

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

MARILIA ROMÃO CAPINZAIKI

OS BRICS E AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS:
UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Porto Alegre

2018

MARILIA ROMÃO CAPINZAIKI

OS BRICS E AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS:
UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

Linha de Pesquisa: Economia Política Internacional

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Capinzaiki, Marília Romão
Os BRICS e as instituições internacionais: uma
perspectiva comparada / Marília Romão Capinzaiki. --
2018.
178 f.
Orientador: Fernando Ferrari Filho.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Relações Internacionais. 2. Regimes
Internacionais. 3. Potências Emergentes. 4. BRICS.
5. Instituições Internacionais. I. Ferrari Filho,
Fernando, orient. II. Título.

MARILIA ROMÃO CAPINZAIKI

OS BRICS E AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS:
UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Porto Alegre, 08 de Agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dr.^a. Jacqueline Angelica Hernandez Haffner
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Octavio Augusto Conceição
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Jaime César Coelho
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os mestres e professores que cruzaram meu caminho escolar e acadêmico e me instigaram a continuar questionando, investigando, lendo, debatendo e conhecendo. Em especial, ao meu orientador Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho, ao Prof. Dr. Marcelo Milan, à Prof^a Dr^a Jacqueline Haffner e a todos os docentes do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS, por terem aberto novas perspectivas e terem contribuído para meu crescimento pessoal e intelectual nestes últimos anos.

Agradeço também ao meu companheiro Vitor Gentil, e aos amigos e familiares, pelo apoio incondicional e compreensão quanto às minhas frequentes ausências.

Theory is always *for* someone and *for* some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future. Of course, sophisticated theory is never just the expression of a perspective. The more sophisticated a theory is, the more it reflects upon and transcends its own perspective; but the initial perspective is always contained within a theory and is relevant to its explication. There is, accordingly, no such thing as theory in itself, divorced from a standpoint in time and space.

(COX, 1981)

RESUMO

O presente trabalho buscou investigar o impacto da difusão de poder no sistema interestatal sobre os princípios da arquitetura financeira internacional. Mais especificamente, analisou-se como a difusão de poder em favor do grupo de países emergentes dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tem influenciado os princípios de cooperação do Regime internacional de governança econômica. No contexto da crise financeira iniciada no setor *subprime* dos EUA, propostas de maior inclusão dos países emergentes nas instituições-chave do Regime econômico – FMI e Banco Mundial – foram formuladas e aceitas. A burocracia e inércia das instituições tradicionais, no entanto, atrasaram e limitaram sua implementação, e esses países passaram a desenvolver iniciativas para a criação de arranjos alternativos – tais como um novo banco de desenvolvimento e um fundo contingencial de reservas. Por sua vez, estas iniciativas tiveram suas raízes nos mesmos quadros de referência que guiaram a criação e o funcionamento do atual Regime econômico internacional, do qual as instituições tradicionais são representativas. Diante deste cenário, o trabalho desenvolvido enfatizou os princípios de cooperação que fundamentam as iniciativas dos BRICS, comparando-os com aqueles das instituições tradicionais. A pesquisa valeu-se do arcabouço da Teoria dos Regimes Internacionais e da Teoria Crítica das Relações Internacionais para guiar a investigação sobre as mudanças no Regime Internacional de governança econômica no período pós-crise 2007-8.

Palavras-chave: BRICS. Cooperação. Instituições Internacionais. Regime Internacional.

ABSTRACT

The present work sought to investigate the impact caused by the power diffusion in the interstate system on the principles of the international financial architecture. More specifically, it analyzes how the diffusion of power in favor of the BRICS countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa) has influenced the cooperation principles of the International Regime for economic governance. After the subprime financial crisis, proposals for greater inclusion of emerging countries in the key institutions of economic governance - IMF and World Bank - were formulated and accepted. The bureaucracy and inertia of traditional institutions, however, delayed and limited their implementation, and the BRICS countries began to develop initiatives for the creation of alternative arrangements - such as a new development bank and a contingency reserve fund. In turn, these initiatives were rooted in the same frameworks that guided the creation and functioning of the current international economic regime, of which traditional institutions are representative. Given this scenario, the present work emphasized the principles of cooperation that underpin the BRICS initiatives, comparing them with those of traditional institutions. The research was guided by the theoretical framework of International Regimes Theory and Critical Theory of International Relations, in order to address the changes in the International Regime of economic governance in the post-2008 period.

Keywords: BRICS. Cooperation. International Institutions. International Regimes.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Compromissos dos BRICS por Área Temática.....	104
Tabela 2 – (Pós) Consenso de Washington versus Experiência Chinesa	120
Tabela 3 – Análise comparativa entre as instituições multilaterais.....	147

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACR	– Acordo Contingente de Reservas
AIIB	– Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
ASEAN	– Associação de Nações do Sudeste Asiático
BIMSTEC	– Iniciativa da Baía de Bengala para a Cooperação Técnica e Econômica Multisetorial
BIS	– Bank of International Settlements
BNDES	– Banco Nacional do Desenvolvimento
CAF	– Banco de Desenvolvimento da América Latina
CDB	– Banco de Desenvolvimento da China
CMIM	– Iniciativa Chiang Mai
CSONU	– Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DES/SDR	– Direitos Especiais de Saque/Special Drawing Rights
EMEDs	– (Países) Emergentes e em Desenvolvimento
EFSF	– Fundo Europeu de Estabilização Financeira
EPI	– Economia Política Internacional
FED	– Federal Reserve
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FSB	– Financial StabilityBoard
FSB	– Financial Stability Board
NAB	– New Agreements to Borrow
NBD	– Novo Banco de Desenvolvimento
OBOR	– (Iniciativa) OneBelt, One Road
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCX	– Organização para Cooperação de Xangai
OMC	– Organização Mundial do Comércio

- ONU – Organização das Nações Unidas
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PCC – Partido Comunista Chinês
- SOE – Empresas Estatais
- TEH – Teoria da Estabilidade Hegemônica
- TPP – Parceria Transpacífico
- WEO – World Economic Outlook

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A ANÁLISE DA GOVERNANÇA ECONÔMICA INTERNACIONAL SOB UMA ÓTICA PLURAL: A TEORIA DOS REGIMES, A TEORIA CRÍTICA E OS BRICS	21
2.1	KEOHANE E A TEORIA DOS REGIMES: REGIMES INTERNACIONAIS, INSTITUIÇÕES E SUA FUNCIONALIDADE	26
2.2	ENVOLVENDO A TEORIA CRÍTICA: COX E OS QUADROS DE REFERÊNCIA.	34
2.3	A SÍNTESE TEÓRICA E SUA APLICABILIDADE AO ATUAL MOMENTO DA ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL.....	41
2.4	OS BRICS, AS INSTITUIÇÕES TRADICIONAIS DE <i>BRETTON WOODS</i> E OS ACORDOS DE FORTALEZA: OS LIMITES DAS REFORMAS	48
3	SURGIMENTO, EVOLUÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTRA-BRICS.....	55
3.1	MULTIPOLARIDADE, CRISE, INSTITUIÇÕES GLOBAIS E ALTERNATIVAS REGIONAIS	56
3.2	HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO INTRA-BRICS: UMA ANÁLISE.....	63
3.2.1	Os BRICS de 2008 a 2014: gênese, construção e evolução da cooperação.....	65
3.2.2	Os Acordos de Fortaleza e o aprofundamento da institucionalização: o ACR e o NBD	81
3.2.3	Uma Nova Fase da Institucionalização: OS BRICS entre Ufá (2015) e Goa (2016).	96
3.3	A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE INSTITUCIONAL DOS BRICS: UMA ANÁLISE DE CONFORMIDADE.....	102
3.4	O CONTEXTO DA ESCOLHA RACIONAL E OS BRICS COMO AGENTES DO INCREMENTALISMO	106
4	OS BRICS E A POLÍTICA EXTERNA DA CHINA (RE) EMERGENTE	111
4.1	A (RE)EMERGÊNCIA DA CHINA COMO POTÊNCIA ECONÔMICA: PERSPECTIVAS DA ECONOMIA GLOBAL PARA A CHINA E OS BRICS	112
4.2	A CHINA E O FUTURO DA ORDEM GLOBAL: A POLÍTICA EXTERNA DE XI JINPING.....	124
4.3	O LUGAR DOS BRICS NA POLÍTICA EXTERNA E NA DIPLOMACIA ECONÔMICA CHINESA.....	133
4.4	PODER, ASCENSÃO E INSTITUIÇÕES	139
5	OS BRICS E AS INSTITUIÇÕES TRADICIONAIS DE GOVERNANÇA GLOBAL: SEMELHANÇAS, AMBIGUIDADES E LIMITES DE ATUAÇÃO..	143
5.1	INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E ESTRUTURAS TRADICIONAIS: LIMITES DE ADAPTAÇÃO DO REGIME.....	146
5.2	CONTINUIDADE E MUDANÇA NA EVOLUÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIAS DO REGIME ECONÔMICO INTERNACIONAL.....	155
	REFERÊNCIAS.....	159

1 INTRODUÇÃO

Podemos entender muito sobre os poderes emergentes em termos de como eles estão buscando percorrer e melhor se posicionarem numa ordem estado cêntrica, liberal e capitalista, enquanto aceitam muitas premissas e valores subjacentes a essa ordem. Mas a natureza dessa busca está sendo moldada por sua trajetória histórica nessa ordem, e pelo contexto de desenvolvimento, societal e geopolítico dessa emergência. (HURRELL, 2013 p. 219).

Este trabalho parte da premissa de que a hierarquia dos Estados no Regime econômico está em movimento. Atualmente, poucos discordam do fato de que o sistema internacional está em transformação (IKENBERRY, 2011). A distribuição mundial de capacidades está em difusão, e a ordem ocidental dominada por EUA e Europa cada vez mais se modifica com a ascensão de Estados não-ocidentais. Muitos Países Emergentes e em Desenvolvimento (EMEDs) cresceram mais rápido do que os países avançados na primeira década dos anos 2000, e seu peso econômico relativo começa a se equiparar ou, em alguns casos, até mesmo ultrapassar o das economias do G7, fundamentando a argumentação em favor de um mundo mais multipolar. No âmbito da discussão sobre a menor concentração de poder e riqueza começam a emergir questionamentos sobre qual será o tipo de ordem a tomar forma em meio ao deslocamento em direção à multipolaridade.

Este deslocamento de capacidades materiais¹ em favor dos EMEDs tornou-se mais claro a partir da crise financeira de 2007-8. De uma perspectiva interestatal, a crise coincidiu, e reforçou, a difusão de poder nas finanças globais (HELLEINER; PAGLIARI, 2011, p.175). Ela foi vista como uma oportunidade para que EMEDs – especificamente os países que compõem o grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), qualificados como “mercados emergentes” – aumentassem sua voz nos principais órgãos de representação econômica multilateral. A ampliação do *Financial Stability Forum*², o projeto de reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial³ e a substituição do G7 pelo G20

¹ As capacidades materiais (COX, 1981) indicam, de modo geral, os potenciais de produção (estrutura produtiva) e destruição (aparato de segurança) dos Estados. Abarcam os recursos naturais, tecnológicos, financeiros, dentre outros, em poder dos atores estatais.

² O *Financial Stability Forum* foi criado em 1999, pelos países do G7, com o propósito de promover a estabilidade financeira, reunindo todos os organismos relevantes na área da fixação de padrões de regulação, bem como autoridades financeiras chaves, ministros das finanças e representantes de bancos centrais do G7. Era gerenciado pelo Banco de Compensações da Basileia. De acordo com a cúpula do G20 de 2009, realizada em Londres, foi substituído pelo *Financial Stability Board*, de forma a incluir as economias emergentes. Passaram a ser membros todos os países do G20 que não faziam parte do FSF.

³ Em Novembro de 2010, foi oficializada pelo Fundo a aprovação da reforma de sua governança. A proposta aprovada prevê o aumento das cotas do Fundo (diretamente ligadas ao poder de voto dos membros), além de sua redistribuição – Na prática coloca os países emergentes entre os dez maiores acionistas do órgão. Além disso, prevê também mudanças na representatividade da Diretoria Executiva, seu órgão máximo de decisão. No

como principal fórum de coordenação para o combate dos efeitos da crise são reflexos da busca por maior inclusão nessas instâncias de deliberação, decorrente de um crescimento em capacidades materiais e autonomia adquiridas por esse grupo de países. Além disso, demonstraram que o leque de possibilidades em termos de cooperação econômica está se ampliando.

Adicionalmente, a crise e a “Grande Recessão” que se seguiu a ela ampliaram o debate sobre as diretrizes da arquitetura financeira internacional. Embora centrada nos EUA e na Europa, a crise de 2007-8 foi verdadeiramente global, afetando diversas regiões e os principais mercados. Como sua gestação e seus efeitos mais graves afetaram principalmente os países centrais – justamente aqueles com maior influência na fixação dos padrões de regulação financeira e “boas práticas” difundidas pelas organizações correlatas –, ela foi ainda mais marcante. O fato de que o Sul experimentou, em termos relativos, uma “boa crise” (GRAY; MURPHY, 2013, p.184) significou também que os países centrais perderam parte da autoridade “moral” para ditar os padrões de organização e regulação da economia internacional. Dada a escala e severidade da crise, muitos analistas logo previram que ela transformaria a estrutura de governança das finanças globais. Outros passaram a falar em um novo “momento *Bretton Woods*” (HELLEINER, 2010). Algumas respostas envolveram iniciativas para a reforma e fortalecimento de padrões de regulação financeira, bem como das instituições internacionais multilaterais que têm o papel de promovê-los e supervisionar sua aplicação. No âmbito das instituições internacionais de governança econômica, esse imperativo de fortalecimento passou a abarcar a maior inclusão de países emergentes, para que sua legitimidade não ficasse prejudicada.

A arquitetura financeira internacional passa por uma transição (ARMIJO, 2014). Nesse contexto, países de mercado emergente de relevância crescente se agruparam por meio da plataforma dos BRICS para aumentar sua alavancagem no processo de adequação da estrutura de governança existente. A principal inquietação que levou à escolha do tema deste trabalho, então, diz respeito a compreensão dos impactos de longo prazo gerados pela maior difusão de poder sobre a estrutura da hierarquia interestatal do Regime econômico internacional, representada pela dinâmica de suas instituições-chave.

Banco Mundial, além da reforma na representação, as mudanças previstas incluem como prioridades a melhora da governança interna, promoção de maior accountability, transparência e acesso a informação e modernização dos serviços financeiros. Mais informações sobre as reformas podem ser consultadas em <http://web.worldbank.org/>; e <http://www.imf.org/external/np/exr/key/quotav.htm>

Especialmente após a crise de 2007-2008, a produção acadêmica sobre o tema, em Relações Internacionais, passou a discutir mais ativamente uma possível ascensão do Sul global, já que a atuação dos países emergentes teve peso significativo para a manutenção das taxas de crescimento da economia mundial, e para o combate ao caos financeiro nos países centrais. No entanto, tais países não possuíam a habilidade para influenciar de fato os rumos das instituições multilaterais responsáveis pela manutenção da arquitetura financeira internacional e, em especial, os princípios que guiam sua ação. Em contrapartida, os BRICS, além de atuarem em conjunto nas instituições tradicionais, passaram também a organizar novos arranjos alternativos, às margens. China, Índia, Brasil, África do Sul e Rússia certamente têm concepções muito diversas sobre crescimento, finanças, condução das políticas econômicas no âmbito doméstico, dentre outras questões. Entender os pontos em comum que levam nações tão diversas a cooperar pode ser a chave para decifrar o tom desses novos arranjos e as concessões a serem feitas nas instituições tradicionais.

Em síntese, levamos em consideração dois fatores que contribuem sobremaneira para fortalecer o debate sobre multipolaridade e difusão de poder nas relações internacionais contemporâneas: a aceleração sincronizada do crescimento de países da categoria do “Sul Global” no início do século XXI – portanto, fora do centro tradicional do capitalismo – e a crise financeira de 2007-2008 e suas consequências globais. Do ponto de vista adotado por este trabalho, interessa sobretudo investigar como a difusão de poder se manifesta nas instituições internacionais e, mais especificamente, nas instituições internacionais voltadas à organização da economia internacional. Partindo da premissa de que a difusão de poder é de fato uma tendência em curso, com reflexos nas instituições internacionais de governança econômica⁴, consideramos então que a atuação do grupo BRICS é um recorte válido e pertinente para analisar a problemática em questão.

Além disso, é preciso desmistificar a ideia de que a cooperação sul-sul representa, por si só, uma iniciativa qualitativamente diferente ou mais igualitária do que a cooperação norte-sul. Geralmente, as análises sobre este tipo de cooperação se focam nas complementaridades e evocam uma imagem positiva de solidariedade entre países em desenvolvimento por meio do intercâmbio de recursos, tecnologia e conhecimento (STUENKEL, 2013, p.4). Entretanto, a cooperação sul-sul não está desconectada das dinâmicas de poder econômicas e políticas, e é

⁴ Aqui, o uso do termo “instituições internacionais” poderá ser entendido também no sentido de “organização internacional”. A definição deste termo, é claro, não se restringe apenas a fenômenos empíricos deste tipo (organizações intergovernamentais, regimes, regras).

preciso lembrar que as trajetórias de emergência dos BRICS devem muito ao seu engajamento internacional. Por isso, é improvável, ao menos no curto ou médio prazo, que instituições diretamente patrocinadas pelo grupo desafiem diretamente os modelos ocidentais de desenvolvimento, centrados mais no crescimento do PIB e na liberalização dos mercados. Por outro lado, fica claro que o desafio imposto pelos países emergentes hoje à estrutura de governança estabelecida é bastante diferente daqueles colocados por outros movimentos do Sul global ao longo da história, tais como o Movimento dos Não-Alinhados, do G77 ou da agenda para a Nova Ordem Econômica Internacional dos anos 1970 (GRAY; MURPHY, 2013, p. 184), especialmente considerando sua postura em relação as instituições internacionais lideradas pelos países desenvolvidos. Logo, é relevante entender os dilemas e ambiguidades desta relação.

O foco nas instituições internacionais é importante porque elas proporcionam arenas em que ocorrem choques de interesses e de visões divergentes sobre como devem ser incorporados princípios e como devem ser definidas e aplicadas normas, regras e procedimentos para diferentes áreas da economia internacional (finanças, desenvolvimento, comércio). Tais interesses e visões são sustentados por diversos países em diferentes posições de poder na hierarquia do sistema internacional, e precisam ser acomodados para garantir certa estabilidade e previsibilidade nas interações intermediadas pelas instituições. A forma como a acomodação ocorre, por sua vez, pode ser significativa para a evolução das instituições a longo prazo.

Especificamente, o foco na atuação do BRICS se preocupa com dois movimentos aparentemente opostos sustentados pelo agrupamento, e que incorporam a premissa da difusão de poder em sua manifestação nas instituições internacionais de governança econômica. Por um lado, os cinco países que compõem o grupo buscam, de forma coordenada, fazer avançar as reformas de representação de instituições internacionais tradicionais, ou seja: as instituições de *Bretton Woods* (Banco Mundial e FMI). Com efeito, esta é uma das pautas mais presentes e longevas nas declarações públicas do grupo. Por outro lado, buscam também desenvolver iniciativas independentes nesta área, como é o caso do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), cujas diretrizes iniciais foram estabelecidas pelos Acordos de Fortaleza, celebrados pelos cinco países em 2014.

Apesar do ceticismo vigente em parte da opinião pública internacional, é inegável que o BRICS de fato teve progressos significativos que superaram as expectativas iniciais. Apontados em 2001 pelo Goldman Sachs⁵ como uma categoria de direcionamento de investimentos, começaram a coordenar suas posições em órgãos multilaterais já em 2006⁶. Os projetos para criação do NBD e do ACR, propostos em 2013, foram oficializados rapidamente, representando um salto na institucionalização da cooperação. E, mesmo diante de certos obstáculos, tais como a crise política e econômica no Brasil em 2016 e as tensões entre China e Índia, o agrupamento manteve um bom nível de continuidade e constância em suas interações. Nestes casos, o caráter mais pragmático e informal do grupo, apontado por muitos como uma fraqueza, proporcionou um alto grau de agência, apesar dos constrangimentos decorrentes das características heterogêneas de seus membros. Além disso, a criação do NDB e CRA desmente o ceticismo sobre a capacidade institucional dos BRICS para a produção de resultados tangíveis (COOPER; FAROOQ, 2015, p. 25). Mesmo que formem um grupo inusitado com diferenças significativas, o fato de que as potências tradicionais buscaram tornar as instituições multilaterais de governança econômica mais atrativas para estes países é representativo de sua utilidade como uma categoria analítica (ARMIJO, 2007) para a investigação do atual cenário de mudança.

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho foi investigar se os princípios que guiam a cooperação entre os cinco países do BRICS, especialmente no que tange às inovações institucionais (ACR e NBD), coincidem com os princípios que sustentam a atuação das instituições internacionais tradicionais do campo da governança econômica. Ou seja, buscamos esclarecer se há uma convergência de propósitos entre estas duas esferas institucionais, daí a perspectiva comparada ao qual o título da tese faz referência. A resposta a qual chegamos indica que há de fato convergência de princípios, o que é esperado pela lógica de funcionamento das instituições. No entanto, a perspectiva teórica adotada permitiu também acessar a possibilidade de mudanças, por meio da análise da aplicação concreta destes princípios, o que poderá ser um precedente importante para a ocorrência de mudanças substanciais, ainda que incrementais.

Ressaltamos ainda que este trabalho buscou olhar para a dinâmica de atuação do BRICS prescindindo tanto do “idealismo” que indicaria a mudança completa de princípios de cooperação econômica a partir do maior protagonismo do Sul global, tanto como do ceticismo

⁵ No estudo seminal de Jim O’Neill, “*Building Better Economic BRICS*” (Goldman Sachs, 2001).

⁶ O primeiro encontro informal entre os países que iriam constituir o grupo (nesse momento, ainda sem a participação da África do Sul, que só foi incluída em 2010), ocorreu às margens da 61ª Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque.

que condena prontamente este tipo de iniciativa ao fracasso. É preciso, sim, entender suas ações no contexto maior de funcionamento do sistema internacional e do atual Regime de cooperação econômico-financeira e de sua evolução desde o pós-1945. E, para isso, o referencial teórico adotado trouxe uma síntese de duas abordagens bem consolidadas no campo das Relações Internacionais: a Teoria dos Regimes de Keohane e a Teoria Crítica de Cox. Argumentamos que esta síntese é pertinente para a análise do objeto em questão e, assim, desenvolvemos uma abordagem mais pluralista de modo a aprofundar e enriquecer a análise.

Buscamos, então, investigar os deslocamentos da dinâmica hierárquica no Regime internacional de governança econômica, nos apoiando na literatura sobre Regimes Internacionais e complementando a análise com a inclusão de elementos da Teoria Crítica de Relações Internacionais. Tendo em vista que os Regimes internacionais são compostos de princípios, normas, regras e procedimentos que guiam a interação entre membros em áreas específicas⁷, criando um quadro de referências aos quais os estados recorrem para fazer acordos e resolver impasses, o intuito foi analisar a dinâmica de estabelecimento e sustentação de tais elementos, para assim cercar uma pergunta básica da literatura sobre o tema: em que medida as alterações institucionais em curso representam mudanças de Regime ou mudanças no Regime? Colocando de outro modo, ao situar o objeto de estudo – a cooperação econômica intra-BRICS em sua relação com as instituições tradicionais – nessa perspectiva, buscamos tocar, ao final, num ponto crítico relacionado ao atual contexto de transição observado na arquitetura financeira internacional: em que medida as mudanças que assistimos hoje têm potencial para extrapolar a estrutura onde as interações ocorrem?

Uma vez que os países emergentes dos BRICS reivindicam maior participação formal nas instituições tradicionais de coordenação econômica e, ao mesmo tempo, agem para criar arranjos alternativos, é possível encontrar pistas das necessidades que esses dois movimentos estão buscando contemplar, e da medida em que tais necessidades compartilhadas fornecem incentivos para moldar a cooperação. Nessa dinâmica, componentes econômicos e políticos estão em jogo, sendo condicionados também pelo ambiente institucional do Regime internacional de governança econômica vigente. Afinal, os BRICS também se beneficiam desta ordem e têm interesse em preservar o funcionamento do sistema, embora possam estar tentando modificar regras em seu benefício.

⁷ Na definição clássica de Keohane e Krasner, os Regimes são, precisamente, “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais”(KRASNER, 1983; KEOHANE, 1984, p.57)

A partir deste raciocínio, num primeiro momento, formulou-se uma pergunta preliminar para guiar o trabalho: Em que princípios a cooperação econômica entre os BRICS está baseada, em comparação com o atual Regime de governança econômica estabelecido no pós-guerra? Mais do que um questionamento em relação à sustentação dos princípios básicos do Regime, a pressão pelas reformas nas instituições internacionais demonstra uma ação no sentido de ter sua relevância devidamente reconhecida pelas potências centrais que as controlam. Assim, o surgimento de arranjos alternativos à parte dessa institucionalidade tradicional é uma amostra de que essas reformas são limitadas demais para cumprir o objetivo de refletir a hierarquia do Regime Internacional de acordo com a redistribuição de capacidades materiais no sistema interestatal. Por outro lado, o fato de que os BRICS não descartam a importância dessas instituições é uma amostra da persistência dos princípios fundamentais do Regime.

Pode-se então elaborar uma resposta preliminar para essa pergunta: os países emergentes dos BRICS têm buscado, a partir de suas estratégias de cooperação econômica após a crise de 2007-8, aperfeiçoar sua posição na hierarquia interestatal do Regime econômico-financeiro construído no pós-Guerra. Ao fazê-lo, incorporam os quadros de referência subjacentes às instituições tradicionais, ajudando a perpetuá-los. Assim, a difusão de poder no sistema internacional não sinaliza uma mudança de Regime mas pode indicar mudanças incrementais no Regime principalmente em termos de alargamento e reinterpretação de princípios. Esta é a hipótese que guiou o desenvolvimento do trabalho.

De modo mais geral, a discussão desenvolvida abordou a relação entre mudanças na hierarquia interestatal e alteração de princípios básicos do Regime Internacional de governança econômica. Considerando que as instituições internacionais representam a hierarquia entre os estados por meio de suas estruturas de operação e decisão, ao analisar como a difusão de poder em favor dos BRICS está sendo incorporada por estas instituições, é possível analisar os indicativos de mudança do Regime num sentido mais amplo. Precisamente, o discurso oficial em favor das reformas de representação é um indicador da tentativa de adaptar as instituições internacionais à maior difusão de poder, mantendo sua legitimidade. Afinal, as instituições internacionais só podem manter sua relevância se forem adaptadas às mudanças em curso, seja numa situação de liderança definida (hegemônica), ou em ambientes de transição marcados pela maior multipolaridade e sobretudo pela incerteza.

A inércia burocrática das instituições multilaterais tradicionais, por sua vez, contribuiu para o fortalecimento das iniciativas independentes do BRICS. As mudanças na representação

do FMI e Banco Mundial, aprovadas em 2010, ficaram por muito tempo paralisadas no congresso dos EUA, que relutava em aprovar a incorporação de recursos da qual dependia sua entrada em vigor⁸. A tentativa de contemplar demandas relativas ao funcionamento do mecanismo de tomada de decisão em instituições-chave do Regime é especialmente crítica, já que o engajamento dos países depende em grande parte da legitimidade deste mecanismo. Apesar da morosidade do processo, o discurso das reformas implicitamente reconhece a dispersão do poder econômico como tendência de longo prazo, que deve ser incorporada às diretrizes básicas da governança do Regime. Por outro lado, países que se beneficiariam da implementação das reformas – especificamente os BRICS – passaram a buscar alternativas à margem das instituições.

A decisão conjunta dos BRICS de criar um fundo contingencial de reservas e um banco de desenvolvimento podem ser analisadas com base nesse raciocínio. Diante das limitações das reformas das instituições tradicionais e aproveitando a janela de oportunidade proporcionada pelo cenário da crise, tais países passaram a agir conjuntamente para ampliar a pressão por mudanças, e acabaram por criar mecanismos de cooperação mais profundos do que as expectativas iniciais indicavam. Assim, as iniciativas protagonizadas pelos BRICS são frequentemente apontadas como uma “saída” para ordem tradicional, marcada por princípios e normas que não levam devidamente em conta o grau de desenvolvimento dos países e suas necessidades, o que transparece em seus mecanismos de decisão e nos princípios que norteiam as condicionalidades de empréstimo e supervisão impostas por ela. Qualificados como potências emergentes revisionistas, as ações dos BRICS foram precipitadamente interpretadas como tentativas de desafiar o Regime econômico-financeiro construído no pós-Guerra sob a liderança dos EUA.

Entretanto, aqui se faz necessário esclarecer alguns pontos. De fato, uma das questões mais relevantes sobre a cooperação intra-BRICS diz respeito a forma com que estas instituições recém criadas irão se relacionar com as instituições multilaterais existentes, avançando ou não novos paradigmas de governança. Por exemplo, o NBD terá instrumentos de empréstimo e condicionalidades fundamentalmente diferentes daquelas do Banco Mundial? Ou representará apenas uma extensão das “boas práticas” desenvolvidas nas instituições tradicionais, preenchendo uma lacuna somente em termos de recursos disponíveis? Que tipo de projetos priorizará? Quanto ao ACR, apesar de seu propósito declaradamente defensivo, reflexo do

⁸ O congresso dos EUA aprovou as medidas no início de 2016, com seis anos de atraso.

imperativo de garantir a continuidade das interações econômicas em momentos de crise, já se sabe que haverá terceirização de parte da supervisão para o FMI⁹.

Em suma, considerando que as instituições internacionais tradicionais – peças-chaves do Regime e amostras das dinâmicas hierárquicas – têm absorvido a difusão de capacidades materiais dentro de suas limitações e que os BRICS estão avançando nas suas próprias instituições alternativas, torna-se possível investigar a dimensão da permanência de elementos do Regime incorporados nos quadros de referência. Afinal, tais inovações institucionais são também condicionadas pela dinâmica específica dos problemas de coordenação e cooperação no sistema internacional. Os regimes internacionais cumprem uma função vital nesta dinâmica, estabelecendo padrões de responsabilidade legal, fornecendo informações relativamente simétricas e acomodando custos de negociação.

As mesmas dificuldades que os Regimes ajudam a mitigar – incertezas, altos custos de transação, problemas de informação – também fazem com que seja difícil criá-los. As ações dos BRICS, então, podem ser entendidas sob esta ótica: ao aderir aos princípios do Regime, asseguram seus parceiros de sua confiabilidade. Porém, há um dilema que envolve as ações deste grupo de países: ao buscarem um aperfeiçoamento de sua posição nas instituições tradicionais, aumentam sua credibilidade e a própria legitimidade destas instituições. No entanto, acabam por endossar e fortalecer princípios e normas que, em última instância, podem limitar suas estratégias nacionais e sua ascensão enquanto potências emergentes.

Por fim, embora os países dos BRICS sejam muitas vezes destacados por adotar, individualmente, políticas que destoam dos princípios cristalizados pelo atual Regime internacional de governança econômica, estes também buscam administrar as percepções da comunidade internacional no sentido de enquadrar suas ações nas regras aceitas. Portanto, esta é uma relação ambígua e cheia de nuances. Assim, as ações conduzidas pelos BRICS e a forma com que são percebidas em relação ao quadro institucional estabelecido podem acabar contribuindo para mudanças mais incrementais no Regime, no sentido da ampliação de condutas aceitas como legítimas pelos corpos da governança econômica internacional. Logo, mesmo que as iniciativas do grupo incorporem muitas das prerrogativas e dos princípios dominantes nas organizações tradicionais, estas podem criar ambientes institucionais que

⁹ O estatuto do CRA estabelece, no artigo 5 (Limites de Acesso e Multiplicadores), que somente uma parcela equivalente a 30% dos recursos totais aos quais um país terá acesso será disponibilizada sem condicionalidades. Os 70% restantes serão disponibilizados sob a condição de que haja um acordo entre o país requisitante e o FMI. (a chamada *IMF-linked portion*). O capítulo 3 deste trabalho traz mais detalhes sobre o acordo.

possibilitem novos desdobramentos, ainda que o ritmo da mudança seja contido. E, mesmo que muitos detalhes sobre os arranjos alternativos do BRICS ainda precisem ser melhores estabelecidos, essas iniciativas fornecem uma oportunidade única em termos de gestação de novos paradigmas regulatórios e de desenvolvimento, pois requer que tais países entrem em acordo quanto à diretrizes e normas básicas, além de representarem um importante motor de mudança para as instituições tradicionais.

A perspectiva teórica combinada permitiu, então, dar conta tanto da dinâmica das instituições internacionais e de sua evolução num sentido funcional – esclarecendo porque é importante que elas absorvam as mudanças de distribuição de poder – como do conteúdo e do impacto dessas mudanças, ao incorporar elementos da Teoria Crítica. A Teoria dos Regimes Internacionais de Keohane é uma teoria de resolução de problemas, e, portanto, toma alguns elementos como constantes para explicar a dinâmica de funcionamento das instituições. A Teoria Crítica, por outro lado, se preocupa com as origens dos elementos que a teoria de resolução de problemas considera como constantes.

No capítulo que se segue, apresentamos de forma mais aprofundada a síntese teórica utilizada para realizar esta análise em dois níveis, abordando conceitos-chave da Teoria dos Regimes de Keohane e da Teoria Crítica de Cox. No terceiro capítulo, trazemos uma análise mais detalhada e sistematizada sobre a trajetória de cooperação dos países BRICS e sobre os Acordos de Fortaleza, seu histórico e seus precedentes. Demonstrou-se, nesse caso, que há uma continuidade e uma consistência na cooperação entre os cinco países do agrupamento, o que tem gerado resultados concretos significativos. Em seguida, o capítulo quarto tem como foco a relação entre as iniciativas dos BRICS e as recentes mudanças da política externa chinesa. Esta ênfase é importante porque de fato se admite que, sem a participação da China, o grupo não teria o mesmo peso transformativo e a mesma relevância no cenário internacional. E, além disso, nenhuma discussão sobre difusão de poder ou multipolaridade poderia se furtar a dar atenção especial à China. Por fim, o quinto capítulo retoma a síntese teórica e se debruça sobre a relação entre os BRICS e as instituições tradicionais de governança global, abordando os limites de adaptação do Regime Internacional e as ambiguidades contidas no processo de continuidade e mudança da evolução de seu quadro de referências, antes de apresentar as conclusões do trabalho.

2 A ANÁLISE DA GOVERNANÇA ECONÔMICA INTERNACIONAL SOB UMA ÓTICA PLURAL: A TEORIA DOS REGIMES, A TEORIA CRÍTICA E OS BRICS

O atual cenário geopolítico traz a possibilidade de uma participação mais significativa, no futuro, dos Países Emergentes e em Desenvolvimento (EMEDs) na construção e sustentação da ordem internacional. Implicitamente, tal perspectiva envolve o debate sobre como será a dinâmica de uma ordem mais multipolar. Nesse sentido, é preciso buscar ferramentas teóricas que forneçam um quadro analítico apropriado para a compreensão das tendências em curso e seus impactos futuros.

No campo das Relações Internacionais e, mais especificamente, da subárea de Economia Política Internacional (EPI), tanto a Teoria dos Regimes quanto a Teoria Crítica representam um bom ponto de partida para compreender essa dinâmica. Uma síntese entre abordagens tão distintas se torna possível por meio de uma estratégia de dois passos que, embora não ignore as diferenças ontológicas entre as mesmas, as aplica às diferentes dimensões de análise. Assim, o instrumental da teoria de Regimes, baseado principalmente em premissas da racionalidade, pode ser adequado para compreender a dinâmica do cotidiano das instituições internacionais, onde as barganhas ocorrem; enquanto a Teoria Crítica, que problematiza questões mais profundas, poderá fornecer um quadro para compreender o contexto do exercício de poder, os hábitos e as pressões aos quais os atores condicionam suas interações.

Como atesta Cohen (2008), pode-se dizer que uma área acadêmica de estudo existe quando se constrói um corpo coerente de conhecimento em torno dela, de modo a definir um objeto de investigação. Em linhas gerais, e embora não haja consenso quanto ao seu objeto, a EPI trata das relações entre Economia e Política em nível internacional. Até o começo dos anos 1970, as Ciências Econômicas, Política e Sociais foram tratadas como disciplinas isoladas e totalmente diferentes. Quando a EPI foi institucionalizada em terras britânicas por Susan Strange¹⁰, seu foco recaía em questões pertinentes à década de 1970, tais como a percepção da necessidade de se consertar o sistema de taxas de câmbio fixas. Quando foi estabelecida nos Estados Unidos um pouco mais tarde, uma divisão começou a se delinear,

¹⁰ Em 1971, Strange tomou a iniciativa para a criação do chamado IPEG – *International Political Economy Group* – no âmbito do *Royal Institute of International Affairs* da *Chatnam House*. O grupo funcionou continuamente desde então, e seu quadro de membros já contou com Fred Hirsh, Roger Tooze, Geoffrey Underhill, Randall Germain, Paul Langley, entre outros. Maiores informações sobre o IPEG podem ser encontradas em <<http://www.bisa-ipeg.org/>> .

separando os dois lados do Atlântico, para usar a metáfora de Cohen (2007). Pode-se então falar em uma Escola de EPI Americana e uma escola Britânica.

As Escolas Americana e Britânica se diferenciam de modo claro. A Escola Britânica, cujos maiores expoentes são Susan Strange e Robert Cox (este, canadense), tem a interdisciplinaridade como característica distintiva mais pronunciada. Pode-se afirmar também que a Escola Britânica alimenta um interesse maior por questões normativas. Além disso, entre os teóricos britânicos, há um apego menor à rigorosidade do método científico¹¹. Isso acaba por incentivar a elaboração de uma agenda mais ambiciosa. As metodologias tidas como menos formais são preferidas, pois acomodam melhor o leque mais amplo de preocupações analíticas.

A Escola Americana, por sua vez, valoriza o rigor científico, se apoiando em princípios do positivismo e do empiricismo. A versão Americana da EPI pode ser considerada como a ortodoxia predominante, e podemos incluir entre seus principais teóricos Robert Keohane, Charles Kindleberger e Stephen Krasner, entre outros. Pode-se ainda afirmar que a Escola Americana considera o Estado como principal unidade de análise, privilegiando os governos soberanos sobre outros atores. Dessa forma, a problemática central é limitada a questões referentes ao comportamento dos Estados e à governança do sistema, e o maior propósito da construção de teoria passa a ser sua eficiência explicativa (o que se pode chamar de teoria *problem-solving*), buscando explorar possíveis soluções para desafios dentro do sistema existente.

Apesar das divergências e da falta de um consenso quanto às questões epistemológicas e metodológicas, pode-se dizer que a EPI constitui um campo interessante e bastante rico intelectualmente, cujo pluralismo não pode ser facilmente classificado. Assim, é possível trabalhar essas divergências para que se possa ampliar a compreensão das dinâmicas econômicas e políticas no sistema internacional, bem como ampliar o alcance das ferramentas teóricas disponíveis.

Buscaremos, a seguir, conciliar abordagens da teoria dos Regimes de Keohane, pertencentes à Escola Americana, com a Teoria Crítica de Cox, que se identifica com a Escola Britânica. Tendo em conta as dinâmicas de mudança nas instituições econômicas internacionais, *insights* da Escola Americana podem ser úteis para entender as questões mais

¹¹ Aqui, se faz referência ao método científico como advogado pelos adeptos do behaviorismo, que buscavam construir uma teoria das Relações Internacionais cujas premissas fossem baseadas em proposições lógicas e empiricamente verificáveis.

práticas e as consequências imediatas das tendências em curso, enquanto as contribuições da Teoria Crítica são bastante valiosas na compreensão do contexto dessas mudanças, da esfera mais ampla onde estão inseridas e da lógica que permeia seus desdobramentos.

A preocupação com as grandes mudanças é uma questão central na produção intelectual da EPI. Autores alinhados a ambas as escolas de pensamento buscaram elucidar questões relativas às mudanças sistêmicas, a partir de diferentes concepções. Entre os teóricos da Escola Americana, as preocupações inicialmente tiveram como ponto focal a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH). Nesse contexto, autores como Charles Kindleberger, Robert Gilpin e Stephen Krasner buscaram elucidar o papel da hegemonia na sustentação de um sistema internacional estável. Keohane dialoga com essa produção ao trabalhar as perspectivas de cooperação em um mundo pós hegemônico¹², refinando as premissas sobre a operação e a importância dos Regimes Internacionais. Assim, suas teorizações bastante específicas sobre os dilemas de ação coletiva, a importância das instituições no fornecimento de informação e o processo de aprendizagem consistem em um guia válido para a análise de aspectos do relacionamento entre os atores dentro da institucionalidade tradicional do pós-Guerra.

Keohane também dialoga indiretamente, no campo da Economia, com a corrente institucionalista. O debate institucionalista, mais forte nos anos 1960, se apresentava como oposição aos conceitos de equilíbrio e de racionalidade substantiva, enfatizando as disputas, conflitos e incertezas do ambiente econômico e o caráter *path dependent* do desenvolvimento econômico e da própria evolução institucional. Como é sabido, na disciplina de Relações Internacionais é bastante comum encontramos abordagens “importadas” de outras áreas de conhecimento correlatas e, portanto, é pertinente levar em consideração a influência da chamada Nova Economia Institucional (NEI) sobre a obra de Keohane. A NEI se preocupa, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional (CONCEIÇÃO, 2008), sendo que dentre seus principais temas de trabalhos e destacam a questão dos custos de transação, sua influência sobre a organização de instituições, e a centralidade das falhas de mercado para a análise. Keohane, em sua obra mais importante – “*AfterHegemony – CooperationandDiscord in the World*

¹² O título do trabalho de Keohane ao qual se faz referência – “*AfterHegemony*” – deixa claro que o declínio hegemônico dos Estados Unidos era, para o autor, uma premissa considerada como dada. Diante do cenário da década de 1970, com o declínio da participação americana no comércio mundial, déficits permanentes em sua balança de pagamentos e consequente abandono do padrão dólar-ouro, a tese do declínio hegemônico parecia de fato uma possibilidade concreta. O título do trabalho de Keohane incorpora essa convicção e a preocupação em avaliar as perspectivas de governança na ausência de um poder hegemônico.

PoliticalEconomy”, de 1984 –dedica todo um capítulo para se aprofundar sobre a relação entre instituições e falhas de mercados, além de debater custos de transação e as proposições de Ronald Coase, uma das figuras mais expressivas da NEI¹³. Assim, a teoria dos Regimes Internacionais, ao supor que estes são criados por meio de complexos processos de negociação entre atores hierarquicamente posicionados, de modo a diminuir custos potenciais de rompimento de acordos implícitos ou explícitos estabelecidos por agentes sujeitos à racionalidade limitada e propensos a agir de forma oportunista, guarda relação bastante clara com esta corrente institucionalista da Economia. Em resumo, a Teoria dos Regimes dialoga intimamente com as principais proposições da NEI, isto é: com o pressuposto de que as instituições importam, e que são passíveis de análise.

Do outro lado do Atlântico, teve destaque o trabalho de Robert Cox. Diferente da abordagem mais microanalítica de Keohane, o autor enfatiza a necessidade de analisar as mudanças em sua totalidade, ultrapassando os limites das relações existentes de forma a investigar as origens de uma ordem internacional e, sobretudo, seu potencial de desenvolvimento, através da identificação de seus pontos de contradição. Cox se apoia no conceito de ordens mundiais¹⁴, estruturas históricas fundamentadas sobre três categorias de influências: capacidades materiais, ideias e instituições. Com efeito, o autor pode ser considerado o pai da corrente crítica das Relações Internacionais. Apesar da diferença ontológica fundamental entre Cox e Keohane, a escolha pela inclusão da teoria de Cox se justifica por sua ênfase no valor explicativo do fator ideacional, ao qual atribui o mesmo peso de capacidades materiais e instituições, distanciando-se de uma perspectiva reducionista. O enfoque da teoria crítica fornece uma maneira de pensar o sistema internacional para além do foco usual nos Estados e em suas interações, porém sem descartar sua importância. Desta maneira, outros desdobramentos que não poderiam ser considerados a partir de uma perspectiva tradicional se tornam plausíveis, ampliando o escopo e a qualidade da análise.

Portanto, o capítulo se beneficia dos instrumentos teóricos mais específicos desenvolvidos por Keohane para explicar como as relações entre os atores ocorrem dentro de

¹³ No capítulo sexto de *“AfterHegemony”*, chamado *“A FunctionalTheoryof Regimes”*, Keohane debate mais a fundo o chamado Teorema de Coase e suas proposições básicas sobre externalidades, se apropriando de suas categorias para elaborar sua teorização sobre Regimes. Com efeito, Keohane sugere uma “inversão” do Teorema de Coase para analisar as instituições internacionais como respostas a problemas de direitos de propriedade, incerteza e custos de transação.

¹⁴ Cox utiliza a denominação “Ordem Mundial” para indicar a disciplina, no lugar de “Relações Internacionais”. Segundo o autor, esta última denominação acaba sendo reducionista, ao aludir somente às relações entre estados. Já a expressão Ordem Mundial indicaria que a agenda de pesquisa é bem mais ampla, sendo os Estados apenas um dentre seus componentes.

uma estrutura definida (as instituições de governança econômica tradicionais), bem como da perspectiva da Teoria Crítica de Cox, que busca questionar tal estrutura, não somente com base nas mudanças de capacidades materiais e instituições, mas também da evolução dos ideais que as sustentam, e da coerência entre esses três elementos.

Os instrumentos teóricos explorados serão utilizados para analisar o atual momento da governança econômica internacional. Já há algum tempo, analistas de Relações Internacionais das mais variadas correntes teóricas apontam para uma transição lenta e gradual em direção à multipolaridade no sistema internacional. Nesse contexto, a conjuntura do pós-2007-8 acabou por mostrar de forma acentuada algumas tendências nesse sentido. A dinâmica do período deixou claro que a supremacia econômica do bloco ocidental estava sofrendo perdas importantes em relação à ascensão das economias emergentes (DESIDERÁ, 2015, p. 21). Os países emergentes também se esforçaram para ressaltar a responsabilidade dos países desenvolvidos pelo estopim da crise, e os BRICS contribuíram sobremaneira para manter o tema em evidência. Em particular, a recuperação mais rápida dos emergentes acabou por induzir a aceleração da redistribuição de poder econômico, bem como para ressaltar a importância de reformular a representatividade das principais instituições internacionais de governança econômica.

Assim, demonstra-se que o imperativo de adaptar as atuais instituições por meio de uma inclusão mais efetiva dos BRICS e de outros países emergentes pode ser interpretado como uma mudança no Regime, sem que haja uma mudança fundamental dos princípios que o sustentam. A necessidade de adaptar as instituições, pelo contrário, pode ser encarada como uma indicação de que o Regime será sustentado, uma vez que se tratam de iniciativas que visam, sobretudo, a fortalecê-lo.

Aqui, faz-se necessário também tecer algumas considerações sobre o conceito de “instituições” e seu uso nas Relações Internacionais. Nesse sentido, o desenvolvimento da literatura sobre Regimes Internacionais – estes mesmos qualificados como instituições sociais – no final dos anos 1970 e 1980 foi essencial para gerar uma definição mais sistematizada de instituições internacionais, em contraste com o costume de usar o termo “instituição” como sinônimo de organização formal, comum nos anos 1950 e 1960 (DUFFIELD, 2007). Em específico, a abordagem de Regimes Internacionais desenvolvida por Keohane pode ser, em grande medida, considerada como parte da tradição racionalista, que considera as instituições como elementos que afetam o comportamento dos atores e os resultados por eles obtidos,

estruturando incentivos e o ambiente mais geral em que operam de forma autointeressada. Para Keohane, as instituições podem ser definidas como conjuntos persistentes e conectados de regras (formais ou informais), que prescrevem papéis comportamentais, restringem atividades e moldam expectativas (KEOHANE, 1988, p. 384).

No entanto, a ênfase na formação de Regimes Internacionais e desenvolvimento de normas por aqueles que serão submetidos a elas pode também obscurecer o caráter intersubjetivo e o conteúdo normativo associado às instituições, o que representa um ponto fraco na tradição racionalista. Ao enfatizar as consequências comportamentais dos conjuntos de regras e normas, desvia-se também a atenção das maneiras pelas quais as instituições podem dar aos atores certos poderes e capacidades e, em alguns casos, até criá-los (DUFFIELD, 2007, p. 6). A ausência de instrumentos para acessar o conteúdo das normas faz com que os atores e seus interesses sejam tipicamente tratados como dados, exógenos às instituições em questão. De fato, esta é uma característica fundamental do tipo de teoria de “resolução de problemas” que, embora seja bastante útil para compreender o funcionamento dos Regimes, tem limitações significativas. Para que se possa atacar esta lacuna, incorporaremos as proposições da teoria de Cox que, como veremos, definirá instituição de forma bastante diferente.

O presente capítulo apresentará, em linhas gerais, as principais premissas da Teoria de Regimes proposta por Keohane e da Teoria Crítica de Cox. Em seguida, apresentar-se-á a síntese teórica e sua pertinência para a abordagem da questão sob estudo. Por fim, faremos uma discussão sobre a relação entre os BRICS e as instituições tradicionais de governança econômica à luz da síntese proposta, dando especial atenção às limitações das reformas atuais.

2.1 KEOHANE E A TEORIA DOS REGIMES: REGIMES INTERNACIONAIS, INSTITUIÇÕES E SUA FUNCIONALIDADE

Robert Keohane, um dos expoentes da Escola Americana, elaborou uma das principais teorizações sobre os Regimes Internacionais. O conceito de regime internacional foi introduzido por John Ruggie em 1975, e definido como “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, que foram aceitos por um grupo de estados” (RUGGIE, 1975, *apud* KEOHANE, 1984, p.57). Posteriormente, uma definição coletiva foi cunhada durante uma conferência, definindo os

Regimes Internacionais como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais” (KRASNER, 1983). De acordo com essa conceitualização, princípios sinalizam convicções relativas às noções de causalidade e justiça. As normas dizem respeito a padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações, enquanto as regras são prescrições específicas definidas como diretrizes para a ação. Por fim, os procedimentos de tomada de decisão se referem a práticas para realizar e implementar escolhas coletivas. (KEOHANE, 1984, p.70)

Ainda segundo a teorização de Keohane, os princípios definem, em geral, os propósitos que os membros de um Regime Internacional buscarão perseguir. Para usar o exemplo do próprio autor, os princípios dos Regimes monetários e de comércio do pós-Guerra enfatizaram o valor dos padrões abertos e não discriminatórios nas transações econômicas internacionais, assim como o Regime financeiro que se consolidou durante a Guerra Fria aprofundou tais padrões, abandonando o “*embedded liberalism*” e enfatizando as premissas neoliberais. Já as normas contêm afirmações claras que indicam aos membros do Regime o que pode ser considerado como comportamento legítimo ou ilegítimo, definindo responsabilidades e obrigações. Por exemplo, o FMI sinaliza que a manipulação unilateral de taxas de câmbio com o objetivo de alcançar vantagens para as economias nacionais é um comportamento ilegítimo. As regras, por sua vez, são mais específicas, indicam em detalhes as obrigações e direitos dos membros, e podem ser alteradas mais facilmente do que as normas e princípios, já que pode até mesmo haver mais de um conjunto de regras sobre um certo assunto. Na verdade, regras e normas são difíceis de distinguir, se misturam e se superpõem nas margens do Regime. Finalmente, procedimentos de tomada de decisão estão no mesmo nível de especificidade das normas, mas se referem diretamente às prescrições objetivas, fornecendo maneiras de implementar princípios e alterar regras.

Princípios, normas, regras e procedimentos são os quatro componentes dos Regimes, sendo que nenhum deles tem maior relevância sobre os outros. É justamente a simbiose entre eles que dá legitimidade ao Regime. Todos esses componentes têm a função de prescrever certas ações e proibir outras, e implicam obrigações, mesmo que estas não sejam reforçadas por um sistema legal formal. Assim, pode-se pensar em regimes em termos de imposições menos ou mais específicas. Existem obrigações impostas que são suficientemente específicas para que violações a elas sejam facilmente identificáveis e para que mudanças nelas possam ser claramente observadas, tanto como são suficientemente significantes para que acarretem

mudanças no comportamento dos atores e na condução da EPI (KEOHANE, 1984, p.72). É justamente nessas imposições intermediárias, que causam consequências políticas, que Keohane identifica a essência dos Regimes Internacionais.

É preciso também destacar que a Teoria de Regimes elaborada por Keohane é funcional, fundamentando-se numa perspectiva mais crítica da premissa da escolha racional¹⁵, significativamente difundida na corrente neorealista das Relações Internacionais. Porém, o autor busca conciliar tal premissa com a visão liberal¹⁶, formulando, de certa forma, uma síntese entre postulados de ambas as correntes. Nessa perspectiva, a adoção do modelo da escolha racional não é necessariamente contrária à cooperação entre os atores. Para Keohane, a existência de um sistema anárquico poderia impelir os atores à cooperação, e não necessariamente ao conflito, como sinalizam algumas teorias Realistas das Relações Internacionais.

De acordo com essa perspectiva, ao adotar a teoria da escolha racional propriamente, deve-se esperar uma cooperação significativa nas relações internacionais, já que as interações neste plano ocorrem com base em jogos iterados. Caso a teoria de escolha racional seja adotada para estudar a cooperação do modo convencional, implicaria pensar que as decisões dos estados e dos outros atores poderiam ser tratadas como voluntárias. Mas essa noção de decisão voluntária em um contexto onde existem instrumentos de coerção militares e econômicos é bastante problemática. Para explicar resultados, restrições anteriores são mais importantes do que o processo de escolha racional em si. Este raciocínio leva, inevitavelmente, a uma constatação quanto à formação de Regimes Internacionais e à cooperação em geral: os Regimes podem ser mais ou menos impostos, ou seja, as decisões dos atores sobre se juntar ou não a um Regime podem ser mais ou menos influenciadas pela ação de atores mais poderosos. Portanto, antes de analisar as escolhas feitas pelos atores, é preciso focar nas restrições impostas a eles. Esta abordagem é chamada “*constraint-choice approach*”, indicando a adoção da premissa da racionalidade, porém levando em conta as relações de poder e dependência que vão determinar as características dos Regimes.

¹⁵A teoria da escolha racional é produto direto da revolução behaviorista, que modificou as bases da ciência política americana entre as décadas de 1950 e 1960. Em linhas gerais, o behaviorismo buscava analisar, por meio de métodos empíricos, o comportamento dos atores ou indivíduos. A premissa da escolha racional se baseia em metodologias importadas da Economia, e foi apropriada principalmente pelas correntes Realista e Neorealista das Relações Internacionais, tornando-se uma de suas características distintivas. Basicamente, a premissa da escolha racional supõe que os atores agem com base em seu auto interesse, e que suas preferências são conhecidas. Uma escolha racional, então, é aquela que reflete a decisão ideal em termo de interesses, mesmo que acarrete perdas.

¹⁶ Aqui, se faz referência especificamente à corrente liberal das Relações Internacionais, e não da Economia.

A abordagem do tipo “*constraint choice*” injeta um maior grau de complexidade nas questões de egoísmo *versus* altruísmo, mostrando que uma análise baseada na escolha racional não precisa, necessariamente, se apoiar apenas em pressupostos egoístas ou altruístas que guiam a ação dos atores em direção à cooperação ou à não-cooperação. Na verdade, é preciso que se faça algum tipo de suposição quanto aos valores e interesses dos atores envolvidos, para que a lógica racional não fique vazia, e presumir um contexto de poder, de expectativas, valores e convenções, que irá afetar os interesses e os cálculos de cada um. O ponto principal a ser demonstrado é que a cooperação pode ser perseguida por governos racionais e auto-interessados, que podem ter, então, incentivos para formar um Regime Internacional. Além disso, uma teoria baseada nesse tipo de racionalidade enfatiza a importância da reputação dos atores e das instituições internacionais, onde interações repetitivas acontecem durante um período substancial de tempo.

Nessa perspectiva, a adoção da premissa da racionalidade pode ser vista de modo mais prático, ou funcional, já que a investigação sobre o comportamento de um ator pode ser colocada em termos de custos de oportunidade, ou seja: em termos de que parte terá a maior necessidade de entrar em acordo com outra(s), em comparação com a situação oposta, em que o acordo inexistente. Por sua vez, custos de oportunidade são determinados tanto pela natureza do ambiente como pelas características dos atores. Interpretar as instituições de acordo com essa abordagem da escolha racional, então, implica admitir que elas afetam o contexto da escolha. Assim, as instituições podem ser avaliadas por meio do exame dos custos de oportunidade para os atores que as criaram e que as mantêm.

Exemplificando, na posição de liderança clara em que estavam os Estados Unidos quando as instituições de *Bretton Woods* foram criadas, fica evidente que os custos de oportunidade eram maiores para os atores que não se encontravam na esfera central do poder, e que precisavam recorrer a ajudas e se submeter às condicionalidades dessas instituições.

Aparentemente, a situação atual aponta para uma certa redução desses custos, pois houve mudança no contexto e também nas características dos atores. Assim, embora as instituições tradicionais de *Bretton Woods* continuem representando fóruns importantes de decisão para a coordenação de políticas, essa importância é significativamente menor, em comparação com o contexto do pós-1945. Atualmente, o contexto da economia mundial aponta para a viabilidade de novas alternativas em relação às instituições tradicionais. O movimento de reforma dessas instituições, por sua vez, demonstra um reconhecimento

implícito de que as mudanças são necessárias para aumentar o grau de comprometimento de seus atores-membros. Essas iniciativas, ao mesmo tempo, indicam que o Regime será sustentado porque ainda não há um substituto e, nesse caso, os custos advindos das incertezas seriam muito grandes.

Regimes não devem ser considerados como uma tentativa fracassada de institucionalização de autoridade global. Sua significância mais importante não está no aspecto legal, mas nos "quase acordos" que facilitam e ajudam a organizar relações. Os atores se conformam não porque os Regimes trazem práticas que supostamente seriam mais benéficas que outras¹⁷, mas porque outros atores também se conformam a essas práticas. A função primordial dos Regimes Internacionais é a de estabelecer expectativas mútuas estáveis sobre o padrão de comportamento dos atores a longo prazo, provendo informações, auxiliando no desenvolvimento de relações que ajudem as partes a adaptar suas práticas a novas situações de incerteza na economia e política mundiais.

Em suma, os Regimes Internacionais ajudam os atores a lidar com problemas de incerteza quanto às ações de terceiros, informações assimétricas, perigo moral e irresponsabilidade ao firmar acordos. Como princípios e regras ajudam a reduzir a variação de comportamentos esperados, a incerteza tende a diminuir, favorecendo a cooperação. Entretanto, diminuir as incertezas não significa, necessariamente, aumentar o bem-estar global. Regimes podem ser usados para a busca de interesses particulares ou mais amplos. O que garante que os regimes sejam eficientes e legítimos, por outro lado, é a conformidade dos atores. De acordo com Keohane,

[...] na economia política mundial, observamos um bom nível de conformidade, mesmo quando governos têm incentivos baseados no auto interesse míope para violar as regras. Mesmo que os Estados Unidos tenham eventualmente rompido de modo unilateral com as regras de Bretton Woods em 15 de agosto de 1971, por alguns anos antes disso o governo norte-americano seguiu regras que constrangeram sua liberdade de ação (KEOHANE, 1984, p. 98, tradução livre).

O enigma da conformidade, então, reside em entender porque os governos, considerados atores egoístas que buscam promover seus próprios interesses, se conformam às regras de um Regime Internacional mesmo quando as percebem como contrárias ao seu auto-

¹⁷ Na verdade, frequentemente, as práticas de um regime podem se chocar com a política doméstica dos estados que fazem parte dele.

interesse “míope”. No contexto dos jogos simples, uma ação entraria na esfera do auto-interesse míope de um estado caso tivesse o maior valor esperado em relação a qualquer outra alternativa de ação, mesmo considerando os efeitos indiretos que sua adoção poderia ter sobre outras questões. Como os Regimes criam tipos de ligações em que a adoção de um comportamento em relação a uma questão específica afeta outras áreas de atuação¹⁸, a perseguição do auto-interesse míope é mais provável quando o objetivo buscado é considerado em isolamento de outras questões.

Por outro lado, as mesmas dificuldades que os Regimes Internacionais ajudam a mitigar – incertezas, problemas de informação assimétricas e altos custos de transação – também fazem com que seja difícil criá-los. Logo, são mais fáceis de manter do que de criar. Assim, seria racional obedecer às regras, se a segunda alternativa é o desmantelamento de um Regime. As elaborações de Keohane ajudam a entender a persistência dos Regimes existentes. O autor argumenta, por exemplo, que o reconhecimento do valor dos padrões informacionais que os Regimes criam ajuda a entender porque a erosão da hegemonia norte-americana durante os anos 1970 não causou o colapso imediato da cooperação. Como são difíceis de construir, os Regimes tendem mais à evolução do que à morte. Governos, agindo racionalmente, podem tentar modificar regimes que consideram insatisfatórios, quando possível, ao invés de abandoná-los para começar do zero, o que seria extremamente custoso.

Quanto à definição de interesses, Keohane ressalta que os Regimes e as instituições podem ser usados para afetar as preferências dos governos por meio da criação de constrangimentos à sua ação. Indivíduos podem buscar meios de determinar suas próprias preferências futuras, por exemplo. Governos nacionais são entidades coletivas cuja liderança muda periodicamente. Por isso, não é de todo paradoxal que decisões atuais sejam tomadas deliberadamente para limitar escolhas futuras de outros indivíduos ou grupos de indivíduos que estejam no poder. Certos grupos podem buscar assegurar que suas políticas sejam seguidas pelos sucessores e, para isso, investem em programas de longo prazo que não podem ser facilmente interrompidos por novos líderes que tomem o poder.

Nesse caso, o raciocínio se aplica à política doméstica. Mas em se tratando de padrões de políticas incorporados aos acordos internacionais, tornam-se mais difíceis ainda de se reverter, uma vez que já tenham encontrado aderência no sistema internacional. Para usar um

¹⁸ Esse fenômeno é chamado por Keohane de *linkage*. Essas ligações entre questões particulares no contexto dos regimes aumentam os custos de fraude e irresponsabilidade, uma vez que as consequências de tal comportamento podem se estender para outras áreas (*issue areas*) além daquela na qual o ato foi cometido.

exemplo pertinente, pode-se considerar que as decisões tomadas durante um período de tempo para manter uma economia aberta tiveram profundos efeitos restritivos sobre a capacidade de futuros governos de Estados em determinar independentemente os rumos de sua política econômica. É o caso de alguns governos da América Latina durante o período de ajuste estrutural nos anos 1980, por exemplo. Assim, pode ser difícil levar a cabo mudanças de política econômica doméstica que se choquem com padrões bem consolidados de conduta.

Por fim, é pertinente trazer à tona alguns *insights* da elaboração de Keohane sobre a cooperação pós-hegemônica. O autor considera que hegemonia e cooperação são compatíveis: no pós-Guerra, o poder de potência dos EUA, por exemplo, teria incentivado o florescimento da cooperação ao promover a construção de Regimes que podiam organizar as relações interestatais em linhas compatíveis com seus interesses. De fato, a existência de uma hegemonia pode facilitar a cooperação, apesar de não ser uma condição necessária para tal¹⁹.

É preciso investigar, então, como os *hegemons* traduzem seus recursos materiais e ideológicos em regras do sistema. A emergência de um consenso quanto a construção de um regime econômico e monetário centrado nos EUA no pós-Guerra pode ser vista como uma aceitação, por parte dos parceiros dos Estados Unidos, de sua hegemonia. Essa aceitação repousou na convicção de líderes de outros países centrais de que estariam se beneficiando da estrutura da ordem que estava sendo criada. Portanto, há um grau de complementaridade perceptiva entre os EUA e seus parceiros. Os EUA buscaram reforçar esse senso de complementaridade criando Regimes Internacionais que trariam benefícios específicos a seus parceiros ao mesmo tempo em que reduziriam incertezas e encorajariam a cooperação. Logo, a formação de regimes internacionais pode assegurar legitimidade para certos padrões de comportamento, cuja manutenção o *hegemon* tem papel fundamental.

A hegemonia tende a reduzir a incerteza de duas formas: o *hegemon* é mais propenso a entrar em acordos que envolvem sacrifícios iniciais por ganhos futuros, precisamente porque espera ter um controle mais considerável sobre o comportamento de seus parceiros. Ao mesmo tempo, estados menores presumem que o *hegemon* provavelmente reforçará um padrão geral de regras. Assim, ficam mais propensos a negociar tanto com o *hegemon* – já

¹⁹ Aqui, Keohane discorda explicitamente da teoria da estabilidade hegemônica, formulada na década de 1970 por Kindleberger e Gilpin. Para estes, a crise internacional sinalizada pela quebra do acordo de *Bretton Woods* e pela derrota dos Estados Unidos no Vietnã indicava que a economia liberal precisava de um país estabilizador para funcionar satisfatoriamente. Para Kindleberger, o bom funcionamento de uma economia liberal mundial necessitava de um país que provesse o sistema mundial de alguns “bens públicos” indispensáveis para o seu funcionamento, tais como uma moeda internacional e o livre-comércio.

que, para o mantenedor das regras, precedentes e reputação são ativos importantes, fazendo com que o custo de certas condutas sejam mais altos – quanto com outros países, uma vez que os mesmos serão impelidos pelo poder dominante a seguir as regras.

A hegemonia pode, então, fornecer o que de outro modo teria de ser construído pelos Regimes Internacionais multilaterais: padrões de conduta, informações sobre o provável padrão de comportamento de outros e formas de proporcionar incentivos para os estados que respeitam as regras. Indo mais além, se a hegemonia poderia substituir os Regimes, então uma queda de hegemonia deveria aumentar a demanda por eles. Isso sugere que, em uma situação pós-hegemônica, os Regimes se tornem potencialmente mais importantes como formas de limitar as incertezas e promover acordos mutuamente benéficos. Segundo esse raciocínio, em um contexto de transição, no qual a incerteza é crescente, é mais provável que os Regimes inicialmente se fortaleçam, ao invés de se modificarem completamente.

A arquitetura de *Bretton Woods* foi criada para solucionar aquilo que se entendia como o principal problema econômico anterior à Segunda Guerra Mundial: a falta de mercados financeiros estáveis. O sistema financeiro internacional da década de 1920 era caracterizado principalmente por regras informais e por uma governança difusa, exercida principalmente pelos bancos centrais e financistas privados. *Bretton Woods* rompia explicitamente com essas características, criando uma “constituição” ampla para o sistema financeiro internacional, que conciliava a abertura multilateral com as práticas econômicas mais intervencionistas que haviam ganhado força após a experiência da Grande Depressão.

Ao final da década de 1950, o FMI e o Banco Mundial – elementos centrais do sistema *Bretton Woods* – consolidavam seu papel na ordem econômica que emergia, minimizando incertezas quanto a mudanças de taxa de câmbio e, junto com o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), contribuía para a retomada do crescimento do comércio mundial na época. Dessa forma, os objetivos americanos de liberalização e não discriminação foram sendo atingidos tanto no campo monetário como no do comércio, não simplesmente através da imposição das regras de *Bretton Woods*, mas através de um processo incremental e não linear. Ainda que as regras de *Bretton Woods* tenham sido alteradas em 1971-73, os princípios do multilateralismo e de fluxos de capital relativamente livres foram mantidos e adaptados ao novo contexto, fixando os traços fundamentais do Regime.

Segundo o raciocínio acima exposto, pode-se concluir que a existência de hegemonia facilita a cooperação, e que seu declínio coloca os Regimes Internacionais em evidência.

Logo, se o declínio da hegemonia torna a cooperação mais difícil, as instituições internacionais criadas durante o período hegemônico podem preencher um vácuo, fornecendo soluções para mitigar as incertezas. A persistência de elementos importantes dos Regimes monetário e comercial ao longo do tempo sugere que os Regimes podem ser adaptáveis a uma situação pós-hegemônica e, de certa forma, “alargados” de forma a incluir e legitimar novas práticas. Enquanto preservam os princípios fundamentais que sustentam padrões de cooperação no sistema internacional, as inovações institucionais dão conta das necessidades mais práticas que surgem com as mudanças, sem alterar a essência que mantém o Regime em operação.

Durante crises ou instabilidade, a demanda por Regimes efetivos se acentua. Afinal, os Regimes e suas estruturas de governança reduzem as incertezas, contribuindo para diminuir a falta de confiança e, conseqüentemente, fomentando a coordenação de ações necessárias para superar conseqüências de crises. Por exemplo, os padrões de economia global aberta, consolidados pela ordem de *Bretton Woods*, ajudam a reduzir a estagnação subsequente a uma crise financeira, prevenindo uma queda de se transformar em outra Grande Depressão (DREZNER, 2012). Por outro lado, após as rupturas dos anos 1970 – e o advento do dólar flexível – aquela ordem passou a fornecer também espaços frutíferos para que surgissem iniciativas variadas de países ou grupos de países. A própria designação “dólar flexível” sintetiza a manutenção da hegemonia da moeda dos EUA, mas sem as regras e restrições de *Bretton Woods* (CARVALHO *et al.*, 2015, p. 48). Nesse cenário, iniciativas monetárias e financeiras contribuíram para adaptar a ordem global a situações novas, mas sem romper seus fundamentos. O próprio G7 foi uma instituição alternativa forjada pelos países desenvolvidos que passou a atuar em conjunto com outras estruturas do Regime, colaborando com tal adaptação. Essa linha de raciocínio sugere, portanto, uma perspectiva válida e promissora para analisar as atuais iniciativas conduzidas pelos BRICS.

2.2 ENVOLVENDO A TEORIA CRÍTICA: COX E OS QUADROS DE REFERÊNCIA

Keohane, ao elaborar a teoria funcionalista dos Regimes, atesta o valor dos *insights* gramscianos sobre o funcionamento da hegemonia²⁰. Keohane admite a validade das

²⁰ Nas palavras de Keohane, “muitas interpretações marxistas sobre hegemonia vêm a ter uma estranha semelhança com as ideias realistas, utilizando uma linguagem diferente para defender pontos semelhantes. A

suposições gramscianas para explicar a hegemonia, mas acredita que as mesmas seriam vagas demais para conduzir uma análise quanto aos aspectos mais práticos do funcionamento dos Regimes. Nesse sentido, ao afirmar que as premissas gramscianas e marxistas em geral não estariam muito bem estabelecidas para servir de base ao estudo da cooperação²¹, pode-se interpretar que o autor admite a existência de um quadro de referências que, em sua percepção, não tem muita perspectiva de se alterar no curto prazo, o que é característico da teoria do tipo *problem-solving*.

Esse quadro de referências indica o contexto no qual as alterações nos Regimes podem ser feitas mantendo o nível de segurança e contendo as incertezas que poderiam ser geradas pelo seu desmonte. Porém, uma crítica nesse sentido também se faz válida. Considerando a perspectiva liberal-institucionalista das Relações Internacionais, da qual Keohane é um grande colaborador²², é pertinente citar as próprias palavras do autor:

O liberalismo tem diversas grandes limitações, tanto como um quadro de análise quanto como um guia de políticas. É incompleto como explicação, pode se tornar normativamente míope e pode gerar efeitos negativos como prescrição política. [...] Visto como uma explicação da ação dos estados, o liberalismo sofisticado enfatiza a diferença que regras internacionais e instituições podem fazer, mesmo quando nem o sistema interestatal anárquico e nem o capitalismo mundial podem ser transformados ou modificados [...] Normativamente, como coloca John Dunn, o liberalismo é “afletivamente plástico”. Se acomoda fácil aos interesses dominantes, procurando usar sua habilidade institucional para aperfeiçoar situações mais do que fundamentalmente para reestruturá-las. O liberalismo também é relativamente insensível à exploração resultante de grandes assimetrias de riqueza e poder. Liberais podem estar inclinados a minimizar valores como a igualdade quando a ênfase nesses valores os coloca em conflito com as elites poderosas de cujo consentimento depende o seu reformismo institucional. (KEOHANE, 2002, p. 58, tradução própria)

Assim se justifica a pertinência do uso da Teoria Crítica nesta análise: enquanto a Teoria dos Regimes fornece categorias úteis e diretrizes práticas para a compreensão das mudanças incrementais em curso nas instituições e da ação dos estados, a Teoria Crítica elaborada por Robert Cox auxilia na compreensão do contexto onde elas ocorrem, tocando em

concepção de hegemonia ideológica de Antonio Gramsci, no entanto, de fato fornece um complemento esclarecedor para argumentos materialistas, sejam eles realistas ou marxistas” (KEOHANE, 1984, p.45, tradução própria).

²¹ “Apesar das semelhanças entre minhas preocupações e as de muitos marxistas, eu não adoto suas categorias neste estudo. Explicações marxistas sobre as ‘leis do capitalismo’ ainda não estão suficientemente bem estabelecidas para que possam servir de base para inferências sobre as relações dos estados na economia política mundial ou para a análise da cooperação internacional no futuro” (KEOHANE, 1984, p. 57, tradução livre).

²² Keohane busca fazer uma síntese entre a teoria Liberal e a teoria Realista das Relações Internacionais. Assim, adota certas premissas do realismo, sofisticando-as e relativizando-as.

seus princípios básicos e expondo suas limitações. Desta forma, é possível conduzir uma apropriação crítica dos instrumentos conceituais sofisticados que a literatura sobre Regimes desenvolve, mesmo que seu propósito seja bastante diverso daquele da Teoria Crítica.

Basicamente, a Teoria Crítica busca se distanciar da ordem mundial prevalecente e perguntar-se como essa ordem foi construída. Ao contrário de teorias do tipo *problem-solving*, não toma as relações de poder e as instituições como dados fixos, mas questiona suas origens e perspectivas de mudança. A Teoria Crítica busca avaliar justamente o quadro de ação que a teoria *problem-solving* toma como parâmetro. Além disso, a Teoria Crítica de Cox busca uma visão que privilegie os processos como um todo, preocupando-se com a natureza mutável da realidade, reajustando conceitos de acordo com essas mudanças. Enquanto Keohane fixa o contexto para que se possa analisá-lo de forma mais prática, Cox argumenta que esse tipo de teoria implicitamente aceita a ordem vigente, ao tomá-la como seu quadro de ação. As teorias *problem-solving*, ao admitirem a permanência de certas características essenciais do sistema internacional, postulariam um “presente contínuo” (MOOLAKKATTU, 2009, p. 444). Por isso, as qualifica como conservadoras. Indo mais além, o autor afirma que os propósitos da Teoria Crítica não são menos práticos, mas se aproximam de uma perspectiva que busca transcender a ordem existente. Essa transformação da realidade, entretanto, seria limitada a desdobramentos possíveis a partir daquilo que já existe.

Deste modo, a teoria tem o papel de revelar a coerência do pensamento e das instituições próprias de um certo período histórico, investigando o processo pelo qual um padrão coerente de pensamento histórico sucede outro, o que se pode chamar, então, de estrutura histórica²³. A estrutura histórica apresenta-se como um quadro de referências para a ação, reunindo uma combinação de padrões de pensamento, condições materiais e instituições, que apresentam coerência em seus elementos. Essa estrutura não determina as ações dos atores em um sentido mecânico, mas constitui o contexto dos hábitos, pressões, expectativas e constrangimentos que afetam as ações (COX, 1984, p.9). Colocando de outra forma, ela compõe o contexto de poder que Keohane quer presumir e que afeta os cálculos racionais dos atores nele inseridos. Esse quadro pode se modificar ao longo do tempo, e o papel da Teoria Crítica é entender como ocorre a mudança, mantendo-se consciente de que não só a ação, mas também as teorias são moldadas pela estrutura. Assim, a Teoria Crítica

²³ Segundo o próprio autor, o termo teria sido tomado de Fernand Braudel (COX; SINCLAIR, 1996, p. 149).

deve observar a estrutura de fora, para que possa analisar satisfatoriamente os conflitos que nela se originam, e para que possa identificar as possibilidades de transformação.

Um quadro de referências ou estrutura histórica representa uma configuração particular de forças. Três categorias de forças interagem dentro da estrutura: capacidades materiais, ideias e instituições. Capacidades materiais são potenciais construtivos ou destrutivos, e podem ser expressas em capacidades tecnológicas ou organizacionais, recursos naturais, equipamentos e riqueza. Ideias são noções compartilhadas sobre a natureza das relações sociais, que tendem a perpetuar hábitos e expectativas de comportamento (COX, 1984, p.10). Entretanto, existem outros tipos de ideias relevantes para a estrutura histórica, que são as imagens coletivas da ordem social sustentadas por diferentes grupos. Essas imagens representam diferentes visões sobre a natureza e a legitimidade das relações de poder, das noções de bens coletivos e de justiça. As imagens coletivas podem ser diversas e opostas, e o choque entre elas traz evidências de possíveis caminhos alternativos de desenvolvimento, além de levantar questões sobre as bases materiais e institucionais para a emergência de uma nova estrutura.

Segundo Cox, há duas dimensões da importância das ideias: primeiro, como entendimentos intersubjetivos e, em segundo lugar, como formulações de agentes específicos, que contém visões particulares sobre o que é bom, justo, legítimo e natural na sociedade. Cox argumenta que o descompasso entre essas duas formas de fenômeno ideacional é uma fonte importante de mudança estrutural. As instituições, foros onde os agentes agem politicamente, são desafiadas se as noções intersubjetivas de que são constitutivas entram em conflito com as perspectivas ideológicas que buscam resultados diferentes por meio dos processos institucionais (BERRY, 2007, p.14).

As instituições

[...] refletem as relações de poder prevalentes em seu ponto de origem e tendem, pelo menos inicialmente, a encorajar imagens coletivas consistentes com essas relações. Eventualmente, as instituições ganham vida própria; elas podem se tornar o campo de batalha de tendências opostas, ou estimular a criação de instituições rivais que reflitam tendências diferentes. Instituições são amálgamas particulares de ideias e de poder material que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de ideias e de capacidades materiais. (COX, 1984, p.10, tradução livre).

Fica claro que a Teoria Crítica tem uma ontologia diferente daquela que é a base da Teoria de Regimes de Keohane. Enquanto Keohane busca trabalhar as diferentes tendências dentro da estrutura existente – o próprio sistema internacional, cujas características básicas pressupõem traços como soberania, anarquia e racionalidade –, a Teoria Crítica de Cox busca, em última instância, investigar os processos pelo qual tal estrutura emergiu. Para Cox, a estrutura é um processo contínuo, orquestrado por seres humanos que agem sobre ela. Além disso, as formulações de Cox permitem considerar a importância causal de fenômenos ideacionais.

O autor enfatiza a conexão existente entre dinâmicas de institucionalização e a hegemonia como definida em termos gramscianos²⁴. De acordo com essa perspectiva, para se tornar hegemônico, um estado deve fundar e proteger uma ordem mundial universal em concepção – não uma ordem em que um estado diretamente extraia vantagens de forma unilateral, mas uma ordem que a maioria dos outros estados encare como compatível com seus próprios interesses. Nesse sentido é que se deve pensar as instituições internacionais. Aqui, pode-se fazer uma relação entre as afirmações de Cox e as elaborações de Keohane sobre a compatibilidade entre hegemonia e cooperação, bem como sobre a construção de um regime centrado nos EUA, que vem assegurando vantagens aos seus parceiros e, particularmente, age também para sustentar a legitimidade de certos padrões de comportamento.

No entanto, os três elementos – capacidades materiais, ideias e instituições – devem ser entendidos como interdependentes, sem que haja superioridade de um elemento sobre o outro. Representada como um conjunto coerente de poder material, ideologia e instituições, a hegemonia parece estar submetida a ciclos históricos, em que os três elementos se aproximam em certo tempo e espaço e se separam em outros.

Ao equalizar a estabilidade de uma certa ordem mundial com essa noção de hegemonia mais ampla fundamentada em uma conjunção sólida entre os três fatores, o poder material de um estado deixa de ser o único fator explicativo para se tornar, ele próprio, parte da explicação. A dominância de um estado em particular, nessa visão, pode coincidir ou não

²⁴ O conceito de hegemonia de Gramsci está relacionado à noção ampliada do Estado, que engloba a sociedade civil. A hegemonia se forma com a supremacia de determinado grupo ou classe social (a burguesia, no contexto próprio de sua escrita), que faz concessões aos outros grupos subordinados, incorporando-os, assim, ao seu próprio projeto de dominação. Logo, a hegemonia se diferencia da simples dominação ao levar em consideração interesses sustentados pelos grupos sobre os quais deve ser exercida.

com uma ordem estável, e é condição necessária, mas não suficiente, para a existência de hegemonia. Considerando a dominância dos EUA especificamente, é possível qualificá-la como hegemônica, ao menos no período denominado *pax americana*²⁵, já que liderou um amplo consenso entre os estados que não faziam parte da esfera de influência soviética, além de prover benefícios substanciais para os seus parceiros, assegurando sua anuência. Resta considerar em que momento os três elementos assinalados por Cox – poder material, ideias e instituições – começaram a entrar em descompasso. A década de 1970 pode ser assinalada como o começo dessa ruptura.

Para Cox, uma das características distintivas essenciais do período de hegemonia norte-americana é a ênfase na institucionalização. Nesse contexto, o FMI havia sido criado para fornecer empréstimos a países que apresentassem déficits na balança de pagamentos, oferecendo-lhes a oportunidade de realizar ajustes e evitar as consequências deflacionárias da adoção do padrão-ouro automático que o Regime impunha. O Banco Mundial, por sua vez, deveria ser um veículo de ajuda financeira de longo prazo. Os países economicamente fracos deveriam receber assistência do sistema, e as instituições incorporaram mecanismos para supervisionar a aplicação de suas normas.

Aos poucos, a noção de que as medidas econômicas tomadas em âmbito nacional tinham repercussões em outros países, e que deveriam ser levadas em conta, transformou a prática de harmonização de políticas num hábito sólido. Os ajustes eram vistos como respostas às necessidades de um sistema, e não de um país dominante. As pressões externas sobre as políticas nacionais foram internacionalizadas e institucionalizadas, em termos gerais. Assim, quando as normas básicas do comportamento econômico internacional começaram a ser refutadas por fatos não previstos, como aconteceu nos anos 1970 com a quebra do padrão dólar-ouro, os procedimentos de ajustes mútuos de políticas nacionais foram, acima de tudo, reforçados. Na falta de normas claras, a necessidade de ajuste mútuo pareceu maior (COX, 1999, p.18). Como é possível observar, no que tange a essa questão, a argumentação de Cox encontra um ponto de convergência com a Teoria dos Regimes.

O papel do modo de produção dominante como elemento formativo em relação à estrutura da ordem mundial também é levado em conta pela Teoria Crítica de Cox. O autor destaca a emergência de uma estrutura de classe global, que tem seu ápice com o

²⁵ O termo se refere ao período de relativa paz entre as potências ocidentais após o fim da Segunda Guerra Mundial, sob a liderança dos Estados Unidos e a atuação das recém criadas instituições internacionais.

fortalecimento de uma classe administrativa transnacional, com sua própria ideologia, estratégia e instituições de ação coletiva. Seus pontos focais de organização, tais como a Comissão Trilateral, o Banco Mundial e o FMI desenvolvem um quadro de pensamento – ou imagens coletivas – que fixa diretrizes para a formulação de políticas. A partir desses pontos focais, a ação dessas classes penetra nas fronteiras dos países por meio do processo de internacionalização do Estado²⁶ (COX, 1999, p.20), ou da institucionalização, se colocado em termos de Regime.

Ao conceitualizar a internacionalização do Estado, Cox se refere às redes transnacionais e internacionais, oficiais ou não, dos estados e outros agentes que trabalham pela formulação de um consenso político para o capitalismo global (COX, 2002). Cox se refere a essa dinâmica como uma “*nébuleuse*” – algo que não tem uma estrutura de autoridade institucional fixa, mas que emerge das discussões em organismos como o FMI, o fórum de Davos, as reuniões regulares do G8 etc. A noção de “governança sem governo”²⁷ de Cox, que abarca essa busca por diretrizes consensuais dentro de uma concepção específica de globalização, posteriormente transferidas aos canais de decisão política dos governos nacionais, parece ao mesmo tempo complementar e ir além da análise de regimes. As imagens coletivas, por sua vez, não são somente amálgamas de opiniões individuais fragmentadas, mas são tipos mentais coerentes, e expressam a visão de mundo de grupos específicos, que podem ser universalizados e naturalizados por meio da hegemonia do tipo gramsciana. Por isso, são difíceis de romper. Portanto, o que Cox vê como hegemonia institucionalizada e internacionalização do Estado, Keohane vê como Regime Internacional estável. A continuidade de elementos dos Regimes pode, então, encontrar um paralelo nas imagens coletivas de Cox.

O fato é que as transformações em curso no âmbito das instituições, reflexo da mudança nas capacidades materiais, precisam ser internalizadas pelos atores – atingindo, portanto, a esfera das ideias – para que possam ser transformadas em forças capazes de alterar as imagens coletivas que atuam como diretrizes do sistema. O período do “liberalismo

²⁶ Aqui, é importante destacar que Cox adota um conceito mais amplo de Estado: para o autor, a denominação “Complexo Estado-Sociedade Civil” é mais adequada, já que, adotando a perspectiva gramsciana, enfatiza a ação das forças sociais como motores da estrutura do estado e, portanto, de sua internacionalização.

²⁷ Nas palavras de Cox: “Há, no entanto, algo a ser ainda decifrado, algo que poderia ser descrito pela palavra francesa ‘*nébuleuse*’ ou pela noção de ‘governança sem governo’. Há um processo transnacional de busca por consenso entre os responsáveis oficiais pela economia global. Ele tem o objetivo de gerar diretrizes consensuais, sustentadas por uma ideologia da globalização, que são transmitidos aos canais de decisão política dos governos nacionais e grandes corporações. O *modus operandi* dessa busca por consenso na gestão da economia global é um alvo prioritário para continuação da análise” (COX, 2002, p. 83)

embutido” se baseou na imagem coletiva keynesiana e, após a transição dos anos 1970 e a retomada da hegemonia americana, a imagem coletiva neoliberal se construiu gradualmente. As transformações na regulação financeira americana tiveram efeitos de transbordamento sobre as práticas financeiras internacionais, produzindo consequências favoráveis ao exercício hegemônico, bem como consequências não intencionais, que acabaram criando o contexto para que eclodisse a crise de 2007-8 e, conseqüentemente, questionamentos sobre a legitimidade desse quadro de referências neoliberal. Portanto, tanto as reformas das instituições tradicionais como as iniciativas dos BRICS se situam no âmbito da institucionalização do, mas ainda não são capazes de definir uma nova imagem coletiva no quadro de referências atual.

Como observado por Cox (1984), mudanças nas estruturas históricas não se transmitem de imediato para o quadro de referências das imagens coletivas. Assim, pode-se argumentar que mudanças nas estruturas de governança econômica internacional representam um momento importante de mudanças de caráter instrumental que estão inseridas em um quadro mais amplo de mudanças estruturais de longa duração, e a noção de imagens coletivas auxilia na compreensão deste quadro. Para Keohane, é menos custoso manter um Regime já existente do que criar um novo, e é virtualmente impossível destruí-lo para recomeçá-lo do zero. De fato, o momento atual pode ser satisfatoriamente descrito como um momento de alteração do Regime existente e de persistência de imagens coletivas. O Regime criado em *Bretton Woods* ainda se sustenta sobre princípios que refletem a imagem coletiva neoliberal, e o fará enquanto for possível, mesmo que seja necessário ampliar seus limites em alguns casos.

2.3 A SÍNTESE TEÓRICA E SUA APLICABILIDADE AO ATUAL MOMENTO DA ARQUITETURA FINANCEIRA INTERNACIONAL

Tendo em vista a discussão teórica exposta nas seções anteriores, a presente seção busca exemplificar a aplicabilidade das premissas da Teoria dos Regimes de Keohane e da Teoria Crítica de Cox à análise das mudanças contemporâneas na arquitetura financeira internacional, tomando como objeto as iniciativas dos BRICS e suas motivações – mais especificamente, os Acordos de Fortaleza firmados em 2014, com o objetivo de criar o Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank* – NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (*Contingent Reserve Agreement* – CRA). Assim, pretende-se demonstrar a validade

dos instrumentos teóricos apresentados como ferramentas analíticas para o cumprimento desta tarefa.

Conforme exposto na seção anterior, a teoria dos Regimes Internacionais nos traz a problemática da cooperação pós-hegemônica e do enigma da conformidade dos atores a um Regime que os ajuda a firmar acordos que de outra forma não seriam possíveis, mitigando incertezas. Uma vez que o Regime vigente é formado pelo conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, e que o mesmo ganha respaldo institucional por meio da construção de organizações internacionais que passam a atuar de forma autônoma, cada um desses elementos se torna verificável nos mandatos formais e diretrizes de decisão dessas organizações. Assim, as publicações, posicionamentos oficiais e medidas das instituições de *Bretton Woods* podem ser tomados como representativos da institucionalização do Regime Econômico e Financeiro em sua esfera de ação. Pode-se constatar, dessa forma, a existência de princípios, regras, de supervisão das regras e de quadros de referências. Tanto a criação de regras quanto o exercício da supervisão têm por base um certo quadro de referências, ligados aos princípios fundamentais do Regime vigente.

Esta conceitualização, por sua vez, se relaciona com a formulação de Cox sobre as imagens coletivas que sustentam a dimensão ideacional da estrutura histórica. É esse o contexto em que a Teoria Crítica será útil, esclarecendo as características da estrutura sobre a qual repousa o quadro de referências do Regime Internacional vigente. Pretende-se manter a perspectiva da Teoria Crítica como um pano de fundo que situa a análise a ser conduzida, tendo em conta o processo de emergência histórica do Regime que as instituições tradicionais de *Bretton Woods* incorporam. Para Cox, a institucionalização é uma forma de estabilizar e perpetuar uma ordem particular (COX; SINCLAIR, 1996, p. 99). Logo, os elementos – normas, princípios, procedimentos – que compõem os Regimes indicam traços essenciais dessa ordem particular. Além disso, a formação de um Regime, sob essa interpretação, pode ser considerada como fruto de um processo de formação de consenso sobre quais são as necessidades básicas da economia mundial. Esse processo, por sua vez, ocorre dentro de um quadro ideológico compartilhado pelos Estados, que participam do processo de forma hierárquica. Assim, o funcionamento do Regime e de suas instituições refletirá, em grande medida, este quadro, que será moldado pelas imagens coletivas sustentadas pelos Estados melhores posicionados na hierarquia da economia global.

Uma vez que as imagens coletivas – componentes fundamentais do quadro de referências – constituem tipos mentais coerentes, que determinam o que é ou não legítimo em termos de conduta econômica, torna-se possível buscar seus traços nas condutas que as estruturas de governança econômica tradicionais endossam e recomendam. As imagens coletivas são conjuntos de ideias que guiam as ações das estruturas de governança, em conjunto com a configuração de capacidades materiais dos atores e das instituições, e devem ser levadas em conta pela análise. A combinação dessas três forças dá forma a um quadro de referências, que condicionará a condução da governança e, conseqüentemente, as relações entre os Estados que a compõem. Assim, ao aprofundar a análise sobre o quadro de referências do atual Regime e, em especial, sobre as imagens coletivas que o compõem – na forma de princípios de ação –, será possível compará-lo com as motivações das iniciativas dos BRICS, atendendo aos propósitos do trabalho. É nesse sentido que a síntese teórica aqui apresentada se faz útil e apropriada.

Tomando como base o discurso oficial das instituições internacionais, as reformas anunciadas após a crise de 2007-8 indicam um esforço de aceitação no sentido de melhorar a correspondência entre capacidades materiais e representação formal dos países emergentes. Logo, é possível subentender que a mudança nas relações econômicas internacionais é considerada pelas instituições como uma tendência de longo prazo e que, por isso, acomodações institucionais devem ser levadas a cabo (COELHO, 2012, p. 628). Essas mudanças estão ocorrendo tanto pela busca por adaptação, dentro das instituições tradicionais, ou como inovações paralelas à institucionalidade tradicional, como é o caso do NBD e do ACR dos BRICS. Nesse sentido, as inovações podem ser consideradas ao mesmo tempo expressão e agentes das transformações incrementais pelas quais passa o sistema interestatal. É necessário ressaltar que tais alterações, mesmo que sejam consideradas de longo prazo, não transformam substantivamente as regras que regem os fluxos econômicos e nem produzem novos Regimes, indicando alterações no sistema, e não do sistema. Se fossem alterações do sistema, teriam de gerar novos arranjos normativos, condizentes com alterações de imagens coletivas, como descreve Cox.

Ao analisar a atual conjuntura à luz da Teoria Crítica e de suas premissas fundamentais, pode-se considerar que a tendência mais clara é a de uma certa mudança na distribuição de capacidades materiais desde o pós-Guerra. Durante os anos 2000, diversos países que eram tradicionalmente tomadores de empréstimos nas instituições financeiras internacionais tradicionais se converteram em doadores, ou diminuiram significativamente

sua necessidade de financiamento externo. Outros países do “Sul Global” tiveram crescimento expressivo, contribuindo sobremaneira para o crescimento da economia mundial como um todo. Isso pôde ser visto, principalmente, por meio da diferença na velocidade da recuperação econômica de países desenvolvidos e em desenvolvimento após a crise de 2007-8. As iniciativas de reforma das instituições de *Bretton Woods* têm a ver tanto com essa mudança de percepção sobre a distribuição de capacidades materiais no atual sistema, tanto como com a necessidade de fortalecer o próprio sistema em um cenário de incerteza e de turbulências financeiras cada vez mais frequentes. Há uma percepção de que desdobramentos conjunturais e estruturais aumentaram o poder de pressão dos países emergentes, seja pelo fortalecimento de países que almejam o *status* de potências (tais como Brasil, Rússia, Índia e China) ou pelo impulso das sucessivas crises financeiras que irrompem com maior frequência desde os anos 1990.

O ganho de relevância de algumas inovações institucionais, tais como G20 Financeiro (que teve papel destacado como fórum para a coordenação de ações no início da crise de 2007-8, embora sua estatura tenha diminuído desde então) e, principalmente, os recém criados NBD e ACR, mostram que o Regime construído em *Bretton Woods* não está estável. Portanto, é preciso que sofra alterações para que continue a operar satisfatoriamente, já que sua substituição a curto ou médio prazo não é possível. As reformas institucionais oficiais já em curso são expressão de um reconhecimento, por parte das instituições e de seus dirigentes, da necessidade de adaptá-las ao maior peso de novos atores, preservando assim sua legitimidade e funcionalidade. No entanto, iniciativas como as dos BRICS são conduzidas em paralelo, em uma dinâmica que parece apontar para um alargamento²⁸ da ordem, embora este processo não esteja isento de contradições.

Com a crise de 2007-8, a necessidade de democratizar as principais instâncias da governança global se fez sentir com maior intensidade. Assim, em 2010, aprovaram-se medidas para reformar a representação dos países tanto no FMI como no Banco Mundial. No que diz respeito ao FMI, uma reforma foi aprovada em novembro de 2010, no âmbito da XIV Revisão Geral de Cotas. As mudanças compreendem o aumento que dobrará os Direitos

²⁸ Alargamento, nesse sentido, indica os processos que buscam ampliar o espaço para a defesa de interesses de países, ou grupos de países, que não se sentem devidamente contemplados pelas instituições e regras vigentes e procuram ampliá-las, porém conservando seus fundamentos essenciais. Para uma discussão mais aprofundada, ver CARVALHO *et al.*, 2015.

Especiais de Saque (DES ou SDRs, na sigla original em inglês)²⁹ para SDR 476,8 bilhões, o que corresponde à cerca de US\$ 755,7 bilhões, e um grande realinhamento das cotas entre os países membros. Isso resultará em um deslocamento de mais de 6% das cotas para mercados emergentes dinâmicos e países em desenvolvimento e mais de 6% em favor dos países sub-representados, ao mesmo tempo em que protegerá as cotas e poder de voto dos países membros mais pobres.

O Conselho também endossou as propostas que levariam a uma maior representatividade da Diretoria Executiva (*Executive Board*), a ser toda composta por membros eleitos³⁰. Em termos práticos, a reforma coloca um grupo de países emergentes entre os dez maiores acionistas do Fundo, com destaque para Brasil, Índia, Rússia e China, acompanhados dos quatro países europeus de maior peso: França, Alemanha, Itália e Reino Unido. Segundo os dados disponibilizados pelo Fundo³¹, os países emergentes passariam a deter 44,70% do poder de voto (ante 39,5% antes da reforma), enquanto os países avançados representariam 55,30% (em contraste com 60,5% anteriores). No entanto, os Estados Unidos ainda persistem como único detentor do poder de veto, já que detém a maior parcela das cotas (16,5%, ou SDR 42,1 bilhão). A reforma foi aprovada ainda em 2010, mas somente implementada em Janeiro de 2016, em grande parte devido à demora do congresso estadunidense em aprovar o aumento dos recursos³².

No Banco Mundial, já em 2008 chegou-se a um acordo entre os acionistas para assegurar que os países em desenvolvimento detivessem 50% do poder de voto total da organização, sem definir um prazo específico para alcançar esse objetivo. Além disso,

²⁹ *Special Drawing Rights*, no acrônimo em inglês. SDRs são ativos de reserva internacional, e foram criados em 1969 para complementar as reservas dos membros oficiais do FMI, como forma de apoiar o sistema de câmbio fixo de *Bretton Woods*. O seu valor é baseado em uma cesta de quatro principais moedas internacionais – dólar, euro, libra esterlina e iene - e pode ser trocado por moedas utilizáveis. O valor do SDR é calculado como a soma dos valores específicos das quatro moedas em dólares americanos, com base em taxas de câmbio cotadas diariamente no mercado de Londres. A composição da cesta de moedas é revista a cada cinco anos. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>>

³⁰ O *Board of Governors* é o órgão máximo de decisão do Fundo, e consiste de um governador e um governador alternativo para cada país membro, sendo que normalmente é composto pelos ministros das finanças ou diretores do Banco Central de cada país. Junto com o *Executive Board*, composto por 24 diretores executivos nomeados pelos países com maiores cotas, constitui a estrutura de governança do FMI. Atualmente, entre os 24 membros do *Executive Board*, 19 são eleitos e 5 são indicados, os dos EUA, Alemanha, França, Reino Unido e Japão. Entre as atribuições do *Board of Governors* estão as decisões sobre a alocação dos SDRs, distribuição de cotas, admissão de novos membros, modificações nos acordos etc. Por outro lado, é o *Executive Board*, com seus 24 membros, que lida mais diretamente com questões operacionais do cotidiano do Fundo. Para mais informações sobre a estrutura de governança do Fundo, ver www.imf.org.

³¹ Dados disponíveis em www.imf.org.

³² Mais informações em: <<https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr1625a.htm>>, acesso em 29 de janeiro de 2016.

concordou-se em realizar revisões sobre a composição acionária a cada cinco anos, para assegurar a legitimidade e efetividade das ações do Banco. Em 2010, novas medidas foram aprovadas, incluindo o primeiro aumento do capital geral do Banco em mais de vinte anos. Especificamente, aprovou-se um aumento de US\$ 86,2 bilhões para o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) – ramo do Grupo Banco Mundial que realiza empréstimos para o desenvolvimento. Desse montante, US\$ 27,8 bilhões correspondem ao realinhamento do poder de voto, acarretando um aumento de 13,3 pontos percentuais no poder de voto dos países em desenvolvimento e em transição, e alçando sua representação no BIRD a 47,19%³³.

É possível afirmar, ainda, que as mudanças na representação dos países em desenvolvimento parecem encontrar um ambiente mais favorável no Banco, em comparação com o Fundo. No Banco, as reformas de participação e governança são retratadas como uma oportunidade de avanço nas relações internacionais em direção a um mundo mais democrático e aberto; no FMI, por sua vez, a reforma aparece como uma “necessidade” (COELHO, 2012, p. 631). Isso se relaciona com o fato de que o Banco Mundial é composto por uma equipe bem mais heterogênea, enquanto o FMI é composto majoritariamente por economistas, incentivando o fenômeno do *group thinking*, que cria maior resistência a mudanças. Aqui pode-se falar em uma limitação fundamental das reformas: para além da representação formal no mecanismo decisório, a democratização das instituições também requer a diversidade de seu *staff*. Por fim, apesar das mudanças aprovadas, ainda não se tocou em outro ponto sensível: o acordo tácito pelo qual a direção do FMI e do Banco Mundial é sucessivamente atribuída a um líder europeu ou estadunidense, respectivamente. Embora haja pressão cada vez maior por um mecanismo de escolha imparcial dos dirigentes, ainda não se chegou a um acordo formal sobre essa questão.

As reformas são modestas, o que se relaciona com a resiliência dos Regimes Internacionais. Outro aspecto que ressalta seu padrão de continuidade é o fato de que o aumento no grau de autonomia não fez com que os países emergentes e em desenvolvimento (EMEDS) – e especialmente os BRICS, que têm protagonizado as mais importantes

³³ Dados disponíveis em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/EXTAFRREGTOPEUCATI ON/0,,contentMDK:22556045~menuPK:444724~pagePK:2865114~piPK:2865167~theSitePK:444708,00.htm l>>, acesso em 29 de Janeiro de 2016. A reforma do Banco Mundial também inclui um aumento do capital do IFC (*International Finance Corporation*), o ramo do setor privado do Grupo Banco Mundial. Nesse caso, o aumento é de US\$ 200 milhões, como parte de um aumento das ações dos países em desenvolvimento e em transição, cuja representação passará a ser de 39,48%, configurando um aumento de 6,07 pontos percentuais.

iniciativas paralelas à ordem – descartassem a importância das instituições de *Bretton Woods*. Isso pode encontrar eco na tese de Keohane: em momentos de aumento do grau de incerteza o Regime serve como um guia para que acordos considerados benéficos continuem sendo feitos. De forma similar, Cox ressalta o reforço dos procedimentos de coordenação de políticas diante de situações anômalas. Ao que parece, novos arranjos estão surgindo sem que os velhos arranjos institucionais percam sua relevância completamente.

Ademais, é necessário destacar aqui o peso do fator contextual representado pela crise financeira internacional de 2007-8. A crise realçou algumas tendências já em curso na economia global. Em especial, a rápida recuperação dos países emergentes e o peso da China para retomada do crescimento global deixaram mais evidente a redistribuição de capacidades materiais na economia global, fortalecendo as teses que apontam para a multipolaridade. Nesse contexto é que se situam as iniciativas de democratização das instituições internacionais do atual Regime de governança econômica. No cenário de incerteza que se desdobrava, os pontos focais da governança internacional representados pelas instituições se tornaram mais relevantes. E, para que se mantivessem eficientes, a necessidade de se adaptarem ao deslocamento de poder observado se tornou mais imperativa do que nunca. O reconhecimento dessa necessidade, ao contrário do que se poderia pensar, é compatível com o reforço do quadro de referências em vigor.

A natureza global da crise de 2008, combinada com a ansiedade a respeito do deslocamento na distribuição de poder deveria supostamente ter provocado uma queda no apoio a uma economia global aberta. Surpreendentemente, no entanto, o inverso é verdadeiro. (DREZNER, 2012, p. 5).

Tal constatação pode ser alcançada por meio da perspectiva da Teoria dos Regimes, que aponta para a continuidade dos Regimes existentes. O imperativo de incluir mais satisfatoriamente os países dos BRICS é condizente com essa dinâmica. Aqui, é necessário fazer uma ressalva: caso o trabalho se apoiasse exclusivamente nas premissas da Teoria dos Regimes, isso implicaria admitir menores possibilidades de mudança. No entanto, a própria experiência histórica mostra que as estruturas de governança mudam gradualmente: as instituições de *Bretton Woods*, afinal, espelharam a passagem do “liberalismo embutido” às novas políticas condizentes com o Consenso de Washington. Esse tipo de análise, por sua vez, se torna possível por meio da adoção de uma perspectiva mais ampla do que aquela adotada

por teorias do tipo *problem-solving*, como a Teoria de Regimes. O uso da perspectiva de Cox visa preencher essa lacuna.

2.4 OS BRICS, AS INSTITUIÇÕES TRADICIONAIS DE *BRETTON WOODS* E OS ACORDOS DE FORTALEZA: OS LIMITES DAS REFORMAS

Na institucionalidade tradicional, a absorção das mudanças nas capacidades materiais ocorre de forma lenta e gradual, segura do ponto de vista da manutenção do *status quo*. Em geral, as reformas já aprovadas e recentemente implementadas preveem mudanças na distribuição de poder de voto e nas estruturas oficiais de governança. Porém, o que se observa é que os avanços obtidos na redistribuição de cotas e nos votos – mesmo que apenas oficialmente, já que atualmente há atrasos consecutivos e limitações mais sutis na implementação das medidas – ainda não se fazem sentir em uma área particularmente importante: a do *modus operandi* do *staff* dessas instituições e o saber no qual ele se baseia. É preciso ainda lembrar que, apesar dos aparentes avanços, os EUA ainda conservam o exercício do poder de veto, tanto no FMI como no Banco Mundial.

Atualmente, ainda na esteira da crise de 2007-8, assiste-se ao florescimento de novas agendas reformistas para a institucionalidade tradicional do Regime econômico-financeiro. Levando em conta o papel e as atribuições de uma arquitetura financeira internacional, fica claro que as instituições criadas em *Bretton Woods* não têm conseguido cumprir satisfatoriamente suas tarefas, entre elas a de promover ajuste, liquidez e estabilidade (ARMIJO, 2002). As dúvidas a respeito dos benefícios da desregulamentação financeira levantadas após a crise de 2007-8 trouxe novos desafios. Nesse sentido, é importante lembrar que o desenvolvimento de um sistema monetário internacional – e, por conseguinte, de uma arquitetura financeira internacional de modo geral – é fundamentalmente um processo histórico. Logo, as transições e mudanças ocorridas são profundamente influenciadas pelos arranjos do passado, seus problemas e soluções. Como não se pode simplesmente reconstruir um novo Regime do zero, isso se dá por meio de um processo gradual, que envolve o choque de diferentes imagens coletivas, experimentações individuais e alargamento de princípios.

Assim, a ideia do “interregno” de Helleiner (2010)³⁴ parece fazer sentido ao se analisar o momento atual da governança. As potências centrais buscam guiar a ascensão dos países emergentes às instâncias decisórias das instituições tradicionais, cedendo em questões de representação e votos. No entanto, as instituições são também ambientes onde se chocam tendências opostas e ideias opostas, e a transição pela qual passam demonstra que os choques estão ocorrendo, com o reforço de vozes dissonantes que, ao não serem totalmente contempladas pelas vias tradicionais, buscam alternativas fora delas, mesmo sem descartá-las completamente. E, por fim lacunas deixadas em aberto pelas propostas de reforma criam espaços para que as mesmas possam ser questionadas.

Nesse sentido, há uma relação cheia de contradições entre a demanda por inclusão simbólica nas instituições tradicionais por parte dos BRICS e o papel dessas instituições no reforço dos quadros de referência do Regime. A crise financeira abriu uma brecha para a maior assertividade do grupo de países emergentes, ao mesmo tempo em que colocou em questão certas características neoliberais implícitas na atuação das instituições tradicionais, que se relacionam às estratégias de acumulação promovidas pelos países centrais por meio delas. Os EMEDs, diante da rigidez das instituições, demonstraram um esforço cooperativo no G20 e em outras instâncias – e enquanto essa cooperação for reforçada, há a possibilidade de que as instituições domésticas desses países possam encontrar pontos em comum para articular estratégias de acumulação divergentes em relação àquelas articuladas pelas potências centrais. Entram em disputa as diferentes interpretações das mudanças materiais da economia internacional, que influenciarão as ações das instituições.

A arquitetura financeira internacional – em outras palavras, o próprio Regime – tem como função fornecer condições para que haja ajustes satisfatórios, liquidez suficiente e estabilidade. A atual arquitetura tem falhado principalmente em cumprir a última tarefa, já que as crises financeiras se tornaram cada vez mais recorrentes desde os anos 1970 e 1980, quando as instituições passaram a se guiar cada vez mais por políticas alinhadas ao Consenso de Washington. Os países emergentes são vistos como parte cada vez mais significativa dessa estrutura – já que sua própria “emergência” é definida pelos parâmetros do mercado –, mas encontram obstáculos na rigidez das instituições internacionais multilaterais, pois as regras que vinham assegurando a estabilidade do Regime repousam, em última instância, sobre a

³⁴Segundo o autor, uma “fase de interregno” é um período em que diferentes políticas e ideias são postas em prática por diversos países. Por exemplo, a ordem econômica de Bretton Woods teria sido gestada anteriormente, a partir das diversas experiências individuais dos países durante o período dos anos 1930.

estrutura hierárquica refletida nessas instituições. Mesmo acumulando capacidades materiais e autonomia de forma significativa, a influência dos EMEDs encontra obstáculos na esfera ideacional das discussões que estão pautando a mudança. Ou seja, no binômio do poder, representado pela relação entre autonomia e influência externa, a primeira cresce mais rápido que a segunda.

Os países emergentes e mais especificamente os BRICS obtiveram um crescimento significativo, dentro dos parâmetros que o próprio Regime define como medida de poder: a força econômica. A estrutura de governança do Fundo e do Banco Mundial se basearam, desde de sua criação, no peso econômico de cada membro. Isso ocorreu, em grande parte, como um incentivo para que os países centrais cooperassem e assegurassem benefícios a partir dessa interação, mesmo que não pudessem controlar essas instituições diretamente. Agora, a cooperação dos países emergentes, que se mostrou de importância fundamental no cenário da crise, também depende do reforço dessa estrutura.

No entanto, as reformas aprovadas são modestas, e sua implementação ocorre com notável atraso. O caso do FMI é bastante representativo: Antes da crise de 2007-8 sua presença parecia ter encolhido, mas houve uma retomada de seu protagonismo, principalmente por meio do gerenciamento da crise europeia. Naquele momento, o propósito da reforma ganhou fôlego, já que os BRICS haviam fortalecido seu poder de barganha, dada sua recuperação mais rápida e contribuições para as linhas de crédito adicionais do FMI. Dentre as respostas do Fundo à crise³⁵, destacou-se a criação de uma “barreira anticrise”, para ampliar sua capacidade de concessão de crédito por meio do aumento da subscrição de cotas aos membros e das garantias de acordos temporários de empréstimos. Assim, os Novos Acordos de Empréstimo (NAB, na sigla em inglês)³⁶ foram ampliados em cerca de US\$ 564 bilhões em SDRs, com a participação de novos países e instituições, e com contribuição significativa de países de mercado emergente. Mais precisamente, em 2010, o NAB foi

³⁵ *A resposta do FMI à Crise Econômica Mundial*. FMI, 2012. Disponível em <<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/changingp.pdf>> acesso em 16 de dezembro de 2013. As outras medidas anunciadas foram: a ampliação do crédito destinado a enfrentar crises por meio de outros tipos de contribuições, além da subscrição de cotas, reformulação da estrutura de concessão de empréstimos e aprimoramento dos instrumentos utilizados para esse fim; quadruplicação de empréstimos não concessionais para ajudar países de baixa renda e aprimoramento das análises da supervisão e de assessoria política.

³⁶ Esse tipo de acordo representa uma solução mais imediata para situações de restrição de liquidez, em comparação com as revisões de cotas, que frequentemente requerem negociações mais complexas. Os acordos NAB foram criados em 1995, na esteira da crise mexicana do peso, envolvendo contribuições de 26 países. O NAB passou, então, a constituir o principal instrumento de empréstimo do FMI em casos de crise, quando os outros recursos não costumam ser suficientes, com a conveniência de evitarem a efetivação de contribuições automaticamente atreladas ao poder de voto, que precisaria ser redistribuído.

expandido em SDR 367.5 bilhões, com participação adicional de 13 países, entre eles, países emergentes que fizeram contribuições significativas³⁷.

Por sua vez, a reforma via alocação de SDRs, proporcionais às cotas de cada membro, levantou as discussões sobre reformular o Fundo para melhor refletir a nova realidade econômica mundial. A reforma aprovada em 2010 e implementada em 2016, no entanto, é bastante modesta, já que não toca na manutenção do poder de veto dos EUA e não aborda questões mais profundas, como a fórmula para a determinação das cotas. Apesar disso, sua aprovação foi uma das primeiras demonstrações da força conjunta dos BRICS. Afinal, a capacidade de coordenação do grupo em favor da demanda pela adaptação das instituições de governança econômica com certeza contribuiu para o aumento de sua relevância no cenário internacional. Além disso, acabou sendo um ponto central na interação entre os cinco Estados, com papel fundamental para o aprofundamento da cooperação.

Em suma, no que tange às instituições tradicionais de *Bretton Woods*, o discurso oficial em geral admite que, no mínimo, é necessário um processo adaptativo, capaz de refletir as principais alterações da economia global. O Banco Mundial, embora mais aberto a mudanças e mais receptivo às demandas de democratização, está no alvo da iniciativa mais promissora dos BRICS até agora – o NBD. Este se situa justamente no mesmo campo de ação do Banco Mundial, o que se relaciona com as profundas mudanças no cenário de atuação dos bancos de desenvolvimento desde os anos 1940.

Durante décadas, o Banco Mundial liderou em tamanho e em presença no mundo emergente, o que não é mais o caso. Frequentemente, seus membros buscam outras alternativas para realizar empréstimos, fugindo da excessiva burocracia do Banco. Enquanto um banco comercial pode demorar três meses para preparar e desembolsar um empréstimo, o Banco Mundial leva mais de dois anos (WOODS, 2016). Logo, não é uma surpresa que iniciativas como o NBD e o AIIB (o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura) alimentem expectativas. Entretanto, organizações como o NBD podem encontrar obstáculos significativos para alavancar seus recursos e aumentar sua capacidade de empréstimo, já que são dirigidas por países emergentes. Mesmo assim, os principais mercados emergentes têm investido e estão investindo capital substancial em instituições dominadas pela China (KAPUR, 2015), o que dá a medida de sua insatisfação com as instituições tradicionais. Há,

³⁷Dados disponíveis em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm>>, acesso em 20 de dezembro de 2013.

porém, descompasso entre a medida concreta do peso econômico e a própria forma como esses países se percebem no sistema e são percebidos por outros. A convivência entre arranjos alternativos e tradicionais é representativa deste cenário. A cooperação deve sustentar os princípios básicos do Regime, uma vez que não há alternativa concreta a ele. Mas pode-se chegar a um momento em que as medidas exigidas para sustentá-lo se tornem inaceitáveis. Enquanto isso não ocorre, o quadro de referências do Regime busca adaptar-se para continuar fornecendo uma estrutura de expectativas que permita a continuidade da cooperação.

Fica claro, então, que os BRICS não rejeitam as instituições tradicionais de governança econômica como um todo. Ao mesmo tempo em que levam adiante iniciativas como as dos Acordos de Fortaleza, buscam fortalecer seu espaço dentro delas, expandindo seus limites. O papel do FMI no ACR e a pressão por reformas são demonstrativos de tal dinâmica. A existência de espaços para iniciativas variadas de países e grupos de países é típica do sistema monetário e financeiro formado após a quebra de *Bretton Woods* nos anos 1970 (CARVALHO *et al.*, 2015, p. 47), especialmente após a quebra do padrão ouro-dólar. O próprio G7 foi, no passado, um arranjo alternativo promovido pelos países desenvolvidos. Esse tipo de iniciativa pode sinalizar uma estratégia de defesa contra instabilidades do sistema, ou mesmo para o aproveitamento de ganhos no funcionamento do Regime. No entanto, também podem contribuir para adaptar a ordem global a situações novas, mas sem romper seus fundamentos (CARVALHO *et al.*, 2015, p. 47). Essa dinâmica é coerente com a premissa de sustentação dos Regimes vigentes em momentos de incerteza.

O fato de que os países emergentes não descartam a importância das instituições tradicionais, mesmo tendo suas demandas sistematicamente evitadas ou indefinidamente adiadas, ou ainda distorcidas pela burocracia institucional, é representativo da correlação de forças no atual momento da economia política internacional. Em suma, há contradições entre o discurso dos órgãos do Regime – que exalta o multilateralismo e busca manter seu papel como centro de coordenação – e as ações concretas para levar as reformas a cabo, da qual depende, em parte, esse papel central. Essas contradições acabam por incentivar a busca de alternativas por parte de EMEDs com posições e interesses afins, como é o caso dos BRICS. A convivência do FMI e do Banco Mundial com essas novas iniciativas pode ser entendida como um sintoma do quadro de continuidade e mudança presente na governança econômica internacional como um todo.

A política internacional continua a ser afetada por uma série de hierarquias que se sobrepõem, e interagem, afetando as possibilidades de desenvolvimento econômico e as expectativas em relação aos países classificados na categoria de “Sul Global”. A própria noção de “emergência” tem suas origens no consenso neoliberal dos anos 1980 e 1990, sendo apontado como um fenômeno ligado ao mercado. Por sua vez, as próprias características da globalização econômica e financeira ajudaram a criar as condições para essa “emergência” e, com ela, os desafios à institucionalidade tradicional e as lideranças ali cristalizadas. Os poderes emergentes buscam melhores posições numa ordem estado cêntrica, liberal e capitalista, enquanto aceitam muitas premissas e valores subjacentes a essa ordem (HURRELL, 2013, p. 219). Mas a natureza dessa busca será moldada por suas heranças históricas individuais, por suas experiências nessa ordem, e também pelo contexto doméstico no qual ocorre sua “emergência”. Ao reinterpretar imagens coletivas correspondentes ao “Ocidente”, ou “Norte Global”, sua atuação pode ter impacto significativo nas mudanças no nível do Regime. As características mistas e híbridas da ordem global significam que precisamos estar especialmente atentos à recombinação do novo e do velho (HURRELL, 2013, p. 220).

O desafio de analisar instituições nascentes é complexo. Muito se especula sobre o potencial transformativo do NBD e do ACR dos BRICS sobre os atuais paradigmas da governança internacional, especialmente pela crescente importância da China na economia global. O perfil do NBD, por exemplo, dependerá do processo de formulação das condicionalidades de seus empréstimos e forma de captação de recursos, entre outros. Quanto ao ACR, parte da supervisão sobre os *borrowers* será feita pelo FMI³⁸, atestando mais uma vez o fato de que os BRICS não descartam as instituições tradicionais. Embora muitos detalhes sobre o funcionamento das iniciativas de Acordos de Fortaleza ainda estejam em fase de negociação, a análise poderá se apoiar em seus documentos fundacionais, bem como nas posições oficiais dos cinco membros dos BRICS.

É aqui que se situa a importância de fazer um resgate mais profundo sobre a gênese da cooperação entre esses cinco países. Afinal, as necessidades compartilhadas que tornaram viáveis os compromissos com as duas novas instituições deverão condicionar seus fundamentos e sua potencial adaptação ao quadro de referências vigente. Assim, as

³⁸ O estatuto do ACR estabelece, no artigo 5 (Limites de Acesso e Multiplicadores), que somente uma parcela equivalente a 30% dos recursos totais aos quais um país terá acesso será disponibilizada sem condicionalidades. Os 70% restantes serão disponibilizados sob a condição de que haja um acordo entre o país requisitante e o FMI (a chamada *IMF-linked portion*). O acordo pode ser consultado em < http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/acordos>.

necessidades e interesses que possibilitam a criação do NBD e do ACR, representando um compromisso de mais longo prazo entre o grupo, podem fornecer uma pista sobre como se dará o relacionamento entre as iniciativas de Acordos de Fortaleza e a atual institucionalidade. Afinal, embora estes países endossem os princípios básicos do atual Regime ao atestar a importância das instituições tradicionais, também buscam por maior autonomia, criando alternativas para poder exercê-la. E, por conseguinte, no contexto do exercício de sua maior autonomia e de seu ganho de relevância na economia global, suas condutas podem ter papel decisivo para ampliar o que se considera como políticas legítimas no Regime Internacional. É preciso, então, verificar em que medida as iniciativas dos BRICS buscam atender necessidades em comum do grupo que não estão contempladas pelo funcionamento das instituições tradicionais, e como buscam enquadrá-las ao quadro de referências, para conferir-lhes legitimidade. Assim, se tornará possível averiguar se os incentivos para sustentar os princípios do atual Regime serão ou não maiores do que os incentivos para fortalecer os arranjos alternativos, influenciando a adaptação dos quadros de referência. No capítulo subsequente, buscaremos resgatar o histórico da cooperação intra-BRICS e as motivações particulares dos cinco países, a fim de dar início a tal investigação.

3 SURGIMENTO, EVOLUÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTRA-BRICS

Este capítulo abordará de forma mais detalhada a gênese e a evolução da cooperação entre os cinco países que compõem os BRICS. Por mais elementos contraditórios que possam existir entre os interesses particulares desses estados, demonstrar-se-á que existem incentivos suficientes para reforçar os compromissos com as iniciativas criadas no âmbito do agrupamento e, portanto, para fortalecer arranjos sustentados pelo grupo que se apresentam, ao menos à primeira vista, como alternativos à institucionalidade tradicional.

Nesse sentido, o que se buscará analisar de forma mais atenta é precisamente a relação entre tais incentivos e as forças de sustentação da atual estrutura de governança econômica global. Num contexto de maior autonomia e maior relevância dos países emergentes no cenário da economia global, as condutas dos BRICS em relação aos princípios de cooperação subjacentes à ordem tradicional podem ter um peso transformativo, exercendo pressão em direção a uma maior representatividade dessas estruturas, e modificando incrementalmente os quadros de referência que as fundamentam.

As necessidades e interesses compartilhados entre o grupo de países possibilitaram o estabelecimento de compromissos de mais longo prazo, como é o caso dos acordos para a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Tais desdobramentos revelam certas nuances da relação entre os BRICS e a institucionalidade tradicional. Precisamente, demonstraremos que tais iniciativas, embora atendam às pretensões de posicionamento e necessidades dos BRICS em relação ao Regime Internacional de governança econômica, não estão em oposição aos princípios desta última. Entretanto, ao buscarem em conjunto soluções para necessidades específicas não contempladas pelas instituições globais tradicionais, os BRICS podem contribuir para um certo “alargamento” do quadro de referências destas instituições. Por fim, demonstra-se também que arranjos desse tipo, embora não possam ser classificados como regionais – já que o que une os membros do grupo não é exatamente a proximidade geográfica – possibilitam uma série de vantagens próprias dos arranjos de cooperação monetária regionais.

Assim, a análise do quadro de referências será o principal parâmetro a ser observado para levar adiante a análise pretendida. Observando os propósitos que norteiam a cooperação entre os BRICS sob essa perspectiva, e comparando-os com aqueles já internalizados e cristalizados pelas premissas de funcionamento das instituições tradicionais, é possível obter algumas pistas sobre a possibilidade de gestação de novos paradigmas de governança

econômica. É precisamente neste âmbito – ao incluir a possibilidade de mudança, a partir daquilo que já existe e das limitações aí implícitas – que a Teoria Crítica coxiana se faz mais pertinente. Além da ênfase sobre o quadro de referências e sua relação com a dinâmica hierárquica das instituições tradicionais, a análise da evolução da cooperação intra-BRICS auxilia na compreensão dos interesses compartilhados e eventual formulação de estratégias de desenvolvimento e institucionalização do grupo.

Assim, será possível compreender melhor a influência da dinâmica de redistribuição do poder no sistema internacional sobre a formulação de quadros de referências. Assumimos preliminarmente que há poucos indícios de mudanças mais profundas nesse sentido – afinal, parte-se do pressuposto que os BRICS internalizam – e assim reforçam – o quadro de referências dominante. Contudo, conclui-se que esse reforço é capaz de criar um espaço institucional vital para que floresçam alterações incrementais no Regime Internacional.

3.1 MULTIPOLARIDADE, CRISE, INSTITUIÇÕES GLOBAIS E ALTERNATIVAS REGIONAIS

Antes de aprofundar a discussão sobre a gênese e evolução da cooperação intra-BRICS propriamente dita, é preciso contextualizar algumas questões ligadas à cooperação financeira internacional. Em especial, a governança das instituições financeiras multilaterais tem sido bastante debatida, bem como a necessidade de construção de uma rede global de segurança financeira³⁹ mais forte diante da crescente volatilidade dos mercados financeiros globais, para o que o fortalecimento das instituições é fundamental. Alguns dos problemas da atual arquitetura financeira internacional dizem respeito à exclusão dos EMEDs dos principais mecanismos decisórios e a tendência de que decisões mais importantes sejam tomadas de forma *ad hoc*, seja individualmente ou por meio de grupos de representatividade questionável, como é o caso do G7 e mesmo do G20. Esse tipo de dinâmica não deixa de ser um fator para o impulso dos BRICS de criar instituições onde de fato suas decisões possam ter peso, a despeito dos modestos avanços das reformas de representação no FMI e no Banco Mundial.

À primeira vista, esses movimentos – reforma das instituições tradicionais e iniciativas para criação de novas – parecem coexistir de forma antagônica. Entretanto, algumas

³⁹ GFSN (Global Financial Safety Net), na sigla em inglês. Uma rede de segurança financeira global pode ser descrita como um conjunto de arranjos capaz de fornecer liquidez internacional para países que enfrentam reversões bruscas em fluxos de entrada de capital, apesar de adotarem políticas financeiras e econômicas sólidas. Isso inclui tanto a liquidez fornecida por meio de instituições globais como o FMI, como aquela fornecida por arranjos regionais, ou ainda por meio de acordos bilaterais e multilaterais entre bancos centrais (TRUMAN, 2013; VOLZ, 2016).

perspectivas apontam que a eficiência de uma arquitetura financeira internacional “densa” e “multicamadas”, composta não apenas por grandes instituições globais com quadro de membros abrangente, mas também por iniciativas de cooperação regional e subregional pode ser mais vantajosa. No caso dos BRICS, poderíamos falar em iniciativas inter-regionais. Com efeito, o melhor exemplo de uma arquitetura “densa” é o sistema de bancos multilaterais de desenvolvimento, onde o Banco Mundial coexiste com diversos bancos regionais e subregionais (O CAMPO, 2015, p. 15). No que diz respeito a cooperação monetária, o cenário é bem menos diversificado: o FMI detém o papel central, enquanto os arranjos regionais na área não seguem um padrão – podem ser institucionalizados como arranjos entre bancos centrais, de compartilhamento de reservas (*reserve pooling*), *swap* de crédito, entre outros. Também podem ter diferentes graus de multilateralização e manter relações a princípio ambíguas com o FMI. Por outro lado, alguns passos têm sido dados em relação à questão da maior inclusão de EMEDs nas instituições globais, embora o resultado geral até agora tenha sido insatisfatório. Esse tipo de iniciativa já estava em curso antes da crise de 2008 (ainda que modestamente), e ganhou maior destaque depois dela.

Apesar de sua crescente importância diante da integração dos mercados financeiros globais, as instituições tradicionais da arquitetura financeira internacional continuaram a ser vistas como pouco democráticas. Mesmo nos casos em que o quadro de membros é amplo, como nas instituições de *Bretton Woods*, a representação não coincide com capacidade de influenciar decisões. Por exemplo, no FMI, a distribuição do direito de voto no *Board* tem peso significativo para o direcionamento das ações do órgão. E, embora a reforma de representatividade de seu sistema de cotas/votos acordada em 2010 tenha sido implementada – com ressalvas importantes e significativo atraso, como se viu anteriormente – ela é insuficiente. Em resumo, a situação do FMI pode seguramente ser tomada como amostra mais contundente da lentidão com que as mudanças de representatividade avançam na atual arquitetura financeira internacional.

Além das instituições de *Bretton Woods*, outras instituições financeiras internacionais também apresentam déficits de representação, como é o caso do *Bank of International Settlements* (BIS), do *Financial Stability Board* (FSB), e do Comitê de Basileia, por exemplo (OCAMPO, 2015, p. 21). Muitas dessas instituições são fruto da fragmentação da arquitetura financeira internacional no início do século XXI, quando o FMI ficou um tanto quanto desacreditado devido a suas ações em resposta à crise asiática. Além disso, o surgimento de mercados financeiros mais sofisticados e diversificados também reforçou essa tendência. Somada à falta de representatividade, a fragmentação também aponta para uma maior

propensão à instabilidade, revelando mais uma fraqueza da atual arquitetura financeira internacional.

Na realidade, a questão da representatividade também se relaciona com a capacidade do Regime de manter sua estabilidade. Assim, argumenta-se que o desenho de uma rede de segurança financeira ideal envolveria uma organização central forte, com recursos suficientes para fornecer liquidez mesmo durante crises financeiras sistêmicas, grandes e globais, com um *staff* capaz de exercer supervisão macroeconômica ampla (VOLZ, 2016, p. 2222). Esse era o ideal concebido, por exemplo, por Keynes e White por meio de sua *International Clearing Union*, cujo resultado sub-ótimo pode ser considerado o estabelecimento do FMI. Entretanto, muitos estudiosos também concordam que instituições globais amplas não costumam funcionar tão bem para países menores e mais pobres, por razões óbvias. Desse modo, arranjos regionais e sub-regionais – ou mesmo inter-regionais – poderiam ser um complemento importante às instituições globais, aumentando o alcance do regime e fortalecendo a coordenação de políticas entre os países, o que contribuiria sobremaneira para a manutenção da estabilidade. Para Ocampo (2010, p. 27),

Em uma comunidade internacional heterogênea, a criação de redes de instituições globais, regionais e nacionais proporcionará um sistema de governança melhor do que arranjos baseados em uma única organização global. Por sua vez, isto se baseia no princípio bem estabelecido de que instituições regionais dão voz e um senso de propriedade mais forte a países menores, e têm maior probabilidade de responder a suas demandas. Isto já tem sido reconhecido em outras áreas, como no sistema de bancos multilaterais. (OCAMPO, 2010, p. 27).

É claro que uma rede com essas características, que de fato fornecesse estabilidade, iria pressupor que as instituições em questão fossem bem administradas e tivessem recursos suficientes. Isso não corresponde totalmente à realidade. Na verdade, muitos arranjos vêm sendo criados ao longo do tempo, mas geralmente apenas coexistem em paralelo, sem que haja uma coordenação efetiva entre eles. Outro fator que limita sua capacidade de manter a estabilidade se relaciona com a perda de credibilidade das instituições globais nos últimos anos. Mais uma vez, o FMI representa o caso mais dramático, principalmente em virtude das limitações de sua reforma de representatividade e de sua questionável imparcialidade. Nesse caso, o episódio do resgate grego⁴⁰ serve como ilustração de ação enviesada, o que foi

⁴⁰ O caso da Grécia é bastante significativo, pois o acordo de resgate firmado requereu que o Board do FMI flexibilizasse a regra de não conceder empréstimos daquela modalidade a países com dívidas insustentáveis (VOLZ, 2016), o que foi feito à revelia do posicionamento contrário de diversos acionistas não-europeus. Posteriormente, em 2013, num relatório de avaliação *ex-post* do caso grego, o FMI admitiu o erro de ter concedido um empréstimo muito grande à Grécia apesar das dúvidas sobre a sustentabilidade de sua dívida, desprezando suas próprias regras sobre acesso excepcional para acordos de *stand-by*. (IMF, 2013).

apontado e bastante criticado pelos países emergentes. Além disso, a atuação geral do Fundo na crise do euro foi considerada por alguns como parcial, com condicionalidades mais brandas para o socorro a países europeus de economia avançada – o mesmo grupo considerado “sobre-representado” na instituição.

Nesse contexto, as iniciativas de países emergentes – como o ACR, por exemplo – poderiam ser interpretadas como elementos adicionais da fragmentação da arquitetura financeira internacional. A colaboração entre instituições globais e regionais é vital para aperfeiçoar a capacidade do Regime em conter a instabilidade. Entretanto, a possibilidade de aumento de uma competição menos saudável entre elas pode ter efeitos maléficos. Por outro lado, acordos e arranjos *ad hoc* podem ser úteis em momentos particulares, mas geram incerteza, não sendo capazes de criar expectativas estáveis de forma mais sistemática. Nesse sentido é que a cooperação entre instituições globais e regionais seria providencial: arranjos regionais específicos têm a vantagem comparativa no que tange a um conhecimento mais aprofundado e maior acesso a informação relacionada ao contexto econômico local, enquanto arranjos globais mais amplos podem exercer uma supervisão mais abrangente. Por fim, a cooperação com outros arranjos poderia funcionar como estratégia de fortalecimento e recuperação da credibilidade de instituições como o FMI.

No entanto, aqui mais uma vez se esbarra no obstáculo do déficit de representatividade nas instituições de *Bretton Woods*. EMEDs e outros países menores e/ou periféricos que já fossem membros de arranjos regionais encontrariam poucos incentivos para cooperar com organismos largamente dominados pelos países centrais. Logo, na ausência de avanços significativos em representatividade, a construção de uma rede de proteção financeira global efetiva terá pouca chance de se concretizar. Por outro lado, logo depois da fase mais severa da crise de 2008, as principais reformas no FMI e no Banco Mundial foram anunciadas, o G20 foi alçado a um fórum central, e os bancos centrais incentivados a cooperar por meio de acordos de *swap*. Apesar das limitações estruturais destas iniciativas, há quem aponte para um legado cooperativo de 2008, com destaque para as dimensões multilaterais das relações financeiras internacionais. Mais do que um legado, no momento mais agudo da crise, apesar de alguns resultados políticos subótimos, o sistema funcionou, garantindo a continuidade de uma economia global aberta (DREZNER, 2012). Esse tipo de interpretação enfatiza o contraste com a experiência vivida durante a Grande Depressão da década de 1930 (HELLEINER, 2016). Pode-se dizer que atualmente há um nível razoável de consenso ideacional e alinhamento de interesses básicos entre os principais atores do sistema internacional, algo que não existia no cenário dos anos 1930. Dentre esses interesses básicos

comuns, o consenso mais óbvio se relaciona à necessidade de preservar a natureza aberta dos mercados globais. A presença de instituições financeiras relativamente consolidadas também forneceu uma base sobre a qual a cooperação e mudanças incrementais em sua forma de operação poderiam ser mais facilmente construídas. Mesmo o FMI, bastante marginalizado antes da crise, foi instado a retomar seu protagonismo, o que estava implícito nas conversações sobre as reformas a serem implementadas

Outros fatos, entretanto, sugerem que o fortalecimento da cooperação no pós-2008 teria sido contrabalançado pelo aprofundamento da fragmentação das instituições do Regime Internacional de governança da economia mundial. Segundo a denominação de Helleiner (2016), esse processo poderia ser descrito como descentralização. Nessa perspectiva, a presença de instituições financeiras internacionais consolidadas contrasta com a busca por fontes alternativas de liquidez emergencial por parte dos estados afetados pela crise financeira. Naquele momento, alguns países buscaram alternativas em relação às duas principais instituições fornecedoras de assistência emergencial: o FED e o FMI. Isso se deveu, principalmente, à insatisfação de parte da comunidade internacional (especialmente países emergentes) com o FMI. A demora em aprovar as reformas de 2010 também pouco contribuiu para diminuir a desconfiança.

No que diz respeito ao FED, apesar de o banco norte-americano exigir menos condicionalidades se comparado com o FMI, o acesso a suas linhas de crédito era bastante imprevisível, em comparação com os organismos multilaterais. Este fato gerou incerteza, que aumentou quando os primeiros *swaps* concedidos expiraram em 2010. Lidar com o problema da incerteza é uma das principais tarefas de uma arquitetura financeira internacional e, embora os EUA sejam um dos principais “patrocinadores” do Regime de *Bretton Woods*, o FED continua sendo, ao menos no que diz respeito a sua estrutura formal, um banco central doméstico.

Em resumo, e retomando o argumento de Helleiner (2016), pode-se constatar a existência de dois legados opostos deixados pela crise de 2008. Por um lado, há sinais de fortalecimento da cooperação financeira internacional, incluindo esforços para reforçar a legitimidade e o poder de fogo de instituições globais tradicionais, como exemplificado pela aprovação da reforma de representação e da duplicação das cotas do FMI. Além das iniciativas direcionadas às instituições existentes, o papel fundamental do G20 (ao menos em 2009) e a criação do *Financial Stability Board* (FSB)⁴¹ também apontam para a tendência de

⁴¹ O *Financial Stability Board* foi estabelecido em 2009 como sucesso do *Financial Stability Forum*, originalmente criado pelos países do G7 para aperfeiçoar a cooperação entre suas organizações domésticas de

ampliação de mecanismos e fóruns multilaterais, fornecendo mais espaços de cooperação. Entretanto, tendências à descentralização também puderam ser observadas no cenário pós-2008, tais como iniciativas favoráveis à constituição de alternativas ao FMI e às instituições financeiras internacionais tradicionais, iniciativas para construção de alternativas ao uso do dólar, estabelecimento de regulações domésticas ao movimento de capitais, dentre outras.

Numa interpretação mais simples, estas tendências poderiam ser tomadas como mutuamente excludentes. No entanto, são legados que coexistem, e respondem a realidades estruturais distintas e à aspectos distintos da crise e das experiências pós-crise (HELLEINER, 2016, p.7). A interpretação sobre as causas da crise de 2008 e sobre o correto manejo da economia mundial em meio à turbulência e ao cenário de baixo crescimento ainda está sob disputa. Pode-se desenhar um paralelo com as instituições de *Bretton Woods*, que foram estruturadas e tiveram suas características fundamentais definidas como resposta ao que então foi entendido como causa da Grande Depressão, mais de uma década após a quebra dos mercados em 1929: a volatilidade do capital internacional. O momento atual, mesmo quase uma década depois de 2008, por sua vez, ainda é de experimentação e incrementalismo, e é compreensível que existam movimentos contraditórios. Por sua vez, a distribuição de poder no sistema internacional também deve exercer influência sobre as principais tendências em curso.

A tendência à descentralização é impulsionada mais pela desconfiança, mas há dimensões cooperativas nessa dinâmica que devem ser consideradas. Os dois legados apontados por Helleiner (2016) podem ir além da coexistência, sendo combinados de formas inovadoras. Por exemplo, o estatuto do ACR, à semelhança da Iniciativa Chiang Mai⁴² (CMIM), estabelece que somente uma parcela (30%, precisamente) dos recursos aos quais os países membros têm direito podem ser acessados sem que o país em questão estabeleça um programa junto ao FMI. Esta é uma forma de garantir que os países eventualmente socorridos tomem medidas para retomar o equilíbrio de seu balanço de pagamentos, sem precisar criar uma estrutura de supervisão a partir do zero. Com efeito, trata-se de uma “terceirização” da supervisão para o FMI, que já dispõe de recursos e *expertise* para tal.

Esse aspecto do ACR também é condizente com as declarações conjuntas dos BRICS sobre seu papel como um elo de fortalecimento da rede de proteção financeira global e

supervisão financeira. Após 2009, a organização foi expandida de modo a abarcar, em seu quadro de membros, os países integrantes do G20. Mais informações em <<http://www.fsb.org/about/history/>>.

⁴² A Iniciativa Chiang Mai (*Chiang Mai Initiative Multilateralization* - CMIM) é um acordo multilateral de *swap* cambial formalizado em 2010 entre os países membros da ASEAN e a China, o Japão e a Coreia do Sul, e foi criada a partir de uma série de acordos bilaterais na região após a crise asiática de 1997-98. Inicialmente, o acordo previa o montante de US\$ 120 bilhões, posteriormente expandido para US\$ 240 bilhões em 2012.

complemento aos arranjos existentes (BRICS, 2014). Em geral, a retórica oficial dos BRICS ressalta a questão da complementação, e esse tipo de cláusula evidencia a premissa assumida pelo grupo de que os atuais arranjos de cooperação multilateral continuem a existir no futuro. Por outro lado, tanto o FMI quanto outras instituições tradicionais podem tirar ao menos uma vantagem das tendências de descentralização. No caso do FMI, trabalhar em conjunto com arranjos suprarregionais como o ACR ou outras estruturas regionais, contribuiria para diminuir o estigma associado às suas recomendações e pacotes de ajuda. Claro que esse tipo de colaboração exigiria uma relação mais horizontal entre os países envolvidos, para o que a reforma de representação se faz vital. Ainda utilizando o caso do FMI como exemplo, destaca-se a posição do Fundo mais favorável ao uso de controles de capital⁴³ no pós-2008, e o indicativo de que seu *staff* eventualmente apoiaria iniciativas individuais de controle de movimentos financeiros. Estas são possibilidades de ação pragmática e cooperativa diante das tendências de descentralização.

Em resumo, há terreno para experimentações diversas com diferentes aspectos das tendências em curso. Um cenário possível, e bastante otimista, levaria a um aperfeiçoamento do Regime, criando um contexto em que o FMI e o Banco Mundial trabalhassem em conjunto com os arranjos regionais e com a rede de bancos multilaterais, bem como os órgãos de regulação. Entretanto, é possível que a descentralização siga em curso numa direção menos cooperativa, trazendo o aprofundamento da fragmentação da governança financeira global nos próximos anos. Aqui, mais uma vez, se destaca o peso da distribuição de poder no sistema internacional.

Afinal, mesmo as instituições internacionais mais consolidadas não estão alheias à configuração de poder. Uma reforma de representação profunda e significativa poderia enfraquecer sobremaneira as tendências descentralizadoras, mas ao que parece o *timing* para isso está se perdendo. Os BRICS entram nesse cenário como uma peça num ambiente de mudanças incrementais, puxados pelo maior peso econômico da China e influência cada vez maior das teses de transição hegemônica. Nesse sentido, as motivações dos BRICS enquanto grupo em agir de forma cooperativa em relação às instituições tradicionais – como no caso do ACR – também merecem atenção mais aprofundada.

⁴³ Embora a postura do FMI sobre controle de capitais tenha se modificado de diversas formas ao longo da existência da instituição, foi marcante a publicação de um posicionamento público do staff em 2010 discutindo as circunstâncias em que o uso de controles de capital, especialmente em países emergentes, poderia ser útil como parte do arsenal de políticas utilizadas para lidar com o aumento dos fluxos de capital. O estudo pode ser acessado em <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol021910a>>.

3.2 HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO INTRA-BRICS: UMA ANÁLISE

O grupo⁴⁴ dos BRICS deve ser analisado tendo em perspectiva as dinâmicas de cooperação monetária, sobretudo suas limitações e possibilidades. Nesse sentido, há diversas análises que divergem sobremaneira em suas conclusões. Frequentemente, as análises sobre o grupo podem ser ora muito otimistas quanto às suas possibilidades enquanto “reformadores” da ordem, ora pessimistas quanto à sua própria viabilidade como mecanismo de cooperação. Essa variedade de argumentos e considerações contraditórias, por sua vez, se associa ao impulso comum de analisar o grupo com base nas premissas consolidadas sobre integração e cooperação internacional. Entretanto, num contexto em que até mesmo a experiência mais robusta de integração – a União Europeia – enfrenta incertezas quanto ao seu futuro, essas ferramentas teóricas de análise podem não ser as mais adequadas.

Fazendo um resgate do estado da arte da literatura sobre BRICS, é inevitável começar retomando a definição de O’Neill⁴⁵. O conjunto de países identificado pelo economista do Goldman Sachs, no entanto, tomou vida na forma de um grupo de fato, uma “comunidade” que se reúne regularmente há pouco mais de sete anos e começa a mostrar resultados mais palpáveis. Porém, quando analisados sob a ótica da integração, o grupo dificilmente se enquadra como manifestação deste fenômeno. Dado que se trata de uma iniciativa relativamente nova, e levando em conta também a crescente relevância da China no cenário geoeconômico global na virada do século, é compreensível que haja uma ânsia por parte dos analistas em classificar o grupo dos BRICS e atestar seu sucesso ou fracasso. Nesse sentido, a abordagem de Flores (2015) pode ser mais útil: o autor caracteriza o BRICS não como uma associação direcionada inexoravelmente à integração, mas como um processo dinâmico. Logo, por se tratar de algo que ainda está em evolução, ainda é cedo para falar em sucesso ao fracasso, adjetivos mais apropriados a fatos e ações já consumadas.

Além de adotar o enfoque processual para tratar do grupo, Flores (2015) também destaca outro problema contemporâneo a ser considerado na análise: o descrédito e o desânimo generalizado com as opções multilaterais, a despeito do sistema ter funcionado relativamente bem no pós-2008⁴⁶. A interação intra e extra BRICS ocorre neste cenário, e não

⁴⁴Ressalta-se que a escolha pelos termos “grupo” ou “agrupamento”, usados aqui de forma intercambiável, não tem a intenção de apontar para qualquer premissa ou compreensão a priori sobre a dinâmica de funcionamento do conjunto de países dos BRICS.

⁴⁵*Building Better Economic BRICs*. O’NEILL, Jim. Goldman Sachs, 2001. Disponível em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/building-better.html>>.

⁴⁶Pode-se afirmar que, atualmente, a desconfiança em relação à globalização vem crescendo. Essa tendência tem se manifestado principalmente nos discursos sobre comércio e imigração, e em fenômenos como o Brexit.

é imune às tendências em curso. No entanto, sua forma mais pragmática de atuação poderia ser encarada menos como limitação e mais como uma vantagem comparativa que permite manter a continuidade do grupo com relativo sucesso.

Nesse sentido, vale destacar ainda que a falta de estruturas bem consolidadas de negociação e decisão é uma variável a ser considerada para balizar os resultados atingidos pelo grupo que, então, se tornam ainda mais surpreendentes. Ainda que uma grande parte do conteúdo das resoluções de cúpula sejam relativamente vagos e pouco vinculantes, as ações concretas ligadas a criação das instituições e a ampliação de fóruns temáticos tem evoluído de forma constante e estável. Para Flores, isso se dá por uma razão simples: os cinco países seriam um “conjunto perfeito de *freeriders*” (FLORES, 2015, p. 144). Ou seja, todos os membros têm algo a ganhar com o grupo e pouco a perder ou comprometer, exatamente por conta de tal estrutura informal, mais adaptável ao pragmatismo e com um quadro de regras ainda em definição. Em especial, para a China, o grupo é bastante estratégico, pois permite sua apresentação como um país em desenvolvimento, negociando com parceiros de posição semelhante, e obscurecendo momentaneamente potenciais tensões geopolíticas advindas de sua posição como potência econômica. Trata-se de uma organização nova, na qual relações ambíguas de disputa e/ou parceria entre os membros ainda estão, em grande parte, em aberto. Logo, os ritos de negociação, regras e salvaguardas ainda são flexíveis o bastante para proporcionar ganhos sem tantas amarras quanto em outras organizações internacionais mais consolidadas.

É possível inferir, então, que o futuro do grupo poderá ser bastante influenciado pela capacidade de assegurar tal universalismo, mantendo-o como uma espécie de princípio de funcionamento. E, embora o BRICS não possa ter sua viabilidade avaliada pelos modelos convencionais, as forças contrárias ao processo existem e serão cruciais para definir os moldes da associação e de seus avanços. Uma dessas forças diz respeito a potenciais conflitos de projeção de poder de seus membros. Uma maior assertividade dos BRICS poderá ser fonte de atritos. Muito dependerá também de como a associação se expandirá no cenário internacional, ocupando novos espaços, participando de transformações e se acomodando. Ao mesmo tempo, sua evolução criará demandas sobre sua estrutura interna, em termos de coesão, consistência e sustentabilidade do processo (FLORES, 2015, p. 148). Assim, o conflito dialético entre as diferentes forças envolvidas no processo de evolução da associação deve definir muito de seu futuro.

Para que se possa identificar essas forças e analisar a evolução do BRICS enquanto grupo e de suas iniciativas, bem como sua relação com as instituições tradicionais, é preciso

primeiro resgatar o histórico da cooperação, que também trará evidências os principais interesses a serem atendidos pelas interações então iniciadas.

3.2.1 Os BRICS de 2008 a 2014: gênese, construção e evolução da cooperação

Quando Jim O’Neill reuniu quatro economias emergentes sob o acrônimo “BRICs”, não se deteve sobre quaisquer aspectos políticos daqueles países, focando-se exclusivamente em indicadores econômicos. O pano de fundo da análise era o cenário pós 11 de setembro de 2001 e a possível ameaça à centralidade dos EUA no sistema internacional. Nesse contexto, ganhava força a visão segundo a qual a globalização não poderia mais ser patrocinada inteiramente pelos EUA para continuar sendo bem sucedida.

Em 2003, O Goldman Sachs publicou mais um artigo sobre os BRICS⁴⁷, estimando que, até 2050, as quatro economias seriam maiores do que aquelas do G6 (EUA, Alemanha, Japão, Reino Unido, França e Itália). Dessa vez, a influência do artigo ultrapassou o meio financeiro, tornando o acrônimo conhecido também entre os analistas de política internacional. O impacto do artigo de 2003 foi tão maior do que o de 2001 que frequentemente é citado erroneamente por analistas como marco de criação do grupo (STUENKEL, 2016).

A reunião dos quatro (e depois, cinco) países sob o acrônimo BRICS, tanto do ponto de vista econômico quanto político faz ainda mais sentido se analisarmos o contexto histórico da primeira década dos anos 2000 e seus principais acontecimentos: a liberalização econômica em alguns países emergentes finalmente começou a dar frutos, o *boom* das *commodities* puxado pelo florescimento da economia chinesa beneficiou países ricos em produtos primários como o Brasil, resultando em taxas de crescimento consistentemente mais altas do que nos países desenvolvidos na segunda metade da década. Já os EUA estavam cada vez mais envolvidos nas questões do Afeganistão e Iraque, prejudicando sua posição como protagonista do sistema internacional e centro do mundo unipolar do pós guerra fria, e contribuindo com o aumento de seu déficit, numa situação que seria coroada com a crise financeira de 2008.

Por fim, a crescente proeminência de desafios verdadeiramente globais – tais como mudanças climáticas e redução da pobreza – contribuiu para a formação de um consenso em torno da ideia de que a cooperação de países emergentes, especialmente do porte da China,

⁴⁷*Dreaming with the BRICS: The path to 2050*. WILSON, Dominic e PURUSHOTHAMAN, Roopa. Goldman Sachs, 2003. Disponível em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/brics-dream.html>>.

Índia e Brasil, seriam indispensáveis para a elaboração de soluções efetivas. A emergência do G20 como fórum principal para a tomada de medidas em resposta à crise em 2009 foi um dos principais marcos deste consenso. Em resumo, fóruns globais não podiam mais serem considerados legítimos e efetivos se não incluíssem representantes do “mundo emergente”. Assim,

O agrupamento dos BRICS [...] simbolizava uma narrativa que parecia distante nos anos 1990 mas que parecia fazer sentido nos anos 2000: um deslocamento de poder significativo estaria ocorrendo a partir dos EUA e da Europa em direção a países emergentes como a China, a Índia e o Brasil. Essa mudança estaria ocorrendo rapidamente, tornando o mundo menos ocidental e mais diverso ideologicamente. O acrônimo BRIC capturava e também aperfeiçoava a mudança na distribuição de poder da ordem global. O termo parecia ser uma boa abreviação para um cenário complexo marcado pela redistribuição do poder global. (STUENKEL, 2016, p. 5).

Nesse sentido, é possível afirmar que havia uma percepção difusa segundo a qual os BRICS eram o símbolo e o sintoma dessa marcha (inevitável) em direção a um “mundo multipolar”. Entretanto, apesar dos desdobramentos marcantes da década, as instituições internacionais absorviam as mudanças de forma muito mais vagarosa. Frequentemente, países em desenvolvimento ou emergentes eram convidados a participar de fóruns como o G8 apenas como observadores, sem tomar parte nos debates. Mesmo com limitações, esse tipo de interação foi providencial para o início dos diálogos que levariam a formação dos BRICS como um grupo político.

Foi apenas no final da década, mais precisamente em 2008, que as condições fundamentais para isso se conjugaram: uma crise financeira profunda se fazia sentir entre os países desenvolvidos, enquanto os países em desenvolvimento gozavam de relativa estabilidade econômica. Essa combinação arranhava ainda mais a legitimidade das instituições internacionais – símbolo do regime econômico e financeiro vigente - além de favorecer a cooperação entre os países emergentes no contexto do agrupamento dos BRICS. Essa combinação de fatores está implícita no evento que simbolizou o nascimento dos BRICS como um grupo político: a cúpula do G20 de 2009, em Londres. O documento final resultante da reunião de cúpula trazia a aprovação de quase todas as recomendações apresentadas publicamente pelos representantes de China, Brasil, Índia e Rússia, reforçando a percepção de que podiam agir como um grupo coeso e gerar resultados concretos. Ainda segundo Stuenkel (2016), o caso ilustra como mesmo períodos curtos de redução na legitimidade da governança global podem levar ao surgimento de instituições alternativas (mesmo que estas não tenham “poder de fogo” à primeira vista). De fato, a plataforma BRICS hoje é parte do panorama institucional do Regime, mesmo que não haja mais a mesma conjunção de fatores que ocorreu

em 2008/2009. As estruturas atuais, portanto, podem ser bem menos estáveis do que se imagina, e futuras crises financeiras podem reduzir ainda mais sua legitimidade, levando a alterações mais profundas, especialmente se combinadas a outros distúrbios políticos.

Embora a “consagração” da atuação política dos BRICS como um grupo coeso tenha ocorrido em 2009, é preciso lembrar também que esse marco resulta de um processo bem mais longo. Conversações entre Rússia, Índia e China (envolvendo sobretudo questões de segurança na Ásia) por exemplo, já eram corriqueiras desde 2001, seja às margens de assembleias da ONU ou em reuniões particulares. Em particular, destaca-se que a invasão do Afeganistão pelos EUA gerou implicações regionais que acabaram por intensificar a necessidade de diálogo. Também foi marcante o encontro às margens da Assembleia Geral da ONU em 2006, quando os representantes dos três países “RICs”, acompanhados do então chanceler do Brasil, Celso Amorim, estiveram juntos numa reunião informal, por iniciativa russa.

No ano seguinte, a iniciativa de organizar um novo encontro coube ao Brasil, novamente aproveitando as margens da Assembleia Geral da ONU. Após esse segundo encontro, as conversações evoluíram para a possibilidade de realização de uma reunião exclusiva, em que se pudesse explorar mais formas de cooperação. Naquele momento, a crise do *subprime* nos EUA já dominava o noticiário internacional, fazendo com que cada vez mais investidores internacionais voltassem sua atenção para os mercados emergentes, em busca de alternativas. Foi também em 2007 que o PIB da China ultrapassou o da Alemanha⁴⁸, tomando o terceiro lugar como maior economia mundial.

Foi sob esse pano de fundo que ocorreu a primeira cúpula oficial do grupo, em Ecatimburgo, em Maio de 2008. Foi o primeiro encontro formal, que seria seguido por outros mais frequentes. Essa primeira cúpula, embora ainda não tenha envolvido diretamente os chefes de estado, pode ser considerada um marco fundamental. Nesse momento, uma parte da opinião internacional já começava a classificar o grupo como “revisionista”. No comunicado final, a reforma das estruturas de governança internacional aparece como uma demanda de destaque e, a partir de então, passou a estar presente em todas as declarações subsequentes.

Ainda em 2008, no mês de novembro, os ministros de finanças e dirigentes de bancos centrais dos quatro países se encontraram novamente, sob o pano de fundo de agravamento da crise financeira, com o colapso do banco Lehman Brothers. A reunião ocorreu em São Paulo

⁴⁸ “China becomes third largest economy”. Financial Times, 14 de Janeiro de 2009. Disponível em <<https://www.ft.com/content/8d9337be-e245-11dd-b1dd-0000779fd2ac>>.

e, nos quatro meses subsequentes, outros quatro encontros também ocorreram (STUENKEL, 2016), em preparação para a reunião do G20 em Londres, em abril de 2009. Embora a crise estivesse sendo acompanhada com preocupação, serviu como oportunidade para construir, entre os BRICS, um consenso em torno da necessidade e importância de reformar a ordem financeira internacional. Naquele momento, cristalizou-se a principal demanda que manteria o agrupamento unido e trabalhando em conjunto dali em diante. Embora discutissem também formas de se proteger da turbulência financeira, o mote principal era o uso das circunstâncias para pressionar por reformas que favorecessem sua representação e seus pleitos nas principais estruturas de governança global. Os BRICS assumiram, então, um papel de maior destaque na agenda do G20. O primeiro comunicado conjunto⁴⁹ produzido pelos ministros de finanças a partir desse encontro dá respaldo à afirmação acima:

Demandamos a reforma das instituições multilaterais para que elas reflitam as mudanças estruturais na economia mundial e o papel cada vez mais central dos países emergentes. Concordamos que os organismos internacionais deveriam rever suas estruturas, regras, e instrumentos no que diz respeito a aspectos como representação, legitimidade, e efetividade [...] A reforma do Fundo Monetário Internacional e do Grupo Banco Mundial devem avançar em direção a maior equidade e equilíbrio de voz e participação entre países avançados e em desenvolvimento [...] (BRICS, 2008, § 7).

Além de enfatizar a demanda por maior representatividade nos organismos internacionais de governança econômica, o comunicado evidencia o papel do grupo como plataforma de coordenação de posições em outros fóruns. Em 2009, além da atuação conjunta no âmbito do G20, os representantes do grupo se reuniram mais duas vezes: uma no mês de março, em Horsham (Reino Unido) às vésperas da cúpula do G20 de Londres e outra em setembro. No comunicado conjunto dos ministros de Finanças publicado após o encontro em Horsham, as demandas de reforma de organismos internacionais foram apresentadas de forma mais objetiva. O documento chamava a atenção de forma bastante específica para os problemas e limitações do FMI, exigindo um cronograma claro para as reformas de distribuição de cotas, nova alocação de Direitos Especiais de Saque (DES/SDR), novas linhas de crédito com condicionalidades mais flexíveis para países com dificuldades financeiras, supervisão equilibrada entre os membros, entre outros⁵⁰. Além disso, também chamava a

⁴⁹Joint Communiqué of the I Meeting of BRIC Finance Ministers, 2008. Disponível em <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/category-english/21-documents/158-comunicado-conjunto-dos-ministros-das-financas-do-bric-sao-paulo-2008>

⁵⁰O documento - Joint Communiqué of the II Meeting of BRIC Finance Ministers, 2009 - pode ser acessado em sua integralidade em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/category-english/21-documents/159-comunicado-conjunto-dos-ministros-das-financas-do-bric-horsham-2009>.

atenção para a necessidade de avançar mais rapidamente na reforma de voz e representação do Banco Mundial, para a necessidade de maior mobilização de recursos nos mercados de capitais globais para aperfeiçoar sua capacidade de conceder empréstimos de forma anticíclica, e de financiar projetos de infraestrutura em países de renda média e baixa. Por fim, o documento ressaltou a imperatividade de delinear processos claros de seleção e indicação dos diretores e chefes das duas instituições – numa direta alusão ao costume informal segundo o qual os EUA sempre indicam o chefe do Banco Mundial, enquanto a União Europeia indica o diretor geral do FMI.

O documento final apresentado após a cúpula do G20 de Londres, por sua vez, repetia várias dessas demandas, demonstrando o endosso aos argumentos dos BRICS e, mais amplamente, dos EMEDs. Em consonância com as medidas publicamente defendidas pelos ministros de finanças dos BRICS, a declaração final dos líderes do G20 preconizava o aumento dos recursos disponíveis para o FMI, incluindo uma nova alocação de DES e incremento na capacidade de empréstimo do Fundo, inclusive para financiamento de medidas anticíclicas no contexto da crise. Além disso, o documento destacava a necessidade de conservar a legitimidade das instituições financeiras globais. Para isso, era preciso modernizá-las:

Estamos determinados a reformar e modernizar as instituições financeiras internacionais para assegurar que elas possam apoiar seus membros e sócios efetivamente nos novos desafios a serem enfrentados. Iremos reformar seu mandato, escopo, e governança, de modo a refletir as mudanças na economia mundial e os novos desafios da globalização, e de modo que as economias emergentes e em desenvolvimento, incluindo as mais pobres, tenham maior voz e representação. (G20, 2009, p. 20).

Em termos de compromissos mais concretos, a declaração enfatizou a implementação das reformas no FMI e no Banco Mundial, e conclamou os representantes a trazerem mais propostas de mudanças na cúpula seguinte. A necessidade de processo claro de indicação dos chefes das instituições também foi reforçado e, por fim, o tema da sustentabilidade da atividade econômica - que depois se tornaria um elemento central na retórica dos BRICS - recebeu uma breve menção.⁵¹

De fato, os encontros em São Paulo e Horsham consolidaram o “costume” de alinhar as posições individuais entre os quatro países antes de fóruns mais gerais como o G20. Tais interações podem ser consideradas como ponto de partida para o aprofundamento da

⁵¹ A declaração pode ser consultada em: <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf>. O parágrafo 21 menciona a conveniência de forjar um novo consenso global sobre valores e princípios-chave para promoção da estabilidade da atividade econômica.

cooperação, que passa a abranger mais temas além da questão financeira. Entre 2008 e 2011, por exemplo, foram realizados encontros específicos para tratar de temas relativos à segurança nacional (2009 e 2010), encontros da área acadêmica (Fórum Acadêmico, 2009), de negócios (fórum de negócios, 2010), entre ministros de agricultura (2010), na área comercial (2010), de saúde (2011) e até mesmo um encontro entre prefeitos de “cidades amigas” (2011)⁵². Em resumo, os membros do grupo passaram a explorar diversas possibilidades de cooperação.

É possível afirmar, então, que a cooperação frutífera na área das finanças internacionais permitiu construir a confiança necessária, entre os quatro países e suas respectivas burocracias internacionais, para que esse *spillover* ocorresse. Isso ajuda a explicar também porque a cooperação continuou ocorrendo após os momentos mais intensos de crise e desaceleração. Outro subproduto natural gerado a partir da intensificação do contato entre os membros do grupo foi a maior intensidade nas relações bilaterais, o que também foi fundamental para reduzir o “déficit de confiança” entre seus membros. Assim, passado o momento de “tempestade perfeita”, a cooperação continuou ocorrendo, mesmo que as taxas de crescimento dos BRICS caíssem significativamente em relação ao período 2008-2009. Mesmo diante de um crescimento mais lento, a percepção de que os BRICS representavam uma plataforma útil para a cooperação Sul-Sul permaneceu. Por sua vez, a necessidade de incluir o mundo emergente nas principais discussões não deixou de ser uma tendência determinante para a configuração da ordem global, especialmente diante do crescimento Chinês.

A primeira cúpula “oficial” dos BRICS (a nível de chefes de estado) ocorreu em junho de 2009, em Ecatemburgo apenas dois meses após a emblemática reunião do G20 em Londres. A cidade havia acabado de sediar, no dia anterior, o encontro da OCX⁵³. Assim, fora a delegação brasileira, todos os outros representantes já se encontravam na cidade, o que minimizou os riscos para então presidente russo, Dmitry Medvedev. Embora a Rússia tenha enfatizado seu interesse de aproximação desde o começo das interações, o alívio de não assumir isoladamente o risco de organizar uma cúpula foi bastante providencial.

Naquele momento, a retórica oficial ia em direção a consolidação de uma narrativa clara e simples, com a qual os países envolvidos pudessem se identificar. Nesse sentido, o

⁵² Os documentos oficiais e registros dos encontros dos BRICS foram compilados pelo BRICS Information Centre da Universidade de Toronto, e estão disponíveis em <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/>>.

⁵³ Organização de Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization - SCO, em inglês). Trata-se de uma organização intergovernamental permanente, fundada em 2001 pela China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão, Quirguistão e Uzbequistão, com o objetivo principal de manter a paz, segurança e a estabilidade na região. Atualmente, também fazem parte, além dos países fundadores, a Índia e o Paquistão. Mais informações podem ser encontradas em <http://eng.sectsco.org/about_sco/>.

discurso em favor do fortalecimento da representação nas instituições internacionais e de maior equidade e transparência nos processos decisórios de política internacional continuou a preencher esse papel. Afinal, os BRICS tiveram crescimento médio de 10,7% entre 2006 e 2008⁵⁴, e a projeção de estabilidade, no contexto da crise financeira internacional, foi importante. Assim, buscou-se, ainda que de forma não tão explícita, forjar uma imagem pública dos BRICS como *stakeholders* responsáveis, capazes de trazer sinergias positivas para a estabilidade econômica global uma vez que estivessem plenamente integrados aos principais corpos de governança econômica internacional.

Apesar do ceticismo da mídia internacional, a primeira cúpula dos BRICS pode ser considerada bem-sucedida, já que cumpriu plenamente a função de representar um ponto de partida para interações mais frequentes e profundas. Desde então, os quatro países (depois acompanhados da África do Sul) têm mantido cúpulas anuais. Por outro lado, o ceticismo da mídia e observadores de política internacional em geral apontavam para as diferenças profundas entre os quatro países, e também para as tímidas relações bilaterais entre eles. Além disso, houve quem apontasse também para um certo revisionismo por parte do grupo e, de acordo com essa visão, a retórica reformista sinalizaria uma tentativa incipiente de deslegitimar as estruturas globais existentes. No entanto, ao analisar o posicionamento dos BRICS de forma sistemática e consistente, fica claro que essa afirmação não pode ser facilmente sustentada.

A declaração de Ecatimburgo (e em, grande medida, todas as seguintes) sugere que os países dos BRICS não buscam minar diretamente os princípios da ordem global, e sim reforçá-los, ao reafirmar seu comprometimento com eles. Afinal, em nenhum momento os discursos oficiais do agrupamento deixaram transparecer a intenção de abolir as estruturas e acordos vigentes. Pelo contrário, frequentemente demandam seu pleno funcionamento – o que pressupõe igualdade de participação entre os membros e signatários e, portanto, maior voz e influência de países emergentes como os BRICS.

A primeira cúpula dos BRICS não serviu para forjar uma aliança “anti-hegemônica”, e seu sucesso tampouco deveu-se a projetos específicos que o grupo desenvolveria – na verdade, a declaração traz pontos bastante genéricos sobre interesses compartilhados, sem traçar caminhos concretos de continuidade da cooperação. Em lugar disso, a cúpula representou uma oportunidade para que os quatro países do agrupamento afirmassem seu status como emergentes no contexto de um processo histórico de avanço da multipolarização,

⁵⁴ Li Xing and Zhang Xing, “Building Mutual Trust, Brick by BRIC,” 16 de Junho de 2009, China Daily. Disponível em <http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-06/16/content_8286566.htm>.

onde seriam detentores de papéis fundamentais. Essa autoafirmação foi viabilizada pelo cenário econômico daquele momento: um centro em crise e uma periferia próspera. Complementarmente, a narrativa declinista sobre a liderança global dos EUA se fortalecia, favorecendo esse tipo de posicionamento. O *timing* da primeira cúpula foi bastante importante, pois captou um certo senso geral de crise na comunidade internacional, representando uma oportunidade ideal para que os BRICS desenvolvessem posições comuns. Em suma, o ano de 2009 foi um marco em termos de inovação institucional, com circunstâncias únicas, levando ao sucesso da cúpula de Ecaterimburgo e lançando as sementes para possibilitar a institucionalização subsequente do agrupamento.

Apesar dos resultados finais positivos, o encerramento da cúpula não trazia certeza sobre sua continuidade. Naquele momento, a oferta do presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva de se oferecer para sediar o encontro foi providencial, especialmente considerando que seria seu último ano de mandato, o que forneceu incentivo adicional para que os outros membros se comprometessem a participar. Em 2010, então, a cúpula de Brasília sinalizou mais um passo no aprofundamento da cooperação intra-BRICS. Entre as principais afirmações oficiais produzidas pela segunda cúpula, figura a demanda para que o G20 substituísse o G8 no tratamento das questões concernentes à economia global e que as instituições de *Bretton Woods* abrissem possibilidades para concessão de maior poder de voto dos emergentes. Entretanto, a proliferação de atividades conjuntas entre os quatro países chamou mais a atenção do que a declaração em si: naquele ano, criou-se um programa de intercâmbio de juízes, foram institucionalizadas reuniões regulares entre as agências oficiais de estatística, ministérios de Agricultura, Finanças e presidentes dos quatro bancos de desenvolvimento nacionais – lançando as bases para o NBD⁵⁵.

A terceira cúpula dos BRICS, realizada em Sanya (China) no ano de 2011, teve como fato mais marcante o ingresso da África do Sul no agrupamento. Também chamou a atenção a “politização” da declaração final, que passou a abarcar mais temas - em especial, relativos à área de segurança internacional. Isso é parcialmente explicado pela presença concomitante, naquele ano, dos (agora) cinco membros no Conselho de Segurança da ONU (CSONU), num cenário em que as ações das potências ocidentais da OTAN na Líbia se acirravam. Apesar da abstenção de China, Brasil, Rússia e Índia e surpreendente apoio da África do Sul à

⁵⁵ A declaração conjunta produzida após a cúpula de Brasília pode ser consultada em <<http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/66-second-summit>>.

negociação que aprovou a resolução 1973 do CSONU⁵⁶ sobre a Líbia, a declaração de Sanya enfatiza a intenção de evitar o uso da força em conflitos domésticos de terceiros países.

A inclusão da África do Sul nos BRICS pode ser explicada por uma série de fatores que convergem para a intenção de “globalizar” o grupo, conferindo-lhe maior legitimidade como porta-voz do mundo emergente. Entretanto, a formalização do convite para integrar o grupo também deve muito aos esforços diplomáticos do então presidente sul-africano, Jacob Zuma, que já manifestava interesse no grupo desde 2009⁵⁷. Zuma realizou visitas individuais com o objetivo de estreitar relações bilaterais com os quatro BRICS, e procurou projetar a África do Sul como líder regional e “porta de entrada” para o continente africano, numa estratégia que se revelou eficiente. Ao final de 2010, então, os representantes dos quatro BRICS concordaram em fazer um convite formal.

A escolha da África do Sul em detrimento de outros países (mesmo africanos) com taxas de crescimento mais rápido é uma questão interessante. Afinal, já era bastante claro que as perspectivas para a economia sul-africana eram bem diferentes das perspectivas para os demais BRICS, encarados como futuras potências capazes de alterar ou pelo menos interferir na ordenação do sistema internacional. Nesse sentido, a inclusão da África do Sul no grupo poderia ser encarada até mesmo como um movimento contrário em relação à própria concepção de BRICS como formulada por O’Neill, ou como entendida pelas forças de mercado de forma mais geral.⁵⁸ Portanto, esse alargamento do grupo também marcou a apropriação do conceito por parte de seus integrantes, num ato que pode ser interpretado como uma afirmação de autonomia em relação ao “aval” conferido pelo Goldman Sachs, inicialmente importante para seu reconhecimento pela opinião pública internacional.

Dentre os motivos para o ingresso da África do Sul no grupo, a maior presença dos BRICS - especialmente a China - no continente africano - foi um determinante de peso. Em 2009 a China ultrapassou os EUA como maior parceiro comercial da África⁵⁹. Os países

⁵⁶ A resolução referida autorizou o uso da força contra um estado funcional com base na “responsabilidade de proteger” (R2P), aplicado ao caso dos ataques a civis em Benghazi. A resolução marcou o uso do conceito de R2P como instrumento de política externa pela primeira vez.

⁵⁷ Na ocasião, o chanceler sul-africano enviou uma carta ao grupo manifestando interesse em participar (STUENKEL, 2016).

⁵⁸ De fato, O’Neill (e de forma mais geral, o próprio Goldman Sachs), em consonância com uma visão mais pura de mercado, pronunciou-se publicamente contra a inclusão da África do Sul no agrupamento argumentando que essa nova configuração enfraqueceria o BRICS. O posicionamento do economista pode ser lido em <<https://mg.co.za/article/2012-03-23-sa-presence-drags-down-brics>> “*South Africa's presence drags down BRICS*”, Mail & Guardian, 23 de março de 2012. No ano seguinte, no entanto, O’Neill voltou atrás em seu posicionamento, pronunciando-se publicamente mais uma vez: “*Jim O’Neill changes stand on SA in BRICS*”. The BRICS Post, 12 de Abril de 2013. Disponível em <<http://thebricspost.com/jim-oneil-changes-stand-on-sa-in-brics/#.WbpY-NOGMWp>>.

⁵⁹ Dados em <<http://www.un.org/africarenewal/magazine/january-2013/china-heart-africa>>.

emergentes dos BRICS tinham a chance, então, de se posicionar de forma diferente das potências ocidentais em relação à África, vista historicamente como um território empobrecido, com pouca agência internacional e apenas receptor de ajuda financeira. Longe de representar uma posição puramente altruísta, a ação de incluir um país africano num grupo reconhecido pelo dinamismo econômico e potencial de moldar a ordem internacional era uma forma de sinalizar aos líderes do continente que os países emergentes tinham a intenção de interagir com a África de forma qualitativamente diferente daquela do Ocidente⁶⁰. Assim, reconhecia-se também o novo papel da África do Sul (e, por extensão, do continente africano como um todo) nas relações internacionais, já que pela primeira vez um país africano passava a ser parte de um grupo do qual outros países não africanos também almejavam ser parte.

Além do maior engajamento dos membros dos BRICS na África, outro fator determinante para a incorporação da África do Sul foi a confiança já construída anteriormente durante as interações em fóruns paralelos como o BASIC e o IBAS⁶¹. As negociações nesses fóruns foram cruciais para construir um certo alinhamento sobre diversos temas globais. Pode-se afirmar que sem essa interação prévia, a entrada da África do Sul nos BRICS seria bem menos provável.

Sua liderança política e diplomática na região também deve ser lembrada: embora seja no mínimo problemático considerar a África do Sul como representante de um território tão heterogêneo quanto o continente africano, esse parece ser o fundamento para sua participação nos BRICS e para seu posicionamento diplomático perante o Sul Global de modo mais geral. A própria estratégia diplomática sul-africana instrumentaliza sua autoproclamada posição como “ponte para a África”, apresentando-se, de certa forma, como um mediador do continente para as negociações com as potências tradicionais. Por outro lado, em comparação com outros países africanos, a África do Sul de fato tem mais estabilidade institucional, o que aumenta sua atratividade.

A questão da liderança regional é enfrentada, com nuances e em graus diferentes, por todos os BRICS em suas respectivas regiões. Embora encarnem, por diversas vezes, o papel de porta vozes do mundo emergente, tal papel não é unânime para aqueles cujas vozes

⁶⁰ Isso é particularmente válido para a China, cujo engajamento na África tem sido recorrentemente criticado por seu viés colonialista.

⁶¹ O grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) reúne representantes para coordenar posições em outros fóruns temáticos sobre mudanças climáticas, tendo surgido a partir da realização da COP15 (2009). Já o fórum de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) existe desde 2003, com objetivo de fomentar a cooperação entre as três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento em três frentes principais: coordenação política, setorial (abrangendo 16 grupos temáticos), e Fundo IBAS para Alívio da Fome e Pobreza. Mais informações em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>.

deveriam ser transmitidas. Assim como o crescente engajamento com o grupo deve exigir da África do Sul maior equilíbrio no equacionamento dos interesses domésticos, regionais e globais, o mesmo ocorre com o Brasil, Rússia, Índia e China. Todos têm relações complexas em suas regiões, onde não são encarados como líderes incontestes, mesmo que sejam assim considerados por grande parte das potências ocidentais. Logo, um dos desafios mais prementes para o grupo se relaciona com o fortalecimento do papel regional, o que aperfeiçoaria sua legitimidade enquanto representantes do mundo emergente.

Limitações à parte, sem dúvida a inclusão da África do Sul nos BRICS produziu o resultado esperado em termos da projeção da imagem do grupo. Um exemplo prático desse ganho de legitimidade como representante do Sul Global diz respeito ao posicionamento do grupo frente à intervenção na Líbia em 2011. A presença de uma voz africana - uma vez que a intervenção aconteceu na África - foi fundamental para dar maior peso à declaração sobre o repúdio ao uso da força no caso da Líbia. Esse é apenas um exemplo de como a presença da África do Sul pode dar maior respaldo às ações do grupo.

Por outro lado, o alargamento do quadro de participantes não parece ter representado um obstáculo para o aprofundamento da cooperação ou para a coesão interna, como alguns críticos haviam antecipado. Pelo contrário, a declaração final da cúpula de Sanya foi notadamente mais detalhada que as anteriores, apesar de ser mais abrangente. Foi também após a cúpula de Sanya que o BRICS apresentou, pela primeira vez, um Plano de Ação⁶² detalhando diversas iniciativas nas áreas de segurança, finanças, agricultura e estatística, e sinalizando a intenção de continuar aprofundando iniciativas conjuntas. A integração da África do Sul, portanto, parece bastante condizente com o desenvolvimento da identidade do grupo, demarcando um distanciamento definitivo do viés mercadológico inicialmente utilizado para defini-lo.

Em resumo, a cúpula de Sanya marcou a intenção de reforçar as iniciativas de cooperação existentes e de explorar novas áreas potenciais sob uma identidade melhor definida. Assim, entre Sanya e a cúpula seguinte, realizada em Nova Delhi (2012), os compromissos foram se tornando mais precisos, especialmente no que diz respeito às demandas de reforma das instituições de governança global. Pode-se afirmar que entre Sanya e Nova Delhi houve um salto qualitativo na cooperação. Isso não significou, entretanto, maior concretude no planejamento de ações e/ou implementação de planos, que ocorria de forma mais intermitente, dadas as diferenças entre os membros em termos de estrutura econômica,

⁶² Tanto a Declaração quanto o Plano de Ação de Sanya estão disponíveis em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/67-third-summit>>.

alcance de políticas públicas e sensibilidade às variações de política econômica das economias avançadas.

Foi nesse momento que começou a se delinear com maior clareza, embora de modo bastante incipiente, a proposta de criação de um banco de desenvolvimento e de um arranjo contingente de reservas do BRICS. A interação entre os bancos de desenvolvimento dos membros já vinha ocorrendo desde 2010 (DE JESUS, 2013), e em 2011 esses bancos firmaram um acordo de cooperação. Segundo o BNDES⁶³, o objetivo do acordo de cinco anos era o de fomentar a cooperação financeira entre os membros e fortalecer suas relações econômicas e comerciais. Além disso, representantes dos cinco bancos envolvidos (o BNDES, o Banco de Desenvolvimento da China - CDB, o Vnesheconombank da Rússia, o Eximbank da Índia e o Banco de Desenvolvimento do Sul da África) compuseram um grupo de estudos, com o objetivo de propor instrumentos para que as cinco instituições pudessem promover efetivamente as relações comerciais entre os membros do agrupamento e o uso de mecanismos financeiros e operacionais para facilitar o apoio a projetos de interesse comum (BNDES, 2011). No mesmo ano, as instituições envolvidas também aderiram a um memorando de entendimento para a cooperação em termos de qualificação de pessoal (DE JESUS, 2013). Esse contato prévio facilitou a proposta de criar um banco de desenvolvimento dos BRICS, que foi ventilada durante a Cúpula de Nova Delhi e posteriormente formalizada na Cúpula de Durban, em 2013.

Durante a cúpula de Nova Dehli, em março de 2012, temas diversos foram debatidos, com ênfase para a gestão da crise econômica global, - que passava a atingir a Europa com mais força - a reforma das instituições de governança econômico-financeira global, formas de combate ao protecionismo e necessidade de coordenação de políticas para retomada do crescimento global. A declaração de Delhi expressava preocupação com a zona do euro, com as perspectivas pessimistas de crescimento e, em especial, com as políticas monetárias expansionistas praticadas por países avançados e suas consequências (sem no entanto mencionar explicitamente o *QuantitativeEasing* dos EUA):

[...] A liquidez excessiva das medidas políticas agressivas tomadas pelos bancos centrais para estabilizar suas economias domésticas vem se espalhando para as economias de mercado emergentes, promovendo a volatilidade excessiva nos fluxos de capital e nos preços das commodities. A prioridade imediata em questão é restaurar a confiança do mercado e recuperar o crescimento global. Trabalharemos com a comunidade internacional para assegurar a coordenação das políticas

⁶³"BNDES signs agreement with BRICS development banks" BNDES, 14 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Press/Noticias/2011/20110414_BNDES_BRICS.html>.

internacionais para manter a estabilidade macroeconômica favorável à recuperação saudável da economia global. Acreditamos que é fundamental para as economias avançadas adotar políticas macroeconômicas e financeiras responsáveis, evitar a criação de liquidez global excessiva e realizar reformas estruturais para levantar o crescimento que criem empregos. Chamamos a atenção para os riscos de grandes e voláteis fluxos de capitais transfronteiras enfrentados pelas economias emergentes. (DELHI DECLARATION, 2012, §5).

Ainda no que tange à economia global e suas estruturas de governança, a declaração reforçou a centralidade do G20 ao afirmar que, como principal fórum de cooperação econômica internacional, seu papel era o de atuar como facilitador para a coordenação macroeconômica e recuperação da estabilidade financeira global. Mais uma vez, os BRICS chamaram a atenção para o atraso na implementação das reformas de 2010 no Banco Mundial e no FMI, ressaltando a visão de que a arquitetura financeira internacional teria papel primordial para a manutenção da estabilidade e integridade do sistema financeiro e monetário global. Além das reformas de 2010, o tema da reformulação do método de cálculo das cotas do FMI e a Revisão Geral de cotas também foram destacados, bem como a necessidade de mecanismos inovadores para o financiamento do desenvolvimento. Nesse sentido, a declaração criticou, implicitamente, a lógica "Norte-Sul" do Banco Mundial e o que chamou de "dicotomia doador-receptor ultrapassada" (DELHI DECLARATION, 2012, § 12).

Esses pontos da declaração chamavam a atenção, principalmente tendo em conta que, no mês seguinte daquele mesmo ano, durante a reunião anual do FMI e do Banco Mundial, os membros dos BRICS mostraram sua disposição em fazer aportes ao FMI para amenizar a situação europeia, por meio do instrumento chamado NAB (*New Agreement to Borrow*), não vinculado ao aumento de cotas e, portanto, de votos (e também não sujeito ao poder de veto dos EUA). Tal postura pode ser explicada como parte da barganha pela implementação das reformas. Após debate inicial sobre possíveis formas de atuação no resgate à economia europeia, os BRICS aparentemente chegaram a um consenso quanto à participação via FMI, em detrimento da compra de títulos soberanos ou do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (EFSF). O NAB é um mecanismo voluntário, renovável a cada seis meses, e seria inadequado que parte substancial do "poder de fogo" do FMI dependesse de um instrumento tão precário. No entanto, era vantajoso para os BRICS canalizar os recursos para a Europa via FMI, reforçando o mandato das instituições de governança global e, por conseguinte, suas reivindicações neste âmbito. Somente a China demonstrou disposição para investir

diretamente no Fundo Europeu e no Mecanismo Europeu de Estabilização⁶⁴, demonstrando sua propensão a "agir sozinha" em certas questões.

Porém, o ponto de maior destaque da declaração de Delhi apontava para a possibilidade de criação do banco de desenvolvimento dos BRICS:

Consideramos a possibilidade de criar um novo Banco de Desenvolvimento para mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e outras economias emergentes e países em desenvolvimento, para complementar os esforços atuais das instituições financeiras multilaterais e regionais para crescimento e desenvolvimento global. Instruímos nossos Ministros das Finanças para que examinem a viabilidade de tal iniciativa, criem um grupo de trabalho conjunto para estudo posterior e nos informem na próxima Cúpula (DELHI DECLARATION, 2012, §13).

A criação do banco de desenvolvimento conjunto seria posteriormente discutido em mais detalhes às margens da reunião seguinte do G20, no México (Los Cabos). Inicialmente se falava em um "Banco Sul-Sul" ou "Banco dos BRICS". Também já se antecipavam problemas sobre o custo de captação de um banco formado só por emergentes. Dentre outros temas presentes em Los Cabos, estavam a questão dos arranjos de *swap* de moedas e *pooling* de reservas, que seriam revisitados no ano seguinte, em Durban.

Em paralelo à declaração, mais dois acordos foram firmados entre os bancos de desenvolvimento dos BRICS: um sobre a ampliação de facilidades de crédito em moeda local (*Master Agreement on Extending Credit Facility in Local Currency*) e outro para facilitar a confirmação de cartas de crédito (*Brics Multilateral Letter of Credit Confirmation Facility Agreement*)⁶⁵. O primeiro buscava reduzir a dependência em relação à moedas hegemônicas como dólar e o euro para transações intra-BRICS, enquanto o segundo ajudaria a reduzir custos de transação comercial, promovendo o comércio intra-BRICS.

No que tange às questões geopolíticas e de segurança internacional, a declaração de Delhi foi um pouco mais abrangente do que as anteriores, trazendo menções ao conflito árabe-israelense, à situação na Síria⁶⁶, - ainda que de forma vaga, dada a posição divergente dos membros sobre a questão - à legitimidade do uso pacífico de energia nuclear por parte do Irã,

⁶⁴ "China to the rescue?" The Economist, 29 de Outubro de 2011. Disponível em: <<https://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/10/euro-zone-crisis-4>>.

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-devbank-agreement.html>>.

⁶⁶ Em 2011, o Brasil, a Índia e a África do Sul se abstiveram na votação do Conselho de Segurança da ONU sobre sanções à Síria. Em geral, os ministros de Relações Exteriores dos cinco membros concordavam que as transformações pós-primavera árabe deveriam ocorrer respeitando a soberania dos estados diretamente envolvidos, evitando sempre que possível o uso da violência. A Rússia e a China chegaram a vetar uma resolução do Conselho de Segurança que exortava Bashar al-Assad a deixar o poder, mas procuraram se envolver de formas menos explícitas com a questão depois de perderem o apoio da Índia e da África do Sul.

à situação do Afeganistão e à necessidade de combate ao terrorismo. Ainda que não previsse medidas mais precisas nesta área, a ampliação da agenda é notável.

Na cúpula seguinte, que ocorreu em Durban, África do Sul, o agrupamento avançou em questões-chave que já estavam sendo amadurecidas em interações prévias. O principal destaque foi o avanço na institucionalização do grupo, com a formalização da intenção de criar um banco de desenvolvimento e um arranjo contingente de reservas. Naquela ocasião, foram formalizados também o Conselho Empresarial dos BRICS (*BRICS Business Council*) e o Conselho de *Think Tanks*, encarregado de elaborar uma estratégia de longo prazo para o grupo. Mais do que nas cúpulas anteriores, em Durban o grupo deixou bastante claro que agia com firmeza, embora de forma gradual, para fazer com que a ordem global espelhasse a redistribuição de poder em seu favor.

A temática geral da cúpula centrou-se na África e nas potenciais parcerias para o desenvolvimento, enfatizando aquele que era, ao menos para os países emergentes, um dos principais fenômenos do século XXI: a ascensão (ao menos relativa) da África. Nesse sentido, a declaração final ressaltou a intenção de apoiar os países africanos em seu processo de industrialização e de estimular o investimento em infraestrutura para este fim, reafirmando o apoio ao desenvolvimento sustentável no continente. Ao final da cúpula, ocorreu outro evento entre os BRICS e diversos líderes africanos, com o tema "desbloqueando o potencial da África: Cooperação entre BRICS e África para infraestrutura", estreitando a interação com as lideranças regionais.

A Declaração de E-Thekwini também expressou, mais uma vez, a preocupação com os efeitos de *spillover* das medidas tomadas pelos países centrais para fomentar sua recuperação, em especial com o aumento da liquidez global. Entretanto, o principal ponto de destaque é que o documento lançou as bases para a posterior institucionalização do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR):

Os países em desenvolvimento enfrentam desafios para o desenvolvimento de infraestrutura devido à insuficiência dos financiamentos de longo prazo e investimento direto estrangeiro (...). A cooperação entre os BRICS para um uso mais produtivo de recursos financeiros globais pode contribuir positivamente para enfrentar esse problema. [...] Seguindo o relatório de nossos Ministros das Finanças, estamos convencidos de que o estabelecimento de um Novo Banco de Desenvolvimento é possível e viável. Concordamos em estabelecer o Novo Banco de Desenvolvimento. A contribuição inicial para o Banco deve ser substancial e suficiente para que o Banco seja efetivo no financiamento de infraestrutura. (DECLARAÇÃO DE E-THEKWINI, 2013, §9).

E, ainda:

Em junho de 2012, em nossa reunião em Los Cabos, encarregamos nossos Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais de explorar a construção de uma rede de segurança financeira através da criação de um Acordo de Reserva Contingente (ACR) entre os países BRICS. Eles concluíram que o estabelecimento de um acordo de reserva contingente autogerenciado teria um efeito preventivo positivo, e ajudaria os países do BRICS a prevenir pressões de liquidez de curto prazo, a oferecer apoio mútuo e fortalecer a estabilidade financeira. Também contribuiria para o fortalecimento da rede global de segurança financeira e complementaria os acordos internacionais existentes como uma linha de defesa adicional. Nós somos da opinião que o estabelecimento do ACR com um tamanho inicial de US\$ 100 bilhões é viável e desejável, sujeito a marcos legais internos e salvaguardas apropriadas. (DECLARAÇÃO DE E-THEKWINI, 2013,, §10).

Assim, no ano seguinte, durante a 6ª cúpula do grupo em Fortaleza, os acordos puderam ser apresentados. Por este motivo, em contraste com o que vinha ocorrendo desde o início das cúpulas, a cúpula de Fortaleza foi a primeira a despertar grande interesse da mídia ocidental. Afinal, o grupo dava um passo importante em direção à institucionalização. Embora se tratassem de projetos que já vinham sendo discutidos há tempos, os Acordos de Fortaleza foram tratados como uma surpresa para uma parte dos analistas ocidentais que argumentavam que os membros dos BRICS eram diferentes demais para concordar sobre algo substancial. A cúpula de Fortaleza foi uma das reuniões mais bem-sucedidas do grupo, talvez a mais importante até hoje, marcando a abertura de um novo ciclo do BRICS (DAMICO, 2015). Além da oficialização do banco de desenvolvimento e do arranjo contingente de reservas, a amplitude e profundidade dos temas discutidos chamou a atenção.

O grande tema da cúpula, "Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis" foi o pano de fundo para as discussões econômicas, políticas, sociais e ambientais, permitindo ainda destacar as contribuições dos BRICS para redução da desigualdade global e as políticas sociais inclusivas praticadas por seus governos (DAMICO, 2015), e delimitando sua posição comum contrária - ao menos na retórica - ao modelo de desenvolvimento neoliberal promovido pelas instituições tradicionais de *Bretton Woods*. À margem da cúpula, como era praxe, nos meses anteriores⁶⁷ foram realizadas reuniões temáticas paralelas: do Fórum Empresarial, Acadêmico, Conselho de Think Tanks e, em analogia ao ocorrido em Durban no ano anterior, houve um esforço para colocar os líderes dos BRICS em contato com as

⁶⁷ A cúpula de Fortaleza foi a primeira a ser realizada no mês de Julho, ao invés de Março, como vinha sendo feito até então. Isso se deveu ao calendário da Copa Mundial de Futebol da Fifa, realizada no Brasil no mesmo ano. Como o presidente Chinês, Xi Jinping, demonstrou que não estaria disposto a viajar para o Brasil duas vezes naquele ano, modificou-se o calendário de cúpulas para coincidir com o final da copa do mundo. Esse adiamento teve como efeito prático "testar" o compromisso do premier indiano recém eleito - Narendra Modi - com o grupo.

principais lideranças regionais sul-americanas. Os avanços na cooperação setorial, portanto, foram bastante concretos⁶⁸.

A cúpula de Fortaleza, assim como a de Durban e de Nova Delhi, evidenciou a ampliação do diálogo geopolítico. A Declaração Final de Fortaleza teve, no total, quinze parágrafos dedicados a crises regionais (DAMICO, 2015, p. 67), mencionando especificamente as situações na África Ocidental, Sudão do Sul, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Síria, Afeganistão, Iraque, Israel e Palestina, além de abordar a questão nuclear Iraniana e o conflito na Ucrânia, agravado no final de 2014⁶⁹. No entanto, a ausência de uma postura mais assertiva em relação a Crimeia – postura compreensível, dada a posição Russa – suscitou críticas. Outros temas de segurança incluídos na declaração diziam respeito ao combate do terrorismo internacional, segurança cibernética e uso do espaço. Dentre as áreas potenciais de cooperação a ser exploradas, o documento listava o reconhecimento mútuo de diplomas de curso superior, trabalho e emprego, seguridade social, políticas públicas de inclusão social, seguros e e-commerce.

Entretanto, a principal realização dos BRICS na 6ª Cúpula foi, de fato, a apresentação dos Acordos de Fortaleza, posteriormente submetidos às estruturas legislativas domésticas. Assim, as propostas lançadas em 2012 ganharam concretude, demonstrando ainda a agilidade do grupo em tirar tais propostas do papel. Certamente, a cúpula será lembrada principalmente por conta destes acontecimentos. Como os Acordos de Fortaleza merecem um exame mais cuidadoso, prosseguiremos a análise em uma subseção específica.

3.2.2 Os Acordos de Fortaleza e o aprofundamento da institucionalização: o ACR e o NBD

a) O NBD

O estabelecimento do NBD e do ACR foi largamente interpretado como o estágio mais significativo da incipiente institucionalização da cooperação financeira intra-BRICS. Afinal, a criação de estruturas mais institucionalizadas acabaria por forçar os países do

⁶⁸ Flávio Damico (2015), diplomata brasileiro e ex-Diretor do Departamento de Mecanismos Inter-Regionais do Ministério de Relações Exteriores (MRE) identifica mais de 30 áreas setoriais distintas que são objeto do diálogo intra-BRICS. Em algumas áreas (agricultura e saúde, para citar exemplos concretos) há inclusive marcos de cooperação e planos de ação setoriais estabelecidos.

⁶⁹ O agravamento ocorreu principalmente a partir da queda do presidente ucraniano Viktor Yanukovich, em fevereiro de 2014. Com a queda, a Crimeia realizou um referendo interno para legitimar a anexação do território pela Rússia, o que ocorreu sob protesto de diversas potências ocidentais, incluindo os EUA.

agrupamento a articular com mais clareza visões comuns sobre desenvolvimento econômico e estabilidade financeira, já que seria mandatório fixar normas, regras e princípios para a operacionalização das novas organizações. Abordaremos nesta subseção, primeiro, o acordo de criação do NBD e, em seguida, exploraremos o acordo de criação do ACR.

Segundo a declaração de Fortaleza,

Os BRICS, bem como outros EMEDs, continuam a enfrentar restrições de financiamento significativas ao lidar com lacunas de infraestrutura e necessidades de desenvolvimento sustentável. Com isso em mente, temos o prazer de anunciar a assinatura do Acordo que estabelece o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com o objetivo de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e outras economias emergentes e em desenvolvimento. Agradecemos o trabalho realizado pelos Ministros das Finanças. Com base em sólidos princípios bancários, o NBD fortalecerá a cooperação entre nossos países e complementará os esforços das instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global, contribuindo assim para nossos compromissos coletivos de alcançar o objetivo de um crescimento forte, sustentável e equilibrado. (FORTALEZA DECLARATION, 2014).

De fato, nota-se que a retórica empregada busca enfatizar a noção de complementaridade em relação às instituições existentes, em consonância com a estratégia construída pelo agrupamento até então. Entretanto, não deixa de ser notável que o NBD seja o primeiro credor multilateral a emergir desde o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento em 1991 (STUENKEL, 2017, p. 107). Além disso, a complementação dos recursos disponíveis para este tipo de financiamento é mais que bem vinda: segundo Bhattacharya, Stern, Stiglitz, e Romani (2013), para fazer frente aos desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento⁷⁰, os investimentos em infraestrutura deveriam saltar de US\$ 800 bilhões para ao menos US\$ 2 trilhões anuais nas próximas décadas. Em contraste, o financiamento disponível por meio das instituições multilaterais de desenvolvimento e assistência internacional não passa de aproximadamente US\$ 40 a 60 bilhões, sendo que os fluxos Sul-Sul, especificamente, são estimados em apenas 20 bilhões anuais ou menos (GRIFFITH JONES, 2014). Há, portanto, uma lacuna bastante significativa a ser preenchida.

Desta forma, as vastas reservas em posse dos BRICS⁷¹ teriam melhor destino se investidas em projetos de desenvolvimento, contribuindo para o processo de reequilíbrio da economia global e para evitar a potencial formação de bolhas nos mercados imobiliários dos

⁷⁰ Segundo os autores, as necessidades relacionadas à infraestrutura nos países emergentes e de baixa renda são imensas: 1,4 bilhão de pessoas não têm acesso a redes elétricas confiáveis, 900 milhões não têm acesso a água limpa e 2,6 milhões não possuem saneamento adequado. Além disso, estimam que 2 bilhões de pessoas se mudarão para áreas urbanas no próximo quarto de século. Além das necessidades de infraestrutura, diante das condições climáticas e ambientais, é imperativo que tais investimentos sejam feitos de forma sustentável. (BHATTACHARYA, STERN, STIGLITZ E ROMANI, 2013).

⁷¹ Aproximadamente US\$ 4,2 trilhões em 2016, sendo que a maior porção (US\$ 3,1 trilhões) se encontrava em poder da China. A Rússia é o segundo país com as maiores reservas, num total de US\$ 377 bilhões. (Fonte: Banco Mundial).

países de renda alta, como ocorreu no momento imediatamente anterior ao à crise de 2008. Além disso, o NBD poderia atuar de modo a maximizar efeitos multiplicadores dos projetos financiados ao compartilhar e reduzir riscos através de ações coletivas e engajamento de outras fontes de financiamento, estabelecendo um exemplo na adoção de abordagens inovadoras e viáveis em termos de custo. Sua atuação ainda é incipiente e, portanto, seu modelo de atuação ainda não pode ser descrito com precisão⁷².

Em termos concretos,

O Banco terá um capital inicial autorizado de US\$100 bilhões. O capital inicial subscrito será de US\$ 50 bilhões, igualmente compartilhado entre os membros fundadores. O primeiro presidente do Conselho de Governadores será da Rússia. O primeiro presidente do Conselho de Administração será do Brasil. O primeiro presidente do Banco será da Índia. A sede do Banco estará localizada em Xangai. O Centro Regional de Desenvolvimento do Novo Centro de Desenvolvimento será estabelecido na África do Sul em simultâneo com a sede. Nós instruímos nossos Ministros das Finanças a elaborar as modalidades para sua operacionalização. (FORTALEZA DECLARATION, 2014, §12).

A declaração de Fortaleza, portanto, prevê com maior clareza a dimensão dos recursos à disposição do banco e dá detalhes sobre sua estruturação básica. Posteriormente, o estatuto do banco, assinado em 2015, determinou que, do capital subscrito de US\$ 50 bilhões, US\$ 10 bilhões seriam integralizados sob o poder da instituição, e os US\$ 40 bilhões restantes seriam disponibilizados via capital exigível. O capital integralizado, por sua vez, deverá ser pago pelos membros em 7 parcelas de US\$ 750 milhões. O primeiro pagamento foi realizado em Janeiro de 2016⁷³. O desenho definido pelo acordo de criação segue o modelo de bancos de fomento multilaterais e regionais (exceto no que tange à governança, já que prevê poder de voto igual para os sócios-fundadores), e seus objetivos e funções foram assim definidas:

O Banco deverá mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países do BRICS e em outros países em desenvolvimento, em complementação aos esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e o desenvolvimento. A fim de cumprir seu objetivo, o Banco dará apoio a projetos públicos e privados por meio de empréstimos, garantias, participação acionária e outros instrumentos financeiros. Deverá, igualmente, cooperar com organizações internacionais e outras entidades financeiras, além de fornecer assistência técnica para projetos aprovados pelo Banco. (ACORDO SOBRE O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2015).

⁷² O NBD tem, por enquanto, 10 projetos em andamento (totalizando aproximadamente USD 2,5 bilhões), todos em países dos BRICS. Dados disponíveis em <<http://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>>.

⁷³ “*Founding members contribute USD 750 million towards first installment of paid-in capital*”, NDB Press Release, 16 de Janeiro de 2016. Disponível em <http://www.ndb.int/press_release/founding-members-contribute-usd-750-million-towards-first-installment-paid-capital/> .

Mais uma vez, o texto oficial enfatiza a complementaridade entre o novo banco e as instituições existentes. A utilização da expressão "mobilizar recursos", por sua vez, aparenta indicar que a instituição deverá reunir mais recursos além daqueles aportados pelos sócios fundadores. O Anexo⁷⁴ do acordo traz maiores detalhes sobre as funções que o NBD está autorizado a cumprir para atingir seus objetivos, entre elas, a de cooperar "... com organizações internacionais, bem como com entidades nacionais, sejam públicas ou privadas, e em particular com instituições financeiras e bancos nacionais de desenvolvimento" (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2015).

Assim como no Acordo, no Anexo também não se esclarece o sentido de "cooperar": pode-se entender que o banco pretende atuar para fomentar ativamente iniciativas que permitam o atingimento de seus objetivos, ou que pretende ser apenas um agente menor, ou complementar, em iniciativas já existentes. Em geral, o anexo detalha as funções previstas no primeiro Artigo do acordo, que trata dos objetivos e funções. Além da previsão de apoio a projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em EMEDs e do fornecimento de assistência técnica, o documento ainda prevê a administração de Fundos Especiais. Dada as limitações de alavancagem estabelecidas pelo acordo, a figura dos Fundos Especiais parece ser providencial para dar fôlego ao banco.

Com efeito, o Artigo 20 do anexo estabelece as limitações às operações do NBD nos seguintes termos:

- a) O saldo total das operações ordinárias do Banco não excederá, em momento algum, o montante total de seu capital subscrito livre de obrigações, reservas e lucros retidos incluídos em seus recursos de capital ordinário.
- b) O saldo total das operações especiais do Banco relativas a qualquer Fundo Especial não excederá, em momento algum, o montante total prescrito nos regulamentos desse Fundo Especial.
- c) O Banco buscará manter diversificação razoável em seus investimentos em capital acionário. Não deverá assumir responsabilidade por administrar qualquer entidade ou empreendimento na qual tenha investimento, exceto quando necessário para salvaguardar seus investimentos. (ACORDO SOBRE O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2015).

Pela leitura do Artigo 20, entende-se que o saldo total das operações ordinárias realizadas pelo banco não poderá ultrapassar o capital ordinário subscrito, menos perdas dele abatidas, mais reservas e lucros. Logo, o NBD não poderá se alavancar em relação ao capital e deverá operar apenas com o capital subscrito e seus rendimentos acumulados. As alternativas

⁷⁴ O Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento é bastante sucinto, estabelecendo as linhas gerais de sua estrutura em apenas quatro artigos curtos. Os detalhes sobre sua operacionalização e regras de funcionamento estão no Anexo do Acordo, que tem cinquenta artigos. Os documentos estão disponíveis em <<http://brics.itamaraty.gov.br/images/NBD%20portugues.pdf>>.

estariam justamente nos Fundos Especiais, que não estão detalhados em outros pontos do Anexo (CARVALHO et al., 2015). As definições mais claras sobre a operacionalização desses fundos dizem respeito apenas ao seu estabelecimento e administração, que devem ser aprovados pelo Conselho de Governadores da instituição; sobre suas operações e prestação de contas ao Conselho de Diretores; e sobre a possibilidade de que tenham regras especiais para sua utilização⁷⁵. Não há maior detalhamento sobre a origem de seus recursos ou suas finalidades específicas.

É possível que a ausência de pormenores seja deliberada, de forma a dar margem para a utilização de um instrumento que permita a algum dos sócios fundadores financiar itens de seu interesse sem que seja necessário obter a concordância explícita dos demais (CARVALHO et al., 2015). Isto se aplicaria principalmente à China que, a princípio, dispõe de mais recursos e aparenta ter vontade de incrementar sua participação no banco, dado o histórico de barganhas durante a negociação de detalhes do acordo: restringir a quantidade de recursos que a China poderia fornecer ao NBD (e, portanto, sua capacidade de empréstimo) parece ter sido o preço pagar para que o princípio da igualdade entre os sócios fundadores fosse o principal determinante de sua estrutura de governança.

Levando em consideração as limitações de alavancagem listadas e, portanto, apenas a dotação de capital de US\$100 bilhões, Griffith-Jones (2014) estima que o nível anual de empréstimos poderia atingir, em 20 anos, um estoque de até US\$ 350 bilhões, totalizando cerca de 34 bilhões por ano⁷⁶. Por sua vez, tais recursos poderiam financiar projetos orçados em pelo menos US\$ 68 bilhões a cada ano, contando com a parceria de outros investidores públicos e privados. O NBD, é claro, deverá enfrentar o desafio de captar recursos no mercado. Por esse motivo, enfatiza-se que sua atuação será guiada por "princípios bancários sólidos". Assim, o impacto gerado pela atuação do NBD poderá ser estimado em termos de sua capacidade de alavancagem (limitada), e de sua capacidade de co-financiar projetos em conjunto com bancos privados e outros bancos de desenvolvimento públicos domésticos e multilaterais.

A questão da qualidade dos empréstimos realizados também não deve ser desprezada, pois há um potencial *trade-off* entre a velocidade do crescimento do portfólio de empréstimos e sua qualidade (GRIFFITH JONES, 2014, p. 8). Diante da necessidade de assegurar o lucro

⁷⁵ As definições se encontram no Artigo 23 do Anexo do Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento.

⁷⁶ O cálculo da autora leva em consideração a potencial expansão do quadro de membros e seus possíveis efeitos sobre o *rating* da instituição e as limitações de alavancagem (considera, portanto, apenas o crescimento do capital integralizado). Além disso, utiliza dados de outras instituições semelhantes (notadamente o CAF – Banco de Desenvolvimento Latino Americano) para balizar as projeções.

das operações para possibilitar a expansão do capital do NBD, a qualidade não deve ser deixada de lado. Por outro lado, uma instituição com o propósito do NBD não poderá se furtar de assumir algum grau de risco. O que se deve evitar, portanto, é a prática de assumir riscos puramente financeiros, por meio de instrumentos opacos e/ou de grande alavancagem. Nesse sentido, o estatuto do NBD parece conter as salvaguardas necessárias. Outra virtude fundamental se relaciona com a autonomia: espera-se que a nova instituição tenha autonomia técnica e política suficiente para aprovar projetos bem delineados e viáveis, contribuindo para a construção de um portfólio sólido. Como a cartela de projetos do NBD ainda está em formação, ainda é cedo para formular conclusões taxativas sobre essas questões.

O *rating* de crédito também é um fator de relevância a ser considerado para a consolidação do NBD. Afinal, com um bom *rating*, sua capacidade de empréstimo tende a crescer. Nesse sentido, o histórico do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)⁷⁷ – uma instituição bastante estudada pelo comitê que analisou a viabilidade do NBD, inclusive – pode servir como guia. O CAF é composto por 19 nações (sendo 17 da América Latina, América Central e Caribe, e mais Portugal e Espanha), e financia mais infraestrutura na região do que o Banco Mundial e o Banco Interamericano combinados (STUENKEL, 2017), mantendo uma classificação de crédito mais alta, independente da classificação individual de seus membros. Além de ter um ótimo histórico de empréstimos, que não registra nenhum calote, o CAF também tem parceria com 13 bancos privados da região, o que o qualifica para uma avaliação favorável. No caso do NBD, as alternativas para melhorar a classificação de crédito incluem o ingresso de países de economia avançada (o que conflitaria com sua razão de ser, a depender de como fosse feito), a consolidação de um bom histórico de pagamentos, ou ainda o aumento da participação chinesa. No entanto, há *trade-offs* políticos complicados⁷⁸ relacionados a cada uma dessas possibilidades e, embora seja possível conjecturar a respeito das variáveis que determinarão o poder de fogo do banco, ainda é cedo para estabelecer um veredicto.

Um dos prováveis obstáculos para que o NBD obtenha um bom *rating* de crédito é justamente sua estrutura de governança paritária entre sócios fundadores. O critério de participação igual no capital entre os cinco BRICS configura uma exceção relevante em relação ao modelo básico de desenho de bancos de fomento multilaterais, e reflete a crítica às regras do FMI e Banco Mundial. No entanto, essa estrutura pode dificultar a captação de recursos no

⁷⁷ *Corporación Andina de Fomento*, fundado em 1970.

⁷⁸ De fato, a Declaração de Fortaleza espelha o fato de que, durante as negociações para a criação do NBD, a China abriu mão de seu desejo de colocar mais recursos na instituição, adquirindo poder de voto majoritário. Por outro lado, restringir o aporte de capital chinês também restringe a capacidade de financiamento do banco.

mercado, já que a nota atribuída pelas agências de risco refletirá com maior peso as notas dos países com avaliação menos favorável. Por outro lado, esse tipo de estrutura mais democrática também poderia ser lida como um ganho em transparência, contribuindo indiretamente para a reputação internacional da instituição.

A estrutura de governança do Banco está detalhada no Capítulo III do Anexo do Acordo de criação do NBD. O artigo 5, que trata dos membros, esclarece que a adesão está aberta a todos os países membros das Nações Unidas, tomadores ou não de empréstimos, nas condições e termos que o Conselho de Governadores do Banco determinar por maioria especial. O artigo 6 detalha a dinâmica de votação a ser adotada, que obedece o critério de participação no capital, ou seja: o poder de cada membro deverá ser igual ao número de suas ações subscritas no capital social do banco. Além disso, o Acordo determina que, salvo quando especificado, as decisões deverão ser tomadas por maioria simples dos votos depositados. Decisões referentes ao aumento do capital social da instituição ou ao aumento da proporção entre ações integralizadas e exigíveis, por sua vez, requerem maioria especial do Conselho de Governadores.⁷⁹

Embora a adesão seja aberta a todos os membros da ONU, o artigo 8 do Anexo detalha condições para a adesão, incluindo regras que protegem o controle dos sócios fundadores sobre o NBD:

- c) Nenhum aumento na subscrição de qualquer membro no capital social tornar-se-á efetivo, e nem qualquer direito de subscrição será dispensado, caso tenha o efeito de:
 - (i) Redução do poder de voto dos membros fundadores abaixo de 55 (cinquenta e cinco) por cento do poder de voto total;
 - (ii) Aumento do poder de voto dos membros não tomadores de empréstimos acima de 20 (vinte) por cento do poder de voto total;
 - (iii) Aumento do poder de voto de um membro não fundador acima de 7 (sete) por cento do poder de voto total.
- (ACORDO SOBRE O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2015).

Mais do que resguardar o poder de veto dos membros fundadores, as normas de adesão fixadas buscam também restringir a influência dos países não tomadores de empréstimos - ou seja, países desenvolvidos - que não necessitam dos recursos do Banco. Assim, o desenho da estrutura do NBD buscou preservar sua razão de ser, segundo a retórica do grupo, e é condizente com as críticas dos BRICS sobre capacidade de voz e influência nas instituições tradicionais.

⁷⁹O artigo 6 também define maioria qualificada e especial, requeridas para a deliberação de algumas matérias. Assim, configura maioria qualificada o voto afirmativo de dois terços do poder de voto total dos membros, e maioria especial o voto afirmativo de dois terços do poder de voto total, mais os votos de quatro dos cinco membros fundadores (ACORDO SOBRE O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2015).

Em relação à governança do NBD propriamente dita, sua estrutura básica, descrita no artigo 11 do Anexo do Acordo, é composta de um Conselho de Governadores, um Conselho de Diretores, e de um Presidente e um Vice (indicados dentre os Governadores). O órgão que concentra o poder no NBD - o primeiro nível de governança - é o Conselho de Governadores. É ele que deve decidir sobre adesão de novos membros, aumento ou redução do capital, suspensão de membros, emendas ao acordo, autorização de acordos de cooperação com outras organizações internacionais, distribuição de lucros e revisão da estratégia geral do banco a cada cinco anos, dentre outras tarefas (detalhadas no item b do mesmo Artigo). Já o Conselho de Diretores - o segundo nível de governança - é responsável por conduzir as operações gerais do Banco, com alguns poderes delegados pelo Conselho de Governadores. Os diretores devem deliberar sobre as estratégias de negócios a serem adotadas, empréstimos, garantias, procedimentos operacionais, assistência técnica, entre outras, além de aprovar o orçamento do banco e apresentar o balanço de cada exercício financeiro para aprovação dos governadores. Cada membro fundador poderá indicar um diretor e um suplente⁸⁰. No caso dos Governadores, todos os membros estarão aptos a indicar um, acompanhado de seu respectivo suplente, observando o nível ministerial. Os membros do Conselho de Governadores deverão tomar as decisões mais sensíveis, enquanto os Diretores deverão cuidar do dia-a-dia da instituição.

Destaca-se a preocupação de criar uma vedação explícita a interferências em questões políticas domésticas dos membros, como fica evidente nos dois últimos itens do artigo 13:

e) O Banco, seus dirigentes e empregados, não poderão interferir nos assuntos políticos de qualquer membro, nem ser influenciados nas suas decisões pelo caráter político do membro ou membros em consideração. Apenas considerações econômicas serão relevantes para as suas decisões (...)

f) O Presidente, Vice-Presidentes, dirigentes e funcionários do Banco, no exercício de suas funções, estarão subordinados exclusivamente ao Banco e a nenhuma outra autoridade. Cada membro do Banco deverá respeitar o caráter internacional desta obrigação e se absterá de todas tentativas de influenciar qualquer um deles no exercício de suas funções. (ACORDO SOBRE O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2015).

No que tange à presidência da instituição, o artigo 13 do Anexo dita que ela será exercida sempre por um representante proveniente de um país fundador, de forma rotacional, com mandato de cinco anos. Atualmente, o indiano K.V. Kamath ocupa o posto. O presidente participa do Conselho de Governadores, embora não tenha voto, e pode votar apenas para

⁸⁰ Os diretores e suplentes adicionais serão eleitos de acordo com metodologia a ser estabelecida pelo Conselho de Governadores, de modo que seu número total não ultrapasse dez. Além disso, os diretores terão mandatos de dois anos, com possibilidade de reeleição, e deverão indicar um presidente não-executivo com mandato de quatro anos. (NBD, 2015)

desempate no Conselho de Diretores. As competências do Presidente incluem a chefia do pessoal operacional, a condução dos negócios ordinários da instituição, a organização, indicação e demissão de dirigentes e funcionários; e a presidência do Comitê de Crédito e Investimento, onde serão tomadas as decisões sobre empréstimos, garantias, investimentos em ações e assistência técnica não superior a um valor limite estabelecido pelo Conselho de Diretores. Além disso, cada membro fundador será representado por um Vice-Presidente, indicados pelo Conselho de Governadores com base em recomendações do Presidente.

Por fim, a localização da sede do NBD em Xangai e a indicação da primeira presidência refletem as barganhas realizadas durante a negociação do acordo. Em particular, destaca-se que o governo chinês tem investido pesadamente em Xangai, com objetivo de transformá-la em um centro financeiro capaz de rivalizar com Hong Kong e com os outros centros ocidentais. Além disso, o país que sedia uma organização multilateral, longe se beneficiar apenas do peso simbólico, pode acumular influência desproporcional sobre a instituição (ABDENUR; FOLLY, 2015), como pode ser bem ilustrado pelo caso das instituições de *Bretton Woods*.

Apesar da perspectiva de uma nota de crédito mais baixa devido a sua estrutura peculiar de governança e de suas limitações de alavancagem, os critérios e condicionalidades de empréstimos a serem adotados pelo NBD serão decisivos para a consolidação de sua reputação. Há, entre os BRICS, ao menos no âmbito da retórica, um consenso no sentido de evitar condicionalidades do mesmo tipo que as adotadas pelo Banco Mundial, vistas como incompatíveis com o princípio da soberania e com a realidade dos países periféricos. Sobretudo, espera-se que o critério principal para a seleção dos projetos candidatos a receber financiamento recaia mais sobre a viabilidade do que sobre a sustentabilidade do pagamento da dívida no longo prazo (IDS, 2013).

Embora a política de condicionalidades do NBD ainda esteja em formulação, muitas críticas apontam o risco de conceder empréstimos excessivamente arriscados. No entanto, a não adoção de condicionalidades nos mesmos moldes do Banco Mundial ou outras instituições tradicionais não quer necessariamente indicar que os empréstimos sejam concedidos pelo NBD sem critérios ou garantias. Com efeito, a rejeição dos BRICS se aplica às condicionalidades políticas historicamente aplicadas pelo FMI e Banco Mundial e, portanto, o esforço parece estar direcionado no sentido de elaborar condicionalidades que tenham caráter mais técnico quanto possível⁸¹. Além disso, a critério de comparação, ressalta-se que o Banco Mundial já prevê, em

⁸¹Os primeiros empréstimos foram concedidos em 2016, e alguns princípios gerais foram estabelecidos, mas ainda não se pode dizer que haja um perfil de condicionalidade definido. Embora o site da instituição traga a

alguns casos, a concessão de empréstimos sem condicionalidades (STUENKEL, 2017). Portanto, não se trata exatamente de criar um modelo de fixação de condicionalidades que se coloque radicalmente em oposição àqueles adotados pelas instituições já bem estabelecidas.

O texto do acordo, por sua vez, sugere que há preocupação genuína com a segurança das operações do banco. Carvalho et al. ressalta que o espaço ocupado no acordo com situação jurídica, imunidade, privilégios, retirada e suspensão de membros, eventual término de operações do banco, dentre outras questões, sugere

[...] grande preocupação com as salvaguardas dos interesses dos sócios e com definições rigorosas para as responsabilidades assumidas, enquanto as orientações para captação de recursos e possível alavancagem do Banco ocupam espaço muito reduzido. (CARVALHO et al., 2015, p. 63).

Sem dúvida, merece destaque o teor cauteloso e o caráter aparentemente rígido das regras de gerenciamento, com detalhamento bastante minucioso da relação entre os sócios, como se houvesse grande cautela em preservar interesses e proteger cada governo (CARVALHO et al., 2015, p. 68).

Em resumo, os critérios e condicionalidades a serem praticados pelo NBD importam porque há um consenso geral de essa prática poderá indicar a concepção de desenvolvimento a ser promovida pela nova instituição. A expectativa de que os BRICS fortaleçam novos paradigmas de desenvolvimento fundamentalmente diferentes daqueles consolidados pelas instituições tradicionais se relaciona com a discussão mais ampla sobre a natureza da cooperação Sul-Sul.

Enquanto parte da literatura sobre o tema argumenta que esse tipo de cooperação seria inerentemente menos exploratória, já que as interações entre os estados assim categorizados seriam mais sensíveis às necessidades de desenvolvimento; outros apontam para inconsistências nessa narrativa, que veem somente como um "alargamento" do "jogo de sempre". A posição da China nestas relações, por exemplo, é bastante discutível, assim como a qualificação da presença dos BRICS na África, por exemplo. O estabelecimento de regras rígidas, medidas cautelosas, e ênfase na técnica, por sua vez, enquanto serve para blindar o Banco do tipo de interferência política prejudicial à sua reputação, também deixa pouco espaço para uma tomada de posição mais explícita.

Por outro lado, a própria ascensão dos BRICS se deu sob o pano de fundo de um contexto internacional profundamente dominado por ideias econômicas e premissas de

lista de projetos financiados e suas principais características, os documentos relacionados não estão disponíveis de forma aberta para que se faça um exame mais cuidadoso das condicionalidades envolvidas.

desenvolvimento (neo) liberais. Simultaneamente, sob certos aspectos, esses países reclamavam de volta o papel do Estado para além dos limites estabelecidos por tais ideias e premissas. Um dos resultados desta dinâmica foi a produção de premissas análogas híbridas, que, no entanto, ainda não formam um todo coerente, capaz de se configurar como um modelo alternativo.

Se há dúvidas quanto às premissas que servirão de base para a formulação das condicionalidades a serem aplicadas pelo NBD, os critérios de escolha dos projetos a serem financiados também carecem de maior definição. Atualmente, dos dez projetos listados no *portfolio* oficial do banco⁸², sete têm como foco o setor de energia renovável nos países fundadores. O tema do desenvolvimento industrial aliado ao discurso de sustentabilidade portanto, parece de fato estar no centro da agenda. Este tema é de importância fundamental para as futuras análises comparativas entre o NBD e o Banco Mundial, cujo foco atual se relaciona principalmente com projetos de alívio da pobreza. Em conjunto com o financiamento de projetos capazes de gerar economias de escopo, este tipo de perfil de atuação é que poderá tornar o NBD tão ou mais relevante que o Banco Mundial.

Em resumo, o NBD parece ter um significativo potencial de impacto. Embora tenha formato menos inovador do que o ACR– explorado no item seguinte desta subseção– seu espaço de atuação parece mais propício a iniciativas de "alargamento" da ordem.

b) O ACR

Além de detalhar a criação do NBD, a Declaração de Fortaleza anunciava ainda a assinatura do tratado para o estabelecimento do Acordo Contingente de Reservas (ACR) dos BRICS:

Temos o prazer de anunciar a assinatura do Tratado para o estabelecimento do Acordo Contingente de Reservas dos BRICS (ACR) com um tamanho inicial de US\$ 100 bilhões. Este arranjo terá um efeito precaucionário positivo, ajudará os países a prevenir pressões de liquidez a curto prazo, promoverá o aprofundamento da cooperação entre os BRICS, fortalecerá a rede de segurança financeira global e complementará os acordos internacionais existentes. (...). O Acordo fornece uma base para a provisão de liquidez através de swaps de moeda em resposta a pressões reais ou potenciais a curto prazo da balança de pagamentos. (FORTALEZA DECLARATION, 2014, §13).

Diferente do que ocorre com o NBD, a composição dos recursos do ACR reflete a predominância chinesa: Dos US\$ 100 bilhões estabelecidos na declaração, a China disponibilizará US\$ 41 bilhões; a Rússia, o Brasil e a Índia, US\$ 18 bilhões cada, e a África do

⁸² Dentre os outros três, dois se relacionam com saneamento básico e um com infraestrutura rodoviária. Disponível no website oficial da instituição: <<http://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>>.

Sul US\$ 5 bilhões. Também em contraste com as negociações para o estabelecimento do banco, o acordo de criação do ACR envolveu menos barganhas. Afinal, trata-se de um *pool* de reservas, essencialmente virtual, que não requer estrutura física ou *staff* para sua administração. As contribuições individuais dos membros serão mantidas sob o poder dos respectivos bancos centrais, com sua destinação especificada, e poderão ser acionadas em momentos de crise. Num contexto marcado por crises frequentes, a existência de mais um fundo à disposição, de fácil acesso, tem a intenção de aumentar a confiança dos investidores.

Assim como a estruturação do NBD se beneficiou da experiência individual dos BRICS com bancos de desenvolvimento, o design do ACR deve muito à experiência chinesa com a CMIM criada em 2000 entre os países da ASEAN e a Coreia do Sul⁸³, como uma resposta à crise asiática de 1997-98. Atualmente, a CMIM dá acesso a US\$ 240 bilhões em liquidez emergencial para proteger seus membros de eventuais choques financeiros (STUENKEL, 2017, p. 115). Seu estatuto prevê maior poder de voto aos membros com maior peso econômico – mas não poder de veto – um arranjo parcialmente replicado pelo ACR.

Embora muitos observadores tenham tecido comparações lineares entre o ACR e o FMI, as diferenças organizacionais entre ambos são enormes. O ACR não é um fundo, já que as reservas a ele destinadas ficam em poder dos membros enquanto não forem solicitadas. Na verdade, O ACR é um compromisso entre os cinco BRICS para o empréstimo de recursos de forma imediata e líquida, via *swap* cambial. Também em contraste com o FMI, o ACR não é uma instituição: segundo o artigo 19 do acordo, o ACR "não possui personalidade jurídica internacional independente e não pode celebrar acordos, processar ou ser processado". Enquanto não haja formalização e aceite de solicitações de recursos, cada parte "manterá plenos direitos de propriedade e de posse dos recursos comprometidos com o ACR" (Art. 1-b).

⁸³ Atualmente, fazem parte da iniciativa os dez países da Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN (Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Mianmar, Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura e Vietnã) e o Japão, a Coreia do Sul e a China.

Os instrumentos criados pelo acordo estão descritos em seu artigo 4º:

O ACR incluirá os seguintes instrumentos:

- i. Um instrumento de liquidez para fornecer apoio em resposta à pressões de curto prazo sobre a balança de pagamentos.
- ii. Um instrumento preventivo com o compromisso de prestar apoio em face de potenciais pressões de balança de pagamentos a curto prazo. (TRATADO PARA O ESTABELECIMENTO DO ACORDO CONTINGENTE DE RESERVA DOS BRICS, 2015).

Para acessar os recursos, os países ficarão sujeitos a um limite máximo (referente a ambos os instrumentos), que será um multiplicador com base em seus compromissos individuais, detalhado. Portanto, a China poderá acessar 0,5 dos recursos por ela comprometidos; o Brasil, a Índia e a Rússia poderão acessar o equivalente a seu compromisso (multiplicador 1); e a África do Sul, duas vezes o valor (multiplicador 2). Entretanto, há mais regras para que um país possa acessar a totalidade dos recursos a que tem direito. Isso porque outra característica em comum entre o ACR e a CMIM é a chamada "*IMF-linked portion*", ou parcela vinculada. Assim, de forma similar ao que prevê o acordo entre os países asiáticos, somente uma parcela de 30% dos recursos a que os membros têm direito poderá ser disponibilizada mediante apenas a concordância dos demais, enquanto o acesso aos 70% restantes, segundo o artigo 5-d, estará condicionado também à existência de um acordo vigente entre o FMI e a Parte Requerente, envolvendo o compromisso do FMI em fornecer financiamento a esta com base em condicionalidades, e com o cumprimento, por parte do requerente, dos termos e condições assim definidos.

A vinculação ao FMI tem uma finalidade prática bastante clara: trata-se de transferir o ônus da supervisão e da formulação de condicionalidades, além de dar credibilidade à iniciativa. Criar uma estrutura totalmente autônoma em relação ao FMI implicaria também criar um mecanismo de supervisão próprio, com as partes envolvidas negociando as regras para ativar os empréstimos, os parâmetros para acionamento do acordo em caso de turbulências ou crises e avançar além do simples compartilhamento de informações para aumentar a qualidade da supervisão. Isso exigiria, por sua vez, um alinhamento mais específico entre ministros de finanças e bancos centrais e a designação de um secretariado fixo, com conhecimento técnico, o que provavelmente teria prejudicado a agilidade com que o acordo foi formalizado, dada a dinâmica de pragmatismo dos BRICS.

Ainda assim, há muitas críticas à aplicação de condicionalidades. Esta prática - de condicionar a assistência financeira à implementação de medidas de política econômica específicas - é um elemento central para o funcionamento do FMI. De acordo com o Fundo,

esse tipo de medida é fundamental para garantir o fluxo de recursos, já que aumentariam a possibilidade de reembolso dos empréstimos. Entretanto, o argumento de que o FMI impõe condicionalidades para manter sua própria saúde financeira é discutível. Pelo contrário, as evidências demonstram que não há garantia alguma de que a adoção das recomendações do FMI seja capaz de recuperar os países que recorrem a seus pacotes de ajuda⁸⁴ (DREHER, 2009). Geralmente, a possibilidade de recorrer a um segundo pacote de ajuda aumenta. Além disso, os governos quase sempre acabam eventualmente pagando seus empréstimos, a despeito da implementação integral das condicionalidades impostas (DREHER, 2009). Por fim, as condicionalidades acabam sendo mais rigorosas justamente com países mais enfraquecidos. Nesse sentido, a vinculação do ACR com o FMI atesta de forma muito clara seu caráter apenas complementar. Longe de ser uma alternativa ao FMI, a iniciativa do ACR dos BRICS deverá ser aninhada no sistema atual (STUENKEL, 2017).

A estrutura de governança do ACR é constituída por um Conselho de Governadores (*Board of Governors*) e por um Conselho Permanente (*Standing Committee*). O Conselho de Governadores, composto por um representante de cada país e respectivos suplentes⁸⁵, é responsável por deliberar sobre questões estratégicas, tais como a revisão do montante de recursos comprometido com o arranjo, aprovação de entrada de novos membros, modificações nos instrumentos, e também sobre uma eventual revisão do percentual vinculado ao FMI e criação de um secretariado permanente ou de uma unidade de supervisão⁸⁶. As decisões devem ser tomadas por consenso, dando a todos o poder de veto, o que sinaliza maior poder do sócio menos propenso a precisar dos recursos – a China. (CARVALHO et al., 2015, p. 65).

O Conselho Permanente⁸⁷, por sua vez, deverá ser responsável por decisões de nível executivo e operacionais, priorizando o consenso. Nos casos de dispensa de cumprimento de salvaguardas, resgate antecipado ou imposições de sanções, a decisão por consenso é obrigatória. Já os pedidos de ativação dos instrumentos de precaução e liquidez, bem como sua renovação, devem ser decididos pelo Conselho por meio de votação ponderada por maioria

⁸⁴ A crise da zona do euro é o exemplo mais recente, mas existem muitas teses que expõem as falhas das recomendações do FMI em recuperar as economias para as quais os pacotes são destinados. Dreher (2009), por exemplo, investiga os fundamentos para a prática de condicionalidades, e chega à conclusão de que, considerando os principais argumentos (públicos) do FMI para utilizá-las – aumentar a probabilidade de pagamento dos pacotes por parte dos governos e melhorar suas políticas domésticas a longo prazo, de modo que não precisem de mais ajuda – as evidências, em grande parte, não corroboram o raciocínio.

⁸⁵ Segundo o Artigo 3b do Tratado que institui o ACR, os governadores integrantes do Conselho devem ser Ministros de Finanças, Presidentes de Banco Central ou detentores de postos equivalentes.

⁸⁶ Os itens sobre os quais o Conselho de Governadores deve deliberar estão detalhados, por item, no Artigo 3b do Tratado que institui o ACR.

⁸⁷ Segundo o Artigo 3c do Tratado que institui o ACR, os diretores integrantes do Conselho Permanente devem ser designados entre funcionários oficiais dos respectivos bancos centrais, a menos que uma parte especificamente decida em contrário.

simples. Sempre que uma decisão for tomada por voto ponderado, o peso atribuído ao voto de cada Parte observará o tamanho relativo dos compromissos individuais, sendo que 5% do total de votos serão distribuídos de forma igual entre os membros do ACR, segundo o Artigo 3e. Esse arranjo estabelece um equilíbrio complexo entre os países envolvidos com a deliberação das matérias, já que a China poderá ter maioria com apoio de pelo menos um dos sócios, enquanto o Brasil, a Índia e a Rússia podem ter maioria juntos, mesmo sem a África do Sul (CARVALHO et al., 2015).

Quanto aos aspectos mais operacionais, o funcionamento do ACR, emulando o modelo da CMIM, deve se basear no instrumento financeiro denominado *swap* cambial, descrito no Artigo 8 do Acordo: as partes requeridas devem entregar à parte demandante do auxílio os recursos em dólares, e receberão o mesmo valor em moeda nacional da parte requerente, que deve recomprar a quantia em dólares em data posterior prefixada por acordo entre os bancos centrais. A transação deverá ter como referência a taxa de câmbio vigente no país requerente, que também será levada em conta no momento da recompra. Não incidirão juros sobre a moeda do país requerente entregue à(s) parte(s) requerida(s), mas sim sobre os dólares recebidos pelo requerente, além de um *spread*, que poderá aumentar periodicamente até certo limite predeterminado. O Acordo, no entanto, não traz uma definição clara de *spread*. Caso a fixação do *spread* se baseie no "risco país" do requerente, isso significaria uma adesão do ACR a práticas de mercado reconhecidamente prejudiciais aos países mais vulneráveis, além de referendar a percepção de risco dos mercados no momento em que o acordo é acionado. Entretanto, como os instrumentos nunca foram utilizados, ainda não é possível saber que postura seria adotada pelos BRICS.

Em suma,

Nos documentos fundacionais, as duas instituições [o NBD e o ACR] são apresentadas como “complementares” às instituições existentes, de forma explícita e clara, sem pretensões de criar instrumentos alternativos para atuar à margem da ordem que existe, e menos ainda em conflito com ela. Pode-se arguir que se trata de uma tática para evitar conflitos ou para facilitar a aprovação nos parlamentos dos países; ainda assim, a análise dos documentos divulgados mostra coerência com a avaliação de “complementaridade”. Não é possível afirmar, contudo, que as duas instituições não possam se transformar em instrumentos que permitam aos BRICS contestar a ordem internacional no futuro. (CARVALHO et al., 2015, p. 67).

Em especial, a vinculação ao FMI como condição para do acesso a parte majoritária dos recursos disponíveis reforça seu papel como avalista e supervisor de políticas de ajuste para países em dificuldades, referendando as premissas técnicas de supervisão elaboradas pelas potências ocidentais. Esse reconhecimento da autoridade do FMI é interpretado como evidência

de que os BRICS buscam "alargar" a ordem internacional. No entanto, também não é possível afirmar que o ACR ou o NBD não possam se transformar, no futuro, em mecanismos que permitam uma contestação mais explícita da ordem. Ainda que para alguns analistas a criação do ACR simbolize uma tentativa de semear uma ordem "alternativa", essa interpretação não tem fundamentos sólidos, ao menos por enquanto. Além dos argumentos expostos acima, é necessário lembrar também que o montante de US\$ 100 bilhões dispensado ao ACR é relativamente pequeno para os padrões globais, e representa apenas uma pequena parcela das reservas totais dos BRICS (de aproximadamente 4,2 trilhões). É claro que um acordo de US\$ 100 bilhões pode ser um passo inicial para a construção de algo com maior poder de impacto no futuro, embora ainda não tenha sido verificada nenhuma ação nesse sentido.

Nas palavras de Einchengreen (2014), o NBD faz sentido para os BRICS e tem um futuro, enquanto o ACR seria apenas "simbolismo vazio"⁸⁸. No entanto, considerando as perspectivas de longo prazo e a dinâmica incremental de mudanças nas instituições internacionais, há evidência o suficiente para afirmar que os símbolos têm sua importância. Principalmente, do ponto de vista da escolha racional, é mais vantajoso reforçar as instituições existentes, ainda que seja por meio de seu "alargamento", conferindo-lhes maior credibilidade e peso, caso o cenário oposto seja o da imprevisibilidade.

3.2.3 Uma Nova Fase da Institucionalização: OS BRICS entre Ufá (2015) e Goa (2016)

Com a publicação dos Acordos de Fortaleza, houve muita expectativa em relação à VII Cúpula dos BRICS, realizada em Ufá, na Rússia, durante o mês de julho de 2015. A Cúpula de Ufá foi realizada em conjunto com a Cúpula da OCX, por iniciativa russa, fornecendo uma oportunidade rara para que o Brasil e a África do Sul se aproximassem mais de seus membros e das questões geopolíticas na Eurásia⁸⁹, cada vez mais relevantes, especialmente diante da postura crescentemente "antiocidental" da Rússia. Seguindo a tendência das cúpulas anteriores, um certo direcionamento da agenda por parte do país anfitrião já era esperado. Nesse sentido, outro fator de expectativa sobre a Cúpula se relacionava com a situação da Crimeia e Ucrânia.

⁸⁸"*Banking on the BRICS*", Barry Einchengreen. Project Syndicate, 13 de Agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/barry-eichengreen-is-bullish-on-the-group-s-new-development-bank--but-not-on-its-contingent-reserve-arrangement>>.

⁸⁹ Além disso, com a inclusão da Índia e do Paquistão na OCX em Junho de 2017, todos os países-chaves envolvidos na estratégia chinesa "*One Belt, One Road*" (OBOR) passaram a fazer parte da organização, tornando-a uma plataforma de negociação essencial para atração de investimentos chineses. Embora o Brasil, em específico, não tenha uma estratégia clara para a relação bilateral com a China, houve certa aproximação com a OCX e, posteriormente com o *Asian Investment Infrastructure Bank* (AIIB), do qual o Brasil aceitou ser sócio-fundador.

Os desdobramentos do evento demonstraram o apoio dos BRICS à posição russa, com o texto final da declaração trazendo condenação implícita às sanções impostas à Rússia pela União Europeia e EUA, e reforçando a necessidade de resolução pacífica dos conflitos.

Na verdade, a declaração de Ufá (assim como as declarações de cúpulas anteriores), enfatizou a necessidade de "adesão universal aos princípios e regras do direito internacional" (BRICS, 2015), e de evitar "padrões duplos" e sobreposição de interesses de um país sobre outros. Entretanto, a declaração também afirma condenar

[...] intervenções militares unilaterais e sanções econômicas em violação do direito internacional e normas universalmente reconhecidas de relações internacionais. Tendo isso em mente, enfatizamos a importância única da natureza indivisível da segurança e que nenhum Estado deve fortalecer sua segurança em detrimento da segurança de terceiros. (BRICS UFA DECLARATION, 2015, §8).

Embora não as mencione diretamente, o excerto faz referência ao contexto geopolítico de anexação da península da Crimeia pela Rússia, seguida pela imposição de sanções comerciais por parte dos EUA e da UE. Este foi um dos pontos mais polêmicos do documento. De fato, uma interpretação possível é a de que os BRICS, enquanto países emergentes, estariam também reivindicando o privilégio de infringir e/ou ser seletivo quanto à aplicação de princípios e regras internacionais, como os EUA fizeram em diversas ocasiões (sendo a mais notável delas a invasão do Iraque em 2003). No mínimo, trata-se de uma defesa ambígua da institucionalidade global e, no limite, indica, mais uma vez, o "alargamento" do "jogo de sempre".

Em adição ao contexto geopolítico, a articulação operacional do NBD e do ACR também foi um dos principais pontos de atenção para os observadores internacionais durante a VII Cúpula. A esse respeito, a declaração trazia:

Saudamos a entrada em vigor do Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento assinado durante a VI Cúpula dos BRICS em Fortaleza. Saudamos também a reunião inaugural do Conselho de Governadores do NBD realizada na véspera da Cúpula de Ufá e presidida pela Rússia. [...] Esperamos que o NBD aprove seus projetos de investimento inaugurais no início de 2016. Saudamos a proposta de o NBD cooperar estreitamente com os mecanismos de financiamento existentes e novos, incluindo o Asian Infrastructure Investment Bank. (BRICS UFA DECLARATION, 2015, §15).

E quanto ao ACR,

Saudamos a conclusão do processo de ratificação do Tratado que estabelece um Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS e sua entrada em vigor. Também saudamos a assinatura do Acordo entre Bancos Centrais dos BRICS, que estabelece parâmetros técnicos para as operações no âmbito ACR dos BRICS. Vemos a criação do ACR, permitindo que seus membros ofereçam apoio financeiro recíproco, como um passo importante na cooperação financeira de nossos países. Ademais, esse novo mecanismo é uma valiosa contribuição para a rede global de segurança financeira. (BRICS UFA DECLARATION, 2015, §16).

Como era esperado, os Acordos de Fortaleza foram assinados e ratificados internamente antes da realização da cúpula. No que tange ao NBD, chama a atenção a intenção de cooperar especificamente com o AIIB, oficializado no mesmo ano, e fruto da iniciativa chinesa. Embora alguns analistas considerem que o AIIB está em oposição ao NBD, a verdade é, que do ponto de vista da política externa chinesa, cada um deles cumpre uma finalidade distinta. Enquanto a China teve de negociar sua influência no banco dos BRICS, abrindo mão do controle da instituição; o AIIB é explicitamente patrocinado por ela, e sua esfera de influência, a princípio, será centralizada na Ásia. O NBD, portanto, "suaviza" a influência chinesa para além da região, permitindo que a China se apresente como apoiadora de demandas históricas dos países emergentes, ao mesmo tempo em que se coloca numa conveniente posição de país em desenvolvimento.

Apesar da concretização dos Acordos de Fortaleza, a declaração de Ufá, assim como as anteriores, continuou fazendo menção à necessidade de concluir as reformas do FMI⁹⁰ e ao compromisso dos BRICS de manter um FMI "forte, bem provido de recursos e baseado em cotas" (BRICS, 2015.), instando os demais membros a levarem adiante a Revisão de Cotas subsequente. Vale notar que ao criticar o atraso na reforma do FMI, os BRICS não hesitam em citar explicitamente os EUA, diferente da postura adotada para o tratamento das questões geopolíticas da Eurásia. Além disso, mesmo com a iminente implementação do NBD e do ACR, a pauta do FMI continuou sendo uma constante, evidenciando a permanência prolongada da estratégia de complementação entre instituições.

A VII Cúpula também inovou ao abordar diretamente a intenção de expandir o comércio e o investimento entre os BRICS, sistematizando diretrizes no documento "Estratégia para a Parceria Econômica dos BRICS" (*Strategy for BRICS Economic Partnership*)⁹¹. Com efeito, trata-se de um dos maiores desafios para o agrupamento. O plano abarca, além de comércio e investimento, indústria, mineração, energia, agricultura, ciência e tecnologia, inovação,

⁹⁰ Seriam aprovadas em dezembro do mesmo ano.

⁹¹ Disponível em <<http://www.brics-info.org/the-strategy-for-brics-economic-partnership/>>.

cooperação financeira e tecnologia de informação. Embora o foco esteja no NBD e ACR, iniciativas deste tipo são bastante significativas, gerando ganhos para o aprofundamento da cooperação. Afinal, este tipo de contato pode estabelecer laços entre as burocracias domésticas em diferentes níveis, gerando *spillovers* para diversas áreas. Por fim, a declaração de Ufá e o respectivo plano de ação listam novas iniciativas de cooperação a serem exploradas, tais como e-commerce, governança da internet, diálogo entre agências de exportação, administração tributária, saúde pública, ciência e tecnologia, entre outros.

É possível afirmar, sem dúvida, que no momento da realização das cúpulas de Ufá e Goa, os países dos BRICS já não tinham a mesma força econômica do começo da década. Apesar disso, ressalta-se que a distribuição de capacidades materiais no sistema internacional dificilmente voltará à configuração do pós-guerra, e é provável que o grupo mantenha seu potencial como plataforma de cooperação útil para seus membros. Além disso, as relações intra-BRICS cresceram substancialmente desde então. O peso da China em suas relações bilaterais com os demais membros também é significativo, tornando o grupo um meio de instrumentalizar estratégias para conduzir essa relação.

Não obstante, a VIII Cúpula, realizada em Goa, na Índia, em outubro de 2016, ocorreu em meio ao cenário de maior desaceleração da economia dos países emergentes e atraiu menos a atenção dos grandes veículos de mídia internacionais, que a receberam com o costumeiro ceticismo. A declaração de Goa, entretanto, demonstra a contínua proliferação de iniciativas de cooperação intra-BRICS, em diversas áreas.

A VIII Cúpula foi marcada pelo primeiro ano de existência do NBD. Durante esse período, o banco demonstrou progresso significativo: o capital começou a ser integralizado pelos sócios; o primeiro conjunto de empréstimos foi aprovado, e foram emitidos seus primeiros títulos verdes⁹², denominados em moeda chinesa⁹³. Na ocasião do evento, os representantes do NBD também oficializaram acordos de cooperação individuais com os bancos de desenvolvimento domésticos de cada um dos membros do grupo⁹⁴. Destaca-se ainda que, considerando as características das operações realizadas pela instituição até o momento, o NBD pode ser considerado um banco totalmente verde, o que é bastante significativo.

⁹² Em julho de 2016, o NBD emitiu seus primeiros títulos verdes, no valor de 3 bilhões de Yuan (ou USD 450 milhões), oferecidos publicamente no mercado interbancário chinês. Tais títulos têm como característica a destinação exclusiva ao financiamento de projetos sustentáveis nos países membros. Mais informações em <<https://www.ndb.int/investor-relations/borrowings/>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

⁹³ “*NDB successfully issued first RMB-Denominated Green Financial Bond*”. NDB Press Release, 16 de Julho de 2016. Disponível em <http://www.ndb.int/press_release/ndb-successfully-issued-first-rmb-denominated-green-financial-bond/>.

⁹⁴ As parcerias e memorandos celebrados pelo NBD estão listados no seu site institucional, e podem ser consultados em <<http://www.ndb.int/partnerships/list-of-partnerships/>>.

Em relação às instituições internacionais multilaterais, a declaração de Goa mais uma vez ressalta o compromisso dos BRICS com a ONU e com o fortalecimento da governança econômica global exercida pelas instituições de *Bretton Woods*. No período entre a realização das VII e VIII cúpulas dos BRICS, o congresso dos EUA finalmente aprovou o aumento de cotas do FMI, abrindo caminho para a conclusão da implementação das reformas acordadas em 2010, o que ocorreu em Janeiro de 2016⁹⁵. Apesar do atraso, a implementação da reforma foi uma vitória para os países do BRICS, já que ela simbolizou o primeiro exemplo tangível de como o grupo poderia aumentar sua influência nas negociações internacionais trabalhando em conjunto. Embora não se possa afirmar que os BRICS tiveram relação direta com a aprovação e implementação das reformas, sua capacidade de coordenar e articular a demanda por mudança no contexto do desenrolar da crise financeira de fato contribuiu para reforçar a percepção de que as medidas eram pertinentes e urgentes. A declaração de Goa, então, reafirma o compromisso dos membros do grupo com o FMI, mencionando o apoio ao cronograma da instituição, que prevê mais uma revisão geral de cotas⁹⁶, a ser concluída até 2019:

Reafirmamos o nosso compromisso com um FMI forte, baseado em cotas e dotado de recursos adequados. [...] Continuamos firmemente empenhados em apoiar o esforço coordenado das economias emergentes para garantir que a Décima Quinta Revisão Geral de Cotas, incluindo a nova fórmula de determinação das cotas, seja finalizada dentro dos prazos acordados, de modo a garantir que o aumento da voz das economias emergentes e em desenvolvimento dinâmicas reflitam suas contribuições relativas para a economia mundial, e simultaneamente protegendo as vozes dos países menos desenvolvidos e dos países e regiões pobres. (GOA DECLARATION, 2016, §30).

Outro fato marcante a respeito da relação entre os BRICS e as instituições de *Bretton Woods* foi a inclusão da moeda chinesa, o *Renminbi* (RMB), na cesta de moedas que compõem os DES do FMI⁹⁷. Ainda no âmbito da cooperação financeira, a declaração de Goa traz um indicativo sobre a possibilidade de os BRICS criarem uma agência de classificação de riscos própria, algo que já vinha sido discutido anteriormente, mas ainda não tinha sido formalmente registrado como intenção. Outros pontos da declaração mencionam iniciativas para o aprofundamento das relações comerciais entre os BRICS, reduzindo barreiras tarifárias entre os membros do grupo e incluindo medidas para fomentar a cooperação aduaneira. O foco no

⁹⁵“*Historic Quota and Governance Reforms Become Effective*”. IMF Press Release N. 16/25, 27 de Janeiro de 2016. Disponível em <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1625a>>.

⁹⁶ As revisões gerais de cotas acontecem normalmente a cada 5 anos, e servem para avaliar a adequação das cotas à disposição do Fundo em geral e também sua distribuição entre os membros. Revisões de cotas *ad hoc* não ocorrem com frequência, mas foi esse o caso das mudanças aprovadas após a crise financeira de 2008. Informações em <<http://www.imf.org/en/about/factsheets/sheets/2016/07/14/12/21/imf-quotas>>.

⁹⁷ “*IMF Launches New SDR Basket Including Chinese Renminbi, Determines New Currency Amounts*”. IMF Press Release N.16/440, 30 de Setembro de 2016. Disponível em <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/30/AM16-PR16440-IMF-Launches-New-SDR-Basket-Including-Chinese-Renminbi>>.

comércio e redução de tarifas entre os membros pode indicar uma tendência para o futuro dos próximos passos do grupo, embora um acordo amplo de livre comércio entre os cinco países ainda pareça um objetivo bastante ambicioso.

Em relação ao contexto geopolítico, a declaração de Goa seguiu a linha das declarações anteriores, fazendo referência às situações da Síria, do Oriente Médio e Norte da África, do Afeganistão e à questão Palestina. O terrorismo também foi um tema central, embora a condução da abordagem tenha causado insatisfação à Índia. Como país anfitrião do evento, a Índia tinha a pretensão de incluir na declaração final referências mais específicas à atividade de grupos terroristas no Paquistão e à incapacidade do governo de Islamabad de contê-los. No entanto, os outros membros do grupo acabaram bloqueando essa intenção. O caso gerou um certo estremecimento especialmente entre a Índia e a Rússia, já que o governo de Moscou tinha participado de exercícios militares com o Paquistão um pouco antes da realização da cúpula, e que a Rússia conseguiu incluir referências específicas aos grupos terroristas ISIS/Daesh e Jabat al-Nusra na declaração final. Isso gerou amplas críticas na mídia indiana, e também levantou questões sobre os limites do apoio Chinês às questões de segurança indianas⁹⁸.

Além de tentar isolar o Paquistão, outro movimento significativo da política externa indiana foi o de buscar apoio entre os BRICS para sua entrada no Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG, em inglês)⁹⁹, do qual todos os outros BRICS já fazem parte. Embora o texto final da declaração tenha trazido uma resposta favorável a essa pretensão¹⁰⁰, ressaltando a necessidade de previsibilidade do acesso a esse tipo de tecnologia, a China continuou reticente sobre a questão, deixando a discussão bilateral em aberto.

Além disso, seguindo a tendência consolidada a partir de cúpulas anteriores de promover interações entre os BRICS e líderes regionais, a Índia patrocinou um fórum extensivo com os países do BIMSTEC - Iniciativa da Baía de Bengala para a Cooperação Técnica e Econômica Multisetorial¹⁰¹. O encontro foi bastante valioso especialmente para a China e Índia,

⁹⁸ "China bulldozed India's security concerns as Russia looked the other way", crítica publicada no jornal Times of India, em 17 e Outubro de 2016. Disponível em: <<http://timesofindia.indiatimes.com/india/China-bulldozed-Indias-security-concerns-as-Russia-looked-the-other-way/articleshow/54903013.cms>>.

⁹⁹ O NSG - Nuclear Suppliers Group, fundado em 1974, reúne países com acesso ao comércio de tecnologia nuclear, e tem como diretriz o princípio de não proliferação.

¹⁰⁰ O parágrafo 54 da Declaração de Go a afirma que a energia nuclear terá "papel importante para alguns países dos BRICS no cumprimento de seus compromissos no âmbito do Acordo de Mudança Climática de Paris de 2015 e para a redução da emissão global de gases de efeito estufa no longo prazo" e que, portanto é importante garantir a "previsibilidade no acesso às tecnologias e financiamento para a expansão da capacidade de produção de energia nuclear de uso civil". O texto está disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14931-viii-cupula-do-brics-go-india-15-e-16-de-outubro-de-2016-declaracao-e-plano-de-acao-de-go>>.

¹⁰¹ A Bay of Bengal Initiative for Multisectoral Technical and Economic Cooperation inclui o Butão, Nepal, Bangladesh, Myanmar, Sri Lanka e Tailândia, além da própria Índia.

já que a região reúne países de crescimento mais acelerado e representa um mercado consumidor incipiente.

Por fim, assim como as declarações anteriores, o documento produzido em Goa traz uma gama de projetos potenciais e novas iniciativas, dentre os quais se destacam a rede de universidades dos BRICS, o fórum de jovens diplomatas e as iniciativas nas áreas de agricultura, pesquisa em inovação, saúde pública, dentre outras. A VIII Cúpula contribui para consolidar a tendência de proliferação de atividades intra-BRICS. Entretanto, o grande número de iniciativas também pode indicar que muitas delas carecem de profundidade, criando uma sensação de "inflar" a cooperação. É possível que no futuro próximo a China e a África do Sul, responsáveis respectivamente pelas cúpulas de 2017 e 2018, considerem reduzir um pouco o número de atividades programadas para focalizar temas de maior importância relacionados aos principais desafios do agrupamento.

As próximas cúpulas deverão ocorrer sob um cenário de desaceleração das economias emergentes e dificuldades para a economia internacional como um todo. Nesse contexto, cada um dos BRICS enfrenta seus próprios desafios domésticos. Isso se aplica especialmente à África do Sul e ao Brasil. No primeiro caso, o partido dominante Congresso Nacional Africano sofreu seu pior revés nas eleições locais desde que chegou ao poder em 1994, e o presidente Jacob Zuma enfrenta sérias acusações de corrupção, o que afeta as expectativas de crescimento. De forma similar, o Brasil enfrenta uma de suas piores recessões, agravada pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff e pela incerteza institucional que se seguiu. Nesse sentido, a dinâmica interna do BRICS acaba refletindo uma tendência mais ampla da geopolítica internacional: o deslocamento de poder político e econômico para a Ásia. A assimetria de poder interna do BRICS se torna cada vez mais nítida, o que indica que o grupo, muito em breve, poderá ser entendido como parte de um esforço patrocinado especialmente pela China para moldar a condução da governança global, como veremos adiante. De qualquer forma, o grupo continua reunindo duas das principais economias do mundo, e já não é possível lidar com nenhum desafio global de modo efetivo sem a participação ativa de seus membros.

3.3 A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE INSTITUCIONAL DOS BRICS: UMA ANÁLISE DE CONFORMIDADE

Embora o histórico de cooperação intra-BRICS analisado nas seções anteriores retome os contextos de realização das oito cúpulas do agrupamento, pontuando seus principais avanços, dar destaque a uma avaliação baseada em evidências sobre o desempenho alcançado por meio

da cooperação é de grande contribuição para o aprofundamento da análise. Essa avaliação, por sua vez, deve ser feita com base em um quadro analítico que permita abordar as diferentes dimensões da governança global, ao mesmo tempo permitindo a comparação com outras instituições ou fóruns similares.

O trabalho de Kirton (2015) e do BRICS *Research Group* da Universidade de Toronto faz exatamente esse tipo de monitoramento. Ao analisar a performance dos BRICS por meio de relatórios periódicos de conformidade (*compliance*), chegam à conclusão de que seu desempenho se consolidou substancialmente, tanto em diferentes dimensões de governança¹⁰² quanto em relação à ampliação da agenda. Em especial, as dimensões relativas à tomada de decisão e à conformidade em si são bastante importantes para colocar em perspectiva o desempenho do agrupamento até o presente momento.

A tomada de decisão diz respeito à produção de compromissos precisos, que têm como consequência gerar obrigações a serem cumpridas no futuro. Já a conformidade – ou *compliance* – pode ser entendida como um tipo de novo esforço consciente empreendido por um governo nacional no sentido de implementar as disposições contidas nos comunicados (KIRTON et al., 2016). Tais ações só são consideradas quando são deliberadas, direcionadas a acomodar os compromissos na dinâmica de poder doméstica.

Entretanto, considera-se que podem existir diferentes graus de conformidade na ausência do cumprimento completo de um compromisso. A metodologia de análise de conformidade empregada pelo BRICS *Research Group*¹⁰³ utiliza uma escala que vai de -1 a +1, onde +1 indica conformidade total com o compromisso estabelecido, -1 indica falha em cumpri-lo, ou uma ação no sentido oposto, e 0 indica conformidade parcial ou ação ainda em progresso. Cada membro recebe um *score* de -1, 0 ou +1, de acordo com os compromissos firmados a cada cúpula. Esse *score* também pode ser expresso em percentual. Assim, estabelece-se uma fundamentação para uma análise sistemática e com comparabilidade entre as cúpulas ao longo do tempo.

¹⁰²Kirton (2014) identifica seis dimensões de performance do grupo ligadas à governança, avaliadas por meio da metodologia estabelecida pelo BRICS Research Group. São elas: administração da política doméstica dos membros; deliberações (consideradas a partir das conclusões produzidas no documento final de cada cúpula, que trazem as prioridades do grupo); o estabelecimento de diretrizes (*direction setting*, no sentido normativo, identificando a missão do grupo); a tomada de decisão (no sentido de produzir compromissos concretos, que gerem obrigações futuras); entregas – melhor compreendidas como conformidade com os compromissos propostos nas cúpulas anteriores; e, por fim, a última dimensão diz respeito à institucionalização da governança, abrangendo menções e ligações com instituições internas e externas ao grupo.

¹⁰³ Os detalhes sobre a elaboração e aplicação da metodologia estão organizados no documento “*Compliance Coding Manual for International Commitments*”, disponível em <<http://www.g8.utoronto.ca/compliance/compliance-coding-manual-2016.pdf>>.

Segundo o último relatório de análise de conformidade publicado pelo Grupo em 2016¹⁰⁴, pode-se observar que o número de compromissos feitos pelos líderes dos países BRICS aumentou consistentemente. Em 2009, foram 15 compromissos, majoritariamente relacionados à área de energia. Em contraste, em 2015, os cinco países firmaram 130 compromissos, distribuídos entre mais de 15 áreas diferentes, e especialmente concentrados em questões relativas à cooperação internacional. No total, no período de 2009 a 2015, os BRICS formalizaram 361 compromissos.

Tabela 1 – Compromissos dos BRICS por Área Temática

(continua)

Área Temática	Ecaterim- burgo (2009)	Brasília (2010)	Sanya (2011)	Nova Delhi (2012)	Durban (2013)	Fortaleza (2014)	Ufá (2015)	TO TA L	Perce ntual
Cooperação Internacional	1	2	5	3	6	8	30	55	15,24
Comércio		3	5	9	4	4	5	30	8,31
Desenvolvime nto	1	5	1	3	10	4	4	28	7,76
Reforma de IFIs	1	2	1	2	9	8	3	26	7,20
Segurança Regional	1		1	4	8	6	6	26	7,20
Política Macroeconômi ca		1	5	1	5	7	6	25	6,93
Alimentação e Agricultura	3		1	1		1	17	23	6,37
TIC			2			1	17	20	5,54
Questões Socioeconômicas	1	1	3	2		7	5	19	5,26
Energia	5	9	1	2				17	4,71
Finanças		3	1			6	6	16	4,43
Crime e Corrupção						4	10	14	3,88
Mudança		1	6	3	1	1	1	13	3,60

¹⁰⁴ Disponível em <<http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2015-ufa.html>>.

Área Temática	Ecaterim- burgo (2009)	Brasília (2010)	Sanya (2011)	Nova Delhi (2012)	Durban (2013)	Fortaleza (2014)	Ufá (2015)	TO TA L	Perce ntual
Climática									
Ciência e Educação	1	1	1			2	5	10	2,77
Direitos Humanos			1		1	2	5	9	2,49
Saúde			1	1		1	6	9	2,49
Terrorismo			1	1	2	2	1	7	1,94
Cultura		1				3	1	5	1,39
Desastres Naturais	1	1	1					3	0,83
Meio Ambiente						1	1	2	0,55
Accountability			1					1	0,28
Esportes		1						1	0,28
Não Proliferação Nuclear					1			1	0,28
Turismo							1	1	0,28
TOTAL	15	31	38	32	47	68	130	361	100

Fonte: BRICS Information Centre (2016).

Nota-se que a conformidade do agrupamento tem sido alta. Em média, segundo a metodologia formulada pelo BRICS *ResearchGroup*, a conformidade em relação aos compromissos atinge 72% (ou 0.44). A Cúpula de Ufá tem a média de conformidade mais alta (78%), com peso maior das áreas de regulação financeira e política macroeconômica, enquanto a maior queda de conformidade se dá na Cúpula de Delhi (64%). Com base nessa análise, é possível apontar padrões preliminares de conformidade entre os BRICS. No entanto, é preciso fazer a ressalva de que os compromissos avaliados na mesma área de um ano para outro não são idênticos. Mesmo com essa restrição, a análise revela que os BRICS cumpriram bem os compromissos especialmente nas áreas de desenvolvimento, terrorismo e políticas

macroeconômicas, com a mesma média de 80% nas diferentes cúpulas (BRICS RESEARCH GROUP, 2016).

Esse tipo de análise sistemática de compromissos e conformidade permite colocar à prova as afirmações sobre a ineficácia dos BRICS, geralmente sustentadas por argumentos ligados à heterogeneidade do grupo ou queda de sua performance econômica. A Tabela 1 demonstra que os países que formam o grupo são comprometidos com seus objetivos compartilhados, e que as áreas de interação estão se expandindo com relativo sucesso. Pode-se dizer, então, que há continuidade e efetividade dos compromissos assumidos pelos membros do agrupamento, embora esse tipo de metodologia não abarque (por sua própria natureza) o impacto dessa continuidade para o Regime internacional de governança econômica. Portanto, é necessário colocar o fato de que os BRICS de fato funcionam enquanto grupo em perspectiva, retomando sua relação com o cenário mais amplo da distribuição de poder, refletido na forma de transformações *versus* inércia nas instituições tradicionais da governança global.

3.4 O CONTEXTO DA ESCOLHA RACIONAL E OS BRICS COMO AGENTES DO INCREMENTALISMO

A análise desenvolvida anteriormente indica que os incentivos dos BRICS para cooperar, tanto entre si quanto com as instituições tradicionais, são bastante consideráveis. A cooperação intra-BRICS é facilitada sobremaneira pelo estilo informal e pragmático de funcionamento do grupo, que constitui um “conjunto perfeito de *freeriders*” como denominou Flores (2015). Ao mesmo tempo, o grupo demonstra não ter nada a ganhar com a desestabilização da governança global, materializada em suas instituições principais. Essa constatação se opõe completamente à lógica das análises que qualificam os BRICS como ameaça direta às instituições dominadas pelos países ocidentais e desenvolvidos. De acordo com esta lógica, a difusão do poder no sistema internacional seria disruptiva, já que os emergentes seriam necessariamente revisionistas. Por outro lado, a interdependência econômica e geopolítica e o incentivo à cooperação por ela fomentado não pode ser reduzido a simples cooptação.

Na realidade, os países do Sul Global – especialmente os menos desenvolvidos – são os que mais têm a perder com a desestabilização da ordem. Assim, a questão central que se coloca não é se os BRICS vão aceitar as normas essenciais do regime econômico-financeiro

internacional hegemônico, mas se as potências ocidentais – especialmente os EUA – vão aceitar a aplicação universal dessas mesmas normas:

De memória recente, o unilateralismo do governo Bush representou a maior ameaça à ordem multilateral e ao sistema de segurança coletiva da ONU. Para vários dos emergentes, o processo em curso de gradual desconstitucionalização da ordem multilateral instituída no pós-Segunda Guerra Mundial representa uma ameaça real. São países como África do Sul, Argentina, Brasil e Índia, por exemplo, os defensores atuais de um multilateralismo universal e não discriminatório. (LIMA; CASTELAN, 2011).

Os autores se referem à administração Bush, mas o trecho citado poderia se aplicar perfeitamente ao contexto da presidência de Donald Trump nos EUA. Um dos momentos mais marcantes da política internacional no cenário imediatamente posterior à posse de Trump foi justamente o discurso do líder chinês Xi Jinping durante o Fórum Econômico de Davos¹⁰⁵, fazendo uma defesa da globalização, em franco contraste com a plataforma que elegeu o republicano. Assim, a China busca sinalizar que uma eventual liderança sua nas principais instituições de governança global será exercida de forma responsável – isto é, sem romper o tecido institucional que permite a manutenção da previsibilidade que forma a base da cooperação.

As instituições internacionais são identificadas como pontos focais por meio dos quais os poderes emergentes e estabelecidos podem renegociar os termos em que a governança internacional é exercida (STEPHEN, 2014, p. 915). Nesse âmbito de interação é que se definem e se consolidam os elementos essenciais da ordem, refletidos em regras básicas que sintetizam a razão de ser dos arranjos institucionais: a liberalização comercial, no caso da OMC, o compromisso com a mobilidade do capital e com a coordenação de mercados, no caso do FMI, e assim por diante. A forma com que os poderes emergentes se relacionam com essas instituições não pode ser suficientemente expressa nem pela visão realista que qualifica tal relação como desestabilizante, e nem com a visão liberal-institucionalista tradicional que enfatiza o poder de integração da ordem baseada em regras e instituições. Essa relação está situada no contexto estrutural de mudanças no capitalismo global, refletidas na reorganização de seu quadro de referências.

Logo, o não rompimento direto com as instituições tradicionais não quer indicar uma ausência de mudanças significativas. O incrementalismo desses movimentos tampouco indica que as características essenciais – isto é, os princípios da ordem – são imutáveis. A

¹⁰⁵ “Xi Jinping delivers robust defense of globalization at Davos”. Financial Time, 17 de Janeiro de 2017. Disponível em <<https://www.ft.com/content/67ec2ec0-dca2-11e6-9d7c-be108f1c1dce>>.

distribuição e redistribuição do poder entre os Estados é importante para as estruturas de governança porque esta última está fundamentada em relações de poder. Países emergentes como os BRICS estão “emergindo” num contexto em que a economia capitalista global transcende as fronteiras físicas tradicionais, situada numa ordem internacional caracterizada por um sistema de múltiplas camadas, formado por diferentes instituições e atores cuja ação se sobrepõe.

Assim, ao considerar que o Regime Internacional materializado nas instituições de governança global é afetado pelas mudanças de distribuição das capacidades “duras” do poder (recursos materiais, poder econômico), adota-se uma visão mais ampla, de longo prazo, para entender as mudanças de poder e autoridade e as tendências que se fortalecerão como pilares da ordem. Enquanto as transições de poder anteriores foram interpretadas no contexto de uma luta competitiva pela sobrevivência, as mudanças das relações de poder contemporâneas levantam questões sobre a natureza do Regime da política mundial e os tipos de princípios que a sustentam (STEPHEN, 2014, p. 913). Portanto, o funcionamento das instituições, com os incentivos por elas criados para manter a previsibilidade e a estabilidade das interações entre os estados deve ser analisada num contexto maior, permeado por relações de poder.

Uma ordem internacional hegemônica, então, mesmo que associada a um estado ou grupo de estados que concentram os recursos de poder, também está relacionada com as forças sociais que sustentam os fundamentos desse poder, disseminados e consagrados por meio das normas e regras amplamente aceitas e materializadas nas instituições dominantes. O conceito coxiano de "complexos estado-sociedade" se distancia da visão realista tradicional segundo a qual o Estado é uma categoria de análise fixa e imutável, para enfatizar sua contingência histórica e relação direta com a configuração das forças sociais, sejam elas nacionais ou transnacionais. Assim, a Teoria Crítica permite situar os estados em seu contexto social e material, levando em conta a compatibilidade entre seu modelo de desenvolvimento e as normas da governança global. As ligações entre forças sociais que transcendem as fronteiras dos estados são característica central da integração à governança global, configurando uma amálgama de instituições, encontros, prescrições de políticas e redes transnacionais sem autoridade clara, porém propícia à formação de consensos e convergências de políticas sociais e econômicas. Com efeito, esse é o contexto material de emergência dos BRICS.

Por sua vez, a estrutura histórica representada no regime de governança econômica global constitui o quadro de referências para os países emergentes, determinando o contexto estrutural da escolha racional. Considerar a dimensão estrutural é fundamental para não se

atribuir peso demasiado a mecanismos causais simples. A economia global na qual os BRICS orquestraram sua ascensão é marcada pela integração produtiva, comercial e financeira a nível mundial, e seus desdobramentos são, em grande parte, exógenos à ação individual dos estados, ainda que haja um grau de influência política sobre os mesmos. Esse tipo de estrutura faz com que os incentivos para uma contestação direta da ordem se reduzam, ao mesmo tempo em que aumentam as vantagens associadas à integração.

Assim, a demanda por formas de governança supranacional que permitam compensar a redução da autonomia estatal em controlar as atividades econômicas pode ser considerada como mecanismo chave para a criação de regimes e instituições internacionais. E, como os países emergentes são mais suscetíveis às flutuações do comércio global, seu interesse em fortalecer normas e instituições que possam estabilizá-lo é racionalmente compreensível. A demanda por maior voz nas principais instituições de governança global pode ser vista como estratégia chave de países em desenvolvimento cuja inserção internacional dificultou o exercício da autonomia, dentro do quadro de referências determinado pela configuração do Regime.

Numa terminologia coxiana, os países dos BRICS poderiam ser considerados como complexos estado-sociedade civil integrados (STEPHEN, 2014). Isso indica que, mesmo que seus interesses nacionais sejam moldados e integrados à economia global, suas economias nacionais diferem substancialmente do capitalismo ocidental praticado pelos centros tradicionais de poder. Isso é verdadeiro especialmente no caso da China. Portanto, ao mesmo tempo em que a estrutura da governança global incentiva a integração e adesão às normas dos regimes, as diferenças internas das relações entre estado e sociedade nos BRICS criam espaço para conflitos com os aspectos mais liberais da ordem. Por exemplo, a ênfase em alternativas mais "estatistas" de desenvolvimento praticadas pelos BRICS, especialmente no cenário do desenrolar da crise financeira de 2008, implicitamente desafia o Consenso de Washington cristalizado nas instituições tradicionais desde os anos 1990. Esse desafio a ideias econômicas liberais não emerge de uma iniciativa ideológica concertada ou de uma estratégia em particular, mas é exercido de forma pragmática, de modo a ser conciliado com um engajamento ativo com as estruturas de governança.

Os BRICS parecem desafiar, de modo não sistemático e concertado, não a governança global em si, mas seus aspectos mais liberais (STEPHEN, 2014, p. 930). Tal inferência é consistente com a visão, apresentada acima, de que os países emergentes integrantes do grupo são agentes de mudanças incrementais dentro das estruturas atuais de governança global. Sua ascensão, então, é uma peça-chave para a configuração de uma ordem internacional híbrida

que, embora não deixe de ser integrada globalmente, é menos liberal – ou ao menos, torna mais flexível a concepção de “ordem liberal” em si.

Logo, conclui-se que ainda não há, de fato, uma oposição explícita entre a cooperação praticada exclusivamente entre os BRICS e os princípios do Regime Internacional de governança econômica. Na realidade, há uma relação de reforço, na medida em que os BRICS buscam aplicar universalmente as regras, e têm conciliado seus interesses particulares (e mesmo coletivos) com a defesa deste universalismo. Por outro lado, as iniciativas particulares dos BRICS, ainda que incorporem esse viés de reforço (já que buscam complementar a governança), são de fato potenciais bases de experimentação para a adaptação dos princípios do Regime.

4 OS BRICS E A POLÍTICA EXTERNA DA CHINA (RE)EMERGENTE

Há pouca dúvida de que as mudanças notáveis na economia chinesa durante a última década representam o principal evento geopolítico e geoeconômico da atualidade. Por esse motivo, ao avaliar o impacto das iniciativas dos BRICS sobre as instituições tradicionais de governança econômica, é inevitável situar as ações do agrupamento dentro da perspectiva da política externa chinesa - e em particular, de suas mudanças a partir da liderança de Xi Jinping¹⁰⁶. Assim, embora o trabalho em questão não tenha foco específico nas discussões sobre a ascensão chinesa e sua relação com uma possível transição hegemônica no sistema internacional, o presente capítulo tem o objetivo de contextualizar a cooperação dos BRICS sob esta perspectiva. À medida que a economia chinesa ganhe mais importância, sua interação com outras economias de peso no sistema internacional moldará valores, instituições e políticas, reestruturando a economia política internacional (McNALLY, 2012). Esse processo, é claro, não se dá de forma linear, e nem sempre é possível destacar com exatidão seus limites, ou separar suas consequências de curto e longo prazo.

Sob o comando de Xi Jinping, a política externa chinesa de fato se tornou mais assertiva, se distanciando de vez da abordagem de Deng Xiaoping (cujo mandato como dirigente do Partido Comunista Chinês se estendeu de 1976 a 1997) e seu princípio fundamental sumarizado na ideia de "esconder capacidades, manter um perfil discreto, aguardar o seu tempo e jamais tomar a frente"¹⁰⁷. Essa guinada tem como principais marcos o lançamento do AIIB, do NBD, e o anúncio do projeto ambicioso "*One Belt, One Road*" (OBOR), além da promoção do conceito de um novo tipo de relação com grandes potências ("*new type of Great Power relationship*"), direcionada especialmente a seu relacionamento com os EUA.

Ao mesmo tempo, a ascensão material da China trouxe à tona discussões sobre um possível "Modelo Chinês" de desenvolvimento, e sobre um emergente "Consenso de Pequim", em oposição ao Consenso de Washington capitaneado pelos EUA e inscrito no DNA das instituições tradicionais de governança econômica global. As instituições patrocinadas pela

¹⁰⁶ Desde que Xi Jinping assumiu o poder, em 2012, os debates da comunidade acadêmica internacional sobre a política externa chinesa e seu direcionamento tem chamado a atenção para uma crescente assertividade. Além de assertiva, a política externa do mandato de Xi tem sido dinâmica, marcada por um ativismo multidimensional, tanto na esfera regional quanto global. Como exemplos, podemos citar a importância de iniciativas como o AIIB, NBD, a iniciativa "OneBelt, One Road" (OBOR) e as mudanças de postura no relacionamento com os EUA e com os parceiros regionais. Estas questões serão mais exploradas ao longo do capítulo.

¹⁰⁷ "Hidingone's capacity, keep a low profile, bide our time and never take the lead" (em chinês, tao gang yang hui).

China em conjunto com outros países emergentes, segundo esse raciocínio, seriam veículos de disseminação de uma espécie de *soft power* chinês, destinado a complementar sua emergência em termos de *hard power*. No entanto, como veremos em seguida, há diversos fatores que adicionam complexidade a esse raciocínio. Embora a política externa de Xi simbolize de fato um maior protagonismo chinês em diversas arenas, e embora a (re)emergência chinesa seja de fato uma das principais forças a moldarem o sistema internacional contemporâneo, há ainda muitas nuances a serem consideradas para a eventual caracterização de um cenário futuro para as instituições internacionais. Dessa forma, o capítulo a seguir buscará explorar as implicações da ascensão chinesa, principalmente pela ótica econômica, considerando as perspectivas para a economia global e o que elas significarão para os cinco países do agrupamento e para seu futuro enquanto aliança pragmática global. Em seguida, contextualizaremos as mudanças mais recentes da política externa chinesa e buscaremos situar as iniciativas dos BRICS no contexto dessa mudança de postura, principalmente no que tange ao papel das novas instituições - o ACR e o NBD.

4.1 A (RE)EMERGÊNCIA DA CHINA COMO POTÊNCIA ECONÔMICA:

PERSPECTIVAS DA ECONOMIA GLOBAL PARA A CHINA E OS BRICS

O crescimento da economia chinesa é o evento mais significativo da economia política internacional no século XXI. A criação dos BRICS, por sua vez, está intrinsecamente ligada a esta trajetória, já que a China confere peso ao grupo, mesmo que sua influência direta nessas questões permaneça estrangida parcialmente pelas regras e normas de participação nas iniciativas como o ACR e o NBD. O agrupamento foi forjado no contexto da aceleração sincronizada dos países emergentes, na fase de alta do ciclo das *commodities* do início dos anos 2000. Tratava-se de um cenário para a economia mundial bem diferente do atual, de recuperação bastante modesta pós-crise de 2008 (ainda). Logo, é necessário avaliar o significado e a continuidade das iniciativas do grupo neste novo contexto, bem menos favorável, considerando as perspectivas para a economia global nos próximos anos e como elas podem limitar ou amplificar o impacto das iniciativas do grupo. A continuidade dessas iniciativas e da cooperação entre os membros como um todo é um indicativo de que o BRICS, enquanto agrupamento, continua sendo útil para seus membros. A análise contextual conduzida abaixo complementa este raciocínio, ao relacioná-lo com as tendências globais e, em particular, ao considerá-lo no contexto da trajetória de ascensão da economia chinesa.

Dentre as críticas mais comuns aos BRICS, destaca-se a que sinaliza que suas economias são incompatíveis, o que enfraqueceria a cooperação. No que tange ao comércio, de fato apenas a China mantém laços significativos com os outros BRICS. O comércio intra-BRICS aumentou em quinze vezes na última década (STUENKEL, 2016). É um aumento expressivo, porém, dado o potencial como proporção do território e população dos cinco países, esse crescimento poderia ter sido muito maior. Em 2012, o comércio entre a China e os outros quatro BRICS atingiu US\$ 300,3 bilhões, representando apenas 7.8% do total de importações e exportações (STUENKEL, 2016, p. 79). A China é o fator comum nas relações bilaterais dos países do agrupamento, sendo um parceiro econômico de peso para cada um deles. Sem dúvida, a China é mais importante para os outros BRICS do que os outros BRICS o são para a China, ao menos em termos comerciais. Em 2014, por exemplo, apenas dois BRICS (Brasil e Rússia) estavam entre os principais parceiros comerciais da China (LIU, 2016, p. 4).

O crescimento da década de 2000 também foi bastante desigual entre os membros, aumentando a disparidade entre eles. Em 2015, a China era a segunda maior economia do mundo, com um PIB de USD 11,2 trilhões, enquanto a África do Sul acumulava um PIB de USD 323.8 bilhões, uma diferença de aproximadamente 13,5 vezes. Em relação aos outros membros, essa diferença é de 5 a 8 vezes (LIU, 2016). O começo dos anos 2000 foi um período de aceleração para os países emergentes dos BRICS, seguido pela notável resiliência após a crise de 2008 e pela desaceleração mais recente. Desde 2013, aproximadamente, o crescimento econômico dos BRICS vem regredindo. Em 2015 e 2016, por exemplo, o Brasil e a Rússia cresceram respectivamente apenas 1% e 1,7%¹⁰⁸. O departamento "BRIC" do Goldman Sachs foi encerrado, as perspectivas para a economia chinesa indicam o esgotamento do seu modelo atual de crescimento fortemente baseado em investimentos, e as expectativas se voltaram principalmente para a Índia, que concentra o maior potencial de crescimento. A economia global como um todo, por sua vez, deve crescer de 3,1% (2016) para 3,5% em 2017 (WEO, 2017). Outros estudos (OCDE, 2017) apontam para 3,6% de crescimento em 2016, 3,7% em 2018 e 3,6% em 2019.

Embora o desempenho das economias avançadas tenha tido peso expressivo na formulação das perspectivas positivas para a economia mundial, o FMI também apontou para indícios de recuperação no ciclo das *commodities*, especialmente combustíveis¹⁰⁹. Dentre

¹⁰⁸ Segundo estimativas do Banco Mundial, disponíveis em <<https://data.worldbank.org/>>.

¹⁰⁹ Isso se explica, em parte, pela decisão da OPEP e outros produtores por cortar a produção de petróleo no final de 2016, decisão que foi confirmada e estendida até o final de 2018. Além da queda da produção, o

outras categorias de *commodities*, aquelas que tiveram mais apreciação foram metais (23,6%) e agrícolas (4,3%). Por esse motivo, as expectativas de crescimento da economia mundial recaem principalmente sobre os países EMEDs. Por outro lado, as forças de revisão negativa do crescimento vêm, sobretudo, das grandes economias de países latino americanos (como o Brasil) e do Oriente Médio. Já as revisões positivas de crescimento são direcionadas principalmente à China e à Rússia. Nesta última, após queda da atividade, há certa retomada devido ao ajuste nos preços dos combustíveis.

Os países EMEDs representam mais de 75% do crescimento global da produção e consumo, quase o dobro da fatia de dez anos atrás (FMI, 2017, p. 67). Além dos fatores domésticos, o ambiente internacional também foi bastante importante para isso. No entanto, essa categoria de países pode enfrentar um contexto internacional não tão favorável como aquele que permitiu a aceleração sincronizada do início dos anos 2000. Isso se deve a uma série de fatores, tais como a transição do modelo de desenvolvimento chinês, ajuste prolongado em algumas economias, alto nível de endividamento, perspectivas de crescimento lento a médio prazo nas economias avançadas, incertezas advindas da política doméstica e tensões geopolíticas diversas.

Em geral, para países emergentes e em desenvolvimento em conjunto, o declínio do crescimento entre 2011 e 2016 foi de 2,2% (FMI, 2017, p.11). O FMI calcula que dois terços deste declínio podem ser atribuído a queda sofrida pelos exportadores de *commodities*, e o terço restante à desaceleração da economia chinesa e de outros mercados emergentes de destaque. Apesar disso, a retomada do crescimento entre 2017-19 – a maior desde 2010, segundo a OCDE (2017) – deverá ser puxada pelos exportadores de *commodities*, mesmo que seu crescimento projetado seja modesto quando comparado ao declínio dos anos recentes.

Sugere-se ainda que, para muitos dos exportadores de *commodities*, essa retomada modesta signifique um ajuste prolongado, principalmente para aqueles cuja receita governamental depende mais diretamente deste mercado. Por isso, as expectativas de crescimento são mais comedidas. Ainda assim, a alta no preço das *commodities*, puxada por uma demanda industrial mais forte e por restrições de produção de petróleo acordadas entre a OPEP e outros países selecionados deve favorecer os BRICS. Porém, os preços se mantêm abaixo do patamar observado em 2010-11, sugerindo um impacto mais discreto (OCDE, 2017). Mesmo diante desses fatores, entretanto, a maior parte do crescimento global projetado no curto e médio prazo terá origem nos mercados emergentes.

fortalecimento da demanda global também contribuiu para a alta dos preços, que cresceram 20% entre Agosto de 2016 e Fevereiro de 2017 (WEO, 2017, p.4).

Para a China, o WEO do FMI prevê um crescimento de 6,6% em 2018 e 6,4% em 2019 (FMI, 2018, p. 14), refletindo a perspectiva de melhora da demanda externa. No médio prazo, no entanto, o relatório enfatiza a continuidade da tendência de reequilíbrio entre investimento e consumo privado, e indústria e setor de serviços. Para a Índia, a previsão de crescimento é de 7,4% para 2018 e 7,8% em 2019 (OCDE, 2017). Para o Brasil, a previsão é de 2,3% para 2018 e 2,5% para 2019 (OCDE, 2017)¹¹⁰, sinalizando o fim da recessão. Esta recuperação pode ser mais favorecida caso a incerteza política se reduza, especialmente após as eleições de 2018. A Rússia também deve sair da recessão, com crescimento de 1,7% em 2018, puxado principalmente pela recuperação do preço dos combustíveis (FMI, 2018, p.15). Por fim, o crescimento na África do Sul deve se fortalecer, passando de 1,3% em 2017 para 1,5% em 2018 (OCDE, 2017.). A OCDE, por sua vez, prevê crescimento mais sólido em economias exportadoras de *commodities* como o Brasil e a África do Sul, com o apoio de políticas monetárias mais frouxas (OCDE, 2018). A recuperação do preço do petróleo também é favorável ao crescimento da Rússia, enquanto a Índia se beneficiará do fortalecimento da demanda doméstica. Por fim, a China deve contribuir para a recuperação da atividade dos países emergentes com seu pesado investimento em infraestrutura (OCDE, 2018), apesar das projeções de redução gradual de seu crescimento.

Este cenário representa a evolução das trajetórias de crescimento de acordo com a distribuição de resultados que o *staff* do FMI avalia como mais provável. Riscos e mudanças de política econômica podem alterá-lo positiva ou negativamente. Dentre os principais riscos, destaca-se a crescente tendência antiglobalização, que pode afetar as cadeias globais de comércio e de fluxos de capital e o engajamento multilateral. Além disso, embora o desempenho da economia global seja significativamente positivo em comparação ao cenário do pós-2008, o crescimento ainda se mantém abaixo do patamar anterior à crise, e também é modesto comparado com recuperações anteriores, com fundamentos aparentemente mais frágeis diante dos riscos observados.

Tanto o relatório do FMI quanto da OCDE alertam para riscos relacionados à vulnerabilidades financeiras potencializadas pelos anos de política monetária frouxa nas economias avançadas, especialmente de volatilidade de capital em mercados emergentes com a eventual reversão desta política. Também enfatizam a necessidade de realização de reformas estruturais em países de economia emergente, especialmente no que tange a investimentos,

¹¹⁰ Posteriormente, o FMI revisou positivamente as previsões de crescimento para o Brasil: de 0,7% para 1,1% em 2017 e de 1,7% para 1,9% em 2018. "FMI eleva projeção do PIB 2018 do Brasil para 1,9%. Valor Econômico, 22 de Janeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5272973/fmi-eleva-projecao-do-pib-2018-do-brasil-para-19>>.

padrões de regulação e aumento da produtividade do trabalho. No caso da China, destaca-se principalmente a necessidade de fortalecer a demanda doméstica e lidar com a dependência da expansão contínua de crédito operacionalizada por um sistema financeiro opaco. Embora a retomada do crescimento global tenha sido impulsionada principalmente pela recuperação dos exportadores de *commodities*, de acordo com o FMI, o ritmo da recuperação pode ficar abaixo do esperado caso haja atraso nas reformas estruturais (FMI, 2017).

As perspectivas macroeconômicas de curto e médio prazo, em resumo, apontam que os riscos já identificados estão mais inclinados a influenciar negativamente o crescimento da economia mundial, caso se materializem. Dentre tais riscos, os fatores não econômicos não são nada desprezíveis, sendo que o esforço para salvaguardar o regime internacional de governança econômica global se apresenta como desafio crucial. O WEO mais atual (FMI, 2017) chama a atenção para o fato de que o aumento da desigualdade e o fraco crescimento dos anos recentes têm contribuído para erodir o apoio à integração e ao comércio internacional. Como esse processo tem coincidido com o aprofundamento da globalização produtiva, o modelo econômico baseado na livre movimentação de bens e fatores de produção tem sido cada vez mais questionado. Ainda que não haja conclusões categóricas acerca da relação entre avanço da globalização e aumento desigualdade¹¹¹, o reconhecimento de que os frutos do crescimento não são automaticamente distribuídos de forma equitativa tem fortalecido o apoio a políticas mais protecionistas em diversas partes do mundo, o que pode se reverter em desafios maiores para a estratégia de inserção internacional dos países emergentes e dos BRICS.

Quanto à China, as perspectivas continuam a endossar seu papel como principal *driver* do crescimento global no futuro próximo. O crescimento do PIB chinês vem desacelerando desde 2011. Porém, em 2017, registrou crescimento de 6,9%, maior do que o esperado e do que era planejado¹¹², confirmado o fato de que sua ascensão econômica ainda é um processo em andamento. A participação do consumo no PIB chinês também tem crescido, não tanto por seu aumento próprio e sim pela desaceleração do investimento (OCDE, 2017, p 23), embora em 2017 esse crescimento tenha sido um pouco maior (10%) em relação aos anos anteriores

¹¹¹ No entanto, o próprio documento traz um estudo cuja conclusão aponta para o fato de que a deterioração da distribuição de renda e a queda da participação do trabalho na renda mundial, nas economias avançadas, teria sido causada principalmente pelas mudanças tecnológicas. Nas economias emergentes, no entanto, o declínio da renda do trabalho estaria mais intimamente ligado à integração global, especialmente por conta da expansão de cadeias de valor globais, que contribuem para aumentar a intensidade de capital em geral na produção (FMI, 2017, p.121). De qualquer forma, este é um debate ainda em desenvolvimento.

¹¹² O governo chinês planejava um crescimento de 6,5% para 2017, enquanto o FMI previa que fosse aproximadamente de 6,8%. O número oficial foi divulgado preliminarmente no início de 2018 por meio do website do Departamento Nacional de Estatística: <http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201801/t20180125_1577202.html>.

(variação de 4 a 6 pontos percentuais nas últimas duas décadas) (OCDE, 2017, p 23). Essa análise indica uma tendência de redirecionamento de seu modelo de crescimento, o que também deve afetar a dinâmica do comércio global.

As recomendações do FMI e da OCDE sobre a economia chinesa são bastante parecidas, chamando a atenção para a necessidade de equilibrar o crescimento e torná-lo mais sustentável, modernizar a governança e a forma de operação das empresas estatais (SOEs, na sigla em inglês – *State Owned Enterprises*), incentivar a inovação, reduzir o crescimento do crédito, e aumentar a alocação de recursos para assistência social, saúde e outros benefícios.

Em outubro de 2017, durante o congresso do Partido Comunista Chinês, Xi Jinping foi reafirmado como líder da nação¹¹³. Em seu discurso de abertura, afirmou que o socialismo com características chinesas entrava em uma "nova era".¹¹⁴ Nessa nova era, a principal contradição a ser enfrentada era aquela entre o desenvolvimento desigual e as necessidades do povo chinês (PCC, 2017), e o desafio principal era o de reequilibrar o desenvolvimento e aperfeiçoar sua qualidade, com foco na construção de uma "sociedade moderadamente próspera", a ser a prioridade de seu novo mandato. O discurso oficial enfatiza, então, o objetivo de transformar o modelo de crescimento chinês, incentivando o setor privado e adotando reformas de mercado:

A economia chinesa vem passando de uma fase de rápido crescimento para um estágio de desenvolvimento de alta qualidade. Este é um estágio fundamental para transformar nosso modelo de crescimento, aperfeiçoar nossa estrutura econômica e promover novos motores de crescimento. É imperativo que desenvolvamos uma economia modernizada. Esse é tanto um requisito urgente para nos guiar suavemente por essa transição crítica como um objetivo estratégico de desenvolvimento da China. Devemos colocar a qualidade primeiro e dar prioridade à performance. (...) Precisamos aumentar a produtividade total dos fatores e acelerar a construção de um sistema industrial que promova o desenvolvimento coordenado da economia real com inovação tecnológica, finanças modernas e recursos humanos. Devemos nos esforçar para desenvolver uma economia com mecanismos de mercado mais efetivos, microentidades dinâmicas e macro-regulações sólidas. Isso fortalecerá constantemente a capacidade de inovação e a competitividade da economia chinesa. (CCP, 2017, p. 25).

A aspiração de passar de uma economia planificada para uma economia de mercado deve seguir a tendência do incrementalismo que caracterizou a evolução da economia chinesa

¹¹³ Posteriormente, em março de 2018, o Congresso Chinês aprovou uma emenda constitucional que remove os limites do mandato presidencial, permitindo que o líder Xi Jinping permaneça no cargo por tempo ainda indefinido. Além disso, as alterações constitucionais também incluíram a inserção da Teoria Política de Xi na constituição, algo que só havia ocorrido com o governo de Mao Zedong. "Xi cleared term indefinitely as China officially scraps term limit" (Xi livre para governar indefinidamente com a China oficialmente banindo o limite de mandato - tradução livre). Washington Post, 11 de março de 2018. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/world/china-approves-plan-to-abolish-presidential-term-limits-clearing-way-for-xi-to-stay-on/2018/03/11/973c7ab2-24f0-11e8-a589-763893265565_story.html?utm_term=.cbf94a6e86d9>.

¹¹⁴ O discurso na íntegra pode ser acessado por meio do website da agência de notícias chinesas Xinhua: <http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf>

até o momento. É pouco provável que a China adote o tipo de recomendação formulada pelas instituições de governança econômica sem uma reinterpretação própria e sem um sequenciamento adequado ao seu tempo e à sua realidade. Na verdade, se torna cada vez mais claro que o fenômeno da ascensão econômica chinesa não se encaixa no receituário padrão dessas instituições. O sucesso chinês, além de prático, é teórico, porque suas políticas foram conduzidas em franca oposição à teoria econômica ortodoxa ocidental dominante¹¹⁵, de modo que é muito possível que, no futuro, o fenômeno da ascensão chinesa influencie novas abordagens nas análises sobre desenvolvimento.

No entanto, já existe uma literatura robusta sobre o modelo de desenvolvimento chinês, embora não haja consenso sobre o que ele significa exatamente. Este debate foi marcado principalmente pela qualificação do modelo chinês de desenvolvimento como um conjunto de medidas que representavam o "Consenso de Pequim" (RAMO, 2004), em oposição ao Consenso de Washington, termo cunhado por Williamson em 1989¹¹⁶ que indicava uma abordagem mais convencional de prescrições para o desenvolvimento, largamente adotadas pelas instituições convencionais. Em oposição, o uso do "Consenso de Pequim" como conceito indicaria que a experiência bem sucedida do desenvolvimento chinês poderia ser uma alternativa às políticas frequentemente recomendadas pelo FMI e Banco Mundial aos países em desenvolvimento. Na concepção original de Ramo, o "Consenso de Pequim" estaria baseado em três pilares principais: inovação, crescimento sustentável e equitativo e características chinesas de desenvolvimento, ligadas à autodeterminação em estabelecer seu próprio modelo econômico.

Embora essa caracterização seja bastante discutível¹¹⁷, a ideia de que a experiência chinesa poderia servir como exemplo para o mundo em desenvolvimento - especialmente com relação ao gradualismo de sua adesão à globalização, ao experimentalismo e à concepção do papel do Estado - se aproxima mais de uma abordagem pragmática do desenvolvimento do que de um compromisso ideológico (YAGCI, 2016). Além disso, o uso do termo "Consenso de Pequim" para qualificar o modelo de desenvolvimento chinês subentende que haja uma relação de reforço mútuo e sintonia entre diferentes medidas adotadas pelo governo central,

¹¹⁵ John Ross faz uma análise sobre isso em seu site "Learning from China": "The West's 'new mediocre' and the rise of China's economy" (O 'novo medíocre' ocidental e a ascensão da economia Chinesa). Disponível em <<https://www.learningfromchina.net/blog/the-west-s-new-mediocre-and-the-rise-of-chinas-economics>>.

¹¹⁶ "What Washington Means by Policy Reform" (WILLIAMSON, 1990).

¹¹⁷ Os debates sobre o que constitui papel da inovação e sobre a sustentabilidade e igualdade do crescimento Chinês estão longe de constituir um consenso entre os especialistas. Na verdade, há poucas evidências de que a inovação tenha tido papel central na ascensão econômica chinesa, bem como de que a China tenha buscado uma distribuição mais equitativa dos ganhos do desenvolvimento. Para uma crítica mais profunda das premissas de Ramo (2004), ver Kennedy (2008).

além de uma ligação destas a um objetivo claro, o que nem sempre corresponde à realidade. Assim, uma comparação mais realista entre os "consensos", se é que isto é possível, deveria incluir uma análise sobre como a posição da China na economia internacional poderia influenciar e alterar as trajetórias de desenvolvimento de outros países ao modificar a dinâmica de desenvolvimento e crescimento global.

Na verdade o Consenso de Washington não indicava uma "receita" para o desenvolvimento, mas favorecia o fortalecimento do mercado como um suposto indutor do desenvolvimento, em oposição ao Estado. As prescrições recomendadas, se adotadas de forma adequada, criariam um ambiente "ideal" em que o desenvolvimento poderia ocorrer. Esse ideal, portanto, representava uma mudança na forma como os desafios relacionados ao desenvolvimento eram enquadrados e abordados pelas instituições de governança tradicionais. Mesmo após as crises dos anos 1990 no mundo em desenvolvimento, o corpo teórico adotado por essas instituições como base para as recomendações de desenvolvimento continuou a ser focado em uma abordagem estreita e tecnocrática das relações estado-mercado, tomando relações de poder como dadas, sem focar em problemas amplos de pobreza, desigualdade e competitividade e quase sem levar em conta os esforços de industrialização dos países em desenvolvimento (YAGCI, 2016, p. 32). Nesse cenário, e principalmente após a crise de 2008 e a resultante exposição da insuficiência dos instrumentos convencionais de política econômica recomendados pela ortodoxia, a trajetória chinesa entrou em evidência, se destacando justamente por seu modelo de desenvolvimento independente.

A seleção das características fundamentais que constituem "Consenso de Pequim" é um tanto arbitrária, embora haja maior convergência em relação a alguns fatores, tais como: gradualismo, globalização administrada, estado forte, experimentação, entre outros. A comparação com a trajetória dos países do Leste Asiático (Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong) também é recorrente. No entanto, as análises sobre a experiência de desenvolvimento chinesa não podem perder de vista suas peculiaridades e contradições, ao invés de tratá-la como um modelo exportável, dentro da lógica das instituições ocidentais. Nesse sentido, o pragmatismo materializado na adoção de diferentes políticas em diferentes estágios de desenvolvimento, e na reinterpretação de conceitos ocidentais de desenvolvimento e política econômica se sobressaem como essência da experiência chinesa mais geral, passível de ser apreendida e adaptada às trajetórias de outros países.

O "Consenso de Pequim", se visto por essa ótica, poderia ser encarado como uma adaptação pragmática às circunstâncias. Seu apelo é o de criar espaço para a experimentação, reforçando a noção de que as políticas devem ser consideradas em relação ao seu contexto de

implementação, distanciando-se de um mero "*template*" para o desenvolvimento, como o Consenso de Washington se pretendeu e como as instituições de assistência para o desenvolvimento o encararam em sua aplicação prática. Já as medidas adotadas pela China em sua recente ascensão se focaram no papel do estado na economia, finanças, comércio, investimento, políticas sociais e ritmo de implementação de reformas, com o objetivo principal de fomentar a industrialização. A Tabela 2, elaborada originalmente por Yagci (2016) traz um quadro-resumo da evolução do Consenso de Washington, comparando-o com as características básicas daquilo que se entende como "Consenso de Pequim":

Tabela 2 – (Pós) Consenso de Washington versus Experiência Chinesa

	Consenso de Washington	Pós-Consenso de Washington*	Experiência Chinesa
Papel do Estado na Economia	Mínimo	Regulador	Indutor
Sistema Financeiro	Desregulamentação	Regulamentação ótima	Controlado
Política Comercial	Livre Comércio internacional	Livre Comércio internacional	Proteção e promoção de exportações
Política de Investimento	Liberalização da entrada de IDE	Liberalização da entrada de IDE	Regulamentação da entrada de IDE e transferência de tecnologia
Política Social	Limitada	Redistribuição limitada	Alívio da pobreza
Ritmo de Reforma	Rápido	Regulamentação primeiro	Incremental e experimental
Implementação	"Tamanho único"/"One size fits all"	Recomendações para as políticas domésticas	Flexibilidade - "características chinesas"
Objetivo Principal	Integração com a Economia Mundial	Regulamentação doméstica própria	Industrialização

* O autor qualifica desta forma o conjunto de mudanças incorporadas ao Consenso de Washington "original" após as crises dos anos 1990 na América Latina.

** YAGCI, 2016, p.37. Tradução Própria.

Muitos analistas preferem falar sobre o "modelo chinês" ou a "experiência chinesa" no lugar de "Consenso de Pequim" (KENNEDY, 2008; BEESON E LI, 2014; YAGCI, 2016). Segundo esse raciocínio, tanto um quanto outro representaria uma oposição simétrica ao conteúdo do "Consenso de Washington", ou ainda uma dicotomia em relação ao papel do estado ocidental. No entanto, esse tipo de comparação pode ser demasiado rasa para captar as particularidades da ascensão chinesa. Segundo Kennedy (2008, p. 19), é irônico que a

economia tradicional seja flexível o bastante para compreender a China e, em última análise, excluir a possibilidade de um "Consenso de Pequim" ou "Modelo Chinês" como desafiador da ortodoxia. Na verdade, o modelo chinês, em seu conteúdo, responde às necessidades e objetivos da economia chinesa, sem pressupor a coerência e clareza de planejamento inerentes a um modelo com aspirações universais. Seu pragmatismo, por outro lado, também não descarta a aplicação de medidas consagradas pelo Consenso de Washington. Como afirma McNally (2012, p. 746), a trajetória de desenvolvimento chinesa ilustra o fato de que o capitalismo não é um bloco monolítico e impermeável ideologicamente coerente, e sim um sistema socioeconômico complexo ajustável a diversas características nacionais, culturais e temporais.

Na China, o desenvolvimento capitalista após as reformas de 1978 se baseou em características culturais peculiares e consolidadas há muito tempo, tais como as redes familiares e patriarcais (Guanxi). Assim, a abordagem de desenvolvimento e industrialização *top-down* encabeçada pelo Estado pôde ser complementada por iniciativas *bottom-up* geradas a partir destas redes, contribuindo para a consolidação de um modelo híbrido e bastante diferente do ideal do capitalismo ocidental. Trazemos à luz este aspecto em particular para demonstrar que, para a China, os mercados representam apenas um elemento numa estratégia maior, capitaneada pelo estado e da qual outros agentes também participam. Nesse sentido, há incentivos contraditórios e conflitantes na economia e política domésticas, e as diferentes instituições atuam mais de forma a compensar suas falhas e limitações entre si do que de modo a reforçar as diretrizes de funcionamento de um modelo único, como idealmente os países aspiram com a implementação do modelo de economia liberal ocidental baseada nos princípios de mercado.

Estendendo esta dinâmica para uma análise de segunda imagem (WALTZ, 1959), pode-se afirmar então que é apenas natural que a China, ao desenhar sua estratégia de inserção na economia internacional globalizada, busque extrair as vantagens de participação nas instituições internacionais tradicionais (cujos princípios atuam no sentido de reforçar linearmente o funcionamento das instituições domésticas pró mercado); enquanto, simultaneamente, apóia e/ou patrocina outras iniciativas institucionais que possam compensar o que encara como falhas ou limitações do modelo de inserção promovido pelas primeiras (e que, por sua vez, irão reforçar de modo mais amplo os princípios de funcionamento das instituições domésticas opostas àquelas). É nesse sentido que os princípios básicos do capitalismo liberal enraizado nas instituições tradicionais de *Bretton Woods* e do "sino-capitalismo" (McNALLY, 2012) podem entrar em conflito.

Outra questão pertinente diz respeito ao aumento da influência do modelo chinês com o contínuo crescimento do poder material e importância do país. As instituições de *Bretton Woods* foram fundamentais para consolidar os valores liberais e os princípios fundamentais das políticas econômicas hoje aceitas como legítimas no sistema internacional, e a integração da China a este espaço também foi fundamental para modificar sua posição na economia política internacional. Por outro lado, a reinterpretação particular e adoção seletiva dos princípios emanados pelas instituições ocidentais, diante do crescente peso da economia da China, também é importante.

Adicionalmente, iniciativas como o NBD ou o AIIB e a OBOR, além de incorporarem em seu funcionamento a interpretação flexível de alguns princípios ocidentais de governança econômica (tais como a assistência ao desenvolvimento ou a liberalização comercial e financeira), também respondem às necessidades de reforma da própria economia chinesa em (re)emergência. Com a estratégia de redirecionar o modelo econômico chinês para o consumo e desenvolver maior capacidade de produção de bens de maior valor agregado, investimentos em outras regiões se tornarão mais importantes. Yagci (2016, p. 40) chama a atenção para uma "virada multilateral" na política econômica e externa chinesa, em que as instituições das quais a China participa ajudariam a legitimar e universalizar seus interesses num momento em que é preciso tranquilizar outros atores sobre sua nova posição no sistema global. Nesse sentido, a integração às instituições tradicionais de forma paralela e concomitante ao patrocínio mais direto de outras iniciativas institucionais é uma estratégia bastante útil.

Iniciativas como o AIIB, o NBD e o ACR são peças fundamentais dessa estratégia e, dentre suas características distintivas (em especial, as que contrastam com o conteúdo do Consenso de Washington), se destacam uma nova abordagem de condicionalidades na assistência ao desenvolvimento - na verdade, a ausência de condicionalidades - e a ênfase no benefício mútuo. No entanto, em termos de maior espaço para estratégias de industrialização e relações comerciais dos países receptores desse tipo de assistência, as perspectivas não são tão promissoras: a filosofia de benefícios mútuos patrocinada pela China não necessariamente se refere à facilitação da industrialização em países em desenvolvimento. Embora não haja uma ênfase em condicionalidades que promovam reformas estruturais no país receptor, há uma busca pela liberalização de relações de comércio e investimento, respondendo às necessidades da própria economia chinesa. Esse fato não deixa de chamar a atenção por sua ironia, já que pode se tornar um fator limitante para a adoção de políticas autônomas de industrialização em países em desenvolvimento.

Além da influência de uma China cada vez mais importante economicamente e integrada à globalização econômica, as instituições de *Bretton Woods* (e por consequência, o Consenso de Washington por elas operacionalizado) ainda tiveram de enfrentar o contexto pós-crise de 2007-2008. A crise do *subprime* destacou os pontos fracos da economia dos EUA, mas o mais significativo foi o dano causado à reputação do "modelo americano de capitalismo" (BEESON; LI, 2015, p. 98). Logo, os valores e ideais implícitos nesse modelo se tornaram bem mais suscetíveis a críticas e questionamentos enquanto "ideal" a ser emulado. Enquanto isso, a China permaneceu em grande parte à margem da crise, e pôde responder de forma rápida e efetiva aos seus efeitos. O governo autoritário, antidemocrático e iliberal chinês conseguiu responder de forma mais eficiente do que os EUA, contraste que não passou despercebido e foi apenas reforçado pelos eventos e crises políticas subsequentes naquele país (BEESON; LI, 2015).

Entretanto, o aumento do descrédito ao Consenso de Washington não significa necessariamente a formação de uma alternativa a ele, em termos de quadros de referência. Esses conjuntos de ideias e padrões amplamente aceitos moldam não somente os instrumentos legítimos de atuação como também influenciam na própria identificação daquilo que se considera como um problema a ser resolvido. Entretanto, mesmo que o "Consenso de Pequim" trouxesse uma abordagem completamente coerente de instrumentos direcionados a solução problemas, e que sua validade enquanto alternativa fosse unânime, sua incorporação ao quadro de referências do Regime não dependeria somente de sua utilidade, mas também do poder e da posição de seus "patrocinadores" no sistema internacional. Por enquanto, o "Consenso de Pequim" não representa um quadro coerente de princípios e normas, e nem tem força o suficiente para pautar a operação das instituições tradicionais. Porém, a depender da continuidade da ascensão chinesa no sistema internacional e do sucesso de seu "modelo", isso pode mudar de forma incremental. Assim, pode-se concluir que a China - e mais amplamente, os BRICS por meio de suas iniciativas - não são ainda capazes de atuar como uma força externa que molda o quadro de referências da governança internacional, devido à falta de coerência em fornecer uma alternativa ao conjunto de princípios que formam a base desta governança, e também às dinâmicas de poder que determinam sua continuidade.

Ao considerar a possibilidade de que a abordagem chinesa de governança econômica e desenvolvimento se torne mais influente, há que se considerar também o papel específico das instituições internacionais. Elas fornecem o tipo de presença poderosa na economia política internacional que permite a promoção e implementação de um determinado conjunto de ideias de políticas e princípios (BEESON; LI, 2016, p. 105). Dinâmicas de poder à parte, é fato que

as instituições são fontes chave de saberes especializados, com impacto de longo prazo sobre as práticas e fundamentos teóricos das políticas de desenvolvimento. Esse tipo de postura se modifica de forma incremental e lenta, o que explica a resiliência do Consenso de Washington e seus preceitos. Por outro lado, a trajetória chinesa coloca um desafio para as teorias tradicionais, e sua reemergência tem o potencial de incentivar a reorganização do conjunto de ideias em arenas antes dominadas completamente pelas abordagens ocidentais. A China está sendo "socializada" dentro de normas e práticas de governança internacional já consolidadas, mas enquanto se adapta para sua realidade, utilizando-as de modo a refletir seus interesses, atua em favor de sua flexibilização e mudança. Portanto, as instituições das quais participa e nas quais têm papel preponderante têm um papel bastante importante nesta dinâmica.

Embora o debate sobre ascensão da China no campo das Relações Internacionais esteja num estágio mais desenvolvido principalmente sob a perspectiva realista (especialmente no sentido de investigar as possibilidades de uma transição hegemônica e suas implicações em termos de segurança internacional), o debate sob a perspectiva da Economia Política também tem se tornado bastante rico. Ao considerar e tentar integrar os aspectos políticos e econômicos do fenômeno de reemergência chinesa, essa abordagem permite uma visão mais ampla da natureza e lógica da transformação interna da China e das implicações para sua influência e comportamento internacional. Análises puramente de segunda imagem podem ser insuficientes, mas ao considerar a atuação em arranjos institucionais e seus alinhamentos com os interesses domésticos - e, indo mais além, considerar criticamente o contexto em que tais alinhamentos ocorrem, as perspectivas abertas se tornam muito mais amplas.

Tendo isso em conta, em seguida faremos algumas considerações sobre a evolução recente da política externa chinesa, dando especial atenção à sua abordagem quanto ao engajamento da China nas instituições internacionais tradicionais e a instrumentalização dos BRICS nesse âmbito.

4.2 A CHINA E O FUTURO DA ORDEM GLOBAL: A POLÍTICA EXTERNA DE XI JINPING

Desde a transição de poder na China no final de 2012, houve mudanças significativas na política externa chinesa (ZHANG, 2015). A sensação geral é de que os posicionamentos oficiais têm se tornado mais assertivos e proativos, e que os representantes oficiais e acadêmicos chineses têm tido maior espaço para expor mais explicitamente as intenções de

seu país. Essa postura sinalizaria uma mudança fundamental em relação ao conceito de "Ascensão Pacífica", o princípio que guiou a política externa da China desde o início dos anos 2000. O conceito foi elaborado por Zheng Bijian em 2003, um dos mais proeminentes intelectuais e assessor do Partido Comunista Chinês. Um de seus principais objetivos era tranquilizar outros países quanto às pretensões chinesas. Para Zheng, ao contrário dos exemplos históricos - segundo os quais o surgimento de uma grande potência geralmente ocasiona desestabilização no sistema internacional - a China estaria em busca de um caminho diferente, procurando trabalhar para se integrar à ordem internacional ao invés de desafiá-la. O conceito de "ascensão pacífica", ao servir de diretriz para a política externa, buscava operacionalizar esta postura.

Nas palavras de Zhang, durante seu discurso no fórum Bo'ao para a Ásia (2003),

[...] Devo enfatizar que o caminho da China não deve ser apenas de esforço para ascender, mas também para aderir à paz, e nunca buscar a hegemonia. A história moderna tem repetidamente testemunhado o fato de que o surgimento de uma nova potência muitas vezes resulta em mudanças dramáticas na configuração internacional e ordem mundial - pode desencadear até uma guerra mundial. Uma razão importante para este resultado é que esses poderes seguiram um caminho agressivo de guerra e expansão. Esse caminho está condenado ao fracasso. (...) A única escolha da China é se esforçar para ascender e, mais importante, se esforçar por uma ascensão pacífica. Isto é, temos de trabalhar em prol de um ambiente internacional pacífico pelo bem de nosso próprio desenvolvimento e, ao mesmo tempo, salvaguardar a paz mundial por meio desse processo de desenvolvimento. (ZHANG, 2003).

Mais tarde, o termo "ascensão pacífica" seria substituído por "desenvolvimento pacífico" nos posicionamentos oficiais, sendo então incorporado de uma vez por todas ao aparecer no Livro Branco de política externa em 2005 e 2011¹¹⁸. No excerto de Zhang, a existência de uma certa ênfase no processo de desenvolvimento fica clara, indicando o reconhecimento de que a China precisava assegurar um ambiente externo estável para implementar reformas e modernizar sua economia. A aplicação do conceito de "ascensão/desenvolvimento pacífico" reconhecidamente permitiu que a China aprofundasse laços - especialmente econômicos - com os países de seu entorno e de outras partes do mundo, ao colocar-se numa posição de não agressão.

Embora a postura diplomática chinesa sob o governo de Xi Jinping possa ser de fato considerada como um marco de transição para uma nova fase na política externa, há autores, como Zhang (2015), que indicam uma certa continuidade no conceito de "desenvolvimento

¹¹⁸ "China's Peaceful Development Road" (2005) e "White Paper on Peaceful Development" (2011). Disponíveis em http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-12/22/content_505678.htm e http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/whitepaper_665742/t856325.shtml.

pacífico". Sob essa ótica, a principal mudança não indicaria um descarte total do conceito por parte dos decisores e, sim, uma nova forma de aplicá-lo, permitindo uma postura mais proativa na busca por um ambiente favorável ao desenvolvimento chinês. Assim, o conceito deixaria de indicar uma postura passiva (esconder as capacidades, manter um perfil discreto, aguardar o tempo certo e nunca tomar a frente, seguindo os preceitos de Deng) em relação ao ambiente externo, passando a simbolizar a capacidade de influenciar e moldar tal ambiente de modo a facilitar a busca pelo interesse nacional - o desenvolvimento, neste caso. Zhang argumenta, então, que a política externa de Xi pode ser chamada de "ascensão pacífica 2.0", destacando a evolução do conceito sem deixar de sinalizar a existência de continuidade.

A ênfase na proteção do interesse nacional chinês passou a ser uma constante nos discursos de Xi Jinping. Em 2014, por exemplo, na ocasião da Segunda Conferência Central sobre Política Externa promovida pelo PCC, Xi enfatizou que a China deveria desenvolver uma abordagem diplomática condizente com seu papel de potência, atualizando os princípios que guiam seu trabalho diplomático. Na mesma ocasião, afirmou ainda que, mesmo que a China continue a se guiar pelo conceito do desenvolvimento pacífico, não deveria nunca renunciar a seus direitos e interesses legítimos, ou permitir que seu interesse fundamental fosse afetado¹¹⁹. Essa nova postura deixou claro que os objetivos de interesse nacional teriam peso igual ao apreço pela paz na condução da política externa. E que, ainda que definidos vagamente, o interesse fundamental (*core interest*) da nação chinesa se ampliou de modo a abarcar, além das questões de segurança, também as questões de desenvolvimento, decorrentes da maior presença econômica da China no resto do mundo. A iniciativa OBOR, uma das principais marcas do primeiro mandato de Xi Jinping, é o exemplo mais claro dessa ampliação.

Além da primazia do interesse nacional na aplicação do conceito de "desenvolvimento pacífico", Zhang (2015) ainda afirma que uma das características distintivas da "ascensão pacífica 2.0" é o maior peso da reciprocidade. Nesse caso, a China passaria a entender que a manutenção da paz é um objetivo pelo qual todos os seus parceiros também devem estar engajados. Assim, enquanto originalmente o conceito serviu para assegurar outros estados de que a ascensão chinesa se daria sem rupturas drásticas, atualmente ele também deve servir para que os outros atores também sinalizem reciprocamente à China suas garantias estratégicas por um ambiente pacífico e propício ao desenvolvimento.

¹¹⁹ "While we pursue peaceful development, we will never relinquish our legitimate rights and interests, or allow China's core interests to be undermined". O discurso feito por Xi Jinping naquela ocasião está disponível no webiste do Ministério de Relações Exteriores da China: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1215680.shtml>. Acesso em 21 fev. 2018.

A característica fundamental da "ascensão pacífica 2.0" é justamente a postura mais ativa e abordagem coordenada para criar e moldar esse ambiente de modo a favorecer os objetivos de desenvolvimento doméstico chineses. Nesse âmbito, destaca-se o chamado pensamento "*bottomline*"¹²⁰ (JIECHI, 2014; ZHANG, 2015) que, de modo simples, pode ser definido como "trabalhar pelo melhor e esperar pelo pior". A aplicação prática deste raciocínio levou a China a delimitar uma "linha vermelha" que outros países não deveriam ultrapassar. Isso quer dizer que, ao contrário do que ocorria no passado, a China passou a expressar de modo mais direto as ações que não toleraria. Essa nova postura pôde ser observada empiricamente tanto em sua relação com a Coreia do Norte quanto na condução das tensões no Mar do Sul da China. Embora as posições mais firmes da China nessas questões tenham sido vistas pelo Ocidente com preocupação, é possível argumentar que a maior clareza em demonstrar qual seria a "linha vermelha" do interesse chinês na verdade reduz o grau de incerteza sobre a condução da política externa, ao impor limites mais claros e evitar julgamentos precipitados no cálculo geopolítico.

O fato é que, quando Xi chegou ao poder no final de 2012, muita coisa havia mudado, inclusive o lugar da China no sistema internacional. A entrada na OMC havia marcado uma fase de crescimento sem precedentes e, ainda assim, a política externa sob Hu Jintao (2003-2013) era bem mais avessa ao risco. Embora algumas iniciativas tenham ocorrido - a liderança na operacionalização da OCX e mesmo a participação como ator chave no BRIC/BRICS - a China era vista largamente como um país pouco ativo nas relações internacionais, muito mais um "*ruletaker*" do que um "*rulemaker*".

Nesse sentido, outro conceito de política externa que ganhou bastante projeção durante o primeiro mandato de Xi, além da "ascensão pacífica 2.0", foi o do "Sonho Chinês" (*Chinese Dream*). Esse conceito já se fazia presente durante o mandato de Hu Jintao, mas dizia respeito, sobretudo, à necessidade de fortalecimento do desenvolvimento econômico e de melhoria do padrão de vida doméstico. Sob o governo de Xi, por sua vez, o conceito serviu para articular uma narrativa que lidasse com as profundas transformações ocorridas a partir das reformas, mantendo o compromisso com uma missão maior e coerente. O Partido precisava ter apelo não somente sobre as expectativas materiais das pessoas, mas sobre seus ideais, aspirações e esperanças (FERDINAND, 2016, p. 944). Além disso, o conceito era

¹²⁰ "Innovations in China's Diplomatic Theory and Practice Under New Conditions", Yang Jiechi, 18 de Agosto de 2013. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1066869.shtml>. Acesso em 21 fev. 2018.

bastante vago e plástico, e encorajava a inovação e renovação da ambição por uma vida melhor, tanto no sentido coletivo quanto individual.

O "Sonho Chinês" era visto como conceito-guia legítimo, dado que outros países também tinham articulado suas próprias visões de futuro desejável por meio de seu "sonho". Ferdinand (2016) destaca o fato chamando atenção para um dos materiais de estudo produzidos para os membros do PCC em 2013¹²¹, que trazia uma análise dos "sonhos" norte-americano, europeu, indiano e turco como representativos do mundo desenvolvido e em desenvolvimento; e suas respectivas implicações diplomáticas. O projeto pelo qual havia mais simpatia era o "sonho europeu", com destaque para a social democracia e pluralismo. O material oficial também enfatizava a profunda diferença deste modelo em relação ao que chamou de "fundamentalismo de mercado" norte-americano, e sua tendência em impor uniformidade, guiar a política externa para o unilateralismo e valorizar excessivamente a acumulação material e o individualismo. Esse discurso indica um esforço em destacar as diferenças da China em relação aos posicionamentos tradicionalmente sustentados pelos EUA no sistema internacional. Esse tipo de conduta é bastante condizente com a noção de "desenvolvimento pacífico", uma vez que busca, pelo contraste entre as distintas posturas, reforçar junto à opinião pública internacional a inclinação chinesa pelo multilateralismo e pelos mecanismos de negociação global.

Por outro lado, o impressionante crescimento econômico da última década imprimiu um certo viés triunfalista à política externa, apesar da retórica predominante do "desenvolvimento pacífico". Afinal, a visão de que a China estaria apenas retomando um lugar de destaque no sistema internacional que ela já havia ocupado no passado é bastante forte no meio acadêmico doméstico. As posições mais duras em relação às disputas territoriais na região também poderiam ser consideradas como um sinal desse triunfalismo. Mesmo a maior proatividade chinesa nas questões globais, de modo amplo, poderia ser vista sob esta ótica. Nesse sentido, a iniciativa OBOR é a que simboliza de forma mais destacada essa inclinação, já que potencialmente envolverá mais de sessenta países, com mercados que representam atualmente quase um terço do PIB global (FERDINAND, 2016). Trata-se de um projeto de infraestrutura muito ambicioso, a se completar no longo prazo.

A iniciativa OBOR se tornou conhecida a partir da visita de Xi Jinping e Li Keqiang à Ásia Central e ao Sudeste Asiático. Ao visitar a Rússia e o Cazaquistão em 2013, Xi mencionou a intenção de estruturar um cinturão econômico na região, e promover rotas para ligar a China à Rússia, Mongólia, Irã, Turquia, Balcãs, Leste Europeu e, num último momento, à Alemanha e

¹²¹ "The China dream: a reader for party members and cadres", PCC, 2013.

Holanda. Li Keqiang, por sua vez, promoveu a ideia da nova "rota marítima da seda" (*maritimesilkroad*), um instrumento para conectar o sudeste da China com o sudeste asiático, com a Índia e Bangladesh, com o Golfo Pérsico e o Mediterrâneo, e por fim alcançando também a Alemanha e a Holanda. Os dois projetos envolvem diversos elementos sobrepostos, entre rotas ferroviárias transcontinentais, rodoviárias e oleodutos. Por sua abrangência e potencial demanda por investimentos, a iniciativa OBOR tem sido chamada de "Plano Marshall Chinês"¹²². Embora ainda restem algumas dúvidas sobre sua viabilidade, caso o projeto se concretize nesses moldes, não seria despropositado imaginar que seria um fator de peso para reequilibrar a economia mundial no pós-2008. Segundo documentos oficiais do PCC¹²³, as prioridades de cooperação são a conectividade na infraestrutura de transporte e energia, facilitação do comércio, integração financeira e promoção do contato entre pessoas das regiões envolvidas.

Embora a articulação de um "sonho chinês" na retórica da política externa tenha tido como inspiração o pluralismo europeu, é preciso destacar que a iniciativa OBOR levaria a um tipo de integração substancialmente mais limitada em comparação com as iniciativas europeias. Isso porque o foco da OBOR é a integração em termos de conectividade e transporte, abrangendo de forma mais tangencial a integração econômica, ao deixar de fora a integração da estrutura produtiva dos países ou mesmo a criação de estruturas produtivas compartilhadas. Nesse sentido, é possível perceber que há maior sensibilidade à soberania nacional, o que tem sido uma constante nos discursos de política externa chineses.

Ao final da primeira cúpula da OBOR ocorrida em 2017 em Pequim, a China havia assinado acordos com mais de sessenta países e organizações internacionais¹²⁴. No entanto, embora o fórum tenha contado com a participação de representantes de mais de cem países, não houve adesão completa de todos os (64) países envolvidos diretamente no planejamento da iniciativa. Destes, apenas 20 enviaram seus chefes de estado à cúpula¹²⁵. Outra ausência

122 "How China's 'Belt and Road' Compares to the Marshall Plan". SHEN, Simon. 2016. Disponível em <<https://thediplomat.com/2016/02/how-chinas-belt-and-road-compares-to-the-marshall-plan/>>. Acesso em 10 de Março de 2018.

123 Em 2015, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério do Comércio da China publicaram um documento sobre os princípios de construção da iniciativa OBOR: "Vision and Action on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road". A íntegra do documento pode ser acessada em: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html>.

124 "Xi's new Silk Road has 'no political agenda'. South China Morning Post, 15 de Maio de 2017. Disponível em <<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2094410/china-hold-next-global-trade-summit-2019-xi-jinping>>. Acesso em 10 de Março de 2018.

125 "Your guide to understanding OBOR, China's new Silk Road plan". Quartz, 15 de Março de 2017. Disponível em: <<https://qz.com/983460/obor-an-extremely-simple-guide-to-understanding-chinas-one-belt-one-road-forum-for-its-new-silk-road/>>. Acesso em 22 de Março de 2018.

polêmica foi a da Índia, que boicotou a iniciativa devido às tensões envolvendo a previsão de um corredor, no âmbito da OBOR, ligando a China ao Paquistão, por meio da região disputada da Caxemira.

Para financiar a empreitada - avaliada em aproximadamente US\$ 5 trilhões¹²⁶ (PwC, 2016) - a China tem buscado atrair parceiros. Em 2015, foi criado o Fundo da Rota da Seda, com um capital inicial (estatal) de US\$ 40 bilhões. O Banco de Desenvolvimento Chinês (CDB) e o Eximbank chinês também devem estar entres as principais fontes de financiamento. Além disso, o AIIB e o NBD também devem ter alguma participação, embora somente o AIIB, até o momento, tenha efetivamente realizado desembolsos destinados aos projetos da iniciativa¹²⁷. A OBOR também teria um importante papel a cumprir na potencial transição da China em direção a uma economia com maior base de consumo, pois ajudaria a canalizar o grande volume de investimentos feito pelas empresas estatais (SOEs), até então engajadas em grandes projetos de infraestrutura domésticos, e contribuindo para a internacionalização da economia chinesa.

Em adição aos riscos econômicos envolvidos, e de seu papel na construção do "sonho chinês", a OBOR tem implicações geopolíticas de longo prazo. Estrategicamente, a iniciativa indica uma preocupação, por parte da China, em fazer frente aos EUA também na área da economia internacional, o que se torna ainda mais crítico diante da perspectiva da retomada da Parceria Transpacífico (TPP, na sigla em inglês)¹²⁸. Além disso, a OBOR terá o efeito prático de trazer maior atenção, por parte da política externa chinesa, para a região do Leste da Ásia, aumentando seu envolvimento na Eurásia, Norte da África e Oriente Médio, e tornando-a menos focada na relação com os EUA. Outro potencial objetivo de longo prazo diz respeito à melhoria das relações com a Europa, para onde as ligações comerciais são direcionadas em última instância. Além de aumentar a interação comercial, essa aproximação é condizente com a declarada preferência chinesa pelo capitalismo social de estilo europeu (FERDINAND, 2016).

O fortalecimento da tendência de maior diversificação na política externa chinesa marca também a sinalização de uma mudança de posicionamento, no sentido de redução da aversão ao risco e indicação de maior disposição para assumir compromissos no cenário global. Entretanto,

¹²⁶ O estudo feito pela PwC sobre os custos da iniciativa OBOR pode ser acessado em: <<https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-center/assets/pdf/china-new-silk-route.pdf>>.

¹²⁷ Para a integração com o Paquistão, especificamente. O desembolso foi de US\$ 1,7 bilhões. "How China's Asian Infrastructure Bank fared its first year". Forbes, 14 de Janeiro de 2017. Disponível em <<https://www.forbes.com/sites/sarahsu/2017/01/14/how-chinas-asian-infrastructure-investment-bank-fared-its-first-year/#566342eb5a7f>>. Acesso em 22 de Março de 2018.

¹²⁸ Mesmo com a saída dos EUA do acordo após a posse de Donald Trump, os outros 11 países envolvidos no acordo (Japão, Malásia, Vietnã, Cingapura, Brunei, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, México, Chile e Peru) representam uma parte importante do dinamismo econômico da região. Além disso, a liderança do Japão nas negociações do acordo pode ser um fator de potencial tensão, de uma perspectiva chinesa.

na esteira da crise de 2007-2008, quando a ideia de um G2 formado por China e EUA ganhou certa publicidade nas discussões globais, as autoridades oficiais chinesas se opuseram ao conceito com veemência¹²⁹. Dentre as razões para essa oposição, Zhang (2016) destaca que havia uma certa desconfiança em relação às intenções das potências ocidentais, que poderiam estar desviando o foco da resolução da crise para o papel do desequilíbrio da economia global (e portanto, para o modelo de crescimento chinês) em vez de reconhecer as lacunas estruturais em seu sistema financeiro. Assim, a China buscava se posicionar como um grande país em desenvolvimento e, portanto, não qualificado para assumir sozinho (ou em conjunto apenas com os EUA, no mesmo nível de responsabilidade) o fardo da resolução dos problemas globais.

Sob o mandato de Xi, o entendimento do status global chinês em relação aos EUA também se modificou bastante, embora a ideia de um G2 ainda pareça inadequada. Mais especificamente, Xi Jinping propôs a ideia de um "novo tipo de relação entre grandes potências" (*new type of Great Power relations*). O novo conceito foi exposto a partir de um encontro entre Xi e Obama na Califórnia, em 2013, como base para as futuras relações bilaterais (ZENG, 2016, p.10). Esse novo tipo de relacionamento teria três características definidoras essenciais: não confrontação, respeito mútuo pelas diferenças de sistema político e interesses fundamentais e, por último, benefícios mútuos na cooperação (cooperação ganha-ganha) (ZENG, 2016). Essa deveria ser a nova base da relação bilateral, agora com ambos os atores em posições mais simétricas. Embora não signifique uma aceitação do conceito do G2, o "novo tipo de relação entre Grande Potências" é um sinal parcial de que a China aceita a ideia de que não é apenas um país em desenvolvimento, tendo status diferenciado, e que deve trabalhar junto aos EUA e outras potências na resolução das principais questões globais.

Merece atenção também a própria iniciativa chinesa em tomar posição ao qualificar e administrar a relação bilateral com os EUA, buscando defini-la em uma base mais simétrica. Isso ocorreu porque a avaliação doméstica sobre a posição chinesa no sistema internacional também se modificou. Zeng (2016), por exemplo, avaliou o status da discussão interna ao analisar 141 artigos (em mandarim) sobre a natureza da identidade internacional assumida pela China. De acordo com suas conclusões, o discurso *mainstream* da esfera doméstica vê a China tanto quanto uma potência como um país em desenvolvimento, indicando uma certa indefinição na transição entre as duas posições, convenientemente instrumentalizada pela política externa.

¹²⁹ Naquela ocasião, o primeiro ministro Wen Jiabao afirmou que a visão de que as questões mundiais passariam a ser administrada por EUA e China era "infundada e errada", e que seria "impossível para um par de países ou um grupo de grandes potências resolver todas as questões globais" num cenário em que o multilateralismo e a multipolarização são tendências que sinalizam a vontade das pessoas. O pronunciamento na íntegra pode ser acessado em <<http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/t563619.htm>>.

Outro termo bastante explorado na literatura acadêmica chinesa é o conceito de "país emergente". A China é caracterizada assim por muito da produção acadêmica de Política Externa/Relações Internacionais, indicando a necessidade de compreender e administrar potenciais conflitos com a ordem internacional vigente por conta de seu crescente peso econômico.

Ainda levando em consideração o estudo de Zeng (2016), a compreensão da China como "país emergente" pode ser dividida em duas vertentes: uma delas qualifica a China como um país emergente de status diferenciado - o número 2 depois dos EUA. Mas há também uma visão segundo a qual a China estaria inserida em um grupo mais amplo de países emergentes, do qual os BRICS também seriam parte. Levando em conta a aplicação do conceito de "novo tipo de relação entre Grandes Potências", a primeira vertente faz bastante sentido, pois seu propósito essencial seria o de evitar uma confrontação direta entre número 1 e número 2 no sistema internacional. Essa identidade se sobrepõe simultaneamente à de "país emergente" no sentido mais amplo, e também marca o status diferenciado que a China potencialmente assume dentro dos BRICS.

No entanto, esse discurso acadêmico é menos predominante do que aquele que vê a China como "Grande Potência" (ZENG, 2016). Há um amplo e claro consenso em relação a essa visão, porém, o conceito de "Grande Potência" é vago o bastante para abrigar diversas interpretações, e poucas vezes definido de forma categórica pela produção acadêmica especializada ou pelo discurso oficial. Nesse sentido, a qualificação de "poder emergente" pode ser complementar, indicando que, embora seja uma "Grande Potência", a China não compete no mesmo patamar com os EUA, e as respectivas responsabilidades globais devem refletir essa assimetria de posições. Com efeito, além da China, o país mais mencionado na categoria de "Grande Potência" é os EUA (ZENG, 2016, p. 785). Assim, embora haja cada vez mais confiança em relação ao status global chinês, não está claro como esse novo status se relaciona com o fornecimento de bens públicos globais e exercício da liderança nas relações internacionais. Sobretudo, a combinação de "Grande Potência" e "país emergente" permite que o interesse doméstico seja enfatizado frente às presumidas responsabilidades globais, o que é um componente essencial da aplicação do conceito diplomático de "Novo tipo de relação entre Grandes Potências", e também é condizente com o conceito de "Ascensão Pacífica 2.0".

Além dos EUA, outros países frequentemente qualificados como "Grandes Potências" e "países emergentes" pela produção acadêmica chinesa são a Rússia¹³⁰ e a Índia. Nesse sentido, a

¹³⁰ A Rússia, em particular, é simultaneamente classificada como potência tradicional e emergente (ZENG, 2016).

relação da China com esses países serviria de modelo para sua relação com os EUA, e também contribuiria para que a ascensão chinesa seja vista não como uma trajetória individual, mas como um fenômeno representativo de uma mudança mais ampla de deslocamento de poder no sistema internacional, cada vez mais em direção ao Oriente e a países emergentes como os BRICS. Nesse sentido, a relação China-EUA seria apenas um componente da relação entre potências estabelecidas e emergentes, e não um G2 para administração conjunta das questões globais.

Embora esteja bastante claro que a política externa chinesa não pode ser avaliada com base em um discurso homogêneo, as análises sobre sua condução, especialmente a partir do mandato de Xi Jinping, podem fornecer pistas sobre o lugar dos BRICS em sua estratégia. Para isso, é importante lembrar que a China tem se apoiado fortemente em iniciativas de diplomacia econômica, usando os laços econômicos e sua ampla teia de relações comerciais para fortalecer suas relações políticas e estratégicas, indiretamente reforçando sua posição de influência sobre as normas internacionais. Isso é bastante claro no caso da iniciativa OBOR e, de modo similar, os projetos do AIIB e NBD também podem ser vistos pela mesma ótica.

Há também um amplo consenso em torno do reconhecimento de que a ordem internacional atual serviu muito bem à China após o fim da Guerra Fria, proporcionando um ambiente que facilitou seu crescimento e ascensão econômica, o que precedeu a (atual) assertividade na política externa. Deste modo, pode-se encarar essa assertividade mais como um conjunto de ações em prol de uma agenda de reformas do que como sustentáculo de uma agenda puramente sinocêntrica, para o que a concertação com os BRICS parece uma estratégia mais adequada, que também se reflete nos discursos oficiais do agrupamento. Na seção 4.3 a seguir, finalizaremos o capítulo situando mais detalhadamente as ações dos BRICS no cenário da política externa e da diplomacia econômica chinesa.

4.3 O LUGAR DOS BRICS NA POLÍTICA EXTERNA E NA DIPLOMACIA ECONÔMICA CHINESA

Levando em consideração a análise desenvolvida na seção anterior, pode-se inferir que o principal elemento em comum aos conceitos de "Ascensão Pacífica 2.0", "Novo tipo de relação entre Grandes Potências", "sonho chinês" e à discussão sobre a identidade chinesa como país emergente ou como Potência é a assertividade renovada da diplomacia chinesa sob o mandato de Xi Jinping. Seja na aplicação diferenciada do conceito de desenvolvimento pacífico, na aceitação implícita de seu papel de maior peso no cenário internacional e sua

relação com os EUA, na busca de uma estratégia para operacionalizar domesticamente suas ambições externas e vice-versa, o auto-reconhecimento da China como ator capaz de influenciar as dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas globais está cada vez mais claro.

Ao analisar de modo mais amplo e integrado os conceitos da política externa chinesa e seus respectivos desdobramentos práticos, outra tendência que se sobressai é busca pela diversificação nas relações diplomáticas, materializada em iniciativas como a OBOR - a mais ambiciosa delas - e também o AIIB, NBD, e outras mais pontuais. Nesse contexto, a atuação da China no agrupamento dos BRICS pode ser entendida dentro de uma expressão mais ampla da afirmação da presença chinesa na governança global. No entanto, cabe ainda investigar se o BRICS e as iniciativas construídas no âmbito do grupo representam apenas mais uma peça na configuração dessa nova postura diplomática, ou se há alguma característica distintiva em relação a outras esferas de atuação. Além disso, a importância conferida ao grupo por cada um de seus membros é naturalmente diferente, pois enquanto a China patrocina diferentes organizações e iniciativas em diferentes frentes no cenário global, os outros BRICS não dispõem das mesmas alternativas, principalmente tendo em vista a desaceleração econômica dos anos recentes.

Além dos conceitos expostos acima, há quem relacione a participação da China nos BRICS à diplomacia de parcerias iniciada nos anos 1990¹³¹ e intensificada no mandato de Xi Jinping. Com Xi, a inovação foi estender a busca por parcerias a países em desenvolvimento e organizações regionais, tornando a política de parcerias uma parte importante da diplomacia chinesa. Para Zhang (2015), dada a falta de conteúdo substancial em matéria de segurança ou mesmo dos benefícios econômicos dessas parcerias, trata-se de uma forma de encontrar "amigos" na política externa sem estabelecer alianças ao estilo ocidental, criando uma rede da qual a China possa ser vista como parte e afirmando uma maneira chinesa de se relacionar e cooperar com outros atores internacionais. A atuação nos BRICS pode ser entendida também desta forma, com destaque para a estratégia, por parte da China, de sinalizar que não estaria sozinha ao promover suas iniciativas de cooperação.

Nessa perspectiva mais geral, a inclinação da China em se envolver e em organizar projetos de cooperação regional tem sido notada desde o início dos anos 2000¹³². Liu (2016) chama atenção para o fato de que a China, acompanhada pela Rússia, representou o principal "*driver*" da institucionalização do grupo. Foi a China a responsável por apresentar aos outros

¹³¹ A política chinesa de estabelecer parcerias diversas em diversos níveis com grandes países começou em meados dos anos 1990 sob o mandato do presidente Jiang Zemin. (ZHANG, 2015).

¹³² Principalmente, a partir de sua atuação mais assertiva no âmbito da ASEAN +3.

BRICs as propostas de mecanismos de ação e continuidade após as cúpulas de 2009 e 2012 (LIU, 2016). O interesse da China e da Rússia, dentro do escopo da sua política externa, se relaciona com a busca por uma ordem multilateral, com novas regras para países em desenvolvimento no que diz respeito a vantagens comerciais, financeiras, de cadeia industrial e distribuição de recursos, além de aumentar sua voz na governança global.

Com os EMEDs, a China vê uma convergência natural em relação à democratização das relações internacionais e à participação na construção da ordem econômica mundial. A participação nos BRICS, por sua vez, reforça sua identidade enquanto país em desenvolvimento, permitindo a sustentação de uma postura que se pretende de não confrontação com os centros de poder tradicionais e de solidariedade com os países emergentes, e permitindo também um alinhamento, em termos de fixação de regras.

À parte a discussão sobre o G2 com os EUA, a visão oficial da diplomacia chinesa no pós-guerra fria considera, ainda, que os EUA exerçam o papel de "superpotência", porém convivem com outras "grandes potências" no cenário global (CHENG, 2015). No entanto, os desgastes causados à liderança estadunidense, principalmente com a crise financeira de 2008 e com a guerra do Iraque, reforçaram a tendência de surgimento de outras "grandes potências", facilitando a promoção do multilateralismo. Ao mesmo tempo, e ao menos naquele contexto, os países EMEDs ganharam mais importância como centros dinâmicos de crescimento. Levando em consideração estes fatores e a doutrina da "Ascensão Pacífica 2.0" da política externa chinesa, é razoável supor que participar ativamente desses processos, buscando a ascensão pacífica em conjunto com outras potências emergentes, seria uma postura mais condizente com os objetivos diplomáticos chineses do que a confrontação direta.

Na mesma linha de raciocínio, a postura da diplomacia chinesa assume que os países do agrupamento estariam em estágios de desenvolvimento similares (o que não é exatamente verdadeiro, considerando o peso da economia chinesa e seu predomínio nas relações comerciais bilaterais com cada um dos outros membros), compartilhando interesses amplos e formando uma coalizão em torno deles. Essa coalizão se traduz, então, em posicionamentos semelhantes em questões concretas, tais como a reforma das instituições internacionais de governança econômica. É preciso destacar, ainda, que este tipo de coordenação não se fundamenta em uma base ideológica sólida, ficando no terreno do pragmatismo, tão característico na condução da política externa chinesa. Assim, os BRICS não estariam ligados em um bloco ideologicamente coerente com objetivo claramente definido de substituir a ordem internacional atual.

Os BRICS não poderiam ser considerados como aliados numa concepção tradicional, já que existem diversos conflitos de interesse e potenciais pontos de ruptura entre eles, especialmente entre a China e a Índia e/ou a Rússia. Nesse sentido, de uma perspectiva chinesa e mais realista, o agrupamento pode ser um instrumento valioso de fortalecimento da cooperação e contenção de tensões bilaterais. No que diz respeito à Rússia, já havia um direcionamento no sentido de fortalecer a aproximação, apesar das tensões latentes. Já no caso da Índia, embora a relação seja mais problemática, a China tem considerado que a coordenação feita no âmbito do BRICS é útil para conter a aproximação entre Índia e EUA (CHENG, 2015). Com o Brasil e a África do Sul, a distância geográfica impede esse tipo de tensão. No entanto, existem outras fontes potenciais de conflito, especialmente no que diz respeito à assimetria das relações comerciais. No caso da África do Sul, em particular, a articulação via BRICS é útil para que a China administre críticas quanto à sua presença no continente africano, frequentemente apontada como "neocolonialista" e predatória.

Ainda sob uma perspectiva realista, a participação chinesa no BRICS pode ser encarada como uma materialização do conceito da China enquanto país emergente (não como "número 2", em relação aos EUA, mas num sentido mais amplo de reorganização do sistema internacional), útil para a instrumentalização de sua política externa. Além disso, a política externa é também uma fonte importante de legitimidade para qualquer regime político doméstico. Embora o regime político chinês tenha suas particularidades, articular uma visão de mundo e definir diretrizes de atuação tem sido importante para fortalecer o regime comandado por Xi Jinping.

No mesmo sentido, a diplomacia chinesa tem considerado, cada vez mais, as instituições internacionais como uma arena importante de atuação. De modo complementar, e de acordo com uma visão mais liberal-institucionalista das Relações Internacionais, é possível inferir a partir da observação dos posicionamentos oficiais no âmbito da política externa chinesa, que há uma inclinação significativa no sentido de encarar as instituições internacionais de governança como cruciais para a fixação de normas e configuração de agendas na política internacional. A própria participação e investimento na institucionalização dos BRICS pode ser encarada por esta ótica. Assim como a engenharia de *institution-building* entre os BRICS ajuda a conter um conjunto de potenciais conflitos bilaterais entre a China e cada um de seus integrantes, o fortalecimento da presença Chinesa tanto em instituições bem estabelecidas como em outras mais recentes e inovadoras é providencial para evitar potenciais tensões derivadas de sua ascensão geoeconômica e geopolítica.

O pragmatismo característico da política externa chinesa assegura que há disposição para explorar plenamente as arenas de disputa nas instituições internacionais tradicionais assim como para estabelecer novas organizações e mecanismos. Conforme aumenta a demanda por uma governança internacional mais inclusiva e receptiva ao mundo em desenvolvimento, as grandes potências se engajam cada vez nas reformas, transformações e inovações, cooperando e competindo (CHENG, 2015). Assim, enquanto houver espaço para que a China se posicione como um país emergente, será mais eficaz apresentar suas demandas universalizando-as como demandas mais gerais dos países emergentes ou do grupo dos BRICS.

A China tem participado ativamente da globalização econômica, inclusive defendendo publicamente sua integridade, mesmo que as "regras do jogo" tenham sido definidas pelas potências tradicionais ocidentais sem a sua participação. No entanto, é de seu interesse trabalhar pela manutenção desse ambiente internacional globalizado, já que certas características dele permitiram sua ascensão econômica. É nesse sentido que é conveniente fortalecer sua imagem como "grande potência responsável", zelosa dos princípios de cooperação internacional, mesmo que estejam em contradição com seu regime político doméstico. Para isso, também tem sido essencial a participação ativa no agrupamento dos BRICS, utilizando-o como plataforma política para pressionar pelas reformas de representatividade nas instituições tradicionais, e portanto, pela manutenção de sua funcionalidade na governança global.

A busca por um multilateralismo mais inclusivo tem também um apelo construtivista e idealista forte para países em desenvolvimento pequenos e médios. A posição do agrupamento BRICS em buscar igualdade de posições para a cooperação com as potências tradicionais e defender sua participação na fixação das normas emanadas pelas instituições internacionais, dessa forma, estaria na esfera do interesse mais geral dos países em desenvolvimento enquanto categoria ampla. De um ponto de vista da política externa chinesa, a participação ativa nos BRICS permite a articulação de um discurso conveniente para o cultivo do "*soft power*" chinês, ao ligar seu interesse aos interesses dos países EMEDs como um todo, principalmente no que diz respeito à remodelagem do quadro institucional internacional. Esse tipo de posicionamento mais universalizante também é útil para neutralizar visões que colocam a China como ameaça à estabilidade do sistema internacional. O desenvolvimento de um discurso que justifique e defenda a busca da China por status e influência internacional é essencial para aumentar a aceitação da comunidade internacional (CHENG, 2015). Logo, considerando este contexto, a participação nos BRICS é uma plataforma bastante importante,

possuindo uma particularidade importante em comparação com as outras iniciativas institucionais que a China patrocina mais diretamente e/ou participa.

Adicionalmente, o maior engajamento internacional da China tem chamado a atenção para certas contradições, como o déficit democrático doméstico, que contrasta com o posicionamento em favor da busca pela democratização das relações internacionais, ou para a imagem de um país que não tem muito apreço pelos direitos humanos. Nesse sentido, a participação nos BRICS também pode ser instrumentalizada para neutralizar este tipo de visão, uma vez que a África do Sul, o Brasil e a Índia, por terem historicamente desenvolvido melhores laços com organizações democráticas e de direitos humanos, podem beneficiar a imagem do grupo como um todo.

A política chinesa para os BRICS possui, então, várias facetas. Como sumariza Cheng (2015, p. 372),

Conforme analisado (...), o realismo domina a política de liderança chinesa para o BRICS na busca por um importante status de poder e influência na comunidade internacional, explorando o grupo como uma plataforma significativa. A criação de instituições, no entanto, tem sido essencial para fortalecer a solidariedade do grupo para que este aja de forma eficaz através do reforço de interesses comuns e para conter conflitos e disputas bilaterais. O grupo como um todo também percebe a importância de formular um discurso para legitimar suas demandas de reforma da ordem econômica e política internacional, enquanto a China e outros países membros estão ávidos por coordenar seus respectivos discursos com o discurso comum do grupo.

Em resumo, o lugar dos BRICS na política externa Chinesa, sempre caracterizada mais pelo pragmatismo do que pela coerência ideológica, cumpre uma série de papéis enquanto plataforma de cooperação e de engajamento internacional. Diferentemente das iniciativas institucionais que a própria China patrocina de forma mais direta, no âmbito dos BRICS, há mais potencial de ampliação do discurso para além do interesse nacional puro e simples, identificando-o com as demandas dos países em desenvolvimento e com a defesa de uma governança global mais inclusiva e mais diversa em perspectivas e, dessa forma, apresentando sua ascensão como um fenômeno benéfico não apenas num sentido individual. Em seguida, concluímos o capítulo explorando as consequências desta dinâmica do ponto de vista da governança global e suas instituições.

4.4 PODER, ASCENSÃO E INSTITUIÇÕES

Como a argumentação desenvolvida nas seções anteriores deixa claro, a condução da política externa chinesa sob Xi Jinping tem sido marcada pelo redirecionamento de alguns conceitos tradicionais de modo a favorecer e enfatizar a maior presença diplomática e a participação nas instituições tradicionais. Por outro lado, uma característica fundamental da ascensão da China moderna é o fato de que ela ocorreu num ambiente internacional já institucionalizado e formatado historicamente sob os auspícios da hegemonia dos EUA. As instituições de *Bretton Woods*, em particular, tiveram papel fundamental para a política externa estadunidense e para a disseminação e consolidação dos valores liberais inscritos no Consenso de Washington, influentes até os dias atuais.

Os EUA assumiram a postura de principal *shareholder* da ordem composta por estas instituições tradicionais, que serviram a diferentes finalidades geopolíticas ao longo do tempo. Durante a guerra fria, a ordem capitaneada pelos EUA, com as regras que formavam a infraestrutura institucional do comércio, investimento e finanças internacionalizadas, era considerada vital para conter a influência soviética. Após o colapso da URSS, essa mesma ordem serviu à integração de seus ex-membros ao capitalismo global. De modo semelhante, no início dos anos 2000 foi esta mesma ordem que passou a ser considerada como plataforma mais adequada para acomodar a ascensão chinesa - aqui, pode-se citar como marco fundamental a entrada da China na OMC. Assim, a China ingressou ao "clube" com a promessa implícita de participar de sua condução depois de ter aprendido a jogar de acordo com as regras.

Com a chegada ao poder de Donald Trump, sob a agenda de "América Primeiro" (*America First*), ganha força a percepção de que os EUA perderam a confiança nas regras e instituições internacionais e em seu potencial de servir a interesses estratégicos. Embora Trump não seja o primeiro a colocar o interesse nacional acima da integridade da ordem internacional - vide o unilateralismo de Nixon ao abandonar o padrão ouro em 1971, por exemplo - o fator distintivo, nos dias atuais, tem sido a perda de confiança nos EUA como parceiro estável¹³³.

¹³³ A notória pesquisa de opinião Gallup apontou que a aprovação da liderança dos EUA caiu de 48% em 2017 para 30% em 2018. Ngaire Woods explora esta questão e suas consequências para a cooperação internacional em "International Cooperation 2.0". Artigo disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-cooperation-after-america-first-by-ngaire-woods-2018-02?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=9665d56fef-sunday_newsletter_25_2_2018&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-9665d56fef-93831493>. Acesso em 29 de Março de 2018. Já a pesquisa Gallup pode ser acessada em:

As instituições internacionais, no entanto, uma vez criadas, podem continuar funcionando sem uma liderança clara, dada a necessidade de fornecer previsibilidade para as interações. Sua resiliência, por sua vez, não deve ser superestimada. Embora haja uma infraestrutura institucional ampla o suficiente para abrigar diversos tipos de relações econômicas, a aplicação e interpretação de suas regras exige direcionamento constante e frequentes medidas discricionárias. É por isso que grupos informais como o G7 e o G20 - e também os BRICS, cada vez mais - continuam sendo essenciais: eles fornecem o impulso político necessário¹³⁴ e as diretrizes para preencher eventuais lacunas de governança. Como recorda Ferry (2018), não foram as regras do sistema que ofereceram uma resposta à crise de 2008, e sim uma série de iniciativas *ad hoc*, que, no entanto, não descartaram completamente aquela estrutura. É esse tipo de lacuna que a China, seja por meio do G20 ou dos BRICS, está cada vez mais propensa a ocupar.

Além da maior presença nas instituições tradicionais, as iniciativas chinesas no âmbito dos BRICS são importantes porque se situam num espaço intermediário entre sua socialização no contexto das normas e práticas definidas historicamente pelas potências ocidentais; e as iniciativas diretamente patrocinadas pela China, menos determinadas por este tipo de socialização. Beeson e Li (2015) destacam que um dos aspectos mais importantes da reemergência da China é seu potencial em fortalecer um novo conjunto de ideias e interesses em arenas dominadas por conceitos ocidentais. Nesse sentido, a questão chave colocada é se a China será definitivamente socializada nas estruturas da ordem internacional ou se será capaz de modificar os princípios da arquitetura institucional de modo reforçar a influência de suas próprias ideias, necessidades e interesses. Enquanto é mais fácil definir as diretrizes de atuação em instituições que a própria China comanda, tais como o AIIB ou OBOR; no âmbito dos BRICS, o esforço de coordenação acaba por incentivar uma moderação de posições, porém em intensidade menor do que ocorreria nas instituições tradicionais. Esse espaço intermediário e o esforço de coordenação de interesses, de modo a universalizá-los e colocá-los como característicos de um grupo específico de países (EMEDs) é importante como espaço de experimentalismo.

<http://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx?g_source=link_news9&g_campaign=item_225761&g_medium=copy>. Acesso em 1 de Abril de 2018.

¹³⁴ "The International Economic consequences of Mr. Trump". Jean Pisani Ferri. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-international-economic-system-consequences-by-jean-pisani-ferry-2018-01?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=1060858881-sunday_newsletter_4_2_2018&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-1060858881-93831493>. Acesso em 30 de Março de 2018.

Olhando as iniciativas dos BRICS a partir de uma perspectiva da política externa chinesa, e levando em consideração o novo lugar da China na economia política internacional, pode-se inferir que elas fazem todo o sentido para a estratégia da "Ascensão Pacífica 2.0". Em que pese a redução do crescimento dos países que integram o grupo e um certo rebaixamento dos BRICS no atual cenário da governança global, a continuidade das interações e o investimento chinês nas iniciativas sinalizam que este pode ser um canal significativo de disseminação de ideias e práticas mais alinhadas com seus interesses. O NBD e o ACR, então, podem ser considerados veículos estratégicos para consolidação da influência chinesa no sentido mais ideacional, mediando conceitos sobre desenvolvimento, finanças e organização do estado de modo a influenciar fenômenos políticos.

Além disso, uma constatação crucial em relação ao BRICS é o fato de que a China empresta um peso significativo ao grupo que, de outra forma, não existiria. Embora as economias dos outros quatro membros não sejam necessariamente incompatíveis, o intercâmbio econômico bilateral da China com cada um deles é um denominador comum importante para a cooperação. Assim, o que une os países dos BRICS, além de suas semelhanças e necessidades compartilhadas enquanto países em desenvolvimento, é o seu status individual de país em desenvolvimento fundamentalmente diferente do da China, ainda que as demandas do grupo sejam apresentadas de modo unificado. Como a cooperação ainda é um tanto quanto superficial apesar de diversa e frequente, é cedo demais para sustentar uma conclusão sobre o quanto essa assimetria de status interfere na coesão interna do grupo. Externamente, no entanto, ela tem sido instrumentalizada de modo a chamar a atenção para as demandas dos países EMEDs nas instituições tradicionais e, do ponto de vista da política externa chinesa, utilizada para reforçar a estratégia de "Ascensão Pacífica 2.0". Como mencionado em capítulos anteriores, afinal, o grupo dos BRICS tem funcionado como um "conjunto perfeito de *freeriders*" (FLORES, 2015, p. 144).

A sustentação contínua e prolongada do NBD e o ACR, por sua vez, exigirá um alinhamento um pouco mais profundo do que somente o acordo burocrático de regras básicas para seu funcionamento. Esse tipo de interação mais profunda pode ser também igualmente conveniente para a diplomacia chinesa, já que contribuiria para criar uma fundamentação ideológica mais robusta, em termos de princípios e normas, para um emergente Consenso de Pequim. Afinal, as práticas atualmente incluídas nessa categoria foram um conjunto marcado principalmente pelo pragmatismo e, como todo pragmatismo, não se pressupõe para ele uma fundamentação moral. Embora seja bastante compreensível a inclinação em romper com as práticas ocidentais, especialmente levando em consideração o quanto as potências ocidentais

utilizaram os fundamentos da ordem institucional tradicional - tais como a defesa dos direitos humanos ou da democracia - para obter ganhos econômicos e políticos, a aplicação de uma abordagem puramente pragmática na condução da arquitetura institucional internacional, em última análise, poderia levar a um desprezo maior pelos valores democráticos e direitos individuais. A atuação no âmbito das instituições criadas pelos BRICS, nesse sentido, pode ser útil para ressignificar a aplicação de tais valores, adaptando-as às experimentações políticas e econômicas, e ampliando seu potencial de modificação dos quadros de referência da ordem internacional.

Este capítulo buscou contextualizar a dinâmica de cooperação dos BRICS e, por conseguinte, o NBD e o ACR, do ponto de vista da política externa da China em (re)emergência. O espantoso crescimento da economia chinesa vem sendo acompanhado, de forma mais tímida, porém estável e contínua, de uma maior presença nas instituições internacionais tradicionais. Menos tímida, no entanto, é sua atuação como "patrocinadora" de outras iniciativas institucionais, que envolvem um maior ou menor grau de poder de controle. No caso do NBD e do ACR, a interação com outros países EMEDs é importante sob diversos aspectos da diplomacia chinesa. Para os outros quatro países dos BRICS, por sua vez, o peso da economia chinesa tem emprestado fôlego e relevância à sua atuação enquanto grupo, embora existam conflitos de interesse latentes a serem administrados. Por outro lado, a cooperação intra-BRICS representa um espaço de negociação valioso para isso.

Tendo em vista tais considerações, o capítulo subsequente, que fechará este trabalho, apresentará as conclusões extraídas a partir da análise desenvolvida até aqui, sob a ótica da influência e da configuração da arquitetura institucional e do Regime de governança econômica. Destaca-se, mais uma vez, que as críticas e propostas atribuídas aos BRICS se direcionam à reestruturação da governança existente, apontando suas insuficiências, sem contudo buscar a alteração radical de seus princípios, embora este potencial exista.

5 OS BRICS E AS INSTITUIÇÕES TRADICIONAIS DE GOVERNANÇA GLOBAL: SEMELHANÇAS, AMBIGUIDADES E LIMITES DE ATUAÇÃO

O trabalho apresentado até aqui buscou resgatar e analisar as inovações institucionais construídas pelos BRICS tanto pela perspectiva de sua forma como de seu conteúdo normativo. Em primeiro lugar, após introduzir o tema, expusemos as bases teóricas que constituem as lentes analíticas empregadas neste trabalho. As premissas aqui delineadas têm respaldo teórico em uma síntese da Teoria de Regimes de Keohane e da Teoria Crítica de Cox. Defendemos que essa síntese é pertinente para a análise da temática do trabalho, uma vez que a Teoria dos Regimes permite acessar a lógica de funcionamento das instituições internacionais enquanto a Teoria Crítica permite acessar suas potencialidades de transformação. Apesar das diferenças ontológicas fundamentais, sob uma perspectiva sintética, foi possível trabalhar as duas abordagens de forma complementar.

Em segundo lugar, exploramos com maior profundidade o histórico e o escopo de cooperação entre os países que formam o agrupamento BRICS, ressaltando sua dinâmica de atuação interna e eventuais pontos de tensão, bem como a continuidade das iniciativas e os detalhes de concepção e de funcionamento do NBD e do ACR, inovações criadas por meio dos Acordos de Fortaleza em 2014 e em vias de consolidar sua operacionalização. Demonstramos que, apesar das diferenças entre os sistemas políticos adotados e dos interesses contraditórios entre os integrantes do agrupamento, tem havido constância nas iniciativas de cooperação dos BRICS: as frentes temáticas vêm crescendo e se diversificando, e encontramos um bom nível de conformidade em relação aos compromissos assumidos. Demonstramos ainda que os BRICS têm incentivos consideráveis para cooperar entre si e também com as instituições tradicionais, e que as mudanças incrementais das quais são agentes podem desafiar, de forma pragmática (e portanto, em boa medida auto-interessada) e não concertada, os aspectos mais liberais da ordem, e não a governança global em si.

Por fim, antes de apresentarmos a conclusão e o quadro comparativo sintetizado na Tabela 3, demos atenção especial às recentes mudanças de condução da política externa chinesa, contextualizando a cooperação com e entre os BRICS neste âmbito. Analisamos as perspectivas econômicas para a China e para os outros BRICS, levando em consideração as discussões sobre as características fundamentais e distintivas do "modelo chinês de desenvolvimento" em comparação com as premissas de desenvolvimento tomadas como base pelas instituições tradicionais de governança. Ressaltamos que, mesmo em um contexto de fortalecimento da postura diplomática e do maior protagonismo chinês, as iniciativas da China

no âmbito dos BRICS são especialmente importantes, pois constituem um espaço intermediário entre sua socialização sob normas e práticas já historicamente definidas pelas potências ocidentais e outras iniciativas levadas a cabo com menos constrangimentos prévios, além de funcionar como um espaço de legitimação e de reforço de sua identidade enquanto país emergente.

No capítulo final que se segue, buscaremos apresentar uma conclusão a respeito do significado das inovações institucionais capitaneadas pelos BRICS, tanto em seu conteúdo quanto em sua relação com a institucionalidade tradicional, levando em consideração o seu contexto de funcionamento num ambiente internacional de maior difusão do poder. Desta forma, será possível compreender em maior profundidade a dialética de continuidade e mudança na evolução do atual quadro de referências do Regime Internacional. Com isso, buscamos realizar uma contribuição mais geral ao campo de discussão das Relações Internacionais sobre os BRICS, as potências emergentes, e seu potencial transformativo.

Aqui, enfatizamos o conteúdo das propostas e iniciativas dos BRICS, no lugar de sua dinâmica de implementação e/ou estratégias de institucionalização. A existência de inovações institucionais independentes, afinal, não indica por si só que estas sejam fundamentalmente diferentes das instituições tradicionais em suas premissas básicas de operação. Embora proporcionem de fato mais espaço para inovações - como no caso da fixação de condicionalidades mais flexíveis e/ou inexistentes e da divisão igualitária do poder de decisão no NBD - não necessariamente sua lógica de funcionamento significará uma ruptura em relação aos princípios básicos de governança incorporados pelas instituições internacionais tradicionais.

Ao contrário disso, as inovações e adaptações institucionais foram construídas sob a premissa da complementação, buscando fortalecer o espaço de participação e promover a diversificação da governança global. Trata-se de um movimento previsível sob a visão da lógica cooperativa das instituições, já que a crescente complexidade dos dilemas de ação coletiva gera maior demanda por instituições efetivas. Assim, atuam para ampliar o alcance dos princípios e das normas e regras subjacentes, de forma a abarcar uma maior gama de políticas tidas como legítimas e aceitáveis, e, portanto, passíveis de serem promovidas pela institucionalidade tradicional. Este movimento se deve, em parte, ao fato de que os integrantes dos BRICS - com destaque para a China - se beneficiaram sobremaneira da globalização na última década, com sua estrutura de interações organizada pelas instituições tradicionais. Afinal à medida que se integraram mais plenamente à economia global e à sociedade mundial os benefícios funcionais proporcionados por instituições se tornam mais atrativos, gerando

pressão adicional para a adesão a padrões de comportamento mais cooperativos e “responsáveis” (HURREL, 2013).

A busca por uma governança mais representativa seria, então, um desdobramento natural. No caso específico da China, pode-se observar ainda um aumento de assertividade na postura diplomática, principalmente após a posse de Donald Trump nos EUA e a subsequente retração relativa de sua presença internacional¹³⁵. No entanto, há limitações para esse tipo de explicação materialista que, embora condizente com a racionalidade de funcionamento das instituições, pode ainda ganhar mais força com a incorporação de elementos ideacionais. Nesse sentido, o trabalho desenvolvido até aqui trouxe, por meio da incorporação das premissas da Teoria Crítica, uma perspectiva mais ampla, que permitiu compreender essa lógica de funcionamento no contexto de poder em que opera.

Com a recente desaceleração econômica e redução do crescimento nas economias emergentes, muitos autores têm encarado o BRICS como apenas mais um elemento no cenário de fragmentação da governança global. De fato, o esforço do agrupamento pelo fortalecimento das instituições internacionais tradicionais via reformas não foi completo no sentido de afetar a esfera dos princípios, normas e regras de funcionamento, e mesmo as reformas de representatividade não foram um elemento suficiente para desestimular o surgimento de suas próprias iniciativas institucionais (o que, por sua vez, reforçaria a fragmentação). Porém, mesmo com a criação do NBD e do ACR (além de outras instituições patrocinadas especificamente pela China), pode-se afirmar que foram principalmente os países emergentes dos BRICS os responsáveis pelo resgate da credibilidade e legitimidade da institucionalidade tradicional no contexto da coordenação internacional após a crise de 2008.

As reformas, portanto, indicam reforço da institucionalidade tradicional, e, por conseguinte, do Regime de governança em momentos de incerteza, como forma de continuar garantindo um bom nível de previsibilidade nas interações. No entanto, mesmo que as mudanças em termos de capacidades materiais - favoráveis aos países emergentes - tenham de fato gerado ajustes institucionais, tanto por meio do aperfeiçoamento da representatividade quanto com a diversificação de instâncias de governança, ainda não é possível apontar mudanças no âmbito ideacional.

Por outro lado, existem diversas explicações, com bases epistemológicas diversas, para o fato de que os BRICS não desafiam os princípios de funcionamento da ordem global.

¹³⁵ Essa retração tem se materializado por meio das defesas públicas de medidas protecionistas sustentadas por Donald Trump, pela saída dos EUA da Parceria Transpacífico, pelas adoção de políticas mais duras para a migração, entre outras.

Há uma linha de raciocínio - exposta acima - segundo a qual os BRICS não desafiam de modo explícito o *status quo* porque lucram e se beneficiam materialmente dele, e sua posição em favor das reformas de representatividade pode ser interpretada desta forma. Entretanto, essas explicações não compreendem a totalidade de razões ligadas à falta de um desafio claro para a governança econômica internacional. Nesse sentido, um quadro de análise mais amplo, que compreenda também a dimensão ideacional é uma ferramenta importante para entender a continuidade da governança global, sem deixar de levar em consideração a importância de outras explicações mais focadas na resolução de problemas mais tangíveis e imediatos.

Este capítulo foi, então, organizado da seguinte maneira: a primeira seção retoma a análise institucionalista das inovações conduzidas pelos BRICS, complementando-a com o aporte da Teoria Crítica, à luz da fundamentação teórica elaborada no primeiro capítulo deste trabalho. Em seguida, tecemos alguns comentários sobre desdobramento de cenários possíveis. E, por fim, finalizamos o trabalho expondo de forma conclusiva o cenário de continuidade e mudança na evolução do quadro de referências do Regime Econômico Internacional.

5.1 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E ESTRUTURAS TRADICIONAIS: LIMITES DE ADAPTAÇÃO DO REGIME

Retomando a teorização original de Keohane sobre os Regimes Internacionais e seus elementos constitutivos - princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão - pode-se afirmar que não há, ainda, uma diferença explícita de princípios nas instituições patrocinadas pelos BRICS, em comparação com as instituições tradicionais. O propósito buscado, afinal, é o mesmo: conservar o caráter aberto e não discriminatório das transações econômicas internacionais globalizadas, assegurando aos seus membros as vantagens relacionadas. Embora haja diferença na elaboração das normas e regras - que indicam os padrões de comportamento legítimos, direitos e obrigações e sua forma de implementação - há uma constância na finalidade das instituições novas e velhas. A Tabela 3 sintetiza esta comparação:

Tabela 3 – Análise comparativa entre as instituições multilaterais

	FMI	Banco Mundial	NBD	ACR	AIIB
Sede	1 Washington, EUA	2 Washington, EUA	3 Xangai, China	4 Não se Aplica	5 Pequim, China
Presidência	Europa	EUA	Índia	Não se Aplica	China
Maior Acionista	EUA	EUA	Paritário	China	China
Membro com maior poder de voto	EUA	EUA	Paritário	China	China
Número de Membros	188	188	5	5	57
Crítérios de Admissão	Aberta aos membros da ONU	Aberta aos membros da ONU	Aberta aos membros da ONU	Restrita aos BRICS	Restrita aos acionistas do Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento Asiático
Capital Autorizado	USD 286 bi	USD 212 bi	USD 100 bi	USD 100 bi	USD 100 bi
Propósito/ Finalidade	Prevenir pressões de liquidez	financiamento para projetos de infraestrutura e alívio da pobreza	Financiamento para projetos de infraestrutura sustentável	Prevenir pressões de liquidez	Financiamento de projetos de infraestrutura na Ásia
Inovação	Reformas de representação	Reformas de representação	Ausência de condicionalidade* e sistema decisório paritário	Possibilidade e de acessar parte dos recursos sem intermediação do FMI (sem condicionalidades)	Ausência de condicionalidade e ênfase em financiamento de infraestrutura na Ásia

Fonte: Yagci (2016), com adaptações da autora. O AIIB foi incluído na última coluna a título de comparação com uma instituição conduzida pela China de forma independente.

* A expressão "ausência de condicionalidades" indica que não há respaldo normativo, nestas instituições, para a imposição de condicionalidades políticas ou econômicas sobre o país receptor de recursos.

O quadro comparativo (Tabela 3) acima expõe algumas inovações das instituições patrocinadas pelos BRICS, bem como demonstra a coincidência de finalidades com o FMI e Banco Mundial, principais estruturas tradicionais de governança econômica. Pode-se inferir, então, que a mera existência de instituições independentes em termos de composição do quadro de membros e poder de veto não indica, por si só, que sua finalidade - e, portanto, a racionalidade que pauta seu funcionamento - seja fundamentalmente diferente daquela das instituições tradicionais. Pode ser que suas características organizacionais ampliem as

condições para que haja inovações, como é o caso da abolição das condicionalidades políticas e econômicas (radicalizando, portanto, o conceito de soberania) e da ausência de poder de veto. Entretanto, estas inovações, apesar de "alargarem" a definição dos comportamentos aceitos como legítimos pelo Regime, vão em direção de seu fortalecimento. Representam modos de fortalecer e diversificar a participação na governança global, para manter sua eficácia, legitimidade e sua efetividade.

As inovações se direcionam para a manutenção e aperfeiçoamento do funcionamento do Regime, conservando e fortalecendo seus princípios num cenário global de incerteza crescente. De modo geral, os princípios dos regimes deixam transparecer o componente ideacional¹³⁶ da ordem internacional, pois são fragmentos da concepção sobre como deve ser o funcionamento da economia política internacional. São, portanto, elemento fundamental do conjunto de premissas sobre as quais se alicerçam os valores e interesses dos atores que formam os Regimes, e que dão a consistência necessária para que não ajam com base em uma lógica racional vazia. Mesmo que se aceite a premissa da racionalidade, as ações dependerão também da qualidade substantiva das ideias disponíveis, já que elas ajudam a esclarecer princípios e concepções causais (GOLDSTEIN E KEOHANE, 1993). Desta forma, limitam as escolhas ao excluir implicitamente outras interpretações da realidade.

O contexto de criação das novas instituições dos BRICS e a evolução da cooperação entre os membros do agrupamento pôde, então, ser melhor compreendido no âmbito deste trabalho por meio da aplicação dos conceitos fundamentais da Teoria dos Regimes de Keohane. A cooperação internacional, neste sentido, não seria incompatível com a lógica de escolha racional adotada ("*constraint-choice approach*"). Além disso, a adoção desta premissa de racionalidade implicou considerar os custos de oportunidade implícitos à dinâmica de cooperação. Nesse sentido, em termos de custos de oportunidade - que são determinados pelas características dos atores que mantêm as instituições e do ambiente em que operam - pode-se observar que houve de fato, em geral, uma redução destes para os membros dos BRICS, em relação às instituições tradicionais de *Bretton Woods*. Por outro lado, a dinâmica interna das novas iniciativas do agrupamento indica que há perspectiva de um aumento dos custos de oportunidade para os demais membros em relação à China. Embora no caso do NBD haja garantia normativa de uma distribuição paritária do poder de decisão, existem outros canais de pressão, inclusive geopolíticos, que podem influenciar o contexto geral de funcionamento do Regime.

¹³⁶ Considerando o conjunto de capacidades materiais e instituições.

Por sua vez, considerando as mudanças de distribuição de poder e capacidades materiais - principalmente a diminuição da concentração de poder nos centros ocidentais tradicionais - pode-se dizer que o movimento pelo fortalecimento dos princípios, normas e regras do atual Regime é bastante sensato. Ora, se a função primordial dos Regimes é conferir estabilidade às expectativas mútuas sobre o padrão de comportamento dos atores envolvidos a longo prazo, é natural que, em momentos de incerteza, haja esforços para reforçar estes padrões, de modo a resguardar interações que tragam benefícios às partes, mesmo que estes benefícios tenham distribuição assimétrica. A tendência de evolução e permanência dos Regimes Internacionais ajuda os atores a adaptar suas práticas a novas situações de incerteza na política e na economia mundial. Nesse sentido, a busca pela diversificação do atual Regime de Governança Econômica pelos BRICS pode ser interpretada como uma busca também pela ampliação dos parâmetros que poderão balizar essas adaptações. A política de zero condicionalidade do NBD e a radicalização do conceito de soberania subjacente a ela, por exemplo, pode ser um fator de influência sobre o direcionamento que se dará para as mudanças incrementais na evolução do atual Regime.

Dada a tendência de consolidação de um sistema internacional mais multipolar e menos centrado no Ocidente, a lógica da Teoria dos Regimes indicaria a permanência de elementos importantes da estrutura de governança constituída durante o período anterior, como forma de mitigar a incerteza. A adaptação para uma situação pós-hegemônica (e talvez pós-liberal), por sua vez, envolveria a acomodação e legitimação de novas práticas. As inovações institucionais então dariam conta das necessidades mais imediatas que não podem ser supridas pela institucionalidade tradicional, mas sem alterar a essência - os princípios - que mantém o Regime em operação.

Em linhas gerais, a crise econômico-financeira de 2007-2008 e as medidas de combate aos seus efeitos forneceram a janela de oportunidade ideal para que os países dos BRICS, fortalecidos pelo contexto geral de aceleração econômica do Sul Global, pressionassem as instituições tradicionais pela aprovação e implementação das reformas de representatividade almejadas. Também foi nesse cenário que a cooperação entre os cinco países pôde se fortalecer, motivada inicialmente por suas necessidades compartilhadas em termos de representatividade na ordem internacional. Por fim, a efetivação das reformas significou o reforço dos princípios, normas e regras do Regime Internacional, sobretudo em relação ao padrão de abertura das trocas internacionais, conciliando-a com as práticas econômicas e de governo menos liberais vigentes nos países membros do agrupamento.

Pode-se concluir que, dada a dinâmica de funcionamento das estruturas de governança sob o atual Regime Internacional, e considerando a premissa de "*constraint-choice approach*", os incentivos para aderir e/ou reforçar os princípios da ordem atual são mais fortes do que os incentivos para confrontar, especialmente após a implementação das reformas em 2016¹³⁷. Isso não significa, no entanto, um esvaziamento do NBD e o ACR. O que se sugere é que o uso dos recursos custodiados por essas instituições não ocorrerá necessariamente de forma radicalmente diferente, embora algumas inovações sejam interessantes. Afinal, a análise desenvolvida nos capítulos anteriores indica que suas características organizacionais e operacionais favorecem o desenvolvimento de atividades complementares, e que a demanda por este tipo de recurso é grande.

No caso específico dos Arranjos de Fortaleza, essa continuidade é também, além de uma escolha consciente registrada nos documentos oficiais que balizaram sua formalização, um produto dos constrangimentos existentes no sistema de governança econômica global. Afinal, o estabelecimento de uma estrutura organizacional e técnica totalmente independente para o ACR e o NBD, que não se baseasse na *expertise* já acumulada pelo Banco Mundial e pelo FMI, seria extremamente custosa. O ACR e o NBD são importantes por uma particularidade muito específica: são iniciativas multilaterais que ultrapassam a esfera regional, diante do desafio de sua própria consolidação. A experiência similar imediatamente anterior à esta foi justamente a de *Bretton Woods* que, no entanto, ocorreu num contexto bastante distinto, em que se tinha clareza sobre o problema para o qual se buscava uma estratégia de mitigação (ou seja, o caos econômico dos anos 1930 causado pela instabilidade dos mercados financeiros). Como já enfatizado nos capítulos anteriores, no entanto, buscar sinais de um novo "momento *Bretton Woods*" (HELLEINER, 2010) seria o mesmo que estabelecer parâmetros irrealistas. Afinal, a confluência de fatores que culminou na Conferência de 1944 foi uma exceção. E, como demonstra a Teoria dos Regimes, as mudanças incrementais têm peso significativo para a alteração do conteúdo dos princípios, normas e regras que organizam as interações.

A ausência de incentivos para confrontar os princípios do Regime também é reforçada pela falta de consenso técnico-acadêmico sobre as causas da crise financeira de 2008 e sua

¹³⁷ Além disso, durante a reunião de Primavera do Banco Mundial em Abril de 2018, os EUA concordaram com um aumento de capital de USD 13 bilhões para o Banco Mundial, concentrado principalmente no BIRD. Este beneficiará principalmente a China, que terá sua participação elevada para 6,01% (em comparação com os 4,86% atuais). Os EUA, por sua vez, terão sua participação reduzida de 16,88% para 16,77%, mantendo seu poder de veto. "*Spring Meetings wrap-up: big and better you say?!*" Bretton Woods Project, 24 de abril de 2018. Disponível em: <<http://www.brettonwoodsproject.org/2018/04/spring-meetings-2018-wrap-bigger-better-say/>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

ligação com os modelos econômicos de inspiração neoliberal, promovidos ativamente durante as décadas de 1980 e 1990 pelo FMI e pelo Banco Mundial, por meio da aplicação de suas condicionalidades. Embora a discussão, na época, tenha chamado a atenção para a necessidade de estabelecer uma agenda de medidas preventivas, dez anos após a crise pouca coisa se modificou de fato: a financeirização da economia global continua em marcha, as regulações não são capazes de acompanhar as inovações tecnológicas, os instrumentos financeiros continuam sendo instáveis, e as sementes para a próxima crise parecem ter sido plantadas¹³⁸. Mesmo medidas já implementadas, como a lei Dodd-Frank nos EUA, estão sob risco de reversão¹³⁹. A fragilidade da agenda de reforma preventiva do sistema reforça a continuidade destas práticas enraizadas na atuação das instituições internacionais. Afinal, o modelo (neo) liberal atualmente tomado como padrão foi resultado de um projeto intelectual organizado e colaborativo promovido por uma rede de atores que dele extraíam vantagens, e que dispunham de força institucional para inscrevê-los nos princípios de funcionamento da governança global, que têm papel fundamental em sua manutenção.

Reconhecer os limites dentro dos quais as mudanças incrementais ocorrem não é o mesmo que afirmar que estas são as únicas mudanças possíveis. Alguns autores já discutem a ascensão de características menos liberais na ordem internacional (ACHARYA, 2017; STEPHEN 2014). Este é o tipo de diagnóstico que não pode ser extraído a partir de uma teoria *problem-solving* como a Teoria dos Regimes. Embora seja um guia para compreender as ações que sustentam a ordem existente, esta abordagem não é suficiente para permitir acessar o potencial transformativo de fenômenos históricos, a partir das fontes de contradição e conflito que podem gerar desdobramentos diferentes.

Em especial, a Teoria Crítica de Cox no campo das Relações Internacionais fornece uma perspectiva complementar para compreender a dinâmica de mudanças institucionais. O desenvolvimento do debate neste campo fez com que Cox avançasse para substituir conceitos como "interdependência complexa" e "regime internacional" por "internacionalização do

¹³⁸ "Financial crisis 10 years on. Has the response to 2008 laid the foundations for the next?" Bretton Woods Project, 19 de Abril de 2018. Disponível em <<http://www.brettonwoodsproject.org/2018/04/financial-crisis-10-years-response-2008-laid-foundations-next/>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

¹³⁹ A Lei Dodd-Frank, aprovada em 2010 pelo Congresso dos EUA, previa regras para o setor financeiro, incluindo limites para volume de empréstimos, remunerações e bônus, regulação de derivativos, dentre outras medidas. Foi uma das principais reações do governo dos EUA à crise de 2008, e um de seus pilares era combater a ideia de instituições "grande demais para falir" (*too big to fail*). Em Fevereiro de 2018, Trump assinou uma ordem para revisão desta Lei. Mais em "O Feitiço do Tempo: dez anos desde a crise financeira". BOJIKIAN, Neusa Maria. Disponível em <<http://www.opecu.org.br/2018/04/27/o-feitico-do-tempo-dez-anos-desde-a-crise-financeira/>>. Acesso em: 30 de abril de 2018.; "O que é a Lei Dodd-Frank. E o que Trump quer fazer com ela". Jornal Nexo, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/02/20/O-que-%C3%A9-a-lei-Dodd-Frank.-E-o-que-Trump-quer-fazer-com-ela>>. Acesso em: 30 de abril de 2018.

estado" (MOOLLAKATTU, 2009; SHAW, 2000), sem, no entanto, dar uma robustez a esse conceito para além da economia política. Segundo Shaw (2000), isso ocorre em parte porque a ênfase de Cox estava, sobretudo, nas forças sociais do contexto doméstico. Além disso,

[Cox] via [a internacionalização] principalmente como um processo por meio do qual as políticas nacionais eram ajustadas às exigências do capitalismo internacional. O Capitalismo existia nos níveis internacionais e globais, mas o estado continuou nacional em sua forma: foi internacionalizado no conteúdo econômico, mas não político (SHAW, 2000, p. 84).

Dada a ênfase nas forças sociais, a posição coxiana não representa, de fato, uma superação da teoria de Keohane e de Keohane e Nye (MOOLLAKATTU, 2009). Portanto, reforçamos mais uma vez a posição em favor do pluralismo metodológico e o aspecto complementar das teorias aqui adotadas como referência.

O quadro de referências da ordem, por sua vez, é que define a "margem de manobra" para a ação. Este quadro ou estrutura histórica muda ao longo do tempo, e essas mudanças precisam ser entendidas pela Teoria Crítica (MOOLLAKATTU, 2009). É precisamente isto que "constitui o contexto de hábitos, pressões, expectativas e restrições dentro das quais a ação acontece" (COX; SINCLAIR, 1996, p. 97). Tais estruturas precisam ser encaradas não a partir de uma perspectiva de reprodução e manutenção do sistema, mas em termos de emergência de potenciais conflitos e de suas possibilidades de gerar transformação. Essas duas abordagens, são, por sua vez, complementares para uma compreensão ampla da realidade. Enquanto a Teoria dos Regimes permite compreender a lógica de ação dos agentes no mundo material como ele é, a Teoria Crítica vai além para englobar a subjetividade por trás dessa ação.

Assim, buscou-se, portanto, produzir uma análise informada por estas duas abordagens. Isso significa levar em consideração que há limites para a cooperação entre os BRICS, embora ela cumpra uma série de requisitos de continuidade, constância, relevância e complementaridade em relação às lacunas atuais das estruturas de governança tradicionais. Por sua vez, o reconhecimento da existência destes limites não significa que estes esforços de cooperação não sejam importantes. O foco nas instituições – enquanto estruturas de governança materiais, com mandato e *staff* próprio – permite a incorporação do aporte da Teoria Crítica, pois são arenas onde ocorrem embates sobre a flexibilização e reinterpretação de conceitos-guias para seu funcionamento, e que podem ser caminhos importantes para a transformação incremental da ordem.

A análise desenvolvida até aqui demonstrou, ainda, que as instituições criadas por iniciativa independente dos países membros do agrupamento BRICS não rompem com os princípios do Regime Internacional de governança atual. Essa potencialidade existe, e foi mais visível e pronunciada durante o período imediatamente posterior à crise financeira de 2008. Entretanto, o cenário atual da política internacional pode se desdobrar de maneira que favoreça esta ruptura, embora a probabilidade de uma oposição explícita seja razoavelmente baixa.

Considerando, por exemplo, um cenário em que haja uma transição hegemônica completa em favor da China na próxima década, poderíamos esperar uma ressignificação ampla das instituições tradicionais, principalmente de seu caráter liberal. O crescimento em atuação e relevância das instituições patrocinadas mais diretamente pela diplomacia Chinesa (como o AIIB e mesmo o NBD) acabaria gerando uma pressão para que isto ocorresse, enquanto as iniciativas dos BRICS seriam sobretudo um instrumento de legitimação da liderança Chinesa em âmbito global, mesmo que os outros membros extraíssem vantagens da cooperação. Uma solução deste tipo seria conveniente, pois manteria a atual estrutura de cooperação funcional. Neste cenário especulativo, teríamos em emergência - e num processo capitaneado pela China - um consenso quanto à revisão da lógica liberal de funcionamento da economia e das finanças globais, principalmente em face de sua relação com a ocorrência de crises globais periódicas.

Num segundo cenário especulativo, a dispersão do poder global poderia levar à consolidação de uma ordem bipolar, com a liderança compartilhada entre os EUA decadente e a China ascendente. Nesse caso, poderia se configurar uma disputa pela influência e/ou cooptação das instituições internacionais num contexto de maior fragmentação da governança econômica global. Nesse sentido, haveria uma "concorrência" entre estas esferas. Porém, esta concorrência direta, capaz de reorganizar os elementos de fragmentação, só seria completa caso o conteúdo dos princípios e regras das instituições "opostas" fosse predominantemente diferente, e não complementar. Trata-se de um cenário menos provável, já que um embate do tipo poderia colocar em risco os benefícios que a China e outros países emergentes obtêm a partir da globalização.

Por fim, é perfeitamente possível a configuração de um cenário misto, em que elementos dos dois cenários mencionados anteriormente se mesclam, contribuindo para o rebaixamento da legitimidade e credibilidade de algumas características mais liberais da ordem, sem que isto se reverta em uma diferenciação radicalmente oposta em termos de princípios, normas e regras. As instituições criadas pelos BRICS, afinal, não são

essencialmente opostas, embora tenham potencialidades transformativas. No entanto, o contexto ideacional, material e institucional não é propício, num futuro próximo, para uma ruptura explícita.

É necessário ressaltar ainda que uma governança mais diversa não necessariamente significará uma governança mais democrática ou mais benéfica para os países menos desenvolvidos, tampouco para a sociedade civil doméstica neste âmbito. Agindo de forma racional, cooperativa e autointeressada, os países dos BRICS podem remodelar regras de modo a criar mais espaço de políticas para os países menos desenvolvidos, mas este resultado não está, de nenhuma forma, garantido. Além disso, ampliar o espaço para a formulação de políticas autônomas significa retomar o conceito de soberania num sentido Westphaliano, de não intervencionismo, do qual as instituições internacionais liberais acabaram se afastando um pouco, no contexto de intensificação da globalização¹⁴⁰. As posições defendidas em conjunto pelos BRICS, então, indicam uma demanda pela igualdade entre estados nas esferas de cooperação, sem imposição de valores e baseadas no respeito mútuo, o que não é o mesmo que defender a igualdade e a democracia para os cidadãos destes estados (o que seria considerada uma questão doméstica a ser resolvida por cada um destes, de acordo com suas prerrogativas de soberania).

Para manter uma governança diversa que continue a ser funcional - especialmente diante da demanda crescente por estruturas de ação coletiva que permitam resolver problemas de natureza cada vez mais global - é preciso adaptá-la de modo a contemplar os valores e interesses dos novos atores que precisam estar envolvidos. Assim, as instituições tradicionais precisam se adaptar às potências emergentes para conseguir seu engajamento e manter sua legitimidade e efetividade.

No que diz respeito especificamente à legitimidade, é pertinente também chamar a atenção para o fato de que os princípios ocidentais liberais disseminados pelas instituições internacionais tradicionais de governança se encontram em questionamento mesmo no contexto doméstico das próprias potências ocidentais, como demonstra o debate público recente sobre o Brexit, sobre a necessidade de proteção de identidades nacionais frente às migrações e necessidade de reversão do empobrecimento da classe média, crescimento da

¹⁴⁰ Este posicionamento do agrupamento se reflete principalmente no tratamento da questão das condicionalidades. Os BRICS rejeitam condicionalidades enquanto interferência paternalista nas questões domésticas dos países receptores de investimentos ou ajuda financeira. No entanto, em alguns locais específicos, eliminar condicionalidades significa retirar as únicas barreiras existentes a corrupção da elites locais (LIPTON, 2017). Em países ricos em recursos naturais, o aporte de recursos externos sem condicionalidades pode significar a redução da dependência das elites locais em relação às receitas fiscais e, portanto, pode reduzir a necessidade de prestar contas aos cidadãos, prolongando a dominação de regimes impopulares.

desigualdade, dentre outras questões. Tratam-se, grosso modo, de reações contra os efeitos desestabilizantes da globalização. Portanto, se há "ameaça" aos valores liberais ocidentais, que informam os princípios de funcionamento dos regimes, esta é uma ameaça generalizada e sobretudo interna.

Em resumo, se a formação de um Regime é em grande parte fruto de um processo de formação de consenso sobre quais são as necessidades básicas e a finalidade principal da economia mundial, pressupõe-se um quadro ideológico - um quadro de referências - compartilhado pelos Estados para a fixação de seus princípios. Por sua vez, se a destruição e reconstrução de um Regime é muito custosa pela natureza dos problemas que resolve, é natural que este quadro de referências possa evoluir de modo incremental, até que um novo consenso seja atingido. Há, na atualidade, mudanças de capacidades materiais e ajustes institucionais, mas ausência de condições para que estas mudanças atinjam a esfera ideacional.

5.2 CONTINUIDADE E MUDANÇA NA EVOLUÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIAS DO REGIME ECONÔMICO INTERNACIONAL

Em suma, a ausência de renovação do quadro de referências da ordem internacional não ocasiona, por si só, um obstáculo ao funcionamento das principais instituições internacionais. As instituições continuam funcionais, reforçando sua atuação em meio à incerteza. No entanto, elas podem não conseguir entregar aquilo que deveriam garantir: estabilidade nas interações, uniformidade das regras do comércio e finanças globais, manutenção do padrão aberto da economia política internacional. Isso quer dizer que, sem um quadro de referências consolidado e adequado, as instituições internacionais podem falir no sentido subjetivo, ao mesmo tempo em que parecem intactas do ponto de vista meramente funcional.

O conteúdo das propostas dos BRICS para a governança global em termos de representatividade pode ser visto, em certo aspecto, como essencialmente técnicos e apolíticos (embora o caráter do agrupamento em si seja bastante político). Tratam-se de ajustes pertinentes para azeitar o funcionamento das estruturas de governança, mas que não desafiam suas bases (neo) liberais. Embora a defesa de maior "*policyspace*" para permitir a atuação mais incisiva do Estado frente às forças de mercado seja uma constante nestas propostas e esteja inscrita nas iniciativas levadas a cabo pelo grupo, este tipo de postura se coloca muito mais na esfera do alargamento/flexibilização de princípios do que propriamente de desafio.

Há que se notar ainda que ao reivindicar maior participação dos países EMEDs na tomada de decisão com base em seu crescente peso econômico, os BRICS reforçam os princípios básicos de participação das instituições tradicionais (FMI e Banco Mundial). Afinal, presume-se que aqueles países com maior peso econômico e capacidade para suportar o ônus econômico sabem melhor como administrar a política global (MOUNTOTE, 2018, p. 454). Nesse sentido, a maior inclusão dos BRICS nas estruturas tradicionais de governança - baseada no seu crescimento econômico - sinaliza uma expansão do modelo elitista de tomada de decisão, e não sua democratização. E isso pode ocorrer até mesmo às expensas da representação dos países mais pobres. No caso do FMI, por exemplo, de fato o aumento das cotas de representação dos BRICS foi possível principalmente como contrapartida da redução das cotas dos países mais pobres, que ocorreu em maior proporção do que aquela dos países europeus (que se encontram, ainda, sobre-representados)¹⁴¹.

Em suma, munidos de propostas essencialmente técnicas, os BRICS têm tido relativo sucesso em reforçar sua presença nas instituições que compõem o Regime Internacional de governança econômica. São países que têm tido sucesso em administrar o "sistema" a seu favor, mas, à medida que se fazem mais representados na arquitetura econômica e financeira internacional, esta se torna mais frágil e mais distante daquilo que deveria entregar em termos de bens públicos internacionais universais. As teorias do tipo *problem-solving* fornecem uma base para compreender o primeiro aspecto, mas não o segundo.

De fato, de um ponto de vista analítico mais amplo que o da Teoria dos Regimes, é possível afirmar que a atual ordem internacional está em crise. Li (2014) argumenta que esta crise tem ao menos quatro aspectos: é uma crise de funcionalidade, na medida em que as instituições internacionais podem ser pouco efetivas para prevenir a ocorrência de crises globais; é uma crise de escopo, já que o surgimento de novos problemas de natureza globalizada gera demanda crescente por medidas coletivas de resolução; é uma crise de legitimidade, gerada pela desigualdade de resultados que podem ser atingidos por diferentes países a partir da adoção das mesmas políticas liberais recomendadas como padrão; e também é uma crise de autoridade, causada pela difusão do poder global, antes concentrado de forma mais explícita pelas potências ocidentais.

As reformas de representatividade e as propostas dos BRICS neste âmbito só têm potencial para atuar em favor do reforço da funcionalidade e do escopo da ordem, atacando

¹⁴¹Wade e Vestergaard (2013) especificam que, da transferência de 6,2% das cotas de representação em favor de países emergentes - incluindo os BRICS - prevista na reforma de 2010 do FMI, apenas 2,6% foram remanejadas a partir das cotas de propriedade dos países categorizados como desenvolvidos, sendo que os outros 3,6% foram transferidos em prejuízo de outros países emergentes ou menos desenvolvidos.

somente o primeiro e o segundo aspecto da crise. Os aspectos de legitimidade e autoridade, por sua vez, só poderão ser endereçados a partir de uma reformulação do quadro de referências, para que haja mudanças concretas em termos de poder estrutural, ou seja: o poder de moldar as estruturas dentro das quais os estados se relacionam entre si, e de influenciar os princípios e as ideias por eles institucionalizadas.

A ascensão relativa dos BRICS, entretanto, sinaliza que as fontes desse tipo de poder não são mais totalmente dominadas pelo Ocidente e, em certa medida, estão se tornando mais um nexos interdependente entre as potências existentes e as emergentes (LI, 2014, p. 359).

Uma vez institucionalizado - ou seja, incorporado aos princípios, normas e regras - um quadro de referências passa a constranger as políticas internacionais, ao determinar a interpretação da realidade, dos problemas globais e soluções correspondentes. No processo de difusão de poder e de reorganização do Regime Internacional, este é o elemento mais difícil de se modificar. Além disso, a evolução do quadro de referências é importante pelo viés que as ideias predominantes reforçadas neste âmbito podem exercer sobre o conjunto de medidas políticas aceitáveis no futuro.

Por outro lado, a falta de consenso técnico sobre as causas da crise financeira de 2008 reforçam a continuidade do quadro de referências do Regime Internacional de governança econômica. Mesmo dez anos depois, ainda precisamos de um novo quadro de referências. Os países EMEDs em geral e os BRICS em específico não estão, ainda, em posição de capitanear esse processo de renovação, uma vez que é de seu interesse a preservação de importantes princípios do Regime Internacional no médio prazo. E, enquanto estes elementos sobreviverem, deverão ser capazes de acomodar novos atores e novas abordagens de políticas que não serão necessariamente iguais àqueles para cuja proteção os princípios, normas e regras das instituições foram criados. Os BRICS não pressionam por essa adaptação de forma concertada e/ou planejada, mas de forma pragmática e gradual. Não há uma posição unificada, entre os membros do grupo, sobre que conjuntos de normas devem substituir o atual. No entanto, mesmo as potências ocidentais tradicionais não têm posições plenamente uniformes. Há um alinhamento geral entre elas, mas a rachadura ideacional pode se alargar.

Há tanta divergência normativa entre os BRICS quanto há entre o grupo e as potências ocidentais tradicionais. Mesmo assim, o cenário atual é bastante diferente daquele dos anos 1930, que criou as condições para o processo que culminou em *Bretton Woods* e na centralização da governança econômica internacional. Apesar das divergências, ainda existe um grau considerável de alinhamento ideacional entre os principais atores no sistema, e a presença de um bom número de instituições de caráter mais complementar do que rival pode

fornecer uma boa base sobre a qual construir um consenso para um ambiente normativo mais diverso, e sobre a qual elaborar mudanças incrementais que podem se acumular, gerando uma transformação gradual, porém perene. Finalmente, é necessário lembrar que embora haja limites para o reformismo, as ações incrementais por vezes podem assegurar mudanças que, a longo prazo, sejam tão significativas quanto àquelas promovidas pelas ações revolucionárias.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; FOLLY, Maiara. O Novo Banco de Desenvolvimento e a institucionalização do BRICS. In.: **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

ACHARYA, Amitav. After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order. **Ethics & International Affairs**, Washington, vol. 31, n.3, p. 271-285, 2017.

ARMIJO, Leslie E. **Debating the global financial architecture**. New York: State University of New York Press, 2002.

_____. The BRICS countries (Brazil, Russia, India and China) as Analytical Category: Mirage or Insight? **Asian Perspective**, Seoul, vol 31, n.4, p-7-42, 2007.

ARMIJO, Leslie E; ROBERTS, Cynthia. The Emerging Powers and Global Governance: why the BRICS Matter. In. **Handbook of Emerging Economies**. New York: Routledge, 2014

BAN, Cornel; BLYTH, Mark. The BRICS and the Washington Consensus: an introduction. **Review of International Political Economy**, vol 20, n.2, p 241-255, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Global Financial Development Report: rethinking the role of the state in finance**. Washington DC, 2013.

BAUMANN, Renato. Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou parcerias estratégicas? **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 37, n. 2, p. 287-303, abr-jun 2017.

BECARD, Danielly Ramos; PLATIAU, Ana Flávia Barros; OLIVEIRA, Carina Costa de. O Brasil, a China e a V Cúpula do BRICS. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 1, p. 81-112, jan./abr. 2015.

BEESON, Mark; LI, Fujian. What Consensus? Geopolitics and policy paradigms in China and the United States. **International Affairs**, London, vol. 91, n.1, p. 93-109, 2015.

BERRY, Craig. Rediscovering Robert Cox: Agency and the Ideational in Critical IPE. **Political Perspectives**, vol. 1, n.1, p. 1-29, 2007.

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação Sul-Sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 37, n. 1, p. 289-330, jan-abr 2015.

BLYTH, Mark. **Great Transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

_____. (Ed). **Routledge handbook of International Political Economy (IPE): IPE as a global conversation**. Nova York: Routledge, 2009.

BOUGHTON, James M. Is there a future for international monetary cooperation? **Centre for International Governance Innovation - CIGI Commentary**. Waterloo: CIGI, 2016.

BRACHT, Caroline; KIRTON, John; KULIK, Julia. A productive and promising performance: the 2013 BRICS Durban Summit. **BRICS ResearchGroup**. 27 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/analysis/durban-performance.html>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

BRICS. Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders. 16 de junho de 2009. **BRICS Information Centre** Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. 2nd BRIC summit of heads of State and Government: Joint Statement. 15 de abril de 2010. **BRICS Information Centre**. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html>>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Statement by BRICS Leaders on the Establishment of the BRICS Led-Development Bank. Durban, 27 de março de 2013. **BRICS Information Centre**. Disponível em <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-brics-bank.html>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. 2014. **Agreement on the New Development Bank**. 15 de julho de 2014. Disponível em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/219-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-july-15>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement**. 15 de julho de 2014. Disponível em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/220-treaty-for-the-establishment-of-a-brics-contingent-reserve-arrangement-fortaleza-july-15>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Cooperation Agreement on Innovation**. 16 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/140716-innovation.html>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. **The Strategy for BRICS Economic Partnership**. Ufa, 2015.

_____. **Agreement between the governments of the BRICS States on Cooperation on the Field of Culture**. 9 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-culture-agreement-en.html>>. Acesso em: 21 de junho de 2015.

BRICS RESEARCH GROUP. **2011 Sanya BRICS Summit compliance report**. Toronto: University of Toronto, 12 de Março de 2012.

_____. **2012 BRICS Delhi Summit compliance report**. Toronto: University of Toronto, 22 de Março de 2013.

_____. **2013 BRICS Durban Summit compliance report**. Toronto: University of Toronto, 11 de Julho de 2014.

_____. **2014 BRICS Fortaleza Summit compliance report**. Toronto: University of Toronto, 6 de Julho de 2015.

_____. **2015 BRICS UFA Summit compliance report**. Toronto: University of Toronto, 12 de Outubro de 2016.

_____. **2016 BRICS Goa Summit compliance report**. Toronto: University of Toronto, 29 de Agosto de 2017.

BRESLIN, Shaun; ZENG, Jinghan. China's 'new type of Great Power relations': a G2 with Chinese characteristics? **International Affairs**, London, vol. 92, n. 4, p. 773-794, 2016.

BRUTSCH, Christian; PAPA, Mihaela. Deconstructing the BRICS: bargaining coalition, imagined community, or geopolitical Fad? **The Chinese Journal of International Politics**, vol. 6, p. 299-327, 2013.

CAPINZAIKI, Marília R. A emergência de um método de síntese para a análise das mudanças na arquitetura financeira internacional. **BJIR – Brazilian Journal of International Relations**. Marília, vol. 2, n. 2, p. 352-384, Mai-Ago 2013.

_____. 2008 e a crise do status quo: uma análise Polanyiana do consenso da globalização. **Revista Monções**. Dourados, vol. 4, n. 8, p. 155-174, jul-dez 2015.

_____.; COELHO, Jaime César. Ajustamento, poder e custos distributivos. **Revista Estudos Internacionais**. Belo Horizonte, vol. 4, n. 3, p. 58 -74, 2016.

_____. ; COELHO, Jaime César. Hierarquia dos Estados no Regime Econômico Financeiro: Os BRICS e a governança econômica Global. **Revista Tempo do Mundo**. Brasília, vol. 3, n.1, p. 131-154, jan 2017.

_____. **Crise e Transformação no Regime Financeiro Internacional: a reforma do FMI e as inovações institucionais numa perspectiva comparada**.2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

CAREY, Richard; LI, Xiaoyun. The BRICS and the International Development System: challenge and convergence? In. **Institute of Development Studies**, IDS Evidence Report no. 58, 2014.

CARVALHO, Carlos E.; FREITAS, William D.; DE GODOY, Luciene P.; GOMES, Natália F. O Banco e o Arranjo de Reservas do BRICS: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. **Estudos Internacionais**. João Pessoa, vol. 3, n.1, p. 45-70, jan-jun 2015.

_____.; GABRIEL, João Paulo N. A Índia, o NDB e o ACR do BRICS: percepções e interesses. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, vol 36, n. 129, p. 53-69, jul-dez 2015.

CHENG, Huifang et al. The Evolution and the Future of the BRICS: unbundling politics from economics. **Global Finance Journal**, vol. 32, n. 1, p. 1-15, fev 2017.

CHENG, Joseph Y. S. China's Approach to BRICS. **Journal of Contemporary China**, vol.24, n. 92, p. 357-375, 2015.

CHINA. Presidente (2013 - presente: Xi Jinping). **Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era**. Discurso por ocasião do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China. Pequim, 18 de Outubro de 2017. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm>. Acesso em: 21 de Maio de 2017.

CHRISTENSEN, Steen Fryba; LI, Xing. (Eds). **Emerging Powers, Emerging Markets, Emerging Societies: Global Responses**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2016.

CWIEROTH, Jeffrey M. Managing and transforming policy stigmas in international finance: Emerging markets and controlling capitals after the crisis. **Review of International Political Economy**, vol. 22, n. 1, p. 44-76, 2015.

CINTRA, Marcos Antônio M. e ROCHA, Keiti (Orgs). **As transformações no sistema financeiro internacional**, vol2. Brasília: IPEA, 2012.

_____; SILVA FILHO, Edison B.; PINTO, Eduardo C (Orgs). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2015.

COELHO, Jaime C. Reformando as instituições financeiras multilaterais (passado e presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. In: : ROCHA, Keiti (Orgs). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: IPEA, vol2, p. 625-645, 2012.

COHEN, Benjamin J. The transatlantic divide: why are American and British IPE so different? **Review of International Political Economy**. London, vol. 14, n.2, p. 197-219, 2007.

_____. **International Political Economy: an intellectual history**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

CONCEIÇÃO, Octavio A. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós keynesianos. **Economia**, v. 8, p. 621-642, 2008.

COOPER, Andrew F.; FAROOQ, Asif B. Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A evolução de um novo banco de desenvolvimento. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n.1, p. 13-46, Jan-Abr 2015.

_____. The BRICS' New Development Bank: shifting from material leverage to innovative capacity. **Global Policy**. Research Article, 2017.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond International Relations Theory, **Millennium: Journal of International Studies**, vol. 10, n. 2, p. 127-155, 1981, 1984.

_____. **Production, power and world order. Social Forces in the making of history**. New York: Columbia University Press, 1987.

_____.; SINCLAIR, Timothy J. **Approachs to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. (Ed). **The new realism: perspectives on multilateralism and world order**. London: Macmillan Press, 1997.

_____, Robert W.; SCHECHTER, Michael. **The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilization**. London: Routledge, 2002.

_____. Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order. **New Political Economy**, vol. 9, n. 3, p. 307-323, set-2004.

CUNHA, André M. Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no pacífico asiático. **Revista Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, vol. 8, n.1, p. 211-245, 2004.

DAMICO, Flávio. Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática. In.: **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

DECLARAÇÃO DE SANYA. Sanya, 14 de abril de 2011. **BRICS website**. Disponível em: <https://www.brics2017.org/English/AboutBRICS/DOPS/201701/t20170114_1116.htm>. Acesso em: 12 de maio 2016

DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. Nova Delhi, 29 de março de 2012. **MRE website**, 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade--seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi>>. Acesso em: 12 de maio de 2016

DECLARAÇÃO DE FORTALEZA. Fortaleza, 15 de julho de 2014. **MRE website**, 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 21 de junho de 2016.

DECLARAÇÃO DE UFA. Ufa, 9 de julho de 2015. **MRE website**, 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10465-vii-cupula-do-brics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015>>. Acesso em: 21 de junho de 2016.

DECLARAÇÃO DE GOA. Goa, 16 de outubro de 2016. **MRE website**, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14931-viii-cupula-do-brics-go-india-15-e-16-de-outubro-de-2016-declaracao-e-plano-de-acao-de-go>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

DECLARAÇÃO DE XIAMEN. Xiamen, 4 de setembro de 2017. **MRE website**, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14931-viii-cupula-do-brics-go-india-15-e-16-de-outubro-de-2016-declaracao-e-plano-de-acao-de-go>>. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.

DE JESUS, Diego S.V. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. **Oikos**. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 1, p. 32- 62, 2013.

DELHI ActionPlan. 29 de março de 2012. **BRICS Information Centre**. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html#actionplan>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

DESIDERÁ, Walter A. BRICS: O desenvolvimento da coalizão após sete anos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, vol 36, n. 129, p. 19-34, jul-dez 2015.

DICKINS, Amanda. The evolution of International Political Economy. **International Affairs**. London, vol. 82, n. 3, p. 479-492, mai. 2006.

DOSSANI, Sameer. BRICS Bank: new bottle, how's the wine? **At Issue** – Bretton Woods Project, Fev.2014.

DO CARMO, Corival A. BRICS: De estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de Política Internacional. **Carta Internacional**. Belo Horizonte, v.6, n.2, p.3-15. Jul-dez. 2011

DREHER, Axel. IMF conditionality: theory and evidence. **Public Choice**. Vol 141, n.1, p.233-267, 2009.

DREZNER, Daniel W. The irony of global economic governance: the system worked. **Council on Foreign Relations**. Working Paper n.9, Out. 2012.

DUFFIELD, John. What are international institutions? **International Studies Review**, vol. 9, n. 1, p. 1-22, 2007.

DUTRA, Antônio; HERZ, Monica. Os BRICS em revisão de literatura. **BRICS Policy Center**, Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral. WorkingPaper, Abr. 2013.

ETHEKIWI DECLARATION. Durban, 27 de março de 2013. **BRICS website**. Disponível em:
<https://www.brics2017.org/English/AboutBRICS/DOPS/201701/t20170114_1120.html>.
Acesso em: 20 de junho 2016

FALLETI, Tulia G.; FIORETOS, Orfeu; SHEINGATE, Adams.(Eds). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**.Oxford: Oxford Univesity Press, 2016.

FARIAS, Tamara Gregol de; NEVES, Renato Baumann Coelho das. (Eds). **VI BRICS Academic Forum**. Brasília: IPEA, 2014.

FERDINAND, Peter. Westward ho-the China Dream and 'one belt, one road': Chinese foreign policy under Xi Jinping. **InternationalAffairs**, London, vol. 92, n. 4, 2016, p. 941-957.

FERNANDES, Marcia et.al. A governança econômica global e os desafios do G-20 pós crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil, in. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol2, n. 55, p. 10-27, 2012.

FLÔRES Jr, Renato G. BRICS: Abordagens a um processo dinâmico. In.: **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

FORTALEZA ActionPlan. 15 de julho de 2014. **BRICS Information Centre**. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html#action>>. Acesso em: 21 de junho de 2016.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook: gaining momentum?** Abril 2017.

_____. **World Economic Outlook: cyclical upswing, structural change**. Abril 2018.

GILL, Stephen (Ed). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

_____. **Global crisis and the crisis of global leadership**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GRAY, Kevin; MURPHY, Craig. Introduction: rising powers and the future of global governance. **Third World Quarterly**, vol. 34, n.2, p. 183-193, 2013.

GRIFFITH-JONES, Stephany. A BRICS Development Bank: a dream coming true? **United Nations Conference on Trade and Development**, Discussion Paper No. 215, Mar.2014.

GILPIN, Robert. **War and Change in Global Politics**. Nova York: Cambridge University Press, 1981.

GOA Action Plan.**BRICS Information Centre**.16 de Outubro de 2016.Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-go-a-action-plan.html>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

HAFFNER, Jacqueline A.; MILAN, Marcelo; PEREIRA, Rafael A. A cooperação entre países dos BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento. In: **Anais - 8º Congresso IFBAE**, Gramado, 2015.

HASMATH, Reza. White Cat, Black Cat or Good Cat: the Beijing consensus as an alternate philosophy for policy deliberation? The Case of China.**Barnett Papers on Social Research**, Working Paper 14-02. Oxford: University of Oxford, 2014.

HE, Alex. China in the International Financial System: a study of the NDB and the AIIB. **Center for International Governance Innovation - CIGI papers**, no. 106. Waterloo: CIGI. 2016.

HELLEINER, Eric. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

_____. Reinterpreting Bretton Woods: international development and the neglected origins of embedded liberalism. **Development and Change**, vol. 37, n. 5, p. 943-967, 2006.

_____. A Bretton Woods moment? The 2007-2008 crisis and the future of global finance. **International Affairs**, London, vol. 86, n.3, p. 619 – 636, 2010.

_____; PAGLIARI, Stefano; ZIMMERMAN, Hubert. **Global finance in crisis.the politics of international regulatory change**. London: Routledge, 2010.

_____; PAGLIARI, Stefano. The end of an era in International Financial Regulation? A postcrisis research agenda. **International Organization**, vol. 65, n.01, p.169-200, 2011.

_____. **The status quo crisis: global financial governance after the 2008 meltdown**. New York: Oxford University Press, 2014.

_____. The Latin American origins of Bretton Woods. In.: **Conferência FLACSO-ISA**, Buenos Aires, Argentina, 2014.

_____. Legacies of the 2008 crisis for global financial governance. **Global Summitry**, vol. 2, n.1, p.1-12, 2016.

HSU, Jennifer Y. J. China's Development: a new development paradigm? **Third World Quartely**, vol. 36, n. 9, p. 1754-1769, 2015.

HURRELL, Andrew. Narratives of emergence: rising powers and the end of Third World? **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 33, n.2, p 203-221, 2013.

IKENBERRY, John G; WRIGHT, Thomas. rising powers and global institutions. **Century Foundation Report**, 2008.

IKENBERRY, John G. America's Challenge: The rise of China and the future of liberal international order. **New America Foundation Report**, 2011.

_____. The future of the liberal World Order: internationalism after America. **Foreign Affairs**, New York, vol. 90, n. 3, p. 56-68, Mai-Jun 2011.

JIN, Xingye; LI, David Daokui; WU, Shuyu. How will China shape the world economy? **China Economic Review**, vol. 40 (C), p. 272-280, 2016.

KAPUR, Devesh. Escape from the World Bank. **Project Syndicate**, 16 out de 2015.
Disponível em: < <https://www.project-syndicate.org/commentary/emerging-economies-development-banks-by-devesh-kapur-2015-10>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____; GOLDSTEIN, Judith (Eds). **Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

_____. International Liberalism Reconsidered in. KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London: Routledge, 2002.

_____. The old IPE and the new. **Review of International Political Economy**, vol. 16, n.1, p. 34-46, 2009.

KIRTON, John J. BRICS evolving institutional identity: explaining BRICS' summit solid, strengthening success. **International Organisations Research Journal**, vol. 10, n.2, p. 9-31, 2015.

_____ et al. **Compliance coding manual for international institutions commitments.** Toronto: University of Toronto, 2016.

KUPCHAN, Charles A. Reordering order: global change and the need for a new normative consensus In.: **Transatlantic Academy Report: Liberal Order in a Post-Western World**, 2014.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo. **Reiventing state capitalism: Leviathan in business, Brazil and beyond.** London: Cambridge University Press, 2014.

LI, Xing. Conceptualizing the nexus of "Interdependent Hegemony" between the existing and the emerging World Orders. **Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences**, Shanghai, vol. 7, n. 3, p. 343-362, set 2014.

LIN, Justin Yifu; WANG, Yan. **China's contribution to Development Cooperation: ideas, opportunities and finances.** Fondation our les études et recherches sur le développement international. Working Paper 119, jan 2015.

LIPTON, Merle. Are the BRICS reformers, revolutionaries or counter revolutionaries? **South African Journal of International Affairs**, vol. 24, n. 1, p. 41-59, 2017.

LIU, Ming. BRICS development: a long way to a powerful economic club and a new international organization. **The Pacific Review**, vol. 29, n. 3, p. 443-453, 2016.

MAZENDA, Adrino; NCWADI, Ronney. The rise of BRICS development financial institutions: a comprehensive look into the New Development Bank and Contingency Reserve Arrangement. **African East-Asian Affairs: The China Monitor**. n. 3. p. 96-123, 2016.

McNALLY, Christopher A. Sino-Capitalism: China's reemergence and the International Political Economy. **World Politics**, vol. 64, n.4, p. 741-776, out 2012.

MOUNTOTE, Annita D. The BRICS group and global economic governance. **BJIR - Brazilian Journal of International Relations**, Marília, vol. 6, n. 3, p. 442-467, set-dez 2017.

MOOLAKKATTU, John S. Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations. **International Studies**, vol. 4, n. 46, p. 439-456, 2009.

MOREIRA JUNIOR, Hermes. Os BRICS e a recomposição da Ordem Global: estratégias de inserção internacional das potências emergentes. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, vol. 3, n. 9-10, p. 71-89, dez 2011-mar 2012.

NAYYAR, Deepak. BRICS, developing countries and global governance. **Third World Quarterly**, vol. 37, n.4, p. 575-591, 2016.

NEW DEVELOPMENT BANK. **NDB's General Strategy: 2017-2021**. Shanghai, Junho 2017.

NIU, Haibin. A grande estratégia chinesa e os BRICS. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, n.1, p. 197-229, jan-jun 2013.

OCAMPO, José Antonio. A reforma do sistema monetário internacional. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, vol. 3, n. 3, p. 57-98, Dez 2011.

_____. (Ed). **Regional financial cooperation**. Washington DC: Brookings Institution, ECLAC, 2013.

_____. Reforming the international monetary and financial architecture. In.: ALONSO, José Antônio; OCAMPO, José Antônio (Eds). **Global governance and rules for the post-2015 era**. London: Bloomsbury, United Nations, 2015.

_____. The governance of the international monetary system. **United Nations University World Institute for Development Economics Research/UNU - WIDER**, working paper 2015/046, Maio 2015.

OCDE. **OECD Economic Outlook**, vol. 2017, n. 2, 2017.

_____. **OECD Economic Outlook**. vol. 2018, n. 1, 2018.

ÖNIS, Ziya. The age of anxiety: the crisis of liberal democracy in a post-hegemonic global order. **The International Spectator**, vol. 52, n.3, p. 18-35, jan-jun 2013.

PALLEY, Thomas I. The US Economy: explaining stagnation and why it will persist. In: GALLAS et al. (Ed.). **Combating inequality: the global north and south**. New York: Routledge, p. 113-131, 2016.

PARREIRAS, Pedro Henrique S.; RAMOS, Leonardo. A V Cúpula do BRICS (Durban, 2013): coalizão ou arranjo cooperativo? **Conjuntura Austral**. Porto Alegre, vol. 4, n. 20, p. 115-127, out-nov 2013.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Micheli Gonçalves. A Virada Ideacional: como e quando ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 25, n. 64, p. 121-148, dez 2017.

RAGIN, Charles G. **La Construcción de La Investigación Social**. Bogotá: SiglodelHombre Editores, 2007 [1994].

RAMOS, Leonardo. Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? Uma análise do BRICS no G20. **Revista de Sociologia e Política**, vol 22, n.50, p. 49-65, jan 2014.

RUGGIE, John G. International Regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic system. **International Organization**, vol 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SCHERER, André Luís F. A nova estratégia de projeção geoeconômica chinesa e a economia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, vol. 36, n.129, p.35-51, jul-dez 2015.

SINCLAIR, Timothy J. **Global Governance**. Cambridge: Polity Press, 2012.

_____. Robert W. Cox's method of historical structures redux. **Globalizations**, vol. 13, n.5, p. 510-519, 2016.

STEPHEN, Matthew D. India and the BRICS: Global bandwagoning and regional balancing. **Vestnik RUDN International Relations**, vol. 16, n. 4, p. 595-602, 2016.

STIGLITZ, Joseph; STERN, Nicholas; ROMANI, Mattia; BHATTACHARYA, Amar. A new World's new Development Bank. **Project-Syndicate**. 1º de Maio de 2013. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-benefits-of-the-brics-development-bank?barrier=accesspaylog>> . Acesso em 24 de Março de 2017.

STUENKEL, Oliver. The Financial crisis, contested legitimacy, and the genesis of intra-BRICS cooperation. **Global Governance**, vol. 19, p. 611-630, 2013.

_____. Institutionalizing South-South cooperation: towards a new paradigm? Background Research Paper – **High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda**, Mai. 2013.

_____. **The BRICS and the future of global order**. Lanham: Lexington Books, 2015.

UFA ActionPlan. 9 de julho de 2015. BRICS Information Centre. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-action-plan-en.html>>. Acesso em: <21 de junho de 2016.

VOGT, Roland. BRICS, brexit and beyond: International dynamics of marketing channels - An Overview. **Journal of Marketing Channels**, vol. 23, n. 4, p. 173-179, 2016.

VOLZ, Ulrich. Toward the development of a Global Financial Safety Net or a segmentation of the global financial architecture? **Emerging Markets Finance and Trade**, vol. 52, n. 10, p. 2221-2237, 2016.

XING, Li. Understanding the hegemony and the dialectics of the emerging World Order. In. XING, Li (Ed). **BRICS and beyond: the International Political Economy of the emergence of a new world order**. New York: Routledge, 2016.

WADE, Robert H. Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank and the IMF. **Politics & Society**, vol. 39, n. 3, p. 347-378, 2011.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In. WILLIAMSON, John (Ed) **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

WOODS, Ngaire. Global governance after the financial crisis: a new multilateralism or the last gasp of the Great Powers? **Global Policy**. London, vol. 1, n. 1, jan. 2010.

_____. How to save the World Bank. **Project Syndicate**. 12 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/saving-the-world-bank-by-ngaire-woods-2016-01>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2016.

YAĞCI, Mustafa. A Beijing consensus in the making: the rise of Chinese initiatives in the International Political Economy and implications for Developing Countries. **Perceptions**, vol. XXI, n. 2, 2016.

ZHANG, Feng. China as a global force. **Asia & The Pacific Policy Studies** - Special Issue. Vol. 3, n. 1, p. 120-128, 2015.

ZHANG, Jian. China's new foreign policy under Xi Jinping: towards 'Peaceful Rise 2.0.'? **Global Change, Peace & Security**, vol. 27, n. 1, p.5-19, Jan 2015.

ZHANG, Yongjin. Dynamism and contention: understanding Chinese foreign policy under Xi Jinping. **International Affairs**, London, vol. 92, n.4, p. 769-772, 2016.

_____. China and liberal hierarchies in global international society: power and negotiation for normative change. **International Affairs**, London, vol. 94, n.4, p. 795-816, 2016.

ZHAO, Suisheng. The China Model: can it replace the Western model of modernization? **Journal of Contemporary China**, vol. 19, n. 5, p. 419-436, Jun 2010.

ZHENG, Bijian. **China's Peaceful Rise: speeches of Zheng Bijian 1997-2005**. Washington: Brookings Institution Press, 2005.