posições”.

cial e recursos vindos da China, o banco de desenvolvimento poderia ter mais credibilidade e melhores avaliações perante as agências de avaliação e classificação de risco (WANG, 2019). Cogitava-se que essa seria uma forma de “acelerar o montante de capital e o *rating* do NBD, dado que a agência Moody`s concedeu-lhe uma avaliação equivalente a grau de investimento (alta qualidade e baixo risco de crédito)” (ACIOLY, 2019, p. 33). Entretanto, as negociações avançaram no sentido de priorizar o princípio da igualdade, ainda que este pudesse engessar o crescimento, a capacidade material e a evolução do banco (WANG, 2019; COOPER, 2017; STIGLITZ, 2014). Um excessivo peso da China dentro da organização seria contraditório com o discurso e o interesse do grupo em construir alternativas anti-hegemônicas multilaterais (ABDENUR & FOLLY, 2015, p. 100). Em suma, acabou predominando a visão indiana, ancorada em um argumento mais ideológico, porém com interesses políticos em impedir uma assimetria em favor da China na instituição.

Outra divergência entre China e Índia na fase de negociações era relativa ao destino dos financiamentos do banco. Discutia-se se os países mutuários (receptores) seriam apenas os membros do banco, ou seja, os cinco BRICS, ou todos os países em desenvolvimento. Enquanto a Índia e a Rússia defendiam a primeira opção, a China, junto ao Brasil, defendia a segunda. Os indianos argumentavam que, ao menos no momento inicial, seria adequado usar os recursos do banco para cobrir as próprias demandas domésticas dos BRICS por financiamento de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Pesava na posição da Índia a enorme carência interna de infraestrutura. Os chineses e brasileiros, por outro lado, entendiam que o banco deveria ter um alcance mais global e beneficiar os países em desenvolvimento, de modo também a projetar o grupo, em linha com o discurso de “desenvolvimento compartilhado”. Como ressalta Wang (2019), em um banco no qual os membros são tanto prestadores quanto os únicos devedores, a institui-

ção acaba funcionando como uma “cooperativa de crédito”, que “aporta recursos para financiar desenvolvimento de seus próprios membros”. Sendo assim, Brasil e China defendiam um papel mais amplo para o banco, que beneficiasse não apenas o grupo. No nível puramente econômico, ainda, a inclusão de não-membros como beneficiários possibilitaria maior diversificação geográfica da carteira e, portanto, menores riscos políticos e financeiros (SHELEPOV, 2016). Novamente, a posição do governo indiano predominou: o NBD seria lançado com apenas cinco membros iniciais e, nos primeiros cinco anos de funcionamento, financiaria projetos apenas nos países do BRICS.

Por fim, com relação à escolha do país sede do banco, mais uma vez os chineses e indianos protagonizaram a disputa, em função do poder financeiro e do maior fluxo de capitais na Ásia. Por ter sido idealizador do banco, o governo indiano reivindicava um papel especial na sua estrutura. Embora os negociadores tenham usado esse argumento na disputa sobre a sede, ao fim e ao cabo escolheu-se a cidade de Xangai, na China, enquanto a Índia ficou com a presidência do banco na sede (LIU, 2016). Um dos principais motivos para esse resultado, além da abundância de capital na cidade chinesa, fora a atuação do Brasil no sentido de destravar as negociações, especialmente em função do interesse em lançar na Cúpula de Fortaleza, no Brasil, em 2014, o acordo final para o lançamento do banco e do arranjo de reservas. O governo brasileiro desistiu de indicar o primeiro presidente do banco, passando o cargo para a Índia e aceitando ficar com a presidência do Conselho de Diretores. Essa mudança permitiu o acerto no sentido de garantir à China a sede, na cidade de Xangai (SOTO, 2014). Em diversos outros momentos das negociações sobre o banco e o arranjo de reservas a presidenta Dilma Rousseff atuou diretamente. O interesse do governo brasileiro era apresentar o acordo final na cúpula do Brasil em 2014, o que se acreditava ser uma grande vitória diplomática, no mesmo ano da

Copa do Mundo de Futebol e das eleições para um possível segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (BATISTA JR., 2019).

3.4.4.2. Questões técnicas e políticas iniciais

As negociações sobre o formato do novo banco de desenvolvimento e do arranjo de reservas foram permeadas por dimensões políticas, envolvendo disputas de interesses e por aspectos mais técnicos. O desenho final das novas instituições financeiras deveria ser aprovado por cinco países muito diferentes, o que requeria habilidade negociadora, acomodação de interesses e ativismo das partes envolvidas. Em março de 2013, na Cúpula de Durban, um ano após a ideia do banco ser aventada na Cúpula de Délhi, os BRICS anunciaram a sua factibilidade¹²². Nesse momento, também anunciaram a viabilidade do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), definindo que este teria um capital de 100 bilhões de dólares e destacando que o mecanismo teria uma função precautelar, auxiliando os países membros a “evitar pressões de liquidez de curto prazo”, fornecendo “apoio mútuo” e reforçando “adicionalmente a estabilidade financeira”. Sendo assim, “complementaria os acordos internacionais existentes como uma linha de defesa adicional” (BRICS, 2013, s/p.). No mesmo ano, os ministros passaram dos estudos de viabilidade para a formulação do estatuto do assim já denominado Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). Com relação ao ACR, na cúpula do G-20 de 2013, os BRICS chegaram a um entendimento sobre a quantia a ser aportada por cada país no mecanismo. Desse momento até junho de 2014, seriam definidos os detalhes e cláusulas do NBD e do ACR, sobretudo pelo interesse brasileiro em apresentar resultados durante sua presidência de turno e na Cúpula de Fortaleza (COELHO

122 Até a Cúpula de Durban, em 2013, uma das principais resistências à criação do banco vinha da Rússia, por preocupações com o comprometimento de reservas e pelos riscos orçamentários da iniciativa. O governo russo estava envolvido à época com a recuperação de bancos da era soviética e com a criação de outros bancos regionais (COZENDEY, 2015).

& CAPINZAIKI, 2017; COOPER, 2016; ROBERTS, ARMIJO & KATADA, 2017).

Entre as questões técnicas que teriam de ser definidas a respeito do NBD, estavam a política financeira e creditícia, com a delimitação das condicionalidades à oferta de empréstimos, do tipo de projeto a ser financiado, dos países e instituições que poderiam ser beneficiários, da política de juros e período de amortização, da forma de captação de recursos no mercado, entre outros. Essas políticas de crédito envolviam também discussões relativas ao conceito e modelo de desenvolvimento concebido pelo grupo, enquanto critério para aprovar os projetos. Como a ideia original era financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, os países tiveram de definir o conceito de desenvolvimento sustentável a ser utilizado e o tipo de infraestrutura a ser patrocinada (HUMPHREY, 2020). Com relação à governança, além das discussões já mencionadas a respeito da distribuição relativa de capital aportado por cada país do BRICS, era necessário delimitar a quantia total subscrita e autorizada, as regras sobre expansões de capital no futuro e as condições para uma eventual participação de países de fora dos BRICS, tanto como sócios quanto como beneficiários. Além disso, ainda com relação à governança, os países discutiram a estrutura hierárquica e administrativa do banco e os critérios de recrutamento dos funcionários. Outras questões, como o local da sede e o estabelecimento de escritórios regionais do banco também foram debatidas.

A respeito da política financeira e creditícia do banco, os países convergiam em geral com relação à não imposição de condicionalidades econômicas e políticas sobre os países receptores, de modo a diferenciar-se da prática do BM e do FMI de impor uma agenda e uma série de critérios para a oferta de ajuda. Em relação ao tipo de projeto financiado, convergiu-se em torno da ideia indiana de priorizar a construção de infraestrutura, dada a carência de 1,0 trilhão de dólares anuais dos países em desenvolvimento nessa área (COOPER,

2017; COOPER & FAROOQ, 2016). Por iniciativa do Brasil, incluiu-se a ênfase em desenvolvimento sustentável, o que fora aceito pelos demais países, de modo também a cumprir a agenda de transição energética, climática e ambiental requerida pelas organizações internacionais¹²³ (COZENDEY, 2015). Nesse sentido, o banco iria ter um escopo mais limitado do que o Banco Mundial, que realiza uma ampla gama de tarefas e financia muitos tipos de projetos. Os BRICS planejavam um banco enxuto, eficiente, focalizado e em linha com as necessidades futuras de desenvolvimento e sustentabilidade.

A respeito dos países beneficiários, houve divergência, como já mencionado na seção anterior, sobre incluir os países em desenvolvimento em geral, ou apenas os BRICS. Enquanto China e Brasil defendiam a primeira opção, Índia e Rússia defendiam a segunda e a África do Sul tendia à neutralidade. Além dos argumentos mencionados na subseção 3.4.4.1, vale destacar que, no caso da Rússia, o receio em expandir o número de países, fossem mutuários ou sócios, estava relacionado ao temor do ingresso de países europeus e outros que costumam impor restrições à oferta de crédito para Moscou por questões geopolíticas. Isso ficaria ainda mais evidente após a anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, e a posterior imposição de sanções financeiras por parte de diversos países ocidentais (ZHU, 2019; BATISTA JR., 2019). Com relação ao tipo de instituição benefi-

123 Pouco tempo antes da Cúpula de Délhi, o Brasil havia sediado a Rio+20 e, sendo assim, enfatizou a importância do banco valorizar o critério da sustentabilidade nos projetos financiados, mesmo na construção de infraestrutura. Isso seria mais bem definido no início das operações do banco, em 2015 e 2016, quando fora definido o conceito de “infraestrutura sustentável” da organização. Como detalhou o diplomata brasileiro Carlos Cozende (2015, p. 121), “no caminho para Delhi, o Brasil, às voltas com a preparação da Conferência Rio+20, chegou a propor que o objetivo fosse definido como financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável, dando maior ênfase na ligação do banco com o marco conceitual da conferência. Os demais BRICS, notadamente a Índia, porém, preferiram manter a singularização dos projetos de infraestrutura como traço distintivo da ação do banco. O objetivo de combate às mudanças climáticas proposto por Stern e Stiglitz esteve presente, portanto, apenas indiretamente, no contexto mais amplo do desenvolvimento sustentável. A esse respeito, o Brasil enfatizou nas discussões pós-Fortaleza, de preparação da entrada em vigência do NDB, que o objetivo definido se referia a infraestrutura ‘e’ desenvolvimento sustentável, e não infraestrutura ‘ou’ desenvolvimento sustentável, entendendo por isso que os projetos de infraestrutura, que certamente seriam o foco do banco, deveriam, desde sua concepção, contemplar as dimensões econômica, social e ambiental”.

ciária, pensava-se em ofertar empréstimos tanto para organizações públicas, governamentais, quanto para organizações privadas. Em um primeiro momento, os países iriam priorizar empréstimos em parceria com os bancos de desenvolvimento nacionais dos BRICS, o que ofereceria menos risco, considerando que esses bancos já possuíam uma carteira de projetos e tinham experiência na gestão de financiamento ao desenvolvimento (GRIFFITH-JONES, 2014). Sobre a política de juros, os países desejavam cobrar uma taxa moderada em relação ao mercado, sem condicionalidades e prezando o respeito às peculiaridades sociais, econômicas e políticas de cada país durante a negociação.

Uma novidade acertada pelos países – baseada no interesse tradicional dos BRICS, sobretudo da Rússia, em diversificar o sistema monetário internacional – seria tanto a captação de recursos quanto a oferta de financiamento em moedas nacionais dos países membros.

Concebia-se que a emissão de títulos em moedas próprias poderia estimular os mercados de capitais locais e incentivar a diversificação monetária global. Além disso, a oferta de crédito em moedas dos países membros poderia reduzir os riscos associados às flutuações cambiais (SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2018; WANG, 2019). No que tange aos conceitos de desenvolvimento sustentável e de infraestrutura sustentável, os países apenas o delimitariam com maior propriedade após o início das operações do banco, com as primeiras reuniões e a definição de estratégias. Porém, pensava-se de modo geral em considerar como projetos sustentáveis aqueles que “desde sua preparação, construção, até implementação e operação, têm no cerne preocupações com sustentabilidade” (BATISTA JR., 2020, s/p.).

Se esses aspectos mais técnicos, vinculadas a critérios, conceitos e políticas creditícias envolveram menores divergências, o estabelecimento de parâmetros de governança e administração na-

turalmente envolveu uma dinâmica de maior disputa. Conforme já destacado na seção anterior, havia divergência, especialmente entre China e Índia, tanto em relação ao montante de capital que deveria ser aplicado como em relação à distribuição desse capital entre os países, o que refletiria no poder de voto dos membros sobre as decisões da administração. Acabou optando-se pela proposta indiana de garantir participação igualitária dos cinco membros, cada um aportando 10 bilhões de dólares inicialmente, totalizando 50 bilhões de capital subscrito e estabelecendo-se 100 bilhões de capital autorizado. Mesmo assim, no estatuto do NBD, inseriu-se a possibilidade de modificações dessa quantia e da proporção entre os membros, futuramente, de acordo com as cláusulas delimitadas no Acordo de Fortaleza. A distribuição de votos seria proporcional ao capital aportado (PEREIRA & MILAN, 2018). Contudo, decidiu-se garantir um percentual mínimo de participação aos BRICS e aos países em desenvolvimento na administração da instituição. Aos países desenvolvidos, seria permitida a participação apenas enquanto sócios e não como beneficiários dos empréstimos. Os detalhes sobre o acordo final de Fortaleza estão descritos na seção 3.4.5.

Como relação à estrutura administrativa, optou-se por um formato semelhante ao de outros bancos de desenvolvimento multilaterais, com pequenas modificações. Decidiu-se que haveria um Conselho de Governadores e um Conselho de Diretores, sendo o primeiro a instância máxima do banco, formado por autoridades do nível ministerial dos países membros, tendo a função de delimitar a estratégia geral e as diretrizes do funcionamento da instituição, enquanto o segundo seria a “instância política de representação dos países”, “composta de cinco diretores”, escolhidos entre os funcionários de médio escalão dos governos partes e tendo a responsabilidade pela “condução das operações gerais do banco” (ACIOLY, 2019, p.40). O Conselho de Diretores seria não-residente, ou seja, não ficaria estabelecido na sede do banco, como é o caso do FMI e do Banco

Mundial. A ideia seria evitar que a supervisão e as atividades da diretoria engessassem a atuação da presidência na sede, além de reduzir custos administrativos e garantir a maior proximidade dos diretores em relação aos governos os quais representam. No que tange à Presidência, essa seria responsável pela condução das operações e pela gestão do *staff* do banco na sede. A Presidência seria formada por um nacional de um dos cinco países membros e duraria cinco anos. Haveria quatro outros vice-presidentes, nacionais do restante dos países membros, que atuariam na sede, não como representantes de seus governos, mas como membros do *staff*, tendo “funções específicas dentro do banco, atuando em áreas temáticas, conforme determinado pelo Conselho de Diretores” (ACIOLY, 2019, p. 42).

Na distribuição de funções, a Índia pleiteava nas negociações a primeira presidência ou, pelo menos, a sede do banco. Enquanto Nova Délhi argumentava ter idealizado a ideia do NBD, Pequim invocava a maior presença e fluxo de capitais em seu país, bem como a maior credibilidade perante agências de avaliação e classificação de risco. O interesse brasileiro em apresentar um acordo final na Cúpula de Fortaleza, retirando sua pretensão à primeira presidência do banco, destravou as negociações e permitiu à Índia lograr a presidência e à China ficar com a sede do banco, em Xangai, como mencionado na seção anterior (SOTO, 2014; ABDENUR & FOLLY, 2015). O Brasil teria a primeira presidência do Conselho de Diretores, a Rússia a presidência do Conselho de Governadores e a África do Sul seria sede do primeiro escritório regional do banco¹²⁴. O que pode se observar em

124 Durante as negociações, a África do Sul percebia no NBD a possibilidade de contribuir para a sua projeção regional e captar recursos para o desenvolvimento do continente africano. Durante a cúpula realizada em Durban, em 2013, a África do Sul convidou outros países africanos a participar do evento e uma das principais questões discutidas fora a delimitação das atividades futuras do banco. Esses elementos contribuíram para o estabelecimento do primeiro escritório regional do banco na África do Sul. Como destaca o diplomata brasileiro Carlos Cozendey (2015, p. 134), “quanto à África do Sul, o NDB, além de atender a necessidades próprias de financiamento, é também um instrumento de projeção regional. Nesse sentido, à margem da Reunião de Cúpula de Durban dos BRICS, o governo sul-africano organizou um “retiro” dos líderes dos BRICS com líderes de países africanos, já sob o manto da expectativa gerada pela possível criação do banco, cuja negociação foi lançada naquela ocasião. Com efeito, a discussão sobre as futuras atividades do banco foi um dos temas

meio a essas negociações é o peso das capacidades materiais e da influência política dos países, a despeito da distribuição igualitária de votos na governança do banco. O princípio da igualdade, sendo assim, não impediria que outras questões, exteriores ao banco, atravessassem as negociações. Independentemente do desenho institucional que o banco fosse ter, a distribuição relativa de poder e as disputas de interesse naturalmente iriam fazer parte da dinâmica da organização. Além das divergências intra-BRICS, condições sistêmicas mais ou menos favoráveis poderiam influenciar no desenvolvimento, evolução e desempenho do banco, bem como o interesse e engajamento domésticos dos países membros envolvidos.

Finalmente, no que concerne ao Arranjo Contingente de Reservas (ACR), o Brasil fora responsável por conduzir os estudos e as negociações, junto a representantes dos demais países membros. Diferentemente do NBD, o ACR não seria uma organização internacional formal, mas um arranjo, um *pool* ou um fundo virtual de reservas que estaria em posse dos países membros a não ser que fosse acionado por uma das partes, no caso de alguma pressão, potencial ou real, no balanço de pagamentos. Embora possa ser comparado, em certa medida, a um fundo monetário como o FMI, a sua administração seria feita de maneira mais rudimentar e não constituiria uma organização formal, com sede, burocracia própria e atividades independentes. O ACR também se diferenciaria do NBD em relação à distribuição relativa de capital aportado. Do total de 100 bilhões de dólares do montante inicial, a China contribuiria com 41 bilhões, o Brasil, a Rússia e a Índia com 18 bilhões cada e a África do Sul com 5 bilhões. Essa distribuição fora decidida já na Cúpula do G-20 de 2013, vários meses antes do acordo de Fortaleza (COELHO & CAPINZAIKI, 2018).

escolhidos para o retiro. Na negociação final do Acordo, a dimensão regional do banco para a África do Sul também ficou clara quando, para desistir da candidatura de Joanesburgo à sede do banco, a África do Sul buscou o compromisso de que a primeira sede regional do NDB fosse naquela cidade, com o objetivo de conduzir a interação do banco com a região africana”.

O governo brasileiro conseguiu chegar a um estatuto final bastante detalhado e delimitado. Entretanto, houve dificuldades pelas resistências internas no Brasil e em outros países a comprometer as reservas internacionais. Funcionários da área das finanças, mais comprometidos com a ortodoxia neoliberal e mais avessos a riscos questionavam o aporte de reservas para um instrumento envolvendo outros países emergentes. Por conseguinte, estabeleceram-se cláusulas vinculando o ACR ao FMI, de modo a garantir-lhe maior credibilidade e conectá-lo com a arquitetura financeira já existente (BATISTA JR., 2019). Logo, uma vez acionado o ACR, o acesso aos recursos só seria permitido com a aprovação das partes, com a existência de acordo entre o beneficiário e o FMI e com a condição do receptor não ter dívida com nenhum dos países membros. A forma de administração do arranjo também deveria ser definida, estabelecendo-se quais autoridades formariam um conselho de gestão desses recursos, quais teriam poder de aprovar empréstimos, modificar cláusulas e estabelecer condições. Isso fora delimitado finalmente no Acordo de Fortaleza, em junho de 2014 e será mais bem destacado na seção seguinte.

3.4.5. Acordo de Fortaleza (2014)

Em meio ao cenário de deterioração das relações da Rússia com o Ocidente, com a ampliação das sanções ocidentais a Moscou, o Brasil sediou a Cúpula dos BRICS, em Fortaleza, em julho de 2014. Nessa ocasião, foi firmado também o acordo que instituiu o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), com capital de 50 bilhões e 100 bilhões de dólares, respectivamente. Nessa cúpula, houve uma ampliação dos temas discutidos, tendo a declaração final “72 parágrafos, em contraste com os apenas 16 da primeira Declaração, e seu Plano de Ação [comportou], ao todo, 28 itens, incluindo cinco novas áreas a

serem exploradas” (DAMICO, 2015, p. 66). Entre essas novas áreas, destacou-se a primeira reunião de ministros da ciência, tecnologia e inovação¹²⁵. Ainda, dando continuidade ao processo de *outreach*, iniciado na cúpula de Durban em 2013, em Fortaleza houve uma reunião dos líderes dos BRICS com demais presidentes sul-americanos.

Contudo, o destaque nessa ocasião fora o lançamento do Acordo de Fortaleza para a formação do NBD e do ACR, cujas primeiras operações iniciariam em 2015. O Estatuto apresentado continha detalhes sobre a governança e os valores do banco, a forma de gestão, a estrutura administrativa, o tipo de projeto a ser financiado, o tipo de operações a serem desenvolvidas, as políticas de crédito e financeira, os critérios para inclusão de novos membros, entre outros. Nas próximas subseções, serão apresentados os elementos centrais que conformam a estrutura do banco e do arranjo de reservas, com o objetivo de demonstrar, sobretudo, qual o interesse geral que predominou entre os países membros e em que medida esses mecanismos financeiros criados consistiriam em uma inovação ou não em relação a outras instituições da governança financeira já existente. Isso importa, pois diz respeito ao objetivo central de se compreender as possibilidades de atuação do BRICS, em cada contexto, a partir de pressões sistêmicas e da composição de interesses derivada das relações entre os membros.

3.4.5.1. Governança, princípios e modelo de desenvolvimento do NBD

Como apontado na seção 3.4.4, diversas questões técnicas, permeadas por disputas políticas, fizeram parte do período de nego-

125 Esse encontro deu origem a uma série de mecanismos de cooperação em “intercâmbio de conhecimento” e “recursos disponibilizados para projetos de pesquisa”. Segundo o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2019), as pesquisas têm potencial para “fomentar [...] a produção de bens de alto valor agregado; ao aumento da quantidade de patentes tanto nacionais quanto compartilhadas; à criação de rede de parques tecnológicos e ao intercâmbio de conhecimento entre os países”.

ciações para a instituição do NBD. Ao final da Cúpula de Fortaleza, o acordo divulgado sobre o banco o apresentava com uma estrutura de governança similar, de modo geral, a de outros bancos multilaterais de desenvolvimento, com uma presidência, um conselho de governadores, um conselho de diretores e um *staff*. Alguns diferenciais do banco em relação ao organograma e à estrutura administrativa foram detalhados já na seção 3.4.4.2.

Em termos de repartição de quotas, votos e funções, cada país membro do BRICS aportou inicialmente 10 bilhões de dólares, totalizando 50 bilhões de capital subscrito, o que garantiria 20% de participação para cada um nas votações e decisões do banco. Na governança, estabeleceu-se que as decisões iriam requerer maioria simples ou qualificada. Ou seja, com três dos cinco países em acordo, já seria suficiente aprovar uma resolução de maioria simples e, com quatro dos cinco países, seria possível aprovar decisões de maioria qualificada. Logo, nenhum país do BRICS, sozinho, teria poder de veto. Trata-se de uma diferença em relação ao Banco Mundial, ao FMI e a outras instituições financeiras, que adotam a estrutura da unanimidade para as deliberações, o que muitas vezes implica falta de celeridade e eficiência. A ideia de definir o Conselho de Diretores do NBD como não-residente também teria o intuito de garantir maior rapidez e agilidade às resoluções. No BM e no FMI, o conselho de diretores – com poder de supervisão das atividades da Administração na sede, em Washington – frequentemente freava ou paralisava o andamento das decisões. Esses são exemplos, portanto, do quanto o NBD fora concebido para superar as limitações dos bancos já existentes. Não consistiria, portanto, em uma mera cópia das demais instituições financeiras.

Ainda em relação à governança, conforme já notado antes, fora definido que a Índia se encarregaria da primeira Presidência do banco, na sede, responsabilizando-se por conduzir todas as atividades, comandar o *staff* e representar o banco perante outras instituições e autoridades. A Rússia exerceria a presidência do Conselho de

Governadores, o Brasil presidiria o Conselho de Diretores, a China sediaria o banco e a África do Sul sediaria o primeiro escritório regional. Nesse sentido, as negociações entre os países demonstraram que a paridade de quotas e votos não seria determinante na distribuição de poder dentro da nova instituição. Outros fatores, como a “origem geográfica dos recursos”, a “importância [dos] mercado de capitais” dos países membros, o “exercício da presidência” e “o tipo de controle político e administrativo da instituição” influenciariam na governança (ACIOLY, 2019, p. 43).

Igualmente, a possibilidade de expansão de capital e do número de membros no futuro poderia modificar o funcionamento da governança e da administração. O Estatuto do banco estabeleceu a possibilidade de adesão a qualquer país membro da ONU, incluindo países desenvolvidos, após a devida aprovação no Conselho de Governadores. Entretanto, de modo a assegurar o *status* de banco voltado ao mundo em desenvolvimento, definiu-se que os países desenvolvidos poderiam participar apenas enquanto sócios (portanto, não podendo ser beneficiários dos recursos) e teriam no máximo 20% do capital e dos direitos de voto. Além disso, nenhum país não-fundador, sozinho, poderia compor mais de 7% desses valores. Aos BRICS, por sua vez, seria reservado no mínimo 55% do capital e do poder de voto (HUMPHREY, 2020).

No que tange aos princípios do banco, a sua principal característica seria a ênfase em projetos sustentáveis, notadamente de infraestrutura, em países que tradicionalmente possuem carência de recursos nessa área. Além disso, a instituição estabeleceu como princípio a não-interferência nos assuntos internos dos países beneficiários de crédito, a não-imposição de agendas econômicas, políticas ou sociais e o respeito às prioridades nacionais de desenvolvimento de cada país¹²⁶ (SUCHODOLSOKI & DEMEULEMEESTER, 2018).

126 Para mais informações sobre a ideia de respeito aos sistemas nacionais dos países beneficiários, ver: PRINSLOO, C. *The New Development Bank as an Advocate of Country Systems*. GEGAfrica Policy Briefing, 31 August, 2017.

Desse modo, o acordo constitutivo tentava associar a instituição aos tradicionais princípios da cooperação sul-sul e apresentar-se como alternativa melhor aos interesses dos países periféricos do que as instituições financeiras tradicionais, conhecidas pelo monitoramento, avaliação e imposição de condições e ajustes aos governos receptores de recursos. Da mesma forma, as ideias de diversificação e diversidade também faziam parte dos propósitos do banco. Um dos seus objetivos seria fomentar empréstimos em moedas nacionais dos países membros, bem como captar recursos em mercados de capitais pouco explorados (BRICS, 2014). Embora outros bancos fizessem isso, o NBD buscava dar ênfase significativa nesse tipo de operação, estimulando a diversificação do sistema monetário internacional. Em termos de recursos humanos, o NBD teria por princípio a valorização da diversidade geográfica e nacional (BRICS, 2014, s/p.), algo pouco desenvolvido em bancos tradicionais, que contam com um *staff* majoritariamente europeu e norte-americano.

Ainda que procurasse se diferenciar nesses aspectos, o NBD, em política financeira e creditícia, de modo geral, seguiu a linha dos principais bancos, ao prezar as “práticas financeiras mais consagradas” (PEREIRA & MILAN, 2018, p. 26), tendo a “preocupação de proteger a renda do NBD” (p. 26), a “necessidade de conquistar credibilidade e de expandir endogenamente seu capital” (p.27), além de garantir a “boa gestão dos riscos e dos custos” (p.27). O banco seria, portanto, um híbrido de inovação e manutenção de princípios financeiros das instituições clássicas, não podendo ser enquadrado em nenhuma das categorias extremas do *continuum* entre “desafio” e “substituto”, de um lado e “complemento” e “anexo” das instituições financeiras existentes, de outro.

No quesito modelo de desenvolvimento, embora o banco tenha inovado ao inserir a questão ambiental no seu próprio acordo constitutivo, houve dúvidas desde o início em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável utilizado pela organização, algo

que só seria mais bem delimitado após as primeiras operações e reuniões administrativas. Em função da construção de infraestrutura tradicionalmente envolver riscos ambientais, sociais e humanos, a escolha e a supervisão dos projetos implicariam naturalmente inúmeros riscos ao banco. Mesmo assim, ao focar em infraestrutura e desenvolvimento sustentável o NBD estaria proporcionando recursos a atividades que requerem investimento de longo e longuíssimo prazo, injetando recursos e fomentando emprego e renda em países em desenvolvimento. A construção de infraestrutura, além de diminuir os custos da importação de minerais e *commodities* por parte dos grandes países asiáticos, como China e Índia, alavancaria as exportações, o comércio internacional e o crescimento econômico dos países beneficiados. Como já mencionado em seções anteriores, um dos principais gargalos à competitividade e à produtividade das mercadorias produzidas em países em desenvolvimento diz respeito aos seus custos logísticos (HUMPHREY, 2015; BUSTILLO & ANDONI, 2018; UNCTAD, 2016).

Além da dimensão da infraestrutura, a ideia da não-imposição de condicionalidades, junto à garantia de princípios como respeito mútuo e igualdade, fariam parte de um arcabouço de financiamento ao desenvolvimento (ou cooperação ao desenvolvimento) diferenciado em relação à tradicional ajuda do Norte aos países em desenvolvimento. Esta era marcada pela herança colonial e pelo formato vertical, com a oferta de recursos condicionada ao monitoramento do doador e frequentemente associada a um conjunto de cláusulas restritivas (JING & OLIVEIRA, 2019; WAISBICH & BORGES, 2019). Os governos dos países BRICS vinham, nos anos anteriores à criação do NBD, discursando e atuando no sentido de diferenciar-se da OCDE (ABDENUR & FOLLY, 2015, p. 104;), cujo próprio conceito de desenvolvimento engloba em grande medida o modelo ocidental liberal de governo, economia e sociedade (MELLO, 2020). Nesse sentido, embora não haja um modelo de desenvolvimento do BRICS, dada a

diversidade de visões e preferências entre o grupo, o princípio de coexistência, valorizado pelo grupo desde seus primeiros encontros – e que remonta às tradições dos movimentos de cooperação no Terceiro Mundo – seria invocado enquanto fórmula para garantir aos países beneficiários a autonomia na delimitação das estratégias nacionais de desenvolvimento, sem imposição de dogmas e “consensos”. E, como destacam Coning, Mandrup & Odgaard (2014), a coexistência não significa ausência de ordem, mas um sistema baseado em regras para cogerenciar a ordem global, reconhecendo que diferentes Estados podem legitimamente perseguir seus próprios interesses políticos e econômicos, devendo fazê-lo, porém, dentro dos limites de um sistema baseado em regras e que garanta a coexistência pacífica dos Estados.

3.4.5.2. Diferenças do NBD em relação ao Banco Mundial e ao AIIB

O banco anunciado pelos BRICS em 2014 teria muitas semelhanças, mas também muitas diferenças em relação aos bancos multilaterais de desenvolvimento existentes à época. Embora o lançamento do acordo em 2014 permitisse identificar algumas peculiaridades do NBD, apenas a implementação das operações ao longo dos anos tornaria mais nítido em que medida o banco desafiaria, inovaria ou apenas complementaria os demais. Havia desde o início uma dupla dinâmica de competição e complementação, que dependia, de maneira geral, do grau de interesse dos membros em inovar na instituição, da visão e do interesse médio que predominaria entre as partes, das possibilidades sistêmicas, da qualidade e da competência da gestão que se iniciaria no banco, do grau de convergência entre os membros, dos obstáculos colocados pelos interesses domésticos e particulares dos países, entre outros. Como destaca o ex-vice-presidente do NBD, Paulo Nogueira Batista Jr. (2019), que parti-

cipou das negociações para o estabelecimento do acordo, não faria sentido criar uma instituição igual àquelas que já existiam. Na época de lançamento do banco, ficou evidente que os BRICS estavam insatisfeitos com as instituições tradicionais e que esse era um dos principais combustíveis da criação de novos mecanismos financeiros. Sendo assim, a formação do NBD e do ACR eram reflexos tanto de um maior poder econômico dos BRICS, materializado no montante de 4,4 trilhões em reservas internacionais conjuntos na época (PEREIRA & MILAN, 2018; GRIFFITH-JONES, 2014; EICHENGREEN, 2014), quanto de uma postura externa mais inovadora e proativa.

Contudo, o NBD fora anunciado a nível discursivo e nos documentos divulgados como um complemento das instituições existentes, para evitar expectativas exageradas a respeito do seu funcionamento e dissipar a ideia de que a instituição pretendia ser um desafio à governança financeira existente. Na mesma época em que os BRICS negociavam e definiam os termos do NBD, a China anunciou a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (*Asian Infrastructure Investment Bank*, sendo a sigla em inglês AIIB), também voltado ao investimento em infraestrutura, mas com um capital maior e com diferenças em relação à governança, ao número e ao tipo de membros e ao escopo dos beneficiários de empréstimos.

Em relação ao Banco Mundial, as principais diferenças do NBD diziam respeito ao capital aportado, à distribuição no poder de voto, à governança e ao tipo de projeto financiado. Enquanto o NBD iniciou com capital subscrito de 50 bilhões de dólares, o Banco Mundial somava à época 230 bilhões de dólares em capital (PEREIRA & MILAN, 2018). Entretanto, em termos de capital integralizado, o NBD teria 10 bilhões de dólares, previstos para serem aplicados até 2022, o que consistiria em um volume significativo se comparado, sobretudo, a bancos regionais de desenvolvimento como o BID, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Desenvolvimento (SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2020). Ademais, enquanto

o Banco Mundial possui décadas de funcionamento e experiência, o NBD passou a operar apenas em 2015, prezando inicialmente a cautela e a qualidade das operações, até se estabelecer e ser bem avaliado pelo mercado (WANG, 2019; ZHU, 2019).

Outro diferencial do NBD, como já destacado em seções anteriores, seria a igualdade de votos entre os cinco membros do BRICS e a não-exigência de unanimidade nas decisões, em contraste com a tradicional assimetria em favor dos países ocidentais dentro do Banco Mundial e a possibilidade de veto que os EUA e os países europeus possuem dentro desta instituição. Ainda sobre a governança e o funcionamento do corpo administrativo, o NBD estabeleceu um Conselho de Diretores não-residente, para agilizar os processos de decisão da Administração na sede e se comprometeu com um período de seis meses entre a apresentação dos projetos e a sua aprovação na Diretoria. O Banco Mundial, por sua vez, costumava demorar dois anos para realizar o mesmo processo. No que tange ao tipo de projetos financiados, havia uma diferença de escopo, com o NBD centrando-se apenas em construção de infraestrutura e desenvolvimento sustentável e incluindo como possíveis mutuários apenas os países em desenvolvimento. O Banco Mundial, por sua vez, realiza uma ampla gama de funções, incluindo empréstimo, assessoria econômica, elaboração de pesquisas, supervisão e delimitação de condicionalidades. Os projetos financiados incluem áreas das mais diversas, como saúde, educação, gênero, combate à fome e a pobreza e infraestrutura e os países beneficiários podem ser tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento, sendo que ambos podem também participar enquanto sócios. Trata-se de uma instituição de alcance global e amplitude temática, enquanto o NBD operaria de maneira focalizada e com objetivos restritos.

Com relação à qualidade e à credibilidade das operações, discutia-se no início o risco do NBD associado à presença de países como Rússia e Brasil, com baixa avaliação nas agências de *rating*,

bem como a ausência de países desenvolvidos que pudessem aumentar a confiabilidade do banco (WANG, 2019). O NBD também seria questionado em relação à transparência, à participação da sociedade civil e à responsividade aos padrões de direitos humanos, ambientais e sociais (VAZQUEZ, 2020). A divulgação de informações sobre as atividades do banco e os projetos aprovados, bem como o convite à colaboração e participação de ONGs, entidades de pesquisa e grupos de direitos humanos são elementos atualmente valorizados pelo mercado financeiro e que influenciam na avaliação da instituição. Embora as organizações financeiras tradicionais, como o Banco Mundial e o FMI, tendam a levar em conta estes aspectos, existe uma certa resistência no NBD em relação a se submeter ao escrutínio público (WANG, 2019).

No que diz respeito ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês), as diferenças com relação ao NBD também estariam mais vinculadas à capacidade material, à governança e à amplitude de países membros e beneficiários. O AIIB remonta ainda a uma tradição de bancos multilaterais tradicionais, como o Banco Mundial, mais próximos dos países doadores e desenvolvidos e, portanto, com maior capital e maior peso destes na sua governança (WANG, 2019; BUSTILLO & ANDONI, 2018). Enquanto o NBD fora sugerido pela Índia aos BRICS, na Cúpula de Délhi, em 2012, o AIIB fora uma iniciativa unilateral da China, cuja ideia remonta a um *think-tank* chinês, em 2009, mas anunciado oficialmente por Xi Jinping apenas em 2013, durante uma visita à Indonésia. Enquanto o NBD iniciou suas operações com 50 bilhões de dólares subscritos e cinco países membros, o AIIB iniciou com 100 bilhões e 55 países membros. Além disso, nos anos de formação do AIIB, vários países desenvolvidos, sobretudo europeus, manifestaram interesse em participar e aportar recursos¹²⁷ (MELLO & PERA, 2021). Diferentemen-

127 A despeito do boicote dos EUA e do Japão ao AIIB, os europeus desde os primeiros anos anunciaram a intenção de fazer parte da instituição, como uma forma de influenciar na sua gestão e con-

te, o NBD seria controlado e administrado inicialmente apenas pelos cinco BRICS, cujos membros seriam tanto emprestadores quanto devedores, ou seja, “[aportariam] recursos para financiar o desenvolvimento de seus próprios membros” (WANG, 2019, p. 224).

Entretanto, um ponto comum entre o NBD e o AIIB é a restrição que ambos impõem à participação de países desenvolvidos/doadores. Assim como o banco criado pelos BRICS estabelece que países desenvolvidos devam compor no máximo 20% do total de votos, o AIIB restringe a países de fora da região (asiática) no máximo 25% de participação, podendo ser estendido a 30%, caso o Conselho de Governadores aprovar. Contudo, enquanto o NBD estabeleceu uma estrutura decisória por maioria simples ou qualificada, o que garantiria que nenhum dos cinco membros tivesse poder de veto, o AIIB iniciou suas operações controlado pela China (SHELEPOV, 2016). O NBD logrou, desse modo, maior capacidade de inovação em governança, mesmo que não se destacasse no quesito capacidade material (COOPER, 2017). Esse é um aspecto importante, pois diz respeito às diferenças de prioridades entre a Índia e a China no período de concepção do banco, quando a primeira usou o princípio da igualdade para evitar o controle da instituição pela China, enquanto a segunda invocou os limites que o princípio da igualdade poderia ter no desenvolvimento e na evolução do banco. De certa forma, a ideia da igualdade defendida pela Índia – e inscrita nos valores e na visão do NBD em seus momentos iniciais – associou-se à tradicional retórica terceiro-mundista que o país utiliza para engajar os demais países em desenvolvimento e angariar

tribuir na infraestrutura de integração entre Ásia e Europa. Embora o AIIB dê ênfase ao financiamento de projetos na Ásia, o banco prevê ampliar seu escopo para incluir regiões mais distantes, como Leste Europeu, Oriente Médio e África. Para mais informações sobre o interesse dos países europeus em fazer parte do AIIB, ver: BUSTILLO, Ricardo; ANDONI, Maiza. China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank, *Rev. Bras. Polit. Int.*, 61(1): e008, 2018. Ver ainda: MELLO, Flávia de Campos; PERA, Marina. Multilateralismos na Multipolaridade: a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e a Governança Global Contemporânea. In: MARCONI, Cláudia; CONCI, Luiz Guilherme. *Crise das democracias liberais: um olhar a partir do Sul Global*. São Paulo: Tirant Lo Branch, 2021.

legitimidade. Por conseguinte, como destaca Wang (2019), o NBD remonta a uma tradição de bancos de países devedores/em desenvolvimento, que não possuem tanto alcance, capacidade material e credibilidade e que costumam ter um viés inovador, uma ideologia importante por trás, vinculada à ideia de Sul, de Terceiro Mundo e de autonomia em relação ao sistema financeiro tradicional. O autor associa o NBD, sendo assim, a bancos como o *Islamic Bank of Development* (IsBD), o *Development Bank of Latin America* (CAF) e o *Trade and Development Bank* (TDB), da África.

Essa diferença possui uma série de implicações, já que os bancos multilaterais, que não possuem como membros países desenvolvidos, têm mais dificuldade de obter boas avaliações das agências de *rating*. Como já mencionado anteriormente, em termos de transparência e responsividade às pressões da sociedade civil, os bancos liderados pelos países desenvolvidos, depois de décadas de exigências, passaram a divulgar informações sobre os projetos financiados e sobre o funcionamento das instituições, atentando para questões de direitos humanos, responsabilidade social e ambiental. Por outro lado, os bancos liderados por países em desenvolvimento tendem a se preocupar menos com tais aspectos (WANG, 2019; VAZQUEZ, 2020). Nesse sentido, como será tratado no capítulo seguinte, nos primeiros anos de implementação o NBD mostrou-se menos transparente que o AIIB, embora ambos fossem cobrados em relação à responsividade e à divulgação de informações (HUMPHREY, 2020).

Por fim, uma diferença central entre o NBD e o AIIB¹²⁸ seria a ên-

128 Para mais informações sobre as diferenças e semelhanças entre o NBD e o AIIB, ver: SHELEPOV, A. *Comparative Prospects of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank*, *International Organisations Research Journal*, Vol. 11. No 3 (2016). Ver também: LARIONOVA, Marina; SHELEPOV, Andrey. *Potential Role of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank in the Global Financial System*, *Herald of PFUR, International Relations*, Vol 16, No 4, December 31, 2016 e; WANG, Hongying. *New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance*, *Global Policy*, Volume 8, Issue 1, February 2017, pages 113-118.

fase do segundo no financiamento de projetos na Ásia¹²⁹, enquanto o primeiro se pretendia um banco cujo alcance englobaria todos os países em desenvolvimento. A nível geopolítico, o AIIB faz parte do arcabouço de organizações internacionais que conformam a estratégia institucional externa da China, junto ao BRICS, ao NBD, à OCX, à Iniciativa Cinturão e Rota, entre outros (IKENBERRY & LIM, 2017; VADDELL, 2020; MELLO & PERA, 2021). O AIIB seria um instrumento para fortalecer o projeto de conectar a infraestrutura e a matriz energética dos países asiáticos à China, facilitando a importação de *commodities* e minerais, ampliando a integração econômica com regiões estratégicas (como o Oriente Médio, por exemplo) e permitindo a exportação de manufaturas chinesas para a Ásia e para a Europa (LEE, HERITAGE & PARKER, 2020; XING, 2019c; ZHANG, ALON & LATTEMAN, 2018). O NBD, diferentemente, seria produto do interesse dos BRICS em diversificar a arquitetura financeira global, em um contexto de insatisfação com as instituições de Bretton Woods. A criação de alternativas permitiria reduzir o monopólio das organizações e dos países ocidentais no regime de financiamento ao desenvolvimento, tornando este menos dependente das exigências e da agenda dos países doadores (QOBO & SOKO, 2015). Do ponto de vista econômico, os BRICS tinham interesse em utilizar o alto volume de reservas acumulado nas últimas décadas para financiar o próprio desenvolvimento, em vez de transferir esses recursos para o mercado dos países desenvolvidos. Em suma, enquanto o AIIB iniciou vinculado aos interesses de uma única potência asiática, a China, o que garantiu uma maior margem de manobra em termos decisórios e facilitou a ampliação do capital e do número de membros, o NBD teve desde o princípio o desafio de atuar dependendo das negociações de cinco países grandes e muito diferentes em termos de interesses, preferências e valores.

129 Apesar da ênfase no financiamento de infraestrutura na Ásia, o AIIB tem emprestado recursos para governos e instituições de países de outras regiões, incluindo regiões distantes, como a América do Sul.

3.4.5.3. Arranjo Contingente de Reservas (ACR)

O Arranjo Contingente de Reservas do BRICS também fora anunciado durante a Cúpula de Fortaleza, em julho de 2014 e estabelecido por via de tratado internacional entre as partes em 2015. Estudado e negociado desde 2012, o ACR fora concebido como um mecanismo para fortalecer a rede de segurança financeira global, garantindo aos BRICS a disponibilidade de recursos em caso de crises potenciais ou reais nas contas externas. Na época em que a ideia começou a ser discutida pelos membros, a zona do euro enfrentava a crise da dívida soberana, com grandes desequilíbrios financeiros em países da periferia do bloco, como Grécia, Portugal e Irlanda. Nesse contexto, os europeus criaram um arranjo de reservas próprio, independente do FMI, chamado de Mecanismo Europeu de Estabilidade, para sinalizar ao mercado a capacidade do bloco de arcar com possíveis desequilíbrios, o que por si só poderia evitar uma fuga de capitais em massa.

Os mecanismos deveriam ser tão potentes e com recursos tão volumosos, que, tranquilizado, o mercado voltasse a emprestar àqueles países, de forma que, em última instância, sua utilização plena não fosse necessária. Era a teoria da “big bazooka”, que tinha sido adotada com êxito nos EUA em reação à ameaça sistêmica gerada pela quebra do Banco Lehman Brothers em 2008. (COZENDEY, 2015, p. 123).

Antes disso, em 2010, um conjunto de países formados pelo ASEAN + 3 (China, Índia e Japão) havia também estabelecido um arranjo virtual de reservas, o *Chiang Mai Initiative Multilateralization* (CMIM), com um capital de mais de 200 bilhões de dólares. O CMIM fora planejado e negociado após a crise asiática de 1997 e tinha como objetivo evitar os riscos de movimentos financeiros e especulativos na região. Embora os BRICS estivessem em uma situação mais confortável, acumulando em conjunto cerca de cinco trilhões de dólares em reservas

na época, a crise financeira global de 2008, bem como a crise da zona do euro (2011-2012), estimulou iniciativas no sentido de minimização de riscos e antecipação a crises externas. O ACR fora criado também como resposta à insatisfação dos BRICS com a governança do FMI, cujas reformas acordadas em 2010 demoravam a ser ratificadas e implementadas. Os BRICS vinham aportando uma grande quantia de recursos para fundos transitórios do FMI, como o NAB, em 2009, que não se refletiam em uma ampliação geral de quotas na instituição. O maior poder financeiro dos BRICS não vinha se traduzindo em maior influência sobre as instituições de Bretton Woods. Logo, a criação do ACR representaria a possibilidade de diversificar fundos e ampliar a disponibilidade de recursos não condicionados estritamente à agenda do FMI, tradicionalmente dominada pelos países ocidentais.

Durante as negociações para o estabelecimento do ACR, contudo, muitos dos objetivos inicialmente destacados tiveram de ser minimizados em função de resistências por parte de autoridades do setor financeiro em comprometer as reservas internacionais e em criar mecanismos alternativos ao FMI, sobretudo no Brasil (COZEN-DEY, 2015; VASCONCELOS, 2020; BATISTA JR., 2020). Nesse sentido, optou-se por vincular o ACR ao FMI, delimitando que 70% do capital aportado a um eventual país necessitado estaria condicionado à existência de um acordo em curso com o FMI, o que implicaria ao país devedor aceitar os termos e critérios estabelecidos por essa instituição. Além de inserir uma série de salvaguardas e garantias, o Brasil, interessado em chegar a um acordo ao final da Cúpula de Fortaleza, contou ainda com a intervenção direta da presidenta Dilma Rousseff para destravar as negociações (BATISTA JR., 2020). Se por um lado o acordo final chamou a atenção por demonstrar o interesse dos BRICS em maior autonomia financeira externa, dependendo menos dos recursos e das agendas dos países desenvolvidos, por outro reforçou a importância do aval do FMI na delimitação de condicionalidades e na formulação de políticas econômicas (WEISBROT, 2014; EICHEN-

GREEN, 2014; VASCONCELOS, 2020).

Em termos de capital, o ACR iniciou com 100 bilhões de dólares, sendo o aporte de cada país diferenciado, o que refletiria em seus poderes de voto na gestão do mecanismo. Enquanto a China aplicou 41 bilhões, Rússia, Brasil e Índia aportaram 18 bilhões cada e a África do Sul 5 bilhões. O acordo estabeleceu que o capital e a participação de outros membros poderiam ser ampliados, via aprovação nas instâncias de decisão do ACR. Definiu-se que a governança do arranjo de reservas funcionaria a partir de uma coordenação, a cargo do país que preside o BRICS, de maneira rotativa, em cada ano, além de um Conselho de Governadores e de um Comitê Permanente. A coordenação teria como função convocar reuniões, coordenar votações e secretariar as demais instâncias decisórias do ACR. O Conselho de Governadores, formado necessariamente por funcionários de nível ministerial dos países membros, seria a autoridade máxima do arranjo, responsável por decisões estratégicas, como alterar a quantidade de recursos comprometidos pelas partes, aprovar o ingresso de novos membros, modificar as regras do ACR e dispor sobre a criação de unidade de supervisão. O Comitê Permanente, por sua vez, conduziria as decisões operacionais do mecanismo, como a aprovação das solicitações de empréstimos por parte de países necessitados, a eventual imposição de sanções por descumprimento de regras, entre outros (BRICS, 2014). As decisões do Conselho de Governadores deveriam ser tomadas sempre por consenso e as decisões do Comitê deveriam, por princípio, buscar o consenso. Questões relativas a pedidos de apoio e renovação de empréstimos poderiam, porém, ser decididas por maioria simples, “sendo 5% do total de votos distribuídos igualmente entre os membros” e o restante “repartido proporcionalmente ao montante de recursos individualmente comprometidos para o ACR” (VASCONCELOS, 2020, p. 160).

Por fim, vale ressaltar que o ACR, assim como o NBD, se encaixava dentro da estratégia mais ampla do BRICS de diversificar e des-

centralizar os instrumentos e instituições da governança financeira global. Mesmo tendo sido anunciado sob o discurso oficial de “complementar” os mecanismos financeiros existentes, o ACR estava vinculado ao interesse em diminuir a dependência dos países emergentes das políticas e das agendas do FMI, sobretudo considerando a resistência deste em adaptar a sua governança à nova distribuição econômica global. Além disso, o ACR fora um produto de um contexto marcado por desequilíbrios financeiros internacionais, após 2008, com a ampliação de crises nas contas externas de diversos países ocidentais, o que acendia o alerta para várias outras economias ao redor do globo. A partir de 2012, os BRICS se tornaram mais reticentes quanto a aportar novos recursos para fundos transitórios no FMI, no contexto da crise da zona do euro, já que isso não garantiria a ratificação e a aprovação das reformas acordadas em 2010, nem ampliaria de forma permanente o poder dos BRICS no fundo. Passou a fazer mais sentido, portanto, utilizar a liquidez e a poupança disponível para beneficiar o desenvolvimento de longo prazo dos países membros e reduzir a dependência de instituições controladas pelos países ocidentais. Além da dimensão sistêmica envolvida no interesse do agrupamento em criar novos instrumentos financeiros, os governos dos países membros percebiam, mais do que vantagens econômicas domésticas, a possibilidade de projeção política externa, dada a demonstração de autonomia e capacidade que a construção de instituições paralelas ao FMI e ao Banco Mundial implicava. Tanto é assim que o Brasil buscou apressar as negociações para apresentar na sua cúpula, em Fortaleza, o acordo final, que ao fim e ao cabo suscitou bastante euforia e visibilidade na mídia, nas organizações internacionais e no setor acadêmico (BATISTA JR., 2020; 2019). Desse modo, a pressão sistêmica por si só não motivaria a criação do NBD e do ACR: deveria haver também um comprometimento dos cinco governos com as negociações (apesar das divergências) e um interesse comum nos ganhos políticos das iniciativas.



MUDANÇAS DOMÉSTICAS, PROJETOS DIVERGENTES E POLÍTICA DE PODER NO BRICS (2014-2020)

A dinâmica do grupo BRICS modificou-se significativamente após 2014. A mudança de governo na Índia, em 2014, com a posse de Narendra Modi e as crises políticas e econômicas no Brasil e na África do Sul, culminando em trocas de governo, em 2016 e 2018, respectivamente, impactaram diretamente no arranjo BRICS. No caso da Índia, essa alteração criou um maior tensionamento com a China, influenciando a dinâmica do agrupamento e, no Brasil e na África do Sul, se refletiu em um redirecionamento de prioridades e agendas de política externa, com um menor engajamento desses países no grupo. Somado às alterações domésticas, houve crescentes disputas de interesse e poder entre os membros, tanto na coordenação de posições e iniciativas através das cúpulas e mecanismos diplomáticos do grupo, como na implementação do Novo Banco de Desenvolvimento. As mudanças no nível doméstico e na interação entre os BRICS criaram uma nova “composição de interesses”, menos propícia ao desenvolvimento de novas iniciativas comuns.

Por outro lado, a interação entre os membros do arranjo se tornou cada vez mais entrelaçada com as dinâmicas sistêmicas globais. As mudanças globais de poder e a política das grandes potências

tanto influenciaram a atuação do grupo quanto estiveram presentes na própria interação entre os seus membros. Assim sendo, destaca-se, neste capítulo, a crescente rivalidade regional entre China e Índia, após o anúncio da Iniciativa Cinturão e Rota (ICR) por Pequim, em 2013 e a posse de Modi, na Índia, em 2014. Também a deterioração das relações entre a Rússia e o Ocidente após a crise da Ucrânia exerceu influência na dinâmica do arranjo, uma vez que a diplomacia russa passou a depender do apoio dos BRICS para minimizar seu isolamento internacional, após a imposição de uma série de sanções econômicas ao país por parte dos EUA e de países europeus. A Rússia também buscou o apoio do grupo à sua intervenção na Síria em 2015 e atuou no NBD para evitar o ingresso de países ocidentais na organização. Da parte do Brasil, se ampliaram gradativamente as divergências com os demais BRICS em relação aos assuntos regionais, especialmente sobre a crise política na Venezuela.

Por fim, pressões sistêmicas mais amplas, como a disputa comercial e política entre China e EUA, tiveram impacto sobre o BRICS, visto que Pequim tentou inserir no grupo agendas que fizessem um contraponto à orientação protecionista e nacionalista da política externa de Donald Trump. Da mesma forma, o arranjo ampliou a cooperação em ciência e tecnologia, tendo como mote as mudanças derivadas da Quarta Revolução Industrial e da disputa pela tecnologia 5G. A crescente assimetria de poder e riqueza em favor da China no grupo favoreceu sua liderança e modificou as dinâmicas interativas. Os novos governos na África do Sul e, especialmente, no Brasil, passaram a perceber o BRICS como um “fórum de negócios” e uma “oportunidade comercial” junto à China, centrando-se na agenda econômica. No caso do Brasil, entretanto, ampliaram-se as divergências com a China no campo político e securitário. Da mesma forma, a ascensão chinesa motivou um comportamento balanceador por parte da Índia, que resistiu em inúmeras frentes às iniciativas e propostas chinesas no bloco, principalmente no Novo Banco de De-

envolvimento (NBD). A título de exemplo, os conflitos entre ambos chegaram a ameaçar a realização da Cúpula de Xiamen, em 2017.

Esse capítulo trata, portanto, dos diversos eventos que compõem uma nova fase do BRICS, entre 2014 e 2020, caracterizada por mudanças domésticas, pela crescente divergência de interesses entre os membros e por novas condições sistêmicas, com o recrudescimento de tensões entre as grandes potências.

4.1. Mudanças domésticas e impactos sobre o grupo BRICS

Diversas mudanças no arranjo BRICS na segunda metade da década de 2010 tiveram relação com alterações de curso na política doméstica dos seus membros. Os casos mais significativos são notados na Índia, no Brasil e na África do Sul, e serão tratados nas subseções 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3, respectivamente. As crises e trocas de governo ensejaram, por sua vez, mudanças na condução da política externa, com alterações de prioridades e alinhamentos, tendo impactos sobre as agendas, a forma de funcionamento e a atuação do arranjo. O menor engajamento de alguns países também teve reflexos no grupo, no sentido de diminuir o seu ativismo e capacidade de inovação. Principalmente considerando que, desde que o NBD e o ACR foram criados, em 2015, nenhuma outra iniciativa de peso fora lançada. O menor ativismo, por exemplo, do Brasil e da África do Sul, fora acompanhado de uma redefinição do papel do BRICS nas suas políticas externas, visto agora mais como uma oportunidade econômica e possibilidade de “atrair investimentos” (sobretudo junto à China) e menos com o viés geopolítico que caracterizou o momento de sua fundação – em que havia maior adesão, afinidade e complementaridade de objetivos de política externa.

Diferentemente dos IBAS, os casos de China e Rússia são mais bem caracterizados por continuidade, sobretudo em termos de per-

fis de governo. Mesmo tendo ocorrido troca de presidente na China – com a entrada de Xi Jinping no lugar de Hu Jintao, em 2013 – a política externa chinesa tende à continuidade, com as maiores mudanças dentro dos limites dos seus planos quinquenais e dos planejamentos de longo prazo. Em função da política de partido único, a alteração no comando não significa modificações substanciais nos alinhamentos e na estratégia geral de inserção externa, como ocorre muitas vezes em outros países (ZHU & LU, 2015; KAWASHIMA, 2019). A mudança com a posse de Xi Jinping diz mais respeito aos desafios de longo prazo que a China passou a enfrentar: uma maior conexão dos EUA com países vizinhos, através da política de “pivô para a Ásia” de Obama, uma maior interferência na questão do Mar do Sul da China e uma tentativa de vincular os países asiáticos à economia norte-americana¹³⁰. Já no governo Trump, houve uma guerra comercial direta e uma ampliação dos atritos bilaterais (LEE, HERITAGE & PARKER, 2020). Nesse sentido, com Xi Jinping, a partir de 2013, houve um avanço chinês em iniciativas internacionais para a Ásia, com o lançamento do Cinturão e Rota e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, destinados a integrar o país com seu entorno regional e servir de contraponto à maior presença norte-americana no continente (XING, 2019c; WANG, 2016; ZHANG, ALON & LATTEMAN, 2018; ZHANG, 2015). Com relação ao BRICS, o crescente peso econômico e político chinês ampliou seu protagonismo junto ao grupo¹³¹ (STUENKEL, 2020), principalmente devido ao contraste com posições declinantes de outros países, como o Brasil (VADELL

130 O exemplo maior desse objetivo foram as negociações que os EUA desenvolveram durante anos para lançar um mega acordo comercial envolvendo vários países do Sudeste Asiático, da Ásia-Pacífico e países da costa oeste da América Latina, México, Peru e Chile, sem incluir a China, a Rússia e o Brasil.

131 Como destaca Bobo Lo (2016), a China tradicionalmente priorizou a via bilateral nas relações internacionais, mas na última década tem ampliado o número de instrumentos multilaterais de atuação global, sendo o BRICS apenas uma das diversas instituições a partir da qual a China projeta seus interesses e coordena esforços comuns. Entre essas instituições, há ainda a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), o Grupo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation Group* - APEC), a Cúpula do Leste da Ásia (East Asia Summit), o Fórum de Cooperação África-China (FOCAC), entre outros.

& RAMOS, 2019). Ainda, o governo Xi Jinping passou a utilizar o BRICS como plataforma para se contrapor à política externa de Donald Trump, inserindo no grupo uma retórica pró-globalização, pró-livre comércio e de defesa do regime ambiental internacional (BEESON & ZENG, 2018), sobretudo considerando que alguns dos BRICS (como Brasil e Índia) não só têm relações próximas com os EUA e o Ocidente, como as têm ampliado (HOOIJMAAIJERS, 2021; LUKIN & XUESON, 2019; ONIS & KUTLAY, 2020; LO, 2016).

No caso da Rússia, em maio de 2008, na fase inicial do processo BRICS, Dmitri Medvedev assumiu como presidente no lugar de Vladimir Putin que, por sua vez, tomou posse como primeiro-ministro. Na prática, Putin seguiu influenciando significativamente no comando da Rússia. Em maio de 2012, Putin retornou como presidente, mas não houve mudança expressiva na condução da política externa. Algumas diferenças apontadas pela literatura são de perfil diplomático, tendo Medvedev uma abordagem mais cautelosa e menos incisiva nas relações externas (PACER, 2015) e o seu governo fora marcado por uma tentativa de amenizar as relações com a Europa – e com o Ocidente, de maneira geral (SALZMAN, 2019; PACER, 2015). Na época, o país buscava ingressar na Organização Mundial de Comércio, algo que só ocorreu em 2011. Além disso, após a Guerra da Geórgia, tendo a Rússia demonstrado disposição em responder ativamente a conflitos e crises em suas fronteiras próximas, desenvolveu-se uma relação de respeito mútuo com o Ocidente, favorecida pela maior disposição também dos EUA, sob o novo governo Obama, na chamada *reset policy*, destinada a retomar boas relações e aprofundar a cooperação estratégica entre ambas as potências (LUKYANOV, 2012; 2010). A partir de 2011, entretanto, as relações com o Ocidente voltaram a se deteriorar, com atritos relacionados principalmente ao conflito sírio e à crise na Ucrânia¹³² (LUKIN & TORKUNOV, 2020). Com

132 Entre as questões mais recentes que contribuíram para a piora nas relações da Rússia com o Ocidente foram as acusações de interferência mútua em assuntos domésticos, com Moscou acusando

relação ao BRICS, o interesse russo, em geral, seria utilizá-lo para compensar o isolamento internacional pós-Ucrânia, para angariar apoio em questões securitárias sensíveis e como veículo para ampliar sua influência em regiões distantes (SALZMAN, 2019).

Diferentemente de China e Rússia, porém, as mudanças de governo nos casos da Índia, do Brasil e da África do Sul significaram alteração de partido político, de objetivos domésticos e de orientação na condução da política externa. Na Índia, em maio de 2014, assumiu o primeiro-ministro Narendra Modi - em substituição a Manmohan Singh -, de partido distinto e vinculado a outra tradição política nacional. A eleição de Modi teve efeitos sociais domésticos e ampliou um sentimento nacionalista, com consequências internacionais, como se descreve na seção 4.1.1. No caso do Brasil, de 2008 a 2016 houve certa continuidade na linha de política interna e externa entre os presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff. Entretanto, o *impeachment*¹³³ de Rousseff e a posse do vice, Michel Temer, de um partido distinto e, em 2018, a eleição de Jair Bolsonaro, político de extrema-direita, causaram uma ruptura com o projeto de política externa em curso e impactaram de forma significativa a atuação do país junto ao BRICS. Houve uma queda no ativismo, notada especialmente pela mudança na *performance* do Brasil no NBD e no ACR. Também houve uma reorientação de prioridades na política externa de Brasília, com uma aproximação aos EUA e à Europa e menor ênfase na cooperação sul-sul. Por fim, com relação à África do Sul, uma instabilidade institucional e econômica crescente na década de 2010 culminou com a

os EUA de incitar protestos contra o governo no país e Washington acusando a Rússia de interferir nas eleições de 2016 em favor do candidato Donald Trump. Além disso, outras fontes de atrito são o asilo concedido pelos russos ao ex-agente da CIA, Edward Snowden, que revelou documentos sigilosos do governo norte-americano e as divergências e desconfianças relativas ao tratado de controle de armas nucleares (LUKIN & TORKUNOV, 2020).

- 133 O impeachment de Dilma Rousseff foi também interpretado como um golpe. Para mais informações sobre o debate acadêmico em relação ao processo que resultou na destituição da presidenta brasileira, em 2016, ver: MILAN, Marcelo. Oligarchical Restoration and Full Neoliberalism Reloaded: an Essay on The Roots of the Twin Crises and the 2016 Coup d'etat in Brazil, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 9, out. 2016.

renúncia do presidente Jacob Zuma. Em fevereiro de 2018, assumiu, via Assembleia Nacional, Cyril Ramaphosa, também do Partido do Congresso Nacional Sul-Africano, mas com uma orientação econômica mais liberal. No mesmo ano, a África do Sul sediaria a Cúpula dos BRICS e as crises domésticas afetaram o ativismo do país perante o grupo, bem como imprimiram à sua atuação um viés distinto, de “captação de investimentos” e “busca de oportunidades econômicas” junto aos membros do arranjo (KORNEGAY & NAIDU, 2019; ALDEN & WU, 2021; FREDDY et al., 2019).

Essas mudanças de governo na Índia, no Brasil e na África do Sul serão analisadas nas próximas subseções.

4.1.1. Narendra Modi, atritos Índia-China e reflexos no BRICS

A posse do primeiro-ministro Narendra Modi na Índia, substituindo Manmohan Singh, ocorreu em maio de 2014. Membro do Partido do Povo Indiano (BJP – *Bharatiya Janata Party*), Modi se apresentou inicialmente como um moderado, embora estivesse ligado à direita hindu, que está associada a ações ofensivas contra minorias no país – sobretudo as muçulmanas – e à ampliação do sentimento nacionalista anti-China. No nível interno, as prioridades do novo governo eram combater a corrupção e ampliar o crescimento econômico. Na política externa, expandir relações com países do Sul e Sudeste da Ásia, com o Japão e com a Austrália; dar mais ênfase aos acordos comerciais (sobretudo bilaterais); atrair investimentos externos e modernizar o país; proteger cidadãos indianos no exterior; entre outros (NARLIKAR, DESTRADI & PLAGEMANN, 2020; HALL, 2017).

Se no nível global a Índia tradicionalmente adotou uma postura de *bandwagoning* junto aos BRICS, beneficiando-se da atuação do grupo para obter ganhos em instituições comandadas pelo Oci-

dente (como FMI, BM, OMC e ONU), no nível regional há o interesse de balancear a China, ampliando portanto as relações estratégicas com os EUA e com os países do Sul e Sudeste Asiático. O desafio indiano tem sido, portanto, conciliar as estratégias globais e regionais sem que haja contradição e conflito entre ambas. Se por um lado o engajamento com os BRICS ampliou sua projeção enquanto potência emergente e contribuiu para diminuir o monopólio dos EUA e da Europa na governança global, a aproximação com os EUA também rendeu benefícios. Os EUA sinalizaram diversas vezes o apoio à Índia como o candidato mais provável a sexto membro permanente do CSNU e adotaram uma postura conciliadora em relação aos testes nucleares indianos e ao seu programa nuclear nas últimas décadas. Já com os BRICS existem divergências tanto em relação à reforma do CSNU quanto em relação à dimensão nuclear, especialmente pelas resistências da Rússia e da China em apoiar as demandas dos IBAS nessas questões (STEPHEN, 2016; NARLIKAR, 2021; 2019).

A participação indiana no arranjo BRICS era pouco expressiva até a Cúpula de Nova Délhi, em 2012, quando o país-sede propôs a construção de um banco de desenvolvimento a ser administrado pelo grupo e, a partir de então, envolveu-se ativamente nas negociações sobre aspectos técnicos e sobre a estrutura de governança da nova instituição. O fato de o primeiro presidente do banco ter sido indicação da Índia permitiu que, durante os anos iniciais de operação, esse país viesse a exercer protagonismo na instituição (COOPER & FAROOQ, 2017). Embora a política externa de Modi para o BRICS seja relativamente semelhante à anterior, segundo Rajan Kumar (2017), a política indiana em relação à China se alterou – o que ficou evidente com a ampliação das tensões na fronteira entre os dois países e o fomento do nacionalismo hindu no país desde 2014 – e isso, portanto, afetou o agrupamento em si. Entre junho e agosto de 2017, como resposta à construção de uma estrada de fronteira por parte do governo chinês na região de Doklam (disputada pelo Butão, aliado da Índia, e

pela China), a Índia enviou tropas e equipamentos para o local, bloqueando a construção da estrada e motivando uma escalada militar com os chineses (BEESON & ZENG, 2018). Nesse contexto, Nova Délhi considerou boicotar a cúpula dos BRICS em Xiamen, na China, caso tropas chinesas não fossem removidas da fronteira.

Uma pequena mudança na política da Índia em relação aos BRICS ocorreu antes da Cúpula de Xiamen, na China, em 2017. A Índia estava contemplando boicotar o encontro se a China não retirasse suas tropas de Doklam. O motivo não foi qualquer mudança real na política da Índia em relação aos BRICS, mas uma postura mais dura em relação à China. A Índia queria enviar uma mensagem à China de que “conflitos na fronteira” e “jantar em fóruns multilaterais” não podem andar juntos. (KUMAR, 2017, p. 165, *tradução nossa*¹³⁴).

Se por um lado a realização da cúpula dos BRICS fora ameaçada pela crise fronteira sino-indiana, por outro lado a proximidade do encontro estimulou a diminuição das tensões, a partir dos mecanismos diplomáticos vinculados ao arranjo. A dinâmica dos encontros pré- Cúpula e os esforços nos bastidores para diminuir as animosidades auxiliaram nesse sentido. O papel de mediador exercido pela Rússia também fora apontado como elemento importante à época.

Ambos os lados, porém, decidiram amenizar a tensão e o BRICS mostrou-se um fórum útil nesse sentido. Acredita-se que a Rússia também tenha desempenhado algum papel na redução das tensões. A diplomacia de bastidores pré-Cúpula, os canais abertos de comunicação e a confiança interpessoal, que surgiram por meio da socialização ao longo dos anos, desempenha-

134 No original, em inglês: “A minor shift in India’s policy towards the BRICS appeared before the Xiamen Summit in China in 2017. India was contemplating to boycott the meeting if China did not withdraw its troops from Doklam. The reason was not any real change in India’s policy towards the BRICS but a tough posturing towards China. India wanted to send a message across to China that ‘conflicts at border’ and ‘dinner at multilateral forums’ cannot go hand-in-hand”.

ram um papel crucial na gestão da crise. (KUMAR, 2017, p. 165, *tradução nossa*¹³⁵).

Em 2020, houve novas animosidades entre China e Índia, atingindo o ponto mais crítico em décadas (questão mais bem detalhada na seção 4.6). Nesse ano, cresceu o sentimento anti- China entre os indianos, com a ampliação de boicotes econômicos e reações em redes sociais, no contexto da pandemia global iniciada na China. Novamente, houve esforço nos meses seguintes por parte da Rússia em mediar o conflito entre ambos os países na Organização de Cooperação de Xangai, instituição da qual os três são membros. O encontro (virtual) entre os líderes dos BRICS em 2020 acabou, em virtude da pandemia, ocorrendo apenas em novembro, o que deu tempo para diminuir a tensão entre Nova Délhi e Pequim (PARASHAR, 2020; RAJAGOPALAN, 2020).

Ainda no aspecto securitário, a atuação do novo governo Narendra Modi no BRICS caracterizou-se pela tentativa de fortalecer a agenda de contraterrorismo do grupo, além de utilizá-la para angariar apoio em relação ao rival Paquistão. Mesmo estando presente desde os primeiros encontros dos BRICS, o tema do terrorismo adquiriu protagonismo durante a presidência indiana de 2016 e na Cúpula de Goa desse ano, “com 43 referências à questão” na declaração final (ABDENUR, 2017, p. 43), além criação de um Grupo de Trabalho próprio para tratar do assunto. O agrupamento já vinha trabalhando na coordenação de políticas em relação ao terrorismo, *cyberterrorismo* e pirataria e, em Goa, incluiu a discussão sobre financiamento internacional dessas atividades e lavagem de dinheiro. No bojo da valorização dessa pauta no BRICS, houve o interesse do governo Modi

135 Em inglês, no original: “Both the sides, however, decided to blink and diffuse the tension, and the BRICS proved to be a useful forum for this purpose. Russia is believed to have played some role in diffusing the tension between India and China. The pre-Summit back-channel diplomacy, open channels of communication and interpersonal trust, which had emerged through socialization over the years, played a crucial role in managing the crisis”.

em incluir uma condenação a grupos terroristas paquistaneses nas declarações finais de Cúpula de Goa (2016) e Xiamen (2017). Em Goa, os chineses bloquearam a discussão da questão, alegando que esse não era um tópico adequado e que poderia acabar criando discórdia na cúpula (KUMAR, 2018). Entretanto, um ano depois, em Xiamen, a Índia logrou a inclusão da condenação a dois grupos terroristas paquistaneses no comunicado final de cúpula, o que foi considerado uma grande vitória diplomática para Nova Délhi (STUENKEL, 2017). Ao lado do ISIS, do Taliban e da Al-Qaeda, incluiu-se o Lashkar-e-Tai-ba e o Jaish-e-Mohammed do Paquistão.

No âmbito econômico, a atuação indiana manteve o perfil ativo, em linha com o interesse especial na fundação e na gestão do NBD. O presidente Modi desde o princípio insistiu que o banco tivesse foco na construção de infraestrutura sustentável – diferentemente do AIIB chinês, que constrói infraestruturas de qualquer espécie. A Índia conquistou, conforme já mencionado, a primeira presidência de turno do NBD, entre 2015 e 2020, resultado das negociações conduzidas entre 2012 e 2014 pela equipe de Manmohan Singh. Além de ter concebido a ideia do banco, diversas posições indianas se destacaram junto ao NBD: 1) a ênfase na necessidade de igualdade paritária entre os cinco BRICS e a tentativa de evitar que a instituição fosse controlado pela China, em função de sua maior capacidade material; 2) a defesa de que o banco focasse, nos primeiros anos, em empréstimos apenas para os cinco membros iniciais, em vez de para países em desenvolvimento em geral; o interesse seria utilizar os recursos para favorecer as necessidades próprias de desenvolvimento; 3) a defesa da não-vinculação do NBD à ICR da China; isso porque, nessa iniciativa, há previsão de construção de infraestrutura no Paquistão, em zonas disputadas com a Índia; além disso, a ICR amplia a influência chinesa sobre o Sudeste e Sul asiático, regiões onde a Índia também busca projetar poder (COOPER & FAROOQ, 2016; BATISTA JR., 2019).

Em síntese, no caso indiano as mudanças domésticas com impactos no BRICS dizem respeito à postura mais nacionalista, à tentativa de usar o grupo para isolar o Paquistão e, principalmente, ao balanceamento em relação à China em diversas instâncias do agrupamento. O perfil conservador do novo governo Modi influenciou no avanço das animosidades com a China e essa desconfiança mútua vem dificultando a criação de novas iniciativas no BRICS. Apesar disso, Nova Délhi ainda percebe o arranjo como elemento importante para sua projeção enquanto potência emergente e para diminuir o oligopólio dos países do G-7 sobre a governança econômica global. Mesmo que tenha havido mudança nas relações bilaterais com a China, a tradição de pragmatismo na política externa indiana garantiu a manutenção do interesse e da dedicação do país em relação ao BRICS, diferentemente do que ocorreu no caso do Brasil, com uma guinada mais brusca no sentido da política externa.

4.1.2. Governos Temer e Bolsonaro no Brasil

Quando os primeiros encontros entre chanceleres e líderes dos BRICS ocorreram, Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, era presidente do Brasil. Durante os primeiros anos da construção do mecanismo BRICS, o Brasil era considerado o “grande motor” do arranjo – nas palavras de Paulo Nogueira Batista Jr., que participou como representante do Brasil junto ao BRICS. O presidente Lula da Silva e, em menor grau, sua sucessora Dilma Rousseff, do mesmo partido, desenvolveram uma política externa voltada à ampliação das relações do Brasil com países em desenvolvimento, com ênfase na América do Sul e na África. Foram criados, para tanto, novos instrumentos institucionais, como o IBAS, a Comunidade Sul-Americana de Nações (posteriormente UNASUL) e a Cúpula América do Sul-África. A ideia seria diversificar as relações externas do Brasil, tradicionalmente vinculadas aos EUA e à Europa. O país também defendera

reformas em diversas instituições internacionais, de modo a garantir mais espaço e voz para si e para os países em desenvolvimento. Foi assim na OMC, no FMI e no Banco Mundial. A nível normativo, houve um discurso de crítica ao neoliberalismo e às desigualdades econômicas internacionais e a defesa de pautas sociais como o combate à fome e à pobreza (HIRST, LIMA & PINHEIRO, 2010; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

O ministro das relações exteriores de Lula, Celso Amorim, havia trabalhado nos anos 1990, na ONU, junto com Sergei Lavrov, que viria a ser o chanceler russo de Vladimir Putin. A forte proximidade e afinidade entre esses chanceleres é apontada como um dos principais combustíveis na formação e institucionalização do grupo BRICS, entre 2006 e 2008 (REIS, 2013). Ambos adotavam um discurso de contraposição à unipolaridade centrada nos EUA e de defesa de um sistema multipolar com uma ordem mais diversa, múltipla, baseada no soberanismo, na não-interferência e na coexistência. Essa ordem seria um contraponto àquela que os EUA vinham tentando forjar desde os anos 1980, com o Consenso de Washington e a homogeneização (inclusive através da força) do mundo em torno de valores liberais comuns (HURRELL, 2018; 2013; 2009; VELASCO E CRUZ, 2004). Com Dilma Rousseff, que assumiu em 2011, houve um declínio relativo no ativismo diplomático do Brasil (CERVO & LESSA, 2015), apesar de a presidenta ter depositado esforços no arranjo BRICS, dando apoio à construção do NBD e do ACR, mesmo a contragosto de muitos setores econômicos liberais do governo, que tinham receio de comprometer reservas com mecanismos envolvendo países emergentes (BATISTA JR., 2019). Pressões internacionais (como a divulgação de um esquema avançado de espionagem dos EUA em solo brasileiro), somadas a turbulências domésticas – como protestos em massa, denúncias de corrupção e crise econômica – levaram à queda de Rousseff. No seu lugar, assumiu o vice, Michel Temer, de um partido diferente, mais alinhado ao neoliberalismo e aos interesses

empresariais, disposto a levar adiante uma agenda de ajuste fiscal (MILAN, 2016). Na política externa, houve uma ruptura com o projeto anterior, diminuindo a ênfase nas relações com a África e com a América do Sul e aproximando-se dos países desenvolvidos, cujo elemento simbólico fora a tentativa de adesão à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE. Acreditava-se que o ingresso na OCDE, composta sobretudo por países desenvolvidos e ricos, representaria um “selo de qualidade” para o Brasil, atraindo investimentos e recuperando a credibilidade internacional em meio às crises econômica e institucional. Mais do que isso, buscava-se vincular o país à agenda econômica liberal e ao conjunto de valores, práticas e parâmetros da organização (MELLO, 2020).

No âmbito do BRICS, especificamente, o governo Temer manteve a participação junto ao arranjo, porém com menor entusiasmo e com uma agenda distinta. Essas alterações na atuação no grupo são mais bem observadas na representação do país perante o NBD: além de remover diplomatas e colocar economistas em seus lugares, houve a controversa demissão de um vice-presidente indicado pelo governo Rousseff¹³⁶, antes de cumprir os-seis anos de mandato. A perda de ativismo pôde ser observada principalmente pela forte assimetria na distribuição dos empréstimos aprovados pelo banco para cada um dos cinco países: nos primeiros três anos de funcionamento, o Brasil correspondia a apenas 8% do total de recursos destinados, sendo que no ano de 2017 nenhum projeto fora aprovado para o país (ACIOLY, 2019; BATISTA JR., 2019). Como destaca Acioly (2019, p. 72), até 2019 o Brasil ainda não apresentava uma estratégia clara para o NBD: não havia delimitado com clareza quais os seus objetivos para o banco, como pretendia participar da instituição, qual a real capacidade de aproveitar as fontes de investimento do banco,

136 Apesar de não ser formalmente o governo brasileiro o responsável pela demissão, e sim o banco, que é uma organização internacional independente, houve a contribuição do governo brasileiro, que é representado no banco por seu Conselho de Governadores e pelo Conselho de Diretores (VASCONCELOS, 2020).

qual a visão de desenvolvimento do país e quais seriam suas estratégias de inserção externa.

As mudanças operadas na política externa desde a destituição de Rousseff, em 2016, se ampliaram a partir de 2019, com a posse do novo presidente Jair Bolsonaro, político de extrema-direita. No nível doméstico, Bolsonaro comprometeu-se com a manutenção da política econômica neoliberal, adotando, porém, uma agenda social conservadora, em proximidade com a ala evangélica que lhe apoiou durante as eleições. No nível externo, além da aproximação aos EUA e à União Europeia e da tentativa de adesão à OCDE, houve um reforço e uma radicalização da mudança conduzida desde o governo Temer. Entre os novos elementos, destacam-se a proposta de transferir a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém, a afinidade ideológica com o governo Trump, a posição mais dura em relação à Venezuela, a saída da UNASUL, entre outros. O governo Bolsonaro adotou ainda um discurso de crítica em relação a diversos regimes e instituições internacionais, à ONU e à agenda ambiental global, diferenciando-se do perfil multilateral que caracterizou a diplomacia brasileira nas décadas anteriores (VELASCO E CRUZ, 2019; SOARES DE LIMA & ALBUQUERQUE, 2019; MEDEIROS, VILAS-BOAS & ANDRADE, 2020).

Em relação ao BRICS, já no primeiro ano de mandato o governo eleito teve o desafio de comandar a presidência de turno do grupo, sendo a Cúpula anual realizada em Brasília, em novembro de 2019. A participação do Brasil foi apontada como fraca, de pouco engajamento e interesse (BATISTA JR., 2020; SCHREIBER, 2019). A presidência deu ênfase à cooperação em Ciência & Tecnologia e em questões ligadas à Quarta Revolução Industrial. O destaque nesse contexto, entretanto, foram as divergências do Brasil com outros membros do grupo a respeito de questões regionais. A cúpula ocorreu em um momento de crises políticas e sociais na América do Sul, incluindo a destituição de Evo Morales, na Bolívia, os protestos em massa no

Chile e no Equador e a prolongada crise venezuelana. Nesse ano, o Brasil quebrou a tradição de *outreach* das cúpulas dos BRICS – em que o país-sede convida outros Estados de fora do grupo para participar do encontro, sendo geralmente os convidados de sua própria região. Houve a intenção, por parte da diplomacia brasileira, em convidar Juan Guaidó como representante da Venezuela, mas os demais membros do BRICS recusaram. Eles propuseram, então, que se convidasse todos os presidentes da região, exceto representantes da Venezuela. Em tréplica, a diplomacia brasileira não concordou com a sugestão e acabou optando por não convidar nenhum país vizinho (ZHAO & LESAGE, 2020). Também Brasília tentou inserir na pauta das cúpulas uma condenação ao governo de Nicolas Maduro, algo que foi negado pelos demais membros. Esses desentendimentos sobre a questão venezuelana fizeram com que não tenha havido nenhuma menção à crise venezuelana nas declarações finais de cúpula (GORTÁZAR, 2019).

De modo geral, a forte aproximação do Brasil com o governo Trump, em um momento em que se ampliou a disputa comercial e estratégica dos EUA com a China, criou dificuldades para a identificação de agendas e interesses do Brasil junto ao BRICS. A China fez um esforço, desde que Trump havia assumido, em inserir nas declarações dos BRICS posicionamentos que polarizavam com a visão global do presidente norte-americano, como a defesa do Acordo do Clima de Paris, a crítica ao protecionismo comercial, a defesa do multilateralismo e das instituições da ONU. O pertencimento do Brasil ao agrupamento, porém, não evitou que as divergências com a China se ampliassem. Em 2020, funcionários do governo e pessoas próximas do presidente Bolsonaro fizeram discursos e declarações anti-China em meio à pandemia de coronavírus. Em resposta, o próprio embaixador da China no Brasil rebateu críticas e ofensas, inclusive em redes sociais. A diplomacia brasileira alegou ingerência chinesa em questões domésticas e afirmou que o comportamento

do embaixador não condizia com o que se esperava de um representante diplomático (STUENKEL, 2020).

Em síntese, as mudanças de governo no Brasil resultaram em desinteresse do país no BRICS e, portanto, menos ímpeto para o grupo, que tradicionalmente se beneficiou da proatividade da diplomacia brasileira. Essa diferença fora especialmente notada na atuação do país no NBD e na organização da cúpula em Brasília. Além do baixo engajamento, os novos governos brasileiros divergiram, sobretudo com Rússia e China, sobre questões regionais, como a crise venezuelana e a permanência de Maduro no governo. No caso do governo Bolsonaro, o discurso de “defesa do Ocidente” e a proximidade com o Governo Trump criaram um afastamento com os três países asiáticos que compõem os BRICS, dificultando de maneira significativa a identificação de agendas comuns e o trabalho conjunto em prol de novas iniciativas de peso.

4.1.3. Crises políticas e econômicas na África do Sul

As mudanças nas condições domésticas da África do Sul desde o seu ingresso no BRICS, em 2010, são associadas a uma piora na sua imagem internacional e na sua capacidade de ação externa, refletindo em certa medida na sua atuação junto ao grupo (HURRELL, 2018; SAKWA, 2019). Após anos de crise econômica e denúncias de corrupção contra seu governo, o presidente sul-africano Jacob Zuma, no início de 2018, renunciou, sob pressões do seu próprio partido, o Congresso Nacional Africano. Assumiu em seu lugar Cyril Ramapahosa, que teve o desafio de comandar a presidência de turno do BRICS em 2018 e sediar a Cúpula em Joanesburgo, poucos meses depois de assumir. De maneira semelhante ao caso do Brasil, as crises econômica e institucional implicaram redução do ativismo do país dentro do grupo. Da mesma forma, a posterior troca de governo na África do Sul trouxe uma reorientação de prioridades, com a adoção de uma

agenda econômica mais próxima do receituário neoliberal e vinculada a uma tentativa de recuperar a credibilidade internacional e atrair investimentos. O BRICS passou a ser visto, portanto, como oportunidade econômica e como uma plataforma de captação de recursos, sobretudo junto à China, que tem mais capital disponível (ALDEN & WU, 2021; ARKHANGELSKAYA & SAVINOV, 2018).

O ex-presidente Jacob Zuma participou ativamente do processo de adesão da África do Sul aos BRICS, no ano de 2010, chegando a viajar para cada um dos países membros à época buscando apoio. O esforço feito se deu juntamente com a intenção de projetar a África do Sul como a legítima potência africana (ALDEN & SCHOEMAN, 2015; 2013). No mesmo ano, a África do Sul sediou a primeira Copa do Mundo de futebol no continente africano e a imagem externa do país vinha melhorando desde os anos 1990 em função do abandono da política de *apartheid* e do isolamento internacional que predominara nas décadas anteriores. Tendo ingressado no BRICS, o presidente Zuma apoiou a criação do NBD, inclusive se dispondo a depositar reservas na mesma quantia dos demais membros (cada um dos cinco países depositou 10 bilhões de dólares, a despeito da economia sul-africana ser mais de vinte vezes menor que a chinesa), de modo a garantir a paridade de quotas e votos na instituição (COOPER, 2016).

Na Cúpula de 2013, em Durban, a África do Sul inaugurou o processo de *outreach* dos BRICS, com o convite a outros países africanos a participar do encontro (algo que se repetiria nos anos seguintes, com o Brasil em 2014 convidando países da América do Sul e a Rússia em 2015 convidando países da OCX). Foi assinado nesse ano um Acordo Multilateral de Cofinanciamento para Infraestrutura na África e um Acordo de Cooperação e Cofinanciamento para o Desenvolvimento Sustentável entre os Bancos de Desenvolvimento dos países membros. A África do Sul se colocou, portanto, como um pivô na inserção dos BRICS no continente africano (KORNEGAY & NAIDU, 2019). Mesmo com fortes parcerias com países ocidentais, Johanes-

burgo evitou absorver a agenda da OCDE de promoção do desenvolvimento e cooperação internacional. Quando a OCDE lançou a Agenda de Eficácia da Ajuda e a Parceria Global de 2014, a África do Sul se juntou à Rússia e ao Brasil enviando delegações reduzidas e se recusando a fazer parte da iniciativa, por não a considerarem “legítima como uma verdadeira plataforma global” (ABDENUR & FOLLY, 2015, p. 104).

A África do Sul mostrou-se igualmente uma parceira especial nas negociações do NBD e do ACR: para Paulo Nogueira Batista Jr. (2019, p. 289), “sem o empenho dos sul-africanos, em especial do presidente Zuma, teria sido difícil chegar à decisão de criar os dois mecanismos e começar as negociações”. Entretanto, na fase de implementação do banco, quando a crise política e econômica já atingia o país, a atuação de Pretória perdeu fôlego e ativismo, com a aprovação de poucos projetos de financiamento ao país no primeiro triênio (2016-2018). Assim como no caso do Brasil, a crise econômica e a retração do investimento público e privado reduziram a quantidade de recursos disponíveis e a capacidade de arcar com empréstimos (ACIOLY, 2019, p. 58). A indicação de quadros alinhados ao neoliberalismo e de perfil econômico conservador caracterizaram a atuação sul-africana, também na mesma linha do que ocorrera com a participação do Brasil. O governo sul-africano indicou como vice-presidente Leslie Maasdorp, que havia trabalhado “em instituições como *Goldman Sachs*, *Bank of America* e *Barclays*, além de ter se destacado como importante ator nos processos de privatização” do país (VASCONCELOS, 2018, p. 204) e, como primeiro Diretor, Tito Mboweni, “conhecido por ser defensor da liberalização financeira e pelo seu conservadorismo na passagem pelo Banco Central” sul-africano. No caso do Brasil, houve “a saída do embaixador Luís Baduino do cargo de Diretor, substituído pelo economista Marcello Estevão, ex-funcionário do FMI por quase 20 anos” e “a destituição (arbitrária e ilegal) de Paulo Nogueira Batista Jr. do cargo de vice-presidente” (p. 204).

Em 2018, a África do Sul assumiu a presidência do BRICS e organizou a Cúpula de Joanesburgo, em meio à crise política e econômica e meses após a renúncia de Jacob Zuma. A cúpula de 2018 representou para o novo líder Cyril Ramaphosa a oportunidade de apresentar um país renovado, recuperando a credibilidade internacional e atraindo investimentos externos. Por outro lado, tendo assumido poucos meses antes da cúpula, Ramaphosa não conseguiu imprimir sua marca ao encontro, devido à falta de tempo (STUENKEL, 2018a; 2018b; DEUTSCHE WELLE, 2018). Nesse ano, se destacaram a proposta da construção de um centro para produção conjunta de vacinas contra HIV e malária, e a estruturação de novos mecanismos de cooperação em energia e meio-ambiente. O encontro teve a presença de diversos líderes africanos, o que ampliou a visibilidade do novo governo e reforçou o papel de ponte que Pretória busca exercer entre os BRICS e o resto do continente (FREDDY et al., 2019, p. 18).

Em seus discursos, C. Ramaphosa destacou a importância de aprofundar as relações econômicas entre os BRICS por meio de maiores investimentos no setor produtivo e no comércio de valor agregado. Isso não só ajudaria a amenizar os desequilíbrios comerciais dentro do grupo, mas também auxiliaria a África do Sul e o continente africano a atingir suas metas de desenvolvimento. Apesar do declínio na capacidade de desempenhar uma política externa “multivetorial”, a África do Sul continua a atuar como defensora de um interesse geral africano dentro dos BRICS e em outros espaços, promovendo assim o seu *status* de “porta de entrada para a África”. (ARKHANGELSKAYA & SAVINOV, 2018, s/p., *tradução nossa*¹³⁷).

137 Em inglês, no original: In his speeches C. Ramaphosa stressed the importance of deepening economic relations within BRICS through increased investment in the productive sector and value-added trade. This would not only help ameliorate trade imbalances within the group, but also achieve South African internal and wider continental development goals. Despite declining capabilities to perform a multivector foreign policy, South Africa continues to act as the advocate of a general African interest within BRICS and elsewhere, thus promoting the country's status of the “gateway to Africa”.

A transição para o governo de Ramaphosa inseriu no governo uma agenda mais neoliberal, tendo reflexos na representação sul-africana no NBD e na sua atuação durante as cúpulas, mas não alterou o perfil da política externa do país para o BRICS tanto quanto fora o caso do Brasil sob o governo Bolsonaro. Por exemplo, após 2018, a África do Sul buscou ativamente ampliar laços com a China, obtendo financiamento do Banco de Desenvolvimento Chinês para empresas estatais de energia elétrica (como a Eskom) e transporte (como a Transnet), além de ter realizado exercícios militares navais próximos à Cidade do Cabo com a Rússia e a China (ALDEN & WU, 2021). O elemento que mais se destacou no caso da África do Sul, portanto, fora a queda no ativismo e entusiasmo, algo natural quando um país atravessa crises domésticas que exigem um governo a se voltar mais para dentro, para corrigir rumos (ARKHANGELSKAYA & SAVINOV, 2018). Desse processo de declínio de Brasil e África do Sul, no fim da década de 2010, importa destacar a ampliação da assimetria no BRICS em favor de outros membros, sobretudo da China. Isso fez com que em diversas ocasiões recentes os RIC's (Rússia, Índia e China) tenham optado por conduzir diálogos em separado dos outros dois membros.

As várias crises que afligem o Brasil e a África do Sul estão forçando a aproximação dos três países representantes da ideia original de Primakov – os RIC's. Eles agora se reúnem regularmente nas cúpulas da OCX e às margens das reuniões do G-20. Isso é acompanhado por um novo ativismo da China na política internacional. A China há tempos vinha tentando evitar assumir a responsabilidade por gerenciar questões globais, mas a ascensão de Xi Jinping à liderança chinesa marcou uma mudança que rapidamente ganhou ritmo. (SAKWA, 2019, p. 10, *tradução nossa*¹³⁸).

138 Em inglês, no original: "We may add that the various crises afflicting Brazil and South Africa are forcing the original Primakovian RIC countries closer together. They now meet regularly in SCO summits and on the sidelines of G20 meetings. This is accompanied by a new activism by China

Nesse sentido, as mudanças domésticas, as crises e o declínio de alguns países do BRICS ampliaram as assimetrias de poder e capacidade com relação à China e reforçaram a visão de que o grupo é liderado por Pequim e que é um espaço de contato com a diplomacia chinesa. Por outro lado, alguns membros, como a Índia, perceberam diante disso a necessidade de balancear a China, para evitar que ela determine a agenda do arranjo. Se por um lado os aspectos econômicos do grupo são cada vez mais valorizados e vistos como uma via de maiores possibilidades e oportunidades, as questões geopolíticas custam em avançar, em função de divergências e disputas entre preferências e estratégias de política externa. Essas diferenças não só têm dificultado a evolução do grupo, mas também têm ameaçado comprometer áreas em que a cooperação intra-BRICS tradicionalmente fluiu bem, como a financeira. Isso ficará mais claro ao longo deste capítulo.

4.2. O projeto global russo e a intervenção na Síria

O ano de 2014 marcou uma virada no BRICS após a crise ucraniana colocar a Rússia e o Ocidente em rota de colisão, causando maior tensionamento na relação entre as grandes potências, com reflexos sobre o agrupamento. É certo que há alguns antecedentes dessa inflexão, como a Guerra da Geórgia - criando constrangimento entre Rússia e um país em processo de adesão à OTAN – e os atritos no Mar do Sul da China, envolvendo a China e países do Sudeste Asiático próximos aos EUA. Além destes atritos entre membros dos BRICS e o Ocidente ter alguns efeitos sobre a dinâmica do arranjo, os diversos projetos globais de poder de Rússia, China e Índia começaram a se sobrepor e, em alguns casos, a se chocar entre si. O

in international politics. China had long tried to avoid taking responsibility for managing global affairs, but Xi Jinping's ascension to the Chinese leadership marked a shift that rapidly gathered pace”.

anúncio da Iniciativa Cinturão e Rota por Xi Jinping, em setembro de 2013, teve repercussões sobre o planejamento da política externa e da grande estratégia da Índia, ampliando as desconfianças e as rivalidades entre as duas potências. Também Rússia e China – apesar da cooperação estratégica desenvolvida desde os anos 1990 por via da OCX – tendem a entrar em atrito na Ásia Central e no Cáucaso – regiões tradicionalmente sob influência russa, mas que ampliaram os laços econômicos com os chineses nos anos 2010 (LUKIN, 2018).

O caso da atuação russa perante o BRICS é um dos mais emblemáticos no sentido de demonstrar o peso que o arranjo pode ter sobre as ações securitárias de seus membros. Por outro lado, o caso russo também demonstra o quanto os interesses particulares de um Estado – mesmo aqueles relacionados à segurança – têm efeitos sobre a dinâmica do BRICS. Como demonstrado no Capítulo 3, Moscou tentou construir junto aos BRICS posições comuns sobre as crises no Norte da África e Oriente Médio. Além disso, quando a crise da Ucrânia estourou, a recusa dos demais membros em fazer parte de um amplo sistema de sanções econômicas contra a Rússia contribuiu para evitar um isolamento total de Moscou. Os BRICS também atuaram para evitar a expulsão da Rússia do G-20, que fora sugerida pelo governo australiano. Na órbita econômica, os russos propuseram, em 2009, a ampliação do comércio em moedas nacionais dos países membros e a diminuição do uso de reservas em dólares e em títulos da dívida norte-americana, em uma demonstração do grau de ambição das suas intenções junto ao grupo (SALZMAN, 2019). Vale ressaltar que o convite para o primeiro encontro entre chanceleres dos BRICs veio de Lavrov, por sugestão de Putin, em 2006, e a primeira cúpula formal entre chefes de Estado foi realizada em Ecaterimburgo, na Rússia, em 2009.

A partir de 2014, com a sua expulsão do G-8 e a ampliação das sanções econômicas do Ocidente, a Rússia voltou-se para a Ásia, sobretudo desenvolvendo fortes parcerias econômicas, em energia, in-

fraestrutura e segurança com a China. Em maio de 2015, foi assinado entre os dois países a Declaração sobre Cooperação para a Construção Conjunta da União Econômica da Eurásia (EAEU) e do Cinturão Econômico da Rota da Seda (SREB), que uniria esforços de ambas as potências no sentido de conectar as diferentes iniciativas de integração econômica e construção de infraestrutura (LUKIN, 2018). Além da aproximação estratégica com a China, com a qual chegou a participar de grandes exercícios militares conjuntos (Vostok-18) em 2018, Moscou se beneficia de uma parceria de longa data com a Índia, herdada do período da Guerra Fria, o que lhe garante a posição de balanceador e mediador no conflito entre os dois países. Essa importância estratégica da Rússia tanto para a China quanto para a Índia reforça a importância de sua atuação externa. Na esteira dessa dinâmica, o agrupamento BRICS, como um todo, acabou se tornando um mecanismo relevante para Moscou projetar seus interesses e angariar apoio, não só junto às outras duas potências asiáticas, mas junto a potências distantes de seu entorno geográfico (LO, 2016; SALZMAN, 2019).

A Cúpula de Ufá, na Rússia, em julho de 2015, serviu para reforçar o caráter geopolítico e o papel estratégico que Moscou confere ao agrupamento. Nessa ocasião, fora realizado um encontro entre os membros dos BRICS e os países da OCX – formado à época por países da Ásia Central¹³⁹, além de China e Rússia – e com a União Econômica Eurasiática (UEE) – um bloco de integração econômica formado à época por Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Armênia e Bielorrússia. Como membro observador da OCX, o Irã marcou presença na cúpula através da visita do próprio presidente Hassan Rouhani, considerado o “convidado especial” de Putin, pouco tempo depois de encontros bilaterais entre ambos nas áreas de tecnologia militar e missões navais (COOPER, 2016). Para a Rússia, a aglutinação de um conjunto

139 Na época, os países da Ásia Central membros da organização eram Cazaquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Quirguistão.

de países da Ásia, além dos BRICS, em uma cúpula sediada em seu próprio território, reforçou a amplitude dos seus laços e parcerias, mesmo depois da crise da Ucrânia e da tentativa de isolamento internacional levada adiante pelo Ocidente. No nível temático, além da ampliação do tratamento de assuntos estratégicos, com “a existência de um espaço significativo para as questões de segurança” (RAMOS et al., 2018, p.11-12) na declaração final de Cúpula, Moscou angariou uma importante vitória diplomática ao ter reconhecido no comunicado o “apoio às medidas da Federação Russa destinadas a promover um acordo político” com as partes do conflito sírio, através de consultas que haviam sido realizadas em solo russo em janeiro e abril de 2015 (ABDENUR, 2017, p. 83). Nessa época, a Rússia passou a exercer peso importante nos desdobramentos do conflito sírio. Assim sendo, em Ufá, destacou-se a necessidade de combater o financiamento internacional ao terrorismo e não politizar a ajuda humanitária internacional, em clara referência à atuação ocidental no país¹⁴⁰. Também se criticou a imposição de sanções unilaterais à Síria¹⁴¹ (ABDENUR, 2016; BROSIG, 2019). Outros destaques em Ufá foram: as discussões administrativas relativas às primeiras operações

140 Grupos de oposição ao governo Assad e rebeldes armados há tempos estavam sendo acusados de receber auxílio externo. Nesse sentido, ampliou-se o discurso de que países ocidentais, além de países do Golfo Pérsico, vinham financiando tais grupos, com o objetivo de derrubar o governo Assad, o que teria por sua vez fortalecido várias redes terroristas, com efeitos em espiral sobre toda a região (MONIZ BANDEIRA, 2015). Rússia e EUA também vinham acusando um ao outro de politizar a ajuda internacional ao desenvolvimento dentro do país (ABDENUR, 2016).

141 Como destaca Brosig (2019), a Rússia demonstrou em Ufá mais uma vez que exercia influência significativa sobre os demais BRICS em relação à Síria: “The 2015 BRICS summit in Ufa has been used by Russia to garner support from the grouping. The Ufa declaration expressed ‘support for the steps of the Russian Federation aimed at promoting a political settlement in Syria’. In line with the Russian position is also the rejection of ‘the politicization of humanitarian assistance in Syria and note the continuing negative impact of unilateral sanctions on the socio-economic situation in Syria’ and the ‘concern of spill-over effects’ of terrorist groups in and beyond the Middle East. This rhetoric aided Russian foreign policy goals because it diverts attention away from war crimes committed by Assad and helps Russia to keep him in power by denouncing sanctions as contributing to terrorism and humanitarian assistance as political maneuver in support of Assad’s opponents. There is of course no critical word in the declaration against the government. The use of chemical weapons is generally condemned. In sum, Russia’s course of action is supported by the BRICS. Before the summit Russia had organized a number of peace talks in Moscow and Astana. This clearly indicates Russia’s leadership ambitions” (p. 108).

do NBD e do ACR; o lançamento da “Estratégia para uma Parceria Econômica entre os BRICS”, com o objetivo de diminuir as barreiras comerciais, burocráticas e administrativas entre os países; e os debates no nível securitário, sobre cyber-terrorismo, segurança no espaço exterior, combate ao tráfico de drogas, segurança no uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), entre outros (VAN NOORT, 2019; TOLORAYA & CHUKOV, 2016).

A relevância das questões geopolíticas em Ufá esteve em linha com a maior assertividade da Rússia nesse contexto. Em setembro de 2015, poucas semanas após a Cúpula, a Rússia interveio diretamente na Síria, sob pedido de Bashar Al-Assad e em coordenação com as forças governamentais do país. Uma série de ataques aéreos contra facções da oposição e grupos terroristas¹⁴² foram levados adiante nos meses seguintes, especialmente com o interesse de retomar o controle do governo Assad sobre territórios ocupados. Além disso, a Rússia enviou conselheiros militares e forças de operações especiais e deslocou a infantaria naval para proteger o porto de Tartus. Em fevereiro de 2016, uma série de bombardeios na cidade de Aleppo permitiram ao governo recuperar a autoridade sobre essa que é a segunda maior cidade do país. Todas essas ações significaram uma virada geopolítica, marcando a presença militar direta da Rússia e a sua capacidade de influenciar na correlação de forças do conflito sírio (sobretudo restabelecendo em grande medida o controle de Assad sobre o território nacional). A partir de então, a Rússia e os EUA desenvolveram acordos para evitar a colisão de suas forças no país, apesar de algumas operações antiterrorismo serem complementares¹⁴³ (BROSIG, 2019). Em suma, Moscou se tornou um ator indispen-

142 Nessa época, a Rússia nomeou o Daesh como alvo oficial, mas as áreas do noroeste do país que sofreram ataques aéreos abrigavam também a Coalizão Nacional Síria, a Frente Al-Nusra (Al-Qaeda no Levante) e o Exército da Conquista, grupos que também se opunham ao governo sírio (ABDENUR, 2016).

143 Como detalha Brosig (2019, p. 109), “a Rússia e os Estados Unidos fizeram esforços extras para não se enfrentarem diretamente. Por exemplo, foi acordada uma linha de deconflição “deconfliction” ao longo do rio Eufrates. Embora as tropas russas regulares não tenham participado de combates

sável nos rumos do conflito.

Esse ativismo geopolítico do país após 2014 precisou, portanto, ser amparado por todo um sistema de instituições e laços diplomáticos com parcelas importantes do globo, de modo a obter legitimidade ou, pelo menos, evitar uma exclusão internacional expressiva. Os BRICS contribuíram em alguma medida nesse sentido. Quando a crise na Ucrânia esteve em cena, discutiu-se entre a diplomacia brasileira como seria receber os russos meses depois em Cúpula dos BRICS sediada no Brasil. Decidiu-se que nenhuma menção seria feita ao caso e os demais membros também silenciaram e se abstiveram, tanto na Cúpula de 2014 como em diversas outras instâncias internacionais (STUENKEL, 2017). Com relação à intervenção russa na Síria, o mesmo ocorreu. Desse modo, o discurso do arranjo BRICS como um todo em relação às questões securitárias globais foi comprometido, sobretudo a retórica de defesa da soberania, da não-intervenção e da resolução neutra e pacífica de conflitos. A incorporação da Crimeia e a intervenção na Ucrânia já haviam sido vistas, por boa parte da comunidade ocidental, como uma violação de soberania e uma intervenção nos assuntos internos de outro país. Assim, a abstenção e a omissão dos demais BRICS foram vistas como uma anuência a essa postura. Somou-se a isso a intervenção russa na Síria e o apoio a Bashar Al-Assad, um dos lados do conflito, comprometendo o discurso de defesa de uma “solução neutra e mediada via ONU”¹⁴⁴

ativos além de ataques aéreos, presume-se que até 2.000 mercenários russos estejam lutando na Síria. Um ataque aéreo dos EUA a tropas pró-Assad e mercenários russos em fevereiro de 2018 deixou vários cidadãos russos mortos e demonstrou como a rivalidade entre grandes potências pode escalar para um confronto direto”. Em inglês, no texto original: “Russia and the US made further efforts not to directly battle each other. For example a deconfliction line was agreed along the river Euphrates. Although regular Russian troops did not engage in active fighting apart from airstrikes it is assumed that up to 2000 Russian mercenaries are fighting in Syria. A US air attack on pro Assad troops and Russian mercenaries in February 2018 left several Russian nationals dead and demonstrated how easily great power rivalry can escalate into direct confrontation”.

- 144 A defesa de soluções mediadas pela ONU fez parte do discurso e da normativa do BRICS em temas estratégicos. Desde 2011, o arranjo vinha tentando criar um arcabouço próprio de princípios e normas sobre questões securitárias, tentando polarizar com o modelo ocidental de intervenções humanitárias. Entretanto, a atuação russa direta em conflitos no seu entorno geográfico trouxe certa incoerência à retórica propagada pelo grupo e influenciou diretamente no posicionamento

que o BRICS havia defendido junto à Rússia nos anos anteriores (ABDENUR, 2016).

Embora a crítica do grupo contra o Ocidente muitas vezes possa ser justificada, isso não significa que o próprio BRICS esteja livre de ambiguidades e comportamento hipócrita. Os meios coercitivos na política internacional fazem parte dos instrumentos de política externa de (alguns) membros do BRICS. O uso frequente do veto em torno da guerra síria ou o papel da Rússia no leste da Ucrânia dificilmente podem ser classificados como atos de países marginalizados defendendo sua soberania em perigo. Usar a política de poder clássica na prática, mas falar a linguagem da solidariedade sul-sul e da marginalização política não combinam facilmente; pelo contrário, estão em contradição. (BROSIG, 2019, p. 5, *tradução nossa*¹⁴⁵).

Assim sendo, o discurso conjunto do BRICS no nível securitário e humanitário passou a enfrentar crescentes contradições e ambiguidades, em função do comportamento externo russo. Não só isso, também houve um distanciamento dos membros do grupo, entre si, no tratamento de questões geopolíticas. Após a intervenção russa em setembro de 2015, fora criado meses depois o *International Syria Support Group* (ISSG), durante negociações em Viena, com o objetivo de reunir países e organizações externas com interesse em resolver o conflito. Esse grupo fora copresidido por Rússia e EUA e composto

dos BRICS sobre diversas crises securitárias internacionais. Um dos reflexos dessa influência de Moscou fora o tratamento da questão síria a partir da lente do terrorismo, algo estranho às tradições diplomáticas e estratégicas de países como o Brasil e a África do Sul. O tema do terrorismo adquiriu tratamento especial na agenda do BRICS por ser um tema caro, não só à Rússia, mas às demais potências asiáticas do arranjo, Índia e China (ABDENUR, 2016).

145 No original, em inglês: “While the BRICS critique against the West may often be justified, this does not mean BRICS itself is free of ambiguities and hypocritical behaviour. Coercive means in international politics are forming part of (some) BRICS members foreign policy instruments. The frequent use of the veto around the Syrian war or Russia’s role in Eastern Ukraine can hardly be categorised as acts of marginalised countries defending their endangered sovereignty. Using classical power politics in practice but talking the language of south-south solidarity and political marginalisation do not mix easily but are in contradiction”.

pela China¹⁴⁶ e outras nações, mas não incluiu Índia, Brasil e África do Sul, marcando o afastamento e a tradicional postura neutra dos três últimos em relação a crises securitárias que não os envolvam diretamente (ou não os afetem de maneira significativa) (ABDENUR, 2016; BROSIG, 2019).

Uma exceção nesse distanciamento dos membros no nível geopolítico é, portanto, a crescente parceria estratégica entre a Rússia e a China. Além de posições comuns em relação à Síria, a aproximação é resultado da tentativa de Moscou de evitar seu isolamento internacional após 2014 e compensar economicamente os custos das sanções e pressões ocidentais. Ademais, ambos têm interesse em uma maior integração eurasiática: a Rússia porque assim se tornaria uma rota de passagem importante conectando o Leste Asiático à Europa e a China porque poderia escoar suas manufaturas em grande escala para o Oriente Médio, Europa e África, além de importar recursos importantes para a manutenção do seu crescimento econômico. Vale destacar que as relações entre Moscou e Pequim têm melhorado já desde os anos 1990, com a resolução de questões fronteiriças e de desconfianças herdadas da Guerra Fria, a formação da OCX (2001) e o interesse estratégico comum em um mundo multipolar, em substituição à unipolaridade centrada nos EUA (LUKIN, 2018). Um dos poucos elementos, entretanto, apontado como capaz de tensionar as relações entre ambos é a crescente projeção chinesa sobre a Ásia Central, formada por ex-repúblicas soviéticas, que ainda mantém fortes vínculos com Moscou. Até o momento, porém, a China tem procurado demonstrar (especialmente a partir de sua atuação na OCX) que os seus interesses na região são sobretudo econômicos e que não possui a intenção de exercer influência a nível político e securitário.

146 Nessa época, a China declarou que enviaria assistência humanitária ao país e que estava discutindo com Damasco a ideia de ampliar a cooperação bilateral em defesa e treinar tropas sírias.

4.3. O ativismo indiano e a agenda do terrorismo

O ano de 2016 foi marcado pelo início do funcionamento do NBD dos BRICS, em janeiro, seguido da emissão dos primeiros títulos e da aprovação do primeiro conjunto de empréstimos da instituição, em julho e agosto. Também houve mudança de governo no Brasil, em maio, com a saída da presidenta Dilma Rousseff e a posse do vice Michel Temer, em meio à crise institucional e econômica no país (questão tratada na seção 4.1.2). A Índia, além de ter proposto a ideia do banco em 2012, em cúpula realizada em Délhi, participou ativamente das negociações até 2014 e foi responsável pela indicação do seu primeiro presidente, o indiano K. V. Kamath. Além do engajamento no NBD, a Índia apresentou novas propostas e fez avançar agendas tradicionais durante a presidência de turno do BRICS, em 2016, e na organização da Cúpula de Goa, em outubro desse ano: houve desde discussões sobre criar uma agência de classificação de crédito dos BRICS e um sistema de pagamento unificado (*BRICS Pay*), no âmbito econômico, até a ampliação da cooperação em cyber-segurança e no combate ao terrorismo, no nível securitário. O novo governo indiano de Modi apresentou-se interessado - apesar de algumas mudanças de prioridades e agendas - em manter o grau de ativismo tradicional que o país começara a exercer no grupo desde 2012. Diferentemente de Rússia, Brasil e África do Sul, a Índia vinha mantendo taxas de crescimento do PIB expressivas, o que lhe possibilitou exercer maior destaque no nível econômico e balancear a influência chinesa no agrupamento (HURRELL, 2018; NARLIKAR, 2019). No nível geopolítico, Nova Délhi explorou a tradicional agenda de terrorismo dos BRICS para contrapor-se ao Paquistão e buscou negar diversas tentativas de vincular o arranjo à Iniciativa Cinturão e Rota da China. Essas e outras questões reforçam o interesse estratégico da Índia no grupo (KUMAR, 2018; COOPER & FAROOQ, 2016; STUENKEL, 2020).

A Cúpula de Goa, realizada em outubro de 2016, teve como tema *Building Responsive, Inclusive and Collective Solutions*. A presidência indiana destacou os tradicionais princípios que balizaram a política externa do país e que influenciaram na concepção do NBD, quais sejam, a igualdade, a abertura, a solidariedade, o entendimento mútuo, a inclusão, entre outros (VAN NOORT, 2019). A diplomacia indiana buscou aprofundar alguns tópicos que, embora já discutidos, foram pouco explorados nos encontros anteriores. Entre eles, destaca-se a ideia de criar uma agência de classificação de crédito do BRICS. Apresentada pela primeira vez pela Índia na cúpula de 2012, a questão ganhou tratamento especial em Goa, devido ao forte interesse indiano e russo. Argumentava-se que os BRICS eram muito dependentes de agências de classificação de crédito ocidentais, sobretudo dos EUA, que adotavam metodologias desfavoráveis às economias de países emergentes e em ascensão (CHATUVERDI & SAHA, 2017). Essas agências tradicionalmente avaliam a capacidade de indivíduos, empresas e bancos de arcar com financiamentos. Também instruem os bancos, através dos Acordos de Basileia, a moldar as condições de crédito a partir dessas avaliações.

Nesse sentido, argumentava-se que as notas relativamente baixas da Índia, apesar da estabilidade política e econômica do país, eram motivos de preocupação. Além disso, os indianos defendiam que a maior diversificação da atividade de classificação de risco poderia permitir aos BRICS explorar melhor seus mercados de capitais locais. O próprio NBD do BRICS, sob presidência indiana, corria o risco de não ser bem avaliado caso houvesse rebaixamento da nota de crédito soberano de alguns de seus países membros. Sendo assim, o presidente do NBD, K.V. Kamath, fez questão de levar adiante a discussão do assunto (HELLEINER & WANG, 2018). Meses antes da Cúpula de Goa, os indianos também convocaram um encontro entre funcionários do BRICS para discutirem o fortalecimento dos mercados de capitais dos países-membros e, nessa ocasião, fora aventa-

da a possibilidade de criar um mercado de títulos comum do BRICS (CHATUVERDI & SAHA, 2017). Da parte da Rússia, por sua vez, havia também interesse na reforma do sistema de classificação de crédito, desde a Cúpula de Durban (2013), em função da dependência das chamadas “*Big Three*”¹⁴⁷ dos EUA que, segundo o governo russo, inflavam as notas de instituições norte-americanas e diminuía as notas de economias emergentes. Após a crise da Crimeia e a onda de sanções econômicas à Rússia, as *Big Three* reduziram a nota dos créditos soberanos russos e pararam de avaliar companhias e bancos alvos de sanções. Assim, o governo russo ordenou, em julho de 2015, a criação de uma companhia nacional de classificação de risco (HELLEINER & WANG, 2018, p. 11-12). Logo, o forte interesse indiano e russo na questão a fez aparecer pela primeira vez na declaração final dos BRICS em Goa, em 2016. Brasil e África do Sul, igualmente, tinham interesse no tema pela redução experimentada em suas avaliações de débitos soberanos em 2015. Nesse contexto, porém, o assunto não avançou por resistência da China, entre 2016 e 2017. O governo chinês possuía relações próximas e vinha cooperando com as principais agências de *rating* de crédito norte-americanas. Ademais, o presidente do AIIB chinês vinha se esforçando para obter uma boa avaliação perante tais agências, sobretudo com a adesão de países desenvolvidos em sua administração.

As perspectivas do AIIB receber uma nota alta das *Big Three* (Três Grandes) foram aumentadas pelo fato de que diversos países desenvolvidos se tornaram membros do banco, incluindo todos os principais países industrializados, exceto os EUA e o Japão. O presidente chinês do AIIB, Jin Liqun, trabalhou muito para obter uma boa classificação das Três Grandes (Verma, 2015). Em junho e julho de 2017, ele foi premiado quando o AIIB recebeu as classificações mais altas das Três Grandes. O governo chinês também desenvolveu um relacionamen-

147 Trata-se das agências Moody's, Standard & Poor's e Fitch.

to com as Três Grandes dentro de sua economia doméstica, dando-lhes as boas-vindas para formar *joint ventures* com as agências de classificação de crédito (ACCs) locais como parte de seus esforços para modernizar o sistema financeiro chinês. As ACCs chinesas começaram a surgir depois de meados da década de 1980, quando o governo lançou um mercado de títulos corporativos. Na última década, quatro agências dominaram a indústria na China, três das quais desenvolveram cooperação significativa com as ACCs norte-americanas: China Chengxin (com a Moody's), China Lianhe (com a Fitch) e Shanghai Brilliance (com a Standard & Poor's). (HELLEINER & WANG, 2018, p. 13, *tradução nossa*¹⁴⁸).

Ainda no nível econômico, foram feitas em Goa discussões sobre questões operacionais do NBD, criou-se uma plataforma de discussão entre as Agências de Crédito às Exportações dos BRICS, um Comitê de Cooperação Alfandegária e assinou-se um Memorando de Entendimento para estabelecer uma Plataforma de Pesquisa Agrícola conjunta (RAMOS et al., 2018). Avançou ainda a ideia da criação de um sistema de pagamento unificado do BRICS, discutida pela primeira vez em Ufá, em 2015. Esse sistema seria uma alternativa ao SWIFT, baseado na Bélgica, que centraliza o transporte de informações sobre transações financeiras no meio digital. Na época da anexação da Crimeia, cogitou-se excluir a Rússia do acesso ao SWIFT como forma de pressão financeira, algo que já havia sido feito em

148 Texto em inglês, no original: “The prospects of the AIIB receiving a high rating from the Big Three were boosted by the fact that a large number of developed countries became AIIB members, including all the major industrialized countries except the US and Japan. The Chinese president of the AIIB, Jin Liqun, worked hard to cultivate a good rating from the Big Three (Verma, 2015). In June and July 2017, he was rewarded when the AIIB received the highest ratings from the Big Three. The Chinese government has also developed a relationship with the Big Three within its domestic economy, welcoming them to form joint ventures with local CrRAs as part of its efforts to modernize the Chinese financial system. Chinese CrRAs first began to emerge after the mid-1980s, when the government launched a corporate bond market. In the last decade, four agencies have dominated the industry in China, three of which have developed significant cooperation with US CrRAs: China Chengxin (with Moody's), China Lianhe (with Fitch), and Shanghai Brilliance (with Standard & Poor's)”.

relação ao Irã. Como resposta, a Rússia criou um sistema próprio (o SPFS) e começou a explorar o tema junto ao BRICS (ROBERTS, 2019; HUTTON & WISHART, 2014). Na Cúpula de Goa de 2016, destacou-se ainda a forte participação da sociedade civil, através do *Civil BRICS* e do *People's Forum on BRICS*, com a presença de ONGs internacionais e a realização de atividades envolvendo esportes, juventude, paradiplomacia, fóruns comerciais e de negócios e outros fóruns setoriais (STUENKEL, 2017).

No nível securitário, em Goa avançou a discussão sobre segurança no espaço¹⁴⁹ e, principalmente, sobre cyber-segurança. A Declaração de Goa destacou o potencial de cooperação nessa área através da adoção de regras e normas de “comportamento responsável” dos Estados em relação ao uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), sobretudo no âmbito do Grupo das Nações Unidas de *Experts Governamentais* (*United Nations Group of Governmental Experts* – UNGGE). Houve ainda o estabelecimento de um Grupo de Trabalho próprio dos BRICS para a Cooperação em TICs, com o objetivo de coordenar, complementar e compartilhar estratégias e experiências de políticas de controle das TICs nos âmbitos domésticos. Criou-se também a Parceria Empresarial dos BRICS em Ciência & Tecnologia (*BRICS Science & Technology Enterprise Partnership* – “BRICS-STEP”) com o objetivo de promover inovações com benefícios mútuos entre os países membros (BELLI, 2019).

Destacou-se ademais a intenção do grupo, já expressa em outras ocasiões, de garantir uma governança justa do cyber-espaço, de forma aberta, não-fragmentada e fazendo da internet um ambiente seguro. Sendo assim, defendia-se que todos os Estados deveriam participar igualmente do funcionamento e da construção de regras de governança da *internet* (WANGLAI, 2018; BRICS, 2016). Outro as-

149 Destacou-se a defesa da criação de um plano-quadro de longo prazo de sustentabilidade no espaço a partir do trabalho do Comitê para a Utilização Pacífica do Espaço Exterior (COPUOS) da ONU (RAMOS et al., 2018).

sunto que mereceu atenção do BRICS foi o controle da informação e comunicação e das tecnologias que permitem seu compartilhamento, considerado questão de segurança nacional¹⁵⁰. Em 2013, quando Edward Snowden revelou o esquema de espionagem do governo norte-americano que incluiu o grampeamento do telefone da presidenta brasileira e o acesso a comunicações de funcionários do governo e de empresas estratégicas do Brasil, o grupo passou a discutir o tópico no mesmo ano e, desde então, vem aprofundando a cooperação nesta área¹⁵¹.

150 Sobre essa questão, Luca Belli (2019) ressalta: “The revelations of NSA contractor Edward Snowden have been a particularly dire and palpable wakeup call for BRICS, with the Brazilian President’s personal phone being wiretapped, together with the communications of a wide number of members of the Brazilian government, and Mr Snowden being in exile in Russia since the revelations [...] this calculation drives BRICS countries – and arguably any other country – to prioritize their technological development and national control over information communication infrastructures. Indeed, the increasing interconnection and digitalisation of national economies, government services and virtually any “thing” imposes the necessity to be able to prevent, stop and manage cyberattacks, intrusions, theft, online distribution of harmful information” (BELLI, 2019, p.51-2). Em português, tradução nossa: “As revelações do funcionário da NSA, Edward Snowden, foram um alerta particularmente forte e palpável para os BRICS, com o telefone pessoal da presidente brasileira sendo grampeado, juntamente com as comunicações de um grande número de membros do governo brasileiro, seguido do exílio de Snowden na Rússia [...] este cálculo leva os países do BRICS – e possivelmente qualquer outro país – a priorizar seu desenvolvimento tecnológico e controle nacional sobre as infraestruturas de comunicação e da informação. Na verdade, a crescente interconexão e digitalização das economias nacionais, serviços governamentais e praticamente qualquer ‘coisa’ impõe a necessidade de ser capaz de prevenir, parar e gerenciar ataques cibernéticos, intrusões, roubos e distribuição *online* de informações prejudiciais”.

151 Conforme detalha Gao Wanglai (2018): “The BRICS countries have long been engaged in cybersecurity cooperation. The Snowden incident in 2013 provided an important opportunity to advance cybersecurity cooperation among the BRICS countries, and the cybersecurity issue was listed in the BRICS summit statement the same year for the first time. Subsequent BRICS summit statements have contained more elaborations on the framework of cybersecurity cooperation. So far, the BRICS countries have scored great progress” (p. 129). E acrescenta, ainda, sobre o sentido estratégico da questão: “Joseph Nye has noted that despite the fact that the world powers are unlikely to dominate cyberspace in the way they dominated the oceans or the airspace in the past, the dispersion of power in cyberspace does not mean equality of power.¹⁸ The United States controls the main channels of the global internet, and it is seeking absolute dominance in cyberspace. The “Prism Project” unveiled by former US National Security Agency employee Edward Snowden showed how wide-ranging and deep the United States’ global cyber monitoring can be. Cyberspace governance should not satisfy the strategic appeals of a few countries alone but should represent the interests of different countries and their domestic actors under a multilateral framework. The BRICS countries stress the United Nation’s role in cyberspace governance. They actively participate in the formulation of international rules on behalf of emerging economies and developing countries, with the view of pushing forward global cyberspace governance” (p. 129). Em português, tradução nossa: “Os países do BRICS há muito tempo estão engajados na cooperação em segurança cibernética. O incidente com Snowden em 2013 proporcionou uma oportunidade importante

A declaração final de Goa fez diversas outras menções sobre temas securitários. Ressaltou-se a importância das atividades de *peace-building* e *peace-keeping*, nas quais a Índia possui bastante relevância. Apresentou-se o papel de destaque e a visão dos BRICS sobre a manutenção de paz, baseada em princípios como o respeito ao mandato estabelecido institucionalmente, o respeito à responsabilidade primária dos países afetados pelo conflito, a neutralidade, a imparcialidade, a proteção dos civis e o consentimento do Estado afetado (CONING, 2017; BROSIG, 2019). A ideia de *peace-building* do grupo, segundo Cedric de Coning (2017), seria baseada em uma lógica de médio e longo prazo, com promoção da transformação socioeconômica e não ruptura e troca de governo/regime. O contexto da Cúpula de Goa era marcado pelas recentes intervenções da Rússia na Síria. Sendo assim, mencionou-se o conflito sírio destacando que o grupo BRICS “apoia os esforços para resolver as crises de acordo com a lei internacional e em conformidade com os princípios de independência, integridade territorial e soberania dos países da região”, bem como considera importante na resolução do conflito considerar as aspirações legítimas do povo da Síria, através de diálogo nacional e de um “processo político liderado pela Síria” (BRICS, 2016, s/p). Ou seja, o grupo reafirmou o papel do governo sírio na condução do processo de pacificação nacional. Também se argumentava à época

para o avanço da cooperação em segurança cibernética entre os países do BRICS e a questão da segurança cibernética foi listada na declaração da cúpula do BRICS, no mesmo ano, pela primeira vez. As declarações de cúpula do BRICS subsequentes continham mais componentes sobre a estrutura da cooperação em segurança cibernética. Até o momento, os países do BRICS registraram grande avanço”. E o segundo trecho, em português: “Joseph Nye observou que, apesar do fato de as potências mundiais provavelmente não dominarem o ciberespaço da maneira como dominaram os oceanos ou o espaço aéreo no passado, a dispersão do poder no ciberespaço não significa igualdade de poder. Os Estados Unidos controlam os principais canais da *internet* global, e estão buscando o domínio absoluto no ciberespaço. O “Projeto Prisma” revelado pelo ex-funcionário da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Edward Snowden, mostrou o quão amplo e profundo pode ser o monitoramento cibernético global dos Estados Unidos. A governança do ciberespaço não deve satisfazer aos apelos estratégicos de alguns países apenas, mas deve representar os interesses de diferentes países e seus atores domésticos sob uma estrutura multilateral. Os países do BRICS enfatizam o papel das Nações Unidas na governança do ciberespaço. Eles participam ativamente da formulação de regras internacionais em nome de economias emergentes e países em desenvolvimento, com o objetivo de impulsionar a governança global do ciberespaço”.

que a recente intervenção da Rússia seria legítima em função de se dar em comum acordo com o governo oficial estabelecido no país, que havia solicitado apoio. Desse modo, não se trataria de uma interferência em violação ao direito internacional (BROSIG, 2019). Por fim, estabeleceu-se em Goa a discussão e a cooperação sobre o combate ao financiamento do terrorismo e a sua associação à lavagem de dinheiro, questão importante no contexto de ascensão do Estado Islâmico e de células terroristas na Síria (ABDENUR, 2017).

A variedade de tópicos trabalhados e o aprofundamento da cooperação em questões antigas marcou o ativismo indiano no grupo, dissipando eventuais desconfianças de que o governo Modi¹⁵² não iria valorizar o BRICS enquanto instrumento importante da política externa do país. A Índia enxerga na associação a possibilidade de diluir a crescente aproximação com os EUA e como uma plataforma para desenvolver relações com a China e com a Rússia, de maneira informal e flexível, sem a necessidade de se envolver no nível militar e estratégico com esses dois países (JING & RENWICK, 2020). Trata-se de uma estratégia de diversificação (*hedge*) e de busca por um status privilegiado (*status-seeking*) entre as grandes potências. A Índia ainda considera o BRICS como mecanismo para avançar seu interesse em obter uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, como um foro para articular posições comuns em prol da reforma em diversas instituições internacionais (sobretudo econômicas), como meio para avançar sua agenda própria de terrorismo e como instrumento de cooperação econômica e atração de investimentos (KUMAR, 2018). Esses seriam objetivos instrumentais da participação do país. Dentro do agrupamento, porém, sua atuação

152 Sobre a manutenção do interesse indiano no BRICS com a mudança de governo em 2014, Rajan Kumar (2018, p. 165) destaca: “This approach towards the BRICS persisted when the centre-right coalition, the National Democratic Alliance (NDA), led by Prime Minister Narendra Modi, came to power. In his initial years, Modi energetically engaged with the United States, China, Russia and Japan. India enthusiastically hosted the BRICS summit at Goa in 2016. [...] The representatives of the Ministry of External Affairs (MEA) also confirm this attitude in informal discussions. Hence, one can safely argue that by and large India’s approach towards the BRICS remains consistent”.

se baseia em uma tentativa de contrapor e balancear a crescente influência chinesa e evitar que o arranjo se desequilibre em função disso. Para tanto, a Índia costuma invocar o tradicional discurso de relações horizontais, participação inclusiva e igualdade que marcaram sua política externa, sobretudo na época da Guerra Fria¹⁵³ (VAN NOORT, 2019).

No governo Narendra Modi, essa atuação no sentido de contrapor a China adquiriu destaque especial, fazendo-se presente tanto no sentido econômico quanto no securitário. No nível econômico, conforme já mencionado, houve divergências e disputas com relação ao NBD, à Iniciativa Cinturão e Rota e a respeito da proposta indiana de criar uma agência de classificação de crédito independente. No âmbito securitário, destacou-se a tentativa indiana de instrumentalizar a pauta do terrorismo para se contrapor ao Paquistão, país com o qual nutre rivalidade estratégica e possui conflito territorial e fronteiriço. Aliado da China, o Paquistão se tornou peça-chave na Iniciativa Cinturão e Rota, abrigando o Corredor Econômico China-Paquistão¹⁵⁴, que envolve o financiamento e a construção de uma sé-

153 A Índia possui uma tradição de política externa terceiro-mundista e anticolonialista, foi pilar na criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) como contraponto ao GATT e na concepção da NOEI (Nova Ordem Econômica Internacional) na Guerra Fria. Alguns dos princípios do BRICS são similares aos do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e da Coexistência Pacífica, acordada entre Índia e China nos anos 1950, de modo a balizar relações pacíficas entre si. Como destaca Kumar (2018, p. 170), “some of the ideals of the NAM, such as the respect for sovereignty, territorial integrity, non-interference, equality of nations, sanctity of the UN Charter, non-aggression and peaceful coexistence still resonate in the BRICS” (traduzido em português: “alguns dos ideais do MNA, como o respeito à soberania, a integridade territorial, a não-interferência, a igualdade entre as nações, a primazia da Carta da ONU, a não-agressão e a coexistência pacífica ainda têm ressonância no BRICS”). Entretanto, há algumas diferenças na atuação indiana no BRICS e aquela apresentada no MNA e em outros grandes arranjos da Guerra Fria, como o G-77. Enquanto no MNA a Índia buscava ser equidistante, no BRICS há a ideia de multialinhamento (ou multiengajamento), ou seja, se engajar com todas as grandes potências, sem distinção, extraíndo benefícios dessas relações, porém sem desenvolver vínculos militares com nenhuma delas.

154 Como destacam Gu Jing e Neil Renwick (2020, s/p.), “the \$1 trillion global project that is the Belt and Road Initiative (BRI) remains a substantive issue of divergence between New Delhi and Beijing. At the heart of the issue is China and India’s dispute over the territorial sovereignty of Kashmir and the BRI’s economic corridor (CPEC) through Pakistan-occupied Kashmir (Pok), with its concomitant China-Pakistan internal security agreement for joint patrols issue. The 3,000-km CPEC is aimed at connecting China and Pakistan with rail, road, pipelines, and optical fiber cable networks. The disagreement has seen India refrain from attending the BRI Forum or entering BRI-related pro-

rie de obras de infraestrutura de transporte e energia conectando os dois países e servindo como acesso da China ao Oceano Índico. Esse corredor econômico inclui a construção de infraestrutura em uma região disputada com a Índia, o que ampliou ainda mais as desconfianças e rivalidades triangulares (COOPER & FAROOQ, 2016; KUMAR, 2018). Nova Délhi buscou, por outro lado, explorar os laços diplomáticos com países do Sul da Ásia, o que se fez perceber com o convite aos líderes da Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Multissetorial (BIMSTEC, sigla em inglês), formada por Bangladesh, Tailândia, Butão, Mianmar, Nepal e Sri Lanka, para participar da Cúpula de Goa dos BRICS em 2016 (CONING, 2017). O convite aos países da região para esse encontro fora visto por alguns analistas como uma tentativa de isolar o Paquistão (JING & RENWICK, 2020).

Entretanto, um dos mecanismos principais utilizados pela Índia no BRICS para lidar com a questão paquistanesa e com as rivalidades regionais foi o tratamento da questão do terrorismo durante sua presidência de turno e na organização da cúpula a qual sediou, em 2016. Conforme destaca Abdenur (2017), “terrorismo é de longe o assunto mais saliente na Declaração de Goa: existem ao todo 43 referências ao tópico no texto” (p. 83) e acrescenta ainda que, entre 2015 e 2016, “essas discussões adquiriram um tom de maior urgência e abordaram tópicos específicos, sugerindo que Rússia e Índia têm cumprido um papel de liderança em fazer avançar a agenda securitária do grupo, sobretudo no que tange ao terrorismo” (p. 83). Criou-se um Grupo de Trabalho sobre Contraterrorismo e os membros concordaram em estabelecer um Fórum do BRICS para

ject arrangement”. Na tradução, em português: “o projeto global de US\$ 1 trilhão que é a Iniciativa Cinturão e Rota (ICR) continua sendo uma questão substantiva de divergência entre Nova Délhi e Pequim. No cerne da questão está a disputa entre China e Índia sobre a soberania territorial da Caxemira e o corredor econômico do ICR (CECP) através da Caxemira ocupada pelo Paquistão (Pok), com seu concomitante acordo de segurança interna China-Paquistão para garantir patrulhas conjuntas. O CPEC de 3.000 km visa conectar a China e o Paquistão com redes ferroviárias, rodoviárias, oleodutos e cabos de fibra óptica. O desacordo fez com que a Índia se abstinhasse de participar do Fórum da ICR ou de entrar em acordos sobre projetos relacionados à ICR”.

“progressivamente consolidar a cooperação e as trocas entre as respectivas agências nacionais voltadas a assuntos de segurança” (p. 84). Enquanto a Rússia trabalhava a questão com o interesse de influenciar as discussões do grupo a respeito da Síria, a Índia valeu-se do tema para tentar incluir a condenação a organizações terroristas paquistanesas – ou o que chamava de “grupos terroristas radicados no Paquistão” (*Pakistan- domiciled terrorist groups*).

Mais especificamente, um dos tópicos que gerou controvérsia no âmbito do BRICS fora a proposta indiana de discutir em Goa uma tentativa de sanção do Comitê 1.267 do Conselho de Segurança à Masood Azhar, líder da organização paquistanesa Jiash-e-Mohammed (JeM). A China vinha bloqueando a condenação a Masood no CSNU e julgou apropriado não levar esse tema à Cúpula do BRICS (ANEJA, 2017; KUMAR, 2018). Da mesma forma, no trecho da declaração final da cúpula destinado à questão do terrorismo, a Índia propôs mencionar o Jaish-e-Mohammed e outros grupos operando no Paquistão, o que foi negado e percebido “pela China e por outros membros como algo de interesse político muito particular” (JING & RENWICK, 2020, s/p.). De modo geral, embora Índia e China tivessem convergência em relação a boa parte das questões envolvendo o tópico do terrorismo, como a condenação à Al- Qaeda e ao Estado Islâmico (ISIL, sigla em inglês), divergiam no tema em relação ao Paquistão. Pequim tradicionalmente considera o Estado paquistanês como vítima do terrorismo e como ator interessado em combatê-lo no nível doméstico. Nova Déli, por sua vez, costuma designar o Estado paquistanês como promotor do terrorismo. Em relação a esse aspecto, Moscou posicionou-se em 2016 ao lado dos chineses mostrando-se contrário a associar Estados, etnias e religiões à atividade, bem como a nomear organizações como terroristas (JING & RENWICK, 2020; KUMAR, 2018). Na Cúpula de Xiamen, no ano seguinte, novamente essa questão seria trazida à tona, junto com outras controvérsias envolvendo China e Índia, como será tratado na próxima seção.

4.4. Crise nas relações sino-indianas e os BRICS

O funcionamento e a evolução do arranjo BRICS passaram a ser cada vez mais influenciados pela relação bilateral entre dois de seus principais membros, China e Índia. Ambos mantêm diversos conflitos fronteiriços históricos, alguns deles resgatados de tempos em tempos, como o que envolve a disputada região de Doklam, na tríplice fronteira entre os dois países e o Butão. Entre junho e agosto de 2017, a construção de uma rodovia por parte dos chineses na região ensejou uma escalada militar, uma vez que tropas indianas, a pedido do governo butanês, foram deslocadas para a zona. Como será apresentado com mais detalhes na subseção 4.4.1, a proximidade da cúpula do BRICS, que seria sediada na China, bem como alguns mecanismos diplomáticos do grupo, estimularam Nova Délhi e Pequim a negociar uma retirada gradual de tropas e equipamentos da área disputada. A remoção das forças no local fora anunciada pelo governo chinês em 28 de agosto, cerca de uma semana antes da cúpula, que ocorreria entre 3 e 5 de setembro (XIE, 2019). A eventual ausência do primeiro-ministro indiano Narendra Modi no encontro do BRICS representaria um grande fracasso diplomático para a China, que vinha se esforçando para demonstrar liderança global e intenções pacíficas. Nesse mesmo ano, a posse de Donald Trump nos EUA estimulou a China a explorar o antagonismo com a política externa norte-americana durante o encontro do BRICS, defendendo a globalização e os regimes internacionais e rechaçando o isolacionismo e o protecionismo comercial. Em maio, a China havia sediado o primeiro fórum da Iniciativa Cinturão e Rota, contando com a presença de 29 chefes de Estado e governo e representantes de mais de cem países.

A realização bem-sucedida da Cúpula do BRICS, em setembro, portanto, acrescentaria na projeção externa chinesa e funcionaria como um termômetro da sua capacidade de liderança sobre o resto do grupo. A Cúpula transcorreu normalmente, incluindo um encon-

tro bilateral entre Xi e Modi, mas algumas divergências se fizeram presentes em relação à proposta chinesa do *BRICS Plus* – uma plataforma para agregar outros países em desenvolvimento ao grupo e ampliar a cooperação econômica sul-sul – e em relação às recorrentes tentativas chinesas de associar o BRICS à dinâmica da Iniciativa Cinturão e Rota. Sobre uma eventual expansão do agrupamento, a Índia temia especificamente a adesão do Paquistão ou o uso do mecanismo BRICS como meio para a China projetar sua influência econômica e política sobre países de fora do agrupamento. Um ponto de concordância entre Nova Délhi e Pequim, contudo, fora a menção à condenação de dois grupos terroristas paquistaneses na declaração final de cúpula, algo vetado pela China no ano anterior, mas aceito desta vez. Outros tópicos que avançaram em Xiamen foram a cooperação na área da inovação e tecnologia, a convergência aduaneira e comercial e as tratativas para estimular o uso de moedas locais em transações financeiras.

4.4.1. O papel da Cúpula de Xiamen (2017) na crise fronteiriça

Em junho de 2017, o Butão alegou que os chineses estavam construindo uma rodovia ilegal na região de Doklam, área disputada entre os dois países. Embora não faça parte da reivindicação territorial diretamente, a Índia respondeu aos pedidos de auxílio do governo butanês enviando tropas para o local e dando início ao mais duradouro atrito fronteiriço entre Índia e China desde 1962, quando ambos os países se envolveram em uma guerra direta. Embora seja área contestada por Butão e China, a região de Doklam fica próxima da fronteira indiana e do estratégico Corredor Siliguri, que conecta a porção nordeste à região central do país. De 1644 até a colonização britânica, o Butão, o Nepal e a região de Sikkim eram estados tributários da Dinastia Qing (chinesa), mas passaram ao controle britânico,

que buscava ampliar a presença sobre essa região. De acordo com os chineses, a Índia teria interesse em herdar a autoridade britânica sobre essas áreas (BEENA, 2019, p. 65). Existem controvérsias não resolvidas em torno de um tratado de 1890 feito entre o Vice-Reinado da Índia e o Residente Imperial Associado da China no Tibet. Pequim e Nova Délhi interpretam o documento de maneiras distintas. Em 1949, Butão e Índia assinaram um Tratado de Amizade estabelecendo a paz e a não-interferência nos assuntos internos mútuos. Esse tratado relegava à Índia a coordenação da política externa butanesa relativa à soberania fronteiriça e a outras questões externas e de defesa. Em 2007, ambos assinaram outro tratado incrementando e reforçando aquele assinado em 1949, garantindo maior aproximação e cooperação mútua em assuntos de interesse nacional (BEENA, 2019, p. 64). Dada a relevância da soberania butanesa para a Índia, esta acudiu prontamente quando, em 18 de junho de 2017, o Butão solicitou apoio para barrar a construção da estrada. O Butão alegava que a construção da rodovia seria uma violação do *status quo* na região e dos diversos tratados de fronteira assinados com a China em 1988 e 1998¹⁵⁵ (XIE, 2019; REJ, 2017; AHLAWAT & HUGHES, 2018).

No nível estratégico, diversos elementos estavam em jogo. Em primeiro lugar, a construção da rodovia na região refletia o interesse mais amplo da China em ampliar sua presença em Estados do Sul da Ásia como parte de seu projeto de Cinturão e Rota. A Iniciativa Cinturão e Rota (ICR) inclui a construção de infraestrutura (de diversos tipos), o investimento, a ampliação do comércio como meios para também expandir sua influência política e securitária na Ásia. T.V. Paul (2018) argumenta que a ação chinesa em junho de 2017 seria uma es-

155 Conforme detalha Beena (2019), “apesar de não terem relações diplomáticas, uma série de diálogos ocorreram entre o Butão e a China desde 1984 e foram assinados diversos acordos sobre a zona de fronteira” (p. 61). Acrescenta ainda que “foram feitas 24 tratativas” e “diversos acordos foram firmados em 1988 e 1998 para manter o *status quo* na área disputada”, sendo que ambos “acordaram não usar a força e e utilizar apenas meios pacíficos para as negociações”. Nesse sentido, “de acordo com o Butão, a China violou os acordos de fronteira de 1988 e 1998 ao tentar construir uma rodovia na área de Doklam como parte do One Belt One Road project” (p. 61).

pécie de represália por Índia e Butão se esquivarem de fazer parte da ICR. Ademais, os chineses costumam adotar tradicionalmente as estratégias de *salami-slicing* (fatiar salame), incrementalismo e “paciência estratégica”, que se baseiam em pequenas ações em direção a um objetivo, espaçadas no tempo, muitas vezes imperceptíveis, mas que, somadas, estão associadas a uma alteração no *status quo* em seu favor. Costuma-se associar essas estratégias às ações chinesas no Mar do Sul da China, onde a construção lenta e gradual de ilhas artificiais e o posicionamento de forças ampliam seu controle sobre a região no longo prazo (AHLAWAT & HUGHES, 2018). Nesse sentido, o deslocamento de escavadeiras, de materiais de construção e a construção de uma rodovia seriam mecanismos lentos e aparentemente inofensivos para assegurar a presença em Doklam, segundo interpretavam os indianos e butaneses. Do lado da Índia, por sua vez, estava em jogo o controle sobre o já mencionado Corredor Siliguri e a porção nordeste do país. Ademais, Délhi buscava demonstrar disposição em fazer frente a qualquer mudança na correlação de forças na região – derivada da Iniciativa Cinturão e Rota e de outros projetos chineses – que pudesse ameaçar a soberania indiana e a sua tradicional influência sobre o Sul da Ásia. Para o Butão, embora fosse de seu interesse diminuir a dependência da tutela indiana e, eventualmente, se beneficiar da construção de infraestruturas associadas à ICR, havia a preocupação com a rápida projeção chinesa sobre a região, o que o levou a manter o diálogo bilateral estratégico com a Índia (PAUL, 2018; KALYANARAMAM & RIBEIRO, 2017).

Após a solicitação do Butão, a Índia transferiu tropas para a região em 18 de junho de 2017, motivando uma reação chinesa no mesmo sentido, acompanhada de operações de mobilização de sua mídia estatal e da opinião pública para pressionar o recuo indiano. No final de julho, foi realizado um encontro dos Assessores de Segurança Nacional dos BRICS na China, que foi sucedido por um encontro bilateral entre o assessor indiano e o presidente chinês Xi Jinping

em Pequim. Seguiu-se a esse encontro uma remoção significativa de tropas indianas no início de agosto (XIE, 2019, p. 9). Paralelamente, a diplomacia indiana contactou o governo russo em busca de apoio para a resolução da questão em Doklam, argumentando que a construção da rodovia por parte dos chineses significaria uma alteração do *status quo* na região e ameaçaria a segurança nacional indiana. As relações trilaterais entre os RICs estavam comprometidas desde o início de 2017. A Índia procurou o governo russo em busca de auxílio na sua aspiração de fazer parte do Grupo de Fornecedores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group*), participação não aceita pela China. Em abril, o tradicional encontro entre ministros das relações exteriores dos RICs foi cancelado em função de divergências sobre datas e especulou-se que havia resistência da parte da diplomacia chinesa em razão de a Índia ter hospedado Dalai Lama em Arunashal Pradesh tempos antes (PARASHAR, 2017). De qualquer forma, o governo indiano apostava na influência russa sobre Pequim, não só em relação ao impasse em Doklam, mas também em apoio às demandas indianas na agenda antiterrorismo do BRICS, especificamente na condenação de grupos terroristas paquistaneses.

Paralelamente à redução de tropas indianas no início de agosto e à manutenção de canais diplomáticos de comunicação e negociação, houve uma disputa retórica entre Pequim e Nova Délhi, incluindo ameaças mútuas. Os chineses lembraram a guerra de 1962, da qual saíram vitoriosos e a Índia invocou o encontro do BRICS, que ocorreria no início de setembro, defendendo que a eventual ausência de Narendra Modi ou a mera manutenção do conflito durante o evento seria um fracasso para a presidência chinesa do grupo. Ainda, destacou os danos graves para Xi Jinping ao se envolver em uma eventual guerra com uma potência asiática pouco tempo antes do 19º Congresso do Partido Comunista Chinês, que seria realizado em outubro, quando seria discutida a renovação do mandato do presidente por mais cinco anos. Xi Jinping já vinha sendo pressionado

pela redução do crescimento econômico e pela ofensiva do Governo Trump sobre a China, com a guerra comercial e a ampliação dos acordos em defesa e da mobilização de forças militares sobre países vizinhos, como o Japão e a Coreia do Sul (REJ, 2017; AHLAWAT & HUGHES, 2018). Desse modo, Pequim também teria muito a perder na eventualidade de um conflito e isso estimulou sua disposição ao diálogo e às negociações.

Permeado por disputa retórica, midiática e psicológica, o impasse em Doklam de 2017 é até hoje interpretado de maneiras distintas. Como destaca Xie (2019), cada um dos lados tem uma versão diferente do que ocorreu durante as negociações e as operações de desengajamento de tropas. Ambos buscam destacar suas capacidades ofensivas e dissuasórias e minimizar os recuos. Em geral, descreve-se que houve uma redução do número de tropas da parte da Índia, primeiramente, após o encontro do Assessor de Segurança Nacional indiano com o presidente chinês, às margens de uma reunião com suas contrapartes dos BRICS, no final de julho. Dessa feita, no final de agosto, os chineses também passaram a remover as escavadeiras e materiais que estavam sendo utilizados na construção da rodovia na região disputada do Butão e, em seguida, houve também remoção das tropas, anunciada em 28 de agosto (REJ, 2017). De qualquer maneira, importa destacar o papel dos mecanismos institucionais do BRICS, como a Reunião dos Assessores de Segurança Nacional, que abriu caminho para um encontro entre o lado indiano e chinês para tratar do impasse em Doklam e negociar o desengajamento de forças na região. A própria proximidade da cúpula dos BRICS é apontada por diversos autores como elemento fundamental na disposição chinesa em também recuar. Ainda, durante a cúpula de Xiamen em setembro, chegou a haver um *side-line meeting* entre os líderes dos dois países. Discutiu-se a importância de evitar confronto direto e não deixar as divergências virarem conflitos (XIE, 2019; PAUL, 2018; KUMAR, 2018; JING & RENWICK, 2020; REJ, 2017).

Assim sendo, foi reforçado o papel do BRICS e de seus diversos mecanismos institucionais na facilitação de diálogos e na aproximação entre a diplomacia chinesa e indiana. Da mesma forma, o agrupamento em si passou a ser crescentemente influenciado pelos desdobramentos da relação bilateral, uma vez que o seu funcionamento, suas agendas e suas propostas dependem do aceite e do comprometimento das partes envolvidas. Uma eventual sequência de bloqueios e vetos de Índia e China às propostas um do outro dentro do arranjo dificultaria a sua evolução e institucionalização. Portanto, mais do que a existência de condições sistêmicas e extra-BRICS favoráveis, o bloco depende em grande medida do funcionamento das relações intra-BRICS. E isso se tornou ainda mais presente com o acirramento da rivalidade bilateral entre Pequim e Nova Déli, a partir de 2013, com a posse de Xi Jinping e o anúncio do projeto Cinturão e Rota, somados à posse do nacionalista Narendra Modi, em 2014. A partir de então, uma sequência de atritos entre ambas as partes levou a um pico na escalada militar em Doklam, em meados de 2017. Embora a tensão tenha sido amenizada pouco tempo antes da Cúpula do BRICS, ficou claro à época que o atrito era apenas uma dimensão de uma rivalidade crescente, que viria a se manifestar em diversas arenas.

4.4.2. Proposta chinesa de BRICS Plus e a reação da Índia

Passado o momento de tensão pré-cúpula com a escalada militar na fronteira sino-indiana, o encontro dos BRICS em Xiamen transcorreu normalmente, incluindo um encontro bilateral entre Xi Jinping e Narendra Modi e encontros dos cinco membros com um conjunto de países em desenvolvimento convidados no âmbito da iniciativa BRICS Plus. Desde que assumiu a presidência de turno do BRICS, em janeiro de 2017, a diplomacia chinesa mencionou a ideia

de levar adiante o BRICS Plus, embora não se tenha definido à época o que essa proposta significava em termos concretos (VADELL, 2019; CARVALHO, 2017; ARAPOVA, 2019). O ministro das relações exteriores chinês, Yi Wang, em agosto de 2017, mencionou a ideia nos seguintes termos:

O padrão ‘BRICS Plus’ é abertura, inclusão, cooperação e benefícios mútuos, o que é altamente consistente com o espírito do BRICS. O objetivo do padrão ‘BRICS Plus’ é fortalecer o diálogo e a cooperação entre os países do BRICS e outros países emergentes e em desenvolvimento, promover o estabelecimento de parcerias mais amplas e facilitar o desenvolvimento comum e a prosperidade em uma escala maior. (WANG, 2017, s/p., *tradução nossa*¹⁵⁶).

Posteriormente, ficou mais claro que o BRICS Plus seria uma plataforma para conectar os cinco membros originais com outros países do mundo em desenvolvimento e emergente, agregando mais parceiros à proposta do grupo e promovendo laços econômicos e políticos em prol do desenvolvimento no eixo sul-sul. Não se trataria necessariamente da adesão formal e permanente de novos países ao arranjo (KUMAR, 2018; CARVALHO, 2017). A ideia de BRICS Plus estaria vinculada a um interesse chinês mais amplo de estimular a conexão econômica em um contexto de protecionismo, rechaço à globalização e ao livre-comércio, fomentado pela ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA. Sendo assim, o BRICS Plus seria uma forma de Pequim antagonizar as tendências de isolacionismo e nacionalismo no Norte e como forma de apresentar um contraponto ao unilateralismo norte-americano (LISSOVOLIK, 2017; GORE, 2018).

156 No original, em inglês: “‘BRICS Plus’ pattern is ‘openness, inclusiveness, cooperation and mutual benefits, which is highly consistent with the BRICS spirit. The purpose of the ‘BRICS Plus’ pattern is to strengthen dialogue and cooperation between BRICS countries and other emerging markets and developing countries, promote the establishment of broader partnerships and facilitate common development and prosperity on a larger scale”.

Para tanto, buscava-se estimular as trocas comerciais, a integração econômica regional e inter-regional, fazendo dos BRICS os pivôs em suas regiões, bem como ampliar a conexão da China com outros países em desenvolvimento. Costuma-se mencionar o BRICS Plus, portanto, como mais um dos instrumentos institucionais à disposição da China na busca por maior influência e projeção global, como são os casos da ICR e do AIIB (VADELL, 2019).

Embora tenha se deixado em aberto a ideia do BRICS Plus, como uma forma de permitir que os demais membros também apresentassem fórmulas e sugestões sobre como expandir a influência do grupo sobre países terceiros, vale destacar que a dinâmica de *outreach* já vinha marcando as cúpulas anteriores do BRICS desde 2013, quando a África do Sul convidou um conjunto de países africanos para participar do encontro em Durban. Desde então, as sucessivas cúpulas foram marcadas pela presença de Estados terceiros, de acordo com os interesses do Estado anfitrião. Em Fortaleza (2014), convidou-se países sul-americanos; em Ufá (2015), estiveram presentes países da OCX e da UEE¹⁵⁷; em Goa (2016), fizeram parte da cúpula os países da BIMSTEC¹⁵⁸. Sendo assim, em 2017, a China optou por convidar um conjunto de países, de diferentes regiões, para participar tanto da Cúpula de Xiamen quanto dos diálogos diplomáticos adjacentes à presidência de turno chinesa, entre os quais México, Tailândia, Indonésia, Egito, Quênia, Guiné, Tadjiquistão e Cazaquistão (RAMOS et al., 2018). Mesmo assim, a ideia de BRICS Plus não foi mais explorada ao longo da Cúpula por resistências e desconfianças, sobretudo da parte da Índia e, em menor grau, do Brasil e da África do Sul. No comunicado final de Xiamen, mencionou-se o mecanismo BRICS Plus em dois trechos, destacados abaixo:

157 União Econômica Eurasiática.

158 Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Econômica e Multissetorial

Vamos ativar nossa prática de cooperação para impulsionar o desenvolvimento dos países do BRICS. Promoveremos, *inter alia*, o intercâmbio de boas práticas e experiências sobre o desenvolvimento e facilitaremos as interligações do mercado, bem como a infraestrutura e a integração financeira para alcançar o desenvolvimento compartilhado. Devemos também buscar amplas parcerias com EMDCs¹⁵⁹ e, neste contexto, buscaremos práticas e iniciativas flexíveis e em uma lógica de igualdade para o diálogo e a cooperação com países extra-BRICS, inclusive por meio da plataforma **BRICS Plus**.

Dando continuidade à tradição de *outreach* (expansão) do BRICS desde a Cúpula de Durban, realizaremos um Diálogo de Mercados Emergentes e Países em Desenvolvimento sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a construção de amplas parcerias para o desenvolvimento sob o tema “Fortalecendo a Cooperação Mutuamente para o Desenvolvimento Comum” na promoção da iniciativa **BRICS Plus**. (BRICS, 2017, s/p., **grifos nossos**, *tradução nossa*¹⁶⁰).

Embora presente na declaração final, a iniciativa BRICS Plus suscitou controvérsias e receios ao longo do ano de 2017 e mesmo após a cúpula. Da parte da Índia, temia-se que uma eventual expansão do BRICS pudesse ensejar a participação ou o ingresso de países aliados da China. Especulou-se à época sobre um eventual interesse chinês na participação do Paquistão e de Sri Lanka, ideia que seria

159 Emerging Markets and Developing Countries (EMDCs).

160 Em inglês, no original: “We will energize our practical cooperation to boost development of BRICS countries. We will, *inter alia*, promote exchanges of good practices and experiences on development, and facilitate market inter-linkages as well as infrastructure and financial integration to achieve interconnected development. We shall also strive towards broad partnerships with EMDCs, and in this context, we will pursue equal-footed and flexible practices and initiatives for dialogue and cooperation with non-BRICS countries, including through BRICS Plus cooperation” e “In continuation of BRICS tradition of outreach since the Durban Summit, we will hold a Dialogue of Emerging Market and Developing Countries on the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the building of broad partnerships for development under the theme of “Strengthening Mutually-Beneficial Cooperation for Common Development” in promotion of BRICS Plus cooperation”.

prontamente bloqueada pela Índia (CARVALHO, 2017). A diplomacia indiana acreditava também que o BRICS Plus poderia ser mais uma ferramenta, tal qual a ICR e o AIIB, para expandir a influência chinesa sobre países terceiros através do BRICS (SIDIROPOULOS, 2018; JING & RENWICK, 2020). Da parte do Brasil e da África do Sul, também se temia que o BRICS Plus implicasse na participação ou na adesão de rivais regionais. Argumentava-se ainda que não era o momento de projetar a inclusão de novos países, mas fortalecer as relações entre os cinco membros originais. Como destaca Kumar (2018):

A Índia se opõe à proposta da China da plataforma ‘BRICS Plus’ para expandir a parceria com os países em desenvolvimento (Junya & Wencheng, 2017). Esse modelo visa à integração gradual de mais Estados ao BRICS em várias instâncias. A Índia suspeita que a China está tentando expandir sua presença na região por meio de megaprojetos de conexão terrestre e instrumentalizando suas políticas através do BRICS e da OCX. Na reunião de Xiamen, Nova Délhi rejeitou a proposta chinesa do BRICS Plus. A Índia acredita que qualquer alteração no *status quo* pode sujeitar o grupo aos interesses da China. Na verdade, outros países, como África do Sul e Brasil, também não estão interessados em ampliar a adesão de membros nesta fase. Eles acreditam que a inclusão de outros países dos seus continentes pode diminuir sua influência na região. A China também deseja vincular o BRICS à ICR, mas a Índia manifestou resistências a tal objetivo. (KUMAR, 2018, p. 175, *tradução nossa*¹⁶¹).

161 No texto original, em inglês: “India is opposed to China’s proposal of the ‘BRICS Plus’ model to expand partnership with developing countries (Junya & Wencheng, 2017). This model is aimed at gradual integration of more states in the BRICS in various capacities. India suspects that China is trying to play a bigger role in the region through hyper-connectivity projects on the ground and aligning its politics through the BRICS and the SCO. At the Xiamen meeting, New Delhi rejected the Chinese proposal of the BRICS Plus. India believes that any alteration in the status quo may pitch this organization in favour of China. In fact, other countries, such as South Africa and Brazil, are also not keen on opening up the membership at this stage. They anticipate that the inclusion of other members from the continent may chip away their influence in the region. China also wants to link the BRICS with the BRI, but India has expressed clear reservations about such a plan”.

Apesar de ter suscitado contrariedade, a proposta de BRICS Plus, da forma genérica e aberta com a qual foi apresentada, abriu caminho a uma série de discussões no meio diplomático e acadêmico sobre qual seria o formato mais apropriado para pensar uma eventual expansão do BRICS. Lissovolik (2017) e Arapova (2019) destacam o potencial que existe para fomentar a conexão inter-regional entre os blocos econômicos dos quais cada um dos BRICS faz parte: o MERCOSUL, a SAARC, a SACU, a UEE e a RCEP. Especialmente considerando a tendência a nível comercial em promover tratados inter-regionais e realizar amplas negociações multilaterais, o BRICS poderia ser usado como plataforma para promover a integração econômica entre as diferentes regiões em desenvolvimento. Também é preciso ressaltar que três dos membros do BRICS (Rússia, Brasil e África do Sul) reduziram suas taxas de crescimento significativamente na segunda metade da década de 2010. Sendo assim, a criação de novos mecanismos econômicos internacionais poderia ser uma alternativa para retomar o crescimento (CARVALHO, 2017).

Além do BRICS Plus, a diplomacia chinesa aventou durante sua presidência de turno em 2017 a possibilidade de conexão da ICR com o BRICS, o que fora evitado e bloqueado pela Índia. No NBD, por exemplo, o governo chinês solicitou que se firmasse um Memorando de Entendimento “indicando a intenção de apoiar e participar da ‘One Belt One Road’” (BATISTA JR., 2019, p. 283). Esse documento “não era legalmente vinculante”, apenas declaratório, mas mesmo assim chegou a motivar resistência por parte do presidente indiano, que, entretanto, ao final o acatou, sendo, como destaca o ex-vice-presidente do NBD, Paulo Batista Jr., “a única vez, nos mais de dois anos em que estive no banco, em que alguma decisão foi tomada sem consenso” (p. 283). Por fim, um elemento de convergência entre China e Índia em Xiamen fora a menção de condenação a dois grupos terroristas paquistaneses na declaração final, o Lashkar-e-Taiba e o Jaish-e-Mohammed. No ano anterior, na Cúpula de Goa,

a China havia vetado a inclusão de ambos os grupos. Embora isso tenha sido visto como uma vitória diplomática para a Índia, sobretudo porque repercutiu no Paquistão (motivando uma manifestação formal do governo paquistanês sobre a questão), a posição chinesa é interpretada como parte da preocupação crescente com a ampliação da atividade terrorista na região, especialmente no Afeganistão, preocupação essa compartilhada com Nova Délhi. Tanto China quanto Índia e Rússia enfrentam movimentos separatistas e ameaça de terrorismo em seus territórios: a China na província de Xinjiang, no extremo-oeste do país, a Índia na Caxemira, na fronteira com o Paquistão e a Rússia na Chechênia. Os três, portanto, possuem interesse em evitar a difusão das crises securitárias envolvendo a ação de grupos terroristas no Oriente Médio para seus países.

4.5. Os anos iniciais de operação do Novo Banco de Desenvolvimento

A partir de 2015, a dinâmica política envolvendo a realização de cúpulas de chefes de Estado anuais entre os BRICS e a atuação conjunta do grupo em diversas organizações internacionais passaram a funcionar paralelamente à operação do NBD. Fundado pelos cinco membros do BRICS, o banco teve seu funcionamento influenciado diretamente pela disputa de poder e interesses e pelas negociações entre esses países. Ademais, como se verá, as condições sistêmicas derivadas das relações entre as grandes potências – sobretudo entre as potências ocidentais, a Rússia e a China – tiveram impacto na definição de estratégias e no modo de operação do banco. Cada um dos cinco Estados busca exercer influência na administração interna do NBD e instrumentalizá-lo de acordo com seus interesses globais. Por outro lado, enquanto uma organização internacional formal, com sede, funcionários e recursos próprios, o banco possui mecanismos destinados a garantir um certo insulamento em relação aos interes-

ses políticos particulares dos membros. Nesse sentido, a compreensão da evolução do NBD implica percebê-lo como agente complexo, influenciado por questões domésticas dos países membros, por interesses governamentais, por aspectos administrativos e de gestão e por pressões sistêmicas.

Já no primeiro ano de operação do NBD, em 2016, além da definição de políticas operacionais e financeiras (por exemplo, em recursos humanos e tesouraria), foi feita a emissão de títulos verdes no mercado de capitais chinês, denominados em renminbi e foi aprovado um conjunto de projetos em energia renovável, para cada um dos cinco países. Em 2017, foi aprovada a Estratégia Geral (2017-2021) do banco, delimitando por exemplo as características dos projetos financiados e os critérios para a adesão de novos membros. Embora tenha se iniciado a prospecção de possíveis membros, esse processo fora interrompido ainda em 2017 por divergências entre os governos. Não havia um entendimento comum sobre quais países deveriam fazer parte e quais os critérios para a escolha. Levantou-se ainda o argumento de que seria adequado esperar que o banco se consolidasse, garantindo o controle dos BRICS sobre a instituição, para depois permitir o ingresso de outros países. Da parte da Administração¹⁶², uma das principais preocupações era com a credibilidade da instituição, o que motivou um comportamento de maior cautela nos seus primeiros anos de funcionamento. Especialmente, buscava-se consolidar uma boa imagem e reputação no mercado financeiro, de modo a obter avaliações de crédito positivas. Essa postura suscitou críticas de funcionários e agentes envolvidos que esperavam do NBD um alcance global e uma atuação mais ativa e ambiciosa. Paralelamente à definição de princípios, regras e metas, no primeiro triênio (2016-2018) foi aprovado o financiamento de uma série de projetos,

162 Administração é o termo utilizado para se referir ao presidente e aos quatro vice-presidentes do NBD, “residentes na cidade-sede do banco, em Xangai” e que de fato conduzem “as atividades do banco em todos os aspectos, seguindo um organograma e uma divisão de responsabilidades aprovados pela Diretoria” (BATISTA JR., 2019, p.270).

a maior parte em infraestrutura sustentável, cujos beneficiários foram apenas os cinco países membros. Em 2018, verificou-se um aumento significativo tanto no número de projetos quanto no valor em dólares aprovado.

Cada uma dessas operações do banco refletia, além da lógica administrativa e burocrática que faz parte de toda organização, uma disputa de poder e interesses entre os membros do BRICS, além de influências externas. Nas subseções seguintes, serão considerados esses fatores na análise dos eventos que marcaram os primeiros três anos (2016-2018) do NBD.

4.6. Emissão de títulos e empréstimos em moedas próprias

Um dos principais objetivos destacados pelo NBD no momento da sua criação foi o uso de moedas nacionais dos países membros, tanto na captação de recursos (por via de emissão de títulos) quanto na oferta de financiamento para os tomadores. Ainda, tal objetivo foi apontado por diversos autores como uma das principais inovações institucionais do banco (COOPER, 2017; HUMPHREY, 2020). Além dos recursos aportados pelos governos dos países membros, a emissão de títulos no mercado é um dos mecanismos utilizados por bancos de desenvolvimento para ampliar o capital disponível. Especificamente a oferta de títulos em moedas locais é vantajosa por permitir a aquisição de recursos diretamente na moeda do país ao qual se pretende emitir empréstimos, evitando os riscos associados à flutuação cambial, além de estimular os mercados de capitais nacionais. A oferta de crédito em moedas nacionais, por sua vez, mais do que reduzir os riscos de variação do câmbio, tem o potencial de diminuir os custos efetivos dos empréstimos, sobretudo considerando que o financiamento de infraestrutura ocorre no longo prazo e que os cinco BRICS experimentaram flutuações cambiais significativas nas

últimas décadas (SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2018). No nível geoeconômico, acredita-se que o crescente uso de moedas de países emergentes pode diminuir o monopólio do dólar, tanto nas transações econômicas quanto como moeda de reserva. A título de exemplo, 30% do comércio chinês era feito em renminbi em 2015, enquanto em 2012 esse valor era de 8%. A Rússia em 2018 vendeu 45% dos títulos do tesouro norte-americano e substituiu por reservas em renminbi e em euro¹⁶³ (ROBERTS, 2019).

Assim sendo, um dos principais interessados nesse tipo de operação, no longo prazo, é a China, de modo a internacionalizar o renminbi e diminuir a hegemonia do dólar. Essa é uma questão debatida desde os primeiros encontros do BRICS e foi um dos principais tópicos da Cúpula de Ecaterimburgo, em 2009. Individualmente, Rússia e China diminuíram consideravelmente a quantidade de títulos da dívida norte-americana como parte das reservas. Além disso, ambos acordaram em meados da década de 2010 usar a moeda chinesa em diversas das suas transações comerciais (LUKIN, 2018). O grupo BRICS em si não criou nenhum mecanismo específico para fomentar a diversificação de moedas e reservas, embora tenha sido um tema recorrente e despertado interesse dos países até 2014, quando, através da própria criação do NBD, pretendia-se fomentar empréstimos e captação de recursos em moedas nacionais. Além de estimular o mercado de capitais dos países membros, essa prática poderia ser difundida em outros bancos multilaterais de desenvolvimento e no regime internacional de finanças ao desenvolvimento, uma vez que fora considerada uma alternativa bastante inovadora no sentido de evitar riscos cambiais e custos efetivos para os tomadores (HUMPHREY, 2020; WAISBICH & BORGES, 2020).

163 Em 2015, o renminbi ultrapassou o yene como moeda de troca financeira e, nesse ano, o FMI adicionou o renminbi à sua cesta de moeda de pagamento. Apesar disso, ainda é grande a diferença entre o uso do dólar e do renminbi como moeda de pagamento em transações financeiras globais. Como destaca Cyntia Roberts (2019), “the dollar accounts for about 60 per cent of the total global sovereign reserves and is the preferred currency for payments in approximately 40 per cent of cross-border financial transactions” (p. 11).

A nível prático, a China foi o país que mais se beneficiou de operações em moeda nacional durante os primeiros anos de funcionamento do NBD. Fora feita uma emissão de títulos no mercado chinês, já em julho de 2016 e, até o final de 2017, três dos quatro projetos aprovados para a China foram em moeda local, correspondendo a 77,3% do total comprometido ao país (SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2018, p. 6). Durante as negociações do acordo constitutivo do banco, entre 2012 e 2014, já era discutido o maior potencial do mercado de capitais chinês e do quanto o banco poderia se beneficiar disso para captar recursos. Esse argumento favoreceu a decisão de instalar a sede do NBD em Shangai, um dos principais centros financeiros do mundo (ZHU, 2019). Além da China, a Rússia tradicionalmente destacou a intenção de diminuir a dependência do uso do dólar em transações comerciais e reduzir a quantidade de reservas em títulos do tesouro norte-americano, como já mencionado. Esse interesse ampliou-se no contexto da crise global de 2008 e da criação do BRICS, em meio aos riscos associados à difusão da crise iniciada nos EUA para o resto do mundo. Nessa época, temia-se uma menor capacidade do governo dos EUA em arcar com a remuneração dos seus títulos da dívida pública. Mais recentemente, a crise na Ucrânia e o conjunto de sanções impostas pelos EUA e países europeus à Rússia ampliou o interesse de Moscou em diminuir a dependência da economia ocidental. Da parte da Índia, do Brasil e da África do Sul, o interesse no uso de moedas locais estaria mais associado à dimensão de custos e riscos econômicos em si, uma vez que suas moedas são pouco utilizadas a nível internacional. A redução no uso do dólar tem sido acompanhada muito mais pelo uso da moeda chinesa do que pelo das de outros países emergentes. Para a Índia, rival regional da China, eventualmente não seria interessante uma maior influência monetária global de Pequim. Por outro lado, diminuir a hegemonia econômica dos EUA coadunaria com o objetivo declarado pelo grupo BRICS de fomentar uma ordem multipolar, com menos

concentração de poder e riqueza entre os países (ROBERTS, 2019).

No âmbito do NBD, fora feita uma emissão de títulos verdes (*green bonds*) em renminbi, em julho de 2016, já no primeiro ano de funcionamento do banco, no valor equivalente a 448 milhões de dólares. A captação de recursos em renminbi poderia ser utilizada para fornecer empréstimos diretamente em moeda local para a China ou convertida através de *swaps* cambiais para moedas dos outros países membros. Nessa ocasião, 80% dos *green bonds* foram convertidos para outras moedas (HUMPHREY, 2020). A oferta de títulos no mercado chinês teve uma repercussão positiva à época (WANG, 2019), tendo havido grande interesse por parte dos investidores. O bônus verde foi estabelecido com “maturidade de cinco anos, cupom de 3,07% com avaliação AAA da China Domestic Rating” (ACIOLY, 2019, p. 64). Além de ser um dos principais mecanismos de captação de recursos por parte de um banco, a emissão de títulos em 2016 foi importante porque sinalizou o dinamismo do NBD já no seu primeiro ano de funcionamento. A realização bem-sucedida dessa operação contou com o apoio do governo chinês, sendo que a “avaliação de risco da primeira emissão foi feita por uma empresa doméstica chinesa” (ACIOLY, 2019, p. 64) e os “principais subscritores foram o Banco Popular da China (BPC), o China Construction Bank (CCB), o Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), o China Development Bank (CDB)” (p. 64), entre outros, e o “custodiante a China Central Depositary & Clearing Co.” (p.64). Até o final de 2018, não fora feita mais nenhuma emissão de títulos em moeda local, embora o presidente indiano K. Kamath tenha destacado em 2017 a intenção de ofertar títulos na Índia e na África do Sul. Apenas em 2019, após o primeiro triênio, fora feita mais uma emissão em renminbi e “o NBD registrou oficialmente um programa de títulos com os reguladores na África do Sul (abril de 2019) e na Rússia (novembro de 2019)” (HUMPHREY, 2020, p. 29, *tradução nossa*¹⁶⁴).

164 No original, em inglês: “NDB has officially registered a bond program with regulators in South Africa (April 2019) and Russia (November 2019), which is a positive step”.

Em relação à oferta de empréstimos em moeda local, o NBD aprovou até o final de 2019 o equivalente a 3,6 bilhões de dólares, totalizando 25% de sua carteira aprovada, “a maior parte (US\$ 2,8 bilhões) destinada à China e o restante à África do Sul” (HUMPHREY, 2020, p. 14). Como já mencionado, até 2017, a maior parte (77,3%) dos financiamentos aprovados para a China eram em moedas locais. O forte interesse do país nesse tipo de operação, nos primeiros anos do banco, esteve associado não só às suas vantagens financeiras, em termos de riscos e custos, mas ao objetivo geoeconômico e geopolítico mais amplo de internacionalizar o renminbi¹⁶⁵. Essa internacionalização da moeda chinesa depende, por sua vez, da disseminação do seu uso em transações financeiras e comerciais pelos países, de forma gradativa. Vale destacar que a oferta de crédito em moedas locais não fora uma novidade do NBD, já que outros bancos multilaterais de desenvolvimento adotavam a prática, porém em um grau muito reduzido. A diferença do NBD seria utilizar esse mecanismo de maneira extensiva, fazendo deste um dos elementos centrais do seu funcionamento (WANG, 2019; COOPER., 2017; BATISTA JR., 2019; SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2018). Apesar dessa alegada intenção, uma das críticas feitas ao banco é de que o uso de moedas locais foi pouco explorado no seu primeiro triênio de funcionamento (BATISTA JR., 2019). De qualquer forma, o interesse em adotar a prática, reforçada na Estratégia Geral da instituição e ampliada a partir de 2017, indica a intenção de longo prazo de diversificar o uso de moedas a nível internacional, reduzindo o monopólio do dólar e da hegemonia econômica norte-americana. Como já mencionado, sendo a prática gradativamente adotada e bem-sucedida, pode ser melhor aceita e disseminada em outras instituições. Por fim, considerando a ampliação da disputa comercial e financeira de China e Rússia com

165 Sobre o potencial de uso do renminbi enquanto moeda internacional, ver: EICHENGREEN, Barry. The Renminbi goes global: the meaning of China's money, *Foreign Affairs*, Mar./Apr. 2017. Ver ainda: EICHENGREEN, B. *The renminbi as an international currency*. United States: Berkley, Jan. 2010.

o Ocidente nos últimos anos da década de 2010, essas questões possuem relevância estratégica, uma vez que o grau de dependência e interdependência econômica entre as grandes potências tem influência nas suas dinâmicas de poder.

4.7. Adesão de novos membros e destino dos financiamentos

Um dos principais debates e disputas por parte dos BRICS no Novo Banco de Desenvolvimento diz respeito à adesão de novos países enquanto sócios (emprestadores) e enquanto tomadores de financiamento. Nos bancos multilaterais de desenvolvimento, nem todo doador é beneficiário direto, assim como um país receptor pode não ser sócio direto. Portanto, desde a fase de negociações para o estabelecimento do NBD, discutia-se a possibilidade de expandir o número de membros emprestadores e tomadores para além dos cinco fundadores iniciais. Esse aspecto envolvia interesses diversos, como a decisão sobre quais países membros seriam aceitos, os efeitos dessas adesões na administração, direção e delimitação de regras do banco e a distribuição de recursos aportados entre os membros. Ademais, esse tópico envolvia considerações geopolíticas, econômicas, técnicas e administrativas. Especificamente no nível geopolítico, o ingresso de alguns países poderia não ser bem aceito por parte dos membros, em função de rivalidades securitárias, políticas e econômicas.

Como já mencionado no Capítulo 3, a política definida no Acordo de Fortaleza (2014) estabeleceu que o NBD é aberto a todos os membros das Nações Unidas, embora pelo menos 55% do capital e do poder de voto deva ser destinado aos cinco BRICS em conjunto. Não mais do que 20% de participação é permitida aos países de alta renda, sendo que cada país individualmente não pode ter mais do que 7% do poder de voto (BRICS, 2014). Os beneficiá-

rios dos financiamentos, por sua vez, só podem ser países em desenvolvimento (BRICS, 2014), embora nos primeiros anos do NBD tenham sido aprovados empréstimos apenas para os cinco fundadores. Para financiar projetos de um país não-sócio, deve ser demonstrado “interesse material” para um dos membros e deve haver aprovação com maioria especial no Conselho de Governadores (HUMPHREY, 2020, p. 10). Quando aprovado o Acordo Constitutivo do NBD, em 2014, esperava-se que nos primeiros anos de operação do banco fosse definida uma política específica sobre adesão de membros, delimitando critérios e condições e possibilitando a ampliação da instituição.

A adesão de novos membros como sócios possui tanto benefícios quanto desvantagens e riscos. Entre os benefícios, costuma-se destacar a possibilidade do NBD ter maior alcance global e visibilidade, bem como maior influência sobre os países em desenvolvimento. Ademais, a diversificação geográfica e o ingresso de países com melhores notas perante as agências de classificação de risco poderiam melhorar a credibilidade e a avaliação do banco. A ampliação de membros também poderia alavancar o capital disponível, aumentando o número de empréstimos e operações (WANG, 2019; ZHU, 2019). Invocando estes argumentos, Brasil e China desde o princípio apoiaram a adesão de novos países. Da parte da China, especificamente, havia o interesse em tornar o NBD uma instituição com presença global, projetando a China e o grupo BRICS para o mundo em desenvolvimento. Ainda, os seus recursos poderiam ser utilizados para financiar diversos projetos vinculados à Iniciativa Cinturão e Rota, uma vez que o banco tem como objetivo principal fomentar a construção de infraestrutura e a evolução da ICR depende de recursos em larga escala. Embora tenha havido tentativas de associar o NBD à ICR, no nível prático isso não fora feito até o momento, em grande medida pela resistência da Índia, que não só faz parte do Conselho de Governadores, mas também indicou o primeiro presidente do banco. Para o Brasil, o financiamen-

to de infraestrutura em países da América do Sul poderia beneficiar empresas de construção nacionais e fomentar a integração regional (BATISTA JR., 2019; HUMPHREY, 2020).

Em relação às possíveis desvantagens e riscos do ingresso de novos membros, argumentava-se que, caso uma ampliação fosse feita nos anos iniciais, poderia significar a influência de países de fora dos BRICS na definição de estratégias, normas, regras e políticas operacionais e financeiras do banco. A Índia, sobretudo, defendia que os BRICS deveriam garantir o controle sobre a administração do NBD em um primeiro momento para poder consolidar suas políticas sem a influência de interesses externos ao grupo (COOPER & FAROOQ, 2017; COOPER, 2017; ZHU, 2019). Outro ponto sensível seria o ingresso de países aos quais alguns membros se opõem, tanto por controvérsias e rivalidades políticas quanto econômicas. Por exemplo, no caso da Índia, temia-se a adesão do Paquistão e, no caso da Rússia, de países ocidentais que lhe têm imposto sanções financeiras de diversos tipos desde 2014 (WAISBICH & BORGES, 2020). Os representantes russos no NBD chegaram a invocar como argumento o que vinha ocorrendo no AIB, em que, com o ingresso e a atuação em bloco de diversos países europeus, surgiram objeções ao banco realizar operações com a Rússia. Sobre esse tópico, a África do Sul tendia à neutralidade (BATISTA JR., 2019).

Em relação à definição dos países tomadores de recursos, havia divergência entre beneficiar apenas os cinco fundadores, ao menos em um primeiro momento, ou agregar outros países em desenvolvimento à condição de mutuários. Em favor da primeira opção, argumentava-se que seria mais coerente utilizar os recursos aportados para promover o desenvolvimento dos próprios países membros. A Índia, em particular, ao se negar a fazer parte da ICR, poderia compensar isso buscando recursos de outras fontes. Além disso, há grande carência de infraestrutura¹⁶⁶ a nível doméstico no

166 A título de exemplo, estima-se que cerca de 300 milhões de pessoas na Índia não têm acesso a

país e esse é um dos principais desafios para a manutenção das suas altas taxas de crescimento econômico (HUMPHREY, 2020; ZHU, 2019; ACIOLY, 2019). Da parte da Rússia, em função das sanções aplicadas por países ocidentais após 2014, o país experimentou dificuldades no acesso a recursos, o que o levou a procurar alternativas. Além das restrições financeiras individuais por parte dos EUA e de mais de quarenta países, a Rússia foi impedida de pedir empréstimos no Banco Mundial e no Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, banco do qual era a principal cliente (BATISTA JR., 2019). Por outro lado, Brasil e China posicionavam-se a favor da expansão do número de países beneficiários do banco, argumentando que isso poderia ampliar a sua presença no mundo em desenvolvimento e a própria influência dos países BRICS e do BRICS enquanto grupo a nível global. Isso reforçaria o objetivo inicialmente aventado de tornar o NBD uma instituição importante no âmbito geopolítico e geoeconômico, difundir novas práticas e princípios nos regimes de finanças e desenvolvimento (WAISBICH & BORGES, 2020; ABDENUR & FOLLY, 2015) e diminuir a dependência dos países em desenvolvimento dos recursos de instituições controladas por países ocidentais, como o Banco Mundial e o FMI (COOPER, 2017). Embora exista a possibilidade de expansão dos países mutuários ser instrumentalizada pela China para promover o projeto particular da ICR, até o momento há poucas evidências de que o NBD esteja sendo utilizado nesse sentido, como demonstra Humphrey (2020):

Os padrões de empréstimos iniciais não indicam que a China está utilizando o NDB como parte da ICR. China e Índia são de longe os maiores tomadores de empréstimos do NDB até o final de 2019, respondendo por 56% do total de aprovações de empréstimos. A China é, obviamente, o financiador, e não o destinatário, dos investimentos da ICR, e a Índia se opõe aber-

eletricidade (RANA, 2019).

tamente à ICR. O Brasil não é um país-alvo da ICR, enquanto a Rússia e a África do Sul receberam apenas 18% e 16% (respectivamente) das aprovações de empréstimos do NDB até o momento. Desse total, apenas três projetos aprovados – um porto de contêineres (US\$ 200 milhões) e um projeto rodoviário (US\$ 480 milhões) na África do Sul e um projeto rodoviário na região central da Rússia (US\$ 68,8 milhões, que já foi cancelado) poderiam ser considerados de forma realista parte da ICR – um total de apenas 5% das aprovações do NDB até agora. (HUMPHREY, 2020, p. 10, *tradução nossa*¹⁶⁷).

A nível prático, a direção do NBD foi autorizada a prospectar novos membros e iniciar diálogos com países interessados em julho de 2016 e, já em abril de 2017, foi aprovado no Conselho de Governadores um documento estabelecendo critérios e condições de adesão. Estipulou-se como meta até o fim de 2017 “a preparação de uma lista de países a serem convidados para admissão ao banco”, sendo que essa lista deveria “ser submetida à aprovação do conselho” (ACIOLY, 2019, p. 50). Embora aprovado o documento, o processo de prospecção foi paralisado no final de 2017, por questões políticas – sobretudo a já mencionada resistência russa e indiana à ampliação de membros – e por mudanças administrativas, com a demissão do vice-presidente brasileiro, que vinha na função (DASGUPTA, 2017; ZHU, 2019; MOREIRA, 2018; 2017; WAISBICH & BORGES, 2020; BATISTA JR., 2019).

De qualquer forma, estabeleceu-se na Estratégia Geral do banco a intenção de torná-lo uma instituição de alcance global, com o ingresso de novos membros baseado no princípio da diver-

167 No original, em inglês: “Early lending patterns do not indicate that China is utilizing NDB as part of its BRI strategy. China and India are by far the largest borrowers from NDB through end-2019, accounting for 56% of total loan approvals. China is of course the funder, not recipient, of BRI investments, and India has vocally opposed BRI. Brazil is not a BRI target country while Russia and South Africa have only received 18% and 16% (respectively) of NDB loan approvals to date each. Of that, only three approved projects—a container port (US\$200 million) and a road project (US\$480 million) in South Africa and a road project in central Russia (US\$68.8 million, which has since been cancelled) could realistically be considered part of BRI*—a total of only 5% of NDB approvals thus far”.

cidade geográfica e no “equilíbrio de participação entre países de renda alta, média e baixa” (NBD, 2017). Até o final de 2019, nenhum país aderiu como sócio ou como mutuário além dos cinco fundadores.

Desse modo, uma das principais críticas feitas ao NBD, também apontada pela literatura sobre o tema como um dos seus “desafios”, foi o limitado alcance e visibilidade que obteve nos primeiros cinco anos de operação. Destaca-se que houve pouco esforço em termos de relações públicas e de divulgação (BATISTA JR., 2019) e, sobretudo, que o bloqueio à entrada de novos membros o tornou uma espécie de clube fechado. Em termos financeiros, como destaca Wang (2019), o NBD estava funcionando mais como uma “cooperativa de crédito”, que recebe e empresta recursos para seus próprios sócios, o que limita a sua projeção a nível global. Além disso, como já mencionado, a paralisia na expansão de membros e a insistência no princípio da igualdade de participação restringiram o seu aporte de capital e o seu alcance material. Em grande parte, essas limitações aconteceram por disputas de poder e interesse entre Índia e China. Além de fazer parte do Conselho de Governadores, a Índia indicou o primeiro presidente do NBD, o que lhe garantiu um controle significativo sobre a instituição. Porém, o governo indiano vinha vetando a expansão do banco nos seus anos iniciais, temendo que isso significasse um maior poder da China sobre ele. Além da rivalidade sino-indiana, a questão do ingresso de novos membros fora influenciada por um conjunto de outros fatores. Destacaram-se, em suma, não só dinâmicas geopolíticas, como a crise nas relações da Rússia com o Ocidente, mas também questões organizacionais e administrativas do próprio banco e considerações sobre vantagens econômicas por parte dos sócios.

4.8. Projetos aprovados e assimetria na participação dos membros

A análise, negociação e aprovação de projetos são algumas das principais funções de um banco multilateral de desenvolvimento. Para tanto, no primeiro triênio de operação do NBD, foi necessário definir os tipos de projetos a serem financiados, além dos critérios e condições para o aceite das propostas e o conceito de sustentabilidade do banco. Outro elemento importante foi especificar os termos da relação do NBD com os tomadores de empréstimos (em grande parte governos), uma vez que cada país possui legislações ambientais e sociais próprias. Já no seu primeiro ano de funcionamento, em 2016, foi aprovado o financiamento a sete projetos, nos cinco países fundadores, no valor total de 1,7 bilhão de dólares. Até o final de 2018, foram aprovados ao todo trinta projetos contabilizando 8,1 bilhões de dólares. Embora a quantidade de projetos aprovados e seus valores tenha aumentado ao longo do primeiro triênio do banco, houve uma assimetria significativa na absorção de recursos entre os membros. Em grande medida, essa situação foi reflexo das diferenças na capacidade material e no desempenho econômico dos BRICS. Ademais, mudanças políticas e institucionais em alguns países membros reduziram o interesse e o engajamento das suas representações junto ao NBD. A distribuição de recursos variou não só em termos geográficos, mas também por ano, setor, tipo de cliente e moeda utilizada.

Como já mencionado no Capítulo 3, embora o Acordo de Fortaleza (2014) tenha estabelecido a ênfase no financiamento de projetos de infraestrutura sustentável, o conceito não era bem delimitado e não foram definidas metas setoriais. Assim sendo, entre 2016 e abril de 2017, foi elaborada a Estratégia Geral 2017-2021, que foi aprovada no Conselho de Governadores para preencher algumas dessas lacunas. Definiu-se que dois terços dos recursos alocados de-

veriam ser destinados à infraestrutura sustentável e o terço restante para infraestruturas tradicionais e outros projetos de desenvolvimento sustentável (NBD, 2017). Enquanto “infraestrutura” englobaria transporte, energia, urbanização, saneamento e uso da água, por “infraestrutura sustentável” o banco entendia aquela que “incorpora critérios econômicos, ambientais e sociais tanto na formulação (“design”) quanto na sua implementação” (NBD, 2017, p.7, *tradução nossa*¹⁶⁸). Ou seja, a preocupação com a sustentabilidade deveria estar presente em todas as etapas do projeto – inclusive na formulação e gestão – e não apenas na construção da infraestrutura em si. Além disso, o documento ressaltava que “o conceito de infraestrutura sustentável vai além de cálculos econômicos diretos e de curto prazo, incorporando uma avaliação mais ampla e de longo prazo dos impactos econômicos, ambientais e sociais” (p. 12, *tradução nossa*¹⁶⁹). Para muitos autores, o conceito de sustentabilidade do banco era genérico e pouco delimitado. Também não foram definidos até o primeiro triênio critérios para avaliar os impactos ambientais e sociais dos projetos (HUMPHREY, 2020; VAZQUEZ et al., 2017; WAISBICH & BORGES, 2020). Em boa medida, tal lacuna poderia estar vinculada ao fato de o banco operar de acordo com os sistemas políticos, legislações e salvaguardas locais, o que requeria flexibilidade e margem de manobra na definição dos critérios de sustentabilidade.

O uso dos sistemas nacionais e a não-interferência nos assuntos políticos internos dos países tomadores fora justamente uma das principais inovações destacadas pelo próprio banco e por grande parte da literatura sobre o tema (COOPER, 2017; WANG, 2019; RANA, 2019; SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2018). Embora outros bancos multilaterais já operassem em linha com as legislações e

168 Em inglês: “infrastructure projects that incorporate economic, environmental and social criteria in their design and implementation”.

169 Em inglês: “the concept of sustainable infrastructure moves beyond short-term, direct economic calculations to a longer-term and broader assessment of economic, environmental and social impacts”.

salvaguardas dos países receptores, o NBD pretendia fazer disso um princípio geral de seu funcionamento. Algumas instituições financeiras tradicionais, como o Banco Mundial, têm sido criticadas nas últimas décadas, principalmente por países em desenvolvimento, por estabelecerem condicionalidades políticas e econômicas aos empréstimos. Historicamente controladas por países ricos e desenvolvidos, essas organizações costumam definir *a priori* os seus conceitos e critérios de sustentabilidade, muitas vezes desrespeitando as particularidades locais e comprometendo a soberania nacional dos beneficiários. Essa é uma questão relevante pois envolve a imposição de políticas, normas e práticas de um conjunto de países para outros em função do seu maior poder financeiro e político dentro das instituições. O exemplo mais clássico dessa dinâmica foi o uso do FMI e do Banco Mundial, por parte dos EUA, para difundir as políticas do Consenso de Washington na década de 1990 (RANA, 2019; ZHU, 2019; WAISBICH & BORGES, 2020; NARLIKAR & KUMAR, 2012).

Desse modo, o NBD definiu que “a soberania nacional é de suma importância em suas interações com os países membros” (NBD, 2017, p. 11, *tradução nossa*¹⁷⁰) e que “em vez de começar com um conjunto de padrões definidos externamente, o NBD tomará os sistemas nacionais como ponto de partida e verá onde as deficiências precisam ser sanadas para atender aos requisitos do banco” (p. 16, *tradução nossa*¹⁷¹). Ou seja, o NBD iria utilizar *a priori* os sistemas nacionais (legislações, regulações, procedimentos e salvaguardas ambientais e sociais) e, quando fosse necessário, de modo a preencher lacunas ou cumprir especificidades do banco, seriam estabelecidos critérios adicionais. Entre as vantagens de adotar esse modelo destacam-se a maior autonomia dos países na agenda de desenvol-

170 Em inglês: “National sovereignty is of paramount importance [...] in its interactions with member countries”.

171 Em inglês: “instead of starting from externally-designed set of standards, NDB will take a country’s systems as the starting point, and see where weaknesses may need to be addressed to meet the Bank’s requirements”.

vimento nacional, o aumento do engajamento das instituições locais nos projetos e a redução de custos e obstáculos burocráticos envolvidos tradicionalmente na adaptação de padrões locais aos padrões internacionais. Por outro lado, esse modelo possui alguns riscos, uma vez que as leis e as regulações domésticas podem ser fracas, resultando em impactos sociais e ambientais, com efeitos adversos para a reputação do financiador e eventualmente suscitando cancelamentos e atrasos (HUMPHREY, 2020; SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2018). De qualquer maneira, a nível político, não houve discordância entre os países membros a respeito de priorizar os sistemas políticos nacionais na avaliação e aprovação dos projetos. Os BRICS estavam entre os principais críticos do Banco Mundial, nos anos anteriores, pela prática de interferência e monitoramento nas questões domésticas. Índia e China, que frequentemente divergem no NBD, chegaram a um consenso já na fase de negociação sobre esse tópico, mesmo que invocando interesses distintos: “para a Índia, o uso de sistemas nacionais poderia promover a autonomia dos países receptores nas suas agendas de desenvolvimento, enquanto para a China o uso dos sistemas nacionais poderia melhorar a influência e a popularidade do NBD no mundo em desenvolvimento” (ZHU, 2019, p. 135, *tradução nossa*¹⁷²).

Paralelamente à definição de termos, critérios e metas por parte da gestão do NBD, houve a aprovação de um conjunto de trinta projetos no primeiro triênio, totalizando 8,1 bilhões de dólares. Já em 2016, foram aprovados sete projetos, nos cinco países membros (sendo dois na China e dois na Índia), no valor total de 1,7 bilhão de dólares. Em 2017, foram 6 projetos, no valor de 1,8 bilhão de dólares e, em 2018, 17 projetos no valor de 4,7 bilhões de dólares (NBD, 2019). Esse aumento expressivo no ano de 2018 refletiu o interesse

172 No original, em inglês: “For India, use of country systems can improve the borrowing countries’ development autonomy, while for China, use of country systems can improve the NDB’s influence and popularity in the developing world. Thus, both India and China achieved consensus on the use of country systems during the negotiation process”.

acordado entre os membros de priorizar a formulação de políticas e metas antes de ampliar as operações do banco. Principalmente, os países membros esperavam nos primeiros anos selecionar e avaliar as propostas com cautela, evitando financiar projetos polêmicos e com riscos ambientais (PEREIRA & MILAN, 2018). Em termos de distribuição geográfica, se em 2016 aprovou-se projetos em todos os cinco países membros, em 2017 o Brasil e a África do Sul não tiveram nenhum projeto aprovado. Em 2018, dos 17 financiamentos aceitos, três eram para o Brasil e dois para a África do Sul. Entretanto, em valor monetário essa assimetria ficava ainda mais destacada, uma vez que, no primeiro triênio, cada um desses dois países contabilizava apenas 8% dos recursos aprovados. China e Índia correspondiam a 34% e 32% dos valores totais e a Rússia 18% (NBD, 2019). Existem diversas explicações para essa assimetria entre os membros na absorção de financiamento. Uma delas, de caráter econômico, destaca que a demanda por crédito e a capacidade material são tradicionalmente muito desiguais entre os cinco BRICS e isso fora acentuado pelas crises econômicas experimentadas pela África do Sul e pelo Brasil¹⁷³, desde 2015 (ACIOLY, 2019). Uma segunda explicação, de teor político, enfatiza as crises institucionais e sociais que ocorreram nestes dois países: no Brasil, protestos em massa, denúncias de corrupção e o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, culminaram na troca de governo e em uma ruptura na condução da

173 Como acrescenta Vazquez (2020, p. 184-185), “political and operational factors help explain the relatively low amount of funds that Brazil receives from the NDB. For many years Brazil has underplayed its participation in the bank. Brazil and Russia are the only BRICS countries that have never sent their ministers of Finance to NDB annual meetings. Unlike Russia, the first country to integrate its paid-in shares ahead of schedule, Brazil has recurrently delayed the payment of its contribution. The number of Brazilian nationals among the bank’s staff has also been consistently low compared to the other four members”. Em português, tradução nossa: “fatores políticos e operacionais ajudam a explicar a quantidade relativamente baixa de recursos que o Brasil recebe do NDB. Por muitos anos, o Brasil subestimou sua participação no banco. Brasil e Rússia são os únicos países do BRICS que nunca enviaram seus ministros da Fazenda às reuniões anuais do NDB. Ao contrário da Rússia, o primeiro país a integralizar suas ações junto ao banco, antes do previsto, o Brasil tem atrasado recorrentemente o pagamento de sua contribuição. O número de brasileiros entre os funcionários do banco também tem sido consistentemente baixo em comparação com os outros quatro membros”.

política externa e na representação junto ao NBD; já na África do Sul, embora a renúncia de Jacob Zuma tenha ocorrido apenas em fevereiro de 2018, nos anos anteriores o país já vinha experimentando instabilidades políticas em meio a denúncias de corrupção contra o próprio presidente e disputas dentro do Partido do Congresso Nacional Africano. Isso teria, por sua vez, impactado na sua atuação junto ao banco, com a substituição de quadros e mudança nas diretrizes de participação (KORNEGAY & NAIDU 2019; FREDDY et al., 2019; BATISTA JR., 2019; VASCONCELOS, 2020).

No que se refere à distribuição por setores, no primeiro triênio, 29% dos recursos foram alocados a projetos de transporte, 26% para energia, 22% para “água, esgotamento sanitário e proteção contra enchentes”, 15% para infraestrutura social e urbana e 8% para produção limpa (NBD, 2019). Para a Índia, grande parte dos recursos fora destinado à construção de estradas e pontes em áreas rurais, projetos de energia renovável (solar e eólica), tratamento de água e infraestrutura sanitária. A carteira de projetos da China era igualmente diversificada, incluindo reformas em aeroportos, construção de rodovias, ferrovias, gasodutos e complexos de energia eólica e solar, apenas para citar alguns exemplos. Até o final de 2019, 51,2% dos recursos aprovados pelo NBD eram destinados a infraestrutura sustentável (HUMPHREY, 2020), um pouco abaixo da meta de destinar dois terços dos recursos a esse setor, estabelecida na Estratégia Geral 2017-2021.

Em relação aos tipos de clientes do banco, a maior parte são os governos dos próprios países membros, fornecendo, portanto, garantia soberana, além de empresas estatais, bancos de desenvolvimento nacionais, governos locais e o setor privado. Sobre o uso de moedas nacionais nas transações, até o final de 2018 apenas a China se beneficiou desse tipo de operação. Em 2016, foram aprovados dois projetos no valor total de 2,5 bilhões de renminbis (380 milhões de dólares, aproximadamente), em 2017, um projeto de 2 bilhões de

renminbis (cerca de 300 milhões de dólares) e, em 2018, dois projetos que somavam 6,2 bilhões de renminbis (em torno de 900 milhões de dólares) (NBD, 2019). Como destacado na seção 4.5.1, além de considerações de custo e risco econômico, o maior interesse da China no uso de sua moeda nacional estaria vinculado ao objetivo geopolítico mais amplo de internacionalizar o renminbi e diminuir a hegemonia do dólar no sistema monetário global (ROBERTS; 2019; EICHENGREEN, 2017). Por fim, vale destacar o reduzido número de desembolsos feito pelo NBD no seu primeiro triênio. A aprovação de projetos no Conselho de Governadores não significa a imediata disponibilização dos recursos aos tomadores: após a aprovação, é necessário negociar e assinar o contrato e realizar a alocação assim que as condições contratuais estejam cumpridas. Dos 8,1 bilhões de dólares aprovados pelo NBD até o final de 2018, apenas 630 milhões de dólares (8% do total) foram efetivamente desembolsados (HUMPHREY, 2020; BATISTA JR., 2019).

Assim, nos primeiros três anos de operação do NBD, destacou-se em geral o ritmo lento na aprovação de projetos e recursos; por isso, apenas foram contabilizados valores expressivos no ano de 2018. Ainda, como já mencionado, uma reduzida proporção dos financiamentos aceitos fora de fato desembolsada. Em relação ao objetivo de promover o uso de moedas nacionais, não houve evolução significativa, como visto, pois apenas a China se beneficiou desse tipo de operação, com cinco dos trinta projetos do primeiro triênio a serem efetivados em renminbi (NBD, 2019). O banco também fora criticado por não definir claramente o conceito e os critérios de sustentabilidade e pela pouca transparência e *accountability* (WANG, 2019; VAZQUEZ et al., 2017). Tais limitações reforçaram o argumento de que a implementação do NBD foi inexpressiva em relação ao que era esperado e projetado pelos países membros quando da sua fundação, em 2014 (BATISTA JR., 2019). Na época, discutia-se inclusive o seu potencial de representar uma alternativa ou um de-

safio ao Banco Mundial, pela inovação na governança, nos valores e nas políticas financeiras e operacionais (STIGLITZ, 2014; WEISBROT, 2014). Algumas inovações foram efetivadas, como priorizar projetos sustentáveis e utilizar os sistemas nacionais dos países receptores (COOPER, 2017; SUCHODOLSKI & DEMEULEMEESTER, 2018). Porém, o banco não adquiriu destaque material, pois foram feitas poucas operações de captação de recursos nos mercados de capitais e, principalmente, porque não foram aceitos novos membros além dos cinco países fundadores iniciais, em função das resistências da Índia e da Rússia (ZHU, 2019).

Como já destacado, o ritmo lento de avanço do banco era justificado institucionalmente pela necessidade de, em um primeiro momento, definir estratégias, políticas e metas, além de adotar cautela na escolha dos projetos a serem financiados, evitando riscos ambientais e sociais e priorizando a credibilidade financeira, em meio à necessidade de obter avaliações positivas perante as agências de classificação de crédito (PEREIRA & MILAN, 2018). Apenas em agosto de 2018, o NBD recebeu classificações de crédito AA+ da S&P Global Ratings (S&P) e da Fitch Ratings¹⁷⁴. Além disso, como destacado na seção 4.5.2, a presidência indiana defendia o controle dos BRICS sobre o NBD nos anos iniciais, para assegurar que suas políticas fossem definidas sem influências exógenas e, principalmente, para evitar que uma eventual abertura de capital refletisse em um controle desproporcional por parte de alguns países sobre a governança do banco – principalmente da China (DASGUPTA, 2017; RANA, 2019; ZHU, 2019; MOREIRA, 2018; 2017; WAISBICH & BORGES, 2020). Em suma, disputas de interesse entre os membros, diferenças na representação dos governos junto à instituição, questões administrativas e de gestão e elementos geopolíticos exógenos ao banco tiveram impacto no seu funcionamento nos anos iniciais. O principal elemento que influenciou o formato e o ritmo do NBD, entretanto, foram as relações entre os governos, uma vez

174 A título de comparação, essa nota foi menor do que o triplo A (AAA) recebido pelo AIIB.

que são eles que controlam politicamente a instituição, embora com poderes distintos dentro dela. A nível sistêmico, não houve pressões e resistências das potências ocidentais à criação e ao funcionamento do NBD, o que reforçava a importância da acomodação de interesses entre os próprios BRICS na evolução do banco.

4.9. Desengajamentos, atritos e crises (2018-2020)

Nos últimos anos, a dinâmica do grupo BRICS foi marcada por um reduzido grau de engajamento de alguns dos seus membros, pela ampliação de divergências e atritos bilaterais e por condições sistêmicas de maior tensão entre as grandes potências, com impactos sobre o funcionamento do arranjo. A presidência de turno sul-africana, em 2018 e a brasileira, em 2019, não apresentaram inovações e iniciativas de impacto. No caso da África do Sul, a realização da Cúpula de Joanesburgo ocorreu apenas alguns meses depois da renúncia do presidente Jacob Zuma, permeada pelo contexto de crise política e econômica no país (KORNEGAY & NAIDU, 2019). Já a presidência de turno brasileira, em 2019, coincidiu com o ano inicial de governo do recém-eleito presidente Jair Bolsonaro e foi marcada por desinteresse e pouco entusiasmo, pelas divergências com os demais membros em relação às crises venezuelana e boliviana e pelo interesse maior na “atração de investimentos” que tem permeado a participação do Brasil e da África do Sul no BRICS nos últimos anos (ZHEBIT, 2019; CARVALHO, 2019; SPRING & BOADLE, 2019; BECARD, PLATIAU & LESSA, 2019). Em 2020, o cenário sistêmico de crise, em função da pandemia de coronavírus, foi acompanhado de novos atritos na fronteira sino-indiana e de crise nas relações bilaterais Brasil-China. Assim sendo, a cúpula (virtual) de Moscou em 2020, embora tenha dado destaque à discussão importante sobre produção e distribuição de vacinas e sobre a adesão dos membros às políticas da OMS, novamente fora permeada por divergências e não produziu

resultados significativos.

Desde 2014, quando foi assinado o acordo que deu origem ao Novo Banco de Desenvolvimento e ao Arranjo Contingente de Reservas, o grupo BRICS não apresentou inovações substanciais e, como visto na seção anterior, o próprio NBD custou a evoluir, em função sobretudo de divergências entre os membros. Algumas propostas, como a criação de uma agência de classificação de crédito e de um sistema de pagamentos unificado do BRICS estiveram durante anos presentes nas discussões sem que uma operacionalização fosse levada adiante (BHATIA, 2018). Embora tenha havido uma diversificação da agenda (com a multiplicação de temas discutidos e o envolvimento de ministérios e agências governamentais de vários setores) e uma ampliação da participação de outros atores (países e sociedade civil, através dos mecanismos de *outreach*) nas cúpulas anuais, não foram desenvolvidas novas iniciativas de peso que pudessem contribuir com o alegado objetivo do arranjo de promover uma ordem mais multipolar. Entre 2015 e 2017, as presidências de turno da Rússia, Índia e China foram marcadas por tentativas de instrumentalizar o grupo para promover interesses particulares e inserir agendas que lhes são caras. Como destacado em seções anteriores, apenas para relembrar dois exemplos, a Rússia contou com a posição dos demais membros para minimizar seu isolamento internacional após a crise da Ucrânia e para legitimar sua atuação na Síria (SALZMAN, 2019; ABDENUR, 2017) e a Índia, por sua vez, tentou utilizar o arranjo para isolar o Paquistão, tanto convidando os países membros da BIMSTEC para a Cúpula de Goa, quanto tentando inserir a condenação a grupos terroristas paquistaneses na declaração final do evento (KUMAR, 2018). Se houve algum avanço na agenda securitária, especialmente na cooperação antiterrorismo, por outro lado as escaramuças fronteiriças entre Índia e China chegaram a ameaçar a própria realização da Cúpula de Xiamen, em 2017.

Assim sendo, o caráter dinâmico do arranjo BRICS o tornou sus-

cetível aos interesses particulares mais imediatos dos países membros. Ademais, o grupo foi bastante influenciado pelas condições sistêmicas, que frequentemente deram forma aos debates ocorridos, não só nas cúpulas, mas nos encontros diplomáticos paralelos. No caso da presidência de turno sul-africana, em 2018, um dos principais temas presentes nas discussões fora a crítica à tendência protecionista e antiglobalização promovida pela agenda de política externa do presidente norte-americano Donald Trump (LUKIN & XUESONG, 2019). A diplomacia chinesa, especialmente, buscou assegurar que os BRICS seguissem o sentido contrário ao reforçar o posicionamento em favor do livre-comércio, da globalização, dos regimes e instituições internacionais e do multilateralismo (XINHUA, 2018a). Outro tópico elencado como prioridade neste ano fora o fomento da cooperação tecnológica e em inovação em meio à Quarta Revolução Industrial. Tradicionalmente dependentes da tecnologia importada de países desenvolvidos, os BRICS lançaram a Parceria para a Nova Revolução Industrial (*Partnership on New Industrial Revolution – PartNIR*) para ampliar o intercâmbio de conhecimentos e tecnologias em robótica, nanotecnologia, biotecnologia, inteligência artificial, entre outros. Criaram ainda a *BRICS Networks of Science Parks, Technology Business Incubators and Small and Medium-sized Enterprises* (STUENKEL, 2018; MATENGO, 2018; XINHUA, 2018b).

Para a África do Sul, especialmente, a presidência de turno e a Cúpula de Joanesburgo em 2018 cumpriram papel relevante, pois o país vinha enfrentando graves crises políticas, institucionais e econômicas nos anos anteriores, comprometendo sua projeção externa. Em fevereiro desse ano, o presidente responsável por liderar a campanha em prol da adesão sul-africana aos BRICS em 2010, Jacob Zuma, renunciou em meio a denúncias de corrupção e a ameaça de instauração de um processo de *impeachment* contra si. Desse modo, Cyril Rampahosa assumiu em seu lugar meses antes da Cúpula de Joanesburgo, que seria realizada em julho. O evento fora visto como

uma oportunidade tanto para o novo governante demonstrar uma boa impressão perante a população sul-africana, uma vez que concorreria à eleição presidencial no ano seguinte, como para melhorar a imagem externa do país e atrair investimentos (KORNEGAY & NAIDU, 2019). Nesse sentido, a cúpula contou com a presença de autoridades de cerca de vinte países africanos, incluindo o presidente do Senegal, bem como representações de países de fora do continente, como Argentina, Turquia, Indonésia, Egito e Jamaica (RFI, 2018; BHATIA, 2018). Da parte da Turquia, o próprio presidente Recep Erdogan marcou presença.

Como já destacado, entre os principais interesses da atuação da África do Sul no BRICS está a sua projeção enquanto representante do continente africano, junto aos grandes emergentes e como porta de entrada dos BRICS para a África. Apesar disso, uma das demandas destacadas pelo país durante sua presidência de turno em 2018 fora a necessidade de amenizar as crescentes desigualdades comerciais intra-BRICS, considerando que a África do Sul em geral exporta *commodities* e importa bens de alto valor agregado, sobretudo da China (PREUSS, 2018; WILHELM, 2018). Por fim, no nível securitário, a diplomacia sul-africana propôs a criação de um grupo de trabalho sobre *peacekeeping*, dado o destaque do país nessa modalidade, e fez avançar algumas agendas antigas da área (BROSIG, 2019). Não fora anunciada, porém, nenhuma iniciativa de impacto pelo BRICS em 2018 e a representação sul-africana ainda foi permeada por disputas internas do partido do Congresso Nacional Africano (KORNEGAY & NAIDU, 2019).

No caso da presidência de turno brasileira, em 2019, houve um desengajamento ainda maior, o que se fez notar em uma declaração de cúpula reduzida em relação aos anos anteriores, com diminuição no número de entendimentos comuns entre os membros (CARVALHO, 2019; ZHEBIT, 2019). Embora os posicionamentos gerais que dão sentido à existência do BRICS – como a defesa da reforma nas

organizações internacionais e de uma ordem multipolar – tenham sido reafirmados (DUGGAN & AZALIA, 2020), predominaram diálogos técnicos, de pouco impacto e relevância (SPRING & BOADLE, 2019). Essa situação esteve vinculada mais amplamente à mudança radical na política externa brasileira na segunda metade da década de 2010, iniciada no governo Michel Temer e ampliada no governo Bolsonaro. Houve alteração não só nas prioridades e agendas, mas nas parcerias internacionais estabelecidas, com influência direta nas relações com os demais BRICS e no funcionamento do arranjo. Além da candidatura ao ingresso como membro pleno da OCDE, refletindo uma tentativa de absorver a agenda liberal dos países avançados e adquirir um melhor *status* internacional (MELLO, 2020; BECARD, PLATIAU & LESSA, 2019), houve uma priorização das relações econômicas e da atração de investimentos externos, especialmente com países desenvolvidos e ocidentais. Exemplo disso fora o fomento da antiga negociação de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia.

Com a posse de Jair Bolsonaro, houve ainda uma forte aproximação com os EUA, especialmente derivada da ligação e da afinidade ideológica do presidente brasileiro com Donald Trump. No terceiro mês de governo, fora feita uma visita presidencial à Washington. O governo norte-americano não só se comprometeu em apoiar a candidatura do Brasil à OCDE e assinou acordos de facilitação comercial, mas também mencionou o interesse em designar o Brasil com o “Status de Aliado extra-OTAN” (*Major Non-NATO Ally Status*). Também fora assinado um acordo que garantia o uso da Base Espacial de Alcântara, em solo brasileiro, por parte de oficiais norte-americanos. Essa aproximação do Brasil com os EUA no nível estratégico foi reportada como um dos principais obstáculos para o avanço da agenda securitária do BRICS. O encontro do grupo às margens da Cúpula de Osaka do G-20, em 2019 “sinalizou um hiato na agenda de segurança internacional, reduzida a condenações ao terrorismo,

particularmente na modalidade cibernética, e ao crime e à corrupção” (ZHEBIT, 2019, p. 11). Nos anos anteriores, já havia indicações da parte brasileira no sentido de priorizar a cooperação econômica e técnica com os BRICS em detrimento das pautas securitárias e políticas (BECARD, PLATIAU & LESSA, 2019). Em 2019, com o interesse do Brasil em adquirir o *status* de parceiro extra-OTAN, as possibilidades de avanço se tornaram ainda menores.

Outra alteração importante na política externa do governo Bolsonaro, com impacto direto no BRICS, fora a deterioração da relação bilateral com a China. Durante as eleições presidenciais de 2018, Bolsonaro realizou uma viagem à Taiwan e fez diversas declarações evidenciando a sua desconfiança em relação à China (afirmou, por exemplo, que os “chineses podem comprar *no* Brasil, mas não podem comprar o Brasil”) (SPRING & BOADLE, 2019; ZHEBIT, 2019). No mês de sua posse, em janeiro de 2019, o governo brasileiro reconheceu como presidente interino da Venezuela o controverso líder Juan Guaidó, divergindo das posições da China e da Rússia em relação a esse país. Se no nível político foram ampliados os desentendimentos e atritos, no nível econômico o Brasil depende significativamente do comércio e dos investimentos chineses. Após uma visita diplomática do vice-presidente Hamilton Mourão e da ministra da agricultura Tereza Cristina Dias à China no primeiro semestre de 2019, fora agendada para o segundo semestre, antes da Cúpula do BRICS, uma visita do próprio presidente Bolsonaro ao país, tendo como principal objetivo a atração de investimentos e a facilitação do comércio. Essa viagem amenizou as tensões bilaterais e foi vista como parte do interesse do governo brasileiro em garantir a participação dos chineses nos leilões da sua empresa estatal petrolífera, que aconteceriam pouco tempo depois (BUSCH, 2019). Às vésperas da Cúpula de Brasília, “a China foi o único país estrangeiro que participou do leilão do pré-sal”, sendo que “duas petroleiras chinesas, as estatais CNOOC e CNODC, desembolsaram R\$ 6,81 bilhões, para ter 10% do

campo de Búzios em consórcio com a Petrobrás, que entrou com os 90% restantes”¹⁷⁵ (CARVALHO, 2019, s/p.). Às margens do encontro, o presidente chinês Xi Jinping ainda indicou o interesse em colocar “à disposição do governo brasileiro mais de US\$100 bilhões de cinco fundos estatais chineses para os projetos de infraestrutura no Brasil” (*idem*, s/p.). Embora tenham sido sinalizações importantes para o Brasil, refletiam a redução da parceria bilateral à agenda de facilitação de comércio e de atração de investimentos. No nível econômico, ademais, foram destaque na Cúpula de Brasília o anúncio da abertura de um escritório regional do NBD em São Paulo, e a discussão sobre a ampliação do número de membros do banco. Uma das poucas pautas que avançou, além da tradicional cooperação econômica do grupo, fora a de tecnologia e inovação, através da Parceria para a Nova Revolução Industrial (PartNIR). A evolução nessa agenda também esteve fortemente vinculada à influência crescente da China no setor (por exemplo, pelo seu domínio da tecnologia 5G) e às oportunidades que poderiam ser absorvidas pelos demais membros do BRICS através da criação de parques tecnológicos, incubadoras de negócios, projetos de pesquisa conjuntos, entre outros (BHATIA, 2019; PRINSLOO, 2019).

A nível político, como já mencionado, o que adquiriu maior destaque no ano de 2019 fora a divergência crescente entre a posição brasileira e a dos demais BRICS em relação aos assuntos regionais. Em janeiro, o governo brasileiro reconheceu Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela, divergindo da posição da Rússia e da China, que consideravam Nicolás Maduro a autoridade legítima do país. A África do Sul, embora tenha adotado uma postura de neutralidade e defendido uma solução negociada, votou a favor de uma resolução russa no Conselho de Segurança sobre a crise políti-

175 É reportado que, não fosse a participação chinesa no leilão do pré-sal, a operação seria um fiasco, uma vez que quase não houve demanda estrangeira e a própria Petrobrás teve de entrar com boa parte dos recursos (BUSCH, 2019).

ca e institucional na Venezuela, em fevereiro de 2019. Tal resolução invocava os princípios de autodeterminação dos povos e de solução pacífica das controvérsias para defender a não-interferência externa no governo de Nicolas Maduro e a sua permanência como presidente (FREDDY et al., 2019). A Índia também tendia à neutralidade em relação à definição da autoridade política venezuelana, mas manteve importantes laços comerciais com o país, se tornando “em fevereiro de 2019 um dos principais importadores de petróleo venezuelano depois do banimento de importações do produto por parte dos EUA” (PRINSLOO, 2019, p. 12). A crise em Caracas envolvia muito mais do que a dinâmica diplomática em torno do reconhecimento de governo, uma vez que a Venezuela é um dos maiores produtores de petróleo do mundo e possui localização geográfica estratégica na América do Sul, situando-se entre a Amazônia brasileira e a costa caribenha, por onde passam as principais rotas marítimas conectando a porção sul à porção norte do continente americano. Em meio às crises política, econômica e humanitária do país, ampliadas pelas sanções econômicas dos EUA, o governo Maduro estreitou laços com a China e com a Rússia, tanto no nível comercial e financeiro quanto no militar. Assim sendo, a Venezuela se tornou um local de disputa entre EUA, China e Rússia na América Latina (TOKATLIAN, 2019) e a crescente postura de hostilidade do governo brasileiro com Caracas tem ampliado as divergências dentro do BRICS em relação aos assuntos regionais.

Além da questão venezuelana, houve discordância entre os membros do grupo sobre a crise política que se instaurou na Bolívia poucos dias antes da Cúpula de Brasília, em novembro de 2019. Quando o presidente Evo Morales, acusado de fraude eleitoral, foi pressionado a renunciar por parte de uma junta militar, a chancelaria brasileira fora uma das primeiras a manifestar reconhecimento do governo interino que assumiu no seu lugar. Diferentemente, a Rússia considerou que a ruptura política se assemelhava a um golpe

de estado e a China adotou um discurso mais moderado, defendendo que as partes resolvessem pacificamente os conflitos, dentro dos limites da constituição e da lei e restaurassem a estabilidade social. Diante disso, o presidente Bolsonaro foi aconselhado por diplomatas brasileiros a não trazer a questão boliviana à tona na Cúpula dos BRICS (COLETTA, URIBE & FERNANDES, 2019).

Mais do que desacordos pontuais, as diferenças de posição do Brasil com a Rússia e a China em relação às crises políticas na região tiveram impacto direto no grupo, uma vez que o governo brasileiro quebrou a tradição de *outreach* que vinha ocorrendo desde a Cúpula de Durban, em 2013, quando a África do Sul convidou países africanos de fora do BRICS para participar do encontro. Desde então, cada presidência de turno convocava um conjunto de países externos ao grupo para participar das cúpulas. Em 2019, após o rechaço dos demais BRICS à proposta da chancelaria brasileira de convidar o autoproclamado presidente da Venezuela, Juan Guaidó, como representante político do país, o Brasil decidiu que o mecanismo de *outreach* não iria ocorrer naquele ano, o que motivou críticas por parte de diplomatas dos demais membros. A China, especialmente, destacou em Brasília a importância de dar sequência à plataforma BRICS Plus, agregando outros países e ampliando a conexão do grupo com o mundo em desenvolvimento. Entretanto, sem convidar nenhum país da região e quebrando a tradição de *outreach* naquele ano, o Brasil perdera a oportunidade de se colocar como ponte entre os BRICS e a região sul-americana (ZHAO & LESAGE, 2020; CARVALHO, 2019; STUENKEL, 2019).

Se essas dificuldades na acomodação de interesses entre os governos dos países membros exerceram influência no funcionamento do arranjo, as condições sistêmicas também definiram os limites e as oportunidades de ação do grupo, como aqui se defende. Em 2020, a pandemia de coronavírus e a crise econômica global que veio acompanhada dela suscitaram uma série de discussões sobre as

consequências desses eventos nas relações internacionais, na dinâmica de poder entre as potências e na ordem global, de modo mais amplo. No momento atual, ainda é cedo para tratar definitivamente dessas questões. A literatura da área, em geral, aponta que a pandemia não deve promover grandes mudanças no padrão de relacionamento entre os grandes atores do sistema internacional, mas apenas acelerar as transformações que já vinham ocorrendo, especialmente a transição de poder do Ocidente para a Ásia e a crescente influência global da China (HAASS, 2020; WALT, 2020; DREZNER, 2020). Os países da Ásia foram, em geral, mais efetivos nas medidas de contenção da pandemia do que os países ocidentais e experimentaram menores efeitos nas suas economias domésticas em 2020 (WALT, 2020; HUANG, 2021). Esses eventos também tiveram impacto direto no BRICS, uma vez que a presidência de turno russa de 2020 entendeu como indispensável acrescentar às pautas tradicionais do grupo a discussão sobre o combate à pandemia, a mitigação dos seus efeitos econômicos, a produção e distribuição de vacinas e a articulação dos membros em relação à atuação da Organização Mundial da Saúde (OMS) (VAZQUEZ, 2020b). Ressalta-se aqui, mais uma vez, o quanto os eventos de relevância sistêmica promovem alterações nas agendas, nas discussões e na atuação do grupo, como se argumenta nestas páginas, fazendo do BRICS muito mais uma “construção dinâmica” do que uma organização com propósitos fixos.

Além do cenário de crise global, as relações entre alguns membros do BRICS se deterioraram ainda mais. Em maio de 2020, foram retomados atritos fronteiriços entre Índia e China na região de Ladakh e na Linha de Controle Real (*Line of Actual Control*, LAC). As forças chinesas se opuseram à construção de uma rodovia no lado indiano do vale do Rio Galwan, dando origem a uma série de confrontos, escaramuças e hostilidades de ambos os lados, resultando na morte de cerca de 20 vinte soldados indianos e mais de quarenta soldados chineses em meados de junho (GRIFFITHS et al., 2020). O

local onde ocorreram os atritos fica na estratégica fronteira tríplice entre Paquistão, Índia e China, próxima à Caxemira e à Região Autônoma do Tibet. A construção de infraestrutura por parte dos indianos e dos chineses na região têm ampliado as tensões nos últimos anos, já que o acesso facilitado a determinados locais possibilita mudanças no controle de posições estratégicas, favorecendo um lado ou outro. Por ser uma zona inóspita e montanhosa, qualquer alteração logística que favoreça o acesso de forças militares já é considerada uma ameaça. Após novos confrontos, com disparos de tiros ao longo da LAC, em setembro, os indianos mobilizaram cerca de 12 mil trabalhadores para permitir a construção de infraestrutura na região. Paralelamente, com a ampliação do sentimento nacionalista e anti-China em alguns setores da população indiana, foram feitas campanhas de boicote a produtos chineses. O próprio governo indiano também cancelou contratos com empresas chinesas e proibiu o uso de aplicativos digitais deste país. Toda essa situação marcou o momento de maior tensão na relação bilateral desde a guerra de 1962 (WESTCOTT, 2021; BALAZS, 2020; GOLDMAN, 2020).

A Cúpula de Moscou do BRICS, caso não tivesse sido adiada de julho para novembro, teria ocorrido novamente em meio a conflitos diretos entre dois de seus principais membros.

Embora a crise nas relações bilaterais entre Índia e China seja considerada um dos maiores empecilhos para o aprofundamento das relações intra-BRICS e para o lançamento de novas iniciativas conjuntas, o conflito na fronteira é um assunto evitado propositalmente nos encontros diplomáticos do grupo. Houve uma tentativa de mediação por parte da Rússia na reunião anual da OCX, mas em geral essa é uma questão sensível, resolvida diretamente pelas autoridades indianas e chinesas (PARASHAR, 2020). A ausência de tópicos polêmicos e delicados¹⁷⁶ nas cúpulas e encontros informais tem

176 A maioria dos BRICS têm algum assunto sensível e propenso a gerar atritos de posições no grupo: para a China, há a crise em Hong Kong e as disputas no Mar do Sul da China; para a Rússia, a crise

sido recorrente e é vista como benéfica, já que restringe a agenda do agrupamento aos pontos com maiores possibilidades de cooperação e evita divergências e atritos desnecessários¹⁷⁷ (VAZQUEZ, 2020). Afinal, é notável que o próprio arranjo tenha sobrevivido ao longo do tempo – com a realização de cúpulas anuais a nível de chefes de Estado, mobilizando altas autoridades políticas e diplomáticas, além de empresários, acadêmicos e sociedade civil todo ano – mesmo com um conflito militar direto entre dois de seus principais membros e uma mudança brusca na orientação de política externa do Brasil.

No ano de 2020, a relação bilateral entre Brasil e China também se deteriorou em meio a recorrentes declarações sinofóbicas por parte de ministros de Estado e do próprio filho do presidente Jair Bolsonaro, com réplicas das autoridades diplomáticas chinesas no Brasil (STUENKEL, 2020). Na Cúpula de Moscou, realizada em formato virtual em novembro, e no encontro dos chanceleres dos BRICS, meses antes, ficaram evidentes as divergências entre Brasil e China, tanto em relação a tópicos tradicionais do grupo, como a defesa do multilateralismo e do livre-comércio, quanto em questões mais específicas, como o papel da OMS no combate à pandemia (KAPOOR, 2020; CHADE, 2020). O chanceler brasileiro Ernesto Araújo, nos meses anteriores, vinha manifestando resistência em aderir à *Covax Facility*, um consórcio da OMS para facilitar a aquisição e a distribuição de vacinas para os países em desenvolvimento, mas a embaixadora do Brasil junto à ONU,

política e a disputa na Ucrânia; para o Brasil, se evita tratar da crise política, econômica e social na Venezuela; para a Índia, um tópico sensível é a relação conturbada com o Paquistão.

- 177 Como destaca Vazquez (2020), os BRICS costumam acomodar “as diferenças e evitar o domínio dos interesses, visão política ou ideologia de um único país”. Ressalta ainda que “um dos princípios-chave que orientam o BRICS desde o início é que os países membros não cruzem as “linhas vermelhas” uns dos outros e sigam o princípio geral do “clube” de não divulgar as divergências dos membros. Como tal, há um forte argumento para manter os BRICS longe de questões que afetam interesses conflitantes dos países membros”. No original, em inglês: “the BRICS is likely to accommodate differences and avoid the dominance of a single country’s interest, political view or ideology. One of the key principles guiding the BRICS since inception is that member countries do not cross each other’s “red lines” and follow the general “club” principle of not publicizing members’ disagreements. As such, there is a strong case for keeping the BRICS away from issues that touch upon conflicting interests of member countries”.

em Genebra, contornou a situação e convenceu o ministro a fazer parte do mecanismo. A chancelaria brasileira também vinha reverberando a retórica do governo Donald Trump de acusar a OMS de ser uma organização controlada pela China (AMADO, 2020).

Em meio a tais divergências e disputas de interesses, a Rússia se esforçou para exercer uma boa presidência de turno em 2020 e organizar a Cúpula de Moscou em novembro. No âmbito econômico, destacou-se o lançamento da Parceria Econômica 2020-2025, que inclui acordos de facilitação comercial, redução de barreiras alfandegárias, promoção da cooperação em tecnologia e inovação e desenvolvimento sustentável. De maior destaque, o NBD aprovou ao longo de 2020 mais de 10 bilhões de dólares em programas de combate à pandemia e de mitigação dos seus efeitos socioeconômicos nos países membros¹⁷⁸. O novo presidente do NBD, Marcos Troyjo, indicado pelo governo brasileiro, anunciou ainda o avanço nas negociações para a expansão do número de membros¹⁷⁹ e os novos objetivos do banco

178 Para o Brasil, foi destinado 1,0 bilhão de dólares para um programa de transferência de renda que concede R\$ 600 mensais para pessoas que perderam a renda durante a pandemia. Para cada um dos demais membros, cerca de 1,0 bilhão de dólares foram alocados também para programas de assistência social, saúde pública e recuperação econômica (RAMOS et al., 2020, s/p.). Se por um lado uma parte significativa desses projetos não estão vinculados à construção de infraestrutura sustentável, por outro lado o NBD demonstrou capacidade de adaptação e flexibilidade às circunstâncias sistêmicas, uma vez que as prioridades de financiamento certamente mudam a depender das circunstâncias.

179 No que diz respeito à expansão dos países membros do NBD, até o final de 2020 não fora anunciada oficialmente a adesão de nenhum país além dos cinco fundadores iniciais. Ainda, o NBD também não divulgou quais eram os países com os quais o banco mantém tratativas. Na Cúpula de Brasília dos BRICS, em novembro de 2019, o NBD anunciou que as negociações com países interessados estavam progredindo e, em 2020, houve sinalizações de apoio, por parte da ministra das relações externas da Índia, à adesão de novos membros (BHATIA, 2019; THE ECONOMIC TIMES, 2020). O novo presidente Marcos Troyjo declarou desejar uma expansão “gradual e responsável” do banco. Na Cúpula de Moscou, em novembro do mesmo ano, afirmou que as negociações com alguns países estavam bem avançadas e que logo seriam publicizados os novos membros do NBD (RAMOS et al., 2020). Existem ideias de expansão do banco, tanto para captar novos recursos e garantir o pagamento dos empréstimos aprovados, quanto para adquirir maior visibilidade global e ampliar a influência dos BRICS sobre o mundo em desenvolvimento (NAFEY, 2020; HUMPHREY, 2020; BATISTA JR., 2020). Entre os desafios que ainda persistem no NBD está a assimetria entre os membros na captação de recursos (o Brasil, até o início de 2020, correspondia a cerca de 10% do capital aprovado, enquanto Índia e China absorviam cerca de 30% cada um), a quantidade baixa de desembolsos em relação ao total de financiamentos aprovados e a realização de poucas operações em moedas locais além da moeda chinesa (renminbi) (MEHRA, 2020).

para o quinquênio seguinte¹⁸⁰ (VAZQUEZ, 2020; RAMOS et al., 2020). No âmbito securitário, fora adotada a Estratégia Antiterrorista do BRICS e o grupo ressaltou a importância do “Tratado Rússia-EUA de 2010 sobre Medidas para a Redução e Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas para o regime de desarmamento nuclear e não proliferação” (BRICS, 2020, s/p), conclamando “as partes a concordarem com sua extensão sem demora”¹⁸¹. O governo Trump vinha resistindo em renovar o tratado nuclear New START com a Rússia e a situação só fora revertida com a posse do novo presidente norte-americano, Joe Biden, em janeiro de 2021, que prolongou por mais cinco anos o acordo com a Rússia (DEUTSCHE WELLE, 2021). Por fim, a cooperação na área de tecnologia e ciência – que avançou nos últimos anos da década de 2010, através da Parceria para a Nova Revolução Industrial – adquiriu intersecção crescente com a área da saúde, em meio aos novos desafios derivados da pandemia de coronavírus. Como já mencionado, essa questão ganhou destaque especial e ocupou uma parte relevante da agenda do BRICS em 2020, tanto através dos empréstimos emergenciais no âmbito do NBD, como através da tentativa de promover acordos para a produção de remédios e vacinas, realização de pesquisas conjuntas e colaboração com a OMS (BRICS, 2020; KAPOOR, 2020; VAZQUEZ, 2020; RAMOS et al., 2020). Essa adaptação da agenda refletiu mais uma vez a abertura e a flexibilidade do arranjo no sentido de responder às mudanças nas condições sistêmicas.

Embora os grandes problemas globais tenham se alterado frequentemente, a atuação do BRICS também evoluiu de acordo com

180 As cinco diretrizes destacadas pelo novo presidente foram: “posicionar o NDB como o principal banco de desenvolvimento para economias emergentes”, “desempenhando liderança no debate sobre o conceito de desenvolvimento no século 21”; avançar “no aumento de sócios [...] de maneira gradual e responsável”; aumentar “a complexidade e o alcance de nossas operações”, visto que o “conceito de infraestrutura evolui para abranger tanto os desafios tradicionais quanto os apresentados pela economia 4.0”; fortalecer o talento humano; e, finalmente, funcionar “como plataforma de cooperação internacional – uma plataforma na qual os países membros se reúnam e trabalhem construtivamente em questões de interesse comuns” (NBD, 2020a, s/p.).

181 No original, em inglês: “We underscore the fundamental importance of the 2010 Russia-US Treaty on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms for the nuclear disarmament and non-proliferation regime, and we call on the parties to agree on its extension without delay”.

o grau de afinidade nas orientações de política externa dos países e com a capacidade de acomodar interesses distintos. Nesse sentido, as prioridades dos seus membros em relação à pandemia também variaram. Na Cúpula de Moscou, a Índia defendeu a isenção dos acordos de propriedade intelectual para a produção de vacinas e, na mesma linha, a África do Sul defendeu a facilitação da distribuição de medicamentos e vacinas a nível global. A Rússia, por sua vez, recomendou a construção do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS, cuja proposta fora apresentada na Cúpula de Joanesburgo, em 2018. A China ressaltou os esforços bilaterais para a distribuição de vacinas e defendeu que a vacinação fosse considerada um bem público global (RAMOS et al., 2020). A nível prático, os países acordaram o apoio à iniciativa *Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A)*, da Organização Mundial da Saúde, que tem como objetivo facilitar o acesso a vacinas, equipamentos e medicamentos de maneira equitativa e justa entre os países, especialmente para os países em desenvolvimento, apesar das resistências da chancelaria brasileira ao longo de 2020 em apoiar os mecanismos de cooperação da OMS. Foram desenvolvidos ainda programas de cooperação técnica entre os respectivos Ministérios da Ciência & Tecnologia, além de intercâmbios científicos e financiamento de projetos de pesquisa conjuntos (CARVALHO & PADULA, 2020). No nível bilateral, houve diversos acordos para pesquisa, testes, produção e distribuição de vacinas, como “as parcerias firmadas com a China, o Brasil e a Índia, para os testes clínicos da vacina Sputnik V” e “o trabalho de empresas chinesas em colaboração com governos russo e brasileiro, que trabalham nos testes clínicos da fase III de vacinas chinesas” (RAMOS et al., 2020, s/p.). Essas agendas bilaterais adquiriram maior destaque¹⁸², embora o grupo em si tenha tido dificuldades em encontrar consensos e desenvolver ações de impacto no combate à pandemia,

182 Para uma análise mais detalhada sobre o papel da bilateralidade no fortalecimento do grupo BRICS, ver: VAZQUEZ, Karin. BRICS Multilateralism à la carte, **Global Policy Journal**, Opinion, 11 March 2020. Disponível em: <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/11/03/2020/brics-multilateralism-la-carte>>. Acesso em: 31.mar.2021.

na articulação junto à OMS e na mitigação dos efeitos econômicos da crise global de saúde.

De modo geral, os últimos anos da década de 2010 e a virada para a década de 2020 marcaram um distanciamento maior entre os membros do BRICS, com disputas de interesses, crises bilaterais e mesmo um conflito militar direto, no caso da China e da Índia, como visto nesta seção. Mais do que as divergências e disputas, alguns países reduziram seu engajamento e interesse, chegando a adotar agendas conflitantes com a proposta inicial do agrupamento, qual seja, promover uma adaptação da ordem global ao sistema multipolar e garantir reformas nas instituições internacionais em benefício dos países emergentes e em desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, se aproximou da agenda da OCDE e inclusive buscou desenvolver laços estratégicos com os EUA, sob o governo Bolsonaro. A Índia, por motivos distintos, se aproximou dos EUA e se envolveu em atritos frequentes com a China. A África do Sul experimentou crises políticas e econômicas domésticas que criaram dificuldades para um engajamento mais político no BRICS, que fosse além da agenda de atração de investimentos e benefícios comerciais.

Essa composição de interesses desfavorável, marcada por divergências entre os membros do grupo, somou-se a um cenário sistêmico menos propício à cooperação, desde 2014, com o recrudescimento das disputas entre as grandes potências e uma crise do multilateralismo tradicional, ampliada durante o Governo Trump e reforçada com a pandemia de coronavírus. Desse modo, a composição de interesses do grupo entrelaçou-se cada vez mais com as dinâmicas sistêmicas e ambas se tornaram mutuamente influentes. A retomada da geopolítica, do balanço de poder e da disputa entre grandes potências são alguns dos principais elementos apontados pela literatura que caracterizam a política internacional da década de 2010 (MEAD, 2014; HURRELL, 2018; MEARSHEIMER, 2018) e seria natural que os BRICS, como potências regionais ou globais, não ficassem imunes à essa lógica.

Como visto ao longo deste capítulo, a partir de 2014, houve uma escalada das tensões tanto entre Rússia e Ocidente, após a crise na Ucrânia, quanto entre China e Índia, depois do lançamento da nova rota da seda por Pequim, na mesma época. A crescente rivalidade entre esses dois últimos tanto fez parte de novas condições sistêmicas, marcadas por uma crescente assimetria de poder em favor da China na Ásia, motivando o comportamento balanceador da Índia e sua associação com os EUA e demais países da região, quanto por si só perpassou as dinâmicas institucionais e a interação dentro do grupo BRICS. A rápida ascensão e projeção externa chinesa, paralela ao declínio de alguns dos BRICS, tem apontado para um cenário de bipolarização sistêmica, com China e EUA como duas superpotências no início da década de 2020. Nesse sentido, a Índia cumpriria papel central no balanceamento da China na Ásia, junto a outros países como Japão e Austrália. Esse cenário teria consequências para o funcionamento do grupo BRICS no futuro, uma vez que o afastamento e o conflito entre China e Índia poderiam ameaçar a interação institucional e a própria sobrevivência do arranjo. Já houve demonstrações do risco que um eventual conflito direto teria para o funcionamento do BRICS, em 2017, quando o governo indiano ameaçou boicotar a Cúpula de Xiamen, no contexto da crise fronteiriça com a China.

A nível sistêmico, entre 2014 e 2020, se destacaram ainda a ampliação da disputa entre China e EUA, após a posse de Donald Trump, com uma guerra comercial direta (embora Obama já desenvolvesse a política de “pivô para a Ásia”, para conter a China, anteriormente) e a crise na Venezuela, sobretudo após 2017, criando divergências dos novos governos no Brasil com China e Rússia na região. Em meio a esse cenário de limitações sistêmicas, de disputas entre alguns membros e de reorientação de políticas externas, houve pouca inovação e poucas ações de impacto no âmbito do BRICS, desde que foram lançados o NBD e o ACR, em 2014. Mesmo a operacionalização do NBD tem apresentado desafios e obstáculos vinculados, em grande medida, aos fatores elencados acima.

Tabela 4 – O grupo BRICS em diferentes períodos

	2006-2010	2010-2014	2014-2020
CONDIÇÕES SISTÊMICAS	- Multipolarização sistêmica - Declínio e perda de legitimidade da atuação externa norte-americana (intervensões no Iraque e Afeganistão e comportamento unilateral) - Crescimento econômico dos BRICS e crise nos EUA e na Europa - Crise econômica global (2007-2009) - Guerra da Geórgia	- Primavera Árabe, conflitos e crises no Oriente Médio e Norte da África - Crise na zona do euro (2011-2012) - Esvaziamento do G-20 - Arrefecimento do crescimento econômico de algumas potências emergentes - Disputa na Ucrânia	- Crise nas relações da Rússia com o Ocidente (Criméia, Síria) - Atritos e rivalidades China-Índia (balanço de poder na Ásia) - Crescente disputa entre China e EUA - Declínio econômico e de inserção externa do Brasil e da África do Sul - Crise do multilateralismo sob o governo Donald Trump nos EUA - Pandemia de coronavírus
COMPOSIÇÃO DE INTERESSES	- Interesse comum em adaptar a ordem global à nova distribuição de poder e riqueza - Convergência sobre a necessidade de reformas das instituições financeiras tradicionais (FMI e Banco Mundial) - Interesse comum na elevação do G-20 a principal foro da governança econômica global - Coordenação em prol da manutenção de políticas de estímulo fiscal e investimento para a superação da crise - Veto dos BICs na Rodada Doha da OMC - Ausência de discussão sobre a Guerra da Geórgia - Pouca ênfase em temas securitários	- Ampliação das áreas de cooperação - Coordenação de posições em torno de alguns conflitos no Oriente Médio (2011) - Divergências sobre a Síria (2012) entre Rússia e China, de um lado e os IBAS, de outro - Neutralidade dos demais BRICS sobre a anexação da Crimeia pela Rússia - Divergências nas eleições das chefias do FMI e do Banco Mundial - Negociações sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), com disputas entre China e Índia sobre a governança das novas instituições	- Neutralidade dos BRICS sobre a intervenção da Rússia na Síria - Divergências e disputas entre China e Índia (agenda do terrorismo, Paquistão, ICR, condução do NBD, BRICS- Plus, entre outros) - Incompatibilidade de agendas e desengajamento na atuação do Brasil e da África do Sul no BRICS - Divergências sobre a governança e as políticas financeiras e operacionais do NBD (especialmente entre China e Índia) - Divergências sobre a crise na Venezuela - Divergências sobre a pandemia de coronavírus - Crescente assimetria de poder em favor da China no grupo
ATUAÇÃO E PRINCIPAIS RESULTADOS	- Reformas no FMI e no Banco Mundial em 2010 - Elevação do G-20 a principal foro da governança econômica global - Influência do BRICS na coordenação de medidas de superação da crise econômica global - Impasse na Rodada Doha da OMC pela atuação dos BICs	- Fundação do NBD e do ACR - Coordenação de algumas posições sobre o conflito líbio e sírio e articulação no Conselho de Segurança - Ampliação da agenda securitária	- Implementação e início das operações do NBD e do ACR, com expansão no número e no valor material dos projetos aprovados ao longo dos anos - Parceria para a Nova Revolução Industrial - Avanço na agenda contraterorista

Fonte: elaboração própria (2021).

O período entre 2014 e 2020, desse modo, contrastou com aquele verificado entre 2006 e 2014, em que as condições sistêmicas indicavam a ascensão econômica dos países emergentes e o declínio relativo dos EUA e da Europa – com implicações para o equilíbrio de poder global

– e a composição de interesses do grupo BRICS era marcada por maior convergência entre os países membros, especialmente na área econômico-financeira e, em alguns momentos, no âmbito securitário. Ainda, entre 2006 e 2014, houve maior continuidade nos governos e nas forças políticas no poder nos cinco integrantes do arranjo. Assim sendo, neste período o agrupamento contribuiu para elevar o G-20F a principal foro da governança econômica global, acordou reformas com redistribuição de quotas e votos no FMI e no Banco Mundial em favor dos emergentes e criou o NBD e o ACR, promovendo uma diversificação do sistema financeiro internacional. A atuação e os resultados do arranjo estiveram diretamente associados às condições sistêmicas e às possibilidades dadas pela identificação de interesses comuns entre os seus integrantes, conforme apresentado na Tabela 4, acima.



Considerações Finais

A análise da trajetória e da atuação do grupo BRICS, de 2006 a 2020, permitiu identificar os seus movimentos e as suas dinâmicas e, assim, melhor compreendê-lo e caracterizá-lo. O arranjo surgiu de maneira informal e inicialmente sem pretensões de constituir uma organização internacional formal ou uma aliança, mas buscar identificar áreas de interesse comum entre os países membros e possibilidades de ação no nível internacional. Na sua origem, não havia interesse na construção de vínculos formais ou em promover a compulsoriedade das posições e decisões conjuntas. O grupo teve como antecedentes uma série de arranjos informais associando potências em ascensão, surgidos na década de 2000, como o RICs, o IBAS e o G- 20 comercial. Porém, a formação do BRICS esteve principalmente vinculada a um contexto histórico internacional mais amplo, iniciado na segunda metade do século XX e aprofundado no pós-Guerra Fria, de difusão de riqueza e poder entre os países, de multipolarização e, consequentemente, de diversificação nas ins-

tituições internacionais tradicionais e de construção de novas associações institucionais (HURRELL, 2018; 2013; 2009; NARLIKAR, 2013; NARLIKAR & KUMAR, 2012; ACHARYA, ESTEVADEORDAL & GOODMAN, 2019; AMSDEN, 2003).

Desse modo, como tratado no Capítulo 1, um dos principais questionamentos e agendas de pesquisa relacionados ao grupo BRICS visa a compreender de que forma o surgimento do grupo seria um reflexo das mudanças no sistema internacional e na ordem global e de que maneira, por si só, poderia promover alterações neste sistema e nesta ordem (HURRELL, 2018; COOPER & STOLTE, 2019; XING, 2019a; YANG, 2019; NURUZZAMAN, 2020; NARLIKAR, 2010; LAIDI, 2012; VADELL, 2020; VADELL & RAMOS, 2019). Nos anos 2000, considerava-se que a ação conjunta de países como os BRICS em instituições internacionais poderia restringir a atuação dos EUA e das potências tradicionais, consistindo em uma forma de *soft balancing* (HURRELL et al., 2009; PAUL, 2005; PAPE, 2005). Tendo em conta que o surgimento do arranjo político BRICS esteve associado às mudanças globais de poder e riqueza, considerou-se aqui que a sua atuação ao longo dos anos também seria influenciada pelas condições sistêmicas, ou seja, pelos movimentos e posições dos polos de poder, por alterações na polaridade, pela ocorrência de eventos de relevância sistêmica (como crises, guerras, conflitos e pandemias) e pela presença ou ausência de oportunidades de ação e de obter ganhos no nível internacional, em diferentes áreas temáticas. Especialmente pelo seu caráter dinâmico e aberto, os movimentos do grupo seriam moldados como respostas e reações aos estímulos estruturais desde que surgiu, em 2006.

Além das condições sistêmicas, argumentou-se que a atuação do grupo estaria vinculada à composição de interesses intragrupo e da coesão entre seus países membros ao longo do tempo (COOPER, 2016; HURRELL, 2018; NURUZZAMAN, 2020; BATISTA JR., 2019). Embora as potências em ascensão possam ser classificadas como uma

mesma categoria de Estados, em geral interessadas em promover mudanças no sistema e na ordem global, elas nem sempre possuem posições similares – podem divergir entre si e, em alguns casos, competir. No nível econômico, essa competição estaria vinculada à disputa pela absorção de recursos por parte dos países semiperiféricos, em meio à difusão e ao deslocamento de capital que caracterizam o sistema capitalista mundial (WALLERSTEIN, 2004; VADELL, 2020; GERSCHENKRON, 1962). No nível político-estratégico, as potências em ascensão podem divergir entre si e modificar seu comportamento externo, ora adotando um posicionamento de *balancing* em relação às potências tradicionais, ora optando por uma estratégia de *bandwagoning*, por exemplo atrelando-se a uma superpotência e defendendo a manutenção da ordem global em vigor e do *status quo*, de modo a absorver benefícios seletivos¹⁸³ (HURRELL et al., 2009). Essa dualidade marcaria a inserção externa dessa categoria de países (NEACK, 1995; MILANI, PINHEIRO & SOARES DE LIMA, 2017). No nível normativo e institucional, por sua vez, países como os BRICS podem adotar posições distintas: reforçar ou manter a ordem global; apenas reformá-la, alterando alguns de seus princípios e fundamentos; obter poder e influência dentro desta ordem, sem modificar seus princípios e normas; contestar a ordem e, em um extremo; desafiá-la e substituí-la (PARMAR, 2019; GRAAFF, BRINK & PARMAR, 2020; XING, 2019a; 2019b; YANG, 2019; IKENBERRY & LIM, 2018).

Esta obra centrou-se, portanto, em utilizar as condições sistêmicas e a composição de interesses como categorias para analisar a trajetória do BRICS e melhor compreendê-lo. Verificou-se que, embora o número de áreas de cooperação técnica tenha se ampliado e os tópicos tratados nas cúpulas anuais tenha aumentado, a atuação do arranjo modificou-se desde seu surgimento, com alterações nas estratégias, nas agendas priorizadas e nos resultados práticos alcan-

183 Também podem disputar entre si na balança de poder regional, embora no nível global adotem algumas posições similares, como é o caso de Índia e China.

çados. O grupo BRICS foi construído e modificado ao longo de sua trajetória. Nos capítulos 2, 3 e 4, portanto, buscou-se reforçar este argumento e destacar três diferentes períodos da atuação do BRICS.

Em um primeiro período, entre 2006 e 2010, o grupo adquiriu gradativamente maior formalização e institucionalização e ampliou a coordenação na agenda econômico-financeira, especialmente após a crise econômica global, cuja fase mais crítica ocorreu em 2008. O primeiro encontro informal entre os BRICs (sem a África do Sul, na época) se deu às margens da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2006, a convite da chancelaria russa. A constituição do BRICs, porém, teve diversos antecedentes relevantes. Nos anos 1990, o cenário tendendo à unipolaridade e a postura externa unilateral dos EUA nos âmbitos securitário, econômico e institucional motivaram a diplomacia russa a buscar uma aproximação com a China e a Índia, sob o discurso de promover a multipolaridade e com o interesse de evitar a ingerência norte-americana sobre suas respectivas áreas de influência. Com a China e países da Ásia Central, a Rússia criou a Organização de Cooperação de Xangai, em 2001 e, com China e Índia, tomaram forma os encontros trilaterais entre chanceleres (RICs), a partir do mesmo ano, em geral às margens da Assembleia Geral da ONU e de outras organizações internacionais. Brasil e Índia, que haviam coordenado posições no âmbito comercial nos anos 1990, formaram junto à África do Sul o Fórum IBAS, em 2003 e o G-20 comercial, coalizão composta por países em desenvolvimento, na esteira da Rodada Doha da OMC, no mesmo ano. Neste contexto, o G-8, formado por potências do mundo desenvolvido, passou a incluir alguns países do BRICS no seu mecanismo de *outreach* (G-8+5), reconhecendo a sua cada vez maior importância na governança da economia global. Além do cenário mais amplo de destaque econômico dos novos polos de poder e de sua crescente aproximação, na década de 2000, a primeira reunião informal entre os BRICs, em 2006, teve como impulso a articulação diplomática e o

desenvolvimento da cooperação bilateral entre a Rússia e o Brasil, ambos os quais promoveram os dois primeiros encontros informais do grupo e, posteriormente, as duas primeiras cúpulas entre chefes de Estado, em 2009 e em 2010.

Como abordado no Capítulo 2, se até meados de 2008 a aproximação entre os BRICs era fruto de iniciativas político-diplomáticas, o recrudescimento da crise econômica global, ao longo do mesmo ano, motivou a articulação de encontros entre seus ministros das finanças e presidentes do banco central, ampliando e fortalecendo a agenda econômico-financeira do grupo. Os BRICs coordenaram posições comuns para evitar a difusão da crise para os países emergentes e, em um cenário sistêmico que indicava o declínio econômico dos EUA e dos países europeus e a robustez econômica dos chamados emergentes, passaram a demandar maior poder nas instituições econômicas globais. Defenderam sobretudo a elevação do G-20F a principal foro da governança econômica global, a redistribuição de quotas e votos em seu favor no FMI e no Banco Mundial e uma coordenação macroeconômica global baseada em maior regulamentação dos fluxos financeiros e na manutenção do investimento público, ao invés de austeridade fiscal. O momento também possibilitou um questionamento dos princípios e normas que compunham o denominado Consenso de Washington, difundidos pelos EUA nas décadas anteriores.

Os BRICs consideravam, nesse contexto, que um maior poder conjunto no FMI e no Banco Mundial poderia garantir mais autonomia econômica doméstica e maior influência sobre a construção de princípios e normas que constituem o regime financeiro internacional. Era considerada uma estratégia de reformar a ordem econômica tradicional (moldada no pós- Segunda Guerra pelos EUA e pela Inglaterra), garantindo maior espaço para si dentro dela, sem substituí-la completamente ou construir organizações alternativas. Em termos de resultados, nesse primeiro período, os BRICs lograram maior

influência na coordenação macroeconômica global, no âmbito do G-20, elevado a cúpula periódica entre chefes/as de Estado a partir de 2008 e acordaram reformas com redistribuição de quotas e votos em seu favor no FMI e no Banco Mundial, em 2010. Essas reformas, porém, foram consideradas insuficientes e demorariam a ser implementadas. Assim sendo, no período entre 2006 e 2010, o grupo se constituiu enquanto obra político-diplomática e foi desenvolvendo e adaptando suas agendas e posições a partir das mudanças nas condições sistêmicas. Em termos de composição de interesses, embora houvesse algumas divergências no campo econômico, os países membros, pela posse de altas quantias de reservas internacionais e pela grande capacidade de investimento, tinham o interesse comum em garantir maior poder na governança econômica global e autonomia na política econômica doméstica, como já destacado.

Por sua vez, conforme tratado no Capítulo 3, o período entre 2010 e 2014 foi marcado por uma mudança nas condições sistêmicas e pela redefinição de posições do grupo BRICS (agora com a África do Sul). Foi institucionalizada a realização de cúpulas anuais entre chefes de Estado, houve o ingresso da África do Sul e uma ampliação das áreas de cooperação à medida que interesses comuns foram sendo identificados. Embora presente nos anos anteriores, a agenda securitária ganhou relevância expressiva no grupo a partir de 2011, com o advento da Primavera Árabe e de uma série de crises e conflitos em países do Norte da África e do Oriente Médio. Essas crises e conflitos se tornaram objeto de disputa e influência das grandes potências e, por isso, adquiriram importância sistêmica. Na Cúpula de Sanya em 2011, os BRICS indicaram o interesse em cooperar e coordenar posições no Conselho de Segurança da ONU, onde os cinco países estavam representados neste ano (os IBAS como membros temporários). Isso demonstrou mais uma vez a adaptação de agendas e posições do arranjo em função de alterações no cenário global, especialmente quando surgiram eventos de relevância sistêmica.

Os BRICS se abstiveram em relação à resolução que permitiu a intervenção da OTAN no conflito da Líbia (com exceção da África do Sul, que aprovou a resolução) mas, posteriormente, criticaram a forma como a intervenção foi conduzida e defenderam que esta extrapolou o mandato do CSNU. Posteriormente, em meio ao recrudescimento do conflito sírio, os IBAS tentaram mediar a disputa entre o governo de Bashar Al-Assad e as forças rebeldes e de oposição, sem sucesso. No segundo semestre de 2011, os BRICS adotaram posições semelhantes (embora não idênticas) quando uma proposta de resolução sobre a Síria foi apresentada pelos países ocidentais. O grupo articulou posições através de encontros paralelos entre as chancelarias, em geral liderados pelo governo russo. A Rússia defendia que fosse vetada qualquer resolução sobre a Síria que pudesse implicar em aplicação de sanções ao país e em alguma forma de intervenção direta, argumentando que poderia haver uma repetição do que ocorreu na Líbia. Defendia, portanto, a manutenção do governo Bashar Al-Assad como autoridade legítima do país. A Rússia tinha interesse especial na Síria pela proximidade geográfica, pela importância estratégica do país como rota de passagem de gasodutos e oleodutos em direção à Europa e pela presença de uma base militar russa em Tartus, que lhe garantia acesso ao Mediterrâneo. No ano de 2012, porém, enquanto a Rússia e a China mantiveram os vetos às resoluções apresentadas pelos países ocidentais sobre a Síria no CSNU, a Índia e a África do Sul, que ainda eram membros temporários do órgão, passaram a divergir gradativamente dos dois primeiros. Em 2014, a crise política e social na Ucrânia deu lugar a uma disputa *proxy* entre o Ocidente e a Rússia no país, que resultou no *impeachment* de Yanukovich e na anexação da Crimeia pela Rússia. Os demais BRICS se recusaram a impor sanções a Moscou e impediram a sua expulsão do G-20, mas não apoiaram abertamente a ação russa e evitaram a discussão do tema na Cúpula de Fortaleza em 2014, o que evidenciou mais uma vez os limites da coesão do BRI-

CS no âmbito securitário, especialmente a resistência dos “BICS” em cancelar completamente a atuação geopolítica da Rússia.

Paralelamente, no nível econômico-financeiro, o período entre 2010 e 2014 foi marcado por uma alteração na atuação e na estratégia do grupo BRICS, motivada por restrições no sistema financeiro multilateral e por novos interesses dos países membros. As reformas acordadas no FMI e no Banco Mundial em 2010, que garantiriam uma redistribuição de quotas e votos em favor dos BRICS, foram consideradas insuficientes e demoraram anos para serem implementadas e ratificadas¹⁸⁴. Com a crise na zona do euro e a ampliação das dívidas soberanas em diversos países europeus, esses demandaram novos aportes de recursos no FMI e os BRICS passaram a condicionar novas contribuições ao fundo à implementação das reformas de 2010 e à realização de novas reformas. Em 2011 e em 2012, as eleições no FMI e no Banco Mundial resultaram na escolha de uma europeia e de um norte-americano para a chefia destas organizações, mantendo a tradição de que a condução do FMI caberia a um/a cidadão/ã/oa europeu/eia e a liderança do Banco Mundial a um/a cidadão/ã/oa norte-americano/a. Esse conjunto de restrições à diversificação do sistema financeiro multilateral é apontado, sendo assim, como um dos principais estímulos à iniciativa dos BRICS de construir um fundo de reservas e um banco de desenvolvimento próprios, entre 2012 e 2014 (COOPER, 2017; HUMPHREY, 2020; GRIFFITH-JONES, 2014; EL-CHENGREEN, 2014; BATISTA JR., 2019; ACIOLY, 2019; ZHU, 2019). Os países nutriam um interesse comum em adquirir maior autonomia em relação aos países centrais no controle de suas reservas internacionais e na alocação de financiamentos. Apesar disso, as negociações para a fundação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas foram marcadas por divergências e disputas, principalmente entre a Índia e a China, que buscavam exer-

184 Como já mencionado, ~~nesta tese~~, as reformas de 2010 do FMI e do Banco Mundial somente foram ratificadas no congresso norte-americano em dezembro de 2015.

cer influência e protagonismo nestes novos instrumentos econômicos. Na Cúpula de Fortaleza, em 2014, foram anunciados os acordos constitutivos do NBD e do ACR, marcando o fim de um segundo ciclo de atuação do grupo, caracterizado pela aposta na construção de instituições financeiras alternativas, em detrimento da estratégia anterior de reformar as instituições financeiras tradicionais. Neste período, novamente, as condições econômicas sistêmicas tiveram influência significativa na atuação do arranjo, junto a uma composição de interesses favorável, com convergência na agenda financeira, apesar das divergências no nível securitário.

Conforme apresentado no Capítulo 4, o período entre 2014 e 2020 foi caracterizado por três alterações importantes que tiveram impacto direto na atuação do grupo. Em primeiro lugar, se destacaram as mudanças domésticas em três de seus membros (Índia, Brasil e África do Sul), com influência sobre suas posições externas, modificando, portanto, a composição de interesses do grupo. No caso da Índia, a posse do nacionalista Narendra Modi, em 2014, é associada a uma ampliação da disputa com a China (KUMAR, 2018), com atritos diretos em regiões fronteiriças nos anos de 2017 e 2020. Ambos passaram a bloquear propostas um do outro dentro do BRICS, em muitos momentos impedindo o avanço de alguns de seus mecanismos, como o NBD (ZHU, 2019; BATISTA JR., 2019). Vale ressaltar, porém, que a posse de Modi por si só não foi o único fator que proporcionou tal mudança a partir de 2014: a rápida projeção chinesa sobre a Ásia, com a implementação da ICR (incluindo o Corredor Econômico China-Paquistão) e do AIIB, motivaram um comportamento balanceador da Índia, de modo a evitar sua hegemonia na região (PAUL, 2018; NARLIKAR, 2019). Agência e estrutura se mesclam neste caso, uma vez que a definição de interesses no nível governamental por parte destes países e a mudança na balança de poder regional resultaram em alteração na dinâmica interativa entre as duas potências.

No caso do Brasil, a crise econômica, social e política a partir

de 2015 levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, marcando o fim de um ciclo de treze anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e uma ruptura nas prioridades, agendas e parcerias externas do país. A partir de então, o Brasil buscou uma aproximação com os países desenvolvidos – por exemplo candidatando-se a membro da OCDE e acelerando as negociações de um acordo de livre-comércio com a União Europeia – e reduziu a ênfase nas relações sul-sul. Com a posse de Bolsonaro, em 2019, o país buscou desenvolver laços estratégicos com os EUA e criou atritos na relação diplomática com a China. Essas mudanças são associadas a um menor ímpeto e engajamento do país no BRICS, notada sobretudo na representação brasileira no NBD (BATISTA JR., 2019) e, a partir de 2019, em um desinteresse no mecanismo de maneira geral (SPRING & BOADLE, 2019; SCHREIBER, 2019; CARVALHO, 2019; BATISTA JR., 2020). Os atritos do Brasil com a China e a diferença de posições com o resto do grupo, como um todo, também dificultaram a construção de iniciativas comuns frente à pandemia de coronavírus, em 2020. Na África do Sul, as crises econômica, social e política a partir de 2014 levaram à renúncia de Jacob Zuma em fevereiro de 2018 e a posse Cyril Ramaphosa. Também é destacado, neste caso, o impacto das crises domésticas na atuação do país junto ao BRICS, especialmente quando sediou a cúpula anual de 2018 (KORNEGAY & NAIDU, 2019) e uma redução no engajamento junto ao BRICS, com a priorização da agenda comercial e da atração de investimentos, em especial junto à China (ALDEN & WU, 2021; ARKHANGELSKAYA & SAVINOV, 2018). Entretanto, no caso sul-africano não houve uma ruptura na política externa tão radical como no caso brasileiro. Nesta tese argumenta-se, portanto, que a *definição* de interesses no nível governamental por parte dos países membros afetou a *composição* de interesses intragrupo, a partir de 2014.

Uma segunda alteração relevante entre 2014 e 2020 foi na dinâmica interativa entre os países membros do grupo BRICS, cons-

tituída tanto por mudanças no nível doméstico e governamental quanto por modificações na estrutura e nas condições sistêmicas. Dois casos principais foram destacados nesta tese. O primeiro deles e, de longe, o mais relevante, foi a disputa crescente entre Índia e China na Ásia, com reflexos sobre o BRICS. Da parte da Índia, destaca-se a aproximação com os EUA, o Japão e a Austrália, a ausência de apoio à ICR chinesa e a defesa das regiões de fronteira com a China. Da parte chinesa, por sua vez, ressalta-se o anúncio e implementação da ICR, a criação do AIIB para financiá-la e a projeção econômica e política sobre países da Ásia. No nível interativo do BRICS, especificamente, em 2016, a China bloqueou a proposta indiana de uma agência de classificação de crédito do BRICS e impediu a designação de grupos paquistaneses como terroristas na declaração final de cúpula do grupo, em 2016. Com os atritos fronteiriços entre ambos na região de Doklam, em meados de 2017, a Índia ameaçou boicotar a cúpula do BRICS em Xiamen, na China, o que seria um grande revés para o grupo. Também reagiu à proposta chinesa de BRICS-Plus, temendo a inclusão de novos países no mecanismo, como Paquistão e Sri Lanka e sugerindo que tal proposta poderia ser um meio da China usar o BRICS para projetar influência sobre a Ásia. Negou também tentativas da China de associar o agrupamento à ICR e, no NBD, atuou para impedir a expansão do número de membros e uma abertura de capital que possibilitasse uma maior quota e um maior poder de voto para a China, durante a presidência indiana de K. Kamath (2015-2020) (LUKIN & XUESONG, 2019; KUMAR, 2018; ZHAO & LESAGE, 2020; ZHU, 2019; KUMAR, 2018).

Essa disputa foi uma das principais limitações à expansão, institucionalização e formalização do BRICS nos últimos anos da década de 2010. Em um nível menor, destacam-se os atritos diplomáticos entre Brasil e China, especialmente após a posse de Jair Bolsonaro, em 2019, com uma crescente divergência de posições entre ambos dentro do agrupamento (STUENKEL, 2020; KAPOOR, 2020; CHADE,

2020; AMADO, 2020).

Uma terceira mudança relevante no BRICS entre 2014 e 2020, por fim, é de nível estrutural. Como se argumenta nesta tese, a modificação nas condições sistêmicas teve impacto frequente na adaptação de agendas, estratégias e ações do grupo, ao longo dos anos. Na década de 2010, destacou-se a alteração gradual na estratégia de segurança dos EUA, com maior ênfase na contenção da China na Ásia (pivô para a Ásia) e na política de poder entre as grandes potências, em detrimento da ênfase nas intervenções humanitárias e no combate ao terrorismo no Oriente Médio (MEARSHEIMER, 2018; MEAD, 2014; ROSS, 2013). A disputa entre EUA e China se ampliou sobretudo a partir de 2017, com a posse de Donald Trump no governo norte-americano, que iniciou uma guerra comercial entre ambos, aproximou-se de Taiwan, de países do Sudeste Asiático e da Coreia do Sul e criou atritos políticos, resultando em expulsão mútua de diplomatas. Junto à Índia, ao Japão e à Austrália, os EUA aprofundaram o chamado Quadrilátero para a contenção da China no Indo-Pacífico (HALL, 2021; PANDA, 2020). Como já mencionado, a Índia, por sua vez, buscou se aproximar destes três países e de países do Sudeste Asiático, buscando balancear a influência chinesa no nível regional. Já a deterioração nas relações dos EUA e da União Europeia com a Rússia ampliou-se a partir de 2014, com a anexação da Crimeia e, em 2015, com a intervenção russa na Síria. Por fim, a nível sistêmico, é possível destacar também o declínio de polos regionais como o Brasil e a África do Sul, que estiveram em ascensão nos anos 2000, mas experimentaram crises econômicas e políticas e perda de projeção externa na década de 2010.

Os impactos destas mudanças sistêmicas sobre o grupo BRICS entre 2014 e 2020 foram, principalmente, um maior protagonismo chinês em seus diversos mecanismos institucionais e uma tentativa da Índia de impedir a proeminência da China no arranjo, por exemplo vetando algumas de suas propostas. Isso resultou, por exemplo,

em pouco avanço e expressividade do NBD até 2020. Devido à assimetria de poder e riqueza em favor da China em relação aos demais BRICS, países como África do Sul e Brasil passaram a considerar o grupo mais como uma oportunidade comercial e como forma de atrair investimentos junto a Pequim, reduzindo o caráter político e estratégico do arranjo. A Rússia, por sua vez, buscou no BRICS e, em especial, no NBD, compensar seu isolamento internacional após a crise na Ucrânia e obter dos demais membros um aval ou, pelo menos, uma neutralidade, em relação às suas ações securitárias externas. Também o cenário de disputa com a União Europeia e os EUA motivou Moscou a barrar o ingresso de países ocidentais no NBD, por exemplo.

Por fim, conclui-se que o grupo BRICS é caracterizado pela dinamicidade, ou seja, tem suas agendas, prioridades, estratégias e formas de atuação alteradas e redefinidas ao longo de sua trajetória. A compreensão da atuação do arranjo requer a identificação das condições sistêmicas, das tendências de ascensão ou declínio econômico, da distribuição global de poder, dos movimentos e posições dos polos de poder (dentro e fora do BRICS) e do surgimento de conflitos, guerras, crises ou outros eventos relevantes. O grupo também precisa ser compreendido a partir da identificação de mudanças na sua composição de interesses, uma vez que os países membros alteram seus projetos domésticos e suas posições externas e possuem distintos interesses em diferentes áreas temáticas. O período entre 2006 e 2014 foi marcado pela tendência de ascensão econômica dos BRICS e de declínio relativo dos EUA e da Europa, indicando também modificação nas capacidades e na distribuição global de poder. Houve maior convergência de interesses e não ocorreu alteração substancial nos governos e nas forças políticas no poder dos países membros nesse período. Já entre 2014 e 2020, tanto as condições sistêmicas quanto a composição de interesses se alteraram significativamente. A rápida ascensão chinesa promoveu desequilíbrio de

poder em seu favor na Ásia, provocando um comportamento balancador por parte da Índia, com reflexos sobre o grupo BRICS. A crescente disputa da China e da Rússia com os EUA também reverberou na definição de agendas dos BRICS e do NBD. No nível da composição de interesses, mudanças domésticas e de governo na África do Sul e, principalmente, no Brasil, resultaram em um cenário desfavorável para a identificação de posições comuns, para o lançamento de novas iniciativas conjuntas e para uma evolução mais substancial do NBD.

Em suma, o BRICS é um mecanismo dinâmico, ativado em períodos de maiores oportunidades e possibilidades de ação conjunta e deixado em suspensão em períodos desfavoráveis. Apesar disso, em 2021 o grupo completou 15 anos desde seu primeiro encontro informal entre chanceleres, o que demonstra sua resiliência e preservação, a despeito de alterações substanciais no seu modo de funcionamento. No que concerne ao âmbito das relações internacionais, o grupo BRICS, desde sua origem, tem sido, sem dúvida, um elemento relevante para se compreender a política internacional contemporânea e a relação entre as mudanças de poder e as dinâmicas institucionais globais.



Referências

ABDENUR, Adriana E. Can the BRICS Cooperate in International Security?, **International Organisations Research Journal**, vol. 12, no 3, pp. 73–93 (in Russian and English), 2017.

ABDENUR, Adriana E. Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict, **Rising Powers Quarterly**, Volume 1, Issue 1, 2016, 109-133.

ABDENUR, Adriana E.; FOLLY, Maiara. O Novo Banco de Desenvolvimento e a institucionalização do BRICS. In: BAUMANN, Renato (org.). **BRICS: Estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

ACHARYA, Amitav. **Constructing global order: Agency and change in world politics**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2018.

ACHARYA, Amitav. **The end of American World Order**. Cambridge: Polity Press, 2014.

ACHARYA, Amitav. Why International Ethics Will Survive the Crisis of the Liberal International Order, **SAIS Review of International Affairs**, Volume 39, Number 1, Winter- Spring, 2019, pp. 5-20.

ACHARYA, Amitav; ESTEVADEORDAL, Antoni; GOODMAN, Louis. Reshaping Global Order in the 21st Century: G-Plus Leadership in a Multiplex World, **China & World Economy** / 63–78, Vol. 27, No. 5, 2019.

ACIOLY, Luciana. **Arquitetura Financeira Conjunta do BRICS: o Novo Banco de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

AGÊNCIA FRANCE-PRESSE. **Conselho de Segurança da ONU analisa candidatura palestina**. 26.set.2011. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2011/09/26/interna_mundo,271475/conselho-de-seguranca-da-onu-analisa-candidatura-palestina.shtml>. Acesso em: 13.fev.2021.

AHLAWAT, Dalbir; HUGHES, Lindsay. India–China Stand-off in Doklam: Aligning Realism with National Characteristics, **The Round Table**, 1–13, 2018.

AHMED, Gafar Karar. GCC Countries Membership in the SCO: challenges and prospects, **Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies**, Vol. 12, Issue 4, 2018, p. 533-544.

ALDEN, Chris; SCHOEMAN, Maxi. South Africa in the company of giants: the search for leadership in a transforming global order, **International Affairs**, 89: 1, 111–129, 2013.

ALDEN, Chris; SCHOEMAN, Maxi. South Africa’s symbolic hegemony in Africa, **International Politics**, Vol. 52, 2, 239–254, 2015.

ALDEN, Chris; WU, Yu-Shan. **Leadership, Global Agendas and Domestic Determinants of South Africa’s Foreign Policy Towards China: The Zuma and Ramaphosa Years**. In: ALDEN, Chris; WU, Yu-Shan (org.). *South Africa–China Relations*. London: Palgrave Macmillan, 2021.

ALLISON, Graham. The Thucydides Trap, **Foreign Policy**, 2017. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2017/06/09/the-thucydides-trap/>>. Acesso em: 19.mai.2021.

AMADO, Guilherme. **Ernesto Araújo não queria que Brasil assinasse a Covax Facility; embaixadora interveio**. Globo, 25.mar.2021. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/ernesto-araujo-nao-queria-que-brasil-assinasse-covax-facility-embaxadora-intervio-24941382>>. Acesso em: 03.abr.2021.

AMIN, Samir. De Bandung 1955 a 2015: Viejos y nuevo desafios, **América Latina en Movimiento**, Quito, 504, año 39, mayo, 2015.

AMIN, Samir. **Global History – a view from the South**. Oxford: Pambazuka Press, 2010.

AMIN, Samir. **The Reawakening of the Arab World: challenge and change in the aftermath of the Arab Spring**. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2016.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA Jr., G.; CASTRO, H. N. (org.). **Temas de política externa brasileira, v. II**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo: Paz e Terra, 1994.

AMORIM, Celso. **Os Brics e a reorganização do mundo**. Folha de São Paulo, 08 de junho de 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>>. Acesso em: 27.jan.2021.

AMORIM, Celso. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMSDEN, Alice. **The Rise of the Rest: the challenge posed for the West by late industrialized countries**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ANEJA, Atul. **BRICS declares Lashkar, Jaish as global terror groups**. The Hindu, Sept. 5, p. 1, 2017.

ARAPOVA, Ekaterina. The “BRICS Plus” as the First International Platform Connecting Regional Trade Agreements, **Asia-Pacific Social Science Review**, 19(2) 2019, pp. 30–4.

ARKHANGELSKAYA, Alexandra; SAVINOV, Roman. X BRICS Summit: a New Era of South African Foreign Policy?, **Asia and Africa Today**, 10 (2018):8-11.

ARMIGO, Leslie; ROBERTS, Cynthia. The Emerging Powers and Global Governance: Why the BRICS Matter. In: LOONEY, Robert (ed.), **Handbook of Emerging Economies**. New York: Routledge, January 2014.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

ASKAR, Abdikadir. **The Rise of the BRICS in Africa. Developmental or Self- Interest?** Nova Iorque: Grin Verlag, 2018.

BALAZS, Daniel. **The China-India Standoff in Ladakh: A Relook**. The Diplomat, December 09, 2020. Disponível em: <<https://thediplomat>>.

com/2020/12/the-china-india-standoff-in-ladakh-a-relook/>. Acesso em: 31.mar.2021.

BAN, Cornel; BLYTH, Mark. The BRICs and the Washington Consensus: An introduction, **Review of International Political Economy**, 20:2, 241-255, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Observatório de Complexidade Econômica**, 2018. Disponível em: <<https://oec.world/pt/profile/country/>>. Acesso em: 19.nov.2019.

BANCO MUNDIAL. **World Bank reforms voting power gets 86 billion boost**. 25.abr.2010. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>>. Acesso em: 1.jun.2020.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **A atuação do BRICS e do NBD: balanço e impactos**. Palestra proferida em evento do Observatório dos BRICS da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). 09.dez.2020.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O Banco do BRICS**. Participação no programa Agenda Econômica, da TV Senado. 22.mar.2013.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém: bastidores da vida de um economista no FMI e no BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata** (e-book). São Paulo: LeYa, 2019, p. 253-303.

BAUMANN, Renato (org.). **BRICS: Estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

BAUMANN, Renato. **Os BRICS e o G-20 financeiro**. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. O Brasil, os BRICs e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2013.

BECARD, Daniely; PLATIAU, Ana Flávia; LESSA, Antônio Carlos. Brazil in the BRICS after ten years. In: XING, Li. **The International Political Economy of the BRICS**. London: Routledge, 2019.

BEENA, Mohammed Badrul. The Doklam Stalemate: the Tri-Junction between Bhutan, China and India, **World Affairs: The Journal of**

International Issues, Vol. 23, No. 1, pp. 60-69, january-march, spring 2019.

BEESON, Mark & ZENG, Jinghan. The BRICS and global governance: China's contradictory role, **Third World Quarterly**, 2018.

BELLI, Luca. **CyberBRICS: Mapping Cybersecurity Frameworks in the BRICS**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2019.

BERGER, Mark T. After the Third World? History, destiny and the fate of Third Worldism, **Third World Quarterly**, 25:1, 9-39, 2004.

BHATIA, Rajiv. **BRICS on the ball?** The Hindu, November 19, 2019. Disponível em: <<https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/brics-on-the-ball/article30009282.ece>>. Acesso em: 31.mar.2021.

BHATIA, Rajiv. **The Big Five at ten**. The Hindu, July 31, 2018. Disponível em: <<https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/the-big-five-at-10/article24555866.ece>>. Acesso em: 30.mar.2021.

BOENING, Astrid. **Arab Spring: Re-Balancing the Greater Euro-Mediterranean?** Nova Iorque: Springer, 2014.

BOND, Patrick. BRICS Banking and the Demise of Alternatives to the IMF and World Bank. In: OLIVEIRA, J.A.; JING, Y. (eds). **International Development Assistance and the BRICS**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.

BOND, Patrick; GARCIA, Ana. **BRICS: an anti-capitalist critique**. London: Pluto Press, 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Externa do 2º semestre de 2006**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/media/resenha-n99-2sem-2006.pdf>>. Acesso em: 10.jan.2021.

BREMMER, Ian. **Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World**. Nova Iorque: Portfolio, 2012.

BRICS. **Declaração final da Cúpula de Brasília**. Brasília, Brasil, 15 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html>>. Acesso em: 2.fev.2021.

BRICS. **Acordo de Fortaleza dos BRICS**. Fortaleza, Brasil, 15 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-bank.html>>. Acesso em: 16.fev.2021.

BRICs. **Brazil, Russia, India and China Finance Ministers Joint Communiqué.** São Paulo, November 7, 2008b. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/081107-finance.html>>. Acesso em: 18.nov.2020.

BRICs. **BRICS Finance Communiqué.** Horsham, United Kingdom, March 14, 2009a. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/090314-finance.html>>. Acesso em: 18.nov.2020.

BRICS. **Comunicado Conjunto por ocasião da Reunião de Vice-Ministros de Relações Exteriores do BRICS sobre a situação no Oriente Médio e no Norte da África.** Moscou, 24 de novembro de 2011b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-da-reuniao-de-vice-ministros-de-relacoes-exteriores-do-brics-sobre-a-situacao-no-orientemedio-e-no-norte-da-africa-moscou-24-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 8.fev.2021.

BRICS. **Declaração final da Cúpula de Delhi.** Nova Délhi, 29 de março de 2012a. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html>>. Acesso em: 8.fev.2021.

BRICS. **Declaração final da Cúpula de Durban.** 2013. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html>>. Acesso em: 12.fev.2021.

BRICS. **Declaração final da Cúpula de Goa.** 2016. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-go.html>>. Acesso em: 8.mar.2021.

BRICS. **Declaração final da Cúpula de Sanya.** Sanya, China, 14 de abril de 2011a. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html>>. Acesso em: 4.fev.2021.

BRICs. **I Cúpula: Declaração Conjunta.** Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009c. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1126-BRICS-Estudos_e_Documentos.pdf>. Acesso em: 18.nov.2020.

BRICS. **Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders Ahead of G20 Summit.** Los Cabos, June 18, 2012b. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120618-loscabos-note.html>>. Acesso em: 9.fev.2021.

BRICs. **Meeting of BRIC Finance Ministers and Central Bank Governors**

Communiqué. September 4, 2009b. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/090904-finance.html>>. Acesso em: 18.nov.2020.

BRICs. **Reunião de Ministros das Relações Exteriores em Ecaterimburgo**, 2008. Ecaterimburgo, Rússia, 16 de maio de 2008a. Disponível em: <funag.gov.br/biblioteca/download/1126-BRICS-Estudos_e_Documentos.pdf>. Acesso em: 10.ago.2020.

BRICS. **Moscow Declaration BRICS Summit**. Sítio oficial da presidência russa do BRICS. Disponível em: <<https://eng.brics-russia2020.ru/images/114/81/1148126.pdf>>. Acesso em: 31.mar.2021.

BROOKS, S. G.; IKENBERRY, J; WOHLFORTH, W. Don't Come Home, America. The Case against Retrenchment, **International Security** 37, no. 3: 7–51, 2013.

BROSIG, Malte. **The Role of BRICS in Armed Conflict: Building a Multi-Polar World Order**. Londres: Palgrave Macmillan, 2019.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **O grande desafio EUA-URSS**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1986.

BUSCH, Alexander. **BRICS – still an alternative power bloc?** Deutsche Welle, 16.nov.2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/brics-still-an-alternative-power-bloc/a-51279559>>. Acesso em: 31.mar.2021.

BUSTILLO, Ricardo; ANDONI, Maiza. China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank, **Rev. Bras. Polít. Int.**, 61(1): e008, 2018.

BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. **Logic of anarchy: neorealism to structural realism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

CARVALHO, Evandro Menezes. **Les risques liés à l'élargissement des BRICS**. Hermès, La Revue, 2017/3, n° 79, pages 192 à 203.

CARVALHO, Evandro. **Um breve balanço da Cúpula do BRICS**. FGV, 18.nov.2019. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/artigos/breve-balanco-cupula-brics>>. Acesso em: 31.mar.2021.

CARVALHO, Felipe; PADULA, Raphael. BRICS: potencialidades de cooperação e papel na governança global de saúde no contexto da pandemia, **Saúde em Debate**, 2020.

CEPALUNI, Gabriel. Regimes Internacionais e o Contencioso das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento, **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 27, no 1, janeiro/junho 2005, pp. 51-99, 2005.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014), **Rev. Bras. Polít. Int.** 57 (2): 133-151, 2015.

CHADE, Jamil. **Na cúpula dos Brics, Brasil assume agenda de Trump contra a China**. Portal UOL, 17/11/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/11/17/na-cupula-dos-brics-china-e-brasil-trocam-criticas-veladas.htm>>. Acesso em: 31.mar.2021.

CHAN, Lai-Ha. Soft balancing against the US ‘pivot to Asia’: China’s geostrategic rationale for establishing the Asian Infrastructure Investment Bank, **Australian Journal of International Affairs**, 2017.

CHATURVEDI, Sachin; SAHA, Sabyasachi. Competing Imperatives of Global Governance and National Interests within BRICS: An Indian Perspective, **Rising Powers Quarterly**, Volume 2, Issue 3, pp. 167-183, Aug. 2017.

CHIN, Gregory. The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20, **Global Policy**, 5: 366-373, 2014.

COELHO, Jaime; CAPINZAIKI, Marília. Hierarquia dos Estados no Regime Econômico- Financeiro: os BRICS e a governança econômica global, **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, v. 3, n. 1, jan. 2017.

COLETTA, R; URIBE, G.; FERNANDES, T. **Bolsonaro Advised to Avoid Talking about Bolivia at Brics Summit**. Folha de São Paulo, 12.nov.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/world/2019/11/bolsonaro-advised-to-avoid-talking-about-bolivia-at-brics-summit.shtml>>. Acesso em: 31.mar.2021.

CONING, Cedric de. The BRICS: The Last Line of Defence for Globalisation? **Rising Powers Quarterly** Volume 2, Issue 4, 2017, 83-93.

CONING, Cedric de.; MANDRUP, Thomas; ODGAARD, Liselotte. **The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order**. Londres: Routledge, 2014.

COOPER, Andrew F. **The BRICS: a very short introduction**. Oxford:

Oxford Edition, 2016.

COOPER, Andrew F.; STOLTE, Christina. Insider and Outsider Strategies of Influence: The BRICS' Dualistic Approach Towards Informal Institutions, **New Political Economy**, 2019.

COOPER, Andrew. BRICS New Development Bank: shifting from material leverage to innovative capacity, **Global Policy** (2017).

COOPER, Andrew; FAROOQ, Asif B. The Role of China and India in the G20 and BRICS: Commonalities or Competitive Behaviour?, **Journal of Current Chinese Affairs**, 45, 3, 73– 106, 2016.

COOPER, Andrew; THAKUR, Ramesh. The BRICS in the new global economic geography. In: WEISS, Thomas; WILINSON, Rorden. **International Organization and Global Governance**. London: Routledge, 2014.

COZENDEY, Carlos Márcio. Visão ou Miragem? Banco de Desenvolvimento e Arranjo de Reservas no horizonte dos BRICS. In: BAUMANN, Renato (org.). **BRICS: Estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

CRAVEIRO, Rodrigo. **Encontro dos Brics evidencia divergências entre Brasil e Rússia**. Correio Braziliense, 27 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2019/07/27/interna_mundo,774069/encontro-dos-brics-evidencia-divergencias-entre-brasil-e-russia.shtml>. Acesso em: 04.jan.2020.

CSNU (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS). **Draft Security Council Resolution condemned the violence in Syria and supported the Arab League's decision to facilitate a Syrian-led political transition**. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2012%2077.pdf>>. Acesso em: 5.fev.2021.

CSNU (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS). **Resolução 1.929**, de 2010, dispendo sobre o programa nuclear do Irã. Disponível em: <[https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1929-\(2010\)](https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1929-(2010))>. Acesso em: 5.fev.2021.

CSNU (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS). **Security Council Fails to Adopt Draft Resolution Condemning Syria's Crackdown on Anti-Government Protestors, Owing to Veto by Russian**

Federation, China. Meetings Coverage and Press Releases, 4 October 2011b. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2011/sc10403.doc.htm>>. Acesso em: 5.fev.2021.

CSNU (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS). **Statement by the President of the Security Council**, 3 August 2011a. Disponível em: <<https://undocs.org/S/PRST/2011/16>>. Acesso em: 5.fev.2021.

DADABAEV, Timur. Shangai Cooperation Organization (SCO): regional identity formation from the perspective of the central asia states, **Journal of Contemporary China**, 23:85, p.102-118, 2014.

DAMICO, Flávio. Antecedentes: do acrônimo de Mercado à concertação político- diplomática. In: BAUMANN, Renato (org.). **BRICS: Estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

DASGUPTA, Saibal. **China Wants ‘BRICS Plus’ to Include ‘Friendly’ Countries, Plan Might Hurt India’s Interests**. Times of India, March 9, 2017. Disponível em: <<https://timesofindia.indiatimes.com/world/china/china-wants-brics-plus-to-includefriendly- countries-plan-might-hurt-indias-interests/articleshow/57542116.cms/>>. Acesso em: 27.mar.2021.

DENISOV, Igor; KAZANTSEV, Andrei; LUKYANOV, Fyodor; SAFRANCHUK, Ivan. Shifting Strategic Focus of BRICS and Great Power Competition, **Strategic Analysis**, 2019, p. 1-13.

DEUTSCHE WELLE. **US, Russia agree to extend ‘New START’ nuclear arms treaty**.

DEUTSCHE WELLE. **South Africa prepares for BRICS Summit**. 24 de julho de 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/south-africa-prepares-for-brics-summit/a-44800626>> Acesso em: 18.dez.2020.

DEUTSCHE WELLE, 26.01.2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/us-russia-agree-to-extend-new-start-nuclear-arms-treaty/a-56354318>>. Acesso em: 03.abr.2021.

DREZNER, Daniel. The Song Remains the Same: International Relations After COVID- 19, **International Organization**, 74(S1), E18-E35, 2020.

DUGGAN, Niall; AZALIA, Juan Carlos Ladines. From Yekaterinburg to

Brasília: BRICS and the G20, road to nowhere?. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 63, n.1, e009, 2020.

EICHENGREEN, B. **Will the new BRICS institutions work?** World Economic Forum, 15 Aug. 2014.

EICHENGREEN, Barry. The Renminbi goes global: the meaning of China's money, **Foreign Affairs**, Mar./Apr. 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lula não quer 'sobremesa em banquete dos ricos'**. 17.out.2007. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-nao-quer-sobremesa-em-banquete-dos-ricos,66248>>. Acesso em: 20.jan.2021.

ESTEVES, Paulo; HERZ, Mônica. Climbing the Ladder: Brazil and the International Security Field. In: ESTEVES, Paul; JUMBERT, Maria; CARVALHO, Benjamim. **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan, 2020.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; PAES, Lucas De Oliveira; CUNHA, André Moreira. The concept of emerging power in international politics and economy. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 46-69, Mar. 2016.

FREDDY, Agonnoude; SYLVESTRE, Adohounde; ALEKSANDROVICH, Stepanov; VIKTOROVNA, Shulenina. Brazil and South Africa: The Weak Links of the BRICS? Department of Political Analysis and Management, RUDN University, Moscow, Russia, **Journal of Politics and Law**, Vol. 12, No. 4, 2019.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Statement by the IMF Executive Directors Representing Brazil, Russia, India, China and South Africa on the Selection Process for Appointing an IMF Managing Director**. Press Release No. 11/195, May 24, 2011. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr11195>>. Acesso em: 19.fev.2021.

GALVÃO, Marcos. **G-20: mudança e desafio**. Valor Econômico, Opinião, 18.ago.2010.

GANGULY, Sumit. Has Modi Truly Changed India's Foreign Policy?, **The Washington Quarterly**, 40:2, 131-143, 2017.

GAROOD-GOWERS, Andrew. The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the Exception, Syria as the Norm, 36 **UNSW Law Journal** 594 (2013).

GASPAR, Malu. **No parquinho das potências:** os bastidores inéditos da ação externa mais arrojada do Brasil em décadas – e os efeitos do seu fracasso. Revista Piauí, anais da diplomacia, Edição 165, junho de 2020. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/no-parquinho-das-potencias/>>. Acesso em: 12.dez.2020.

GATER-SMITH, Philip. The SCO's Strategic Limitations: situating the Persian Gulf and its American Security Umbrella between Intra-Asian Rivalry and Cooperation, **Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies**, Volume 12, Issue 4, 2018, p. 500-516.

GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. Cambridge: Belknap, 1962.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GJELTEN, Tom. **Emerging Nations Seek Non-European IMF Chief**. NPR, June 13, 2011. Disponível em: <<https://www.npr.org/2011/06/13/137158183/geopolitical-implications-of-the-imf-leadership-contest>>. Acesso em: 18.fev.2021.

GOLDMAN, Russell. **India-China Border Dispute: A Conflict Explained**. The New York Times, June 17, 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/06/17/world/asia/india-china-border-clashes.html>>. Acesso em: 31.mar.2021.

GORE, Lance L P. Seizing the “Trump Opportunity” and Engaging the World: Chinese Foreign Policies in 2017, **East Asian Policy**, 10(1), 56–67, 2018.

GORTÁZAR, Naiara. **Divergências sobre Venezuela e Bolívia invadem a cúpula dos Brics**. EL PAÍS Brasil, 14.nov.2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/13/politica/1573661383_956821.html>. Acesso em: 16.dez.2020.

GORTÁZAR, Naiara. **Divergências sobre Venezuela e Bolívia invadem a cúpula dos Brics**. EL PAÍS Brasil, 14.nov.2019. Disponível em: <<https://>>

brasil.elpais.com/brasil/2019/11/13/politica/1573661383_956821.html> .
Acesso em: 16.dez.2020.

GRAAFF, Nana de; BRINK, Tobias ten; PARMAR, Inderjeet. China's rise in a liberal world order in transition – introduction to the FORUM, **Review of International Political Economy**, 2020.

GRAY, C. S. After Iraq: The Search for a Sustainable National Security Strategy, **Strategic Studies Institute**, 2009.

GRIFFITH-JONES, S. **A BRICS development bank: a dream coming true?** Geneva: UNCTAD, Discussion Papers, n. 215, 2014.

GRIFFITH-JONES, Stephany. Financing global Development: **The BRICS New Development Bank**. Briefing Paper, No. 13/2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, 2015.

GRIFFITHS, James; GUPTA, Swati; WESTCOTT, Ben; PICHETA, Rob. **Twenty Indian soldiers dead after clash with China along disputed border**. CNN, June 17, 2020. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/06/16/asia/china-india-border-clash-intl-hnk/index.html>>. Acesso em: 31.mar.2021.

GRUPO DOS CINCO. **G5 Statement of Hokkaido Summit**. 2008. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2008hokkaido/2008-g5.html>>. Acesso em: 15.jan.2021.

GRUPO DOS VINTE. **G-20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit**. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>>. Acesso em: 12.jan.2021.

HAASS, Richard. The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It: Not Every Crisis Is a Turning Point, **Foreign Affairs**, April 7, 2020. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>>. Acesso em: 31.mar.2021.

HALL, Ian. Australia and India in the Modi era: An unequal strategic partnership?, **International Politics** (2021).

HALL, Ian. Narendra Modi and India's normative power, **International Affairs**, Volume 93, Issue 1, 1 January 2017, Pages 113–131.

HANSEN, Flemming; SERGUNIN, Alexander. Russia, BRICS and Peaceful Coexistence. In: CONING, Cedric de.; MANDRUP, Thomas; ODGAARD, Liselotte. **The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order**. Londres: Routledge, 2014.

HELLEINER, Eric; WANG, Hongying. Limits to the BRICS' challenge: credit rating reform and institutional innovation in global finance, **Review of International Political Economy**, 1–23, 2018.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. Democracy Questions Informal Global Governance, **International Studies Review** (2019) 0, 1–12.

HERZ, Mônica; LAGE, Victor Coutinho. BRICS e Questão Nuclear: Contestações e Reafirmações diante dos Mecanismos de Governança Global, **Carta Internacional** (USP), v. 6, p. 31-54, 2011.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios, **Nueva Sociedad**, Especial em português, dez. 2010.

HOOIJMAAIJERS, Bas. China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance, **The Pacific Review**, 34:1, 29-55, 2021.

HOPEWELL, Kristen. The BRICS—merely a fable? Emerging power alliances in global trade governance, **International Affairs**, Volume 93, Issue 6, p. 1377–1396, November 2017.

HUANG, Yanzhong. Why the World Lost to the Pandemic Politics and Security Fears Crippled the Collective Response, **Foreign Affairs**, January 28, 2021. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-28/why-world-lost-pandemic>>. Acesso em: 31.mar.2021.

HUELSZ, C. **Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil**. PhD Thesis, University of Manchester: Faculty of Humanities, 2009.

HUMPHREY, Chris. **Development revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank**. London: Overseas Development Institute, Working Paper n. 418, Apr. 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. The lonely superpower, **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, v. 78, n. 2, p. 35-49, Mar./Apr. 1999.

HUNTINGTON, Samuel. **The Clash of Civilizations and the remaking of world order**. New York: Simon & Schuster, 1996.

HURREL, Andrew. **On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society**. 2ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. 364p.

HURREL, Andrew. Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions. In: **Paths to Power: Foreign Policy strategies on Intermediate States**. Latin American Program: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000.

HURRELL, Andrew [et al.]. **BRICS e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. HURRELL, Andrew. Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order, **Ethics & International Affairs**, 32(1), 2018, p. 89-101.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual o espaço para as potências emergentes. In: HURRELL, Andrew et al. **BRICS e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HURRELL, Andrew. Narratives of emergence: rising powers and the end of the Third World?. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 203-221, June 2013.

HURRELL, Andrew; LOKE, Beverly. **Emerging Powers and Global Order: Much Ado About Nothing?** PRIMO Working Paper, Number 14, 2017.

HUTTON, Robert; WISHART, Ian. **U.K. Wants EU to Block Russia From SWIFT Banking Network**. Bloomberg, August 29, 2014. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-08-29/u-k-wants-eu-to-block-russia-from-swift-banking-network> 2014>. Acesso em: 15.mar.2021.

IKENBERRY, John G. Why the Liberal World Order Will Survive, **Ethics & International Affairs** 32, 17-29, no. 1: 2018.

IKENBERRY, John. **Liberal leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

IKENBERRY, John; LIM, Darren. **China's emerging institutional**

statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. Washington D.C.: Brookings Institute, 2017.

JAPÃO [Ministério das Relações Exteriores]. **G-8 Summit in Hokkaido Toyako.** 2008. Disponível em: <<https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/index.html>>. Acesso em: 12.jan.2021.

JING, Gu; RENWICK, Neil. Contested partnership: China and India in a changing BRICS. In: BAJPAL, Kanti; HO, Selina; MILLER, Manjari (org.). **Routledge Handbook of China- India Relations.** London: Routledge: 2020.

KALYANARAMAN, S.; RIBEIRO, Erik H. **The China-India Doklam crisis, its regional implications and the structural factor.** Boletim de Conjuntura NERINT, Porto Alegre, v. 2, n. 7, p. 56-69. 2017.

KAPOOR, Nivedita. **Russia's BRICS chairmanship: The 2020 summit and challenges ahead.** Observer Research Foundation (ORF), Nov 24, 2020. Disponível em: <<https://www.orfonline.org/expert-speak/russia-brics-chairmanship-2020-summit-challenges-ahead/>>. Acesso em: 31.mar.2021.

KAWASHIMA, Shin. Xi Jinping's Diplomatic Philosophy and Vision for International Order: Continuity and Change from the Hu Jintao Era, **Asia-Pacific Review**, 26:1, 121-145, 2019.

KECK, Zachary. **Why did BRICS back Russia on Crimea?** The Diplomat, 31 de março de 2014. Disponível em: <thediplomat.com/2014/03/why-did-brics-back-russia-on-crimea/> . Acesso em: 8.mar.2019.

KEMENADE, Willem van. **A Russia-India-China Triangle: 'Primakov's Triangle'?** Clingendael Institute, 2008, pp. 115-140, Détente Between China and India The Delicate Balance of Geopolitics in Asia. Disponível em: <www.jstor.org/stable/resrep05421.8> . Acesso em: 25.fev.2021.

KEOHANE, Robert. Lilliputians' Dilemmas: small states in international politics, **International Organization**, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

KIRTON, John; GUEBERT, Jenilee. **A Summit of Substantial Success: The Performance of the G20 in Washington in 2008.** G-20 Research Group. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/2008performance090307.pdf>>. Acesso em: 01.set.2020.

KISSINGER, Henry. **World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History**. New York: Penguin Press, 2014.

KORNEGAY Jr., Francis; NAIDU, Sanusha. BRICS in the Post-Liberal World Order: A New Agenda for Cooperation? Perspectives from South Africa, **Strategic Analysis**, 2019.

KOZYREV, Vitaly. Washington's 'America First' Global Strategy and Its Implications for the BRICS, **Strategic Analysis**, 2019.

KUMAR, Kanoj; SINGH, Rajesh. **India: Not backing Lagarde for IMF job**. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-india-finmin-imf/india-says-not-committed-support-to-lagarde-for-imf-top-job-idUSTRE7562U520110607>>. Acesso em: 13.fev.2021.

KUMAR, Rajar. India and the BRICS: a cautious and limited engagement, **International Studies**, vol. 54, 1-4: pp. 162-179, 2018.

KUPCHAN, Charles. **No One's World: The West, The Rising Rest and The Coming Global Turn**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012.

KWAKYE, Samuel Twum. **The BRICS States and the Responsibility to Protect Norm: Dynamics of State Power and Self-Interest**. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014.

LAGARDE, Cristine. **In Beijing, Lagarde backs bigger say for China at I.M.F.** The New York Times, 9 June, 2011. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2011/06/10/business/global/10iht-fund10.html>>. Acesso em: 2.fev.2021.

LAIDI, Zaki. BRICS: Sovereignty power and weakness, **International Politics**, Vol. 49, 5, 614–632, 2012b.

LAIDI, Zaki. The BRICS against the West? **CERI Strategy Papers**, N° 11, novembre, 2012.

LARIONOVA, Marina; SHELEPOV, Andrey. **Potential Role of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank in the Global Financial System**. Herald of PFUR, International Relations, Vol 16, No 4, December 31, 2016.

LARON, Guy. Semi-peripheral countries and the invention of the 'Third World', 1955– 65, **Third World Quarterly**, 35:9, 1547-1565, 2014.

LASSEN, Christina. A Changing Regional Order: **The Arab uprisings, the West and the BRICS**. International Affairs and Arab Uprisings, Working Paper Series 18 | September 2013.

LAYNE, C. The US–Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana, **International Affairs** 94, no. 1: 89–111, 2018.

LECHERVY, Christian. Club and Group Diplomacy. In: BALZACQ, T.; CHARILLON, F.; RAMEL, F. (eds). **Global Diplomacy**. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. London: Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

LEE, Pak K.; HERITAGE, Anisa & MAO, Zhouchen. Contesting liberal internationalism: China’s renegotiation of world order, **Cambridge Review of International Affairs**, 2020.

LISSOVOLIK, Yaroslav. **BRICS-Plus: Alternative Globalization In The Making?** Valdai Papers, nº 69, July 2017.

LIU, Ming. BRICS development: a long way to a powerful economic club and new international organization, **The Pacific Review**, 29:3, 443-453, 2016.

LIU, Wei. **China’s Belt and Road Initiatives Economic Geography Reformation**. Gateway West, Cingapura: Springer, 2018.

LO, Bobo. **The Illusion of Convergence: Russia, China and the BRICS**. Paris: IFRI, Russia NIS Center, 2016.

LUKIN, Alexander; XUESONG, Fan. What is BRICS for China?, **Strategic Analysis**, 43:6, 620-631, 2019.

LUKIN, Alexander. **China and Russia: The New Rapprochement**. Cambridge: Polity Press, 2018.

LUKIN, Alexander; TORKUNOV, Anatoly. Trump’s Policies and the Sino-Russian Entente, **Survival**, 62:2, 27-36, 2020.

LUKYANOV, F.. Medvedev’s foreign policy: period of stabilization, **Russia in Global Affairs**, 2012.

LUKYANOV, F.. Russian Dilemma in a Multipolar World, **Journal of International Affairs**, v. 63 n. 2, spring/summer p. 19-32, 2010.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **A aliança Índia-Brasil-África do Sul**. “Valor

Econômico”, 15 de setembro de 2006. Disponível em: <funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N99_2Sem_2006.pdf>. Acesso em: 17.jan.2021.

MANTEGA, Guido. **Brazil wants more IMF power for extra eurozone funds**. Entrevista concedida à BBC News, 16.fev.2012. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-17170157>>. Acesso em: 7.fev.2021.

MANYIN, M. E. Pivot to Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia, **Congressional Research Service**, March 28, 2012.

MASON, Robert. **The International Politics of the Arab Spring: Popular Unrest and Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave, 2014.

MATENGO, Dinah. **BRICS Summit 2018: Leaders sign Johannesburg declaration**. CGTN (China Global Television Network), July 26, 2018. Disponível em: <<https://africa.cgtn.com/2018/07/26/brics-summit-2018leaders-sign-johannesburg-declaration/>>. Acesso em: 30.mar.2021.

MEAD, Walter Russel. **The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers**. Foreign Affairs, 2014.

MEARSHEIMER, J. **China’s Unpeaceful Rise**. Current History 105, no. 690: 160–162, 2006.

MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York; London: W.W. Norton, 2001.

MEARSHEIMER, J. **The Gathering Storm: China’s Challenge to Us Power in Asia**. Chinese Journal of International Politics 3, no. 4: 381–396, 2010.

MEARSHEIMER, John J. **The rise and fall of the Liberal International Order**. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

MEHRA, Meeta Keswani. **BRICS New Development Bank: Last five years and looking ahead to the next five**. Financial Express, Nov 16, 2020. Disponível em: <<https://www.financialexpress.com/economy/brics-new-development-bank-last-five-years-and-looking-ahead-to-the-next-five/2129502/>>. Acesso em: 04.abr.2021.

MELLO, Flávia de Campos. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy, **Rev. Bras. Polít. Int.**, 63(2): e011, 2020.

MELLO, Flávia de Campos; PERA, Marina. Multilateralismos na Multipolaridade: a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e a Governança Global Contemporânea. In: MARCONI, Cláudia; CONCI, Luiz Guilherme. **Crise das democracias liberais: um olhar a partir do Sul Global**. São Paulo: Tirant Lo Branch, 2021.

MERWE, Justin van der; BOND, Patrick; DODD, Nicole. **BRICS and Resistance in Africa: Contention, Assimilation and Co-optation**. Londres: Zed Books, 2019.

MILAN, Marcelo. Oligarchical Restoration and Full Neoliberalism Reloaded: an Essay on The Roots of the Twin Crises and the 2016 Coup d'état in Brazil, **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 9, out. 2016.

MILAN, Marcelo; SANTOS, Leandro. Rebalanceamento econômico e desafios geoeconômicos para a China: o caso do comércio e investimento intra-BRICS, **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, RS, v. 11, n. 53, p. 114 - 138, mar. 2020.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia; SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma', **International Affairs**, Volume 93, Issue 3, May, Pages 585–605, 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brasil. **Principais áreas de cooperação do BRICS**. Disponível em: <<http://brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/principais-areas-de-cooperacao>>. Acesso em: 25.fev.2021.

MOHAN, C. R. **Raja mandala: Rearranging the BRICS**. The Indian Express, p. 15, september 5, 2017.

MOHAN, C. R. **Strategic triangle in focus during Putin's visit**. The Hindu. Publicado em 3 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/2002/12/03/stories/2002120302761200.htm>>. Acesso em: 27.jan.2021.

MOMANI, Bessma. **Where Was the Fight for IMF Leadership?** Centre for International Governance Innovation, CIGI, June 29, 2011. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/publications/where-was-fight-imf-leadership>>. Acesso em: 21.fev.2021.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A Segunda Guerra Fria: geopolítica e**

dimensão estratégica dos Estados Unidos, das rebeliões na Eurásia à África do Norte e Oriente Médio. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

MOREIRA, A. Rússia rejeita países ricos no banco do BRICS. **Valor Econômico**, 11.jul.2017. Disponível em: <<https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20170711/281724089588692>>. Acesso em: 27.mar.2021.

MOREIRA, Assis. **China e Brasil querem mais países no Banco dos BRICS.** Valor Econômico, May 30, 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/5558911/china-e-brasil-querem-mais-paises-no-banco-dos-brics/>>. Acesso em: 27.mar.2021.

MUNI, S. D. The third world: Concept and controversy, **Third World Quarterly**, 1:3, 119- 128, 1979.

NAFEY, Abdul. **BRICS: Time to expand the New Development Bank membership.** Financial Express, November 12, 2020. Disponível em: <<https://www.financialexpress.com/economy/brics-time-to-expand-the-new-development-bank-membership/2127386/>>. Acesso em: 05.abr.2021.

NARAYANAN, M. K. **Understanding the Chinese mind.** The Hindu, September 1, 2017, p. 8.

NARLIKAR, Amrita. India's foreign economic policy under Modi: negotiations and narratives in the WTO and beyond, **International Politics**, 2021.

NARLIKAR, Amrita. India's role in global governance: a Modification?, **International Affairs**, Volume 93, Issue 1, 1 January 2017, Pages 93–111.

NARLIKAR, Amrita. Negotiating the rise of new powers, **International Affairs** 89 (3), 561- 576, 2013.

NARLIKAR, Amrita. **New Powers: How to be come one and how to manage them.** London: Hurst and Company, 2010.

NARLIKAR, Amrita. Regional Powers' Rise and Impact on International Conflict and Negotiation: China and India as Global and Regional Players, **Global Policy**, Volume10, Issue S2, pp. 22-28, June 2019.

NARLIKAR, Amrita; DESTRADE, Sandra; PLAGEMANN, Johannes. **India**

Rising: a Multi-layered analysis of Ideas, Interests and Institutions.

Oxford: Oxford University Press, 2020.

NARLIKAR, Amrita; KUMAR, Rajiv. From *Pax Americana* to *Pax Mosaica*? Bargaining over a New Economic Order, **The Political Quarterly**, Vol. 83, No. 2, April–June 2012.

NBD (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO). **2019 Annual Report**. NDB official website, 2021. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2020/07/NDB_2019_ARA_1.pdf>. Acesso em: 05.abr.2021.

NBD (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO). **Address by New Development Bank President, Marcos Troyjo, to the Leaders of Brazil, Russia, India, China and South Africa during the 12th Brics Summit**. NDB, November 17 2020a. Disponível em: <https://www.ndb.int/president_desk/ndb-president-reports-brics-leaders-outlines-priorities-new-development-bank/>. Acesso em: 05.abr.2021.

NBD (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO). **Covid-19 Response Programme**. NDB, April 22, 2020b. Disponível em: <<https://www.ndb.int/covid-19-response-programme/>>. Acesso em: 05.abr.2021.

NBD (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO). **Investor presentation**. Sítio oficial do NDB, Aug. 2019. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/01/General-IP-NEW-20190116.pdf>>. Acesso em: 30.mar.2021.

NBD (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO). **List of all projects**. NDB official website, 2021. Disponível em: <<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/approved-projects/>>. Acesso em: 05.abr.2021.

NBD (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO). **NDB General Strategy: 2017-2021**.

Site oficial do NBD. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>>. Acesso em: 30.mar.2021.

NEACK, Laura. Linking state type with Foreign Policy behavior. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne; HANEY, Patrick. **Foreign Policy Analysis: continuity and change in its second generation**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

NEW YORK TIMES. **In Beijing, Lagarde Backs Bigger Say for China at I.M.F.** June 9, 2011. Disponível em: <<https://www.nytimes>>.

com/2011/06/10/business/global/10iht-fund10.html>. Acesso em: 20.fev.2021.

NIEUWKERK, Anthoni van. South Africa and the African Peace and Security Architecture. In: TJØNNELAND, Elling (ed.). **Rising Powers and the African Security Landscape**. Chr Michelsen Institute Report, Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), October, 2014.

NOLTE, Detlef. **How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics**. ECPR Joint Session Workshops. Helsinki. 2007.

NURUZZAMAN, Mohammed. Why BRICS Is No Threat to the Post-war Liberal World Order, **International Studies**, vol. 57, 1: pp. 51-66., 2020.

O'NEILL, Jim. Building better global economic BRICs. Goldman Sachs: **Global Economics**, n. 66, 2001.

OLIVEIRA, J.A.; JING, Y. **International Development Assistance and the BRICS**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

ÖNIŞ, Z.; KUTLAY, M. The New Age of Hybridity and Clash of Norms: China, BRICS, and Challenges of Global Governance in a Postliberal International Order, **Alternatives**, 45(3):123-142, 2020.

PACER, Valerie. **Russian Foreign Policy under Dmitri Medvedev**. London: Routledge, 2015.

PANDA, Jagannath. India, the Blue Dot Network, and the “Quad Plus” Calculus, **Journal of Indo-Pacific Affairs**, Fall, 2020.

PAPE, Robert. Soft Balancing against the United States, **International Security**, Vol. 30, Number 1, Summer, 2005.

PAPI, Luciana Pazini; MEDEIROS, Klei. Agenda social na política externa do Governo Lula: os casos de cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC, **Revista Conjuntura Austral**, v.6, n.30, p.75-100, jun./jul., 2015.

PARAGUASSÚ, Lisandra. **Cúpula do Brics expõe diferenças e racha entre Brasil e China**. Reuters, 18 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/politica-bolsonaro-xi-brics-diferencas-idBRKBN27X225-OBDRN>>. Acesso em: 04.jan.2020.

PARASHAR, Sachin. **India, Russia talk Doklam before Brics**. Times of India, August 21, 2017. Disponível em: <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-russia-talk-doklam-before-brics/articleshow/60149973.cms>>. Acesso em: 13.mar.2021.

PARASHAR, Sachin. **Russia hopes India, China will use SCO to address differences**. Times of India, September 8, 2020. Disponível em: <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/russia-hopes-india-china-will-use-sco-to-address-differences/articleshow/78001578.cms>> Acesso em: 04.mar.2021.

PARMAR, Inderjeet. Global Power Shifts, Diversity, and Hierarchy in International Politics, **Ethics & International Affairs**, 33, n. 2, p. 231-244, 2019.

PARMAR, Inderjeet. The US-led liberal order: Imperialism by another name, **International Affairs**, 94(1), 151–172, 2018.

PAUL, T. V. **The China-India Rivalry in the Globalization Era**. Georgetown: Georgetown University Press, 312 p., 2018.

PAUL, T.V. **The accommodation of rising powers: past, present and future**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978), **Austral (Brazilian Journal of Strategy and International Relations)**, v.4, n.7, jan/jun, p.112-131, 2015.

PEREIRA, Rafael; MILAN, Marcelo. O Financiamento do Desenvolvimento e o Novo Banco do Brics: uma alternativa ao Banco Mundial?, **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, ppp, n. 51, jul./dez. 2018.

PIMENTEL, Fernando. **O BRICS e a construção de uma Nova Arquitetura Financeira Internacional**. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. O Brasil, os BRICs e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2013.

PRASHAD, Vijay. **The darker nations: a people's history of the Third World**. New York: The New Press, 2007.

PRASHAD, Vijay. **The poorer nations: a possible history of the Global South**. Nova York: Verso, 2012.

PRASHAD, Vijay. **Arab Spring, Libyan Winter**. Oakland/Edinburgh: AK Press, 2012.

PREUSS, Helmo. **BRICS New Development Bank registers Russian ruble bond programme**. The BRICS Post, November 25, 2019. Disponível em: <<https://www.thebricspost.com/brics-new-development-bank-registers-russian-ruble-bond-programme/>>. Acesso em: 05.abr.2020.

PREUSS, Helmo. **BRICS Summit in Johannesburg to cement solidarity**. The BRICS Post, July 20, 2018. Disponível em: <<https://www.thebricspost.com/brics-summit-in-johannesburg-to-cement-solidarity/>>. Acesso em: 31.mar.2021.

PRINSLOO, Cyril. **Bolsonaro and the BRICS: Bull in a china shop?**. South African Institute of International Affairs, Policy Briefing 180 (2019).

PRYCE, Paul. **The incongruence of IBSAMAR**. 29.out.2014. Disponível em: <<https://www.offiziere.ch/?p=18391>>. Acesso em: 13.set.2018.

QOBO, Mzukisi; SOKO, Mills Soko. The rise of emerging powers in the global development finance architecture: The case of the BRICS and the New Development Bank, **South African Journal of International Affairs**, 22:3, 277-288, 2015.

RAJAGAPOLAN, Rajeswari. **Contradictions Grow Amid Another BRICS Summit**. The Diplomat, 19.nov.2020. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2020/11/contradictions-grow-amid-another-brics-summit/>>. Acesso em: 04.mar.2021.

RAMOS, Leonardo; GARCIA, Ana; PAUTASSO, Diego; RODRIGUES, F. C. R. Adensamento institucional e outreach: um breve balanço do BRICS, **Carta Internacional**, v. 13, n. 3, 30 dez. 2018.

RAMOS, Leonardo; VADELL, Javier; SIMÕES, Ana; HORTA, Nicole. **XII Cúpula do BRICS: esforços para o multilateralismo frente aos impactos da COVID-19**. Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM-PUC-Minas), 3 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://potenciasmedias.com/2020/12/03/analise-da-xii-cupula-dos-brics/>>. Acesso em: 31.mar.2021.

RANA, Renu. Asian Infrastructure Investment Bank, New Development Bank and the Reshaping of Global Economic Order: Unfolding Trends and Perceptions in Sino-Indian Economic Relations, **International Journal of**

China Studies, 273, Vol. 10, No. 2, December 2019, pp. 273-290.

REIS, Maria Edileuza. **BRICS: surgimento e evolução**. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. O Brasil, os BRICs e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2013.

REJ, Abhijnan. **India's clever use of the BRICS card in Doklam standoff**. Observer Research Foundation, August 31, 2017. Disponível em: <<https://www.orfonline.org/research/indias-clever-use-of-the-brics-card-in-doklam-standoff/>> Acesso em: 13.mar.2021.

RFI. Au sommet des BRICS à Johannesburg, l'Afrique est au centre des attentions. RFI, 28.jul.2018. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20180728-economie-reunion-brics-afrique-honneur-johannesburg-afrique-sud>>. Acesso em: 31.mar.2021.

RIBEIRO, Erik. **A expansão da Organização para a Cooperação de Xangai: uma coalizão anti-hegemônica?** Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Set., 2015.

ROBERTS, Cynthia. Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider, **Polity**, Volume 42, Number 1, January 2010.

ROBERTS, Cynthia. The BRICS in the Era of Renewed Great Power Competition, **Strategic Analysis**, 2019, DOI: 10.1080/09700161.2019.1672930

ROBERTS, Cynthia; ARMIJO, Leslie; KATADA, Saori. **The BRICS and Collective Financial Statecraft**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ROONEY, 2011. **IMF names Lagarde managing director in vote**. CNN, 28.jun.2011. Disponível em: <https://money.cnn.com/2011/06/28/news/international/IMF_director_vote/>. Acesso em: 16.fev.2021.

ROSENFELD, Everett. **Sweeping ruling against China will have lasting impact globally**. CNBC, Jul 12 2016. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2016/07/12/south-china-sea-breathtaking-ruling-against-china-to-have-lasting-impact.html>>. Acesso em: 23.jan.2021.

ROSS, R. S. US Grand Strategy, the Rise of China, and US National Security Strategy for East Asia, **Strategic Studies Quarterly**, Summer, p. 20-40,

2013.

RÚSSIA. Ministério das Relações Exteriores da Rússia. **Press Release: BRICS Foreign Ministers' Meeting**. New York, September 24, 2011.

SAIKAL, Amin; ACHARYA, Amitav. **Democracy and Reform in the Middle East and Asia: social protest and authoritarian rule after the Arab Spring**. Londres: I.B. Tauris, 2014.

SAKWA, Richard. BRICS and Sovereign Internationalism, **Strategic Analysis**, 2019, DOI: 10.1080/09700161.2019.1669899.

SALZMAN, Rachel S. **Russia, BRICS, and the Disruption of Global Order**. Georgetown: Georgetown University Press, 2019.

SCHAEFER, Mark E.; POFFENBARGER, John G. **The Formation of The BRICS and Its Implication for the United States: Emerging Together**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014.

SCHREIBER, Mariana. **Sob liderança de Bolsonaro, Brasil recebe cúpula do Brics reduzida e ofuscada por instabilidade no continente**. BBC News Brasil em Brasília. 12 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50387354>> . Acesso em: 17.dez. 2020.

SCHIAVENZA, Matt. **What Exactly Does It Mean That the U.S. Is Pivoting to Asia? And will it last?** The Atlantic, abril 15, 2013.

SCHWELLER, R. & PU, Xiaoyu. After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline, **International Security**, 36, no. 1 (Summer 2011), p. 41-72.

SESTANOVICH, Stephen. What Has Moscow Done? Rebuilding U.S.-Russian Relations, **Foreign Affairs**, Vol. 87, No. 6 (November/December), pp. 12-28, 2008.

SHAKARIAN, Paulo. Geórgia: Análise da Campanha Cibernética da Rússia, **Military Review**, Novembro-Dezembro, 2011.

SHELEPOV, A. Comparative Prospects of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank, **International Organisations Research Journal**, Vol. 11. No 3 (2016).

SHUBIN, Vladimir. South Africa in the BRICS: Last But Not Least, **International Organisations Research Journal**, Vol. 10. No 2 (2015).

SIDIROPOULOS, Elizabeth. **The BRICS in a Multipolar World**. Project Syndicate, July 29, 2018.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, June 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brasil e polos emergentes de poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e os demais BRICS**: Comércio e política. Brasília, CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; CASTELAN, Daniel Ricardo. **O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional**. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2013.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. **Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: IUPERJ, 2009.

SOLARZ, Marcin Wojciech. 'Third World': the 60th anniversary of a concept that changed history, **Third World Quarterly**, 33:9, 1561-573, 2012.

SONG, Weiqing. Interests, Power and China's difficult game in the Shanghai Cooperation Organization (SCO), **Journal of Contemporary China**, 23:85, p. 85-101, 2014.

SOTO, Alonso. **The biggest challenge for BRICS success? Big brother China**. Reuters, 16.jul.2014. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-brics-summit-china-idUSKBN0FK2EN20140715>>. Acesso em: 18.fev.2021.

SPEKTOR, Matias. **Brazil's Nuclear Policy: the Case for Incrementalism**. Research Report 'Perspectives on the Evolving Nuclear Order', Carnegie Endowment For International Peace, Pp. 47-54, Jan. 1, 2016b.

SPEKTOR, Matias. The evolution of Brazil's nuclear intentions, **The Nonproliferation Review**, 23:5-6, 635-652, 2016a.

SPRING, Jake; BOADLE, Anthony. **BRICS summit marks recovery**

of China-Brazil relations. Reuters, November 12 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-brics-summit-preview-idUSKBN1XM205>>. Acesso em: 01.abr.2021.

STERN, Nicolas; STIGLITZ, Joseph. **An International Development Bank for Fostering South-South Investment: Promoting the New Industrial Revolution, Managing Risk and Rebalancing Global Savings.** G-20 finance ministers meeting, Paris, September, 2011.

STIGLITZ, J. E. **Nobel economist Joseph Stiglitz hails New BRICS Bank Challenging U.S. dominated World Bank & IMF.** Democracy Now! New York, July 17, 2014. Disponível em: <https://www.democracynow.org/2014/7/17/nobel_economist_joseph_stiglitz_hails_new>. Acesso em: 15.fev.2021.

STUENKEL, Oliver. **China's diplomats are going on the offensive in Brazil.** Foreign Policy, 15 de maio de 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/05/15/chinas-diplomats-are-going-on-the-offensive-in-brazil/>>. Acesso em: 17.dez.2020.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da Ordem Global.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2017.

STUENKEL, Oliver. In Spite of Bolsonaro, China Quietly Deepens its Influence in Brazil, **Americas Quarterly**, Nov 11, 2019. Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/article/in-spite-of-bolsonaro-china-quietly-deepens-its-influence-in-brazil/>>. Acesso em: 31.mar.2021.

STUENKEL, Oliver. **Post-Western World: how emerging powers are remaking global order.** Malden: Polity Press, 2016.

STUENKEL, Oliver. **The 10th BRICS Summit in Johannesburg: An analysis.** Oliver Stuenkel, July 29, 2018. Disponível em: <<https://www.oliverstuenkel.com/2018/07/29/johannesburg-declaration-analysis/>>. Acesso em: 01.abr.2021.

STUENKEL, Oliver. The BRICS and the Future of R2P: Was Syria or Libya the Exception? **Global Responsibility to Protect**, 6, 3-28 (2014).

STUENKEL, Oliver. **Ufa, Goa, Xiamen and Johannesburg: towards a more China- centric grouping?** In: STUENKEL, Oliver. The BRICS and the future of global order. London: Lexington, 2020b.

SUCHODOLSKI, Sergio Gusmão; DEMEULEMEESTER, Julien. The BRICS Coming of Age and the New Development Bank, **Global Policy** (2018).

SUSLOV, Dmitry. **Non-Western Multilateralism: BRICS and the SCO in the Post- COVID World**. Observer Research Foundation, Jul 29 2020. Disponível em: <<https://www.orfonline.org/expert-speak/non-western-multilateralism-brics-sco-post-covid-world/>>. Acesso em: 31.mar.2021.

SVETLICINII, A. Sustainable Development and the New Development (BRICS) Bank: The Contribution of the BRICS Countries. In: OLIVEIRA, J.A.; JING, Y. (eds). **International Development Assistance and the BRICS**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.

TANDON, Aakriti. India's Foreign Policy Priorities and the Emergence of a Modi Doctrine, **Strategic Analysis**, 40(5), 349–356, 2016.

TAYLOR, Ian. **Africa Rising? BRICS – diversifying dependency**. Melton, Reino Unido: Ed. James Currey, 2014.

THAROOR, S. **India, China and the rest of the BRICS will no longer wait for a seat at the table**. Project Syndicate, June 22, 2015.

THE ECONOMIC TIMES. **FM Nirmala Sitharaman backs expansion of the membership of New Development Bank at BRICS FMCGB**. The Economic Times, November 10 2020. Disponível em: <<https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/fm-nirmala-sitharaman-backs-expansion-of-the-membership-of-new-development-bank-at-brics-fmcgb/articleshow/79141027.cms>>. Acesso em: 04.abr.2021.

THERIEN, Jean-Philippe. Beyond the North-South divide: the two tales of world poverty, **Third World Quarterly**, 20 (4), p. 723-742, 2010.

TOKATLIAN, Juan. **América Latina caminha para o enfraquecimento e a desintegração**. Unisinos, 17 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/586723-america-latina-caminha-para-o-enfraquecimento-e-a-desintegracao-entrevista-com-juan-tokatlian>>. Acesso em: 02.abr.2021.

TOLORAYA, G.; CHUKOV, R. BRICS to Be Considered? **International Organisations Research Journal**, Vol. 11. No 2 (2016).

TOW, W. T.; STUART, D. **The New US Strategy Toward Asia – Adapting**

to the American Pivot. Nova Iorque: Routledge Security in Asia Pacific Series, 2015.

TUSSIE, Diana. Set to Shake Up Global Economic Governance: Can the BRICS Be Dismissed? **Global Governance** 24, 321–330, 2018.

TUSSIE, Diana; QUILICONI, Cintia; SAGUIER, Marcelo. **BRICS: Leadership in the making.** In: KINGAH, Stephen; QUILICONI, Cintia (eds.). Global and Regional Leadership of BRICS Countries. Berlim: Springer, 2016.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **The role of development banks in promoting growth and sustainable development in the South.** Geneva: Unctad, 2016.

UZIEL, Eduardo; OLIVEIRA, Ana Paula; ROCHA, Rafael. A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança da ONU no ano de 2011, **Revista Política Externa**, vol 23, Nº 4, abr/mai/jun, 2015.

VABULAS, Felicity; SNIDAL, Duncan. Informal IGOs as Mediators of Power Shifts, **Global Policy**, Volume 11, Supplement 3, October 2020.

VADELL, Javier. La iniciativa BRICS y China: entre la emergencia y la irrelevancia, **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 401-428, Aug. 2019.

VADELL, Javier. The BRICS initiative as a challenge to contemporary IPE. In: VIVARES, Ernesto (ed.). **The Routledge Handbook to Global Political Economy: Conversations and Inquiries.** Nova Iorque: Routledge, 2020.

VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo. The role of declining Brazil and ascending China in the BRICS initiative. In: XING, Li. **The International Political Economy of the BRICS.** London: Routledge, 2019.

VAN DE GRAAF, Thijs; LESAGE, Dries. Rising Powers and Multilateral Institutions. Londres: Palgrave, 2015.

VAN NOORT, Carolijn. The Construction of Power in the Strategic Narratives of the BRICS, **Global Society**, 2019.

VASCONCELOS, Jonnas. **A agenda regulatória do BRICS.** São Paulo: Editora Dialética, 2020.

VAZQUEZ, Karin Costa. **Impacto, parcerias e desenvolvimento regional – possíveis caminhos para o Novo Banco de Desenvolvimento.** Carta Brasil-China, edição 23, agosto de 2019.

VAZQUEZ, Karin Costa. **BRICS Summit: A new agenda for cooperation?** Financial Express, November, 13, 2020b. Disponível em: <<https://www.financialexpress.com/world-news/brics-summit-a-new-agenda-for-cooperation/2127965/>>. Acesso em: 31.mar.2021.

VAZQUEZ, Karin Costa; ROYCHOUDHURY, Supriya; BORGES, Caio. 2017. **Building Infrastructure for 21st Century Sustainable Development: Lessons and Opportunities for the BRICS-Led New Development Bank.** Delhi e São Paulo: Center for African, Latin American and Caribbean Studies—O.P. Jindal Global University, 2017.

VAZQUEZ, Karin. BRICS Multilateralism à la carte, **Global Policy Journal**, Opinion, 11 March 2020. Disponível em: <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/11/03/2020/brics-multilateralism-la-carte>>. Acesso em: 31.mar.2021.

VAZQUEZ, Karin. Development Impact, Public-Private Partnerships And Regional Integration: possible way-forward for the BRICS-led New Development Bank, **Revista Tempo do Mundo**, n. 22, abr. 2020.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **Comércio internacional em um mundo partido: o regime do GATT e os países em desenvolvimento.** São Paulo: Cadernos CEDEC nº 77, Agosto 2005.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional: ensaios de teoria e história.** São Paulo: Editora Unesp, 2004.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **O interesse nacional e a privatização da política externa.** Nexo, 20.jun.2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2019/O-interesse-nacional-e-a-privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-externa>>. Acesso em: 17.mai.2021.

VESTERGAARD, Jakob; WADE, Robert H. Protecting Power: How Western States Retain The Dominant Voice in The World Bank's Governance, **World Development**, Volume 46, June 2013, p. 153-164.

VESTERGAARD, Jakob; WADE, Robert H. Still in the Woods: Gridlock in the IMF and the World Bank Puts Multilateralism at Risk, **Global Policy** (2014).

VISENTINI, Paulo. **A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo.** In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. O Brasil, os

BRICs e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2013.

VISENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. **G3 – Fórum de Dialogo IBAS: Uma Experiência de Cooperação Sul-Sul**. Curitiba: Jurua, 2011.

WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the Twenty-First Century. In: PUPPIM, J.A.; JING, Y. (eds) **International Development Assistance and the BRICS**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Historical capitalism**. Londres: Verso, 1983.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Capitalist World-Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System: Capitalist agriculture and the origins of the European World-Economy in the sixteenth century**. Nova Iorque: Academic Press, 1974.

WALT, Stephen. A World Less Open, Prosperous, and Free, **Foreign Affairs**, March, 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>>. Acesso em: 31.mar.2021.

WALTZ, Kenneth. **Structural Realism after the Cold War**. Massachusetts: International Security, vol. 25, n.1, p.5-41, summer, 2000.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. Long Grove: Waveland Press, 1979.

WANG, Hongying. New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance, **Global Policy**, Volume 8, Issue 1, February 2017, pages 113-118.

WANG, Hongying. The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's ambiguous approach to global financial governance, **Development and Change**, 50(1): 221-244, 2019.

WANG, Yi. **"BRICS Plus" pattern to fully release vitality of BRICS cooperation**. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, August 30, 2017. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1489003.shtml>. Acesso em: 20.mar.2021.

WANG, Yong. Offensive for defensive: the belt and road initiative and China's new grand strategy, **The Pacific Review**, 2016.

WANGLAI, Gao. BRICS Cybersecurity Cooperation: Achievements and Deepening Paths, **China International Studies Journal**, January/February 2018, p. 124-139.

WEISBROT, Mark. **Banco dos Brics tem potencial de virar o jogo, diz economista dos EUA**. In: Entrevista concedida a BBC Brasil, 17 jul. 2014a. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140710_banco_brics_1k>. Acesso em: 30.Nov.2019.

WESTCOTT, SP. Seizing a Window of Opportunity? The Causes and Consequences of the 2020 Sino-Indian Border Stand-off, **Journal of Asian Security and International Affairs**, 2021; 8(1) : 7-32.

WILHELM, Jan Phillip. **BRICS 2018: South Africa sets the pace**. Deutsche Welle, Feb 01 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/brics-2018-south-africa-sets-the-pace/a-41996771>>. Acesso em: 31.mar.2021.

WOLF-PHILLIPS, Leslie. Why Third World?: Origin, definition and usage, **Third World Quarterly**, 9:4, 1311-1327, 1987.

WROUGHTON, Leslie. **World Bank picks health expert Kim as president**. Reuters, 12.abr.2012. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-worldbank-idUSBRE83F0XF20120416>>. Acesso em: 10.fev.2021.

XIADONG, Zhao. **The Shangai Cooperation Organization and Counter-Terrorism Cooperation**. Estocolomo: Institute for Security and Development Policy, 2012.

XIE, Chao. How Status-seeking States Can Cooperate: Explaining India-China Rapprochement After the Doklam Standoff, **India Quarterly: A Journal of International Affairs**, 75 (2), 1-18, 2019.

XING, Li. China's dual position in the capitalist world order: a dual complexity of hegemony and counter-hegemony. In: XING, Li. **The International Political Economy of the BRICS**. London: Routledge, 2019b.

XING, Li. **Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative**. London: Palgrave Macmillan, 2019c.

XING, Li. The International Political Economy of the BRICS in a changing world order: attitudes and actualities. In: XING, Li. **The International Political Economy of the BRICS**. London: Routledge, 2019a.

XINHUA. **BRICS leaders to initiate partnership on new industrial**

revolution. Xinhua News, July 27 2018b. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/27/c_137350447.htm>. Acesso em: 31.mar.2021.

XINHUA. **BRICS New Development Bank issues bond for financing COVID-19 fight.** Xinhua News, 2020-04-03. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/03/c_138944882.htm>. Acesso em: 04.abr.2021.

XINHUA. **BRICS should step up collective efforts for global peace, development: China.** Xinhua News, 05.06.2018a. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/05/c_137229987.htm>. Acesso em: 31.mar.2021.

XU, Wang. **BRIC Summit may focus on reducing the dollar dependence.** China Daily, 16.jun.2009. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/2009sco/2009-06/16/content_8286654.htm> Acesso em: 27.dez.2020.

YANG, Xiao Alvin. Theorizing BRICS: does the BRICS challenge the current world order? In: XING, Li. **The International Political Economy of the BRICS.** London: Routledge, 2019.

ZAKARIA, Fareed. **Post-American World Order and the Rise of the Rest.** Londres: Penguin Books, 2009.

ZHANG, Jian. China's new foreign policy under Xi Jinping: towards 'Peaceful Rise 2.0'? **Global Change, Peace and Security**, v. 27, n. 1, 2015.

ZHANG, Wenxian; ALON, Ilan; LATTEMANN, Christoph. **China's belt and road initiative: Changing the rules of globalization.** Londres: Palgrave, 2018.

ZHAO, H.; LESAGE, D. Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization, **International Organisations Research Journal**, Vol. 15. No 2 (2020).

ZHEBIT, Alexander. The BRICS: Whither Brazil?, **Strategic Analysis**, 2019, DOI:10.1080/09700161.2019.1669902.

ZHU, Feng; LU, Peng. Be Strong and Be Good? Continuity and Change in China's International Strategy under Xi Jinping, **China Quarterly of International Strategic Studies**, Vol. 01, No. 01, pp. 19-34 (2015).

ZHU, Jiejun. Borrowing Country-Oriented or Donor Country-Oriented? Comparing the BRICS New Development Bank and the Asian

Infrastructure Investment Bank, **International Organisations Research Journal**, Vol. 14. No 2 (2019).

ZIEGLER, Charles. Critical perspectives on the Responsibility to Protect: BRICS and beyond. **International Relations**, 30(3) : 262-277, 2016.

ZOELLICK, Robert. **Whither China: From Membership to Responsibility?** Remarks to National Committee on US-China Relations, New York City, September 21, 2005.

ISBN 978-65-5699-244-0



9 786556 199244 0