

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

William Daldegan de Freitas

O BRICS como fenômeno processual e dinâmico do ordenamento global: uma análise a partir
de suas declarações de cúpulas

Doutorado em Relações Internacionais

São Paulo
2019

William Daldegan de Freitas

O BRICS como fenômeno processual e dinâmico do ordenamento global: uma análise a partir de suas declarações de cúpulas

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”.

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

São Paulo

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Freitas, William Daldegan de.
F866 O BRICS como fenômeno processual e dinâmico do ordenamento
global : uma análise a partir de suas declarações de cúpulas / William
Daldegan de Freitas. – São Paulo, 2019.
185 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, 2019.

1. BRICS. 2. Relações econômicas internacionais – Séc. XXI. 3.
Política internacional – Séc. XXI. 4. Países em desenvolvimento – Relações
econômicas exteriores – Séc. XXI. 5. Países em desenvolvimento –
Relações exteriores – Séc. XXI. I. 6. Bancos internacionais – Países em
desenvolvimento. I. Título.

CDD 337.1

William Daldegan de Freitas

O BRICS como fenômeno processual e dinâmico do ordenamento global: uma análise a partir
de suas declarações de cúpulas

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Economia Política Internacional”.

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama (Universidade Federal do Tocantins/ Al Akhayawn University)

Prof. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Ramon Vicente Garcia Fernandez (Universidade Federal do ABC)

Prof. Dr. Ronaldo Ferreira de Araújo (Universidade Federal de Alagoas)

São Paulo, 25 de fevereiro de 2019.

Para meus pais.

RESUMO

A tese aqui defendida é de que o BRICS é um fenômeno processual e dinâmico, adequado à natureza da ordem internacional contemporânea. Enquanto processual, entende-se que não há definição, tampouco intenção, quanto ao formato ou institucionalização a serem alcançados. Trata-se de um grupo dinâmico, devido às percepções dos seus membros, sem que isso signifique limitações em suas estratégias e iniciativas internacionais. Para tanto, foram analisadas as declarações anuais de cúpula do BRICS, entre 2009 e 2018, por meio da metodologia histórica no emprego da análise documental e bibliográfica. A utilização dos *softwares* – AntConc e VOSviewer - para a contagem e associação de palavras permitiu a construção de um modelo para análise textual e gerou resultados que comprovam a tese proposta: a não formalização do BRICS deriva do interesse de seus membros, ao preservar a independência e autonomia na condução de projetos e políticas individuais, sem que isso acarrete prejuízo para sua articulação enquanto grupo. Além disso, e sobretudo, permite a criação de um banco e de um fundo de reservas e a ocupação de espaços vazios, num estímulo ao alargamento da ordem internacional, sem contestá-la.

Palavras-chave: BRICS. Ordem. Dinâmica. Processo.

ABSTRACT

The hypothesis defended here is that BRICS is a processual and dynamic phenomenon, adequate to the contemporary international order. As a processual phenomenon, it is understood that there is not a specific definition, much less the intention, regarding the format or the institutionalization to be achieved. It is a dynamic group, due to the perception of its members, which does not mean that there are limitations to their international strategies and initiatives. For this, the annual declarations of the BRICS summits, between 2009 and 2018, were analysed, through the historical methodology used in the analysis of documents and bibliography. The usage of software – AntConc e VOSviewer –, to count words and word association, enabled the construction of a textual analysis model and yielded results that prove the proposed hypothesis: the absence of formalization of the BRICS derives from the interest of its members, by preserving their independence and autonomy in the establishment of projects and policies, without harming their coordination as group. Moreover, the absence of formalization, above all, allows the creation of a bank and a reserve fund and fills the empty spaces, in a stimulus of the enlargement of the international order, without defying it.

Key words: Brics. Order. Dynamic. Process

RESUMEN

La tesis aquí defendida es que el BRICS es un fenómeno procesual y dinámico, adecuado a la naturaliza del orden internacional contemporáneo. Como procesual, se entiende que no hay definición, tampoco la intención, sobre el formato o la institucionalización a ser alcanzada. Se trata de un grupo dinámico, debido a las percepciones de sus miembros, sin que esto signifique limitaciones en sus estrategias e iniciativas internacionales. Para tanto, se analizaron las declaraciones anuales de las cumbres de los BRICS, entre 2009 y 2018, por medio de la metodología histórica en el empleo de la análisis documental y bibliográfica. La utilización de *softwares* – AntConc e VOSviewer – para contar y asociar palabras permitió la construcción de un modelo para análisis textual y generó resultados que comprueban la tesis propuesta: la no formalización del BRICS deriva del interés de sus miembros, al preservar la independencia y la autonomía en conducción de proyectos y de políticas individuales, sin que esto perjudique su articulación como grupo. Además, y sobretodo, ella permite la creación de un banco y de un fondo de reservas y la ocupación de espacios vacíos, en un estímulo a la ampliación de orden internacional, sin contestarlo.

Palabras llave: BRICS. Orden. Dinámica. Proceso.

简介

这里的论点是，金砖四国是一种适用于当代国际秩序而形成的过程和动态的现象。虽然是程序性的，但据了解，对于其实现的具体格式或制度化没有定义或明确的意图。由于其组成成员来看，这是一个动态组，但是这并不意味着其国际战略和倡议受到限制。对此，我们通过使用纪录片和文档分析的历史方式，分析了2009年至2018年期间金砖国家峰会的年度声明。使用了AntConc 和 VOSviewer 两个软件对相关词进行了计数和关联，以此构建了文本分析模式，并生成结果证明提出的论点：金砖国家的非正规化源于其成员的利益，同时保持其独立性个体项目和政策的执行力和自主权，并且如此不会损害他们作为一个群体的本质。此外，最重要的是，它可以通过创建银行和储备基金，占领空位来刺激扩大国际秩序，而不是挑战它。

关键词：金砖国，秩序，活动，过程。

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Sedes do NDB.....	75
Figura 2 –	Distribuição do Capital Autorizado Inicial do NDB.....	76
Figura 3 –	Cadeia indicativa da dinamicidade.....	101
Figura 4 –	Força de associação nas Cúpulas do BRICS (2009-2018).....	106
Figura 5 –	Força de associação na Cúpula de 2009 do BRIC.....	111
Figura 6 –	Força de associação na Cúpula de 2010 do BRIC.....	116
Figura 7 –	Força de associação na Cúpula de 2011 do BRICS.....	121
Figura 8 –	Força de associação na Cúpula de 2012 do BRICS.....	126
Figura 9 –	Força de associação na Cúpula de 2013 do BRICS.....	129
Figura 10 –	Força de associação na Cúpula de 2014 do BRICS.....	136
Figura 11 –	Força de associação na Cúpula de 2015 do BRICS.....	143
Figura 12 –	Força de associação na Cúpula de 2016 do BRICS.....	145
Figura 13 –	Força de associação na Cúpula de 2017 do BRICS.....	153
Figura 14 –	Força de associação na Cúpula de 2018 do BRICS.....	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Cronologia do Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI) de 1717 – 2008.....	56
Quadro 2 –	Competências e atribuições das instâncias de decisão do NDB.....	77
Quadro 3 –	Projetos com participação de recursos do NDB (2016-2018*).....	80
Quadro 4 –	Universo de Análise.....	95
Quadro 5 –	Critérios de Análise.....	98
Quadro 6 –	Ranking e frequência de palavras nas Cúpulas do BRICS (2009-2018).....	102
Quadro 7 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2009 do BRIC.....	110
Quadro 8 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2010 do BRIC.....	114
Quadro 9 –	Associação de termos (coordinat*).....	115
Quadro 10 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2011 do BRICS.....	119
Quadro 11 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2012 do BRICS.....	123
Quadro 12 –	Associação de termos (develop*).....	124
Quadro 13 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2013 do BRICS.....	130
Quadro 14 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2014 do BRICS.....	134
Quadro 15 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2015 do BRICS.....	140
Quadro 16 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2016 do BRICS.....	147
Quadro 17 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2017 do BRICS.....	151
Quadro 18 –	Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2018 do BRICS.....	160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIRC	África Capacity for Immediate Response to Crises
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation
BM	Banco Mundial
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
COP	Conference of the Parties
CPM	Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol
CRA	Contingent Reserve Arrangement
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EI	Estado Islâmico
EMDC	Emerging Markets and Development Countries
EPI	Economia Política Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-20	Grupo dos 20
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GF	Guerra Fria
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Externo Direto
IFI	Instituição Financeira Internacional
IMF	International Monetary Found
ISIS	Islamic State in Iraq and Syria Levant
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
NDB	New Development Bank
NEPAD	New Partnership for África's Development
OCX	Organização para Cooperação de Xangai
ODM	Objetivos do Milênio

ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PartNIR	BRICS Partnership on New Industrial Revolution
PIC	Política Internacional Contemporânea
PME	Pequenas e médias empresas
PUC Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RI	Relações Internacionais
RMB	Renminbi
SDR	Special Drawing Right
SEMI	Sistema de Intercâmbio de Informações Macroeconômicas
SI	Sistema Internacional
SMFI	Sistema Financeiro e Monetário Internacional
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TVE	Township and Village Enterprises
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A CONSTRUÇÃO DA ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL: ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL.....	26
2.1	Economia Política Internacional: demarcação do campo e o debate paradigmático.....	28
2.1.1	Paradigma da economia nacional.....	32
2.1.2	Os críticos.....	34
2.1.3	Paradigma liberal.....	36
2.2	A construção da ordem internacional – os debates e a onipresença do liberalismo.....	38
2.2.1	A ordem internacional no pós-Guerra Fria.....	38
2.2.2	O debate corrente sobre ordem internacional.....	44
2.3	Globalização – uma visão atenta ao processo no decorrer do século XXI.....	48
2.4	Da conformação do Sistema Financeiro e Monetário Internacional à Crise de 2008.....	54
2.5	A governança global e as (novas) demandas.....	60
3	O BRICS: NATUREZA, SINGULARIDADES, DINÂMICA.....	63
3.1	A origem do BRICS e a dificuldade de compreensão.....	65
3.2	Como resultado: a institucionalização de seus instrumentos financeiros.....	70
3.2.1	O Acordo sobre o NDB e seus anexos.....	73
3.3	Novos poderes (?): o BRICS.....	83
3.3.1	Seriam a China e a Rússia questionadoras do status quo?.....	86
4	A DINAMICIDADE DO BRICS: UM MODELO DE ANÁLISE.....	91
4.1	Dos recursos metodológicos.....	92
4.1.1	Do modelo construído para análise.....	96
4.1.1.1	Notas preliminares acerca do modelo proposto.....	98
4.2	Da visão micro à visão macro: elementos que conformam a dinamicidade do BRICS.....	101

5	ANÁLISE DOCUMENTAL DAS CÚPULAS ANUAIS DO BRICS.....	108
5.1	Ecaterimburgo – Junho de 2009.....	108
5.2	Brasília – Abril de 2010.....	112
5.3	Sanya – Abril de 2011.....	117
5.4	Nova Delhi – Março de 2012.....	122
5.5	Durban – Março de 2013.....	127
5.6	Fortaleza – Julho de 2014.....	132
5.7	Ufá – Julho de 2015.....	138
5.8	Goa – Outubro de 2016.....	144
5.9	Xiamen – Setembro de 2017.....	149
5.10	Joanesburgo – Julho de 2018.....	156
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
	REFERÊNCIAS.....	171
	ANEXO – LISTA DE STOPWORDS.....	184

1 INTRODUÇÃO

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – o BRICS - formam um grupo de países muito heterogêneos, sob diversos critérios, que desde 2009 se reúne regularmente e emite declarações conjuntas sobre a ordem internacional e sobre temas de relevo. Essas declarações demonstram ora entusiasmo e assertividade, ora maior comedimento e cautela, o que diferencia a evolução do BRICS de formas de institucionalização características de processos de integração ou de aliança. Não foram estabelecidos acordos constitutivos formais, tampouco ocorreu uma sucessão progressiva nos estágios de aproximação e consolidação de compromissos entre os membros. Todavia, em 2014, constituíram dois instrumentos financeiros, o Novo Banco para o Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingencial de Reservas (CRA, na sigla em inglês). Trata-se de instrumentos de cooperação que não limitam sua atuação em outros fóruns e instrumentos, nem suas iniciativas diplomáticas, nem sua atuação em organizações financeiras internacionais - em outras palavras, esses dois instrumentos não contestam nem tentam definir nem delimitar suas posições na ordem financeira internacional vigente.

O BRICS não avançou em direções e formatos que seriam usuais, ou esperados, em blocos, alianças ou articulações, mas demonstra grande dinamicidade, ou seja, mantém dinâmica própria. Os países membros definem posicionamentos do grupo, ao pontuar e criticar temas relevantes da conjuntura internacional, buscando soluções para temas comuns da agenda, sem que isso limite a ação individual de seus membros ou os constranja a compromissos internos ou externos ao grupo.

A ordem internacional no início dos anos 2000 se desdobra das transformações do final do século XX, marcado pelo embate conhecido como Guerra Fria, entre EUA e URSS, tendo como resultado a construção de um mundo liberal, sob liderança estadunidense, com forte apelo a estruturas de governança global que promoveram relativa estabilidade no Sistema Internacional (SI). O fenômeno da globalização pode ser elencado como variável interveniente nesse processo, na medida em que dá fluidez ao SI e permite a (re)alocação de novos atores e de fenômenos. Esses podem ser considerados como perturbadores: o terrorismo, as Guerras do Afeganistão e do Iraque, a crise financeira de 2008 e a ascensão do BRICS.

A estrutura decorrente do fim do conflito entre estadunidenses e soviéticos é marcada pela valorização dos princípios liberais. Esses princípios podem ser observados a partir da defesa da expansão de democracias liberais ao redor do mundo, incentivada pela própria derrocada do comunismo, com o esfacelamento da União Soviética e com a consolidação de uma estrutura de governança global que defendia não só a liberalização comercial como também a

participação dos Estados nos diferentes arranjos multilaterais. Entre eles, destaca-se a construção paulatina, ao longo do século XX, (i) do sistema internacional de comércio centrado, inicialmente no Acordo Geral de Tarifas para o Comércio (GATT, na sigla em inglês), que foi substituído na década de 1990 pela Organização Mundial do Comércio (OMC); e (ii) do sistema monetário e financeiro internacional centrados nas figuras do Banco Mundial (BM) e no Fundo Monetário Internacional (FMI).

O alcance, a resiliência e a magnitude da liderança dos EUA sobre o resto do mundo pós-Guerra Fria foi um argumento de grande força nos círculos acadêmicos¹. A discussão da unipolaridade estadunidense só passaria a ser questionada em meados da década de 2000, com o recrudescimento da crise econômica que o país presenciava e que eclodira em meados de 2007, marcando o que ficou conhecido como a Crise de 2008. A partir desse ponto, as avaliações da capacidade de resiliência da unipolaridade centrada nos EUA e de sua robustez econômica e financeira cederam lugar a questionamentos acerca de seu declínio e de transformações geopolíticas, com a ascensão da Ásia, com destaque para a China. De acordo com Layne (2012, p. 203, *tradução livre*)², (i) a distribuição de poder no SI já era multipolar havia alguns anos, mesmo antes da Crise de 2008, (ii) que isso já era sabido e debatido desde a década dos anos 1980, quando já se debatiam argumentos centrados no crescimento dos países tidos como em desenvolvimento e na incapacidade dos EUA de manterem controle e de terem suas ações legitimadas na grande maioria das questões internacionais; e (iii) mesmo diante desse cenário agravado pela crise de 2008, os EUA poderiam, por meio dos arranjos institucionais criados ao longo do século XX e de um reajuste de cursos de ação, “perpetuar os elementos essenciais da ordem internacional” que ajudou a construir. Mearsheimer (2006, p.162, *tradução livre*) diz que “a política internacional é um negócio desagradável e perigoso, e sem nenhuma possibilidade de melhora da intensa competição por segurança que estabelece quando uma hegemonia aspirante aparece na Eurásia”.³

Envolto nesse debate acerca da recorrente ascensão de contestadores da ordem liberal centrada nos EUA, o questionamento sobre o papel do Leste Asiático foi ganhando importância ao longo das últimas décadas. Joseph Nye (2012) aponta que até mesmo estadunidenses têm-se questionado sobre o papel que a China representa no mundo, mas enfatiza que, em diferentes momentos, se debateu, nos círculos acadêmicos, o papel representado por potências que poderiam contestar o poderio americano – a URSS, a partir dos anos 1950, o Japão, na década de 1980, e a China, nos anos 2000. Para Kortunov (2016), a ordem liberal ofereceu

¹ Ver Brooks, Wohlforth (2008); Zacaria (2008); Norrlof (2010); Fiori (2008); Ikenberry (2001).

² Do original: “can perpetuate the essential elements of the international order it constructed”.

³ Do original: “International politics is a nasty and dangerous business, and no amount can ameliorate the intense security competition that sets in when an aspiring hegemon appears in Eurasia”.

mais ferramentas para a organização econômica mundial do que para o viés político-ideológico dos Estados. Ela permitiu o crescimento de importância de diferentes Estados, que, por sua vez, ajustaram os princípios basilares do liberalismo para sua integração à ordem. Esses ajustes seriam motivadores de certa “modernização” do sistema econômico, ao admitir questionamentos acerca da arranjos multilaterais.

Naturalmente, os novos participantes exigem reformas inter-sistêmicas em grande escala: garantia do acesso ao processo de tomada de decisão, a reestruturação das instituições existentes, alterando certas prioridades, etc. No entanto, na maioria dos casos, o objetivo é modernizar o sistema, não para substituí-lo por um novo. Um exemplo típico é a transferência gradual da agenda econômica global a partir do G7 / G8 ao G20: o conjunto de participantes é diferente, mas os princípios do trabalho são praticamente os mesmos. (KORTUNOV, 2016, p.02, *tradução livre*)⁴.

Com a eclosão da Crise de 2008 nos países desenvolvidos e a atenção dada ao G-20, em detrimento do G-7, a articulação tornou-se mais sólida, a partir do estabelecimento, em 2009, das Cúpulas Anuais de Chefes de Estado e de Governo do BRICS. Essa articulação só foi possível graças a uma identificação política dos governos dos respectivos países e à sua atenção para a demanda de uma atuação conjunta. A demanda por reformas no sistema de governança global teria sido o principal motor da tomada para si do acrônimo e de sua instrumentalização.

Decorre disso, em certa medida, a pertinência do conceito de dinamicidade aqui adotado como característica peculiar do BRICS: os países membros utilizam o grupo como instrumento de alargamento de espaços na ordem internacional, de posicionamento diante de um quadro internacional dinâmico e fluido, para o que é relevante a ausência de um formato claro ou de acordos formalmente constituídos. A não definição e/ou dificuldade para conceitualizar o BRICS reflete a conduta de seus membros, que não dão sinais de quererem amarrá-lo em estruturas ou em conceitos rígidos de organização.

O alargamento da ordem é compreendido como a ocupação de uma espécie de espaços vazios na estrutura de governança global, ainda presa a instituições e práticas do século XX. Ao não atenderem as demandas por reformas e democratização dos organismos de governança, as grandes potências permitiram que países como os Brics ocupassem espaços não atendidos por elas, os quais buscam, dessa maneira, pressionar a grandes potências por reformas,

⁴ Do original: “Of course, the new participants call for large-scale intersystem reforms: ensuring access to key decision-making, restructuring the existing institutions, altering certain priorities, etc. Nevertheless, in most cases, the goal is to modernize the system, not to replace it with a new one. A typical example is the gradual transfer of the global economic agenda from the G7/G8 to the G20: the set of participants is different, but the principles of work are largely the same”.

embora não tenham interesse nem capacidade para se colocarem como alternativa à estrutura vigente.

Considerar o BRICS como instrumento dinâmico do posicionamento internacional de seus membros inclui também a percepção de que nenhum dos cinco países o tomam como principal palco de debates ou de interlocução. Quando conveniente, utilizam o BRICS para angariar maior peso em suas declarações e posicionamentos ou para estabelecer mecanismos conjuntos. Essas seriam duas características que demonstrariam a dinamicidade do BRICS, junto à perspectiva de não incremento de sua institucionalização. A criação do NDB e do CRA, como discutido ainda nessa seção, não altera essa caracterização.

O reconhecimento dos cinco como atores relevantes no SI, no decorrer dos anos 2000, permite alguns questionamentos: por que esses países foram considerados não só como importantes no SI, como também passaram a integrar o *hall* das grandes potências? Por que tais Estados romperiam com padrões até então historicamente estabelecidos e ganhariam visibilidade financeira e política junto a países considerados desenvolvidos e sustentadores da ordem? Isso seria reflexo de uma nova configuração da ordem internacional? Como os estadunidenses, líderes do sistema pós-Guerra Fria, e os europeus reagem à ascensão dos países em desenvolvimento? Seria essa ascensão mais um dos inúmeros fenômenos decorrentes da globalização? Como a crise de 2008 reforça a atenção que esses países ganham, já que são afetados de maneira diferente, afinal, a crise tem origem nos países desenvolvidos e não nos em desenvolvimento? E, talvez o mais importante: como compreender e tipificar o BRICS?

Inicialmente o termo BRIC⁵ foi cunhado para indicar economias em desenvolvimento, no início do século XXI, que seriam protagonistas do crescimento da economia mundial (O'NEIL, 2001). Só em 2006 o termo foi tomado pelos países para indicar uma concertação de ideias e de posicionamentos, conformando-se o grupo em 2009 e estabelecendo-se as reuniões do grupo em Cúpulas anuais. Admitiu-se, em 2011, a associação de seu quinto membro: a África do Sul, passando a denominar-se BRICS.

Àquela época, o governo brasileiro admitiu grande expectativa quanto à formação de “um bloco que ajude a equilibrar e democratizar a ordem internacional” e que seria resultado de uma “coalizão de geometria variável”. (AMORIM, 2008, p.01). A diplomacia brasileira, só para citar, não estabeleceu um consenso acerca de como tratar o BRICS. Um mecanismo político de cooperação e coordenação (DAMICO, 2015) ou como o diplomata brasileiro Carlos Márcio Cozendey (2015, p.115) afirmava: “denota que o agrupamento não conforma um blo-

⁵ Ao longo desse estudo optou-se, metodologicamente, por sempre que se tratar do grupo – o conjunto dos países –, utilizar o termo BRICS em maiúsculo, ao passo que, ao tratar dos países singularmente, o termo utilizado será Brics, em minúsculo.

co, muito menos uma organização internacional, mas que denomina um processo de cooperação de países ciosos de sua individualidade e autonomia”. Seria, portanto, um reflexo de “vontade conjunta de influenciar de maneira mais intensa a governança global” (BAUMANN, 2015) ou seria uma espécie de “plataforma de conveniência” sem rigidez e, portanto, flexível? (ABDENUR, FOLLY, 2015). Para o Itamaraty (2017) o BRICS seria um mecanismo de coordenação política sem elementos de confrontação à ordem.

Em 2015, o autor e outros colegas, em artigo publicado⁶, tentaram tipificar ou conceituar o BRICS. Um debate acerca de conceitos tratados pela Ciência Política e pelas Relações Internacionais permitiu a seguinte conclusão: nem grupo, bloco ou aliança, nem tampouco instituição, regime ou organização internacional. Pois bem, como tratá-lo, então? Na tese aqui defendida, o BRICS é um fenômeno processual e dinâmico, adequado à natureza da ordem internacional contemporânea. Ou seja: o BRICS desenvolve-se por meio de processos específicos, sem pontos de chegada definidos e sem que os membros queiram determinar esses pontos de destinos ou uma institucionalização alcançável. O BRICS desenvolve-se de forma dinâmica, de acordo com as percepções dos seus membros e sem que se estabeleçam limitações a serem observadas em suas estratégias e em suas iniciativas internacionais.

É possível notar, já pela tentativa de identificação acima realizada, a intensidade e a extensão do debate entre estudiosos e diplomatas. Tem sido rotineira a organização de discussões com a participação destes ao longo dos últimos anos no Brasil, uma vez que há interesses dos órgãos e dos braços do governo, como o Itamaraty e a Fundação Alexandre de Gusmão, na compreensão e na formação do pensamento sobre o BRICS. Verifica-se que a academia brasileira também se interessa pelo assunto, que é estudado em centros de excelência nas grandes universidades e nos seus respectivos grupos de estudos e pesquisas – como a Universidade de São Paulo (USP) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio), que sedia o *Brics Policy Center*⁷.

Não só o governo brasileiro e seus centros de formação e ensino como seus homônimos do BRICS também têm dada especial atenção à construção do pensamento e à formação de um arcabouço de conhecimento acerca do tema. Outras instituições ao redor do mundo também criaram seus respectivos observatórios e centros para acompanhar as transformações propiciadas pela ação conjunta dos países Brics. Para citar apenas alguns temas, *Centre for Rising Powers*⁸ ligado à Universidade de Cambridge na Inglaterra, o *BRICS Information Cen-*

6 CARVALHO; DALDEGAN; GODOY; GOMES, 2015

⁷ Ver mais em: <http://bricspolicycenter.org/homolog>

⁸ Ver mais em: <https://www.crp.polis.cam.ac.uk/>

*tre*⁹ da Universidade de Toronto e o *Center for BRICS Studies*¹⁰ ligado à Universidade de Fudan na China.

O BRICS foi alvo de tantos outros estudos nos últimos anos, tendo como centro o papel representado por eles (RAUCH; WURM, 2013; PATRICK, 2010; CHAN, 2008; WHITE, 2009; PAPE, 2005, FLEMES, 2010); outros discutindo as demandas do BRICS quanto a uma reforma e modernização da governança global e o possível contraste entre as ações e ambições de cada um dos países membros (ARMIJO; ROBERTS, 2014; LO, 2016, LIMA; CASTELAN, 2012; SNETKOV; ARIS 2011; BESADA, 2014; PETROPOULOS, 2013; WOODS, 2009). A heterogeneidade dos membros incitou alguns questionamentos acerca de seu impacto nas relações internacionais. (ARMIJO, 2007; FIORI, 2009; HURREL, 2009; LIMA, HIRST, 2009; MACFARLANE, 2009; NARKILAR, 2009; FOOT, 2009; CARMO, 2011). Um aspecto recorrentemente tratado tem sido o desenvolvimento das tratativas e dos acordos derivados da articulação dos países à medida que as Cúpulas anuais acontecem (STUENKEL, 2014; WOODS, 2009; JESUS, 2013; TAUTZ, 2014; MOREIRA JUNIOR; FIGUEIRA, 2014).

Uma série de outros estudos tem sido realizada sob diferentes aspectos. No setor financeiro, muito se discute o mercado e a atratividade do BRICS (CHKILI; NGUYEN, 2014). Podemos citar ainda o interesse quanto à atração de investimentos externos diretos (IED) que os países Brics têm exercido no mercado global, com diferentes respostas e conclusões (VIJAYAKUMAR, SRIDHARAN, RAO, 2010; GAMMELTOFT, 2008). O debate acerca do crescimento econômico associado à sustentabilidade e aos possíveis impactos no meio ambiente também merecem destaque quanto ao estudo do BRICS (SEBRI, BEM-SALHA, 2014; COWAN, CHANG, INGLES-LOTZ, GUPTA, 2014).

Não se finda tão facilmente assim como não é tão simples dar conta de todas as leituras e aspectos trabalhados nos estudos e pesquisas já estabelecidos sobre o BRICS. Não obstante, o presente estudo intentará trazer uma abordagem até certo ponto holística, porém atenta ao pouco espaço e às capacidades de que dispõe.

A compreensão do desenvolvimento do SI no qual o BRICS se torna agente ativo e ativo demandará a instrumentalização da metodologia histórica, que dispõe de uma importante ferramenta – a análise/pesquisa documental. No entanto, a pesquisa documental não sustenta a atividade da pesquisa que se propõe ao longo do texto, o que exige reforço complementar, que será encontrado na pesquisa bibliográfica. Ambas as ferramentas são caras à Economia Política Internacional (EPI) e à Política Internacional Contemporânea (PIC), pois o estudo nesses

⁹ Ver mais em: <http://www.brics.utoronto.ca/>

¹⁰ Ver mais em: <http://en.brics.fudan.edu.cn/>

campos do saber e, sobretudo para o tema proposto por essa pesquisa, tomam a conjuntura internacional e suas transformações político-econômicas como objeto de análise.

Acredita-se no fato de que nenhum trabalho, até o presente momento, tenho abordado a questão sob o viés da EPI e da PIC, dando grande espaço às transformações decorrentes dos processos globalizantes e da atuação e da articulação de países emergentes como os Brics. Ademais, como se verá no decorrer da pesquisa, serão tratados de maneira isolada os textos derivados das reuniões anuais – as Cúpulas – como forma de identificar o processo de desenvolvimento do BRICS por meio de um tratamento direto e sem interferência de outras leituras sobre o tema. Ora, se o conhecimento é construído por meio de leituras novas, atentas a recursos metodológicos e perspicazes em sua interpretação, espera-se alcançar aquilo pretendido pelo estudo e pela tese proposta.

Strange (1970) chama a atenção para o fato de que a coerência e a relevância da análise política e econômica associadas às relações internacionais são permeadas por relações de poder e de riqueza. Gilpin (2002) endossa o argumento e afirma o caráter funcional derivado da reciprocidade e da dinâmica entre política e economia na contemporaneidade, o que Kindleberger (1970) já identificava ao analisar os fenômenos históricos derivados das transformações que ocorriam ao longo do século XX.

Ora, se a defesa da análise conjunta de economia e da política se perfaz tanto para a EPI como para a PIC e se o objeto da presente pesquisa se insere no campo das duas disciplinas, crê-se que tomar a história como método de análise seja o mais coerente para investigar as transformações, as recorrências e os desdobramentos nas relações internacionais.

Tão logo, avaliar e explorar documentos, assim como tomar parte dos estudos já construídos por estudiosos e interessados no tema, será de grande auxílio para a elucidação do papel que o BRICS representa para as Relações Internacionais (RI), enquanto disciplina e enquanto nível de análise. Ao longo da pesquisa que segue, essas duas ferramentas serão amplamente utilizadas para o escrutínio do tema proposto. Em alguns capítulos, serão mobilizados com mais ênfase fontes primárias, como é o caso dos capítulos que tratam das Cúpulas anuais – capítulo 4 e 5 –, enquanto, nos demais capítulos que compõem essa pesquisa, serão trabalhadas, com maior rigor, as fontes secundárias encontradas mormente em livros, revistas e análises elaboradas por autores de referência para a área.

A metodologia histórica pretende estabelecer uma estrutura onde os dados e os elementos trabalhados se tornam inteligíveis e interligados numa cadeia que permite a interpretação da realidade ao longo do tempo, seja ela determinado por um espaço ou por um contínuo. Essa interpretação permite ao estudioso selecionar o que realmente importa para o objeto de pesquisa, dando conta de uma estrutura logicamente histórica, mas que também comporta

elementos não históricos, sempre com o cuidado de não extrapolar os limites da própria historicidade (TRACHTENBERG, 2006).

Segundo Thies (2002, p.352), a análise histórica qualitativa refere-se a uma metodologia “que emprega medidas qualitativas ao invés de quantitativas e usam documentos primários ou interpretações dos historiadores à serviço do desenvolvimento teórico”¹¹. O autor (2002) defende essa metodologia quando o objeto a ser abordado seja moldado e definido mais “por palavras do que por números”. Todavia, ressalta que a seleção do material, que podem ser fontes primárias ou secundárias, deve ser realizada com grande cuidado e justificada a fim de não afetar a parcialidade; afinal, pode haver mais de uma interpretação para o objeto estudo.

Dito isso, tomar documentos como fonte de pesquisa permite a compreensão da origem, do desenvolvimento e, por vezes, da consolidação dos fatos e dos fenômenos que se intenta estudar. Ora, “o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa” conforme defende Cellard (2008, p.295).

Apesar da defesa acima, Linhares e Alves (2014, p.31) afirmam que “conhecer um determinado objeto de pesquisa por vezes demanda uma combinação de técnicas e métodos”. Inclusive, é possível ajustar certas técnicas qualitativas às quantitativas. Embora Mansfield (2004, p. 171) afirme que métodos quantitativos sejam fundamentais para a construção do conhecimento em EPI, ele assume que “nos faltam medidas adequadas de vários conceitos centrais no campo”¹², o que não retira e, sobretudo reforça, a necessidade de avançar nos estudos que adotem esse método para a construção de suas análises. Além disso, segundo o autor (2004, p.171), os estudos que se estabelecem nessa seara são capazes de “esclarecer a força e a natureza da relação entre muitos fatores políticos e de comércio”¹³.

É importante situar isso, a fim de tornar claro que serão utilizadas, concomitantemente, técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas. Essas técnicas serão auxiliares à pesquisa documental, estabelecida majoritariamente nos capítulos 4 e 5. Isso se deve ao fato de que serão utilizados, para complementar a interpretação do autor dos documentos colhidos, *softwares* livres de contagem e de associação de palavras, a fim de elevar o rigor e de permitir maior capacidade analítica do objeto de pesquisa. Os *softwares* escolhidos são o AntConc¹⁴ e

¹¹ Do original: “(...) that employs qualitative instead of quantitative measurement and the use of primary historical documents or historians’ interpretations thereof in service of theory development and testing.”

¹² Do original: “we lack adequate measures of various central concepts in this field”.

¹³ Do original: “clarify the strength and nature of the relationship between many political factors and commerce”.

¹⁴ Desenvolvido pelo professor e pesquisador Dr. Laurence Anthony da Universidade de Waseda no Japão, AntConc (versão 3.5.7) é um *software* gratuito (do tipo *freeware*) para análise de texto dispo-

o VOSviewer¹⁵. Ambos, podem ser manuseados ilimitadamente, desde que devidamente referenciados, configurando plataformas livres. Justifica-se, a partir disso, a escolha por esses *softwares*, associado ao fato de que permitem a modelagem de um grande volume de dados e de informações, atendendo ao objetivo dessa pesquisa – uma análise exaustiva dos documentos resultantes das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo do BRICS. Sua utilização, assim como os parâmetros estabelecidos para análise, está detalhada no capítulo 4, no qual será proposto um modelo de análise que se pretende ser aplicável a outras pesquisas com o mesmo objetivo, constituindo um novo instrumental metodológico para as Relações Internacionais.

Segundo Raupp e Beuren (2006), é comum a confusão entre pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, porém um elemento fundamental diferencia esses dois métodos – a origem das fontes utilizadas. Enquanto a pesquisa bibliográfica toma trabalhos e contribuições já elaborados por outros estudiosos, a pesquisa documental trata originalmente de materiais sem análise prévia, ou seja, materiais produzidos sem o caráter analítico e que descrevem ou constroem algum fato, fenômeno ou transformação. Citando Silva e Grigolo (2002), Raupp e Beuren (2006, p.89) afirmam que

a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Esse tipo de pesquisa visa, assim, selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir-lhe algum valor, podendo, desse modo, contribuir com a comunidade científica a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel.

Serantes (2003) defende que o recurso à investigação, por meio da utilização majoritária de fontes de autoridade e de referência, ou seja, por meio de citações de obras consideradas de grande impacto – uma pesquisa bibliográfica -, pode produzir trabalhos excessivamente não originais, na medida em que se tornam apenas uma compilação de pesquisas já existentes e de trabalhos de pouco ou nenhum impacto no progresso do conhecimento.

Por outro lado, o manuseio de fontes de autores consagrados ou de referência atende às demandas da Ciência Política, ao depositar legitimidade às estruturas explicativas criadas por outros estudiosos. De acordo com Thies (2002), a utilização conjunta de fontes primárias

nível para *download* em: <http://www.laurenceanthony.net/software.html>. Além disso, o *software* é recomendado pelo Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI) ligado à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP. Esta disponibiliza um tutorial de uso do *software*, aplicado às Relações Internacionais, de autoria da pesquisadora Julia S. B. Gonçalves, disponível em: <https://www.lantri.org/documentoslantri>.

¹⁵ Desenvolvido pelos pesquisadores Ness Jan van Eck e Ludo Waltman no Centro de Estudos de Ciência e Tecnologia (CWTS) da Universidade de Leiden na Holanda, VOSviewer (versão 1.6.9) é um *software* livre para construção e visualização de redes bibliométricas, dentre elas a de co-ocorrência de termos em textos acadêmicos. Está disponível para *download* em: <http://www.vosviewer.com/download>. O *software* foi utilizado como instrumento de pesquisa sobre filiação partidária realizada por Van Haute, Emilie, Paulis, Emilien, Sierens, Vivien (2017) publicada na European Political Science.

e secundárias na pesquisa, ou seja, da pesquisa documental e bibliográfica, tem potencial de gerar excelentes leituras acerca de processos e atores. Ademais, o resultado tende a ser explorado e utilizado por outros estudiosos, tornando relevante o trabalho de escrutínio de documentos para pesquisas futuras, especialmente de pesquisas qualitativas nas RI.

De forma sucinta, cabe identificar a organização da pesquisa, portanto, que segue:

Ela será composta, além dessa introdução, tido como primeiro capítulo, de mais quatro capítulos, seguidos das considerações finais. No próximo, serão abordados os aspectos teóricos e os debates concernentes à EPI e à PIC. Serão abordados, nesse capítulo, questões caras às RI, tais como correntes teóricas, crises do sistema, globalização e novos atores. Nele está permeada a discussão sobre o ordenamento global, a partir do século XXI, perseguindo a resposta à seguinte pergunta: como conceituar a ordem internacional contemporânea em que os Brics se inserem como atores relevantes?

No capítulo subsequente, terceiro capítulo, tomar-se-á o objeto aqui analisado – o BRICS – como base para um estudo historiográfico, na tentativa de explorar sua origem e seu desenvolvimento, com destaque para seus instrumentos financeiros – o NDB e o CRA – e consequentemente, seu significado para o SI. Esse capítulo busca explicar como China e Rússia, que supostamente seriam contestadores da ordem, permanecem no BRICS ao lado da Índia, que se aproximou dos EUA, e do Brasil e da África do Sul, tidos como líderes de sua região. O objetivo desse capítulo é compreender o BRICS e seu significado para a ordem internacional no início do século XXI.

O quarto e o quinto capítulos fazem parte do esforço central deste estudo: a empiria, na tentativa de identificar como o BRICS se comporta no ordenamento global contemporâneo. Sobretudo, o capítulo busca traçar uma análise liberta de possíveis outras avaliações, na medida em que se abordarão os documentos derivados das Cúpulas anuais dos países, ou seja, um trabalho dedicado ao manuseio de fontes primárias e sem qualquer tratamento além daquele para sua publicação nos meios oficiais dos países.

A partir da construção de um modelo analítico, com base no manuseio de *softwares* e da leitura atenta do pesquisador, o capítulo quarto tem por objetivo traçar as linhas gerais que permitam defender que o BRICS é um fenômeno dinâmico na ordem internacional no século XXI, na qual os países-membros aproveitam as oportunidades conjunturais para defender reformas na ordem internacional e ocupar os espaços vagos no SI. Por sua vez, o quinto capítulo é justamente aquele em que a empiria é traçada com riqueza de detalhes. O modelo proposto no quarto capítulo é empregado junto da análise dos documentos de Cúpula do BRICS e dos resultados encontrados ali descritos.

Finalmente, e não menos importante, no capítulo referente às considerações finais, serão demonstrados os resultados dos testes das hipóteses levantadas ao longo dessa pesquisa e verificar-se-á se a tese pretendida foi consubstanciada ou não. Seria o BRICS um fenômeno decorrente do ordenamento global que admite o seu alargamento, comportando arranjos com atores com características distintas, mas que estabelecem mecanismos conjuntos como resposta às suas demandas?

Espera-se, portanto, que este estudo seja capaz de contribuir para o campo de conhecimento das RI, com ênfase naquele compreendido pela EPI e pela PIC. Essa pretensão dar-se-á, inicialmente, no capítulo que se segue.

2 A CONSTRUÇÃO DA ORDEM LIBERAL INTERNACIONAL: ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL

Um efeito do desenvolvimento da economia internacional talvez seja a alteração da estrutura de poder – rearranjos, unipolaridade, multiporidade, alianças. A evolução econômica tanto dos países desenvolvidos como em desenvolvimento seria, portanto, reflexo do adensamento entre os diferentes atores nas relações internacionais, conforme argumenta Strange (1970), com impactos diretos no ordenamento global. Esse é um debate caro às Relações Internacionais (RI). São várias as leituras acerca da construção do ordenamento do Sistema Internacional (SI). Sob esse prisma, o texto que se segue tem por objetivo discutir o ordenamento global e responder à seguinte pergunta de partida: como conceituar a ordem internacional no século XXI?

A resposta inicial dada à pergunta que direciona esse estudo afirma ser fluída a ordem internacional no início do século XXI ao permitir a ascensão de novos Estados ao patamar das grandes potências, embora permaneça uma estrutura de velhas lideranças – leia-se, EUA. Para tanto, economia, política e história serão os elementos basilares para essa discussão. Utilizar-se-á da metodologia qualitativa no trato dos principais estudos e abordagens acerca dessa temática ao construir não só o estado da arte das discussões como estabelecer considerações acerca da ordem internacional contemporânea.

A tarefa estabelecida a partir do objetivo traçado para esse texto exigirá, portanto, um debate inicial acerca da Economia Política Internacional (EPI). Essa disciplina inserida dentro do campo das RI fornecerá os elementos necessários para a construção do pensamento acerca do ordenamento global, na medida em que trata de uma abordagem que intenta conciliar de maneira indissociável economia e política, sendo objeto da primeira seção do texto. É importante frisar que dentro da EPI são diferentes os matizes teóricos que sustentam as discussões e, em seguida, far-se-á uma breve discussão a respeito deles ao longo dessa seção. Autores como: Cohn (2012), Cox (1969, 1981), Frieden e Lake (2000), Gilpin (1981), Keohane (1990), Kindleberger (1973), Krasner (1976), O'Brien e Williams (2007), Strange (1970), Wallerstein (2003), Walter (1996) serão tomados como basilares para a estruturação conceitual da EPI aqui empreendida.

O debate trazido ainda nos anos 1960 e 1970 por Robert Cox (1969), ao defender mudanças no sistema econômico internacional baseadas no incremento da desigualdade política e econômica e um (re)alinhamento da sociedade internacional, e por Susan Strange (1970), ao discutir as alterações na estrutura de poder a partir de um movimento político dos Estados com impacto direto na sua evolução econômica dão base para o ordenamento do pensamento

não só na EPI, discutido na primeira seção do texto, como também pelo debate inserido na disciplina de Política Internacional Contemporânea (PIC), objeto da segunda seção do texto. Nessa seção, buscar-se-á um avanço temporal da temática, na medida em que serão empreendidos esforços para compreender os fundamentos do objeto desse texto – a ordem internacional no século XXI.

Com vistas a isso, serão elencados os argumentos do debate pós Guerra Fria (GF): de uma lado, aqueles trazidos por Francis Fukuyama (1989, 1992) acerca do fim do embate ideológico que marcou o século XX, ao reforçar legitimidade da democracia liberal como sistema de governo e ao deixar sob suspenso a noção de história como um processo “único, coerente e evolutivo”; de outro, o choque das civilizações, argumento defendido por Samuel P. Huntington (1993, 1997), ao afirmar que a ordem seria, a partir dos anos 1990, ao mesmo tempo multipolar e multicivilizacional, com o declínio do ocidente e a expansão das civilizações asiáticas.

O debate corrente da ordem internacional encontra, dentre os vários estudiosos, Christopher Layne (2012), com seu argumento do início do fim da unipolaridade e da *Pax Americana*, sobretudo após a Crise de 2008 e a reconfiguração geopolítica, com destaque para o Estado chinês; sobre a ascensão da China nas relações internacionais, Joseph S. Nye (2012) defende ser um evento importante no decorrer das últimas décadas, mas contesta a visão de uma reconfiguração do SI sob bases chinesas. Nye (2012), defende o estabelecimento de uma nova estratégia estadunidense daquilo que vai chamar de “ascensão do resto”, mas não um mundo “pós americano”. Acrescentar-se-á Stephen Walt (2016) e sua discussão acerca do colapso da ordem global com base nas democracias liberais estabelecidas nos anos 1990, além de Andrey Kortunov (2016) e de seu argumento de que seria muito simplório e conveniente a alegação do estabelecimento de uma crise de caráter irreversível da ordem mundial liberal, sobretudo para Estados como Rússia e China.

Ora, parte do intenso debate acerca da ordem vem acompanhado ou é por ele complementado com as discussões acerca da globalização. Dentro das RI, essa temática incita as mais fervorosas defesas seja de um viés positivo, seja num viés negativo desse fenômeno que permeia toda a história do moderno Sistema de Estados. Tão logo, tomando o ponto trazido por Fukuyama (1989; 1992), na seção anterior, somam-se Gonçalves, Baumann, Canuto e Prado (1998), Belluzzo (2005), Milanovic (2003), Scheve e Slaughter (2007), Williamson (2003), na tentativa de dar conta da complexidade da conceitualização do que vem a ser a globalização - exercício empreendido na terceira seção desse texto.

Se valores liberais foram amplamente disseminados ao longo das últimas décadas, poderiam eles ser tomados como valores universais, assim como possível e desejável disseminá-

los pelo mundo? Se for admissível o argumento de que a ordem é caracterizada pelo choque de civilizações, para Huntington (1997, p.19, grifo nosso),

As pretensões universalistas do Ocidente o levam cada vez mais para o conflito com outras civilizações, de forma mais grave com o Islã e a China. (...) A sobrevivência do Ocidente depende de os norte-americanos reafirmarem sua identidade ocidental e de os ocidentais aceitarem que a sua civilização é singular e não universal, e se unirem para renová-la e preservá-la diante dos desafios por parte das sociedades não ocidentais. Evitar uma guerra global das civilizações depende de os líderes mundiais aceitarem a natureza multi-civilizacional da política mundial e cooperarem para mantê-la.

Em mente, a pergunta de partida é: como conceituar a ordem internacional no século XXI? Como resposta, corroborando a já levantada inicialmente: uma ordem fluída que permite a ascensão de novos atores no SI, mas sem desvincular da estrutura institucional e, em certa medida ideológica, construída pelos estadunidenses ao longo do último século.

2.1 Economia Política Internacional: demarcação do campo e o debate paradigmático

A EPI, como disciplina e campo de estudos, tem como marco temporal de fundação a década de 1970. Seu olhar volta-se para “o estudo da interação entre economia e política na arena internacional”¹⁶ (FRIEDEN; LAKE. 2000. p.01, *tradução livre*). Existia, conforme argumentava Strange (1970), um ritmo desigual de transformações nos estudos acerca do sistema político internacional e do sistema econômico internacional. Os motivos seriam a rapidez como as transformações se davam assim como uma enorme preocupação teórica e metodológica com as relações políticas e estratégicas dos Estados. Diante disso, as relações econômicas internacionais eram prejudicadas quando da falta de uma observação mais crítica pelos círculos acadêmicos.

Segundo Frieden e Lake (2000, p.01, *tradução livre*), “economia pode ser definida como o sistema de produção, distribuição e uso da riqueza; política é o conjunto de instituições e regras pelos quais as interações sociais e econômicas são governadas”¹⁷. Uma vez que política e mercado permanecem em interação, os autores (2000) discutem os diferentes significados da Economia Política: (a) como a ação política é assimilada pelo mercado e (b) como as forças econômicas afetam a ação política.

Tomando-se esses conceitos, é interessante notar quão complexo se dão as transformações políticas e econômicas. A partir de uma análise da lei da oferta e demanda, os mercados funcionariam, à luz da discussão liberal, de maneira a se autorregular. Todavia, observar iso-

¹⁶ Do original “is the study of the interplay of economics and politics in the world arena.”

¹⁷ Do original “the economy can be defined as the system of producing, distributing, and using wealth; politics is the set of institutions and rules by which social and economic interactions are governed.”

ladamente a oferta e a demanda pode não ser tão esclarecedor. Um movimento político quanto à criação de tributos e de impostos pode afetar sobremaneira as leis econômicas. E não só a criação de impostos, mas também a transição de governos nas economias domésticas pode afetar o funcionamento do mercado. Nessa discussão, foca-se o âmbito doméstico; no entanto, como compreender a esfera internacional, uma vez que diferentes agentes atuam num mercado que funciona sob a ausência de fronteiras pré-estabelecidas e sob a autoridade de um governo? De maneira análoga! A complexidade da interação entre economia e política passou a ser o foco de estudos a partir dos anos 1970, justamente quando do reconhecimento de que a construção de modelos estritamente políticos ou econômicos não dava conta das transformações àquela época. Exemplo disso foram as transformações consubstanciadas pelos preços do petróleo, que levaram às nações intensas crises políticas e econômicas¹⁸. Strange (1970) pontua que três tipos de transformações ocorriam com vigor, àquela época, nas relações internacionais: (i) alterações na economia mundial geravam reflexos nas economias domésticas, como nos preços, taxa de juros e reservas monetárias; (ii) transformações *a priori* isoladas, em economias nacionais, afetavam outras economias nacionais, como, por exemplo, uma redução de crédito ou capitais de fundos estrangeiros; e (iii) políticas de auxílio de alguns países a outros teriam a capacidade de afetar interesses econômicos diversos e de se tornarem fontes de conflito internacional. Esses movimentos econômicos sobre a política fomentariam comportamentos ora cooperativos ora defensivos.

O comportamento cooperativo seria visto na expansão constante da cooperação internacional e sua consequente organização. No entanto, alerta Strange (1970), o compartilhamento dos resultados da cooperação e a sua execução colide, por vezes, com a liberdade de ambição dos Estados na busca de seus objetivos econômicos. Por sua vez, o comportamento defensivo atentava-se para a preservação do bem-estar econômico alcançado pelas economias nacionais, pois, afinal, a defesa da soberania e dos interesses estatais tendem a prevalecer. O impacto desses movimentos se entendidos como resultado do desenvolvimento da economia internacional, seria a alteração da estrutura de poder – arranjos, rearranjos, unipolaridade, multipolaridade, alianças, acordos.

A ideia do poder é algo central para Susan Strange (1970, 1988). A discussão acerca de uma visão política, simultaneamente, e econômica refere-se, necessariamente, ao poder em ambos os vieses. Strange (1970) critica a falta de correlação entre poder político e poder eco-

¹⁸ Em 1971, o presidente estadunidense Richard Nixon rompeu com o padrão “Dólar-Ouro”, vigente desde os acordos de Bretton Woods, o que acarretou grande incerteza quanto ao funcionamento do sistema monetário internacional. Em 1973, os países da OPEP aumentaram significativamente os preços do barril de petróleo. Esses acontecimentos podem ter sido geradores de uma onda de instabilidade econômica internacional, o que exigiu a atuação política dos Estados para conter a estagnação econômica mundial.

nômico. A ênfase apenas no poder político deixava de lado o aspecto estrutural para focar no aspecto relacional – a capacidade de um Estado em afetar o outro. Para a autora (1970), existiriam aspectos diversos que afetariam a forma como os Estados se comportariam no SI e não apenas relacionados à interação com outro Estado isoladamente. Por isso, sua defesa da abordagem dos aspectos econômicos juntamente com aspectos políticos, afetando a estrutura de maneira diversa. (STRANGE 1970), o que será mais bem definido em seu livro de 1988¹⁹. Nele, Strange (1988) argumenta que o poder é decorrente dos relacionamentos e das estruturas, o que pode ser denominado de poder relacional e de poder estrutural. Eles são definidos da seguinte maneira: o poder relacional como o “poder de A para que B faça algo que de outra forma não faria”²⁰ e poder estrutural como o “poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global [...] o poder de decidir como as coisas serão feitas, o poder de moldar as estruturas dentro das quais [os atores] se relacionam”²¹. (STRANGE, 1988, p.24-25, grifo nosso, *tradução livre*). O poder estrutural que Strange (1988) defende está, portanto, relacionado à capacidade de determinar as opções, dentro da estrutura, que os atores – Estados, instituições e empresas – dispõem para operar na estrutura internacional.

Refletindo sobre as alterações na estrutura internacional, Robert Cox (1969) afirma que elas são decorrentes do incremento do padrão de desigualdade, determinada pelas relações de produção. A estrutura, para o autor (1981), é delimitada historicamente pela atividade humana, podendo ser aplicada a três níveis de atividades, sendo inter-relacionados: (i) forças sociais, (ii) formas de Estado e (iii) ordem mundial. A articulação da estrutura de força junto aos níveis de atividades seria uma representação do processo histórico que afeta política e economia internacionais²².

Susan Strange (1970) chama atenção justamente para o que ela denominou Teoria das Relações Econômicas Internacionais. A autora alertou para a deficiência de leituras ora econômicas ora políticas sobre as transformações pelas quais o mundo passava. Afirmou que compreender os avanços dos mercados internacionais, sobretudo pela própria construção de arranjos que vislumbravam dar maior organização às trocas comerciais entre os Estados, exigia uma atenção aos aspectos políticos. Dessa forma, as transições e organizações dos governos nacionais exigiam uma análise dos movimentos dos mercados em que esses Estados e seus agentes estavam inseridos. A autora (1970) defende uma perspectiva que alia as duas áreas em discussão – política e economia. Afirmou que a análise desmembrada ou individuali-

¹⁹ STRANGE, S. **States and markets**. London: Pinter Publishers, 1988.

²⁰ Do original: “power of A to get B to do something they would not otherwise do”.

²¹ Do original: “the power to shape and determine the structures of the global political economy [...] the power to decide how things will be done, the power to shape frameworks within which relate to each other”.

²² Essa discussão será feita na seção seguinte.

zada deixaria perder elementos importantes das análises, o que dificulta a demarcação do campo de estudos da disciplina.

Os estudos referentes a como atender às novas perspectivas, associando economia e política internacional, seguiriam três linhas mestras: (i) a teoria econômica, com vistas a conceitos e métodos; (ii) uma linha com foco em mecanismos institucionais econômicos internos e externos; e (iii) a história econômica. (STRANGE, 1970).

Mas afinal qual o objeto da EPI? “EPI está preocupada com a interação entre o Estado, uma unidade territorial soberana, e o mercado, um mecanismo de coordenação onde os compradores e vendedores trocam bens e serviços a preços determinados pela oferta e pela demanda”.²³ (COHN, 2012, p.03, *tradução livre*). Admite-se também a interação entre o Estado e as corporações multinacionais, uma vez que elas representam importantes atores no SI e movimentam cerca de 1/3 do comércio mundial.

A EPI é interdisciplinar e exige que o analista seja capaz de construir sua interpretação dos fenômenos internacionais sob diferentes matizes e, sobretudo, de prestar atenção às relações domésticas e internacionais. (COHN, 2012). A relação entre Estado e mercado tende a ser marcada pela tensão e pela complementariedade. Tensão porque à medida que o mercado se expande, novas incertezas são criadas quanto à manutenção da soberania estatal e complementar devido ao incremento da interdependência.

A discussão sob o viés da EPI demanda o conhecimento de vários fatos e transformações do SI em áreas como comércio, relações monetárias, investimento estrangeiro, desenvolvimento. Analisar cada fato e transformação do SI depende de e é moldado pela forma como o instrumentalizamos por meio de teorias. Tão logo, a depender da teoria utilizada, daremos mais ênfase em um ou outro aspecto. Portanto, tomar a EPI como base para uma análise exige a interação entre teoria e prática, pois “a teoria molda nossa prática em EPI, e a experiência prática nos leva a reavaliar nossas teorias”.²⁴ (COHN, 2012, p.03, *tradução livre*).

Para compreender as conjunturas internacionais e as transformações político-econômicas, a EPI abriga diferentes perspectivas teóricas. O debate entre três paradigmas estrutura o campo: o da economia nacional – também conhecido como realista –, o liberal e o crítico. Esses paradigmas tomam a interação entre Estado e os diferentes atores no SI para construir modelos teóricos explicativos da ocorrência dos fenômenos sob um viés conjunto da economia e da política.

²³ Do original: “IPE is concerned with the interaction between the state, a sovereign territorial unit, and the market, a coordinating mechanism where buyers and sellers exchange goods and services at prices determined by supply and demand.”

²⁴ Do original: “theory shapes our practice of IPE, and practical experience leads us to reassess our theories.”

Todavia, é bom ressaltar aquilo que O'Brien e Williams (2007) afirmam: a teoria serve como ferramenta para análise de fatos reais e influencia nos resultados da análise. Isso se deve ao fato de que, à luz de uma teoria, se determina quais fatos são importantes e como relacioná-los; afinal, busca-se constantemente, além do entendimento, a construção de argumento futuro e resultados.

2.1.1 Paradigma da economia nacional

O paradigma da economia nacional, também conhecido como realista, tem como base a articulação dos conceitos sobre o papel representado pelo Estado e sobre a distribuição de poder nas transformações internacionais. Defende que a discussão dentro da EPI deve levar em consideração que o comportamento estatal é definido pela construção e pela defesa do interesse nacional, com reflexos no ambiente externo aos Estados, marcado pela anarquia.

A análise focada no Estado unitário e racional, porém atento às transformações e disposto a se adaptar e a adotar mecanismos de ajustamento e sincronização, constitui a preocupação dessa vertente. (STRANGE, 1970). No início dos debates dentro desse paradigma, a busca pelo interesse nacional era compreendida como garantia da segurança nacional, impedindo qualquer dano ou perda para o ator. Com o advento da globalização, limitou-se à disputa de poder entre os Estados sem negar a ênfase no Estado, porém com atenção à relação de poder e de riqueza. Existe uma busca constante, na atualidade, de expandir o poder por meio do comércio sempre com vistas à defesa do interesse nacional – proteção do ambiente interno. (O'BRIEN, WILLIAMS, 2007).

Como representante da vida política, o Estado representa o interesse dos indivíduos tanto internamente como externamente, e a política econômica é usada para angariar e reafirmar o poder. As relações de mercado são compreendidas como reflexo das relações de poder político dos Estados nos moldes de um contexto social. Há atenção aos interesses corporativos e privados, mas sempre sob a égide estatal, ou seja, limitados. De acordo com O'Brien e Williams (2007), se os Estados são racionais e se as relações internacionais são reflexo da luta por poder, a EPI seria uma luta por poder e riqueza. Logo, a relação de produção e a troca seriam favoráveis àqueles que detivessem maior capacidade de articular seus interesses políticos no mercado.

As relações de mercado dependem das relações estatais, ou seja, subordinadas a objetivos políticos - a economia global, nessa perspectiva, é subordinada ao sistema político internacional.

Nessa discussão, situa-se a Teoria da Estabilidade Hegemônica defendida por Kindleberger (1973). Ao discutir o período de 1929 a 1939, o autor chega à conclusão de que a instabilidade por qual o mundo passara foi devido à ausência e à indisposição dos grandes Estados da época, EUA e Inglaterra, de sustentar o SI.

Se até a década de 1930 os ingleses atuaram como sustentadores da economia mundial, seja pregando a liberdade dos mercados seja como fonte de recursos financeiros via empréstimos internacionais, questiona-se se os EUA assumiram essa posição. Segundo Carr (2001), a liderança mundial foi recusada pelos EUA. Se não existe liderança, como implementar ideias, angariar apoio político e avançar com a cooperação? Na década de 1930, os EUA estavam preocupados com o ambiente doméstico.

A sustentação do SI, segundo Kindleberger (1973), dependia de um elemento crucial, que ele definiu como a manutenção do mercado internacional aberto para bens escassos. Como bens escassos, depreendem-se segurança e dinheiro. O Estado, para liderar, deveria conceder empréstimos de longo-prazo e fornecer liquidez financeira, coordenando políticas macroeconômicas em escala global.

Se tomados como críticas acerca do que o paradigma realista defende, Krasner (1976) diria que um regime de livre-mercado, portanto, deve ser custeado por um país dominante/hegemônico. Por sua vez, Gilpin (1981) afirmaria que alterações na distribuição de poder aumentam as chances de conflito internacional, colocando a questão da globalização em foco para essa perspectiva.

Diferentes argumentos acerca do impacto da globalização, para a perspectiva da economia nacional, são estabelecidos. Alguns, tidos como defensivos como Gilpin (1981), acreditam que os ganhos do comércio são distribuídos de forma desigual, favorecendo aqueles de maior poder político e econômico. Desse modo, reconhecem a globalização como uma ameaça e a tentativa de conter esses impactos negativos como inerente ao interesse nacional. Já para os céticos, globalização em nada interfere. Os atores econômicos são subordinados ao poder político afinal, os processos globalizantes só são possíveis porque os Estados assim os permitem (STRANGE, 1970). Sendo o foco no Estado e na natureza anárquica da estrutura, o conflito inevitável será transposto para a arena econômica seja defendendo setores específicos das economias nacionais, seja direcionando ou restringindo investimentos estrangeiros nas economias domésticas (O'BRIEN, WILLIAMS, 2007).

Strange (1970) reafirma a alteração da lógica internacional da interdependência econômica afetando como os Estados se relacionam. Chama atenção para esse fato, uma vez que analisar o comportamento estatal sem dar atenção a questão econômica é um erro. A econo-

mia afeta diretamente o interesse nacional e como ele é projetado, reforçando, inclusive, a defesa da autora acerca do poder estrutural (STRANGE, 1988).

O paradigma da economia nacional, ao defender a centralidade do papel estatal sob as definições e direcionamentos econômicos nacionais e internacionais, estabelece, de certa maneira, uma relação protagonista-coadjuvante. Diante dessa relação, a análise desmembrada, de fato, não se torna possível, mas é conveniente pensar se esgota as possibilidades quanto aos vetores econômicos e às disparidades existentes. Os críticos não levarão em conta relações de prioridade ou protagonismo, mas sim o padrão de desigualdade inerente à relação entre os atores no SI imersos num mercado que reifica o padrão de interação.

2.1.2 Os críticos

O paradigma crítico, como o nome já indica, contesta a forma como as outras abordagens discutem os fenômenos internacionais na EPI. Apesar de tomar tanto o Estado como o mercado – o viés político e econômico da análise –, defende que existem elementos muito mais complexos e definidores da análise. A interação decorrente desses dois atores, Estado e mercado, só é possível devido a um padrão de desigualdade que permite o próprio reconhecimento deles. A desigualdade seria, portanto, início, meio e fim dos fenômenos internacionais para o paradigma crítico.

Essa perspectiva considera outras unidades além dos Estados e dos indivíduos. Por isso e por questionar a forma como o mundo é organizado recebe o nome de crítica ou até de radical. As teorias marxistas focam a análise nas classes e nos interesses dos trabalhadores em detrimento dos interesses estatais. Segundo Marx e Engels (1977 *apud* O'BRIEN, WILLIAMS, 2007), o conflito entre industriais e trabalhadores só cessaria quando os últimos tomassem o poder. A crítica repousa nos arranjos sociais, que são responsáveis pela lógica sistêmica. Focada na opressão dentro e entre as sociedades, a perspectiva crítica acredita numa sobreposição de interesses que respeita apenas os detentores do poder. A luta entre os aliados e os não participantes dos centros de decisão é o que caracteriza as relações no SI, ou seja, o padrão de desigualdade.

O principal ator da EPI são as classes, já que rejeitam a ideia de individualismo, do liberalismo e de uma visão coletivista da perspectiva da economia nacional. A questão é identificar o significado de classe. Além disso, as relações capitalistas seriam responsáveis pela exploração. A definição de classe advém de sua localização na estrutura de produção. Para Marx e Engels (1977 *apud* O'BRIEN, WILLIAMS, 2007), a relação de classe está na estrutura de produção que cria os proprietários dos meios de produção – a burguesia – e os trabalha-

dores, que oferecem sua força laboral à burguesia. As corporações, ou firmas, são instrumentos da exploração. Elas podem ser vistas como o reflexo do imperialismo e da dominação na EPI. O Estado representa, nessa perspectiva, a tradução do interesse das classes dominantes no cenário internacional (O'BRIEN, WILLIAMS, 2007).

Dominação e exploração traduzem a dinâmica das relações, e o livre mercado é inerentemente explorador. Esse é um dos motivos para que essa perspectiva afirme que as relações econômicas internacionais sejam instáveis e gerem conflitos. Isso porque (i) os capitalistas buscam competir por maiores lucros e menores salários; (ii) desenvolvem centros de produção, gerando desigualdade entre os pares e, conseqüentemente, o conflito e (iii) a busca pela superprodução e o consumo menor geram flutuações no mercado e instabilidade social.

Segundo O'Brien e Williams (2007), a perspectiva crítica, em muitas de suas ramificações, opõe-se à globalização. Acreditam que esta seja reflexo do imperialismo e que só acontece por interesse das classes dominantes – a manutenção da exploração. Uma nova “vestimenta” das relações de poder em escala mundial.

Para tanto, compreender a historicidade do capitalismo pode auxiliar na compreensão não só das estruturas de classes, mas do próprio processo de acumulação capitalista que incorre nos processos globalizantes. Pensar na relação entre os atores do capitalismo - mercado, empresas e classes – é chegar às suas formas de legitimação de repartição de poderes e de privilégios: o universalismo e o racismo (WALLERSTEIN, 2003). A Teoria do Sistema-Mundo ilustra a discussão feita pelos críticos, ao estabelecer que existe uma relação direta dos processos de produção e a divisão do trabalho com o sistema capitalista.

O papel dos Estados defendido pelo paradigma da economia nacional como definidores dos fenômenos internacionais, assim como a existência do livre-mercado, base do argumento liberal, são questionados. Segundo Wallerstein (2003), existe um pacto entre a produção e o comércio com a política que permite o processo de acumulação capitalista sob a égide dos monopólios e oligopólios. A promoção das interações entre mercado e Estado é determinada pela forma como eles estão inseridos na lógica de acumulação e como seus agentes se relacionam seja pelo imperialismo, seja pelo equilíbrio de poder ou pela existência de uma hegemonia.

A estrutura do capitalismo, destarte, gera conflitos entre os trabalhadores internamente e entre burguesia e trabalhadores, razão da movimentação do capital. No cenário internacional, o conflito de classes é refletido em nacionalismos e intervenções estatais. “Por meio do mecanismo do imperialismo Estados dominantes oprimem os mais fracos, e isso configura

uma luta internacional entre imperialistas e suas vítimas”²⁵ (O'BRIEN, WILLIAMS, 2007, p.23, *tradução livre*).

Os conflitos entre Estados são motivados por luta por maiores lucros, resultado do desenvolvimento do capitalismo. A competição gera a guerra. Uma superprodução com um subconsumo gera descompasso assim como a associação do capital financeiro ao industrial gera uma ânsia maior por lucros e a sua desigual distribuição. Os liberais dirão que esse comportamento gera progresso e, por sua vez, atende a uma lógica natural do mercado.

2.1.3 Paradigma liberal

O debate acerca da ocorrência dos fenômenos internacionais sob o espectro da EPI admite a discussão inerente do papel da economia. Se, para os defensores da vertente da economia nacional, o foco de análise é o Estado, sobretudo o viés político das transformações do SI ao afirmarem que o interesse nacional vai definir como a estrutura e interação dos Estados serão estabelecidas -, os liberais defendem que essa interação vai muito além dos interesses. A cooperação existe e rompe com a expectativa de comportamentos pré-estabelecidos ou esperados.

A abordagem liberal foca no Estado e nos interesses de grupos e corporações, uma vez que acredita que o Estado não é um ator unitário e sim influenciado por inúmeros fatores. Essa perspectiva acredita que existam condições para a cooperação, pois afirmam que a interdependência no SI gera jogos de soma positiva. As teorias de livre-mercado impactam nessa perspectiva.

A análise, para essa corrente, parte do indivíduo. As demandas e preferências individuais são capazes de construir, junto as corporações e Estado, o comportamento internacional. Os indivíduos perseguem seus interesses maximizados nas trocas econômicas. As corporações são traduzidas como fonte de riqueza – as corporações transnacionais são vistas como positivas para o sistema econômico internacional, na medida em que possibilitam transferência de capital, tecnologia e acesso a mercados (O'BRIEN, WILLIAMS, 2007).

Pensar na estrutura internacional é pensar nos indivíduos como atores relevantes e, conseqüentemente, na interação das coletividades. A análise dos resultados coletivos, decorrentes da ação individual, permite compreender o mercado. Para as RI, o papel político representado pela soberania como interesse nacional, associado à ideia da interdependência estratégica permite a constatação da redução da possibilidade do conflito, na medida em que a in-

²⁵ Do original: “Through the mechanism of imperialism dominant states oppress weaker ones and this sets up an international struggle between imperialists and their victims.”

teração entre as unidades molda e pode alterar o comportamento dentro da estrutura internacional (KEOHANE, 1990). “O liberalismo coloca mais ênfase sobre os efeitos cumulativos da ação humana, em particular a criação de instituições, do que faz o marxismo ou o realismo; para os liberais, as pessoas realmente fazem a sua própria história”²⁶ (KEOHANE, 1990, p. 173, *tradução livre*).

Dessa forma, pensar nas coletividades, alcançando a satisfação por meio de instituições demandadas e criadas numa estrutura de mercado, possibilita prever uma expansão pacífica, baseada na especialização produtiva e na cooperação. A satisfação dos interesses por meio desses arranjos institucionais reduziria a possibilidade de conflitos. Walter (1996) afirma que a liberdade do comércio deve ser implementada de maneira a dar conta das transformações da sociedade, com atenção aos dispositivos e às características do contexto. Não existe harmonia de ideias, mas ocorre que os padrões de necessidade e desejo forçam os indivíduos a agirem no mercado com vistas a satisfazerem o interesse individual, que vai de encontro ao interesse público.

Segundo O’Brien e Williams (2007), o mercado é visto como o centro da vida econômica, e o progresso é resultado da busca de interação de interesses individuais. As leis de mercado garantem a manutenção do SI. Todavia, medidas e políticas podem ser requeridas para a correção de imperfeições no mercado, embora os liberais não sejam consensuais em como e quando essas medidas devem e podem ser implementadas.

Ao Estado seria alocado os deveres de defesa da soberania, de justiça e de criação dos instrumentos públicos demandados pelos indivíduos, tais como obras e instituições. Quanto ao conflito, seria irracional, pois decorreria de relação de poder e riqueza não satisfeita dentro de critérios de um mercado livre. As falhas de mercado são resultado das interferências governamentais na economia (WALTER, 1996).

Os liberais afirmam que o adensamento das relações internacionais é responsável pela prosperidade e pela paz. Woodrow Wilson, no pós-primeira guerra, defendeu os princípios liberais do livre comércio, autodeterminação e o uso de organizações internacionais para arbitrar disputas entre os Estados ao defender a criação da Liga das Nações. As instituições do pós-guerra tinham por objetivo reduzir o conflito gerado por políticas econômicas nacionalistas até então implementadas e criar mecanismos institucionais que dificultariam uma nova competição de políticas domésticas em escala mundial. Uma análise pluralística capaz de absorver demandas políticas e econômicas facilitaria a cooperação (O’BRIEN, WILLIAMS,

²⁶ Do original: “Liberalism puts more emphasis on the cumulative effects of human action, particularly institution building, than does either Marxism and realism; for liberals, people really do make their own history”.

2007). Um sistema interdependente permite certa previsibilidade de ações e reduz a possibilidade de conflitos. As instituições e regimes internacionais possibilitariam a manutenção da ordem, ou certa estabilidade, mesmo quando de alterações sistêmicas. Ao priorizar a busca por riqueza – mercados abertos possibilitam geração de riqueza e as corporações são responsáveis pela disseminação da riqueza pelo mundo –, a globalização seria inevitável e positiva; todavia, requer cuidados e possíveis reformas no sistema de mercado.

2.2 A construção da ordem internacional – os debates e a onipresença do liberalismo

A criação de instituições ao longo do século XX, a força do mercado e a busca de poder sob um viés liberal, ao menos pelo Ocidente, permitiu a constituição de uma ordem com forte apelo liberal. Ao longo da segunda metade do século XX, o mundo fora dividido por duas grandes esferas de influência – uma liberal e outra comunista –, denotando a GF e permitindo, passo-a-passo, a consolidação de sistemas políticos e econômicos ao redor das respectivos Estados líderes, EUA e URSS. Na década de 1980, viu-se a falência de uma dessas esferas e a legitimação dos ideais liberais como basilares para a ordem que se constituía.

O debate acerca dessa transformação no sistema de ordenamento dos Estados ao final do século XX foi responsável por uma enormidade de argumentos de como caracterizá-la. Por um lado, se instituía uma forte discussão sobre o sucesso de sistemas de governo baseados em democracias liberais, que seriam, portanto, expandidos ao redor do mundo. Por outro lado, a discussão sobre o confronto entre diferentes maneiras e visões de mundo, que, sem a bipolaridade, acarretaria uma pluralização de ideias e, em certa medida, a difusão do poder. Sobre esses dois argumentos, podemos citar a tese do “Fim da História”, de Francis Fukuyama (1989, 1992), e do “Choque de Civilizações”, de Samuel P. Huntington (1993, 1997).

2.2.1 A ordem internacional no pós-Guerra Fria

O fim do conflito que marcou a segunda metade do século XX incitou diferentes argumentos acerca da compreensão do SI sob a ausência da “estabilidade” gerada pela polarização do mundo: EUA X URSS, Capitalistas X Socialistas, Primeiro Mundo X Segundo Mundo, Ocidente X Comunistas.

Um argumento que ganhou grande destaque foi aquele defendido por Francis Fukuyama (1989), publicado pela revista “*The National Interest*”, acerca do que ele chamava do Fim da História. Era defendido que o fim do conflito de ideologias rivais – liberalismo e o

comunismo – legitimara os sistemas de governos ocidentais calcados nas democracias liberais. Legitimando tal sistema de governo, o autor (1989) defendia que os sistemas de governo até então experimentados pelos Estados, tais como o monárquico, o fascista e o comunista, padeciam de contradições internas irrevogáveis, algo que não era constatado em democracias liberais. Endossava o argumento ao afirmar que os modelos democráticos vigentes até então padeciam de problemas, mas decorrentes da consolidação dos princípios de liberdade e de igualdade nas diferentes sociedades.

O argumento de Francis Fukuyama gerou um alvoroço nos círculos de estudiosos e interessados no tema. Em 1992, o próprio autor publicou um livro decorrente do debate gerado por seu artigo onde respondia as críticas na introdução o texto:

[...] o que eu sugeria não era o fim da ocorrência dos eventos, nem dos fatos grandes e importantes, mas da História, ou seja, da história como um processo único, coerente e evolutivo, considerando a experiência de todos os povos em todos os tempos. (FUKUYAMA, 1992, p.12).

O questionamento pelo qual sua tese acerca do “Fim da História” era conduzida repousava sobre se haveria uma “história coerente e direcional da humanidade” rumo à consolidação de democracias liberais como formas de governo amplamente aceitos? Respondia positivamente à sua indagação levantando duas razões: (i) o poder econômico centrado na adoção de estratégias de liberalização dos mercados, responsável pela satisfação dos desejos materiais, bem-estar e riqueza e (ii) a luta pelo reconhecimento centrado no aspecto político, argumento caro a Hegel, ao discutir a história como não materialista e do qual Fukuyama se apodera ao construir sua tese.

Elencar esses dois pontos como basilares para responder se a história da humanidade caminha para o estabelecimento de formas de governo democráticos e liberais permitiu ao autor (1992) afirmar que todos os sistemas de governo já estabelecidos pela humanidade se mostraram incapazes de satisfazer, em todas as suas nuances, os desejos dos indivíduos. Mais que isso, as duas grandes guerras do século XX mostraram um descompasso entre progresso científico e tecnológico e progresso moral. Fukuyama (1992, p.33 e 38) afirmara, “as guerras totais do século XX não teriam sido possíveis sem os avanços básicos da Revolução Industrial: ferro, aço, motor de combustão interna e o avião” complementado que junto delas a crise política daquele século foi capaz de matar “milhões de pessoas e obrigou centenas de milhões a viverem sob formas novas e mais brutais de escravidão”.

O desejo em alcançar a satisfação material por meio do trabalho permite que os indivíduos alcem a uma condição próxima da igualdade advinda pelo acúmulo da riqueza. A riqueza passa então a não ser o único desejo do indivíduo que inicia sua busca pelo reconhecimento do seu *status* dentro de uma sociedade. Os dois pontos defendidos pelo autor (1989, 1992),

embora distintos, podem ser compreendidos ao analisar a ligação entre economia liberal e política liberal - a base para legitimação das democracias liberais com o fim da GF.

Se a legitimidade dos sistemas de governo está calcada num contrato social, nos moldes daquele defendido pelos pensadores Contratualistas²⁷, em que cabe ao Estado prover a sociedade daquilo de que ela necessita, pode-se dizer que o comunismo, mais forte contraponto às democracias liberais, falhou em sua função. O autoritarismo como forma de imposição de valores e de modos de vida associados a regimes pouco produtivos e dinâmicos fomentou instabilidade e o colapso desse sistema de governo, estabelecendo-se, na sequência, democracias liberais por vezes prósperas e estáveis.

Segundo Fukuyama (1992, p.259-260, *grifo nosso*),

No fim da história a democracia liberal não tem mais nenhum competidor ideológico importante (...) Mas agora, fora do mundo islâmico, parece haver um consenso geral que aceita a afirmação da democracia liberal de que é a forma mais racional de governo, isto é, o Estado realiza com maior perfeição o desejo racional ou o reconhecimento racional.

Sob esse argumento do colapso ou diluição do embate ideológico e, em paralelo ao argumento de Francis Fukuyama (1989, 1992), uma outra grande discussão ganha relevo no decorrer da década de 1990 após o conflito entre soviéticos e estadunidenses – o Choque de Civilizações defendido por Samuel P. Huntington (1993, 1997).

Ao questionar o ordenamento dos Estados com o fim da GF, Huntington (1993) sugeriu que a forma como o relacionamento entre os atores se daria poderia ser compreendida como uma disputa de civilizações em busca da reafirmação de seu poder e da manutenção de sua posição no SI. Ao ampliar seu escopo de estudos e publicar seu livro, em 1997, o autor não partiu de um questionamento como aquele presente no título do polêmico artigo de 1993 publicado pela revista “*Foreign Affairs*” mas, retomava o título como uma afirmação: *O choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial* e o explicava já no seu prefácio, “(...) os choques das civilizações são a maior ameaça à paz mundial, e uma ordem internacional baseada nas civilizações é a melhor salvaguarda contra a guerra mundial” (HUNTINGTON, 1997, p.12).

Pensar no ordenamento de Estados com o fim do conflito entre EUA e URSS exige do agente interessado avaliar como as identidades eram formadas e reforçadas. Para Samuel Huntington (1997, p.18-19), ao se deparar com diferentes, a não associação direta com um dos polos que determinaram a ordem internacional, ao longo da segunda metade do século XX, constituía-se um esforço dos coletivos em se identificarem e serem identificados pelos outros – a busca da reafirmação e autenticidade das identidades culturais. Mais que isso, essas

²⁷ Dentre os pensadores, Hobbes, Locke e Rousseau.

identidades podem ser subsumidas, sem a perda de sua complexidade, nas identidades das civilizações que moldam “os padrões de coesão, desintegração e conflito no mundo pós-Guerra Fria”. De acordo com o autor (1997, p.18),

no mundo pós-Guerra Fria, as bandeiras são importantes e o mesmo ocorre com outros símbolos de identidade cultural, incluindo cruzeiros, luas crescentes, e até mesmo coberturas de cabeça, porque a cultura conta e a identidade cultural é o que há de mais significativo para a maioria das pessoas. As pessoas estão descobrindo identidades novas, e, no entanto, antigas, e desfilarão sob bandeiras novas, mas frequentemente antigas, que conduzem a guerras contra inimigos novos, mas frequentemente antigos.

Ao longo do século XX, o mundo pôde ser compreendido sob esferas de influências em diferentes momentos. Até 1920, havia aqueles que eram dominados pelo ocidente e aqueles que eram independentes, mesmo que nominalmente, do ocidente. Com a GF, as esferas alteraram-se e passaram a ser caracterizadas em livres (sob influência direta dos EUA), comunistas (sob influência da URSS) e não alinhados (que nominalmente não se denominavam parte de uma das esferas anteriores). Já com o término da GF, vê-se a consolidação e a caracterização de diferentes escopos que seriam denominados como civilizações por Huntington (1997). Civilizações poderiam ser entendidas quando da resposta à pergunta “quem somos nós?”. O autor (1997, p.20) assim responde:

As pessoas se definem em termos de antepassados, religião, idioma, história, valores, costumes e instituições. Elas se identificam com grupos culturais: tribos, grupos étnicos, comunidades religiosas, nações e, em nível mais amplo, civilizações. As pessoas utilizam a política não só para servir aos seus interesses, mas também para definir suas identidades. Nós só sabemos quem somos quando sabemos quem não somos e, muitas vezes, quando sabemos contra quem estamos.

O reestabelecimento da ordem sob novas bases, sobretudo sob novas identidades e o reconhecimento de identidades coletivas, permitiu o endosso daquilo que Huntington (1997) defendia: uma política mundial multipolar e multicivilizacional. Tal argumento não contestava aqueles defendidos por Fukuyama (1992) da expansão das democracias liberais e a manutenção da estabilidade proveniente da expansão desses sistemas de governo, tampouco produzia elementos para reforçá-los. No entanto, criticava a afirmação da existência de um mundo harmônico resultante da inexistência de um embate entre os dois polos da GF. Expandia o pensamento ao dizer que, independentemente de formas de governos vigentes ou preponderantes, o que se produzia, com o fim da GF, foi uma modernização econômica e política que não dirigiu o SI a uma civilização homogênea e universal. Pelo contrário, o argumento repousava no choque gerado pela necessidade de reafirmação de “novas” identidades e, por conseguinte, no reconhecimento e na expansão das identidades e das civilizações não ocidentais, com destaque para a Ásia e para o Islã. Esse movimento propiciou o desenvolvimento e esta-

belecimento daquilo que o autor (1997) chamou de Estados líderes ou núcleos civilizacionais que acabaram exigindo do Ocidente o reforço de suas pretensões universalistas e de primazia. Decorrem disso conflitos cada vez mais graves e recorrentes com o mundo não ocidental e islâmico. Poder-se-ia dizer, tão logo, que o argumento, em certa medida, tem capacidade explicativa nos diferentes conflitos e na exacerbação de movimentos radicais ao longo das primeiras décadas do século XXI – genocídios, o atentado do 11 de setembro de 2001, as Guerras do Afeganistão e Iraque, a Al Qaeda e o Estado Islâmico (ISIS, na sigla em inglês), dentre outros.

A política mundial está sendo reconfigurada seguindo linhas culturais e civilizacionais. Nesse mundo, os conflitos mais abrangentes, importantes e perigosos não se darão entre classes sociais, ricos e pobres, ou entre outros grupos definidos em termos econômicos, mas sim entre povos pertencentes a diferentes entidades culturais. (HUNTINGTON, 1997, p.21).

A defesa da natureza multicivilizacional e multipolar da ordem mundial pós-GF não só seria benevolente com a manutenção de certa estabilidade para o SI como também impediria a exacerbação de movimentos de contestação ao Ocidente, sobretudo ao papel representado pelos estadunidenses. Samuel Huntington (1997) defende que haja não só uma reafirmação da identidade ocidental pelos EUA como o reconhecimento de que essa identidade é singular e não universal, ou seja, o reconhecimento de sua identidade ao passo da existência de tantas outras identidades em convivência próxima não exacerbadamente conflituosas, de forma a impedir que novas fontes de instabilidade sejam criadas. Endossa que o “ocidente é e continuará a ser por muitos anos a civilização mais poderosa”, porém em constante declínio e sob embate com sociedades que “tentam expandir seu próprio poder econômico e militar para resistir ou contrabalançar”, reforçando a ideia do choque de civilizações. (HUNTINGTON, 1997, p.29).

As fontes para esse argumento, seja para o poder do Ocidente seja para seu declínio e para a expansão de outras sociedades podem ser encontrados em Ikenberry (2001, 2004). O autor (2001, 2004) se debruça sobre o papel que o Ocidente, nomeadamente, os EUA, representa no ordenamento internacional. Ao longo da GF, a polarização do mundo entre EUA e URSS foi capaz de gerar certo equilíbrio e estabilidade nas relações internacionais o que suscitou inúmeros debates. No pós-GF, diante dos debates, sobretudo em Fukuyama (1989,1992) e em Huntington (1993, 1997), muito se deixou em suspenso acerca do controle do Ocidente e, em caso positivo, se seria interesse dos demais sua liderança e seu poder.

Layne (1993) e Waltz (1993) já chamavam a atenção que esse momento que os EUA representavam na estrutura do SI como centro do poder, caracterizando um momento unipolar, seria curto e de transição para a multipolaridade. A base do argumento centrava-se na ine-

rente busca por equilíbrio ao poder estadunidense por outras potências e, em um recorrente fracasso, ao longo da história da humanidade, daqueles que se posicionaram como líderes do sistema de Estados por algum momento histórico. A crítica daqueles que afirmavam na falibilidade da unipolaridade fora marginalizada ao longo dos debates pós-GF. O argumento corrente e de grande respaldo até a Crise de 2008 continuou como o da resiliência do momento unipolar.

Ikenberry (2001) afirmará, seguidamente, que o papel que os EUA passam a representar no mundo a partir dos anos 1990 gerou sentimentos que explicam as transformações ao longo das últimas décadas e, em certa medida, ele contesta a tese do fim da história e endossa aquela do choque de civilizações. Esses sentimentos estariam centrados no medo deixado pelos estadunidenses na condução dos assuntos de política internacional, o que provocou o ressentimento das sociedades que foram, em certa medida, alijadas ou negligenciadas pela atuação dos EUA, o que gerou, por sua vez, instabilidade nas relações internacionais como em diferentes movimentos de alianças e arranjos ao longo dos anos. As instituições seriam exemplos claros da demanda dos Estados do SI em resistir ou contrabalançar o poder do Ocidente. Seriam uma forma de conduzir multilateralmente as questões globais (KEOHANE, NYE, 1977; KEOHANE, 2005; KRASNER, 1982; ROSENAU, 2000), dotando o SI de certa previsibilidade e fomentando a cooperação entre os Estados envolvidos com os EUA. Essa dinâmica não só reforçou a relação entre os países, e a manutenção da liderança estadunidense foi garantida. Segundo Ikenberry (2001), gerou transparência quanto às ações e responsividade quanto às demandas globais.

Esse comportamento propiciou, por um lado, estabilidade e manutenção da posição estadunidense, por outro lado e conforme já chamara atenção Huntington (1997), preocupação e reforço das identidades civilizacionais. Nesse contexto, um fato de grande importância no início do século XXI, foi o atentado às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 e o estabelecimento daquilo que ficou conhecido como a Guerra ao Terror no Governo estadunidense de George W. Bush. Esse fato pode ser creditado àqueles que defendiam o papel do ocidente como força promotora do progresso e com vistas a universalização de valores - a Força liberal promovendo a democracia e extinguindo a tirania, o terrorismo, os militarismos e a proliferação de armas, algo notadamente visto como não alcançado sobretudo pelas justificativas elencadas pelos que planejaram e executaram o 11 de setembro. Críticas foram formuladas tendo em vista o papel que os estadunidenses insistiam em manter, devido aos elevados custos financeiros, negativos à democracia e às ameaças às próprias instituições e alianças estabelecidas e lideradas pelos EUA. Se, por algum momento, o argumento de uma ordem aberta e baseada em regras fora intentada pelos norte-americanos, por outro, houve a ideia propagada de

“império”, referindo-se ao controle político de um país sobre as políticas nacionais e estrangeiras de países mais fracos (IKENBERRY, 2004).

Ikenberry (2004, p.01, *tradução livre*) defende que “Washington, nessa visão imperial, se recusa a jogar pelas mesmas regras que os outros governos e sustenta que este é o preço que o mundo deve pagar pela segurança. Mas essa ordem imposta pelos EUA pode não durar”²⁸. Segundo o autor (2004), nos anos 2000, seria uma ilusão defender uma unipolaridade estadunidense; existia claramente uma contraposição entre um Estado Liberal e um Estado Imperial, sendo este algo não admissível no SI contemporâneo. Esse argumento, de acordo com Ikenberry (2001) e Brooks e Wohlforth (2008), não impediria a manutenção de uma ordem nas bases estabelecidas pelos EUA ao longo do século XX, embora Nye (2003) alertasse que a discussão acerca da unipolaridade e do papel dos EUA poderia levar a análises confusas e com pouco poder explicativo.

2.2.2 O debate corrente sobre ordem internacional

As correntes teóricas que trataram a ordem internacional, liderada a partir de 1990 pelos EUA e seu incontestável poder econômico e militar, como unipolar tiveram grande aceitação nos círculos acadêmicos das RI. Mais que isso, a ampliação das relações comerciais entre os agentes econômicos, o bom momento da economia global, a credibilidade das instituições internacionais e a relativa estabilidade da ordem política nos Estados mais pobres, com sua mais completa integração aos mercados globais, favoreceu o argumento de que as democracias liberais eram os sistemas de governos ideais. Por conseguinte, essas mesmas democracias não teriam estímulos para contestar a ordem e serem fontes de instabilidade.

Não obstante, não só a década de 1990 como a primeira década do século XXI presenciaram a exacerbação de um sem número de movimentos e de atores reivindicando maior espaço e voz nas decisões internacionais. Um fato de grande importância nas relações internacionais que deve ser citado é a eclosão da Crise de 2008. As instituições internacionais tiveram ou ainda têm tentado dar conta de novas pautas da agenda, e uma nova, porém velha, indagação surge: como o ordenamento de Estados dá conta dessas transformações e do surgimento dos novos atores? Enquanto Christopher Layne (2012) defende o fim da unipolaridade e daquilo que ficou conhecido na literatura como *Pax Americana* e Stephen Walt (2016) do colap-

²⁸ Do original: “Washington, in this imperial vision, refuses to play by the same rules as other governments and maintains that this is the price the world must pay for security. But this U.S.imposed order cannot last.”

so da ordem liberal, Joseph Nye (2012) argumenta que o século XXI, ao contrário do que esses analistas defendem, não pode ser entendido como uma ordem pós-Americana.

Se de fato existe uma crise da ordem e o estabelecimento sob novas bases, é importante pontuar, de acordo com Kortunov (2016): (i) a incapacidade dos EUA de perpetuar a ordem liberal baseada em seu poder – seja por seus problemas econômicos internos, seja pelo insucesso de suas intervenções no Afeganistão, no Iraque e na Síria, seja pelo crescimento do sentimento anti-americano pelo mundo e seu isolacionismo; (ii) a tentativa frustrada de consolidar o liberalismo político como base para o estabelecimento de sistemas de governo na Ásia, no Oriente Médio e na Rússia e, concomitantemente, a geração de sistemas singulares e distantes; (iii) a ineficácia das instituições multilaterais e do direito internacional, associados ao aumento de conflitos ao redor do mundo; (iv) a estreita ligação entre os ideais liberais e a globalização, que vêm sendo questionados – o *Brexit* no Reino Unido, a recepção às ações de Donald Trump nos EUA, a direita na Europa.

O argumento de Layne (2012) acerca do declínio americano, por sua vez, está pautado em dois pilares: o primeiro seria aquele derivado do surgimento de novas grandes potências na Ásia em que a China seria a melhor evidência do fim da unipolaridade; o segundo pilar estaria centrado no declínio do poder econômico dos EUA, sendo o déficit fiscal e o aumento exponencial das dívidas as origens de dúvidas quanto à manutenção do dólar como moeda de reserva internacional. Sobre este elemento é importante salientar que as características do dólar como lastro internacional e como moeda de reserva, amplamente aceita pelo SI, garantem aos EUA os meios para manter seus níveis de gastos e seus déficits como nenhum outro país. Enquanto a creditação no valor do dólar for mantida isso será possível; todavia, um elemento importante diz respeito ao maior credor dos EUA – a China – e até quando esse país e os demais sustentarão o valor da moeda americana.

Sem o "*hard power*" (militar e econômico) sobre a qual foi construída, a *Pax Americana* está condenada a murchar no início do século XXI. Na verdade, por causa do surgimento da grande potência China, e das próprias fraquezas econômicas domésticas dos Estados Unidos, já é uma derrocada. (LAYNE, 2012, p.205, tradução livre)²⁹.

Por sua vez, para Walt (2016), o *hard power* dos EUA fora contrastado e somado, por anos, pela defesa de instituições democráticas e abertas, do Estado de Direito e dos mercados abertos da União Europeia – o argumento das democracias liberais foi por muito tempo substanciado, amplamente divulgado, defendido e expandido.

²⁹ Do original: "Without the 'hard' power (military and economic) upon which it was built, the Pax Americana is doomed to wither in the early twenty-first century. Indeed, because of China's great-power emergence, and the United States' own domestic economic weaknesses, it already is withering."

Não obstante, nota-se, a partir da década de 2010, um movimento rumo à desintegração e ao questionamento da ordem por anos defendida. E, ao tomar o argumento de Andrew Sullivan da revista *New York*, Walt (2016) questiona se os EUA não teriam-se tornado “demasiadamente democráticos”, o que, direta ou indiretamente, reforçou a ascensão de governos autoritários e de movimentos fundamentalistas questionando a ordem liberal liderada pelos estadunidenses. De acordo com o autor (2016), existe uma busca recorrente por líderes fortes, por vezes autoritários, não só em países como Turquia e Egito como também nos emergentes Rússia, China e Índia. Nos EUA, com Donald Trump, verifica-se um discurso marcadamente desdenhoso da tolerância, com crenças racistas e que chegou a questionar o sistema judicial independente. A Grã-Bretanha já votou pela saída da União Europeia. Ora, são embates diretos aos princípios basilares dos ideais liberais e, como Walt (2016, p.01, *tradução livre*) afirma, “estes não são tempos felizes”³⁰.

O racionalismo, a normatividade e a liberdade são princípios fundamentais da ordem liberal que tem sido duramente atacados ao longo dos últimos anos. Uma análise atenta da conjuntura atual é capaz de evidenciar que tais princípios não são aplicados por quem, *a priori*, seria seu fiel defensor – os EUA. Kortunov (2016, p. 02, *tradução livre*) afirma,

Os EUA fizeram uso máximo das oportunidades decorrentes da sua hegemonia no espaço do mundo liberal após a Segunda Guerra Mundial, mas quando surgiu a necessidade, foram facilmente descartadas a racionalidade, a normatividade, e a liberdade para alcançar metas de política externa específicas. Hoje, o comportamento da política externa dos EUA demonstra desvios frequentes dos princípios da ordem mundial liberal, embora presidentes americanos invariavelmente jurem fidelidade a seus princípios básicos.³¹

A crença de que o autoritarismo estava em declínio e havia uma expansão de regimes democráticos e de mercados livres foram elementos difundidos junto da crença de que eles seriam capazes de fomentar prosperidade e paz. Os difusores dessa crença erroneamente utilizaram-se de ferramentas, para que ela fosse de fato perpetuada, por vezes com o uso excessivo da força ou por meio da tentativa de universalização de valores não necessariamente aplicáveis aos diferentes povos, renegando um princípio caro a ordem liberal – a tolerância. Ocaisionaram, por seu turno, deslegitimação da ordem defendida e oposição dos grupos que eram recorrentemente afetados, como exemplo, o papel representado por Síria e Irã diante das Guerras do Iraque e do Afeganistão e o movimento *Brexit* perante a tentativa de homogeneizar a Europa em prol de uma racionalidade econômica. No tocante à Europa, haveria um inte-

³⁰ Do original: “these are not happy times”.

³¹ Do original: “The U.S. made maximum use of the opportunities arising from its hegemony in the liberal world space after World War II, but when the need arose, it easily brushed aside rationality, normativity, and openness to achieve specific foreign policy goals. Today, U.S. foreign policy behavior demonstrates frequent deviations from the principles of the liberal world order, although American presidents invariably swear allegiance to its basic principles.”

resse muito forte dos próprios europeus na manutenção da influência estadunidense no continente, mas como forma de sustentar a ordem liberal. De acordo com Walt (2016, p.04, *tradução livre*),

Os liberais podem falar o que quiserem sobre a importância da tolerância e as virtudes do multiculturalismo (e eu concordo com eles), mas a realidade é que a mistura de culturas dentro de uma única organização política nunca foi suave ou simples. As tensões resultantes fornecem uma ampla munição para os líderes populistas que prometem defender os valores “tradicionais” (ou “fazer o país grande novamente”).³².

Sob a analogia de um jogo de xadrez tridimensional, Nye (2012, p.215) estabelece que a ordem internacional, a partir dos anos 1990, tem, em um vértice, o poder militar incontestado dos EUA e se perpetuando por algum tempo; no vértice econômico, o poder partilhado entre EUA, Europa e China e outros emergentes; por fim o vértice que foge do controle governamental, totalmente difuso, e que admite atores não estatais tais como banqueiros, terroristas, questões de *cyber* segurança e questões climáticas.

Wohlforth (2002) ressalta como fatores os poderes econômico e militar estadunidenses sem precedentes e distante de qualquer outra força que pudesse tentar contestá-los. Além disso, o papel representado pelos EUA seria compreendido pelos demais Estados do SI como benevolente e vantajoso nos critérios de segurança e economia, na atratividade do *American Way of Life* e na sua ação sendo legitimada por meio das instituições multilaterais (BROOKS, WOHLFORTH, 2002; NYE, 2012).

Nesse ponto, Nye (2012) afirma que o elemento definidor de um declínio ou alteração da ordem estaria centrado na forma como os Estados, sobretudo aqueles que se afirmam líderes e possíveis líderes, se comportam: trata-se de um declínio associado à decadência ou um declínio associado a crescimento do poder de outros e sua utilização. Tomando EUA e China, é impossível desconsiderar o crescimento econômico chinês, porém é importante avaliar como seu sistema político será capaz, no médio e no longo prazo, de assimilar as demandas de sua população, além de sua posição geopolítica no mundo e em sua região, tendo como embaixado direto a Rússia, enquanto o Japão e a Índia são claramente próximos aos EUA. Por sua vez, o poder militar e o “*soft power*” estadunidense representam um elemento definidor da ordem e da forma como os Estados a interpretam (NYE, 2012).

Contrapondo o que Layne (2012) afirma do papel do dólar, Nye (2012) defende que a internacionalização de outras moedas como o Renminbi chinês seria demasiada longa e incer-

³² Do original: “Liberals can talk all they want about the importance of tolerance and the virtues of multiculturalism (and I happen to agree with them), but the reality is that blending cultures within a single polity has never been smooth or simple. The resulting tensions provide ample grist for populist leaders who promise to defend “traditional” values (or “make the country great again”)”.

ta. O dólar não só se mantém como moeda de lastro internacional, como, de certo modo, é legitimado pela manutenção e pela ampliação das reservas chinesas nessa mesma moeda. Por outro lado, concorda com o argumento daquele autor dizendo que uma nova estratégia estadunidense deve ser adotada mediante as transformações globais com a ascensão de novos poderes estatais e não estatais.

Por fim, Kortunov (2016) defende que o que é corrente no debate das RI quanto à ordem internacional é se é possível a manutenção da ordem liberal assim como concebida e, de certo modo, flexibilizada e adaptada ao longo das últimas décadas com a admissão de novos atores e com o constante confronto com transformações rotineiras ou certa desordem internacional marcada por “instabilidade crônica e caos”. O autor (2016) defende que o embate entre os diferentes atores no SI, sobretudo sob a globalização, aumentará a interdependência e a demanda por um sistema de governança mais amplo, suficientemente capaz de distribuir equilibradamente os ganhos e os custos e fomentar a identificação de oportunidades da ordem posta.

2.3 Globalização – uma visão atenta ao processo no decorrer do século XXI

A discussão acerca da globalização e o que ela representa na ordem global incita posicionamentos fervorosos. No círculo acadêmico, existem aqueles que defendem a globalização como um momento histórico decorrente do adensamento das interações entre os atores em escala global e aqueles que a situam como o momento mais cruel e que exacerba o padrão de desigualdade decorrente da acumulação pelo sistema capitalista. Positivos ou não esses argumentos concordam com o argumento de que é um momento pelo qual o sistema capitalista passa e que atinge todos os atores sem distinção. Ainda, que sua análise tende a ser construída mais pelos seus efeitos que por suas causas e origens: “é, na realidade, um tema de múltiplas dimensões, que dificultam significativamente a elaboração conceitual ou teórica.” (GONÇALVES, BAUMANN, CANUTO, PRADO, 1998, p.147).

Para parcela importante dos interessados nos processos de adensamento das relações internacionais contemporâneas, a globalização permite a convergência da renda mundial, a expansão da democracia e do incremento cultural. Se for tomada apenas a questão da convergência da renda mundial, a China seria o exemplo mais evocado. Tomando o argumento de Fukuyama³³ acerca do fim da história, Milanovic (2003) afirma que existe uma crença disseminada de que os processos globalizantes seriam capazes de resolver os grandes problemas

³³ Ver FUKUYAMA, F. O fim da História e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

mundiais, como a pobreza, o analfabetismo e a desigualdade, na medida em que os países tenderiam a ampliar sua interação e colher os benefícios da globalização. A falácia do argumento da globalização como benéfica seriam os efeitos diversos e assimétricos da maior interação dos atores no SI.

Se tomado o final do século XIX – o auge do imperialismo e colonialismo – como exemplo da globalização notar-se-á que houve sim um incremento da renda global e da participação dos países pobres no cômputo final das transações comerciais. Todavia, se forem apreciados os movimentos desencadeados, ficará claro que a globalização tem duas faces e que efeitos malignos também são gerados por ela. Segundo Milanovic (2003), a visão de que a globalização é automática e benigna deve ser considerada com ressalvas. Normalmente, a globalização é interpretada com base na construção de laços mais próximos entre os atores – políticos, econômicos, sociais –, mas que, comparadas as épocas tidas como ilustrativas desse processo – o final do século XIX, os anos 1960 e 1970 e os dias atuais –, os efeitos não foram necessariamente benéficos, tampouco distribuídos de maneira simétrica. Nogueira (2000, p.35) afirma que “o que se verifica no processo de globalização é uma lógica própria, como todas as lógicas que se aplicaram ao longo do tempo nas diversas fases que empolgaram a dinâmica do mercado e os respectivos sistemas de troca”.

Em contraponto à visão da globalização como benigna, Milanovic (2003) aponta duas abordagens: uma à esquerda, que acredita que a globalização reforça a desigualdade, e uma à direita, que defende que a globalização retira aqueles que originalmente têm direito de usufruir dos louros do desenvolvimento do SI, em detrimento de fluxos migratórios em busca da satisfação de suas demandas.

Existe uma dificuldade nessa abordagem à esquerda, na medida em que ela é filosoficamente defensora da internacionalização, porém entende que a globalização é liderada por um capitalismo inescrupuloso que explora os mais fracos. Por outro lado, a direita, com sua noção conservadora, acaba reforçando a xenofobia, sobretudo na Europa, ora pelo medo da perda de postos de trabalho ora pelo impacto na cultura ao longo dos anos construída.

Milanovic (2003, p. 668, *tradução livre*)³⁴ questiona essas visões e já depreende uma resposta: “esses dois pontos de vista, um dominante e o outro crítico estão corretos? Sim, eles justificam a globalização como um processo enorme e multifacetado apresentando diferentes faces para pessoas diferentes.” A depender de onde o indivíduo se localiza na estrutura de reprodução do capital, a globalização será analisada de maneira distinta. Para o autor (2003),

³⁴ Do original: “Can these two views, the dominant one, and the critical too, be correct? Yes, they can because globalization being such a huge and multifaceted process presents different faces to different people.”

seja no final do século XIX seja nos dias atuais a globalização é contraditória e pode ser compreendida como promotora dos fluxos voluntários de “pessoas, capital, bens e idéias” e baseada na “coerção e na força bruta”.

Segundo Milanovic (2003, p.670) enquanto, no século XIX, eram notáveis os ganhos advindos por meio da globalização pelos capitalistas europeus, o mesmo não pode ser dito para países situados na Ásia, África ou América Latina. Esses foram por vezes forçados a participar dos movimentos globalizantes por coerção e força – caso da Guerra do Ópio e até a escravidão como fonte de mão-de-obra no Brasil, por exemplo. No século XIX, enquanto havia um aumento do comércio entre os Europeus e seus territórios além-mar, também havia um imenso trânsito de europeus para diversas partes do mundo, sobretudo para os EUA, forçando uma convergência de salários. Os movimentos globalizantes àquela época podem ser ilustrados pelos avanços das ferrovias e pelos cabos telegráficos, independentemente de onde o capital havia se originado. Há uma dificuldade ou até omissão quando se trata da globalização e não se associa o papel dos ganhos e das perdas, das “conquistas e das pilhagens”.

A globalização não foi meramente acompanhada dos piores excessos do colonialismo; o colonialismo não foi um acidente. Ao contrário, a globalização era o colonialismo porque, por serem colônias, a maioria dos países não europeus foram trazidos para o mundo global. (MILANOVIC, 2003, p.669, *tradução livre*)³⁵.

Tratar a globalização a partir do século XIX é um esforço de identificar apenas resultados benéficos marcados pelo comércio da Europa com os países do continente americano, sobretudo aquele comércio e os movimentos globalizantes que tiveram como protagonistas a América do Norte e a Europa Ocidental. Se a abordagem é ampliada, fica evidente que as variáveis e os resultados não são os mesmos. Ademais, afirmar que a globalização gera uma convergência das rendas aproximando o pobre do rico é uma falácia que apenas reforça a ideia propalada da globalização benéfica. Essa abordagem da convergência consegue endossar, de algum modo, o argumento do crescimento e da migração dos países europeus para os países em amplo desenvolvimento nas Américas, embora o que tenha ocorrido fosse um aumento dos fluxos de capital para os países ricos e não para os pobres apesar dos ganhos salariais mensurados. Uma das justificativas para tal afirmação pode estar situada no “pacto colonial”, que impediu o deslocamento da Revolução Industrial para os países fora da Europa. (BAIROC, 1997 *apud* MILANOVIC, 2003).

³⁵ Do original: “Globalization was not merely accompanied by the worst excesses of colonialism; colonialism was not an accident. On the contrary, globalization was colonialism because it is through being colonies that most of the non-European countries were brought to the global world.”

Um ponto importante desse momento denominado globalização são as ondas migratórias. Segundo Williamson (2003), diante dos movimentos migratórios, a teoria da globalização diria: os locais que atuassem como receptivos desses fluxos teriam maior capacidade de ampliar sua produção e conseqüentemente seu comércio nos setores intensivos em trabalho, afinal, o volume de trabalhadores aumentou. Seria, portanto, um processo natural ocasionado pela globalização. Contudo, ao final do século XIX isso não foi corroborado. Enquanto o processo de liberalização comercial se acentuou, ocorreu, a partir dos anos 1890, um recrudescimento dessas políticas liberalizantes, que afetaram o processo de globalização e as conseqüências esperadas. A migração em massa afetou a distribuição de renda, mas isso não ocorreu no comércio. Por sua vez, as revoluções industriais afetaram o comércio e a distribuição de renda sobretudo, na forma como os fatores de produção abundantes foram utilizados.

Segundo Milanovic (2003), os movimentos globalizantes irromperam o padrão de desenvolvimento que era apresentado por países como China e Índia. Porém, não se pode traçar uma relação direta entre a globalização e colonialismo com o sucesso ou insucesso dos padrões de crescimento e desenvolvimento dos países. O sucesso dos países ricos foi resultante de um processo endógeno às suas políticas e práticas desenvolvimentistas ao longo do século XIX.

Williamson (2003) define três momentos que caracterizam o crescimento global, a partir de 1850, porém divididos sob duas matizes bem definidas: aquela marcada pela rápido crescimento com a globalização, gerando os *booms* de comércio, migrações, adensamento dos fluxos financeiros e, conseqüentemente, uma convergência entre ricos e pobres – (i) o final do século XIX e (ii) o final do século XX; e aquela em que o crescimento fora lento, com pouco ou nenhum impacto de movimentos globalizantes, marcando a divergência econômica, ou seja, reforçando a distância entre ricos e pobres - (iii) o período que compreende do início da Primeira Guerra Mundial aos anos 1950.

Nos períodos globalizantes no final do século XIX, houve uma redução da desigualdade que beneficiou os países pobres, apesar de haver estudos que mostram que a América Latina e a Ásia podem não ter sido beneficiadas. Ainda, as migrações podem ter tido um peso maior que o comércio nesse resultado. Em momentos onde a tensão é exacerbada, os fluxos globalizantes cessam, barreiras e quotas são estabelecidas e os países pobres deixam de ter ganhos quanto à redução da desigualdade (WILLIAMSON, 2003).

A partir da década de 1970, foi notado um aumento das desigualdades salariais entre aqueles que detinham maior e menor qualificação. As razões para esse aumento podem ser atribuídas aos movimentos de adensamento da globalização tanto no aumento do comércio quanto da imigração. O volume transacionado entre os países desenvolvidos e em desenvol-

vimento aumentou e contribuiu para um deslocamento da produção e alterou o perfil de consumo entre eles. Adrian Wood³⁶ (1994 *apud* WILLIAMSON, 2003), apesar das críticas, afirma que existe uma transformação que tem afetado a desigualdade nos países ricos e pobres decorrente de uma crescente demanda por mão-de-obra, caracterizada por um conhecimento básico, que associado a um capital móvel – dos fluxos de capitais em busca de retornos crescentes no mercado internacional –, consegue ter alta produtividade e baixo custo. Tão logo, tem havido um movimento de redução da desigualdade nos países pobres e aumento da mesma nos países ricos, já que tem havido um deslocamento da produção para os países em desenvolvimento decorrente da globalização produtiva e financeira. (WILLIAMSON, 2003).

A “globalização americana”, ao operar nas órbitas financeira, patrimonial e produtiva, engendrou dois tipos de regiões cuja inserção internacional se faz pelo comércio e pela atração do investimento direto destinado aos setores produtivos afetados pelo comércio internacional; e aquelas, como Brasil e Argentina, que buscaram sua integração mediante a abertura da conta de capitais. (BELLUZZO, 2005, p.31).

Analisando dados recentes é interessante notar o crescimento baixo dos países, sobretudo dos mais pobres em comparação com os ricos. Se tomada a China como exemplo, muitos analistas defenderão que os chineses têm-se aberto para o mundo e que, apesar de comunista, a China pode ser compreendida como economia de mercado. Entretanto, como ressalta Milanovic (2003), (i) cerca de 1/5 da produção chinesa é originada nas empresas controladas pelo Estado; (ii) há um conjunto de políticas com foco na nacionalização, na atenção à educação e na atração da população para as áreas urbanas; (iii) o setor mais dinâmico da economia chinesa está centrado nas empresas comunitárias – as TVEs, geridas por uma estrutura burocrática que busca capital privado para a manutenção de suas atividades sem remunerar esse capital. Esses três elementos demonstram que a China não pode ser elencada como um exemplo para o argumento dos benefícios da globalização. As reformas com vistas à liberalização resultantes de uma onda globalizante só ocorreram após um período de crescimento acentuado do país baseado em políticas altamente nacionalistas, a partir de meados dos anos de 1990.

Segundo Milanovic (2003), a globalização não gera um incremento do comércio, mas o contrário pode sim ser verificado; utilizar apenas países que aparentemente adotam políticas com vistas à liberalização não ajuda a compreender os movimentos globalizantes, pois a China apresenta crescimento sob a adoção de políticas nada liberais.

Sob esse argumento, Scheve e Slaughter (2007) indicam uma onda protecionista nos EUA a partir dos anos 2000. O Congresso estadunidense, no segundo mandato de W. Bush,

³⁶ Wood, Adrian. **North-South Trade, Employment, and Inequality**: Changing Fortunes in a Skill-Driven World. Oxford: Clarendon Press. 1994.

discutia propostas sobre uma legislação para conter os avanços da China. Ainda, existe um recrudescimento quanto às políticas de investimentos estrangeiros, com destaque para a recepção desses recursos vindos do país asiático. A própria Rodada Doha da OMC tem estado à beira do colapso devido a essa onda protecionista. Os elementos existentes que defendem a manutenção da globalização provêm de ganhos já vistos nas economias mundiais.

Os EUA tiveram ganhos globais derivados da liberalização do comércio, mas que se arrefeceu nos últimos anos. Ganhos reais ocorreram apenas para aqueles trabalhadores com os mais altos níveis de instrução, aumentando o foço da desigualdade. Parte disso se deve à ampliação da participação da produção descentralizada ao redor do mundo (SCHEVE, SLAUGHTER, 2007).

Algumas explicações para essa onda protecionista: setores como o agrícola e do vestuário pressionaram os tomadores de decisão para o aumento de políticas protecionistas, além da dificuldade de tornar claros os benefícios da liberalização comercial. Outra justificativa seria uma questão de segurança do Estado.

Milanovic (2003) questiona a narrativa que entende apenas os aspectos benignos da globalização, utilizando a história para construir seu argumento contrário: a Revolução Industrial foi disseminada pelo mundo e garantiu o florescimento do capitalismo global, permitindo o livre trânsito de pessoas, mercadorias e ideias até que a eclosão das duas Grandes Guerras, que danificaram as relações harmônicas e revigorando políticas nacionalistas, fascistas e protecionistas. Nos anos 1980, essas políticas, levadas adiante pelos países comunistas, entraram em decadência e novos movimentos liberalizantes foram estabelecidos, estimulando, novamente, a globalização – o mundo devia ser livre, e assim a satisfação dos desejos individuais seria alcançada. Segundo o autor (2003), esse argumento atende aos desejos daqueles que defendem uma visão benéfica da globalização e, sobretudo, minimiza eventuais debates sobre suas contradições.

Se vocalizadas suas contradições, o argumento pode ser desmontado: colonialismo, escravidão, causas e efeitos das Grandes Guerras. Complementando, portanto, a narrativa com relação aos benefícios da globalização, é possível elencar: as conquistas e o controle de importantes áreas do mundo, forçando-as a uma inserção subordinada, com ênfase no escravismo; o imperialismo decorrente levou às duas Grandes Guerras, já que os países ricos e pioneiros da Revolução Industrial necessitavam ampliar seus mercados; com o término das Guerras houve o crescimento da crença de que medidas protecionistas poderiam resolver o padrão de desigualdade e permitir aos países pobres o controle de suas atividades econômicas. O choque do petróleo associado à baixa nos fluxos financeiros dizimou as políticas protecionistas, estrangulando os países mais pobres. O capitalismo retoma sua tônica e elenca o lucro como seu

principal objetivo. Cuidados devem ser tomados com esse objetivo, que não deixa de ser importante, mas precisa levar em consideração outras tantas variáveis (MILANOVIC, 2003).

O capitalismo defende a liberalização e a expansão das atividades, como decorrentes dos processos de globalização sobretudo benéficos, mas como compreender o aumento da desigualdade entre ricos e pobres? E a recorrência de crises nos países em desenvolvimento, que se ajustam regularmente às normas e instruções dos organismos internacionais, como as instituições financeiras internacionais (IFIs)? O Consenso de Washigton não funcionou? O que fazer agora?

Ao longo dos últimos anos, a renda do estadunidense passou por um processo de estagnação. Poucos são os casos de aumento de renda real. O padrão de desigualdade é maior que na década de 1920. Existe uma onda protecionista nos últimos anos, especialmente pelos efeitos distorcivos da globalização. Sheve e Slaughter (2007) afirmam que isso se deve ao fato de a opinião pública estadunidense não identificar ganhos de um possível processo de maior participação no comércio revertido em ganhos de renda. Embora os EUA sejam um dos países em que os efeitos benéficos da globalização sejam mais notados, os formuladores de políticas devem atentar-se para a necessidade de ampliar os investimentos em educação e no auxílio aos trabalhadores que não sentem esses efeitos positivos. Essas medidas, mesmo que tomadas, terão resultados somente no médio e no longo prazo. Mesmo com essas medidas, haveria a necessidade de se estabelecer um mecanismo de funcionamento da globalização que propicie engajamento global e redistribuição dos ganhos. De todo modo, seriam demandadas alterações significativas no sistema tributário dos EUA - talvez a solução mais plausível para conter a onda protecionista. As raízes para esse movimento devem-se à retração da renda e à demanda por políticas de proteção dos setores domésticos. Os ganhos que possam ter sido gerados ao longo de anos de incremento da globalização foram distribuídos assimetricamente, gerando, assim, questionamentos acerca das medidas tomadas. Se a globalização gerou ganhos de comércio e ampliação dos fluxos esses só beneficiaram os mais altos níveis hierárquicos das organizações. Ainda como resultado, existe um processo acentuado de terceirização do setor de serviços que tem afetado negativamente o mercado de trabalho estadunidense, deslocando parte dessa atividade para outros cantos do planeta (SCHEVE, SLAUGHTER, 2007)

2.4 Da conformação do Sistema Financeiro e Monetário Internacional à Crise de 2008

A globalização, como foi discutido acima, incita diferentes questionamentos acerca de suas causas e efeitos. Tomando por base a consolidação da ordem a partir dos anos de 1990, é

importante refletir, para se compreender a diminuição da renda e a quebra dos bancos em 2008, como foi consolidado esse sistema.

A fim de satisfazer seus desejos e assegurar sua sobrevivência, o homem estabeleceu nos primórdios aquilo que ficou conhecido como escambo. Escambo foi o mecanismo que possibilitou a troca de excedentes (o comércio de hoje) e estimulou o surgimento da moeda. Da moeda espera-se: liquidez total, aceitação geral e rentabilidade nula. Liquidez total decorre da possibilidade, a qualquer momento, de dispor do valor correspondente para aquisição de qualquer bem econômico. Aceitação geral advém da liquidez total, o que acarreta, ora pelo costume ora pelo dever, a creditação de valor pelos agentes econômicos. Por sua vez, rentabilidade nula se refere ao fato de que moeda por si só não admite rendimento, a não ser que a mesma seja aplicada em outro bem rentável.

Cabe à moeda, portanto, a função de padronizar e simplificar as trocas, na medida em que é tomada como meio de pagamento e permite a transação de compra e venda de bens econômicos em datas distintas. Isso somente aconteceu devido à cunhagem de metais e à correspondente impressão de valor por autoridades públicas, o que, a partir do século XX, passou a ser competência exclusiva de autoridades monetárias dos Estados, tais como os Bancos Centrais. A tomada da moeda como meio de troca/pagamento e o corresponde valor impresso em sua emissão acarretou sua utilização como referência de conta e seu acúmulo. Essas características perfazem as três funções da moeda: meio de pagamento/troca, unidade de conta e reserva de valor (TOBIN, 1992; CARVALHO, 2015). Desse íterim, a necessidade de atores capazes de gerir e intermediar as transações em moedas: os bancos.

Durante um longo espaço de tempo, coube aos bancos a intermediação financeira via recebimento de depósitos, concessão de crédito e emissão de notas bancárias. A estruturação de Bancos Centrais detentores do monopólio da emissão e controle de moedas nacionais só ocorreu no decorrer do século XX (MAYER, 1993; CORAZZA, 2001). Coube a eles a determinação da liquidez das economias e a consolidação da estrutura de satisfação das funções da moeda, do estabelecimento de políticas cambiais e da garantia das transações financeiras entre os agentes econômicos, além de atuarem como depositários de reservas internacionais (CARVALHO, 2015).

A atividade bancária assume uma função: alavancar o crédito. A alavancagem decorre da necessidade de crédito na economia e da limitação da oferta monetária pelas autoridades monetárias nacionais. Essa alavancagem, guardada a regulamentação imposta pelos órgãos de controle, é definida pela interação das preferências e expectativas dos bancos e do público atendido por eles (TOBIN, 1961). Existe um cuidado diante da função de alavancagem exercida pelos bancos quando observados momentos de bonança e crise. Kindleberger e Aliber

(2009, p.75) pontuam que “a expansão do crédito tem ocorrido quase que exclusivamente por intermédio dos bancos e do sistema financeiro”. Essa afirmação reflete diretamente na função exercida pelos bancos e justifica o controle das autoridades monetárias, que segundo os autores (2009)s não foi efetiva e eficiente durante as crises dos séculos XX e XXI. Todavia, a ação dos bancos permitiu o incremento do comércio e das interações financeiras e auxiliou a consolidação sistema monetário e financeiro.

Mas, afinal, qual a importância da compreensão da moeda e dos bancos? Berquó (2006, p.49) sintetiza a importância desses elementos da economia na conformação do que tratamos aqui como sistema monetário e financeiro:

Assim sendo, o sistema monetário estabelece as regras relativas à emissão ou toda operação com moedas metálicas, papéis-moeda com curso legal e moeda escritural, bem como disciplina a atuação das autoridades monetárias. O sistema financeiro compreende a operacionalização das atividades nele realizadas e a utilização dos instrumentos de intermediação financeira, assim como a atuação das instituições financeiras monetárias.

A interação da moeda e as operações que ela permite, transacionadas pelos bancos e outros agentes econômicos, constituem o que recebe o nome de finanças. O espaço onde os diferentes atores econômicos interagem e os mecanismos que utilizam e que têm por elemento comum a moeda compreendem o sistema monetário e financeiro. Se observado o âmbito internacional, essa interação de agentes e mecanismos se repete e, expandindo o que afirma Eicheengreen (2000, p.23), “é a cola que mantém ligadas as economias dos diferentes países”.

Quadro 1 – Cronologia do Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI) de 1717 – 2008

	Período	Moeda e Câmbio	Mercado de Capitais	Emprestador de Última Instância
Padrão Ouro	1717 – 1944	-Ouro -Câmbio fixo	-1717 – 1929: Ausência de controle -1929 – 1944: Controle	Bancos Centrais
Bretton Woods	1944 - 1971	-Dólar fixado no Ouro -Câmbio ajustável	-Afrouxamento dos controles -Movimentação ativa	FMI
RDWS	1971 - 2008	-Dólar -Câmbio flutuante	-Anos 1970: Controle -A partir dos anos 1980: Liberalização e grande mobilidade	FMI

Elaborado pelo autor com base em EICHENGREEN (2000, 2011, 2012) e GOWAN (2003, 2009)

Barry Eichengreen (2000, 2011, 2012) estabelece uma discussão da cronologia do sistema monetário e financeiro internacional (SMFI), defendendo a impossibilidade de compreender o atual e o futuro estágio da economia sem partir de eventos anteriores. Outros tantos estudiosos (FARHI, CINTRA, 2009; GILPIN, 2001; GOWAN, 2003, 2009; GUTTMAN, 2009; SERRANO, 2004) também buscam compreender esses aspectos. Em linhas gerais, a divisão cronológica estabelecida no quadro acima estabelece os elementos importantes do SMFI e elucida seus aspectos na ordem internacional contemporânea.

A conformação daquilo que ficou conhecido como padrão ouro pode ser datado em 1717 quando a Inglaterra atrelou o preço da prata ao ouro, reconhecendo-o em 1774 e reformando-o em 1821. Esse sistema baseado no ouro não foi estabelecido por meio de acordos, mas pelo costume. Como afirma Eichengreen (2000, p.26), “o esquema monetário internacional que um país prefere adotar será influenciado pelos arranjos adotados em outros países”. Essa afirmação auxilia na compreensão da adoção do ouro pelos outros países, na medida em que a potência hegemônica da época o estabelecia mediante sua interação com os demais Estados. Caracterizado, portanto, na fixação das moedas ao ouro, esse padrão não estabeleceu regras para os fluxos de capitais e mercadorias, sendo esses decorrentes da demanda internacional e da capacidade dos agentes econômicos de compensar tais transações. O valor circulante, portanto, lastreado nas reservas de ouro controladas pelos Bancos Centrais, possibilitou a consolidação do SMFI. A instabilidade dos anos 1920 e 1930, deflagrada inicialmente por uma crise de produção e emprego e posteriormente nas finanças, levou ao abandono do padrão ouro. Um novo formato foi estabelecido em 1944 por meio dos acordos de Bretton Woods.

Segundo Eichengreen (2012), Bretton Woods reestabeleceu a ordem do SFMI, ao tomar o dólar como moeda de reserva atrelada ao ouro. Adotou o regime de câmbio ajustável, garantido pelo Banco Central estadunidense, e a possibilidade de restrição e de controle dos fluxos de capitais. Foram ainda criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), com vistas a garantir a normatividade da economia global, impedir crises de liquidez e financiar a reconstrução do mundo no pós Guerra. A consolidação desse sistema permitiu ao longo de três décadas o incremento da movimentação de capitais e a da normatividade imposta pelo FMI. No entanto, sua solidez foi questionada, nos anos 1960 e início dos anos 1970, acerca da sua capacidade de sustentação do lastro do dólar americano às reservas de ouro, demandando ajustes que levaram ao rompimento unilateral pelos EUA dos acordos de 1944. Como defende Belluzzo (2005, p.24),

A ideia-força dos reformadores de Bretton Woods sublinhava a necessidade de criação de regras monetárias capazes de garantir o ajustamento dos balanços de pagamentos, ou seja, o adequado abastecimento de liquidez para a

cobertura de déficits, de forma a evitar a propagação das forças deflacionárias. Tratava-se, também, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social.

Ordem, estabilidade, solução de desequilíbrios nos balanços de pagamentos, acesso a créditos internacionais, assim como resolver dificuldades quanto à ampliação do comércio e das finanças internacionais foram os objetivos de Bretton Woods. Dessa forma, como afirma Eichengreen (2000, p.23), “o sistema monetário internacional é a cola que mantém ligadas as economias dos diferentes países”. Essa ligação foi estabelecida pelo que Belluzzo (2005) chama de *seignorage*, concedida aos EUA, ao se tomar o dólar como moeda de reserva e padrão para as transações comerciais internacionais. Ora, ao BM foi concedida a função de auxiliar na reconstrução do mundo pós II Guerra e, no adiantar dos anos, financiar a infraestrutura no mundo subdesenvolvido. Ora ao FMI coube a responsabilidade de fornecer liquidez ao sistema, impedindo que desequilíbrios nos balanços de pagamentos dos países se alastrassem pelo SI, gerando instabilidade.

O sistema de Bretton Woods, apesar de estabelecer uma série de regras e de construir a base do sistema como o conhecemos hoje, foi rompido em 1970 por seus fiadores, os EUA. A partir daí, começa o sistema conhecido como Regime Dólar Wall Street (RDWS), baseado no dólar, no câmbio flutuante e na não liberalização dos fluxos de capitais. Segundo Gowan (2003), esse regime permitiu aos EUA atuar no mercado internacional, seja quanto à disponibilidade da moeda e seu fluxo seja no seu reforço e aprofundamento.

Os anos de 1971 demarcam, portanto, o início de um novo sistema não regido por acordos ou por alguma estrutura normativa, mas que confiava na flutuação das moedas e, de certa forma, na concertação de políticas monetárias nacionais com vistas à manutenção dos fluxos comerciais e de capitais. Inicialmente, os fluxos de capitais foram regulados unilateralmente para protegerem as economias domésticas. A partir dos anos 1980, esses movimentos passaram por um processo de liberalização e de grande mobilidade. Ao dólar foi creditada confiança, na medida em que continuou a ser tomado como moeda forte e de alta conversibilidade, o centro financeiro internacional permaneceu centrado em Wall Street e o FMI manteve reservado seu papel de garantidor da liquidez internacional via empréstimos e monitoramento dos fluxos na economia. O FMI defendia a integridade do SMFI e, desse modo, exigia das economias em crise um reajuste baseado no fomento à atração de capital estrangeiro. Assim, estimulava a liberalização dos mercados e atrelava as economias ao RDWS e, consequentemente, aos EUA. Criou-se um círculo vicioso, à medida que garantia os pagamentos das dívidas junto aos EUA, beneficiava as indústrias desse país e incentivava medidas de liberalização e privatização, defendida pelos estadunidenses. Como afirma Eichengreen (2000, p.

26), “o esquema monetário internacional que um país prefere adotar será influenciado pelos arranjos adotados em outros países”, e o esquema monetário foi mantido o mesmo – baseado no dólar. Tais características podem ser creditadas ao Regime Dólar Wall Street (GOWAN, 2003).

De acordo com Gowan (2009), o capital financeiro ampliou sua responsabilidade quanto à geração de lucros na economia. Decorrente da globalização financeira, a retirada dos controles cambiais, já nos anos 1980, permitiu a privatização do risco, favorecendo a alavancagem e a especulação. Uma série de inovações foram sendo estabelecidas e um sistema bancário paralelo prestava apoio a esse movimento. Eichengreen (2011) e Gowan (2009) afirmam que a regulação centrada nas autoridades monetárias passou a ser demasiadamente influenciada pelos agentes do mercado, sobretudo se observada a estrutura de controle e de decisão. A ascensão de um modelo credor-negociante e o empenho em maximizar a alavancagem representada pelo risco dos derivativos de crédito são considerados como razões do estouro da bolha no preço dos ativos, gerando a Crise de 2008.

Os elementos trazidos pelo quadro 1 esboçam apenas algumas das características principais que nortearam o SMFI desde a adoção do ouro como moeda até a Crise de 2008. Toma-se a Crise de 2008 como demarcação final do RDWS, tendo em vista que a partir daí surgem discussões várias acerca do próprio funcionamento e das dinâmicas atuais do SMFI.

Consolidado ao longo dos anos como moeda de reserva, o dólar, mesmo com o colapso de 2008, continuou a ter papel definidor no SMFI. De acordo com Eichengreen (2011, p.115, grifo nosso), “alguns bancos centrais acumularam reservas [em dólares], não como garantia contra reversões súbitas na direção dos fluxos de capitais, mas como subproduto imprevisto de políticas de crescimento econômico induzido por exportações”. A representatividade do mundo em desenvolvimento foi evidente nesse movimento de acumulação de divisas.

Para além do dólar, mesmo sob críticas quanto à sua capacidade de monitoramento e garantia de liquidez, o FMI se mantém como instituição demandada e demandante no SMFI, mesmo após a Crise de 2008. Não obstante, nos últimos anos, várias propostas surgiram no SI como formas de pressionar por reformas do SMFI. Dentre elas, o Novo Banco para o Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingente de Reserva (CRA, na sigla em inglês), ambas iniciativas do BRICS e que se assemelham muito com outras propostas já existentes.

2.5 A governança global e as (novas) demandas

A governança global nos moldes vigentes no século XXI foram concebidas, constituídas e, por vezes, reformadas ao longo do século passado e, em alguns casos, já no século atual. Essas instituições tiveram como patrocinadores os Estados que, de alguma forma, influenciaram as relações internacionais ao longo daquele século e custearam a ordem, sobretudo os EUA.

As instituições nada mais são que um conjunto de normas, regras e princípios, formais ou informais, que informam a ação dos atores. Num ambiente onde as regras são estabelecidas e seguidas, os custos da manutenção da ordem podem ser reduzidos e compartilhados, conferindo legitimidade, previsibilidade e transparência, sem a necessidade do uso da força (KEOHANE, NYE, 1998). No entanto, a presença dessas instituições, numa ótica liberal, suscita uma contradição: as instituições universalizariam as ações dos Estados, liberais ou não, rumo à cooperação, porém os Estados liberais acreditam que um “concerto de democracias liberais” teria maior capacidade de liderar e de criar uma ordem liberal mais universal (SORENSEN, 2011). Os EUA lideraram esse concerto ao longo do século XX, mas, com o fim da GF e uma maior liberdade para a sua ação unilateral, ocorreu a rejeição à ordem liderada por ele, e as transformações dos últimos anos têm colocado obstáculos à sua manutenção.

Ikenberry (2014), como visto na seção anterior, vai afirmar que, por meio desse sistema multilateral, os estadunidenses garantiriam a perpetuação da ordem em bases liberais, dando conta dos possíveis movimentos contestatórios e de acomodação. O internacionalismo liberal pós-hegemônico, tese defendida por Ikenberry (2009), embora incompleto e com uma lógica em formação, tem moldado as relações dos Estados nas últimas décadas³⁷. Segundo o autor (2009, p.71, *tradução livre*)³⁸,

No formato do início do século XX, a ordem liberal foi definida em termos de independência do Estado e na construção de uma ordem jurídica internacional que reforçava os princípios de soberania e da não intervenção do Estado. No início do século XXI, a ordem liberal é cada vez mais definida em termos do oposto. É uma ordem em evolução marcada por formas cada vez

³⁷ Ikenberry (2009) defende que ao longo da história foram estabelecidos diferentes matizes liberais que se perpetuaram e auxiliaram na construção da ordem no último século. O primeiro seria aquele com bases nos ideais de Woodrow Wilson no imediato pós I Guerra Mundial; o segundo seria o internacionalismo liberal do pós-II Guerra Mundial e que permeou o período da Guerra Fria; o terceiro é o que ele vai chamar de internacionalismo liberal pós hegemônico no início do século XXI.

³⁸ Do original: “In its early twentieth century form, liberal order was defined in terms of state independence and the building of an international legal order that reinforced norms of state sovereignty and non-intervention. In the early twenty-first century, liberal order is increasingly defined in terms of the reverse. It is an evolving order marked by increasingly far-reaching and complex forms of international cooperation that rode state sovereignty and reallocate on a global scale the sites and sources of political authority.

mais abrangentes e complexas de cooperação internacional que corroem a soberania do Estado e impactam em escala global as bases e fontes de autoridade política.

Esse internacionalismo liberal pós-hegemônico estaria assentado na crise representada pelo liberalismo que o precedera – aquele vigente até os anos 1990 –, no qual um intenso debate acerca da reforma e da modernização das instituições vinha num crescente. São três as pressões que permitem identificar essa nova dinâmica liberal: (i) cessão de parcela de autoridade e de controle dos EUA a um número maior de Estados, com o objetivo de tornar a ordem internacional mais universal e menos hierárquica, pulverizando os custos quanto à manutenção da estabilidade, segurança e cooperação; (ii) a reforma da ordem geraria uma nova forma de lidar com a autoridade estatal e com sua soberania, na medida em que exige instituições mais assertivas e, por vezes, pressionando políticas domésticas dos Estados, seja nas questões de direitos humanos, seja na ampliação da interdependência da segurança – o terrorismo seria um exemplo disso; (iii) expansão dos princípios de direito internacional e da democracia, lidando com o dilema, novamente, do respeito aos princípios de soberania e de autodeterminação. (IKENBERRY, 2009).

Essas pressões têm gerado transformações na ordem internacional de moldes liberais sem a ruptura dos princípios construídos pelos EUA, apesar de claramente denotar uma crise quanto à sua autoridade. De acordo com Ikenberry (2009, p. 83, *tradução livre*), “é uma crise que está gerando pressões e incentivos para uma reorganização na forma como a soberania, as regras, as instituições, a hierarquia e a autoridade estão dispostas no sistema internacional”³⁹, mas que lhe confere um caráter de evolução. Sorensen (2011) complementa ao afirmar que a incorporação de novos Estados à estrutura de governança, como a China, e uma regulamentação mais sofisticada para velhos e novos problemas podem auxiliar o desenvolvimento da ordem internacional do século XXI. O caráter evolutivo não rompe com os padrões estabelecidos ao longo do século passado, mas garante que a governança mundial admita novas formas de compartilhamento e de exercício do poder e autoridade, expandindo a base de responsabilidades que os EUA terão de acomodar sob os auspícios da globalização.

O desenvolvimento da globalização econômica leva à interdependência intensificada. Isso aumenta a demanda de regulação através das fronteiras. Ao invés de uma regulamentação negativa (ou seja, regulamentos que proíbem os Estados de tomarem certas medidas), existe uma ênfase em regulamentos de regulação positiva (ou seja, que exigem que Estados tomem determinadas medidas). (SORENSEN, 2011, p.157, *tradução livre*)⁴⁰.

³⁹ Do original: “It is a crisis that is generating pressures and incentives for a reorganization in the way sovereignty, rules, institutions, hierarchy, and authority are arrayed in the international system”.

⁴⁰ Do original: “The development of economic globalization leads to intensified interdependence. That increases the demand for regulation across borders. Instead of negative regulation (i.e., regulations

O fenômeno da globalização fomenta uma relação de interdependência mais arraigada entre os Estados, sobretudo aqueles envoltos numa mesma órbita regional. Os arranjos institucionais, sejam de escala global, sejam regionais, auxiliam na construção e na condução das políticas dos Estados doméstica e internacionalmente. (SORENSEN, 2011a).

Se de fato existem elementos contundentes para afirmar que o ordenamento de Estados passa por um processo de transformação sem, necessariamente, romper com alguns princípios básicos instituídos ao longo do último século, também é válido afirmar que a ascensão dos novos poderes emergentes, sejam os Brics, sejam outros países, com principal atenção dada a China e Rússia, conforma a exigência de uma reformulação ou modernização da governança global. Distribuir competências, funções, custos e ganhos, de maneira a responsabilizar um número maior de Estados, pode ser benéfico para o SI. Mais que isso, a modernização das instituições internacionais e junto dela, a dos mercados, pode ser um caminho sem volta que está sendo construído ao longo do século XXI.

A globalização é um fenômeno que tem afetado a forma como o ordenamento de Estados é configurado historicamente. A ordem internacional, se centrada nos princípios liberais sobretudo a partir da década de 1990, se questionada no decorrer da última década diante da ascensão de novos atores, estatais e não estatais, exige um olhar atento do estudioso. Ao longo da discussão realizada nesse capítulo, nota-se prevalência das abordagens que defendem a liderança do Ocidente, centrada nos EUA pós-GF, porém ressaltando alterações na dinâmica de distribuição de poder nas últimas décadas. Essas alterações, portanto, devem ser observadas com atenção a identificar possíveis questionamentos rumo a contestação, equilíbrio, manutenção, rivalidade, ou compartilhamento dos custos e ganhos advindos da ação dos Estados. Nesse quesito, tomar-se-á o BRICS como exemplo.

Seria possível afirmar que, nas duas primeiras décadas do século XXI, haveria relativa harmonia de ação entre os poderes tradicionais e poderes emergentes sob bases institucionais liberais? Ou de fato, argumentos reformistas, como os do BRICS, têm ganhado força e tornam-se pauta da agenda das grandes organizações internacionais?

that prohibit states from taking certain measures), there is an emphasis on positive regulation (i.e., regulations that require states to take certain measures)".

3 O BRICS: NATUREZA, SINGULARIDADES, DINÂMICA

Os estudiosos das Relações Internacionais (RI) têm dificuldades em tratar conceitualmente o grupo BRICS. Organizado a partir da classificação dada por um economista, o grupo reúne cinco países com diferentes características políticas e econômicas. No decorrer da última década, ocorreu a consolidação do BRICS, seja por meio das Cúpulas anuais, seja pelo estabelecimento de tratados e de arranjos entre os países membros. Destarte, aumentou-se o volume de temas e de tratativas e houve a adoção dos instrumentos financeiros firmados em 2014 e já em funcionamento - o Novo Banco para o Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Arranjo Contingencial de Reservas (CRA, na sigla em inglês) do BRICS. Esses instrumentos podem ser tomados como um fator relevante no que tange ao adensamento das relações entre esses países, apesar de ainda ser pouco claro seu real objetivo e seu impacto na estrutura multilateral contemporânea. A defesa de reformas nas instituições financeiras internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) –, com vistas à maior representatividade desses Estados, e de um processo mais democrático de decisão podem ser elencados como fatores que contribuíram para o estabelecimento do NBD e do CRA e que perderam, paulatinamente, ênfase com o agravamento de crises políticas e econômicas pelas quais passaram alguns de seus membros.

Diante disso, no capítulo que segue serão discutidos a conformação desse arranjo de países, a fim de compreender o real significado do grupo para as RI. Também serão trabalhados os acordos constitutivos das duas instituições financeiras do grupo, assim como sua ação inserida no Sistema Internacional (SI), onde diferentes organismos financeiros atuam⁴¹. Por fim, será analisado como o ordenamento global comporta, por meio de um alargamento da estrutura, sem o seu questionamento, o BRICS, no qual Rússia e China seriam supostamente contestadores da ordem.

A seguinte pergunta de partida é tomada: a governança internacional admite novos arranjos como o BRICS, demandantes por reformas da estrutura já consolidada? Se sim, qual o real impacto dele?

E como resposta: a governança internacional comporta novos arranjos, mas não os vê como capazes de alterar a estrutura. No máximo, identifica-os como agentes perturbadores da

⁴¹ Tal discussão já tivera início a qual resultou em artigo publicado pelo autor do texto em conjunto com Carlos Eduardo de Carvalho, Luciene Patrícia Canoa de Godoy e Natália Flach Gomes na Revista Estudos Internacionais no ano de 2015 sob o título: “O Banco e o Arranjo de Reservas do BRICS: Iniciativas Relevantes para o Alargamento da Ordem Monetária e Financeira Internacional”. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/10062>.

ordem, mas sem real capacidade alterá-la, pois seus signatários não têm disposição de alterar o *status quo* - ao menos no curto prazo.

A discussão do BRICS como um fenômeno tem sua origem na argumentação, dentro do mercado financeiro, dos destinos mais promissores para os investidores internacionais. Segundo os analistas financeiros, seriam Brasil, Rússia, Índia e China – assim definidos quando do surgimento do acrônimo – os países com maior potencial de crescimento e candidatos certos a integrar o *hall* das maiores economias do globo na primeira metade do século XX. Além disso, foi quando da eclosão da Crise de 2008, nos países desenvolvidos, e a atenção dada ao G-20, em detrimento do G-7, que permitiu a articulação mais sólida desses países quanto à tomada de decisões e às críticas à estrutura de governança financeira global. Por outro lado, essa articulação só foi possível por uma identificação política dos governos dos respectivos países e sua atenção com a demanda de uma atuação conjunta. Como demonstrado pelo comportamento de seus membros, as reuniões anuais, por meio de Cúpulas, são dependentes da articulação das políticas externas desses países, seja tomando o BRICS como fórum de discussão, seja como instrumento de alcance e de reconhecimento na estrutura de governança global. Acrescenta-se o fato de esses inicialmente quatro países terem chamado para junto de suas iniciativas, a partir de 2011, a África do Sul. Originalmente não tendo sido evocado pelo sistema financeiro, o concerto dos quatro emergentes viu no país sul-africano parte relevante nas decisões políticas mundiais, seja por sua importância política e geoestratégica no continente africano, seja por representar a maior economia da África.

O reconhecimento dos quatro, e posteriormente com a adesão da África do Sul, pelo sistema financeiro como atores relevantes no SI, no decorrer dos anos 2000, permite ainda outros questionamentos: porque esses países são considerados não só como importantes no SI como também passariam a integrar o *hall* das grandes potências? Porque esses países rompem com padrões até então historicamente estabelecidos e ganham visibilidade financeira e política junto a países considerados desenvolvidos e sustentadores da ordem? Seria reflexo de uma nova configuração da ordem internacional? Como os estadunidenses, considerados por muitos como líderes do sistema pós-Guerra Fria, e os europeus reagem à ascensão dos países em desenvolvimento? Seriam os atentados de 11 de setembro causadores do questionamento da ordem já estabelecida? Seria mais um dos inúmeros fenômenos decorrentes da globalização? Ainda, como a Crise de 2008 reforça a atenção que esses países ganham, já que são afetados diferentemente, pois a crise de 2008 teve origem nos países desenvolvidos e não nos em desenvolvimento?

3.1 A origem do BRICS e a dificuldade de compreensão

No início dos anos 2000, o mercado financeiro, para identificar os destinos mais promissores para os investimentos em escala global, definiu Brasil, Rússia, Índia e China como os países com as melhores taxas de retorno das décadas seguintes. Essa constatação foi construída e divulgada quando da elaboração de um relatório do banco Goldman Sachs, tendo seu presidente Jim O’Neil⁴² como líder desse estudo. Em 2001, o economista O’Neill elencou quem seriam os protagonistas do crescimento mundial até 2050, acrescidos à redução do peso do G7 na economia mundial. Segundo O’Neill (2001), o peso dos Brics no PIB mundial seria de cerca de 14% em 10 anos. Já em 2012 chegava à ordem de 19%, somados o PIB dos cinco países. Outros relatórios foram desenvolvidos pela mesma instituição ao longo da primeira década dos anos 2000 tendo como objeto de análise o BRIC⁴³.

Às margens da Assembleia Geral da ONU do ano de 2006, esses países – Brasil, Rússia, Índia e China inicialmente – tomaram o acrônimo como um mecanismo político de cooperação e coordenação. (DAMICO, 2015). Em 2008, o então chanceler brasileiro Celso Amorim afirmava: “Agora, os quatro países decidiram ampliar a agenda de atuação conjunta. Buscam se fortalecer politicamente como um bloco que ajude a equilibrar e democratizar a ordem internacional deste início de século”⁴⁴. A partir de 2009, passaram a se reunir, anualmente, os Chefes de Estado e Governo dos Brics, discutindo os assuntos mais variados, com destaque para a conjuntura internacional àquela época, marcada pelas transformações ocasionadas pela Crise de 2008. As reuniões do G-20 foram o espaço em que esses países ainda reforçaram suas demandas conjuntas para uma reforma no sistema de governança global. Em 2011, deu-se o ingresso da África do Sul no concerto de países que se convencionou de denominar BRICS.

A crise de 2008 levantou a questão da falta de espaço dos Brics nos organismos financeiros internacionais. As discussões dentro do G-20, em certa medida, auxiliaram na aproximação dos países, conforme argumenta Carmo (2011). E acrescenta-se a defesa de Eichengreen (2009) de que o G-20 assumiu frente ao G7 e ao G8 como consequência da Crise de 2008.

⁴² O’NEILL, J. Building better economic BRICs. IN: **Global Economics Paper**, n.66. 30 nov. 2001. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acessado em 15 de janeiro de 2017.

⁴³ O’NEILL, J. (org.). **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Global Economics Group. 2007. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/BRICs-and-Beyond.html>. Acessado em 15 de janeiro de 2017.

⁴⁴ AMORIM, C. Os Brics e a reorganização do mundo. Opinião. **Folha de São Paulo**. 08 junho de 2008. Acessado em 28 de junho de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>

Os problemas principais que o G-20 e a economia mundial confrontam são qual a melhor forma de reequilibrar a demanda global, fornecer suporte para o crescimento mundial e evitar a recorrência de crises. (EICHENGREEN, 2009, p.21).

Jim O'Neill chamou atenção, contudo, para os conceitos de emergente e de avançado em sua coluna no *Bloomberg* de 20 de maio de 2014⁴⁵. Segundo o economista, a compreensão da economia mundial, tendo por base esses dois conceitos, é errônea. Numa tentativa de demonstrar como analisar os mercados emergentes, ele deixou claro que os conceitos se tornaram apenas rótulos para enquadrar os países e que o potencial econômico dos ditos avançados pode ser muitas vezes inferior àqueles considerados emergentes. Sua defesa é baseada no crescimento econômico dos países e enumera os Brics como ilustrativo, assim como contrasta a ideia de sua fragilidade perante os grandes países da Europa. O desempenho dos emergentes sustentou o crescimento do PIB mundial, conforme dados do FMI. O'Neill, em entrevista à versão *on line* do jornal alemão *Spiegel*⁴⁶, ainda em 2013, defendia que o grupamento BRICS havia superado todas as expectativas e que era capaz de evitar uma recessão mundial. Via como positiva a ideia da criação do Banco do BRICS, uma vez que poderia fomentar a cristalização do grupo para além de aspectos econômicos. Porém, o economista alertava que dependeria enormemente do interesse chinês, país de maior poder econômico e político.

[...] A crise de 2008 evidenciou a necessidade de reformas das instituições de governança internacional, especialmente na esfera financeira, que refletissem a nova configuração multipolar, com a ascensão do mundo em desenvolvimento, em geral, e dos grandes emergentes, em particular. (DAMICO, 2015, p.60).

Diante desse contexto, um sem número de especialistas e estudiosos das mais diferentes áreas do saber tomam o BRICS como objeto de estudo e discutem como compreendê-lo, imerso num sistema internacional ora conturbado pelas transformações econômico-financeiro-sociais da Crise de 2008, ora na condução da política internacional. Também abordam sua efetividade e eficácia como arranjo de concertação de países muito heterogêneos.

Nas palavras do professor Renato Flôres Jr (2015, p.141), “à semelhança de como é descrito na lenda medieval, os BRICS são o Unicórnio, ou seja, um ser (ou animal) tão raro e desconhecido que, ao parecer, ninguém se dará conta de que se trata do próprio”. Para o autor (2015), os modelos conceituais construídos para explicar e para compreender os arranjos de integração e associações internacionais podem não estar aptos a explicar a realidade do

⁴⁵ “A Ten-Step Program for Understanding Emerging Markets.” Disponível em: <http://www.bloombergvew.com/articles/2014-05-20/a-ten-step-program-for-understanding-emerging-markets>. Acessado em 03 de setembro de 2016.

⁴⁶ “BRICS ‘Have exceeded all expectations’” Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/business/departing-goldman-sachs-exec-still-sees-bright-future-for-bric-nations-a-890194.html>. Acessado em 15 de julho de 2014.

BRICS. Talvez o BRICS permita a construção de novas ideias a respeito de arranjos que comportam diferentes países em busca de objetivos distintos e que conformam as relações internacionais do século XXI. Para Baumann (2015, p.24), o grupo afeta a

vontade conjunta de influenciar de maneira mais intensa a governança global. Isso tem implícita uma característica de questionamento da ordem dita, sobretudo, pelas principais economias ocidentais. Não chega a ser um discurso anti-Ocidente, mas é certamente um discurso de alerta ao Ocidente e de busca de vias de alternativas.

Por sua vez, a apresentação do BRICS disponível no sitio oficial da diplomacia brasileira afirma que ele “reveste-se de especial relevo na medida em que reúne quatro parceiros estratégicos do País, com expressiva articulação regional e crescente participação na economia global. Para o Itamaraty (2017), o BRICS “consolida-se de modo seguro e incremental, prosseguindo de modo gradual o processo de construção de suas instituições”. Por fim, conclui-se que

A coordenação política entre os membros do BRICS se faz e continuará a ser feita sem elementos de confrontação com demais países. O BRICS está aberto à cooperação e ao engajamento construtivo com terceiros países, assim como com organizações internacionais e regionais, no tratamento de temas da atualidade internacional. (BRASIL, Itamaraty, 2017, p.01).

Corival do Carmo (2011) discute a transformação do BRICS de um acrônimo em uma aliança. Para o pesquisador, essa aliança repousa no fato de que os países que dele fazem parte demandam por maior representatividade nas instituições de governança internacional.

A despeito do que afirma o governo brasileiro, o BRICS ainda dispõe de uma natureza informal de grupo. Não foi estabelecido um tratado constitutivo nem uma burocracia, sendo suas decisões tomadas em reuniões regulares – Cúpulas anuais - entre os Chefes de Estado e Governo. (DAMICO, 2015; BERNARDES, 2011). De acordo com Davidov, citado por Abdenur e Folly (2015, p.85) “de fato, alguns analistas argumentam que o desenvolvimento de um aparato jurídico constituiu uma condição prévia não só para a ampliação da cooperação intra-BRICS, mas também para a viabilização de projetos multilaterais mais robustos.”

A importância e manutenção do BRICS como importante *player* nas relações internacionais

[...]deve-se nem tanto ao conceito do mercado financeiro, mas à construção, por parte dos países que compõem a sigla, de uma agenda diplomática de cooperação ampla e crescente, que se coordena com eficácia em diversos regimes internacionais. Esse mecanismo apenas se apropriou do conceito, mas a criação do agrupamento decorreu de inequívoca vontade política de seus governos. [...] A versão repaginada do conceito BRICS passou a designar a visão dos próprios países sobre suas oportunidades de atuação conjunta e seu lugar no cenário internacional. Em suma, o BRICS foi bastante além de sua concepção original. (DAMICO, 2015, p.58).

Fiori (2009) argumenta que é complexo afirmar que Brasil, Índia, China e África do Sul, acrescidos aqui da Rússia, são grandes potências mundiais. Segundo o autor (2009), são utilizados apenas dados econômicos e desconsideradas as assimetrias tanto políticas quanto de sua inserção internacional. Carmo (2011, p.14, grifo nosso) endossa: “é improvável que seja capaz [o BRICS] de modificar as instituições internacionais ou definir um projeto de reforma para o sistema econômico internacional”, justificando para tanto a não convergência de ideias quanto a medidas a serem tomadas para reformas da ordem econômica internacional. Por outro lado, Amorim (2008, p. 01) via como positivo aquilo que ele chamava de “coalizão de geometria variável. Para o autor (2008), o BRICS seria capaz, a sua maneira, de reorganizar a ordem, dando mais espaço aos países em desenvolvimento “sem prejuízo da pluralidade de pontos de vista”. E como colocado por Flôres Jr (2015), vê-los como líderes em suas respectivas regiões pode ser elencado como ponto positivo.

Para o diplomata brasileiro Carlos Márcio Cozendey (2015, pp.115), o BRICS “denota que o agrupamento não conforma um bloco, muito menos uma organização internacional, mas que denomina um processo de cooperação de países ciosos de sua individualidade e autonomia”.

Uma evolução no interesse das instituições financeiras internacionais (IFIs) no BRICS pode ser evidenciada pela série de estudos do Goldman Sachs nos anos 2000. Sua condução habitual por meio de Cúpulas deixa claro o papel “meio informal”, apesar de que o estabelecimento do NDB e do CRA, por exemplo, quebra essa visão. “Naturalmente, nesse desenvolvimento, ele começará a ocupar novos espaços – alguns vazios, outros não –, tangenciar, afastar, comprimir ou querer penetrar, assimilar ou até destruir outras formas e objetos”. (FLÔRES JR, 2015, p. 148).

Diplomatas dos países-membros do BRICS avaliam que, para uma coalizão tão recente, um elevado grau de institucionalização pode, por vezes, tornar-se um empecilho para o sucesso da iniciativa, uma vez que a flexibilidade pode gerar benefícios. Ao menos durante o estágio inicial, um agrupamento menos rígido pode ser tratado como uma “plataforma de conveniência”, pela qual os países membros trabalham para identificar as áreas mais propícias à construção de uma agenda comum. Essa flexibilidade fomenta um processo de negociação e acomodação e permite maior agilidade na formulação e implementação de compromissos conjuntos. (ABDENUR, FOLLY, 2015, p.85).

Não obstante, afirma Nobrega (2017), o espaço estabelecido de diálogo entre os Brics é caracterizado tanto por um enfoque paciente quando se verifica o esforço de sustentação e de ampliação da cooperação entre instituições de governo e agentes da sociedade, quanto pragmático na paulatina identificação de áreas com potenciais resultados estabelecidos por meio de cooperação e de coordenação.

A coordenação política, o BRICS cunhou sua identidade como agrupamento, defendendo a reforma das instituições de governança global, para que melhor refletissem a nova configuração multipolar de poder criada pela ascensão dos países emergentes e em desenvolvimento. (NOBREGA, 2017, p.30).

Existe um esforço, nas últimas décadas, dos países Brics em ampliar as opções de cooperação e de financiamento para o desenvolvimento. Todos eles dispõem de instrumentos, como bancos de desenvolvimento e agências responsáveis para a prestação de recursos nessa área. Esse movimento tem “emergido como principal caminho de menor resistência entre os países BRICS, tornando-se, portanto, ponto de partida realista para a institucionalização do agrupamento.” (ABDENUR, FOLLY, 2015, p.93).

A implementação bem-sucedida do NBD concederia à coalizão um maior grau de legitimidade e autoridade permitindo que o BRICS pressionasse pela reforma da governança global de maneira mais eficaz. Contudo, a contribuição do NBD para a institucionalização do BRICS permanecerá restrita ao domínio do desenvolvimento internacional. Se os líderes dos países BRICS pretendem transformar a coalizão em uma iniciativa multifacetada capaz de produzir atividades concretas em diferentes áreas das relações internacionais, o agrupamento não pode contar apenas com o NBD e o ACR, e deve buscar novos ‘caminhos de menor resistência’. (ABDENUR, FOLLY, 2015, p.108).

Se abordado por meio de resultados, em dezembro de 2015 entrou em vigor a 14ª Revisão Geral de Quotas do FMI, que elevou o poder de voto dos países em desenvolvimento de 39,4% para 44,7%. Existe ainda a demanda por uma nova fórmula de contagem das quotas e por duas cadeiras da diretoria, demandas essas mais atinentes aos Brics desde antes da primeira Cúpula em 2009.

O NDB, discutido na próxima seção, foi estabelecido em 2014 e teve seu primeiro aporte de capital em janeiro de 2016. No mesmo ano, foram aprovados os primeiros cinco projetos – todos na área de energia renovável, totalizando US\$ 911 milhões e a primeira emissão de títulos verdes (*greenbonds*) no mercado doméstico chinês (total de US\$450 milhões). A partir de 2017, iniciou-se o processo de admissão de novos membros – países em desenvolvimento podem se tornar membros do banco totalizando, no máximo, 7% do poder de voto. Por sua vez, países desenvolvidos só podem se integrar ao banco como não tomadores de empréstimos e com o total de até 20% do poder de voto, conjuntamente.

Existe um ceticismo quando se constata as diferenças históricas, políticas, econômicas, regionais, mas, se observado o potencial de possibilidades tanto nas relações bilaterais como no espírito de grupo dos arranjos multilaterais, a visão mostra-se positiva, algo endossado por Amorim (2013). Ao reconhecer essas diferenças, o autor (2013) defende que as afinidades podem ser observadas na disposição quanto à criação dos instrumentos financeiros – o NDB e o CRA –, além de discussões quanto ao estabelecimento de câmaras de compensa-

ção em moedas nacionais. E complementa (2013, p.299), “a criação do BRICS foi, em certo sentido, a entrada da Rússia e da China no IBAS”.

Segundo Baumann (2015, p.53) existem possibilidade quanto à

[...] adoção de uma agenda comum a eliminação das barreiras comerciais existentes e a reorientação dos fluxos de investimento, do foco na exploração de recursos naturais para maior ênfase na superação das limitações de infraestrutura [...] é cedo ainda para se descartar como impossível a consolidação do grupo. Pequenas iniciativas pontuais, como a criação recente do Novo Banco de Desenvolvimento e do fundo de reservas podem ser passos relevantes nesse sentido. Só a prática nos próximos anos confirmará.

Damico (2015) afirma que o “BRICS constitui força renovadora, simultaneamente reflexo e catalisador de transformações no cenário internacional, decorrentes da ascensão das economias emergentes e em desenvolvimento”. Acrescenta que os países são defensores do multilateralismo e do direito internacional e permanecem a demandar reformas das IFIs. Para o autor, “distante do temor de um antagonismo, por vezes suscitado, o BRICS advoga, em todos os temas sobre os quais tem-se manifestado, uma agenda não apenas construtiva, mas, sobretudo, inclusiva”. (DAMICO, 2015, p.76).

Para o diplomata brasileiro Carlos Márcio Cozendey (2015, p.137), “os trabalhos estão bem encaminhados para criar um problema para os descrentes na funcionalidade e significância dos BRICS. Não chega a ser a visão da terra prometida, mas já deixou de ser uma miragem no deserto”.

3.2 Como resultado: a institucionalização de seus instrumentos financeiros

Desde a primeira Cúpula do BRICS em 2009, na cidade de Ecaterimburgo, na Rússia, chamava atenção o discurso na defesa da reforma das IFIs. Naquela ocasião, os quatro países – Brasil, Rússia, Índia e China – defenderam uma série de princípios a serem revistos na governança financeira global. Foram eles descritos no artigo 4 da Declaração de Cúpula: (1) princípios democráticos e transparentes na tomada de decisão e implementação; (2) solidez da base legal; (3) compatibilidade entre instituições regulatórias nacionais e internacionais e; (4) fortalecimento dos mecanismos de gerência e supervisão de riscos. Assim como defende Indumati (2018), ao criarem o BM e o FMI, os países desenvolvidos tornaram-se os principais credores do desenvolvimento, mas sem compartilhar a estrutura de decisão com os países demandantes, o que gerou o questionamento do alcance das ações, que foi reforçado pela instabilidade de 2008.

O primeiro encontro do BRICS ganhou relevância devido ao respaldo concedido ao G-20, em meio a crise, do qual foi voz ativa como fórum capaz de estabelecer mecanismos de cooperação, coordenação e diálogo para a solução da Crise de 2008.

No ano de 2010, foi reforçada, na Declaração de Brasília, a necessidade de “uma arquitetura reformada e mais estável” dando ênfase às tratativas para a reforma na estrutura de cotas e de poder de voto no BM e no FMI, assim como métodos abertos e transparentes de escolha de cargos de chefia dessas IFIs, sob o risco de padecerem de obsolescência.

Concomitante a essas demandas de reformas, o BRICS deu início a um conjunto de iniciativas com vistas à construção de acordos de cooperação monetária, a fim de facilitar o comércio e o investimento entre eles, além de um estudo sobre a viabilidade de um mecanismo de compensação comercial.

Já com a África do Sul integrada ao agrupamento, em 2011 foi reforçada a demanda pelas reformas nas IFIs e o reconhecimento das discussões acerca do papel representado pelos Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) no FMI. O ano de 2012 foi marcado pela primeira menção à criação de um novo Banco de Desenvolvimento orquestrado pelo BRICS “com vistas a suplementar” os recursos oferecidos pelas IFIs para a promoção do crescimento e desenvolvimento internacionais. 2013 foi o ano que mais assertivamente o BRICS questionou a expansão monetária dos países desenvolvidos, que gerava “o aumento da volatilidade dos fluxos de capitais, do câmbio e dos preços dos produtos de base” com impactos negativos sobre as economias dos países em desenvolvimento. Nesse mesmo ano, em Durban, na África do Sul, saudavam a factibilidade e viabilidade do estabelecimento do Banco do BRICS, assim como a criação do CRA, com o “efeito de precaução”, a fim de “evitar pressões de liquidez de curto prazo, forneceria apoio mútuo e reforçaria adicionalmente a estabilidade financeira” dos países fundadores. Griffith Jones (2015) defende que o NDB poderia ser considerado como elemento catalisador quanto às reformas do FMI e do BM, fortalecendo e complementando a segurança financeira global.

Em julho de 2014, inaugurando um novo ciclo de Cúpulas, foram firmados, em Fortaleza, Brasil, o NDB e o CRA. Esses dois instrumentos preveem aportes da ordem de US\$100 bilhões cada um, distribuídos entre os países, com o objetivo de financiar projetos conjuntos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável. Além disso, os recursos do NDB ficariam à disposição não só dos países membros como também de outras economias emergentes e em desenvolvimento, além de ter como função, no caso do CRA, assegurar a liquidez dos países membros em momentos de crise (BRASIL, Declaração de Fortaleza, 2014)

A criação desses instrumentos financeiros acentua, segundo Esteves (2014), a necessidade de reformas no FMI e no BM assim como evidencia o poderio econômico e político do BRICS. No entanto, deixa dúvidas: as iniciativas financeiras propostas pelo BRICS sugerem uma possível alteração estrutural que atinge os financiadores da ordem internacional, princi-

palmente os EUA, exigindo-se, pois, a comparação dos dispositivos financeiros e monetários propostos como concretos ou apenas ilustrativos, assim como tantos outros já existentes?

De acordo com Makino (2014, p.24),

[...]em outras palavras, no momento e nos moldes apresentados, essa proposta se reveste mais de uma lógica discursiva contra-hegemônica do que uma solução efetiva aos desafios nesse nicho de mercado do desenvolvimento e ainda não representa uma ameaça de facto às instituições congêneres já existentes.

Conforme explanado na Declaração de Fortaleza, um novo ciclo seria iniciado em 2014, com vistas à redução da desigualdade e pobreza, de forma sustentável, e uma ferramenta para o alcance dos objetivos era “a assinatura do Acordo Constitutivo do Novo Banco para o Desenvolvimento, com o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento.” (BRASIL, Declaração de Fortaleza, 2014, Art. 11, p.1).

Além disso, nessa declaração era defendido que “estresse e volatilidade” nas economias avançadas poderiam afetar sobremaneira o restante do globo; que era necessário promover uma “governança internacional mais representativa” a partir de reformas nos sistemas de cotas das IFIs, como o FMI e o BM. O BRICS se comprometia na elevação da cooperação econômica junto a esses órgãos, mas, diante das dificuldades colocadas pelos países avançados, principalmente aquelas colocadas pelo Congresso estadunidense, creditavam ao NDB um novo papel de fomento, uma alternativa. “O banco fortalecerá a cooperação entre nossos países [do BRICS] e complementará os esforços de instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global” (BRASIL, Declaração de Fortaleza, 2014, Art. 11, p.1).

Terra *et al* (2018, p.14) é otimista ao falar sobre o impacto da iniciativa do BRICS frente à estrutura do SMFI:

[...] transformações no SMFI só podem ser fruto de articulações internacionais. Dado, porém, que as instituições multilaterais tradicionais só servem à manutenção e reprodução das assimetrias do SMFI, o Novo Banco de Desenvolvimento surge como uma entidade supranacional, vinculada a países com importância consolidada nos respectivos âmbitos regionais e importância crescente no cenário global, com potencial para, ao longo do tempo, gerar mudanças no *status quo*.

A distinção entre novo, alternativo e/ou complementar é algo que suscita dúvidas, pois não há uma definição clara do significado do grupo nas relações internacionais. A criação do NDB deixa aberto o que é considerado como desenvolvimento, bem como a agenda percorrida pelo grupo. Além desses aspectos, Esteves (2014) acrescenta que a reivindicação das reformas nas IFIs e de mecanismos de governança global são demandas do grupo reforçadas pela fundação do novo banco.

Iniciativas como essas, com foco no multilateralismo, não são tão novas assim e, para tanto, a Iniciativa de Chiang Mai, de 2000, serve como exemplo. Proposta por países assimetricamente distintos, a Iniciativa Chiang Mai, uma articulação entre Japão, China e Coreia do Sul, tinha por objetivo reduzir a dependência dos EUA e prover de liquidez a região como base em suas reservas internacionais em momentos de crise. (BONIFAZ, 2006), porém pou-savam justamente as dúvidas quanto a diferenças profundas entre os países proponentes. (CUNHA, 2004). De certo modo, muito próximo à ideia do CRA proposto pelo BRICS e os questionamentos levantados por estudiosos das RI.

Em texto⁴⁷ publicado no Blog do Fórum Econômico Mundial em agosto de 2014, Barry Eichengreen questiona se o NDB e o CRA, propostos pelos BRICS na Cúpula de Fortaleza, realmente serão efetivos. Segundo o autor (2014), se por um lado o NDB poderá trazer novo alento ao processo de financiamento da infraestrutura dos países membros, tendo potencial de capitalização junto a outros pares e de adequação de interesses de projetos conjuntos dos países membros, por outro lado, a posição quanto ao CRA é pouco positiva. Isso devido ao sistema contraditório e disperso de garantias e o atrelamento ao dólar americano, não modifican-do a estrutura em vigor. Todavia, o autor (2014) defende que a instauração desses novos arranjos reafirma a insatisfação com a morosidade nas reformas no BM e no FMI.

Se, por vezes tomado como um instrumento de contestação e alternativa a estrutura financeira internacional, o NDB, já no preâmbulo de seu Acordo Constitutivo, torna claro ser “um instrumento poderoso para aumentar a cooperação econômica”. Reforçando o argumento acima, em seu Artigo 1, acerca do objetivo e funções, prevê “complementação aos esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e o desenvolvimento”.

3.2.1 O Acordo sobre o NDB e seus anexos

O documento firmado no Brasil, em 2014, para o estabelecimento do NDB é composto por um acordo geral denominado Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento que dispõe de 4 artigos que tratam brevemente dos Objetivos e Funções (Artigo 1), Membros, Votos, Capital e Ações (Artigo 2), Sede, Organização e Administração (Artigo 3) e acerca da Entrada em Vigor (Artigo 4). Acompanhado desse Acordo, há um Anexo denominado Acordo Constitutivo Sobre o Novo Banco de Desenvolvimento que estabelece em seus pormenores todas as

⁴⁷ “Will the new BRICS institutions work?” Disponível em: http://forumblog.org/2014/08/brics-new-development-bank-contingent-reserve-agree-ment/?utm_content=buffer66c8c&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer. Acessado em 18 de agosto de 2017.

diretrizes acordadas pelos Brics. Composto por 50 artigos e dois anexos, esse documento se perfaz como o mais importante relacionado à implementação e funcionamento do NDB.

Em seu Artigo 2 o objetivo é claramente definido:

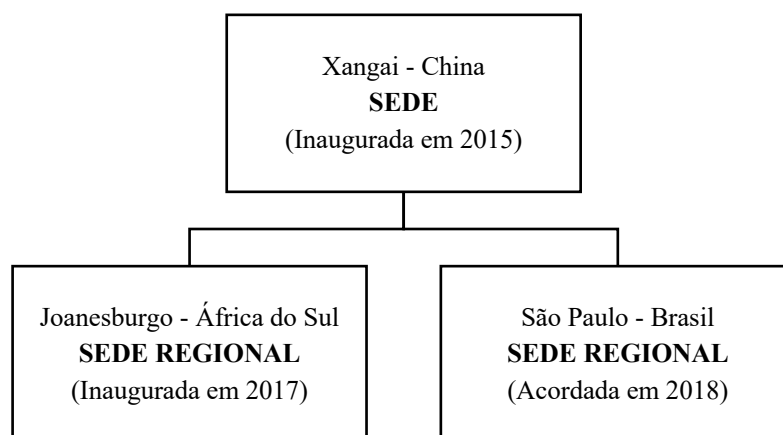
[...] mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável no BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, para complementar os esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e desenvolvimento.

Suas funções são definidas em seu Artigo 3, que, em linhas gerais, podem assim ser resumidas: (i) apoiar projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável, públicos e privados, nos Brics ou em outras economias emergentes e em desenvolvimento; (ii) cooperar com organizações internacionais, entidades nacionais, instituições financeiras e bancos nacionais de desenvolvimento; (iii) prestar assistência técnica na implementação dos acordos apoiados pelo NDB; (iv) apoiar projetos que envolvem mais de um país; (v) estabelecer e administrar Fundos Especiais que possam ser criados para servirem a seus propósitos.

De acordo com Indumati (2018), ao se concentrar no financiamento do desenvolvimento de infraestrutura em economias de renda média e em desenvolvimento, como os Brics, o NDB complementa a escassez de recursos. Caberia ao BRICS agora alcançar a sustentabilidade dos empréstimos para expandir os recursos a outros países demandantes para além de seus membros fundadores.

No que tange a seu estabelecimento físico, ficou decidido, em 2014, sua sede em Xangai. Até meados de 2018, o NDB contava com, além da sede na China, inaugurada em 2015 e com o início das operações em 2016, da sede regional na África do Sul, um acordo para o estabelecimento da sede regional das Américas na cidade de São Paulo, no Brasil, conforme ilustrado na figura 1. Caberia às sedes regionais o auxílio às atividades do banco e, de certo modo, facilitar o acesso de seus membros e dos interessados, públicos e privados, à instituição em suas atribuições.

Enquanto o capítulo I do Acordo Constitutivo do NDB define o estabelecimento, objetivo, funções e sede do banco, o capítulo II trata especificamente da burocracia associada à adesão de membros, a estrutura de votos, capital e ações. As especificidades atribuídas aos artigos que compõem esse capítulo podem ser identificadas como ilustrativas da grande demanda que o BRICS teve, desde sua organização sob Cúpulas, acerca da reforma das IFIs para aumentar a participação dos membros nas esferas de decisão.

Figura 1: Sedes do NDB

Elaborado pelo autor

Logo em seu artigo 5, sobre a adesão, os cinco países BRICS deixam claro a possibilidade de adesão de novos membros, tomadores ou não de empréstimos bem como o número de ações – aporte – subscritas, mediante discussão e autorização do Conselho de Governadores do NDB. Não obstante, não se discorre sobre o momento e os termos para a ocorrência das novas adesões. Por sua vez, são admitidas a participação como observadores das IFIs e de outros países mediante decisão favorável pelo Conselho de Governadores.

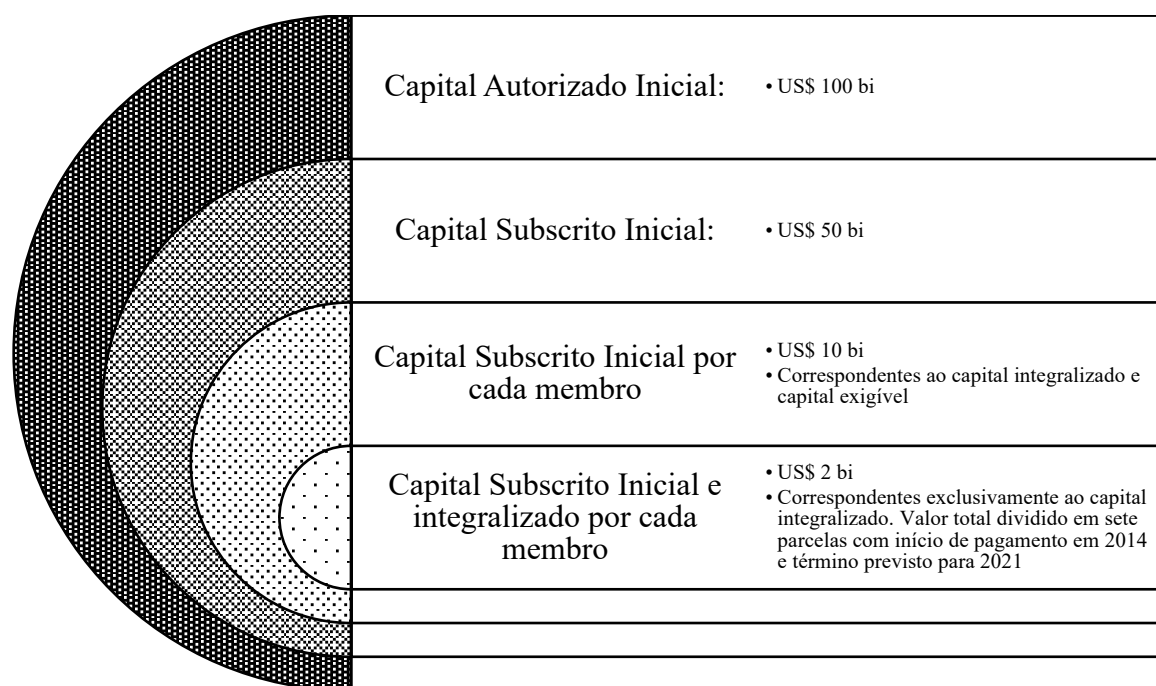
O peso do voto está diretamente relacionado à contribuição de cada um dos membros, sendo essa entendida como ações subscritas no capital social. Tal discussão, própria dos artigos 6, 7, 8 e 9, trata do formato estabelecido para uma IFI com características próprias e prevê uma distribuição equânime na participação acionária, refletida na distribuição do peso do voto. De modo geral, salvo em algum momento de inadimplência na subscrição de ações do capital social do NDB, os países detêm mesmo peso no voto e, a depender do escopo da decisão tomada, suas decisões são tomadas por maioria simples. É bom frisar, todavia, que depende do escopo de decisão, uma vez que ainda são admitidas decisões por maioria qualificada, maioria especial e de modo *ah doc* nas instâncias da organização e administração, discutidas mais à frente no texto.

Diretamente relacionado ao peso do voto, o capital inicial autorizado do NDB é de US\$ 100 bilhões, sendo que, para a participação de um único país no banco, é necessário o aporte de US\$100.000, correspondentes a uma ação. Foi estabelecido ainda que o capital inicial autorizado seria igualmente dividido entre os cinco membros, reforçando a equivalência na participação e no peso dos votos. Contudo, o capital subscrito inicial do banco é de US\$ 50 bilhões, sendo US\$ 10 bilhões correspondentes a ações integralizadas divididas, segundo os anexos 1 e 2, em sete parcelas, conforme ilustrado na figura 2. O volume indica,

portanto, que o NDB iniciou suas operações em 2016 com o volume que gradualmente seus membros subscreveram diante do cronograma estabelecido, ou seja, US\$ 2 bilhões cada, intervalados em sete parcelas, sendo esse montante integralizado em sete anos - 2021. Com relação ao restante do capital do NDB, esse será requerido mediante necessidade de atendimento às obrigações do banco e caberá aos membros o depósito, seja em moedas conversíveis, seja na moeda requerida para o cumprimento da obrigação bancária de maneira proporcional e uniforme.

O capital autorizado e subscrito, de acordo com o artigo 7, pode passar por revisões a cada cinco anos pelo Conselho de Governadores, admitindo seu aumento sem que isso impacte num compromisso de aporte por parte de seus membros fundadores. Ademais, em nenhuma hipótese será admitida a redução do poder de voto dos fundadores – 55% concentrado no BRICS – tampouco uma participação superior a 7% de um membro não fundador e de 20% na somatória da participação de membros não fundadores.

Figura 2: Distribuição do Capital Autorizado Inicial do NDB



Elaborado pelo autor

O NDB, como qualquer outra organização internacional, dispõe de uma estrutura burocrática que lhe dota de organização e garante sua gestão. É composto, além de seus dirigentes e funcionários, por um Conselho de Governadores, um Conselho de Diretores, um Presidente e Vice-Presidentes. Quanto ao último, é definido no plural porque cada membro fundador, exceto quando na presidência, tem a prerrogativa de ter um vice-presidente na estrutura

de controle do banco perfazendo os princípios de transparência e de equilíbrio. Sintetizadas as funções e atribuições no quadro 2, cada uma dessas instâncias de decisão garantem o bom funcionamento do NDB e são vistas como elementares na distinção dessa das demais IFIs. Por fim, os órgãos são responsáveis pela organização, publicação de relatórios e fornecimento de informações do NDB aos agentes interessados e aos seus membros, a fim de reforçar o princípio de transparência e o compromisso de boas condutas no SFMI.

Diante da estrutura estabelecida e de acordo com o conjunto orquestrado pelo BRICS na criação de seu Banco, ele tem personalidade jurídica internacional plena, com sede em Xangai, na China. Sua operação tem ganhado relevância, fornecendo recursos dos mais variados montantes para os cinco países membros. Descrito acima e no preâmbulo de seu Acordo como direcionado a “enfrentar significativas restrições financeiras para sanar hiatos em infraestrutura e necessidades de desenvolvimento sustentável”, desde 2016, o NDB já concedeu 23 empréstimos que comportam cerca de US\$ 5 bilhões (dados de julho de 2018), como se verifica no quadro 3.

Quadro 2 – Competências e atribuições das instâncias de decisão do NDB

Conselho de Governadores	• Órgão mandatário do NDB - nele estão concentrados todos os poderes do banco; • Composto por um governador e por um suplente de cada membro fundador, no nível ministerial, o que permite a sua substituição a qualquer momento desde que de interesse do membro que o indicou; • Cabe a esse Conselho eleger anualmente o Presidente do banco e zelar pelo caráter rotacional do cargo e impedir que um dos já funcionários do banco seja eleito ao cargo. • Reunir-se-á ao menos uma vez ao ano, sendo possível quantas reuniões forem necessárias e quando demandado pelo Conselho de Diretores. Suas reuniões ocorrerão na presença de ao menos dois terços dos Governadores. • Cabe a esse Conselho normatizar e regulamentar as ações do banco. • Não haverá remuneração para as funções de Governador e Suplente custeadas pelo banco, enquanto o cargo de Presidente e sua remuneração serão definidos pelo Conselho de Governadores.
Conselho de Diretores	• Órgão responsável pela condução das operações gerais do banco – estratégias, empréstimos, garantias, investimentos, procedimentos operacionais e encargos, assistência técnica - funções essas delegadas pelo Conselho de Governadores. • Prestação de contas e aprovação do orçamento. • Composto por um diretor e um suplente de cada membro fundador, é possível a expansão desse número até um total de 10 diretores se autorizado pelo Conselho de Governadores. Mandato de 2 anos com possibilidade de reeleição. • Cabe ao Conselho de Diretores aprovar a organização

	básica do banco sobretudo seu quadro de funcionários. • Indicar um Comitê de Crédito e Investimento e quaisquer outros que achar conveniente para a operação do banco. • É um órgão não residente que se reunirá trimestralmente. Caso o Conselho de Governadores decida que o Conselho deva ser residente o Presidente do banco acumulará o cargo de Presidente do Conselho de Diretores. Suas reuniões ocorrerão na presença de ao menos dois terços dos Diretores. • Admite-se ainda que qualquer membro do banco possa solicitar a presença de um representante durante as reuniões do Conselho de Diretores sempre que a pauta for de interesse do membro.
Presidente e Funcionários	• O Presidente será eleito, de maneira rotacional, entre os membros fundadores pelo Conselho de Governadores e exercerá um mandato de cinco anos não renovável. • O Presidente pode participar de reuniões das demais instâncias sem direito a voto. • Cabe ao Presidente chefiar a operação do banco em todos os seus aspectos e que não entre em choque com as atribuições dos Conselhos de Governadores e Diretores. • Aqueles membros fundadores que não estiverem ocupando o cargo de Presidente terão o direito de ter ao menos um Vice-Presidente com mandato de 5 anos. • Cabe ao Banco, seus dirigentes e funcionários, zelar pela imparcialidade das ações do banco impedindo qualquer tipo de influência em suas decisões. Presidente, Vice-Presidentes, dirigentes e funcionários respondem exclusivamente ao banco.

Elaborado pelo autor

De acordo com Shahrokhi *et al* (2017), esse movimento permite a consideração de que NDB e CRA são sólidos e atestam a resiliência do BRICS mesmo diante de uma série de crises domésticas que têm afetado vários deles nos últimos anos. Existe a demanda por uma maior diversificação econômica dos países e cuidados na condução de suas políticas domésticas, mas há espaço para ampliação da interação reforçada pelo exemplo do NDB. Esse argumento é reforçado por Vazquez *et al* (2017), ao defender o NDB como o melhor indicativo dos avanços do BRICS, ressaltando o volume de recursos já mobilizados pela instituição e os potenciais para a expansão de sua atividade.

No quadro 3 são descritos todos os projetos, os países onde foram implementados, valores emprestados e os setores agraciados. Para Terra *et al* (2018, p.14), apesar do pouco tempo de operação o NDB é

[...] uma proposta inovadora e ambiciosa por parte deste grupo de países. Ela objetiva fazer com que eles se tornem relativamente menos dependentes das economias centrais. Mais importante, esta estratégia repercute diretamente na capacidade de os países membros conduzirem suas políticas econômicas com mais liberdade, direcionando-as aos problemas internos de cada econo-

mia, o que no contexto de maior integração financeira é muito dificultado, sobretudo às economias emergentes.

Em 2015, o ex-chanceler brasileiro Celso Amorim, em entrevista ao sítio eletrônico Deutsche Welle Brasil⁴⁸, defendeu que o NDB funcionava como um mecanismo financeiro diferente do BM, na medida em que seus membros controladores tinham uma compreensão distinta do referido banco. Nas palavras de Amorim (2015, p.01), existiria uma atenção ao “desejo de dignidade, de autonomia, que são aspectos que, às vezes, as instituições financeiras internacionais desprezam”. O NDB seria, portanto, uma alternativa promissora aos instrumentos financeiros tradicionais.

⁴⁸ “Brics deixam o mundo menos dependente de uma única fonte de poder. DW Brasil. 07 julho de 2015. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brics-deixam-o-mundo-menos-dependente-de-uma-única-fonte-de-poder/a-18567022>. Acessado em 28 de julho de 2018.

Quadro 3 – Projetos com participação de recursos do NDB (2016-2018*)

Projeto	País	Sector	Modalidade do Empréstimo	Ano de Aprovação	Valor total financiado (em milhões de dólares)	Mutuário	Responsável pela Implementação
Programa de Financiamento de Energia Renovável de Canara	Índia	Energia Renovável	Garantia Soberana	2016	250	Canara Bank	Canara Bank
Projeto de Distribuição de Energia Solar de Lingang	China	Energia Renovável	Garantia Soberana	2016	81	China	Shanghai Lingang Honbo New Energy Development Co. Ltd.
Projetos de Financiamento de Energia Renovável e Transmissão Associados (BNDES)	Brasil	Energia Renovável	Não Soberano	2017	300	BNDES	BNDES
Facilitação de Financiamento de Projeto para a ESKOM	África do Sul	Energia Renovável	Garantia Soberana	2016	180	ESKOM	ESKOM
Dois Empréstimos para a EDB e IIB para a Hidrelétrica Nórdica	Rússia	Energia Renovável	Não Soberano	2016	100	EDB; IIB	Nord Hydro Bely Porog
Grande Projeto de Vias de Distrito Madhya Pradesh	Índia	Transporte	Garantia Soberana	2016	350	Índia	MP Road Development Corporation Ltd.
Projeto de Energia Eólica Putian Pinghai Bay OffShore	China	Energia Renovável	Garantia Soberana	2016	298	China	Fujian Investment and Development Group Co. Ltd.
Projeto de Desenvolvimento Ecológico Hunan	China	Desenvolvimento Sustentável	Garantia Soberana	2017	300	China	Hunan Provincial Chang-Shu-Tan Resource-Conserving And Environment-Friendly Society Management Commission
Projeto Piloto de Reestruturação Industrial de Baixo Carbono e Desenvolvimento Verde de	China	Desenvolvimento Sustentável	Garantia Soberana	2017	200	China	Jiangxi Provincial Industry and Information Technology Commission

Jiangxi							
Projeto de Fornecimento de Água Múltipla Vila Madhya Pradesh	Índia	Desenvolvimento Sustentável	Garantia Soberana	2017	470	Índia	Madhya Pradesh Jal Nigam Maryadit
Projeto de Suporte ao Sistema Judicial	Rússia	Desenvolvimento Sustentável	Garantia Soberana	2017	460	Rússia	Foundation for Enterprise Restructuring and Financial Institutions Development
Projeto de Reestruturação do Setor de Água do Rajastão	Índia	Gestão de Recursos Hídricos	Garantia Soberana	2017	345	Índia	Rajasthan Water Resources Department
Projeto de Saída Oriental de Ufã	Rússia	Desenvolvimento Sustentável	Garantia Soberana	2017	69	Rússia	Concessionaire Bashkir Concession Company LLC
Projeto de Sistemas de Desenvolvimento de Abastecimento de Água e Saneamento	Rússia	Abastecimento de Água e Saneamento	Garantia Soberana	2018	320	Rússia	Saint Petersburg Foundation for Investment Projects (FISP)
Projeto de Desenvolvimento de Pequenas Cidades Históricas	Rússia	Infraestrutura Urbana	Garantia Soberana	2018	220	Rússia	Saint Petersburg Foundation for Investment Projects (FISP)
Projeto de Reconstrução de Borda do Terminal de Container de Durban	África do Sul	Infraestrutura de Transporte	Não Soberano	2018	200	Transnet State Owned Company Ltd	Transnet State Owned Company Ltd
Projeto de Sustentabilidade de Municípios do Pará	Brasil	Desenvolvimento Urbano	Garantia Soberana	2018	50	Governo do Estado do Pará	Project Management Office, under the Special Secretariat for Strategic Management
Corredor Rodoviário do Maranhão - Integração Norte Sul	Brasil	Transporte	Garantia Soberana	2018	71	Governo do Estado do Maranhão	Project Management Office, under Secretary of Infrastructure

Projeto de Desenvolvimento Sustentável de Pequenas Cidades Chongqing	China	Infraestrutura Urbana	Garantia Soberana	2018	300	China	Chongqing Project Management Office (CPMO)
Projeto Rodoviário Rural Bihar	Índia	Transporte	Garantia Soberana	2018	350	Índia	Bihar Rural Road Development Agency (BRRDA)
Projeto de Metrô de Luoyang	China	Transporte	Garantia Soberana		300	China	Luoyang Rail Transportation Co., Ltd.
Projeto de Desenvolvimento do Setor de Energia e Redução de Emissão de Gases de Efeito Estufa	África do Sul	Desenvolvimento Sustentável	Não Soberano		300	The Development Bank of Southern Africa ("DBSA")	The Development Bank of Southern Africa ("DBSA")
Projeto de Proteção do Meio Ambiente	Brasil	Infraestrutura Sustentável	Não Soberano	2018	200	Petroleo Brasileiro S.A. ("Petrobras")	Not Applicable

Elaborado pelo autor.

*Dados de julho de 2018

3.3 Novos poderes (?): o BRICS

No ordenamento de Estados e sobretudo em sua caracterização, diferentes propostas teóricas são estabelecidas e buscam abarcar o maior número de variáveis e tecer explicações amplamente aceitas e, por vezes, construir modelos para a replicação e análise ao longo do tempo. Rauch e Wurm (2013) tomam essas discussões centradas na teoria liberal da hegemonia (LAYNE, 2009; IKENBERRY, 2001, 2004; BROOKS, WOHLFORTH, 2008) e na teoria de transição de poder (ORGANSKI, KUGLER, 1980; ZAKARIA, 2008; CHADEFAUX, 2011; KIRSHNER, 2012) para fundamentar a visão de que o ordenamento do SI está em constante transformação. Na última década, tem-se notado a crescente importância de países como China e Índia, que não geram constrangimentos e instabilidade do SI. Revelam, sim, oportunidades para a modernização da governança mundial, ou seja, existem muitos pontos em comum entre as duas discussões teóricas.

Aqueles autores (2013) vão buscar elementos para defender a transição pacífica de poder. Por um lado, a discussão da unipolaridade, centrada nos EUA, mantém força e defende que a primazia estadunidense tende a direcionar as ações em escala global; por outro lado, tem ganhado força o papel dos países BRICS como peso de uma balança que tende a transformações rumo à multipolaridade.

No que se refere ao argumento-base da teoria de transição de poder, haveria uma transição quando os Estados mais fracos atingissem cerca de 80% da capacidade de poder do Estado mais forte – o líder. Nessa perspectiva, se notados os volumes de crescimento das duas últimas décadas dos EUA, o Estado líder, verifica-se uma média de crescimento do PIB de cerca de 2,5%. Em contrapartida, China e Índia vêm apresentando uma média entre 7 e 9% no mesmo período. (RAUCH; WURM, 2013). No entanto, essa é apenas uma métrica econômica ligada ao crescimento do PIB e que desconsidera outros tantos elementos, não sendo forte o suficiente para questionar uma liderança exercida pelos EUA ou um interesse em assumir responsabilidades.

Identificar elementos no longo prazo que permitam a ascensão de novos polos de poder, sem necessariamente gerar instabilidade e questionar a ordem vigente, pode ser a chave para compreender a dinâmica da ordem internacional sustentadora do fenômeno da globalização, sobretudo permitindo interpretar como a ascensão de países como os Brics estão inseridos e são recebidos pelos poderes vigentes. Segundo Armijo e Roberts (2014, p.02, *tradução livre*)⁴⁹,

⁴⁹ Do original: “the BRICS have been the clearest, although not the only, institutional manifestation of the efforts of rising powers to assert themselves in global governance, and one of the few that China has prioritized”.

o BRICS tem sido a mais clara, embora não seja a única manifestação, institucional dos esforços de potências emergentes a afirmar-se na governança global, e um dos poucos que a China tem priorizado.

Para Rauch e Wurm (2013), avaliar o papel representado pelo Estado líder simultaneamente ao crescimento do poder de outros Estados pode garantir maior adaptação do SI a transformações. Um Estado-líder de feições liberais tenderá agir em meio à ascensão de novos polos de poder por meio das instituições por ele criadas. Estas terão a capacidade de estimular um ambiente propício à legitimação das ações do Estado líder e lidar com as demandas dos poderes emergentes, criando um ambiente que tende a perpetuar certo grau de estabilidade. Se os EUA conseguem não só suportar mas também, por meio dos princípios liberais, assimilar a crescente importância do BRICS no ordenamento de Estados, isso pode ser positivo para sua posição. Independentemente de os BRICS apresentarem ou não sistemas de governos democráticos, é possível um relacionamento proveitoso e, nesse caso, o sistema de governo chinês é um exemplo. Além disso, não só dados do PIB como outros devem ser levados em consideração: “mesmo na ausência de uma transição de poder, o *status* de satisfação das diferentes grandes potências e um ótimo gerenciamento de poder resultante são de extrema importância”. (RAUCH, WURM, 2013, p.62, *tradução livre*)⁵⁰. Complementam (2013) que pode ser excessivamente otimista a visão da harmonia de poder representado pela assimilação dos estadunidenses quanto da ascensão de outros poderes como o BRICS mas uma contraposição enérgica poderia ser um comportamento com grande capacidade de danos efetivos à ordem e fora do interesse daqueles.

Embora o compromisso não seja fácil e não virá naturalmente, quase impossível. No entanto, quanto mais forte o surgimento de novos poderes e, ainda mais, o declínio previsível dos EUA, menos o primeiro se inclinará a aceitar uma hegemonia deste último, liberal ou não. Embora a hegemonia liberal, portanto, ofereça um valioso ponto de partida, o objetivo real deve ser uma ordem liberal no sentido de hegemonia liberal, mas não hegemônica. Mas até que tal hegemonia liberal não seja alcançada, a hegemonia liberal ainda é a melhor opção para o hegemom em declínio e o aumento das potências num período de transição. (RAUCH, WURM, 2013, p.63, *tradução livre*)⁵¹.

De acordo com Armijo e Roberts (2014), alguns pontos devem ser observados na articulação do BRICS, imerso numa ordem internacional pós-Crise de 2008:

⁵⁰ Do original: “Even in the absence of a power transition, the satisfaction status of the different great powers and a resulting great power management are of utmost importance”.

⁵¹ Do original: “However, the stronger the rise of new powers and the further the foreseeable decline of the US, the less the former will be inclined to accept a hegemony of the latter, liberal or not. While liberal hegemony therefore offers a valuable starting point the real goal should be an order which is liberal in the sense of liberal hegemony but not hegemonic. But until such a liberal non-hegemony is achieved, liberal hegemony is still the best option for both declining hegemon and rising powers for the transition period”.

- (i) Existe certo desequilíbrio entre os Brics quanto à distribuição de recursos materiais e de influência na governança global, o que torna complexo afirmar se seriam capazes de modificar o ordenamento de Estados e a estrutura multilateral vigente. Não obstante, a China caminha para uma posição de preponderância sobre os demais Brics e tende a ter ação decisiva na própria condução e manutenção do BRICS, principalmente na formação de sua agenda, sem necessariamente ter contestada sua ação pelos demais. O BRICS pode, inclusive, servir como proteção à ascensão chinesa, correlacionando diferentes ambições geopolíticas dos Estados.
- (ii) A interação entre esses países e aqueles que lideram o sistema de governança vigente, sobretudo no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), no BM e no FMI, demonstra que já ocorreu uma situação de certo alinhamento, mesmo que não previsto, quando os países estiveram presentes no CSNU em 2011 e criticaram reiteradamente, ao longo dos anos, a estrutura dos organismos financeiros BM e FMI. Esse comportamento e essa crítica não podem ser compreendidos em proposição de uma ordem alternativa ou radical, até porque eles se beneficiam da estrutura vigente construída sob alicerces estadunidenses – mesmo com a criação de instituições financeiras como o NDB e o CRA.

A afirmação de que o BRICS pode ser considerado um dos fatores atuais mais importantes capazes de alterar a ordem internacional contemporânea e outra afirmação que diz que qualquer avaliação do BRICS é altamente questionável, diante de “uma retórica extravagante e uma conquista mínima”, constituem o debate que, segundo Lo (2016, p.05), estrutura essa questão nas RI. Uma análise atenta levaria à compreensão, invariavelmente, da interação entre Rússia e China, que, de acordo com o autor (2016), são os principais atores dentro do BRICS - enquanto a Rússia toma o BRICS como o elemento transformador da ordem em que ela seria o ator principal, os chineses o entendem como mais um instrumento de promoção de sua política externa. Essas formas de ação poder-se-iam tomar como limitantes à expansão do poder do BRICS, apesar da sua crescente relevância para a ordem internacional. (LO, 2016).

A relevância que os Brics adquiriram ao longo do século XXI tem demandado atenção dos países líderes do SI, principalmente dos EUA. Este, em certa medida, buscou, nas administrações W. Bush e Obama, a promoção da relação com os países emergentes, acreditando que os mesmos “se tornarão atores globais responsáveis”. Isso pode ser demonstrado por quando os EUA chamaram a China para atuação conjunta e assertiva nas instituições internacionais e em questões de grande relevância – um exemplo seria sua articulação com o conflito das Coreias – e esperando a (re)avaliação de sua posição diante da estrutura internacional que criaram ao longo das últimas décadas. Stewart Patrick (2010) afirma que os EUA devem agir

de maneira a incluir os novos poderes que emergem no século XXI, fomentando a cooperação por meio do multilateralismo vigente.

[...] o maior obstáculo para integrar potências emergentes na ordem mundial pode vir dos Estados Unidos. Dar espaço para jogadores emergentes exigirá ajustes psicológicos por parte de funcionários dos EUA. Eles terão de reavaliar as bases que definiram a política externa dos EUA desde 1945. Durante mais de meio século, os Estados Unidos serviram como arquiteto-chefe e último avalista de uma ordem política e econômica internacional aberta e liberal. Esse papel foi incorporado na cultura política e na identidade nacional dos EUA. Mas, à medida que o poder global se torna difuso, os hábitos de mente de longa data dos Estados Unidos podem ser mais limitantes do que úteis. (PATRICK, 2010, p.21, *tradução livre*)⁵².

A proporção no trato das questões de política internacional é determinante na interação dos EUA e dos organismos internacionais, como os Brics. Segundo Lo (2016), individualmente, os Brics, sobretudo Rússia e China, podem representar algum tipo de ameaça, porém o BRICS, em conjunto, parece não ter essa capacidade, devido à busca por ações derivadas do consenso desses países, embora não se deva desconsiderar sua importância no ordenamento de Estados. A cooperação entre Rússia e China deve ser observada com atenção aos meios multilaterais, como o BRICS, e bilateralmente, principalmente nos assuntos da região em que estão inseridas. (LO, 2016).

Mais que isso, seria um alerta à ação de Rússia e China quanto à exacerbação de uma visão sobre a grandiosidade de seus Estados, no que tange à ação de governos passados, em que existe certa rejeição e questionamento aos ideais liberais - não que eles sejam os legitimamente ideais, porém há um consenso de que a ordem internacional tem sido regida sob esses princípios desde os anos 1990 (PUDDINGTON, 2017). Existe um forte componente de distinção quanto às suas aspirações, e esse elemento se coloca de extrema importância para o ordenamento de bases estadunidenses.

3.3.1 Seriam a China e a Rússia questionadoras do *status quo*?

É inquestionável o crescimento da importância do Estado chinês nas relações internacionais nas últimas décadas. Isso não se restringe apenas à questão econômica, mas inclui a própria transformação geopolítica mundial, que tanto demanda como oferta diferentes estímulos e dota o leste asiático de grande protagonismo. No que se refere à China, existe um cres-

⁵² Do original: “the biggest obstacle to integrating rising powers into the world order may come from within the United States. Making room for emerging players will require psychological adjustments on the part of U.S. officials. They will have to reevaluate the touchstones that have defined U.S. foreign policy since 1945. For more than half a century, the United States has served as the chief architect and ultimate guarantor of an open, liberal international political and economic order. This role has become embedded in U.S. political culture and national identity. But as global power becomes diffuse, the United States long-standing habits of mind may be more limiting than helpful”.

cente nos círculos acadêmicos quanto às análises e às explicações acerca de seu real impacto e de suas aspirações no ordenamento de Estados. A posição chinesa poderia ser tomada como própria da dinâmica internacional, uma ameaça, como um poder que se ajusta e utiliza de vácuos de poder deixados pelos EUA?

Para John J. Mearsheimer (2006), não se tomará como pacífica a atuação da China caso seu crescimento econômico e militar se mantiver nos níveis atuais, podendo ocasionar um conflito direto com os EUA. Endossa seu argumento afirmando que os vizinhos chineses – Japão, Índia, Cingapura, Rússia e Coreia do Sul – apoiariam os EUA numa investida militar. O conflito ocorreria por motivações de garantia de *status quo* dos EUA e dos países da região, tendo em vista a imagem de que a perpetuação da ordem sustenta a estrutura de custos e de ganhos vigente nas últimas décadas. O argumento do autor (2006) encontra embasamento numa perspectiva realista, que defende a sobrevivência como maior valor para um Estado. A competição é algo inerente à estrutura sistêmica anárquica, em que as grandes potências detêm capacidades militares de ataques e pouca ou nenhuma previsibilidade de ação pelos demais, o que gera o dilema de segurança – “em um mundo onde outros Estados podem ter intenções malignas, bem como laços ofensivos significativos, os Estados tendem a temer-se”. (MEARSHEIMER, 2006, p. 160, *tradução livre*)⁵³.

A tentativa da China de se tornar uma potência regional na Ásia, assim como os EUA no Ocidente, tem aumentado exponencialmente seus esforços para impedir que seus vizinhos questionem sua supremacia, sem adotar uma estratégia expansionista e mantendo os EUA distantes das questões dessa região. Rússia e Japão seriam dois outros Estados que, para a China, deveriam ser contidos como forma de garantir sua posição de líder na região. Esse comportamento estaria em conflito com os interesses estadunidenses, assim como de seus vizinhos, fomentando uma aliança entre eles para a contenção chinesa (MEARSHEIMER, 2006).

Numa visão mais otimista, Chan e Hu (2015) afirmam que muito se falou nas últimas décadas de um acirramento da tensão entre os países do leste asiático diante da China, mas que, com o passar dos anos, notou-se uma tensão permeada por interações mais estáveis, calmas e multifacetadas. A expansão do comércio regional, os movimentos migratórios e o estabelecimento de arranjos regionais na Ásia têm contribuído para a relativa calma e a melhor assimilação das ambições chinesas, sobretudo por um aumento do regionalismo asiático.

No que tange ao papel representado pelos EUA, há uma alteração na forma como eles têm construído sua política para a Ásia nos últimos anos. Em contraste com uma política ante-

⁵³Do original: “In a world where other states might have malign intentions as well as significant offensive capabilities, states tend to fear each other”.

rior, centrada no estabelecimento de arranjos bilaterais, atualmente os estadunidenses têm priorizado acordos com um número maior de países, num claro movimento ao multilateralismo, e por redução e compartilhamento de custos quanto à manutenção da ordem internacional (CHAN, HU, 2015).

As políticas dos EUA afetam fundamentalmente se o *status quo* é mantido, as relações contenciosas diminuem ou se intensificam e até uma resolução de uma disputa de longa data é alcançada [...] As rivalidades individuais podem evoluir de diferentes maneiras: *status quo*, redução, intensificação ou rescisão. A trajetória que leva é determinada por uma combinação de forças endógenas e exógenas. (CHAN, HU, 2015, p. 150, grifo nosso, *tradução livre*)⁵⁴.

O sistema de governo chinês – e também russo - tem denotado certa resiliência e capacidade de articulação e de sucesso junto ao modo capitalista de acumulação. A ascensão chinesa, por vezes, é considerada como um golpe à ordem liberal instituída ao longo das últimas décadas – com o fim do conflito entre EUA e URSS. A importância do Estado russo se mantém e também é tida como elemento que coloca em risco a universalização dos princípios liberais. Por não repousarem sobre os princípios democráticos liberais, essas autocracias se colocam de maneira alternativa e rival ao capitalismo. O estabelecimento da Organização de Cooperação de Xangai pode ser um exemplo de como esses regimes têm-se articulado. A própria ação chinesa na reivindicação do mar do Sul da China e de Taiwan e da Rússia e de sua atuação na questão da Criméia colocam uma interrogação quanto às questões geopolíticas, pois o comportamento desses dois países já “abalaram o equilíbrio de poder e alterou a dinâmica da política internacional”. (MEAD, 2014, p.69, *tradução livre*)⁵⁵.

Todavia, de acordo com Deudney e Ikenberry (2009), é um erro afirmar que as ações desses países e os seus interesses são uma alternativa à ordem liberal, mas, ao contrário, tendem a caminhar para sistemas liberais que garantam a reprodução das lógicas basilares para seu crescimento, dentro do ordenamento global cooperativo consolidado sob a liderança dos EUA e convocados à participação nos círculos de decisão. E concluem (2009) afirmando que o fim da história não chegou para as democracias liberais, mas que é o tempo de reforço das mesmas.

Os russos, com o fim da Guerra Fria, foram assimilados ao ordenamento de Estados como atores importantes, seja pelo papel histórico representado, seja pelo poderio militar e pela importância geopolítica. Ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, eram tidos

⁵⁴ Do original: “US policies fundamentally affect whether the status quo is maintained, contentious relations abate or intensify and even a resolution of a long-standing dispute is reached (...) Individual rivalries can evolve in different ways: status quo, abatement, intensification or termination. Which trajectory it takes is determined by a combination of endogenous and exogenous forces”.

⁵⁵ Do original: “have already shaken the balance of power and changed the dynamics of international politics”.

como fiadores da ordem e, até certo ponto, comprometidos com a manutenção da liderança do Ocidente. Essa atitude dos russos não pode ser entendida com descaso ou alinhamento direto, mas foram pilares importantes no balanceamento dos poderes em sua órbita regional.

A partir dos anos 2000, com os governos de Vladimir Putin e suas ingerências, mais recentemente, na Ucrânia e na Síria, dúvidas foram estabelecidas acerca das ambições russas. Ademais, seu relacionamento ora cooperativo ora tenso com os chineses e com outros vizinhos traz à tona questionamentos sobre uma ação desafiadora ou apenas decorrente de um vazio deixado pelo Ocidente em questões de segurança e economia internacionais.

Segundo Mead (2014), por certo momento, a tese do fim da história de Fukuyama (1989, 1992) foi capaz de explicar a atenuação de questões geopolíticas em detrimento daquelas relacionadas ao desenvolvimento econômico, comércio e clima. Aos EUA caberia articular o ordenamento de países e colher os frutos da estabilidade e de sua posição no SI. Nos conflitos dos anos 2000 – Guerra do Afeganistão e Iraque e depois o Irã, – foi elaborada a doutrina de expansão dos regimes democráticos liberais. No entanto, nesse meandro, foram exacerbados alguns movimentos revisionistas centrados na Rússia e na China. Um exemplo claro foi a rivalidade entre russos e europeus no contencioso da Crimeia. A Rússia, por si, vê com atenção o crescimento da importância do Estado chinês, enquanto a influência dos EUA na Eurásia tem decrescido (MEAD, 2014).

A Rússia quer remontar a União Soviética tanto quanto possível. A China não tem intenção de se contentar com um papel secundário nos assuntos globais, nem vai aceitar o atual grau de influência dos EUA na Ásia e no *status quo* territorial lá. (MEAD, 2014, p. 74, *tradução livre*)⁵⁶.

Todavia, é importante notar que tanto China quanto Rússia evitam confrontos diretos com os EUA. A adoção de uma estratégia para abrandar ou revogar normas e regras que sustentam as relações tende a ser perseguida como forma de minar a liderança estadunidense (MEAD, 2014).

Por seu turno, Ikenberry (2014) critica o argumento de Mead (2014). Para o primeiro, China e Rússia não podem ser entendidas como Estados revisionistas, mas polos de poder que atuam e dirigem suas políticas como forma de (re)afirmação de seus interesses e de ambições de aprofundamento da integração à economia e à governança mundiais. A China tem reforçado suas alianças com os países vizinhos, mas não com o desejo de alternativa, e a Rússia, até onde sua política suporta, tem expandido um relacionamento mais estreito com a União Europeia. Acrescenta-se que “alianças, parcerias, multilateralismo e democracia são as ferramentas

⁵⁶ Do original: “Russia wants to reassemble as much of the Soviet Union as it can. China has no intention of contenting itself with a secondary role in global affairs, nor will it accept the current degree of U.S. influence in Asia and the territorial status quo there”.

de liderança dos EUA, e, ao invés de perder, eles têm ganhado as disputas do século XXI em torno da geopolítica e da ordem mundial” (IKENBERRY, 2014, p. 02, *tradução livre*)⁵⁷.

⁵⁷ Do original: “Alliances, partnerships, multilateralism, democracy-these are the tools of U.S. leadership, and they are winning, not losing, the twenty-first-century struggles over geopolitics and the world order”.

4 A DINAMICIDADE DO BRICS: UM MODELO DE ANÁLISE

A existência de diferentes argumentos sobre os fenômenos internacionais das últimas décadas e a ascensão de novos polos de poder nas relações internacionais, denotando a dinamicidade da política e da economia mundiais, instigam a seguinte pergunta de partida do capítulo: o BRICS pode ser tomado como um fenômeno ilustrativo dessa dinamicidade e, se sim, onde se situa a sua dinamicidade? A resposta a essa pergunta está no próprio desenvolvimento do sistema internacional (SI) da última década, discutido, em alguma medida, no capítulo anterior: uma dinamicidade está situada na oportunidade que seus membros viram e veem diante dos diferentes momentos pelos quais passou o SI.

Tão logo, os objetivos do texto são: (i) estabelecer um modelo de análise documental, por meio da utilização de *softwares* livres de contagem e de associação de palavras, (ii) verificar o avanço das tratativas e acordos estabelecidos, (iii) identificar os elementos que demonstrem a dinamicidade do BRICS e (iv) sua representatividade no século XXI.

A compreensão do desenvolvimento do SI, no qual o BRICS se torna agente ativo e ativo, demandará a instrumentalização da metodologia histórica por meio da análise/pesquisa documental. Metodologia histórica, de acordo com Thies (2002), permite análises sobre processos e atores imersos num contexto cuidadosamente delimitado e justificado pelo pesquisador interessado. Por sua vez, a análise documental é o método que torna a “busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico” a forma mais adequada para a construção de um estudo que preza pela originalidade, na medida em que não sofre influência de leituras realizadas por outrem. (OLIVEIRA, 2007, p.69). Como defendem Laver, Benoit e Garry (2003, p. 311, *tradução livre*)⁵⁸,

uma maneira alternativa de localizar as posições políticas dos atores políticos é analisar os textos que eles geram. Os textos políticos são subprodutos concretos da atividade política estratégica e têm um potencial amplamente reconhecido para revelar informações importantes sobre as posições políticas de seus autores. Além disso, eles podem ser analisados, reanalisados e novamente analisados sem se tornarem exaustivos ou não cooperativos. Uma vez que um texto e uma técnica de análise são colocados no domínio público, outros podem replicar, modificar e melhorar as estimativas envolvidas ou podem produzir análises completamente novas usando as mesmas ferramentas.

⁵⁸ Do original: “an alternative way to locate the policy positions of political actors is to analyze the texts they generate. Political texts are concrete by-product of strategic political activity and have a widely recognized potential to reveal important information about the policy positions of their authors. Moreover, they can be analyzed, reanalyzed, and reanalyzed again without becoming jaded or uncooperative. Once a text and an analysis technique are placed in the public domain, furthermore, others can replicate, modify and improve the estimates involved or can produce completely new analyses using the same tools.”

Dito isso, é delimitado o contexto – o Sistema Internacional no século XXI – e os documentos/ fontes primárias – Declarações das Cúpulas anuais do BRICS. Essa delimitação deve ser capaz, espera-se, de permitir uma análise sem avaliações prévias da organização e evolução do arranjo, de seus mecanismos e de sua dinamicidade ao longo de quase uma década de existência. O universo de análise, exposto no quadro 4, parte de 2009 com a Primeira Cúpula ocorrida em Ecaterimburgo, na Rússia, até Johannesburgo, na África do Sul, que sediou a Cúpula de 2018.

Diante da extensão da análise dos documentos, foi tomada uma decisão metodológica: nesse capítulo, será proposto um modelo de análise de documentos primários com o auxílio de *softwares* livres e dos resultados gerais encontrados diante da modelagem dos documentos e dos dados. Essa decisão não acarreta qualquer prejuízo de análise e interpretação. Deve-se ao fato de que os resultados encontrados se mostram, por vezes, desconexos e nem sempre seguem uma linearidade. Contudo, isso não significa que sejam pobres quanto ao poder explicativo e à densidade de informações, tanto que os resultados individuais constituem o próximo capítulo, um capítulo específico de empiria da pesquisa, mas que pode ser subsumido no presente capítulo. É indicada a leitura e a análise dos resultados isolados para tanto contrastar o modelo proposto quanto para identificar as singularidades de cada uma das Cúpulas anuais de Chefes de Estado e de Governo do BRICS, algo, acredita-se, até então não encontrado na literatura das Relações Internacionais.

4.1 Dos recursos metodológicos

A análise dos documentos das Cúpulas far-se-á com o auxílio de dois *softwares* livres – AntConc⁵⁹ e VOSviewer⁶⁰ – que permitem: (i) a compilação de dados textuais pela listagem e pela contagem de palavras, (ii) a possibilidade de contextualização dos vocábulos por meio de associações, (iii) a frequência em que os termos aparecem, ora isolados, ora associados e

⁵⁹ Desenvolvido pelo professor e pesquisador Dr. Laurence Anthony da Universidade de Waseda no Japão. AntConc (versão 3.5.7) é um *software* gratuito (do tipo *freeware*) para análise de texto disponível para download em: <http://www.laurenceanthony.net/software.html>. Ainda, o *software* é recomendado pelo Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI) ligado a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”- UNESP. Esse disponibiliza um tutorial de uso do *software*, aplicado as Relações Internacionais, de autoria da pesquisadora Julia S. B. Gonçalves disponível em: <https://www.lantri.org/documentoslantri>.

⁶⁰ Desenvolvido pelos pesquisadores Ness Jan van Eck e Ludo Waltman no Centro de Estudos de Ciência e Tecnologia (CWTS) da Universidade de Leiden na Holanda. VOSviewer (versão 1.6.9) é um *software* livre para construção e visualização de redes bibliométricas, dentre elas a de co-ocorrência de termos em textos acadêmicos. Disponível para download em: <http://www.vosviewer.com/download>. O *software* foi utilizado como instrumento de pesquisa sobre filiação partidária realizada por Van Haute, Emilie, Paulis, Emilien, Sierens, Vivien (2017) publicada na *European Political Science*.

(iv) semelhanças e distinções entre os termos e documentos. Enquanto o primeiro *software* – AntConc – permite a elaboração de planilhas e de quadros elucidativos, inclusive permitindo a localização de termos/palavras-chave no texto, o segundo – VOSviewer – constrói representações gráficas, como mapas, em formato de rede de dados. Assim, podem ser observadas as relações entre palavras ao longo de um ou mais textos e a associação por meio do agrupamento de palavras e termos recorrentes.

A escolha desses dois *softwares* ocorreu tendo em vista (i) o uso gratuito, permitindo, dessa forma, a utilização sem necessariamente o dispêndio de recursos e a replicação da ferramenta por outros interessados, (ii) admitirem um grande volume de dados, ora individualmente, ora coletivamente, (iii) terem sido desenvolvidos por importantes centros internacionais de tratamento de dados e referenciados por outros estudos da área das ciências sociais e políticas.

A sistematização desses dados utilizou uma ferramenta metodológica auxiliar: uma lista de *stopwords*⁶¹. Segundo Chartier e Meunier (2011), o uso de uma lista de palavras irrelevantes para a análise empreendida (*stopword list*) pode auxiliar o pesquisador a estabelecer um filtro estatístico na tentativa de reduzir o “ruído” ou “poluição” do texto com termos que pouco agregam a análise documental. Esse é um mecanismo recorrentemente utilizado e, para tanto, são tomadas ou listas que podem ser genéricas, consagradas ou utilizadas de forma recorrentes, ou listas de construção do próprio pesquisador. (POMEROY; DASANDI; MIKHAYLOV, 2018). Uma lista de palavras irrelevantes (*stopword list*) normalmente é constituída por proposições, artigos, pronomes. Ainda, de acordo com Chartier e Meunier (2011, p.19, *tradução livre*)⁶², “o significado estatístico de uma palavra pode ser baseado em sua quantidade de informação” que é definido por sua representatividade e pela discriminação em um texto (ou *corpus*). Podem ser pouco frequentes (i.e. termos idiossincráticos, ou seja, específicos do discurso) ou altamente frequentes (v.g.. artigos, preposições, pronomes) e que não contribuem para a análise dos significados do discurso. Foi utilizada aqui uma lista genérica⁶³ (Anexo) acrescida de palavras que o pesquisador identificou como pouco relevantes ou que não impactavam na construção do objeto de pesquisa. Essa lista foi utilizada nos dois *softwares* – AntConc e VOSviewer – e permitiu resultados mais claros e objetivos.

⁶¹ De acordo com Chartier e Meunier (2011), uma *stopword* é uma palavra considerada pouco informativa de um *corpus* sendo pouco ou muito frequente. Quando pouco frequentes, os autores (2011) indicam palavras idiossincráticas; quando muito frequentes, demonstram ser comuns ao longo do discurso, como artigos, pronomes e preposições.

⁶² Do original: “The statistical significance of a word may be based on its information quantity”.

⁶³ Lista de *Stopwords* está disponível no sitio eletrônico: <http://www.ranks.nl/resources/stopwords.html>. Utilizada em: Chartier e Meunier (2011); Denny e Spirling (2018).

No quadro 4 são indicadas informações sobre documentos secundários, os Planos de Ação, não considerados na análise por não aparecerem em todas as cúpulas, e também sobre aspectos metodológicos, como a lista de *stopwords*, em anexo, como ferramenta metodológica. Ainda, a análise dos dados realizadas com o auxílio dos *softwares*, discutidos a seguir, excluiu os títulos dos documentos e, necessariamente, as *stopwords*.

Quadro 4 – Universo de Análise

ANO	DATA	PAÍS	CIDADE	DOCUMENTO FINAL	PLANO DE AÇÃO	PONTOS/ PARÁGRAFOS DA DECLARAÇÃO	TOTAL DE PALAVRAS (em inglês)	PALAVRAS DIFERENTES (em inglês)	TOTAL DE PALAVRAS (em inglês, excluídas stopwords)	PALAVRAS DIFERENTES (em inglês, excluídas stopwords)
2009	16/jun	Rússia	Ecaterimburgo	Declaração Conjunta dos Líderes do BRIC	Não	16	956	397	555	349
2010	10/abr	Brasil	Brasília	Agrupamento BRIC, II Cúpula de Chefes de Estado/ Governo	Não	33	2387	777	1384	710
2011	14/abr	China	Sanya	Declaração de Sanya	Sim	32	2221	690	1310	635
2012	29/mar	Índia	Nova Delhi	Declaração de Nova Delhi	Sim	50	4111	1125	2384	1045
2013	27/mar	África do Sul	Durban	Declaração de eThekweni	Sim	47	4047	1052	2343	981
2014	15/jul	Brasil	Fortaleza	Declaração de Fortaleza	Sim	72	8015	1622	4662	1540
2015	09/jul	Rússia	Ufá	Declaração de Ufá	Não	77	11953	2017	6921	1934
2016	16/out	Índia	Goa	Declaração de Goa	Sim	110	7289	1553	4374	1553
2017	04/set	China	Xiamen	Declaração de Xiamen	Sim	71	7373	1491	4504	1421
2018	26/jul	Johannesburgo	África do Sul	Declaração de Johannesburgo	Sim	102	7042	1470	4193	1399
				Todos os documentos			55394	3826	30233	3646

Elaborado pelo autor

4.1.1 Do modelo construído para análise

A análise documental proposta nessa pesquisa adota dois recursos informatizados para a avaliação dos documentos de cúpulas do BRICS – o AntConc e o VOSviewer. Esses dois *softwares* são capazes de construir quadros e representações gráficas muito elucidativas, mas é necessário estabelecer alguns padrões de interpretação para auxiliar na análise dos dados.⁶⁴

O AntConc elabora quadros baseados em funções de contagem de palavras que indicam um índice de frequência com que as palavras aparecem. Além disso, poder-se-á tomar os quadros elucidativos que indicam em quais construções semânticas as palavras escolhidas pelo pesquisador aparecem no texto. Essa ferramenta auxiliará na compreensão do contexto em que os termos mais recorrentes no texto foram utilizados. Para tanto, foram estabelecidos dois critérios a serem analisados: frequência/recorrência e contexto.

-Frequência/recorrência: é considerada como frequência/recorrência o número de vezes em que determinado termo aparece ao longo dos documentos. Um alto índice de frequência indica relevância do termo para o conjunto debatido na Cúpula analisada isoladamente, assim como quando analisadas coletivamente. A frequência/recorrência será observada nos quadros de “Ranking e Frequência” ao longo da análise;

-Contexto: refere-se à forma como determinados termos aparecem ao longo dos textos. O contexto será definido por meio dos termos que acompanharem a palavra selecionada. As palavras serão tratadas dentre aquelas que (i) constarem nos quadros de “Ranking e Frequência” construídos pelo *software* AntConc e (ii) também visualizadas nas figuras de “Força de Associação”, derivadas da modelagem dos dados pelo *software* VOSviewer.

Os dois critérios definidos acima não esgotam as possibilidades de análise. Eles serão avaliados exaustivamente quando observados os resultados advindos da avaliação dos *softwares*. No entanto, são estabelecidos como critérios associados outros quatro, a partir dos resultados obtidos por meio da utilização do *software* VOSviewer.

O VOSviewer constrói, por meio da análise bibliométrica,⁶⁵ uma série de indicadores que podem ser identificados a partir das representações gráficas resultantes em formato de

⁶⁴ Os *softwares* criam os indicadores utilizados para a análise dos textos com base em algoritmos específicos que não cabe aqui detalhar. Na seara da análise textual, na mineração de palavras, como em ramos das engenharias e das ciências exatas, existem teorias que discutem e, inclusive, estabelecem critérios e conceitos como os aqui trabalhados. O Coeficiente de Jaccard é um exemplo.

⁶⁵ De acordo com Soares, Carneiro, Calmon e Castro (2016, p.175) análise bibliométrica “é um método de análise quantitativa para a pesquisa científica. Os dados elaborados por meio dos estudos bi-

rede. *A priori*, o *software* traça, dentro dos textos analisados, um conjunto de termos que aparecem frequentemente, de maneira análoga ao AntConc, mas associados a outros termos recorrentes, agrupando termos a partir de uma avaliação que indica associação e proximidade. Associação se refere a termos ou palavras que aparecem associados no texto, enquanto proximidade trata daquilo que o *software* entende como grupo de palavras (*clusters*), responsáveis por fortes relações semânticas.

Diante disso, é necessário um outro critério: a “equidistância”. Enquanto que proximidade indica como os termos aparecem articulados entre si, ligados uns aos outros ao longo do texto, a equidistância reforça, em alguma medida, que existem lógicas discursivas que não se excluem, que dialogam, porém não apareceram próximas ao longo dos documentos. Um exemplo seria: palavras que aparecem próximas formam um *cluster*, e vários *clusters* são formados sem serem excludentes e interagindo uns com os outros. O fato de existirem clusters distintos, mas em interação, denota, portanto, equidistância.

A partir dessa avaliação, é possível estabelecer canais de comunicação entre os diferentes grupos (*clusters*), indicando quais os termos de ligação – termos que conectam grupos diferentes ao longo do texto - e a equidistância dos mesmos, ou seja: quanto mais equidistantes dois grupos, menos conexão semântica existe entre eles; quanto menos equidistantes, maior a conexão. Essas inter-relações sugerem ao pesquisador alguns elementos importantes para sua análise que são escolhidos e determinados a partir do objetivo dessa pesquisa e constituem os outros quatro critérios associados a “frequência/recorrência” e “contexto”. São eles:

-Proximidade: ilustra quão próximos estão termos distintos ao longo do texto. Pode ser indicativo de um mesmo contexto ou a utilização de termos comuns ao longo dos documentos e é observada a partir da disposição que os termos aparecem nas figuras de força de associação;

-Termos de ligação: referem-se àqueles que estabelecem uma relação direta entre grupos que foram estabelecidos por proximidade e recorrência. São elementos importantes na análise da força de associação dos grupos estabelecidos pelo *software* e indicam as conexões existentes entre termos e palavras equidistantes;

-Equidistância: indica a disposição dos grupos de palavras e termos encontrados no texto refletidos na organização textual e, consequentemente, resultantes do contexto em que os termos foram tratados;

bliométricos mensuram a contribuição do conhecimento científico derivado das publicações em determinadas áreas”. Acrescenta-se o que Van Eck e Waltman (2018, p.03, tradução livre) afirmam quando da definição das funcionalidades do software VOSviewer: “Embora o VOSviewer se destine principalmente à análise de redes bibliométricas, pode de fato ser usado para criar, visualizar e explorar mapas baseados em qualquer tipo de dados da rede”, ou seja, aplica-se ao trato dos documentos aquilo elencados para a pesquisa.

-Força de associação: refere-se à relação existente entre os diferentes termos encontrados ao longo do texto decorrente de uma razão entre frequência, proximidade e contexto. Sua representação gráfica, em formato de rede, evidencia a equidistância entre os grupos de palavras recorrentes que são conectadas por termos de ligação. Afirma-se, sobretudo, que a figura em formato de rede amplia sobremaneira o campo de visão dos critérios primários – “frequência/recorrência” e “contexto” – e permite uma explanação mais densa do ambiente onde foram discutidos os documentos trabalhados.

A definição desses últimos quatro critérios, a partir dos resultados gerados pelo *software* VOSviewer, permite uma leitura mais atenta das representações gráficas produzidas. Ademais, auxilia o pesquisador numa análise atenta dos resultados da sistematização dos dados pelo *software*, que, por vezes, passa despercebida pela interpretação do texto a partir de uma simples leitura. O quadro 5 resume os critérios que serão utilizados.

Quadro 5 – Critérios de Análise

CRITÉRIO DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO
Frequência/recorrência	o número de vezes que determinado termo aparece ao longo dos documentos
Contexto	as formas como determinados termos aparecem ao longo dos textos, também determinado pelo conjunto de palavras que acompanharem o termo selecionado dentro do texto
Proximidade	indicativo de situação em um mesmo contexto ou da utilização de termos comuns ao longo dos documentos
Termos de ligação	aqueles que estabelecem uma relação direta entre grupos que foram estabelecidos por frequência/recorrência e por proximidade
Equidistância	indica a disposição dos grupos de palavras e termos encontrados no texto refletidos na organização textual e, conseqüentemente, resultantes do contexto em que os termos foram tratados
Força de associação	relação existente entre os diferentes termos encontrados ao longo do texto, decorrente de uma razão entre frequência, proximidade e contexto. Sua representação gráfica, em formato de rede, evidencia a equidistância entre os grupos de palavras recorrentes que são conectadas por termos de ligação

Elaborado pelo autor

4.1.1.1 Notas preliminares acerca do modelo proposto

A construção de um modelo de análise a partir de uma abordagem metodológica histórica toma a análise documental como instrumento principal e admite a associação de métodos qualitativos com métodos quantitativos demanda algumas notas. Esse modelo parte partem dos critérios estabelecidos com atenção especial aos que tratam da “frequência/recorrência” e da “força de associação”.

A frequência com que os termos aparecem ao longo dos documentos pode ser tomada como o primeiro elemento que auxilia o pesquisador na análise documental do objeto – o BRICS. Essa afirmação parte do fato de que, no construir da análise, percebeu-se que a frequência dos termos não indicava necessariamente termos-chave no documento, tampouco no histórico evolutivo do BRICS, sobretudo quando se contrasta com a figura da força de associação derivada das análises individuais e coletivas das cúpulas.

Os termos encontrados no índice de frequência e ranking não necessariamente são vistos nas figuras que indicam associação. Portanto, os pressupostos são estes:

- 1 – no processo de elaboração dos textos dos documentos, mesmo que diversos termos recorrentes sejam retirados na modelagem textual (as *stopwords*) alguns termos são tratados como parte do vocabulário comum e não denotam qualquer alteração de enfoque ou perspectiva, sendo apenas usos correntes ou vícios de linguagem;
- 2 – que o ranqueamento das palavras pode sim demonstrar o seu emprego no decorrer do texto, sobretudo se verificadas com relação ao contexto onde foram utilizadas – por meio do recorte do texto ou por meio do contexto de época. Não obstante, o aparecimento de uma palavra no *ranking*, sua permanência ou ausência, ao longo das Cúpulas, é relevante para indicar que contextos são criados, reforçados ou até esquecidos no conduzir das tratativas, reflexo talvez da dinamicidade das relações internacionais contemporâneas;
- 3 – o contexto e a proximidade com que as palavras aparecem no texto podem indicar relação direta entre os atributos e percepções que os membros têm de diferentes variáveis no SI – muito decorrente da conjuntura internacional daquele momento e do ideário político vigente;
- 4 – a proximidade de alguns termos varia de acordo com os contextos em que são observados. Isso deriva da flexibilização dos temas e dos assuntos tratados, ora por mudanças de percepção do contexto internacional, ora por influência direta de alguns grupos de tomadores de decisão que atuam mais assertivamente ao longo das tratativas. Não obstante, nesse último ponto, é importante ressaltar que isso advém apenas de uma avaliação do pesquisador sobre as informações disponíveis por fontes noticiosas. Tomando-se apenas o conteúdo oficial das Declarações de Cúpulas, sem se preocupar com aqueles sob os quais recai o poder de decisão, essa afirmação perde completamente seu poder indicativo;
- 5 – os termos de ligação são tidos como elementos importantes na análise, sobretudo pelo fato de permitirem a interação entre grupos aparentemente distintos. Todavia, essa ligação pode, em alguns casos, ser demasiadamente frágil e ter sido construída a partir de uma sistematização pelo *software* sem suficiente solidez e não perceptível ao olhar atento do pesquisador durante a avaliação qualitativa dos documentos;

6 – os termos de ligação e equidistância são fundamentais pra compreender como os diferentes termos e assuntos são tratados ao longo do texto e evidenciam como, mesmo distantes semanticamente, os grupos conversam entre si, seja pela percepção dos atores, seja pela forma como são tratados, remetendo a assuntos já discutidos;

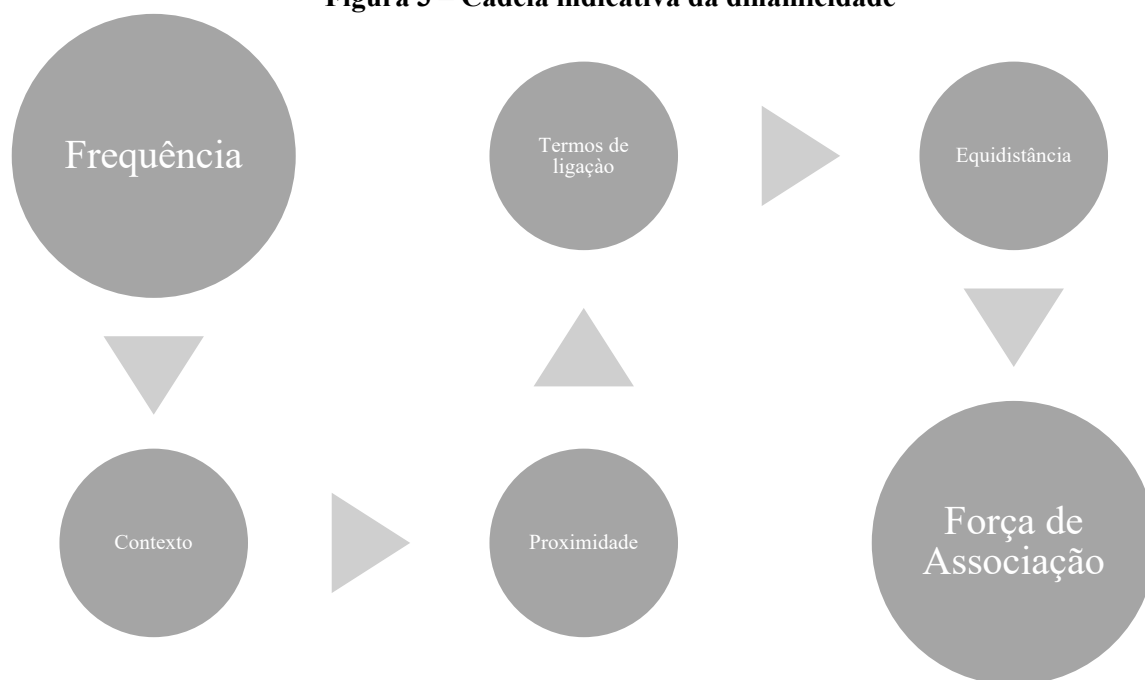
7 – a equidistância é elemento fundamental e elucidativo tanto em situações em que poucos temas são tratados como quando da difusão por inúmeras temáticas. Nas situações em que os extremos estão presentes – escassez de temas ou seu excesso –, por vezes fica difícil identificar o impacto da equidistância, mas, com um cuidado maior, nota-se que a correlação de grupos fica mais clara, ou por vezes confusa, quando observados em conjunto a partir das figuras de força de associação;

8 – as figuras de forças de associação são elucidativas quando conseguem traçar quadros claros dos grupos e temas discutidos. Essa afirmação encontra relevância quando são observadas determinadas Cúpulas em que, apesar de inúmeras discussões e temáticas, foi possível a construção das figuras graficamente ordenadas. Nas cúpulas onde ocorreu um excesso de temas tratados sem muito foco, observam-se figuras muito confusas e por vezes de difícil compreensão, mas sem que isso retire o poder explicativo que oferecem – nesses casos, verifica-se perda de foco e/ou relevância de muitos temas;

9 – as figuras de associação contrastam as informações trazidas pelos índices de frequência e ranqueamento. Isso reforça a ideia de que, ao longo do processo de geração dessas figuras, e a partir da análise dos conjuntos de informações, nem sempre os termos que mais aparecem refletem os temas de maior peso nas discussões, sem que isso gere prejuízo na sua capacidade elucidativa dos mesmos – quadros de frequência e figuras de associação;

10 – por fim, o modelo proposto nessa seção metodológica, partindo dos critérios estabelecidos, pode ser resumido na figura 3 e corresponde ao caráter dinâmico do comportamento do BRICS no SI.

Os seis critérios estabelecidos e as notas preliminares do modelo proposto tanto permitem estabelecer análises documentais a partir dos resultados modelados quanto demandam a avaliação por meio da leitura e julgamento do pesquisador. Avaliados conjuntamente, os conceitos permitirão o teste e a replicação deles na avaliação do BRICS como fenômeno dinâmico do ordenamento global a partir dos anos 2000. O intenso debate acerca da origem e da assimilação do BRICS pelo SI e sua possível dinamicidade demanda, portanto, um tratamento cuidadoso dos documentos publicados e disponibilizados ao longo da última década. Na seção que se segue, serão subsumidos os resultados encontrados, a partir da instrumentalização do modelo proposto, testadas as hipóteses levantadas e verificada a tese estabelecida.

Figura 3 – Cadeia indicativa da dinamicidade

Elaborado pelo autor

4.2 Da visão micro à visão macro: elementos que conformam a dinamicidade do BRICS

A análise empreendida teve como ponto de partida a seguinte questão: o BRICS pode ser tomado como um fenômeno ilustrativo da dinamicidade do SI a partir dos anos 2000? Sendo positiva a resposta, onde situaria a dinamicidade do mesmo?

A resposta a ser testada foi: sim, o BRICS é um fenômeno dinâmico resultante da conjuntura internacional contemporânea em que detém uma dinamicidade situada na oportunidade que seus membros viram e veem diante dos diferentes momentos por quais passou o SI.

Para tanto foram perseguidos três objetivos específicos: (i) verificar o avanço das tratativas e acordos estabelecidos, (ii) identificar os elementos que demonstrem a dinamicidade do BRICS; e (iii) analisar sua representatividade na ordem internacional do século XXI.

O modelo de análise construído para essa análise foi valioso na medida em que permitiu contrastar inúmeras questões e a melhor visualizar as lacunas no processo e, sobretudo, modelar uma série de dados ainda não realizada na literatura das RI, além de constituir um material para o escrutínio de outros pesquisadores interessados, o que pode ser avaliado no capítulo seguinte.

Tendo sua primeira cúpula realizada em 2009, na Rússia, o BRICS paulatinamente ampliou suas discussões, em número de temas tratados e em densidade do tratamento e no envolvimento dos países. Entre 2009 e 2018, houve momentos de maior e de menor entusiasmo – destaque para os anos entre 2013 e 2014, quando das tratativas para firmar-se o NDB e a CRA. Observando-se em questões numéricas, é inegável o aumento no número de pontos dis-

cutidos. Enquanto que em 2009 foram redigidos apenas 16 parágrafos na Declaração, no ano de 2014 foram 72, e no ano de 2016 e de 2018 ultrapassaram-se os 100 parágrafos nas declarações conjuntas. Com a exceção de três Cúpulas – 2009, 2010 e 2015 –, todas as demais produziram os chamados Planos de Ação, que previam uma agenda de compromissos para o intervalo entre Cúpulas que os países estabeleceriam conjuntamente. Esses dados podem ser observados claramente no quadro 4.

Apesar de não terem sido objetos de análise, foram inúmeras as reuniões e encontros em paralelo às Cúpulas e entre diferentes atores nacionais dos Brics. Iniciativas vem sendo tomadas ao longo dessa década de existência. As que alcançam maior representatividade dentro da estrutura internacional talvez sejam as do NDB e do CRA, como citado anteriormente. São volumes financeiros e monetários empenhados pelos países, ora para o financiamento de obras de infraestrutura e de energia, ora assegurados numa espécie de colchão de liquidez para os membros.

Observou-se que, às vezes, as temáticas se multiplicavam e, em alguns casos, como na Cúpula de Ufá, em 2015, ocorreu uma sobreposição de assuntos, que indicou falta de clareza e até perda de foco após a Cúpula em 2014, marcada por transformações e novidades. Por sua vez, tanto a Cúpula de 2017 como a de 2018, que por vezes foram consideradas por analistas como passíveis de esvaziamento, foram marcadas pelo vigor e pelo empenho das partes envolvidas. A causa disso pode ter sido resultante do empenho dos anfitriões na busca de soluções sustentáveis e de maior compromisso dos demais membros.

Quadro 6 – Ranking e frequência de palavras nas Cúpulas do BRICS (2009-2018)

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	615	brics
2	504	development
3	490	cooperation
4	442	international
5	350	countries
6	229	economic
7	229	support
8	223	global
9	216	security
10	204	including
11	198	sustainable
12	198	un
13	197	welcome
14	181	will
15	159	efforts

16	147	importance
17	139	peace
18	135	growth
19	129	financial
20	123	africa
21	123	world
22	122	commitment
23	121	call
24	121	energy
25	120	reaffirm
26	117	role
27	115	trade
28	113	meeting
29	113	nations
30	111	developing
31	105	terrorism
32	104	united
33	102	well
34	95	challenges
35	95	reiterate
36	94	need
37	94	note
38	94	people
39	93	also
40	93	work
41	92	new
42	91	regard
43	88	national
44	88	south
45	85	states
46	84	among
47	84	implementation
48	84	political
49	84	use
50	83	principles
51	82	strengthen
52	80	continue
53	79	promote
54	78	community
55	77	based
56	77	parties
57	77	summit

58	76	express
59	76	india
60	76	issues
61	75	agenda
62	75	china
63	75	inclusive
64	75	regional
65	74	brazil
66	74	multilateral
67	73	strengthening
68	71	council
69	71	economies
70	69	conference
71	69	economy
72	69	ministers
73	68	law
74	67	space
75	67	stability
76	67	upon
77	66	dialogue
78	65	investment
79	65	technology
80	63	held
81	63	progress
82	62	comprehensive
83	62	joint
84	62	mutual
85	61	common
86	61	order
87	61	process
88	61	relevant
89	61	stress
90	60	social
91	59	bank
92	59	enhance
93	59	framework
94	59	research
95	59	system
96	58	republic
97	58	rights
98	57	infrastructure
99	57	towards

100	56	promoting
-----	----	-----------

Universo de palavras diferentes: 3724

*dados coletados excluindo *stopwords*

A variedade dos termos e das palavras que aparecem ao longo das Cúpulas é algo a se pontuar. Como pode ser observado no quadro 6, em que são listadas as 100 palavras mais frequentes nos documentos das Cúpulas, além do próprio termo “BRICS”, que indica reforço da própria identidade do agrupamento, destacam-se “desenvolvimento” (*development*), “cooperação” (*cooperation*), “econômico” (*economic*) e “segurança” (*security*). Esses termos foram recorrentes em praticamente todas as Cúpulas, quando tratadas isoladamente. Porém, nem sempre seguindo a mesma ordem de precedência e importância. Por outro lado, alguns termos novos foram aparecendo com o passar das Cúpulas – “paz” (*peace*), “ONU” (*un*), “segurança” (*security*) - e outros tornaram-se ausentes ou pouco expressivos – “G-20”, “multilateralismo” (*multilateralism*), “FMI” (*imf*). Enquanto, ocasionalmente, o BRICS foi tido como arranjo que fomentaria a cooperação e a coordenação de seus países, o que permaneceu, e é possível observar, foi apenas o conceito de cooperação. “Coordenação” foi utilizado em raros momentos nos primeiros anos de conformação do agrupamento e foi sendo relegado com a exacerbação de outras temáticas e com a constatação dos países da forma como o BRICS poderia ser instrumentalizado.

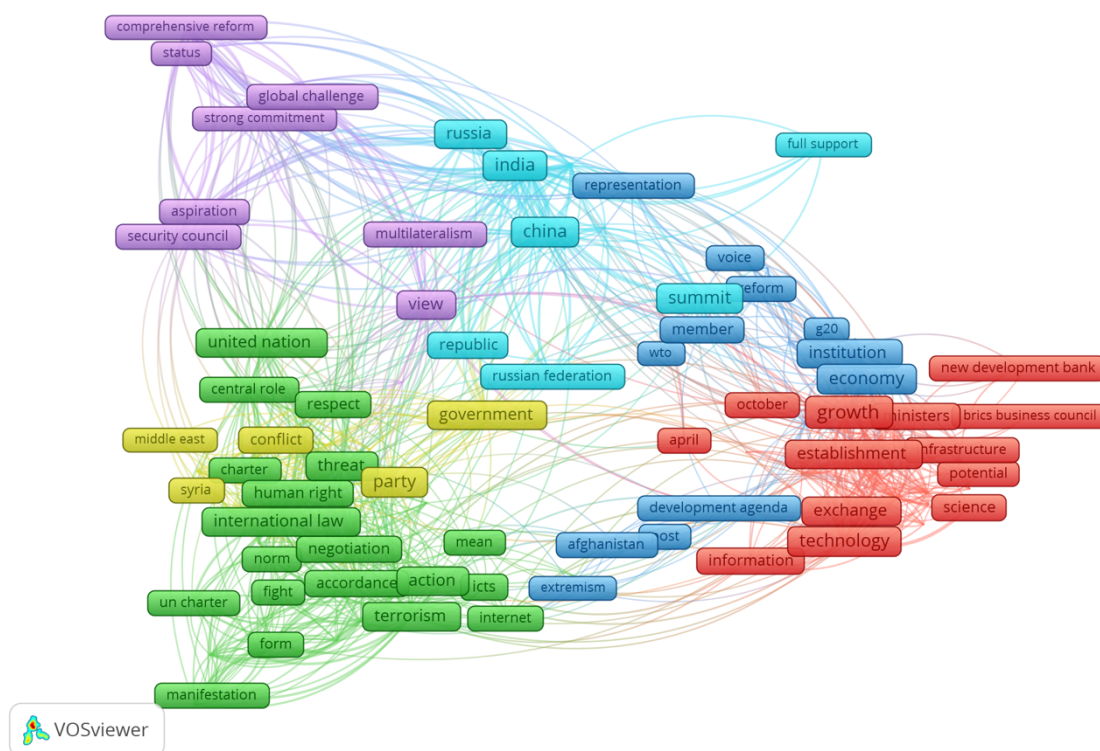
De forma análoga, pode ser observado, na figura 4, o estabelecimento de grupos (ou *clusters*) relacionados a contextos e associações, conectados por termos de ligação relevantes. Ao analisar a composição total dos documentos, numa visão macro das tratativas dos BRICS, a figura 4 indica seis grupos ou contextos em que as decisões majoritariamente vêm sendo tomadas no agrupamento: desafios globais (em lilás), os países Brics (em azul claro), instituições internacionais (em azul escuro), crescimento e desenvolvimento (em vermelho), regras internacionais (em verde) e questões governamentais (em amarelo).

A figura 4 é um mapa em formato de rede somente possível a partir da associação dos termos recorrentes, próximos e contextuais. Ela permite identificar que esses grupos são densos, porém fluidos se comparados às figuras isoladas de cada cúpula, expostas e discutidas no capítulo seguinte. A figura 4 sugere dinamicidade dos temas tratados, na medida em que, se inicialmente o BRICS foi constituído como instrumento de possível promoção de uma reforma econômica e financeira global, tornou-se, ao longo dos anos, um espaço de debate de temas da agenda internacional que afetam em maior e menor grau os países membros.

É possível afirmar ainda que, algumas vezes, os temas foram e são debatidos a partir da interpretação que os Brics têm de si imersos no SI como agentes demandados, ou seja,

agentes que devem emitir opinião e se posicionar diante das transformações conjunturais. Isso é significativo, inclusive, se observada a ampliação de temas de segurança, sustentabilidade, infraestrutura e governança.

Figura 4 – Força de associação nas Cúpula do BRICS (2009-2018)



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*. Conjunto das Declarações de Cúpulas dos BRICS (2009-2018)

Adaptar os discursos e a resposta às situações que acometeram o SI foi uma estratégia adotada implícita e explicitamente pelo BRICS. Alguns exemplos: (i) quando da crise da Criméia, conflito que afetou diretamente um dos membros, o BRICS manteve-se neutro, apesar de defender soluções rápidas e duradouras para o conflito; (ii) em relação aos conflitos armados na África e no Oriente Médio, o BRICS manteve-se sempre com um discurso de necessidade de estabelecimento de soluções a partir do diálogo e por meio dos organismos internacionais, com destaque para a ONU; (iii) quanto à governança internacional, o BRICS inicialmente adotou um discurso mais assertivo sobre a necessidade de ajustes e reformas nos sistemas de governança, financeira ou política, mas adaptou-se ao formato que o sistema tomou com a recuperação dos países desenvolvidos e com o agravamento dos efeitos da crise sobre os países em desenvolvimento; (iv) diante da demanda brasileira, indiana e sul-africana de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, o BRICS se restringe a apoiar

mecanismos mais democráticos, mas sem defender uma reforma que confira assento a esses três membros; (v) o estabelecimento de soluções para o desenvolvimento sustentável tem se tornado uma pauta do BRICS, sobretudo após a operacionalização de seu Banco, o NDB; (vi) inclusive, tem-se admitido a possibilidade de novas associações de países junto aos instrumentos financeiros do BRICS, seja quanto ao aporte, seja quanto ao acesso a recursos; (vii) ao longo dos anos, têm sido ampliadas as reuniões com líderes regionais das sedes de Cúpulas como mecanismo de ampliar o relacionamento e as oportunidades dos países nas esferas político e econômicas; (viii) se, por vezes, foi considerado que o BRICS seria uma alternativa efetiva de contestação da ordem internacional do século XX, o que é possível afirmar é que o agrupamento tem ocupado espaços vazios ou se acomodado com uma espécie de alargamento da ordem sem contestá-la; (ix) a defesa do respeito às normas internacionais tem sido reforçada, (x) assim como o discurso em prol de reformas da estrutura multilateral de âmbito global.

Diante dos exemplos citados e buscando no compêndio de análises micro das Cúpulas do capítulo que segue, é possível corroborar aquilo que se estabeleceu como resposta à pergunta de partida: o BRICS é um fenômeno dinâmico resultante da conjuntura internacional contemporânea em que detém uma dinamicidade situada na oportunidade que seus membros viram e veem diante dos diferentes momentos pelos quais passa o SI.

A cadeia indicativa de dinamicidade (figura 3) é eficiente para auxiliar a construção dessa análise, quando elencados, em modo de cadeia, os seis critérios estabelecidos. Sobre tudo, os dois extremos já graficamente reproduzidos, em maior escala, na figura 3, demonstram a relevância dos critérios “frequência” e “força de associação”. Ambos foram encontrados como resultantes fundamentais da modelagem dos dados pelos *softwares* AntConc e VOSviewer e consolidados a partir da avaliação, verificação e interpretação do autor dos outros quatro critérios. O trato dos resultados permite reforçar aquilo que se denomina como dinamicidade do BRICS, por meio de contextos conectados por termos-chave, reunidos por proximidade dos termos e equidistantes a partir da organização das ideias e do discurso nos documentos das Cúpulas.

Acredita-se, por fim, que o modelo construído possa ser replicado em diferentes análises das RI que tenham como pressuposto a metodologia histórica, a partir de pesquisas documentais e que busquem mesclar métodos quantitativos e qualitativos em suas análises.

5 ANÁLISE DOCUMENTAL DAS CÚPULAS ANUAIS DO BRICS

Transformações no ordenamento global marcaram as últimas décadas e as discussões acerca de seus impactos na interação entre os diferentes atores. Ora sobre os efeitos da globalização, ora por um movimento de assimilação de novos poderes demandando reformas da governança global, o BRICS pode ser tomado como um importante exemplo. Justamente esse exemplo é tido como objeto de análise que constitui o esforço deste capítulo: compreender o BRICS e seu significado para a ordem internacional a partir da análise dos documentos oficiais resultantes das Cúpulas anuais dos países, a partir do modelo proposto no capítulo anterior.

Pretende-se, portanto, verificar o avanço das tratativas e dos acordos estabelecidos, com base numa análise documental das declarações resultantes das Cúpulas anuais dos BRICS. Por análise documental se entende a metodologia que toma a “busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico”, a forma mais adequada quando da construção de um estudo que preza pela originalidade, na medida em que não sofre influência de leituras realizadas por outros pesquisadores e interessados. (OLIVEIRA, 2007, p.69). Partir-se-á da análise da declaração resultante da I Cúpula em 2009, seguindo por todas as demais até aquela decorrente do encontro de 2018, realizada na África do Sul.

5.1 Ecaterimburgo – Junho de 2009⁶⁶

A primeira Cúpula dos Brics foi sediada em Ecaterimburgo na Rússia em junho de 2009. Estiveram presentes os Chefes de Estado e Governo do Brasil, Rússia, Índia e China. Originou-se desse encontro a primeira Declaração Conjunta de Cúpula do BRIC. Nela, foi estabelecida uma série de conclusões subsumidas em seus 16 parágrafos.

Em seu preâmbulo, o documento resultante da Cúpula afirmava o cerne das discussões: “discutimos a atual situação da economia global e outros assuntos candentes para o desenvolvimento global, e também as perspectivas para o maior aprofundamento da colaboração no âmbito do BRIC”. Isso é corroborado quando se observa, no quadro 7, a frequência de palavras como “financeiro” (*financial*), “econômico” (*economic*), “crises” (*crises*), assim como a importância da palavra “desenvolvimento” (*development*), que aparece como terceira mais citada no texto.

⁶⁶ DECLARAÇÃO conjunta de Ecaterimburgo. 2009. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Joint%20statement%20of%20the%20BRIC%20Leaders,%20Russia,%202009.pdf>. Acessado em 28 de agosto de 2018.

A preocupação com a situação econômica mundial decorria do recente colapso dos mercados em 2008, quando ocorreu o estouro da crise estadunidense. Segundo a Declaração de Ecaterimburgo, em seu §1 e §2, os debates estabelecidos por meio das Cúpulas do G-20 seriam catalisadores de maior “cooperação, coordenação de políticas e diálogo”, demandando esforços dos demais países e de organismos internacionais para a sua implementação. Para os Brics, caberia a eles liderar esse processo, assim como estimular o adensamento dos debates nas reuniões futuras do G-20, contexto no qual o próprio BRICS ganhara relevância como ator protagonista dos debates.

Em seus §3 e §4, o tema da reforma das instituições financeiras internacionais foi elencado. Segundo os países BRIC, haveria a necessidade de esses organismos modernizarem seus processos decisórios, de modo a permitir maior participação dos países emergentes e em desenvolvimento, dotando-os de maior transparência e sólida base legal, ao reforçar a regulamentação e supervisão entre as instituições nacionais e multilaterais. Além disso, defendiam “um sistema monetário estável, confiável e mais diversificado”. No tocante ao comércio e aos investimentos estrangeiros, em seu §5, defendia-se o sistema multilateral de comércio e criticavam-se as políticas comerciais protecionistas. Apesar dessas demandas, nota-se uma não frequência de termos associados a elas, conforme o quadro 7. “Multilateralismo” (*multilateralism*) e “regras” (*roles*) só aparecem ao final do quadro 7, indicando que foram secundárias em 2009.

A defesa quanto ao incremento dos esforços, um termo de ligação, como visto na figura 5, para a cooperação e o desenvolvimento, foi a tônica do restante da declaração. No §6, foram defendidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), sobretudo no que tange ao auxílio aos países mais pobres no incremento da “assistência, o alívio das dívidas, o acesso a mercados e a transferência de tecnologia”. No §7, a defesa pela sustentabilidade do desenvolvimento respeitando o meio ambiente. Acrescido a esse tema, os §8 e §9 versavam sobre a eficiência energética, tanto na diversificação das fontes de energia, com empenho para a criação de linhas de crédito e investimentos, quanto no estabelecimento de medidas para lidar com as mudanças climáticas. Energia, como observado no quadro 7, é uma palavra que tem grande importância na construção do documento, figurando na quinta posição. Apesar disso, nada de concreto foi estabelecido no documento.

Em seu §10, a preocupação com desastres naturais foi o fio condutor para a defesa de compromissos mais sólidos de interesse social e humanitário, com destaque para a seguridade alimentar. Ciência e educação foram mencionadas brevemente no §11, enquanto no §12 a temática da ordem multipolar foi retomada como meio para a resolução de contenciosos com

base no direito internacional. O terrorismo foi condenado no §13: “não pode existir justificativa para quaisquer atos de terrorismo, em qualquer lugar e por qualquer motivo”.

Quadro 7 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2009 do BRIC

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	18	international
2	10	countries
3	10	development
4	8	cooperation
5	7	energy
6	7	financial
7	6	economic
8	5	among
9	5	efforts
10	5	global
11	5	support
12	5	world
13	4	also
14	4	based
15	4	bric
16	4	crisis
17	4	dialogue
18	4	multilateral
19	4	role
20	4	states

Universo de palavras: 555

Universo de palavras diferentes: 349

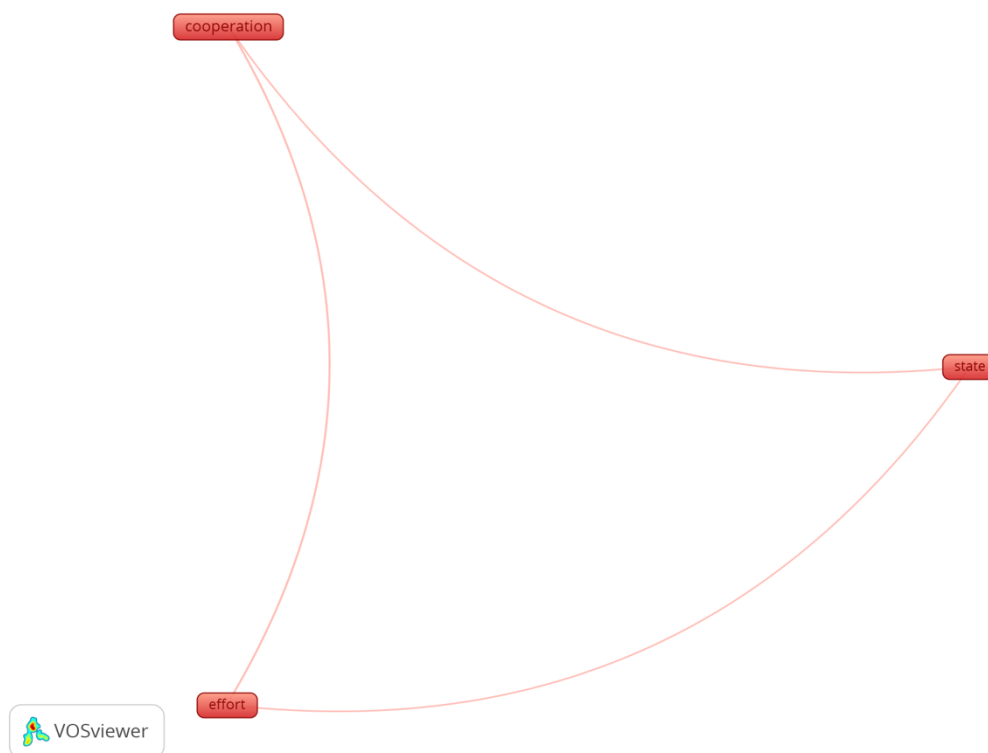
*dados coletados excluindo *stopwords*

A ONU foi lembrada no §14 como “central no tratamento dos desafios e ameaças globais”, porém reforçou-se a necessidade de reformas. Nesse quesito, nota-se o esforço de Índia e Brasil quanto à ampliação de seu *status* no organismo, leia-se um assento no Conselho de Segurança (CSNU), mas sem uma declaração incisiva pelo conjunto dos países BRICS, o que se verifica no trecho: “reiteramos a importância concedida ao status da Índia e do Brasil nas relações internacionais, e compreendemos e apoiamos suas aspirações a desempenhar papel mais relevante no âmbito das Nações Unidas”.

Por fim, o §15 deixa claro o interesse dos países em “promover o diálogo e a cooperação entre nossos países de forma crescente, proativa, pragmática, aberta e transparente”, creditando a eles a capacidade quanto à “construção de um mundo harmonioso de paz duradoura

e prosperidade comum”. O §16 indicava o país que sediaria o Cúpula de 2010, o Brasil, dando assim a periodicidade que passaria a caracterizar os debates entre os líderes do BRIC.

Figura 5 – Força de associação na Cúpula de 2009 do BRIC



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*, da Declaração da Cúpula de Ecaterimburgo de 2009.

A relevância desses argumentos pode ser aferida se analisada a recorrência dos mesmos ao longo do documento, como demonstrado no quadro 7, assim como a força de associação e co-ocorrência vista na figura 5. “Cooperação” (*cooperation*) é a quarta palavra que mais aparece no texto e, de acordo com a figura 5, é um dos eixos que interliga todas as discussões. “Estados” (*states*) e “esforços” (*efforts*) ilustram os outros dois polos equidistantes da figura, que demonstra a força de associação, permitindo a avaliação, já indicada pela leitura atenta do documento, que a cooperação só seria alcançável por meio de esforços conjuntos dos Estados do Brics. Considerando as palavras que mais aparecem no texto (quadro 7) e aquelas que podem ser tomadas como eixos norteadores da discussão, nota-se coerência no produto final da Cúpula. Por ser a primeira Cúpula dos BRIC, o não comprometimento com ações concretas e o empenho para estabelecer um ambiente para o debate dos temas relevantes das relações internacionais àquela época se perfazem como meios de vocalização de demandas comuns. Se cooperação para o desenvolvimento foi ponto focal dos debates, quando debatidos os instrumentos multilaterais de governança a tônica foi de crítica quanto a necessidade de reformas.

Ambos indicam o contexto no qual o BRICS se reuniu pela primeira vez como arranjo. Nesse quesito, notou-se apenas a associação direta ONU. A demanda por reformas das instituições financeiras internacionais não foi específica. Por sua vez, OMC e G-20 foram tidos como instrumentos multilaterais tanto na defesa de fluxos estáveis de comércio quanto por representar elemento de democratização do diálogo na ordem econômica e financeira internacional.

5.2 Brasília – Abril de 2010⁶⁷

O Brasil sediou a segunda Cúpula do BRIC em 2010. A cidade escolhida foi Brasília e o dia 15 de abril. Estiveram presentes os Chefes de Estado e Governo do Brasil, Rússia, Índia e China. A segunda cúpula foi marcada por discussões mais profundas sobre a “agenda internacional, bem como medidas concretas para avançar na cooperação e coordenação dentro do BRIC”. O documento resultante dobrou de tamanho, se comparado com o da Cúpula de 2009. Totalizou 33 parágrafos divididos em 09 eixos temáticos: (i) governança e global e visão comum; (ii) comércio internacional; (iii) desenvolvimento; (iv) combate a pobreza; (v) energia; (vi) mudança do clima; (vii) terrorismo; (viii) aliança das civilizações e (ix) Haiti.

O eixo temático “Governança Global e Visão Comum” é aquele que dispõe do maior número de parágrafos – treze no total. Partindo da afirmação (§1) de que “o mundo está passando por mudanças importantes e rápidas, que realçam a necessidade de transformações correspondentes na governança global, em todas as áreas relevantes” os Brics pontuam uma série de demandas.

Em seu §2 defendiam “uma ordem multipolar, equitativa e democrática, baseada no Direito Internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, na ação coordenada e na tomada de decisão coletiva de todos os Estados”. Esse argumento encontrou reforço no §3 sobre um G-20 capaz de promover “ação coordenada” nas esferas econômica e de cooperação internacional, de modo “mais amplo, mais inclusivo, diversificado, representativo e eficaz”, para o qual estariam os Brics “prontos para contribuir”.

O BRIC legitimou o papel das ONU como fórum multilateral para o debate dos assuntos internacionais, ainda que carente de uma “reforma abrangente” que lhe permitisse agir de maneira mais eficaz. Nesse ponto (§4) foi declarado apoio a Índia e Brasil quanto às suas “aspirações no sentido de desempenhar um papel maior nas Nações Unidas”. Novamente, como na cúpula anterior, sem nenhum tipo de compromisso e especificidade na forma como isso ocorreria.

⁶⁷ DECLARAÇÃO de Brasília. 2010. Disponível em:

<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/BRIC%20Grouping%20Joint%20Statement%20II%20Summit,%20Brasilia.pdf>. Acessado em 28 de agosto de 2018.

A consolidação dos debates entre os Brics foi exaltado no §5: “acordamos medidas para promover o diálogo e a cooperação entre os nossos países de modo incremental, pró-ativo, pragmático, aberto e transparente”. Toma-se aqui o termo pragmático, que já havia aparecido na cúpula anterior. Esse termo aparece uma única vez em ambos os documentos. Parte-se então da conclusão do sentido estrito do termo aplicado ao contexto: o BRIC como instrumento pautado em ações práticas, diretas, eficientes e realistas.

Os §6, §7 e §8 centram-se na discussão da estabilidade econômica mundial. Reconhece-se o reestabelecimento do crescimento conjugado com a necessidade de esforços conjuntos entre os países. Dentre os esforços é ressaltada a importância da manutenção da estabilidade das “principais moedas de reserva e sustentabilidade das políticas fiscais”; o aumento dos recursos depositados junto ao FMI pelos membros do G-20, no §9, sem perder de vista o argumento de uma “arquitetura financeira reformada e mais estável”, assim como “um sistema monetário internacional mais estável, previsível e diversificado”, defendido no §10. Nesse tocante, o BRIC questionou (§11) a legitimidade do FMI e do Banco Mundial, ao defender “uma mudança substancial no poder de voto” e no preenchimento dos cargos de chefia dessas instituições, aumentando “a participação dos países em desenvolvimento”. Como resposta à morosidade das reformas e como incentivo para seu estabelecimento, pode-se elencar, de algum modo, aquilo demandado sem muito detalhamento nos §12 e §13: a análise de acordos monetários entre os países BRIC a serem estabelecidos para facilitar o comércio e o investimento, incluindo até um “mecanismo de compensação comercial em moeda local entre nossos países”. Essa demanda decorria, segundo o BRIC, da “necessidade premente de promover e reforçar a cooperação em matéria de regulação e supervisão” dos mercados financeiros.

Observado o *ranking* de palavras do documento da cúpula – quadro 8 – é possível identificar “desenvolvimento” (*development*), “econômico” (*economic*), “financeiro” (*financial*), “G-20” e “esforços” (*efforts*) como termos que ocupam as vinte primeiras colocações. Isso denota a importância dessas temáticas para o BRIC, porém não finda a discussão. Pelo contrário, abre mais indagações, quando se observa a figura 6, que ilustra a força de associação de palavras. Nela os termos que mais aparecem não são necessariamente retratados. Com exceção de “países BRIC” (*brics country*) e “apoio” (*support*), os termos que traçam co-ocorrência são outros. “Protocolo” (*protocol*), no sentido de acordos, aparece no centro da imagem interligando questões como “terrorismo” (*terrorism*) e “agricultura” (*agriculture*). Isso demonstra que nem sempre a leitura quantificada demonstra a complexidade de um texto, apesar de não demonstrar sua relevância. Esses dois últimos termos foram tratados com maior cuidado devido à correlação com outros termos importantes, sobretudo formando grupos de associação relevantes para as discussões da Cúpula de Brasília.

Quadro 8 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2010 do BRIC

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	24	countries
2	23	international
3	19	cooperation
4	17	world
5	16	development
6	15	economic
7	13	energy
8	12	bric
9	10	developing
10	10	financial
11	10	global
12	10	need
13	9	brazil
14	9	support
15	9	will
16	8	g-20
17	8	importance
18	8	trade
19	7	efforts
20	7	first

Universo de palavras: 1384

Universo de palavras diferentes: 710

*dados coletados excluindo *stopwords*

Além disso, apesar do recorrente uso do termo “coordenação” tanto no preâmbulo como no decorrer do primeiro eixo temático “Governança Global e Visão Comum”, ele não figura nem no *ranking* de palavras que mais aparecem no texto – quadro 8 –, tampouco na figura 6, que ilustra a co-ocorrência de termos por meio de uma análise binária. Entende-se que “coordenação” seja um termo tratado sem o devido rigor ou com pouco impacto no discurso dos países BRIC. Reforçando o argumento, o quadro 9 demonstra a forma como o mesmo aparece no texto acompanhado de outros termos.

A OMC foi lembrada como responsável por “proporcionar um diálogo aberto, estável, equitativo e não discriminatório para o ambiente do comércio internacional” e que por onde os países deveriam “resistir a todas as formas de protecionismo comercial e a lutar contra restrições disfarçadas ao comércio”. Ainda no §14 foi defendida a adesão, àquela época, da Rússia ao organismo multilateral do comércio. Décima oitava palavra mais recorrente no texto,

“comércio” (*trade*) não parece obter êxito na construção de um *cluster* ao seu redor. A temática pouco aparece ao longo do texto da Declaração da Cúpula, sendo secundária na discussão.

Quadro 9 – Associação de termos (coordinat*)

RANK	FREQUÊNCIA	ALCANCE	GRUPO ASSOCIADO
1	2	1	coordinated action
2	1	1	coordination and
3	1	1	coordination within

Fora utilizado o recurso de busca por prefixo/radical

Por sua vez, “desenvolvimento” (*development*), que aparece como quinta palavra mais mencionada de acordo com o quadro 8, e que é tratada ao longo de todo o documento, pode ser observado com mais preponderância nos §15, §16 e §17. Enquanto no §15 são defendidas as medidas para satisfazer os Objetivos do Milênio (ODM), centradas na “cooperação técnica e do apoio financeiro” ao desenvolvimento sustentável, no §16, defende-se a visão estratégica do desenvolvimento para a estabilidade política e econômica global.

O §17 foca numa iniciativa do BRIC de criação de um banco de dados agrícolas dos países a fim de “desenvolver uma estratégia para garantir o acesso aos alimentos para populações mais vulneráveis” fomentando a cooperação em agricultura, tecnologia e inovação. Mesmo que tímida, essa foi a primeira iniciativa conjunta dos países Brics no tocante à segurança alimentar e ao desenvolvimento agrícola. Essa medida viria, de algum modo, a reforçar os esforços quanto ao combate a pobreza defendidos no §18, tanto na busca da sustentabilidade do desenvolvimento social quanto como atenção a grupos vulneráveis da sociedade. A figura 6 ilustra claramente a correlação do termo agricultura como uma iniciativa de suporte estabelecida pelos países Brics. A evidenciação do termo na figura 6 e a não ocorrência do termo no quadro 8 não retiram dele sua importância, ao contrário, seria um instrumento de cooperação e desenvolvimento tão presente quando se avalia a lista de palavras mais presentes no documento.

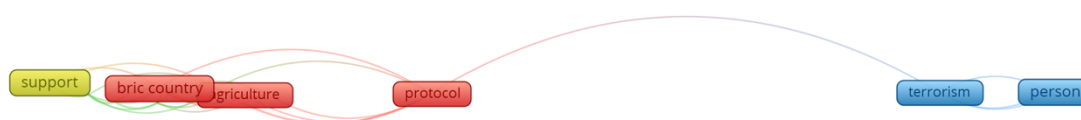
Energia, a sétima palavra que mais aparece no texto, tem seu papel de destaque na cúpula de 2010, assim como ocorreu em 2009. O BRIC volta a defender o desenvolvimento de “sistemas energéticos mais limpos, mais acessíveis e sustentáveis”, ao concordar com a consolidação de esforços para a diversificação de sua matriz energética. Ênfase foi dada ao uso de biocombustíveis, sobretudo no que tange à cooperação e à troca de experiências quanto a “treinamento, pesquisa e desenvolvimento, serviços de consultoria e transferência de tecnologia” no setor. Essa discussão teve espaço no eixo compreendido entre os §19, §20 e §21.

A mudança do clima foi discutida no §22. Nele foram reconhecidas a ameaça da alteração climática e defendidas as discussões, guardados “os princípios de equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas” da Convenção Quadro da ONU sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Kyoto.

Ilustrado como um eixo temático e que conforma um grupo de associação, na figura 6, o termo terrorismo foi tratado nos §23 e §24 do documento da cúpula. Foram condenados “atos terroristas em todas as formas e manifestações”, defendendo como fundamental a conclusão da Convenção Global sobre Terrorismo em discussão na Assembleia Geral da ONU àquela época. Além disso, os ataques que Rússia e Índia haviam sofrido entre 2008 e 2010 foram lembrados e elencados como demandantes de solução por parte da comunidade internacional.

A iniciativa da ONU denominada de “Aliança das Civilizações”, com o objetivo de promover o “diálogo entre civilizações, culturas, religiões e povos”, foi pontuada no §25. Por sua vez, o Haiti foi o tema do §26 devido ao terremoto sofrido no início de 2010.

Figura 6 – Força de associação na Cúpula de 2010 do BRIC



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*, Declaração da Cúpula de Brasília de 2010.

A partir do §27, a temática da cooperação é ilustrada com as diferentes iniciativas que vinham sendo estabelecidas pelo BRIC desde 2009. Em uma demonstração clara do esforço

na construção de um arranjo cooperativo entre os países, inúmeras reuniões setoriais ocorreram entre a primeira e a segunda cúpula, dentre elas: entre os Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário; Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais; Altos Representantes para questões de Segurança; Intercâmbio de Magistrados e Juízes; Encontro dos Bancos de Desenvolvimento; Instituições Estatísticas Nacionais; Autoridades de Concorrência; Cooperativas; Fórum Empresarial e *Think Tanks*. Houve ainda o lançamento de estudos conjuntos de estatísticas nacionais além de um estudo de viabilidade para o desenvolvimento de uma enciclopédia comum do BRIC (§28). A Declaração menciona Ciência, cultura e esportes (§29) e o reconhecimento quanto ao empenho que todos os países faziam para sediar diferentes eventos esportivos de impacto global (§30). Por fim, a preocupação com a “cooperação e assistência a redução de desastres naturais” (§31).

Diante da variedade de temáticas tratadas, nota-se uma expansão do escopo discursivo do BRIC após um ano da realização da primeira cúpula de Chefes de Estado e Governo. Isso permite algumas avaliações iniciais: (i) existia um esforço quanto à participação dos países nos debates mais diversos da agenda internacional com ênfase para as questões econômicas e financeiras e de desenvolvimento, caras àquele momento histórico; (ii) a condução para o estabelecimento de diferentes frentes de ação quanto à consolidação de um arranjo cooperativo entre os países; (iii) a ampliação dos temas tratados, mas sem necessariamente o aprofundamento quanto a ações sólidas e conjuntas; (iv) uma dependência restrita ao recurso discursivo; (v) atenção as transformações mundiais e assuntos mais atinentes à conjuntura global da época.

5.3 Sanya – Abril de 2011⁶⁸

Em abril de 2011, ocorreu na cidade de Sanya na China a terceira Cúpula do agora denominado BRICS. O “s” acrescido no final foi decorrente do ingresso da África do Sul no agrupamento ou “fórum”, como intitulado no §2. Reuniram-se, portanto, os Chefes de Estado e de Governo do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul sob a temática “Visão Ampla, Prosperidade Compartilhada” (§4) e produziram um documento de cúpula com 32 parágrafos, além de um Plano de Ação⁶⁹.

⁶⁸ DECLARAÇÃO e plano de ação de Sanya. 2011. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Sanya%20Declaration.pdf>. Acessado em 02 de outubro de 2018.

⁶⁹ Os Planos de Ação publicados pelos BRICS ao final de cada Cúpula não serão objeto de análise dessa pesquisa. Tal decisão partiu do fato de que esses Planos são ora sim ora não publicados nos sítios oficiais dos países membros e não dispõe de regularidade anual, ou seja, em algumas Cúpulas tais como 2009, 2010, 2015 e 2017 os mesmos não foram elaborados e/ou publicados.

A partir de Sanya, passou-se a eleger, a cada cúpula, um eixo temático por meio do qual os países estabeleceram tratativas quanto ao “fortalecimento da cooperação no BRICS, bem como sobre a promoção da coordenação em questões internacionais e regionais de interesse comum” (§4). Esse argumento reforçava o que foi declarado em seu §3 como desejo comum do BRICS: “paz, segurança, desenvolvimento e cooperação” visando “contribuir para o desenvolvimento da humanidade e para o estabelecimento de um mundo mais justo e equânime”.

Considerados como fundamentais para a ordem (§5 e §6) o BRICS se colocava como “uma importante plataforma de diálogo e cooperação”. Essa cooperação, cabia frisar, “é inclusiva e sem elemento de confronto” e aberta à participação de outros países e organizações internacionais e regionais. Ela era, de algum modo, identificada, ora pela recorrência da palavra “apoio” (*support*) ora pela palavra “países” (*countries*), que aparece tanto no quadro 10 quanto na figura 7, que analisam quantitativamente o documento de cúpula.

Ao defender mudanças no cenário internacional, o documento da cúpula mencionava o “fortalecimento da multipolaridade, pela globalização econômica e pela crescente interdependência” (§7) como fatores determinantes para um “ambiente global em transição”. Esse posicionamento pode ser enquadrado como de defesa da articulação do BRICS, que constitui exemplo desse ambiente de transição, uma vez que os seus membros, originados de uma ideia do mercado financeiro, encontraram espaço no ambiente de crise e se organizaram a partir das Cúpulas do G-20. Isso constitui um incremento da interdependência como motivador para a convocação dos países emergentes e em desenvolvimento junto aos processos decisórios internacionais. Além disso, o grupo configura-se como elemento de pressão para as reformas no sistema de governança global das Nações Unidas (§8) e do FMI (§16).

A discussão acerca da reforma da ONU sempre esbarrava na demanda de Brasil, Índia e África do Sul quanto a um assento permanente no Conselho de Segurança (CSNU). Todavia, em momento algum foram colocados apoios explícitos a essa demanda nos documentos, mas, sim, o recurso discursivo: “desempenhar papel mais protagonista nas Nações Unidas” (§8).

Com atenção aos conflitos internacionais (§9 e §10), os países BRICS, que em 2011 tinham presença simultânea no CSNU, declararam preocupação com o Oriente Médio, com o Norte e com o Oeste da África, sobretudo com a Líbia. No tangente ao terrorismo, reiteraram sua condenação e situaram a luta contra crimes cibernéticos como afim na busca pela manutenção da paz (§11).

Quadro 10 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2011 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	28	cooperation
2	28	international
3	26	development
4	21	brics
5	19	support
6	16	africa
7	16	countries
8	14	brazil
9	14	world
10	13	china
11	13	economic
12	13	south
13	12	global
14	12	india
15	11	russia
16	10	financial
17	10	growth
18	10	meeting
19	10	will
20	9	security

Universo de palavras: 1310

Universo de palavras diferentes: 635

*dados coletados excluindo *stopwords*

Dentre os termos que mais aparecem no texto, de acordo com o quadro 10, “economia” e “finanças” (*economic* e *financial*) são os temas tratados a partir do §12. De acordo com a declaração da cúpula, ainda que a economia estivesse recuperando-se, o processo era permeado por incertezas e, para isso, seriam necessários esforços conjuntos e coordenados das principais economias. O BRICS chamava pra si a responsabilidade e afirmava agir cooperativamente para contribuir com “o crescimento de longo prazo estável, consistente e equilibrado da economia mundial” (§13). Defendia que o G-20 ampliasse seu papel nas decisões de governança econômica global (§14) e fossem implementadas as decisões tomadas pelo G-20 na reforma do FMI, seja na estrutura de direção do organismo (§15), seja sobre o papel dos Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) defendidos no §16. Nesse parágrafo (§16) era definida a demanda como uma “reforma e aperfeiçoamento do sistema monetário internacional, por meio de um sistema de reservas internacionais abrangente e capaz de proporcionar estabilidade e segurança” sem maiores esclarecimentos desse mecanismo proposto.

“Estabilidade” (*stability*), “segurança” (*security*), “economia mundial” (*world economy*) e “crescimento balanceado” (*growth balanced*) podem ser vistos como partes de eixos associados nas discussões da cúpula, como demonstra a figura 7, e que aparecem dentre os termos que mais se repetem no documento (quadro 10). Isso é ilustrativo da relevância da temática econômica para o BRICS. Apesar de “reforma” não figurar nem no quadro 10 nem na figura 7 pode-se afirmar que a ideia acompanha as proposições do BRICS, na medida em que foram recorrentes desde a Cúpula de 2009. Não obstante, cabe atenção para a forma como a mesma seria tratada nas cúpulas que sucederam Brasília.

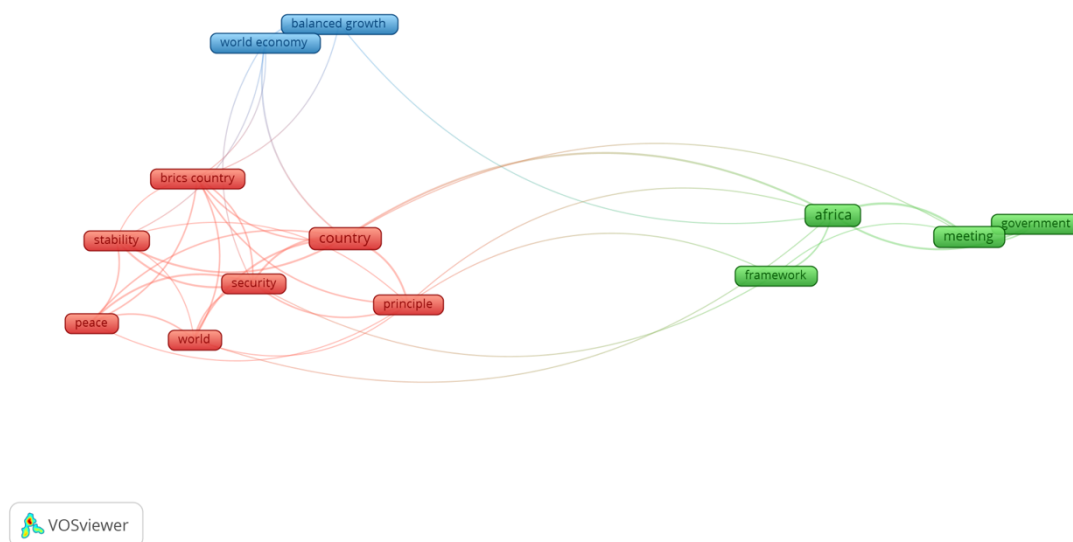
“A volatilidade excessiva dos preços das *commodities*” (§17) foi tida como um dos fatores perturbadores da recuperação da economia global. Essa temática era cara aos Brics já que eles dependiam enormemente do comércio desse tipo de produto. Associado a isso, havia a defesa do sistema multilateral de comércio e a condenação de práticas protecionistas (§26). A Rodada Doha da OMC foi lembrada como mecanismo capaz de auxiliar na construção de um ambiente para o comércio e para o desenvolvimento dos países.

A matriz energética e os impactos dela na mudança do clima foram tratados nos §18 e §19. Enquanto defenderam o desenvolvimento de tecnologias para o emprego de energias renováveis (§18), o uso de energia nuclear para fins pacíficos também foi pauta das discussões. A mudança climática foi combatido por meio do apoio à Conferência das Partes (COP 17), à Convenção Quadro da ONU sobre Mudança do Clima, ao Protocolo de Kyoto (§22), ao Desenvolvimento Sustentável, discutido por então nas Cúpulas Mundiais sobre Meio Ambiente do Rio de Janeiro, e à Agenda 21 (§23).

O continente africano foi lembrado por vezes nos parágrafos que tratavam dos ODM, como os relacionados ao crescimento sustentável e à erradicação da pobreza (§20). A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) foi objeto do §25.

Interessante notar que a temática da segurança – vista tanto no quadro 10 quanto da figura 7 – permeou inúmeras pautas de discussão. Foi defendido (i) um sistema econômico e financeiro pautado na segurança das transações e no acesso a recursos; (ii) a cooperação quanto à segurança dos povos no que tange ao estabelecimento de políticas para conter o terrorismo; (iii) a segurança alimentar como outra pauta defendendo mecanismos para conter oscilações no preço das *commodities*; (iv) a adoção de práticas seguras quanto ao manuseio de energia nuclear.

Figura 7 – Força de associação na Cúpula de 2011 do BRICS



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*, Declaração da Cúpula de Sanya de 2011.

A cada ano, as cúpulas do BRICS foram ampliando suas discussões e aprofundando os debates. Tanto é que no §27 os Brics compartilham “a visão de que essa cooperação tem sido enriquecedora e mutuamente benéfica e que há um vasto campo para o estreitamento da cooperação no âmbito do BRICS”. E acrescentam: “estamos concentrados na consolidação da cooperação intra-BRICS e no desenvolvimento de uma agenda própria”. Nessa agenda são reafirmadas as seguintes pautas: (i) ciência, tecnologia e informação, sobretudo no que tange ao espaço exterior (§28); e (ii) esportes e realização de grandes eventos internacionais (§29). Por fim, como já ocorrido nas outras duas Cúpulas, foram prestadas condolências às vítimas de catástrofes naturais – em 2011, o Japão fora alvo dessa consideração.

Diferentemente das duas cúpulas anteriores – em Ecaterimburgo (2009) e em Brasília (2010) –, Sanya apresentou sensivelmente uma maior complexidade nas temáticas tratadas, como discussões mais profundas sobre a conjuntura internacional na qual os países do BRICS estavam imersos. Ilustrativo disso é o poder explicativo da figura 7, que trata da força de associação dos termos ao longo do documento e que difere daquelas resultantes das cúpulas anteriores. Na figura 7, são demonstrados claramente três grandes eixos por recorrência e força de associação, quais sejam: (i) o da estrutura do BRICS em expansão com a adesão da África do Sul; (ii) dos princípios caros ao BRICS e (iii) a economia global, origem do próprio

conceito do agrupamento, no qual não apenas recomendações ao desenvolvimento seriam tratados mas também medidas para o crescimento balanceado entre os povos.

5.4 Nova Delhi – Março de 2012⁷⁰

“Parceria dos Brics para a Estabilidade, Segurança e Prosperidade”: assim foi intitulada a Cúpula de Nova Delhi, Índia, que ocorreu em 29 de março de 2012. Em sua quarta reunião de Chefes de Estado e governo, o BRICS (re)afirmava “a vontade comum de reforçar nossa parceria para o desenvolvimento comum e de desenvolver a cooperação, na base da abertura, solidariedade, cooperação, compreensão e confiança mútuas” (§1).

Ao longo de 50 parágrafos, o que demonstra uma expansão das tratativas, se comparado ao número de parágrafos da cúpula anterior (32 parágrafos) e pela própria representação gráfica vista na figura 8, os Brics tomaram o desenvolvimento como ponto focal para as discussões, num período de recuperação econômica global. O §2 dá continuidade ao §1 afirmando que “desenvolvimentos e mudanças de grande importância global e regional” indicavam o reestabelecimento da ordem pós-Crise de 2008.

O tom dos debates já indicava o que, por meio de uma análise de ranking e frequência de palavras, ficaria constatado no quadro 11: “desenvolvimento” (*development*) foi a palavra mais frequente na declaração de cúpula. Se somado à palavra “desenvolvendo” (*developing*), o termo torna ainda mais claro o teor das discussões. Numa avaliação a partir do sufixo e de sua associação com outros termos, como visto no quadro 11, “desenvolvimento” foi tratado de forma atrelada à economia global, pois a discussão do processo de reestabelecimento da ordem internacional situava-se no contexto após a turbulência da crise financeira de 2008. Também se relacionam a preocupação com a sustentabilidade ambiental, sobretudo as discussões na Rio +20; as transformações no comércio global e o papel do multilateralismo da OMC; e os esforços para o reestabelecimento do “bem-estar e à estabilidade globais” (§2).

Ao se definir como “uma plataforma para o diálogo e a cooperação”, o BRICS defendia “um mundo multipolar, interdependente e cada vez mais complexo e globalizado” (§3), no qual o respeito ao direito internacional e as regras multilaterais seriam elementos fundamentais na interação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (§4).

Apesar da recuperação econômica, o BRICS alertava para o conjunto de políticas de expansão da liquidez, em países desenvolvidos, como geradoras de volatilidade nos mercados das economias emergentes. Preocupava-se com a instabilidade da zona do euro e demandava

⁷⁰ DECLARAÇÃO e plano de ação de Nova Delhi. 2012. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Delhi%20Declaration.pdf>. Acessado em 29 de outubro de 2018.

à comunidade internacional esforços coordenados para a recuperação saudável e para a manutenção da estabilidade econômica global (§5 e §6). O G-20 seria o fórum natural para o estabelecimento desses esforços conjuntos, tendo sido ele, o G-20, palco dos intensos debates em defesa da reforma do sistema de governança financeira internacional, leia-se FMI e BM (§8, §9, §10, §11 e §12).

Quadro 11 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2012 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	43	development
2	33	global
3	25	brics
4	24	countries
5	24	international
6	19	cooperation
7	17	africa
8	17	support
9	17	will
10	16	energy
11	16	sustainable
12	15	developing
13	15	economic
14	15	world
15	14	growth
16	12	financial
17	12	including
18	12	trade
19	11	community
20	11	conference

Universo de palavras: 2384

Universo de palavras diferentes: 1045

*dados coletados excluindo *stopwords*

Ao passo que era defendida a reforma do FMI e do BM, em 2012, surgia a ideia da criação de um Banco de Desenvolvimento sob o âmbito do BRICS em seu §13:

Consideramos a possibilidade de estabelecimento de um novo Banco de Desenvolvimento voltado para a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável em países do BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, com vistas a suplementar os esforços correntes de instituições financeiras multilaterais e regionais de promoção do crescimento e do desenvolvimento internacionais.

É importante frisar que, a partir dessa declaração, foi dado início ao processo de avaliação da viabilidade da criação de uma nova instituição, que só seria apresentada no ano seguinte – 2013 – na cúpula de Durban e aprovada, em Fortaleza, no ano de 2014. Desde o desenvolvimento da ideia – novamente reforçando o termo “desenvolvimento” e visto no quadro 11 e 12 – o conceito de “suplementar” os recursos já disponibilizados pelas IFIs era defendido.

Ainda como elemento adjacente ao desenvolvimento, o comércio foi tratado como elemento fundamental para o reestabelecimento da ordem econômica mundial e como pauta do BRICS em Nova Delhi – palavra frequente ao longo do texto e importante, quando observada a força de associação no quadro 11 e na figura 8. A defesa de esforços para as rodadas de negociação sob o âmbito da OMC, sobretudo Doha; a acessão russa ao organismo multilateral (§15 e §16); as atividades da UNCTAD para o desenvolvimento econômico e do comércio (§17); e o estabelecimento de instrumentos para facilitação de crédito e arranjos interbancários entre os BRICS como forma de estimular o comércio entre os países (§18) foram outros temas abordados na Declaração final.

Quadro 12 – Associação de termos (develop*)

RANK	FREQUÊNCIA	ALCANCE	GRUPO ASSOCIADO
1	10	1	development and
2	9	1	developing countries
3	3	1	development of
4	2	1	developing world
5	2	1	development (rio+20)
6	2	1	development finance
7	2	1	development goals
8	2	1	development issues
9	2	1	development. we
10	1	1	develop the

Fora utilizado o recurso de busca por prefixo/radical

Outro elemento importante, na pauta de 2012, - a segurança internacional - foi discutido a partir do §19. A solução para conflitos que assolavam o Oriente Médio e o Norte da África foram ressaltados. Destaque para o conflito árabe-israelense, que, em sua longa duração, só reforçava a instabilidade e danos aos povos (§20). A violação dos direitos humanos na Síria foi condenada (§21), e o uso da energia nuclear para fins pacíficos pelo Irã, a fim de evitar o endurecimento das resoluções estabelecidas pelo CSNU (§22), foram outros temas de seguranças abordados. Nos §23 e §24, foram defendidos os compromissos estabelecidos na

Conferencia Internacional de Bonn, em 2011, acerca da assistência para a estabilização do Afeganistão, tanto no combate ao terrorismo como no combate ao tráfico de ópio. Essas perturbações na segurança internacional afetavam negativamente, de acordo com o BRICS, a prosperidade internacional e demandavam esforços mais assertivos pelos organismos internacionais, com destaque para a ONU e para seus órgãos (§25). O interesse das partes envolvidas deveria ser debatido em conferências para a paz e restabelecidos a ordem e o respeito aos povos. Para tanto, “China e Rússia reiteram a importância que atribuem a Brasil, Índia e África no Sul nos assuntos internacionais e apoiam sua aspiração de desempenhar papel mais protagônico nas Nações Unidas”, numa clara referência ao desejo desses países a um assento permanente no CSNU (§26 e §27).

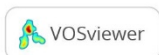
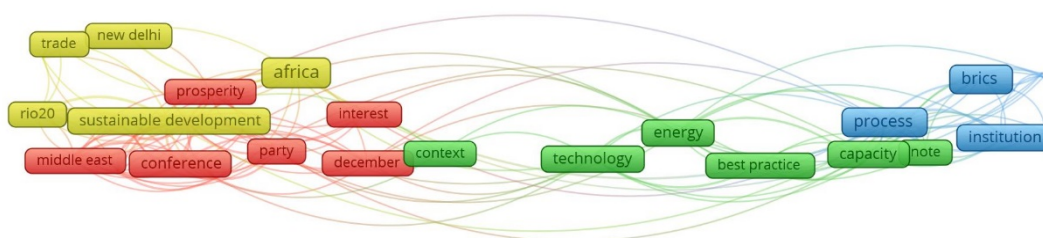
A sustentabilidade do desenvolvimento tornou ainda mais clara a proximidade em temas como energia, clima e boas práticas no BRICS. Entre os §28 e §39, foram discutidos desde a organização do BRICS e seu envolvimento nos esforços para a mitigação da mudança climática, incluindo aí seu compromisso com o alcance dos ODMs, até o reconhecimento do conceito de “economia verde” como diretriz na tomada de políticas nacionais. Essa temática pode ser vislumbrada na frequência com que o termo “energia” aparece no quadro 11, no grupo formado com outro conjunto de palavras próximas e que ligam a outros grupos equidistantes na figura 8. Isso denota a força de associação da temática ao longo de toda a cúpula de 2012.

A prosperidade global foi defendida como elemento afim e passível de ser alcançado por meio do aprofundamento da cooperação intra-BRICS, conforme o §40: “estamos convencidos de que há um grande estoque de conhecimento, *know-how*, capacidades e ‘boas práticas’ disponíveis em nossos países e que podemos compartilhar”. Nesse quesito, a segurança alimentar vinha sendo discutida desde 2011 por meio de fóruns, no interstício das cúpulas, num esforço de compartilhamento de técnicas de produção agrícola (§41); tratativas quanto à adoção de políticas e mecanismos para ampliar e, ao mesmo tempo, reduzir os custos do acesso universal à saúde de qualidade (§42); o incentivo a projetos conjuntos na área de ciência e tecnologia (§43); a coordenação de “boas práticas” quanto a processos de urbanização e a projetos de infraestrutura urbana (§44); intercâmbio de conhecimento e tecnologias quanto ao estabelecimento de fontes de energias renováveis e eficientes (§45).

No ano de 2012, foi lançado o primeiro relatório do BRICS, que discutia “sinergias e complementariedades de nossas economias” (§46). Os dados utilizados para a construção desse estudo foram resultado da cooperação dos Institutos Nacionais de Estatística dos Brics, servindo como referência sobre os países. Além disso, esse ano fora marcado por mais um encontro do Fórum Empresarial e do Fórum Financeiro do BRICS, com vistas a aproximar os

setores dinâmicos da economia dos países, tendo, inclusive, proposto o estabelecimento de uma bolsa de valores – a “*BRICS Exchange Alliance*” – que permaneceu como uma proposta até o ano de 2018.

Figura 8 – Força de associação na Cúpula de 2012 do BRICS



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*, Declaração da Cúpula de Nova Delhi de 2012.

Acerca dos debates travados em Nova Délhi, fica claro o enfoque na temática do desenvolvimento como adjacente aos demais assuntos tratados. Houve significativa atenção ao processo de recuperação econômica internacional, ao passo que os países desenvolvidos adotavam estratégias de expansão de liquidez em suas economias domésticas, gerando volatilidade nos mercados globais. Todavia, parecia avançar a cooperação entre os Brics nos temas de segurança, comércio e energia. Cabe, portanto, a continuidade da análise atenta aos documentos formais das cúpulas posteriores.

5.5 Durban – Março de 2013⁷¹

O ano de 2013 foi marcado pela cúpula de Durban, África do Sul, onde foram tomadas como estratégicas as parceiras do BRICS com o continente africano. Sob a abrangência do tema “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”, os cinco países BRICS reafirmaram o compromisso “com a promoção do direito internacional, do multilateralismo e do papel central das Nações Unidas” e se colocaram como portadores de um discurso baseado na “abordagem inclusiva de solidariedade compartilhada e cooperação com todos os povos e nações” (§1).

No §2 da declaração final, o BRICS declarava que, diante do contexto internacional de lentidão nas reformas propostas no sistema de governança financeira internacional, era necessário desenvolver um “mecanismo completo de coordenação presente e de longo prazo, sobre a ampla gama de questões-chave da economia e da política mundiais”, com o objetivo de alcançar um “desenvolvimento mais equitativo e crescimento global inclusivo”. Essa discussão já indicava a insatisfação com o não atendimento às demandas por maior representatividade dos países emergentes nos organismos internacionais (§13) e representava a situação de recuperação econômica global à custas de volatilidade dos mercados (§6 e §7) e certa marginalização de regiões como a África nas pautas internacionais do desenvolvimento (§9).

Observa-se um engajamento no trato de questões nas áreas de investimentos, infraestrutura, segurança e direito internacional. Notam-se esses quatro eixos observando-se a figura 9. Nela são estabelecidos quatro grandes grupos equidistantes de termos recorrentes no texto, que não necessariamente aparecem no ranking de frequência do quadro 13. Organizados por proximidade nos debates, eles se ligam por afinidades atreladas ao contexto, caracterizando a força de associação entre eles ao longo da declaração de cúpula. Diferentemente das figuras geradas nas outras cúpulas a de Durban indica que existe uma definição maior dos grandes eixos temáticos, sem perder a conexão entre eles. A economia continua um tema central nas discussões, o que sugere relação direta com o conceito de desenvolvimento – recorrente ao longo das cúpulas figurando em todas elas como termo mais frequente.

Na avaliação do papel dos agentes econômicos, chamava atenção o reconhecimento, no §18, do papel das empresas estatais e, no §19, das pequenas e médias empresas (PMEs), como instrumentos de ampliação da cooperação entre os Brics.

⁷¹ DECLARAÇÃO e plano de ação de eThekweni. 2013. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/eThekweni%20Declaration.pdf>. Acessado em 30 de outubro de 2018.

No que tange à insatisfação com a arquitetura financeira global e ao alcance do desenvolvimento, em 2012, foram solicitados aos Ministros de Finanças dos Brics estudos de viabilidade para a criação de um Banco de Desenvolvimento como forma de complementar os recursos já existentes em outros bancos multilaterais. Esses estudos demonstraram factibilidade e viabilidade quanto ao estabelecimento do novo organismo financeiro (§9). Junto aos estudos sobre a criação do banco, foram explorados os atributos para a construção de uma rede de segurança financeira – uma espécie de fundo de precaução autogerido pelos e para os membros do BRICS (§10). Os resultados apresentados em 2013 foram recebidos com entusiasmo pelos Brics e autorizadas as tratativas para a negociação e conclusão de acordos para a criação dos dois instrumentos financeiros (§11). A frequência das palavras “novo” (*new*) e “banco” (*bank*), no quadro 12, e o aparecimento de “Novo Banco para o Desenvolvimento” (*new development bank*) podem ser percebidos na figura 9.

Tratado como tema chave para o BRICS, o desenvolvimento foi relacionado, em 2013, com o incremento da interação com outros países não membros, algo estimulado desde 2009 e que foi reforçado em Sanya em 2011. Em seu §3, era indicada a ocorrência de um encontro entre os líderes dos Brics e dos países africanos com o objetivo de ampliar a cooperação entre eles. Ela poderia ser ampliada por meio da interação com arranjos regionais, como a União Africana ou por meio da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), já invocada em cúpulas passadas. Foi criado também o “Acordo Multilateral sobre cofinanciamento de Infraestrutura para a África”, via Bancos de Exportação-Importação e Bancos de Desenvolvimento dos Brics (§12). Era reafirmado o interesse em

estimular o investimento em infraestrutura, com base no benefício mútuo, para apoiar o desenvolvimento industrial, a criação do emprego, o desenvolvimento de competências, segurança alimentar e nutricional, bem como a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável na África (§5).

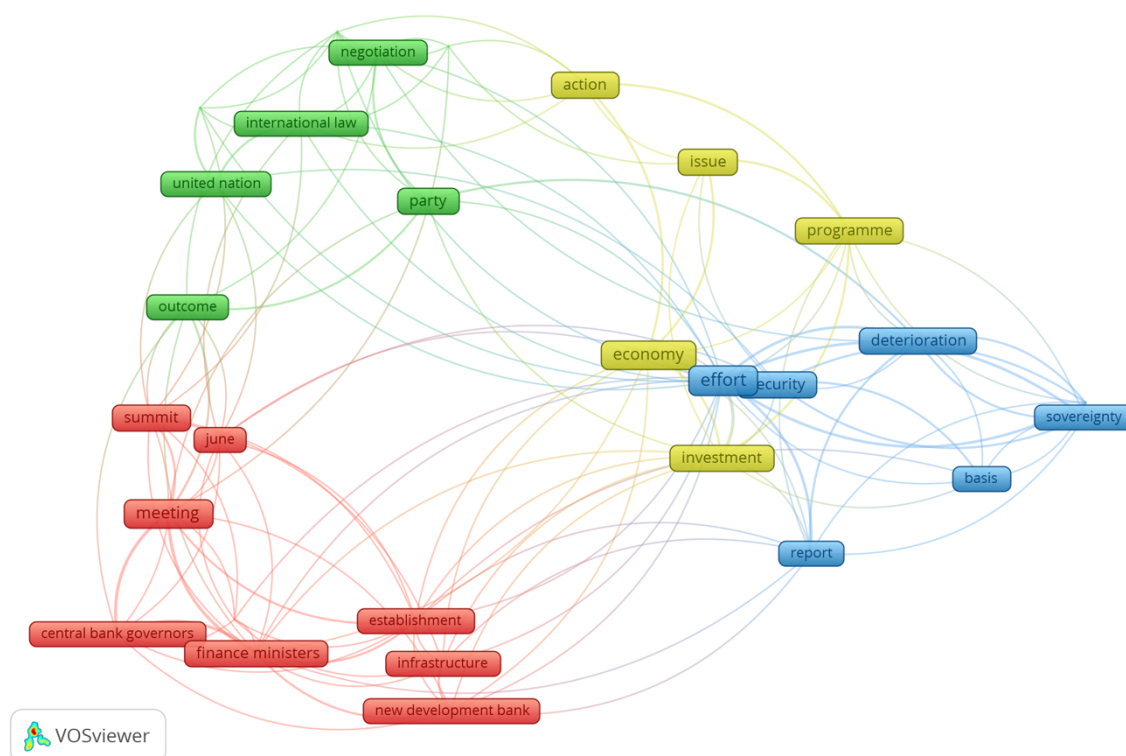
O continente africano de fato foi pauta dos debates em 2013. Observa-se a frequência das palavras “África” (*africa*) e “africano” (*african*) no quadro 13, que traça o escalonamento das palavras mais citadas no texto. Isso reforça o contexto de atenção ao continente e o conjunto de grupos criados para o desenvolvimento em diferentes frentes dentro na cúpula de Durban.

O ambiente multilateral foi defendido em vários parágrafos da declaração de cúpula: no §8, o G-20 era indicado como “elemento vital da estabilidade econômica global”; de algum modo, apesar das críticas, o FMI era tomado como importante instrumento financeiro internacional gerador de estabilidade e segurança (§13); os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e os Bancos de Desenvolvimento Regionais foram considerados como importantes fontes de recursos (§14); no §15 e no §16, a OMC surge como espaço de debate e organismo de defesa

do comércio “multilateral, aberto, transparente e baseado em regras”; a UNCTAD como responsável, dentro do sistema ONU, pelos temas afins ao comércio e desenvolvimento (§17). A própria ONU, alvo de diferentes explicações acerca da sua efetividade e importância no Sistema Internacional, ranqueada no quadro 13, aparece como nona palavra mais frequente no documento, como “principal fórum multilateral encarregado de trazer esperança, paz, ordem e desenvolvimento sustentável para o mundo (§20, §21). Resumido esse compromisso no §22:

Estamos comprometidos com a construção de um mundo harmonioso com paz duradoura e prosperidade compartilhada e reafirmamos que o século XXI deve ser marcado pela paz, segurança, desenvolvimento e cooperação. A meta abrangente e o forte desejo compartilhado por paz, segurança, desenvolvimento e cooperação foi o que aproximou os países do BRICS.

Figura 9 – Força de associação na Cúpula de 2013 do BRICS



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSviewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*, Declaração da Cúpula de Durban de 2013.

Na pauta da segurança, a África voltava a figurar como uma das preocupações do BRICS: o conflito no Mali (§30), os abusos e atos contra a população civil na República Centro-Africana (§31) e na República Democrática do Congo (§32). Menciona-se também a instabilidade no norte africanos sobretudo no Sahel e no Golfo da Guiné, pois preocupavam as condições humanitárias (§24). Em seu §23, era indicado o interesse na cooperação na área dos direitos humanos.

Ainda sobre a temática da segurança, figurando como uma das palavras mais frequentes no quadro 13, a Síria e o agravamento da crise interna instavam o BRICS a defender uma solução por via diplomática e o acesso imediato de grupos de apoio humanitário (§26). Outra fonte de instabilidade, o Oriente Médio, era pauta dos debates, sobretudo quanto às violações do direito internacional na construção de assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos (§27). No §28, a questão iraniana era debatida quanto ao direito, desde que respeitados os tratados internacionais, do uso de energia atômica para fins pacíficos, em contraste com as ameaças de ação militar e sanções unilaterais, o que gerava ainda mais instabilidade na região. O Afeganistão, no §29, era tomado como espaço de esforço internacional no auxílio para o reestabelecimento da ordem livre de ações terroristas e extremistas. Em seu §33, a declaração reiterava a condenação ao terrorismo e defendiam ser papel da ONU a “coordenação de ações internacionais contra o terrorismo no marco da Carta das Nações Unidas e em conformidade com os princípios e normas do direito internacional”.

Quadro 13 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2013 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	59	development
2	31	international
3	24	brics
4	23	countries
5	22	africa
6	21	support
7	20	global
8	19	cooperation
9	19	un
10	15	infrastructure
11	15	peace
12	15	sustainable
13	14	security
14	13	developing
15	13	growth
16	13	new
17	12	towards
18	12	will
19	11	african
20	11	bank

Universo de palavras: 2343

Universo de palavras diferentes: 981

*dados coletados excluindo *stopwords*

Sob a ótica da ciência e da tecnologia, por sua vez, o BRICS defendia o uso da internet como “fundamental e positivo” na “promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural” (§34).

Quanto à sustentabilidade do desenvolvimento, sobretudo o papel da energia e das discussões acerca de soluções sustentáveis da exploração e manejo dos recursos, pauta muito relevante na cúpula de 2012, o documento de Durban exclamava: a importância dos debates da Rio+20 (§35); das conferências sobre biodiversidade e biossegurança ocorridas na Índia, em 2012 (§36); a necessidade de avançar nas discussões acerca de um novo acordo vinculante proposto na COP18/CMP18 (§37); os ODMs e a necessidade das parceiras globais para o desenvolvimento – meta 8 (§38) – e do comprometimento por parte dos BRICS com o seu progresso (§39); e a criação do Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) para “abordar desafios novos e emergentes” (§40).

Por fim, o BRICS, em sua Declaração de Durban, ressaltava a importância de inúmeras reuniões ocorridas entre as autoridades nacionais e grupos dos países no interstício das cúpulas anuais, com vistas a tratar inúmeros assuntos relevantes e referendados ao longo dos encontros anuais dos Chefes de Estado e Governo dos Brics.

Pode-se afirmar certo amadurecimento das discussões estabelecidas nessas cinco primeiras cúpulas do BRICS. Essa afirmação é possível devido não só à expansão dos assuntos tratados, como também à forma e ao formato que as negociações do agrupamento dos países foi tomando desde 2009. O termo usado “agrupamento” talvez melhor seja aplicado a esse conjunto de países sob o acrônimo BRICS, na medida em que, mesmo com o adensamento das pautas debatidas, não existe nenhum elemento que permita elencar algum outro termo ou conceito que demonstre maior solidez ou institucionalização. Afinal, as reuniões são realizadas anualmente, mas não existe um tratado que condiciona suas reuniões. O que existe é o interesse demonstrado por parte de todos eles na reunião a cada ano de seus líderes. Se existem outros grupos e demandas que são tratadas no intervalo desses encontros, muito se deve ao próprio entusiasmo com os debates nas cúpulas e à conjuntura, que estimula a organização dos países sob o acrônimo. Se retomados os debates e a sua expansão, é possível observar uma maior densidade – ilustrada pelos quadros que informam a frequência das palavras ao longo do documento e que permitem traçar contextos nos quais as mesmas se tornam recorrentes – e uma clareza quanto às discussões observadas na própria representação gráfica dos grupos de termos associados. Se tomadas as variáveis proximidade, termos de ligação, equidistância para então identificar a força de associação, observado o conjunto das figuras até aqui construídas, há um avanço quanto à disposição dos termos. A figura fruto da análise do documento de Durban nitidamente permite uma visão mais limpa dos conjuntos e dos temas

tratados. Isso pode decorrer tanto do amadurecimento dos debates, quanto de uma melhor organização da pauta de discussões sobre o afunilamento daquilo que é comum para o grupo dos países. Não obstante, essa é apenas uma avaliação pontual e, de algum modo, retroativa das Declarações de Cúpulas. Existem ainda outras Declarações que precisam ser observadas, o que se fará no texto que se segue.

5.6 Fortaleza – Julho de 2014⁷²

O Brasil sediou a VI Cúpula de Chefes de Estado e Governo do BRICS, na cidade de Fortaleza, em 15 de julho de 2014. Essa cúpula foi tida como aquela que inauguraria o segundo ciclo de cúpulas do BRICS e seu tema foi “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”, que, de acordo com o §1 da declaração final, condizia

com as políticas macroeconômicas implementadas pelos nossos governos e com o imperativo de enfrentar desafios à humanidade postos pela necessidade de se alcançar simultaneamente crescimento, inclusão, proteção e preservação.

Nos mesmos moldes de 2013, em 2014 foram realizados vários encontros paralelos com países vizinhos ao país sede da cúpula. Com o “intuito de aprofundar a cooperação entre os BRICS e a América do Sul” foi reconhecido o papel da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) como mecanismo de promoção da paz e democracia na região (§3).

O argumento de um novo ciclo de cúpulas era justificado pelo fato de ter sido sediado, em cada um dos membros, um encontro anual. Além disso, era exaltado o fato de que a cooperação intra-BRICS se expandia para novas áreas, “com base na abertura, inclusão e cooperação mutuamente benéfica” (§4), sem deixar de lado o compromisso dos países com o direito internacional e o multilateralismo, sobretudo com a ONU (§2). Não à toa, a ONU figurava como a quinta palavra utilizada com mais frequência no documento da cúpula, como visto no quadro 14.

Ainda relacionado ao novo ciclo e à defesa do multilateralismo, eram questionadas, algo frequente desde a primeira cúpula em 2009, as estruturas de governança global. Talvez mais dura, em 2014, a crítica realçava movimentos “crescentemente evidentes de perda de legitimidade e eficácia, ao passo que arranjos transitórios e *ad hoc* se tornam cada vez mais frequentes, muitas vezes à custa do multilateralismo” (§5). Exemplo disso era a morosidade na aprovação da reforma do sistema de quotas do FMI, estabelecido em 2010 (§18), e a necessidade de uma estrutura mais democrática de governança do BM (§19).

⁷²DECLARAÇÃO e plano de ação de Fortaleza. 2014. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Fortaleza%20Declaration.pdf>. Acessado em 05 de outubro de 2018.

Ao chamar para si um protagonismo crescente na economia mundial, o BRICS defendia a coordenação mais adequada das políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos como forma de impedir estresse e volatilidade no restante do mundo (§8). Desse modo, voltava a defender o G-20 como fórum importante para o fortalecimento de medidas conjuntas e coordenadas para uma recuperação mundial vigorosa e sustentável (§9 e §10).

Em consonância com as críticas estabelecidas à estrutura de governança global e com a demanda por ações concertadas objetivando a recuperação econômica, acrescida do argumento de novo ciclo para o BRICS, era anunciada a conclusão dos acordos, iniciados como uma ideia ainda em 2012, da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) – o Banco do BRICS – e do Arranjo Contingente de Reservas (CRA, na sigla em inglês). O anúncio acerca da criação e de uma breve explanação sobre a estrutura dos dois instrumentos financeiros era indicado nos §11, §12, §13 e nos Acordos emitidos concomitantes à emissão da Declaração de Cúpula.

De maneira breve, indicavam que caberia ao NDB “mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento” (§11), complementando os esforços de outras IFIs. Ainda, era indicado US\$100 bilhões como capital autorizado do banco, ao passo que US\$ 50 bilhões seriam subscritos inicialmente, igualmente divididos entre os membros fundadores. As regras de operacionalização seriam definidas posteriormente (§12).

Por sua vez o CRA, também com capital inicial de US\$100 bilhões, teria “efeito positivo em termos de precaução”, ao servir de auxílio em casos de “pressões por liquidez de curto prazo”, por meio de *swaps* de divisas, e “fortalecerá a rede de segurança financeira mundial e complementarará arranjos internacionais existentes” (§13).

O anúncio de criação dos dois instrumentos pode ser tomado como mais ilustrativo do ciclo que afirmavam iniciar em 2014. Enquanto suas regras de operacionalização eram discutidas, os Brics deixavam claro a função de complementariedade à arquitetura financeira global, não questionando, desse modo, as IFIs nem o dólar como moeda de lastro. Analisando a frequência de palavras, no quadro 14, não é possível constatar a presença de “banco” ou “arranjo”, porém “desenvolvimento” (*development*), “cooperação” (*cooperation*), “econômico” (*economic*) e “financeiro” (*financial*) são palavras que indicam o contexto prioritário da cúpula. Isso se verifica na figura 10, que mostra três grandes grupos – o vermelho, o amarelo, e o lilás -, indicando proximidade e inter-relação temática entre economia, estrutura e contexto interno do BRICS, equidistantes dos outros grandes temas tratados em Fortaleza – segurança e contexto internacional.

Outras iniciativas eram estabelecidas em Fortaleza: aquela referente à cooperação técnica entre agências de crédito e garantias à exportação (§14); criação de um mecanismo de cooperação interbancária (§15); o início de estudos para a cooperação no mercado de seguros e resseguros (§16) e na área aduaneira (§17); a avaliação de um conjunto de propostas de cooperação econômica, comercial e de investimentos (§20).

Quadro 14 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2014 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	72	development
2	66	brics
3	57	cooperation
4	53	international
5	46	un
6	36	sustainable
7	34	economic
8	32	support
9	29	will
10	28	welcome
11	27	security
12	24	global
13	24	peace
14	23	call
15	22	efforts
16	21	also
17	20	countries
18	20	importance
19	20	world
20	19	financial

Universo de palavras: 4662

Universo de palavras diferentes: 1540

*dados coletados excluindo *stopwords*

O comércio como tema relevante para o BRICS era tomado a partir do §21, quando da defesa do sistema multilateral, baseado na OMC e nos acordos regionais de comércio; no §22, que congratula a UNCTAD por seu conjunto de ações voltadas para o desenvolvimento, a partir do comércio, investimento, finanças e tecnologia; além do papel das empresas estatais do comércio e na geração de emprego e riqueza (§23).

A fundação das Nações Unidas era lembrada no §24 e reiterado o compromisso com os princípios defendido pela Organização quanto à preservação da paz e da segurança, à prote-

ção e à promoção dos direitos humanos e ao fomento ao desenvolvimento sustentável. Essa defesa vinha acompanhada da demanda por reformas no sistema ONU, invocando a aspiração de Brasil, Índia e África do Sul ao CSNU (§25, §26, §27 e §28).

A promoção da paz e segurança internacionais foi tema relevante na cúpula de 2014, compondo inclusive dois grandes grupos de debates, como observado na figura 10 e no quadro 14.

Quanto ao continente africano, a cooperação entre ONU, União Africana (UA) e outros organismos regionais foi louvada em relação ao apoio prestado a Guiné-Bissau e Madagascar no estabelecimento de eleições legislativas e presidenciais (§29). Menciona-se a preocupação com a instabilidade da África Ocidental (§30) e a atuação de grupos terroristas como o Boko Haram (§31); os esforços para a estabilização do Mali pela Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas – MINUSMA – (§32); e a crise política e humanitária no Sudão do Sul (§33), na República Centro-Africana (§34) e na República Democrática do Congo (§35).

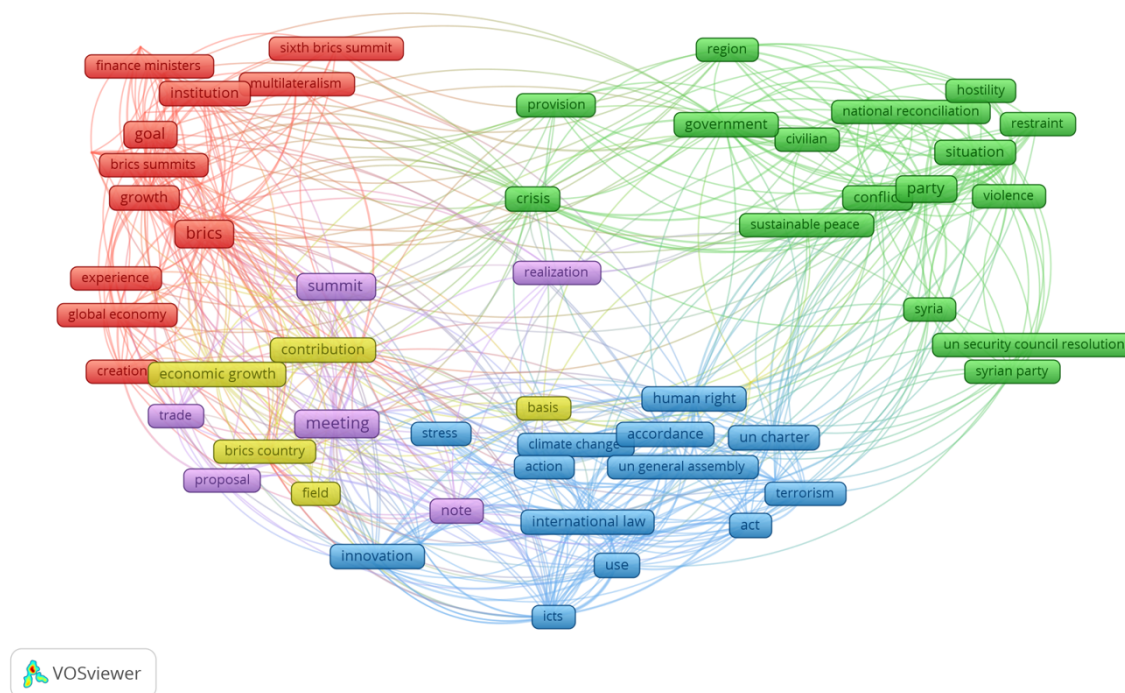
Diante de tantos conflitos, era saudado o estabelecimento da “Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises” (ACIRC), por meio da União Africana, como mecanismo de auxílio e reposta a movimentos geradores de instabilidade e que coloquem em risco os povos africanos (§36).

Uma série de outros conflitos tomavam as discussões no BRICS: a Síria continuava a ser pauta de preocupação do BRICS - a violação aos direitos humanos, o uso de armamento químico e a ação de grupos terroristas deveriam ser combatidas pela comunidade internacional e por uma mediação efetiva na solução do conflito (§37); o conflito árabe-israelense e a situação da Palestina são abordados (§38); a questão nuclear iraniana também era tomado como elemento de debate (§41); a necessidade de apoio ao reestabelecimento da ordem no Afeganistão (§42) e no Iraque (§43) é elencada; a questão ucraniana também era abordada mas sem muita clareza – apenas a defesa de soluções pacíficas e respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (§44).

No tangente ao Oriente Médio, ainda, o BRICS defendia a convocação da “Conferência sobre o estabelecimento de uma zona no Oriente Médio livre de armas nucleares e de todas as outras armas de destruição em massa” (§39). Também eram defendidas as tratativas para o estabelecimento de um “Código Internacional de Conduta para as Atividades no Espaço Exterior”, com vistas a evitar uma corrida armamentista sem precedentes (§40). O combate ao crime organizado internacional com o auxílio e o compromisso aos tratados internacionais era defendido no §45 assim como a pirataria e assaltos no mar (§46). O terrorismo era conde-

nado, e reforçado o papel do estabelecimento da Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional como forma de estabelecer um conjunto de estratégias para combatê-lo (§48).

Figura 10 – Força de associação na Cúpula de 2014 do BRICS



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer diante da análise binária das palavras, excluindo as *stopwords*, Declaração da Cúpula de Fortaleza de 2014.

Uma outra ameaça à segurança, ao bem-estar e à saúde pública, o problema das drogas era pauta das discussões do BRICS, sendo indicado, inclusive, a criação de um Grupo de Trabalho Antidrogas para a proposição de políticas e estratégias conjuntas do agrupamento (§47).

O desenvolvimento de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) – identificadas como “ICTS” na figura 10 – era tida como eixo inovador para uma série de questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, segurança e direitos humanos. As TICs seriam responsáveis por fomentar parcerias internacionais sobre a inovação tecnológica e uso da internet, assim como aspectos de vigilância e tratamento de dados. O crime cibernético seria outro ponto em que as TICs poderiam exercer papel fundamental. Essas funções deveriam ser exploradas, tendo atenção ao respeito ao direito internacional (§49 e §50).

A questão da sustentabilidade do desenvolvimento, respeito ao meio ambiente e à biodiversidade e uso racional da energia também foram abordados em Fortaleza, mas com menor impacto do que nos anos anteriores, o que não exclui sua relevância. Os §51 e §52 defendiam tratados de conservação da biodiversidade e mitigação dos efeitos da mudança climática; o

§53 abordava o uso dos combustíveis fósseis associado ao desenvolvimento de tecnologias para a ampliação do uso de energia limpa e renovável; os ODM eram realçados como promotores do desenvolvimento, associado à erradicação da pobreza, no §54, enquanto, no §55, estratégias para o auxílio aos países em desenvolvimento e compartilhamento de boas práticas eram advogadas.

Outras pautas também foram incorporadas mais assertivamente aos debates das cúpulas: o reconhecimento da “importância estratégica da educação para o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico inclusivo” era discutido no §56. Nesse sentido, era estimulada a ampliação da cooperação intra-BRICS na satisfação dos ODM e no estabelecimento de um Rede Universitário do BRICS; a questão demográfica e o tratamento de questões a ela relacionadas, tais como envelhecimento da população, desigualdade de gênero e saúde sexual foram tomados como pautas para o “diálogo, cooperação, compartilhamento de experiências e capacitação” pelos BRICS (§57); o combate à corrupção, por meio da cooperação quanto ao cumprimento de leis e tratados internacionais, como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (§58); o campo cultural foi tomado como área profícua para a cooperação intra-BRICS (§59); a cooperação agrícola, que tinha tido mais ênfase em outras cúpulas, foi retomada com mais timidez em Fortaleza (§61).

Por fim, foi saudada a expansão de encontros setoriais e temáticos no intervalo entre a cúpula de 2013 e a cúpula de 2014, durante a qual inúmeros temas foram tratados: comércio, investimentos, indústria, ciência, tecnologia e informação, inovação e defesa da concorrência (dos § 60 ao §69).

Pode-se afirmar que a Cúpula de Fortaleza manteve os debates centrados no desenvolvimento, admitindo uma ampliação das pautas afins a ele. Nela, ressaltando o caráter de “novo”, foi estabelecido aquilo que até o ano de 2014 denotava o maior ou único avanço institucional do BRICS: a criação de suas iniciativas financeiras – o NDB e o CRA. Suas regras de operacionalização admitiam maior fluidez. Todavia, não é possível negar o caráter inovador e, inclusive, de insatisfação com o funcionamento de iniciativas afins. No entanto, é bom ressaltar que, desde o surgimento da ideia em 2012, os termos “suplementar” e “complementar” foram associados aos instrumentos.

Por outro lado, nota-se também um reforço da preocupação com a estabilidade mundial nos atributos da segurança e da paz. O espaço dedicado a esse debate e a enumeração de uma série de conflitos à época indicam a atenção dos BRICS a esses elementos como perturbadores da ordem. Por seu turno, também indicam o reconhecimento dos países Brics acerca do seu papel na construção da estabilidade e manutenção da paz. Os discursos, sempre pauta-

dos pela defesa através da solução diplomática, foram enfáticos e seguem uma trajetória estabelecida ao longo dos encontros anuais.

Por fim, enquanto a temática ambiental, centrada na energia limpa, perdera força em Fortaleza, outros temas foram instados, demonstrando, de certo modo, abertura para novos debates e o reconhecimento do BRICS como espaço democrático de temas e de perspectivas.

5.7 Ufá – Julho de 2015⁷³

A Cúpula do BRICS de 2015 foi realizada na cidade de Ufá, na Rússia. Em seu 7º encontro os Chefes de Estado e Governo tomaram o tema “Parceria BRICS – Um Fator Pujante de Desenvolvimento global” para dirigirem suas discussões, reconhecendo os avanços já alcançados pelo agrupamento: “confirmamos nossa intenção de ampliar ainda mais o papel coletivo de nossos países em assuntos internacionais” (§1).

Representativo do interesse de ampliar a cooperação intra-BRICS, o §2 realçava o impacto da criação do NDB e do CRA no ano anterior – 2014. Os dois instrumentos financeiros seriam reflexos do fortalecimento da parceria dos países.

Em consonância com a dinâmica estabelecida desde 2013 encontros paralelos ocorreram na Rússia com os países da União Econômica Eurasiática e da Organização para Cooperação de Xangai (OCX). De acordo com o §3, era defendido o espaço de debates das Nações Unidas e dos mecanismos de integração regional. A ONU também era congratulada pelo seu 70º aniversário, defendendo-se, novamente, uma reforma do organismo, com ênfase para seu CSNU, como forma de torna-lo “mais representativo e eficiente” (§4). Além disso, os países proclamam legitimar o uso do direito internacional como base da coexistência pacífica entre as nações (§6 e §7).

No que tange à coexistência pacífica e à manutenção da segurança, o BRICS era enfático em seu §8, ao condenar “intervenções militares unilaterais e sanções econômicas”, ao advertir que “nenhum Estado deve fortalecer sua segurança às custas da segurança dos outros”. Outrossim, afirmava que “desenvolvimento e segurança estão estreitamente interligados, reforçam-se mutuamente e são fundamentais para a consecução da paz sustentável” (§9). Nesse ponto, a ONU era novamente lembrada a partir dos seus organismos de direitos humanos (§10).

A dinâmica de recuperação econômica global era discutida à medida que eram questionados o conjunto de políticas que países desenvolvidos tomaram tendo em vista a expansão

⁷³DECLARAÇÃO e plano de ação de Ufá. 2015. Disponível em:

http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html. Acessado em 06 de outubro de 2018.

de sua liquidez doméstica, o que gerou volatilidade nos mercados globais. Para tanto o G-20 era elencado como responsável por estabelecer diálogo político no tocante a cooperação financeira internacional (§11). Combater práticas protecionistas, fomentar empregos qualificados e produtivos, incentivando um mercado robusto, inclusivo e aberto seriam políticas fundamentais para a estabilidade do sistema (§12) – “daremos continuidade às nossas consultas e coordenação sobre a agenda do G-20, especialmente nos assuntos de interesse mútuo dos países BRICS” (§18).

O quadro 15 indica a frequência das palavras ao longo do documento de Ufá e estabelece um escalonamento. É interessante notar que, diferentemente do que vinha ocorrendo nas cúpulas anteriores, ocorreu uma sensível mudança dos termos mais frequentes. Algo ilustrativo disso é o ganho de relevância da palavra “cooperação” (*cooperation*) e a perda significativa da frequência da palavra “desenvolvimento” (*development*). Isso indica que o contexto, agora com novas iniciativas como o NDB e o CRA, está centrado na ampliação dos esforços rumo à cooperação. É possível que, em grande medida, as principais discussões acerca do desenvolvimento tenham sido travadas nas cúpulas do primeiro ciclo – 2009 a 2013 – e que os eixos agora se tornavam mais pulverizados, o que pode ser visto na figura 11. Nela, sobretudo, a difusão é tamanha que fica difícil identificar os grupos próximos e termo de ligação, tamanha a abstração diante da enormidade de termos associados. Além disso, o reconhecimento dos países com o acrônimo “brics” também pode ter sido reforçado por um conjunto de fatores que vão desde o seu reconhecimento e a sua importância no cenário internacional até o ganho de projeção a partir dos novos arranjos financeiros.

Os Brics situavam-se numa posição favorável e estratégica em meio ao contexto de crise. Realçando suas condições macroeconômicas sólidas, com mercados financeiros regulados e amplas reservas cambiais, trabalhavam para suplementar a arquitetura financeira global na criação e na operacionalização do NDB e do CRA (§13); para ampliar a cooperação de suas agências nacionais de crédito as exportações (§13). Mencionavam também o desempenho de seu Mecanismo de Cooperação Interbancária (§14); a adoção da Estratégia para um Parceria Econômica dos BRICS, abrangendo um sem número de setores e temáticas (§15, §16 e §17); a implementação do Marco do BRICS de Cooperação em Comércio e Investimentos (§23); as tratativas para o uso de moedas nacionais nas transações realizadas pelos países (§24); a adoção de políticas de defesa da concorrência (§25); e as ações conjuntas no desenvolvimento de padrões internacionais de tributação (§26).

O descontentamento com a morosidade quanto ao estabelecimento das reformas do FMI era alvo do §19. No §21 era ressaltada “a centralidade da OMC como instituição que define as normas multilaterais do comércio” e, no §21, a importância da UNCTAD quanto ao

seu “mandato para considerar questões interconectadas de comércio, investimentos, finanças e tecnologias relacionadas ao desenvolvimento”.

Quadro 15 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2015 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	119	brics
2	114	international
3	103	cooperation
4	100	countries
5	95	development
6	52	efforts
7	47	un
8	44	security
9	42	welcome
10	42	well
11	41	economic
12	39	will
13	38	support
14	36	including
15	34	global
16	31	states
17	30	sustainable
18	28	national
19	27	call
20	26	importance

Universo de palavras: 6921

Universo de palavras diferentes: 1934

*dados coletados excluindo *stopwords*

A condenação ao terrorismo internacional e a lavagem de dinheiro foram o foco do §27. A partir daí, a Declaração seguiu num viés de crítica e de defesa de um espaço onde a temática da segurança, nas suas mais amplas nuances, foram abordadas. O §28 demonstrava a preocupação com as drogas e seu impacto negativo na estabilidade social, econômica e política dos povos. A corrupção era tratada no §29, enquanto o crime organizado internacional no §30. Pirataria, roubos no mar e o estabelecimento de ações conjuntas e coordenadas eram elencados no §31. O uso do espaço exterior para fins pacíficos é tratado no §32. As TICs são abordadas como “ferramentas para a transição de uma sociedade da informação para uma sociedade do conhecimento”, tomando a internet como recurso global e de uso aberto defendido no §33 e §34, respeitando impreterivelmente o direito à privacidade. Os desastres naturais e, consequentemente a defesa do meio ambiente, foram tratados no §35.

Os conflitos internacionais, assim como nas cúpulas anteriores, tiveram atenção especial em Ufá: a deterioração do conflito na Síria foi elemento de debates do §36; as ações do grupo terrorista Estado Islâmico (EI) no Iraque foram condenadas (§37 e §38); clamou-se por soluções abrangentes para o conflito israelo-palestino (§39); reforçou-se a necessidade da convocação de uma conferência para o estabelecimento de marcos legais para a garantia de zonas livres de armas nucleares e de destruição em massa (§40); elogiou-se a conclusão do Plano Global de Ação Conjunta, com vistas a um plano de ação para a pacificação do programa nuclear iraniano (§41); no Afeganistão, foram abordados os esforços para sua reconstrução e para o rompimento com organizações extremistas (§42); defendeu-se a defesa de uma solução pacífica na Ucrânia (§43); os Brics demonstraram preocupação com a escalada no conflito na Líbia (§44).

A situação de instabilidade em vários países da África também foi abordada: a crise de segurança e humanitária no Sudão do Sul (§45); as tentativas de reestabelecimento da ordem na Somália (§46); os esforços da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Mali (§47); a República Democrática do Congo e a lentidão no processo de restauração do governo (§48); a crise na República do Burundi (§49); a instabilidade na República Centro-Africana (§50); a ação dos grupos terroristas e extremistas Al Shabaab, Boko Haram e outros como elementos promotores da instabilidade africana (§51).

A instabilidade do sistema financeiro e econômico global coloca ênfase na volatilidade do mercado de commodities e na necessidade de incrementar a participação dos Brics nas cadeias globais de valor. Desse modo, ressaltam a importância da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) para “promover e acelerar o desenvolvimento industrial inclusivo e sustentável” (§52). Nesse sentido, é demonstrado o interesse de “impulsionar a colaboração no desenvolvimento de tecnologia e inovação em setores potenciais das economias do BRICS”, com prioridade à infraestrutura, à logística e às fontes renováveis de energia (§52).

A cooperação no setor agrícola também foi alvo dos debates. No §53, o fornecimento de alimentos e a cooperação na inovação em novas técnicas de cultivo foram defendidos, reconhecendo, sobremaneira, o papel da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) nessa temática.

A sustentabilidade do desenvolvimento, ora no setor industrial de produção de energia (§54), ora na coordenação sobre indicadores de desenvolvimento de sustentabilidade (§55), ora na “promoção da conectividade e da infraestrutura de desenvolvimento” (§56) foi ressaltada na declaração de 2015. No contexto da mudança climática, a defesa ambiental e a neces-

sidade de buscas fontes renováveis e limpas de energia aparecem rapidamente, no final do documento de cúpula, nos §67, §68 e §69, sem inovações quanto às tratativas.

O aspecto da formação de recursos humanos capacitados e respeitando legislações, a fim de garantir seguridade social, foi abordado no §57. Uma agenda voltada para assuntos populacionais vinha sendo estabelecida com o objetivo da “promoção de um desenvolvimento demográfico equilibrado e de longo prazo” (§58), incluindo aí o direito à saúde física e mental, subsumidos nos mais altos níveis de qualidade de vida (§60). O acesso a sistemas universais de saúde como agentes de prevenção e de tratamento de doenças era defendido como forma não só de elevar a qualidade de vida da população como também de evitar pandemias. O HIV e o vírus do Ebola foram umas das doenças que despertaram maior atenção (§60 e §61).

A assinatura pelos Brics de um Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação reforçava as estratégias conjuntas nos mais diferentes setores, atuando com vistas ao “desenvolvimento econômico e social inclusivo e sustentável” defendido pelo BRICS (§62). Os cinco membros concordavam ainda no §63, que pregava que a educação era elemento fundamental para o alcance da Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015, e realçavam a importância da Cúpula da ONU para discutir os ODMs e a Agenda (§65). Para tanto, a Rede Universitária do BRICS servia como elemento adjacente na satisfação dessas metas (§63).

No escopo cultural, reconhecia-se “que a diversidade cultural é a fonte do desenvolvimento e, convencidos de que intercâmbios e cooperação culturais facilitam o entendimento mútuo”, firmavam o Acordo entre os Governos dos Estados Membros do BRICS de Cooperação na Área de Cultura. (§64).

A adoção de um conjunto de propostas rumo ao financiamento do desenvolvimento via Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) era tida como crucial para os países em desenvolvimento promoverem sua sustentabilidade (§66). Os Brics colocavam-se como agentes ativos e ativos na cooperação Sul-Sul, mas lembravam que ela “não é um substituto, mas sim um complemento, da cooperação Norte-Sul, que continua a ser o principal canal de cooperação internacional para o desenvolvimento” (§66).

Por fim, o BRICS saudava as iniciativas de aproximação dada entre parlamentos, empresas e sociedade civil (§70), inclusive quanto às tentativas de promover a cooperação interparlamentar e com outras organizações internacionais (§71). As reuniões setoriais e temáticas, no intervalo entre a cúpula de 2014 e a cúpula de 2015, foram saudadas nos §72, §73, §74 e §75.

5.8 Goa – Outubro de 2016⁷⁴

A Índia sediou a oitava Cúpula de Chefes de Estado e Governo do BRICS em 2016. A cidade de Goa recebeu a cúpula sob o tema “Construindo Soluções Responsivas, Inclusivas e Coletivas”. Nela foram reafirmados os compromissos coletivos de “solidariedade e cooperação” pelos Brics (§2), o agrupamento foi reconhecido como “uma voz influente no cenário global” (§3). Foram realizadas, às margens do encontro, reuniões com os países da Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multisetorial (BIMSTEC).

O NDB e o CRA eram tomados como variáveis intervenientes na arquitetura financeira global, denotando a relevância do BRICS no primeiro ano de operacionalização dessas instituições (§3). Um primeiro lote de empréstimos, focado em energia renovável, fora concedido nesse ano, além da primeira emissão de *green bonds* pelo banco (§4).

A defesa do multilateralismo, em que as Nações Unidas representavam papel central, era realizada no §6, §7, §8, e condenou-se qualquer tipo de imposição unilateral de medidas coercitivas não baseadas no direito internacional (§9). Desse modo, encontravam respaldo para novamente defender a reforma do sistema ONU e de seu CSNU, advogando “um papel mais importante” para Brasil, Índia, e África do Sul (§10). As ações mais transparentes implementadas recentemente para a escolha e nomeação do Secretário-Geral das Nações Unidas eram congratuladas (§11).

Transitando para as discussões acerca da segurança e manutenção da paz, em seu §13, os Brics realçavam a função das operações de manutenção de paz da ONU. Os conflitos no Oriente Médio e no Norte da África eram abordados: a situação da Síria e a atuação crítica de grupos terrorista que escalavam ainda mais a instabilidade (§14); o conflito israelo-palestino (§15); a ação de grupos terroristas no Afeganistão, o que colocava em xeque a construção da estabilidade no país (§16).

Os esforços da União Africana em implementar a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, como medida auxiliar na manutenção da paz e construção da segurança no continente africana, eram realçados no §17, §18, §19 e §20.

No tangente às iniciativas para o desenvolvimento sustentável, eram valorados a Agenda 2030 e os ODS (§21), sobretudo no tratamento da erradicação da pobreza via AOD pelos países desenvolvidos (§22). Era assumido, ainda, o compromisso de adoção das propostas da Agenda 2030, em consonância com o Plano de Ação do G-20 para sua consecução (§23).

⁷⁴DECLARAÇÃO de Goa. 2016. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-go.html>. Acessado em 20 de outubro de 2018.

(§26). A política tributária e fiscal poderia ser utilizada com vistas a facilitar o crescimento (§27) e o incentivo à atração de investimentos privados e públicos em infraestrutura deveria ser reforçado pelos bancos multilaterais de desenvolvimento (§29).

O FMI era invocado quanto à necessidade de um novo conjunto de reformas. Para os Brics, um FMI forte era necessário para a garantia da estabilidade financeira no sistema internacional e isso poderia ser alcançado com uma nova revisão no sistema de cotas (§30). A inclusão do RMB – moeda chinesa – na cesta de moedas do Fundo e seu impacto nos Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) eram festejados (§31). Com isso, reforçava-se a demanda por uma estrutura mais democrática no FMI (§32) e a renegociação de dívidas soberanas pelo Fundo (§33).

A OMC também era abordada no documento de Cúpula, ora por sua importância central em prover “um sistema multilateral de comércio baseado em regras, aberto, transparente, não-discriminatório e inclusivo” (§34), ora defendendo a construção de consensos nas negociações da Agenda de Doha para o Desenvolvimento (§35).

O comércio, pauta relevante para os esforços dos Brics, era estimulado por meio dos avanços na Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS e por inúmeros outros arranjos que, associados às iniciativas financeiras – NDB e CRA –, contribuíam para o incremento das ações conjuntas dos países (§36, §37 e §38). A atuação do Grupo Empresarial no estabelecimento conjunto de projetos e das empresas, inclusive estatais, auxiliam na expansão da atividade produtiva e na integração da sociedade na econômica doméstica e global (§39 e §40).

O G-20, que teve sua 11ª Cúpula realizada na China, era tido como o “principal fórum de cooperação internacional financeiro” e de “governança e reforço do papel dos países em desenvolvimento” (§41 e §42).

Paralelo ao G-20, o BRICS vinha ampliando seus esforços na cooperação econômica e financeira (§43). Era discutida a viabilidade da criação de uma agência independente de classificação de riscos de mercado (§44); produziam-se relatórios por grupos setoriais e temáticos que proviam os tomadores de decisão na exploração de “criação de instituições do BRICS” (§45); eram aprimorados os fluxos de cooperação intra-BRICS no setor industrial (§46) e era reforçada a importância da UNIDO na promoção do desenvolvimento industrial (§47); destacaram-se avanços na facilitação de procedimentos de controle aduaneiro entre os Brics (§48); cooperação nos mercados de seguros e resseguros (§49); realizaram-se debates acerca de estratégias fiscais e tributárias dos países (§50, §51 e §52), em consonância com esforços internacionais na área; e mencionava-se o Mecanismo Interbancário de Cooperação do BRICS no §105. A preocupação com a corrupção, fator de impacto negativo no crescimento econômico e na sustentabilidade do desenvolvimento, foi tratado no §53.

Outros temas foram abordados em Goa: a temática ambiental e o manejo de fontes de energia foram pauta das discussões. O uso pacífico da energia nuclear e a redução da produção de resíduos e gases de efeito estufa eram tomados no §54; no §68, §69 e §70, houve o reconhecimento da importância do desenvolvimento de energia limpa e renovável. A troca de conhecimentos e o desenvolvimento de técnicas e de práticas para a defesa do meio ambiente eram saudadas no §91, e foi reforçado o compromisso com o Acordo de Paris no §92 e no §93 e com a Agenda 2030 e com os ODS no §94. Era associado a essa discussão o uso do espaço exterior pelos países como elemento de seguridade (§55).

Quadro 16 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2016 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	109	brics
2	56	cooperation
3	56	development
4	54	international
5	51	countries
6	48	welcome
7	41	including
8	36	sustainable
9	32	economic
10	31	security
11	30	global
12	29	importance
13	27	note
14	27	support
15	24	terrorism
16	23	un
17	22	growth
18	22	regard
19	21	implementation
20	20	agenda

Universo de palavras: 4374

Universo de palavras diferentes: 1478

*dados coletados excluindo *stopwords*

Mesmo após ter sido discutido, no início do documento de Cúpula, o terrorismo voltou à pauta. No §60, eram indicados esforços coordenados do BRICS para enfrentar o terrorismo e os grupos que tomavam dele o fundamento para sua ação (§61 e §62). A produção e tráfico de drogas eram tomados como questão de segurança e eram buscadas alternativas para seu combate (§63). O uso de TICs era elencado como “facilitador-chave” como ferramenta de

apoio a estratégias de segurança e de manutenção da paz (§64, §65 e §66). A internet seria um elemento adjacente na democratização do acesso a recursos e no maior diálogo (§67, §86 e §87).

Os desafios quanto a doenças transmissíveis, como HIV e tuberculose, eram discutidos no §71. Haveria esforços quanto à consolidação de estratégias conjuntas de saúde pública pelos BRICS, que demandavam atenção especial (§72 e §75). “Pesquisa e desenvolvimento de medicamentos e ferramentas de diagnósticos” eram incentivados (§73 e §75).

O tema da demografia e do urbanismo era tratado no §76 com vistas a incentivar a capacitação e a qualidade do emprego, gerando desenvolvimento inclusivo e sustentável, e o fortalecimento da infra-estrutura urbana e criação de cidades sustentáveis discutidos no §97. A migração e a mobilidade ordenada foram o foco do §99. Por fim, a Rede de Pesquisa sobre Ferrovias do BRICS era estabelecida como forma de “promover o crescimento em nossas economias de maneira econômica e sustentável”(§103).

Associado a esse tema, o intercâmbio de pesquisadores era fomentado pela Rede Universitária do BRICS (§78). Os esforços para ciência, tecnologia e inovação fomentado pelos trabalhos desenvolvidos por jovens eram congratulados (§79, §80 e §81). Os jovens eram tomados como essenciais ao desenvolvimento de estratégias do BRICS para a sustentabilidade de suas ações (§95).

O setor primário também era elencado como fator-chave na cooperação dos Brics. Essa cooperação favorecia as estratégias de seguridade alimentar e combate à desnutrição (§82), intensificava a troca de *know-how* entre os países (§83 e §84) e atuava como elemento multiplicador em outras áreas (§85).

O trato das questões de prevenção de desastres naturais por meio da formação da Força-tarefa Conjunta BRICS sobre Gestão de Risco de Desastres era saudado no §88, e foram lembrados os desastres ocorridos no Caribe e Haiti no ano de 2016 (§89).

O desenvolvimento de estratégias conjuntas de ênfase na diversidade cultural foi discutido nos últimos parágrafos da cúpula de Goa: o turismo era valorizado no §96, enquanto, no §100, foi encorajado o intercâmbio cultural; a questão de gênero foi tratada (§102) associada à atividade parlamentar e à troca de experiências nos §101 e §102; as ações relacionadas ao incentivo ao esporte, como a realização do Primeiro Torneio de Futebol Sub-17, organizado pela Índia às vésperas da Cúpula daquele ano, eram ressaltadas no §104.

A Cúpula de Goa fora, até aquele momento, a que mais discussões estabeleceu. Isso pode ser observado no número de parágrafos documento – 110, visto no quadro 16. No entanto, esse número não se reflete numa maior clareza. A leitura atenta do documento se mostra um tanto confusa pelas temáticas, por vezes, aleatoriamente tratadas. Um vai-e-vem de temas

que causa estranheza no leitor atento e dificulta sua análise. Por outro lado, a associação torna-se mais densa, apesar da não continuidade dos temas tratados, quando se observa a figura 12. Enquanto a Cúpula de Ufá, apesar de um número menor de parágrafos, discutiu mais detalhadamente suas pautas, ainda que não tenha repercutido em maior força de associação (figura 11), o mesmo não pode ser dito de Goa.

Independentemente disso, o foco na cooperação para o desenvolvimento se mantém. Existe um esforço notável dos Brics em garantir sustentação e expansão das tratativas já estabelecidas e em dotar de relevância sua ação conjunta no sistema internacional. Cabe avaliar, outrossim, como isso se reflete nas próximas duas cúpulas que fecham o ciclo de uma década de encontro oficiais entre os Brics.

5.9 Xiamen – Setembro de 2017⁷⁵

Em 04 de setembro de 2017, reuniram-se na cidade de Xiamen, na China, os Chefes de Estado e Governos dos Brics, intentando avançar nas tratativas de cooperação do agrupamento. Sob o tema “BRICS: Parceria mais Forte para um Futuro mais Brilhante”, garantiam empenho “para ampliar as conquistas” já alcançadas com uma “visão compartilhada para o desenvolvimento futuro do BRICS” (§1). Esse tema era reforçado pelo §2, no qual reiteravam o “nosso desejo de paz, segurança, desenvolvimento e cooperação”, numa “ordem política e econômica internacional mais justa, equitativa, honesta, democrática e representativa”. Esse ponto era acrescido por (§3) iniciativas conjuntas com Mercados Emergentes e Países em Desenvolvimento (EMDCs, na sigla em inglês).

Creditavam parte do sucesso ao que eles chamavam de “valioso ativo e fonte inesgotável para a cooperação BRICS” (§3). A isso poderia ser acrescentado o estabelecimento dos arranjos financeiros – NDB e CRA –, assim como a Estratégia para uma Parceria Econômica do BRICS, a cooperação política e de segurança, os inúmeros encontros setoriais e temáticos e a ampliação dos laços já historicamente estabelecidos entre os Brics (§4). Além disso, vislumbravam uma nova década de sucesso de cooperação a partir do aniversário de 10 anos de reuniões anuais do BRICS (§5).

O § 5 pontuava quatro temas de fortalecimento prioritário da cooperação entre os Brics: (i) cooperação prática como impulsionamento do desenvolvimento dos Brics; (ii) comunicação e coordenação em prol do aperfeiçoamento da governança econômica internacional; (iii) equidade e justiça como elementos fundamentais para garantia da paz e da estabili-

⁷⁵DECLARAÇÃO e plano de ação de Xiamen. 2017. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>. Acessado em 26 de outubro de 2018.

dade internacional e regional; (iv) valorização da diversidade cultural quanto ao estímulo de intercâmbios interpessoais no âmbito do BRICS.

Esse conjunto de quatro temáticas estruturaram as discussões da Cúpula de 2017:

(i) *Cooperação econômica prática do BRICS*

O reconhecimento de que a adoção de políticas macroeconômicas equilibradas e coordenadas teria fundamental importância na manutenção da recuperação econômica internacional da última década (§7). A Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS nos seus mais diferentes âmbitos, sobretudo na cooperação em TICs, teria impacto positivo no “crescimento global fortalecido, sustentável, equilibrado e inclusivo” (§8).

A necessidade de ampliar e fortalecer estratégias de cooperação comercial e de investimento era abordada no §9, que dispunha, inclusive, sobre a criação de uma rede para a facilitação do comércio eletrônico e sobre eventos empresariais para o fomento da parceria nessas áreas. Por outro lado, a cooperação financeira encontrava respaldo em acordos para o intercâmbio de experiências e boas práticas no estabelecimento de Parcerias Público-Privadas. Elas teriam impacto crescente como ferramenta de investimento e de aproximação dos países e de seus grupos setoriais (§10). Ainda no âmbito das parcerias financeiras, mencionam-se a cooperação e a coordenação de órgãos reguladores dos mercados de capitais, inserindo aí a disposição para criação de um Mercado de Títulos em Moeda Local dos países BRICS e de um Fundo com esses mesmos títulos, contribuindo para a sustentabilidade do capital nos Brics (§10). Os mecanismos interbancários seriam valorizados, ora como promotores e provedores de serviços financeiros, ora atuando no combate aos crimes no mercado financeiro e à lavagem de dinheiro, ora consolidando parcerias de bancos de desenvolvimento nacionais (§11).

A cooperação em ciência, tecnologia e inovação seria a base para o crescimento das economias BRICS e auxiliares nos desafios para o desenvolvimento sustentável. O NDB atuaria como provedor de recursos para projetos nessa seara (§12). A indústria seria outro setor beneficiado pelo incremento da cooperação intra-BRICS, por meio de estratégias de aceleração da industrialização nos padrões mais modernos, incluindo aquelas focadas na Indústria 4.0, na qual as TICs tinham papel fundamental (§13 e §22).

O comprometimento com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, proposta pela ONU, foi debatido no §14. A adoção de novas fontes de energia como forma de garantir a segurança energética, assim como o uso mais eficiente dos combustíveis fósseis, era encorajada no §15. Reforçava-se, portanto, a promoção do desenvolvimento verde e da economia de baixo carbono, em consonância com o Acordo de Paris (§16). O §17 previa a adoção de medidas concretas de redução da poluição nas suas diferentes nuances e na conservação da biodiversidade.

A cooperação no setor agrícola, que vinha sendo estimulada ao longo das cúpulas do BRICS associada aos ODSs, ganhava em 2017 um Centro de Coordenação da Plataforma de Pesquisa Agrícola do BRICS com sede na Índia (§18).

No continente africano, era defendido um conjunto de estratégias de cooperação para a mitigação do comércio ilegal da vida selvagem e para a promoção desenvolvimento (§19). Por sua vez, era reafirmado o compromisso do BRICS em “intensificar o diálogo e o compartilhamento de experiências e em apoiar a compilação de um compêndio sobre a luta contra a corrupção nos países BRICS” (§20).

Quadro 17 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2017 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	132	brics
2	119	cooperation
3	72	development
4	51	international
5	47	countries
6	42	including
7	39	security
8	33	economic
9	30	global
10	30	support
11	30	will
12	25	sustainable
13	24	nations
14	23	promote
15	23	united
16	22	welcome
17	21	enhance
18	20	agree
19	20	among
20	20	peace

Universo de palavras: 4504

Universo de palavras diferentes: 1421

*dados coletados excluindo *stopwords*

Economia digital e os desafios impostos para sua exploração (§21); a ação dos grupos empresariais na facilitação de mecanismos de comercio (§22); o aprimoramento de políticas para fomentar a modernização dos recursos humanos dos Brics (§23); proteção da concorrência (§24); ampliação das tratativas sobre facilitação do comercio por meio da adoção de pa-

drões aduaneiros nos Brics (§25); o uso do espaço exterior para uso pacífico (§26); cooperação na área de auditoria, estatística e crédito à exportação (§28); e mecanismos de gerenciamento de desastres naturais (§27) compreendem os outros temas que o BRICS acreditava fundamentar sua cooperação prática rumo ao desenvolvimento.

“Cooperação” (*cooperation*), “desenvolvimento” (*development*), “suporte” (*support*); e “promoção” (*promotion*) foram palavras frequentes (quadro 17) no documento de 2017 e indicam o contexto em que eles eram trabalhados, ao menos nesse primeiro eixo temático. Na figura 13, pode ser observado um conjunto de termos associados por aproximação e ligados aos demais eixos encontrados no documento, o que ilustra essa abordagem temática inicial. Contudo, é importante observar a relação com os outros três eixos temáticos elencados na cúpula.

(ii) Aperfeiçoamento da governança econômica internacional

A demanda por reformas nas IFIs continuava a ser um dos focos do BRICS. A aprovação da 14ª Revisão Geral de Cotas do FMI, que entrou em vigor em janeiro 2016, após 6 anos de lentidão, não arrefeceu as demandas do BRICS, que advogava uma nova fórmula a ser discutida na 15ª Revisão, assim como a promoção da revisão de participação no BM (§29).

Conquanto a revisão de cotas do FMI seguisse um ritmo lento para entrada em vigor, o BRICS, em 2014, criou o seu NDB e o CRA. Enquanto esforços eram tomados para o estabelecimento do Sistema de Intercâmbio de Informações Macroeconômicas (SEMI, na sigla em inglês), permitindo um compartilhamento de dados com o FMI, o segundo lote de projetos de financiamento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável era aprovado pelo NDB e era ampliada sua interação com o BM e o AIIB (§31).

O sistema multilateral de comércio, com destaque para a OMC, era respaldado. Segundo o BRICS, seria a OMC o responsável por um “sistema de comércio multilateral baseado em regras, transparente, não discriminatório, aberto e inclusivo”. Nesse sentido, essa organização deveria ser fortalecida (§32).

Por sua vez, o discurso em defesa da continuidade do G-20 como “principal fórum de cooperação econômica internacional” era estabelecido no §33. A situação tributária e fiscal internacional e os esforços dos Brics para promover a cooperação entre eles e com outros países em desenvolvimento eram discutidos no §34.

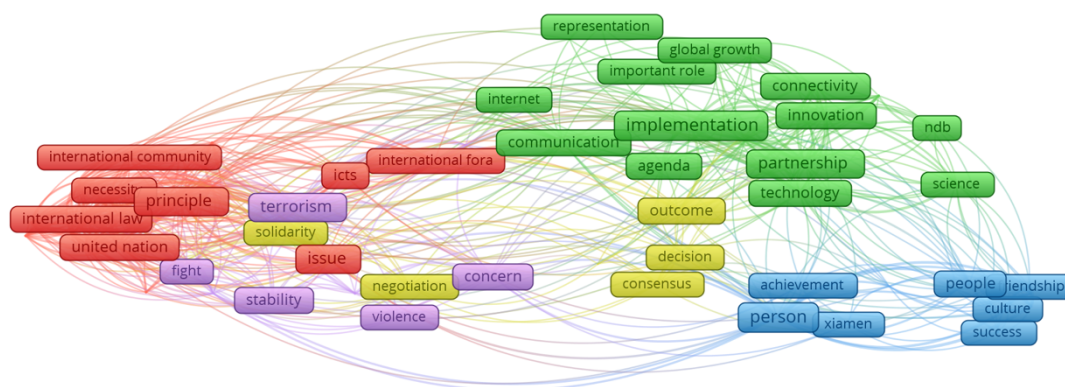
O debate acerca da governança internacional ficou centrado em cinco parágrafos, nos quais foi discutido o papel das IFIs, incluindo aí aquelas derivadas das conversações do BRICS, da OMC e do G-20. Este passava por um processo de esvaziamento dos esforços quanto à adoção de regras justas, eficientes e equitativas, assim como o sistema fiscal interna-

cional. Sem muitas delongas, os países tomavam como ponte a discussão acerca da governança para ligar a cooperação econômica à paz e à segurança internacional, como será visto a seguir.

(ii) *Equidade e justiça como garantia da paz e da segurança global*

Os princípios de igualdade soberana e não interferência nos assuntos domésticos eram elencados como norteadores do debate acerca da paz e da segurança internacionais, defendidos na Declaração de 2017 (§35). Enquanto eram valoradas a proposta de criação de um Fórum de Inteligência do BRICS, para estimular a cooperação nos temas de segurança (§36), e as discussões travadas pelos ministros de Relações Exteriores sobre diferentes temáticas, com destaque para políticas de segurança (§37), condenava-se a recorrência do uso de “intervenções militares, sanções econômicas e o uso arbitrário de medidas coercitivas unilaterais” como instrumentos de garantia da paz e segurança (§38). A ONU seria, para o BRICS, a única com “mandato de manter a paz e a segurança internacionais” (§39), e a reforma da sua estrutura, com destaque para o CSNU, era imprescindível para torná-lo mais representativo (§40).

Figura 13 – Força de associação na Cúpula de 2017 do BRICS



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*, Declaração da Cúpula de Xiamen de 2017.

A questão síria era tratada como “pertencente à Síria”, o que não excluía o auxílio do CSNU na promoção das “aspirações legítimas do povo sírio” (§41). A solução para conflito israelo-palestino, alvo do §42, era associada à criação de “um Estado palestino independente, viável e territorialmente contíguo, que se mantenha lado a lado, em paz e segurança, com Israel”. O Iraque, por sua vez, era congratulado por seu progresso no combate ao terrorismo, enquanto se expressava preocupação com a deterioração da estabilidade no Iêmen e no Golfo Pérsico (§43). A questão nuclear iraniana (§45), a tensão na península coreana (§44) e a violência no Afeganistão (§47), sobretudo decorrente da ação de grupos extremistas (§48), foram outros assuntos debatidos em 2017.

A instabilidade do continente africano também foi tema discutido entre os Brics naquele ano. E, por isso, foi reconhecida a ação da União Africana em colaboração com a ONU ao lidar com os conflitos na República Democrática do Congo, na Líbia, no Sudão do Sul, na Somália, na República Centro-Africana e no Saara Ocidental (§46).

O BRICS avançava nas tratativas conjuntas na “prevenção e no combate ao terrorismo” em todas as suas formas (§49). O uso das TICs, amplamente defendido como instrumento auxiliar na adoção de práticas para contenção de crimes ao longo das últimas cúpulas, surpreendia o BRICS devido à sua utilização por grupos terroristas na disseminação de narrativas de terror e ódio (§50). Seu uso deveria ser combatido por meio de esforços conjuntos, inclusive na identificação das fontes de financiamento dessas ações (§50 e §51). No §52 e no §53, o BRICS chamava pra si o protagonismo em ações para suplementar a rede de segurança e a manutenção da paz no sistema internacional – no combate ao tráfico de drogas, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado (§53), ora na promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (§54), ora na cooperação no uso das TICs como elemento complementar nas ações de manutenção da ordem (§55, §56 e §57). Tanto que, se observada figura 13, nota-se um conjunto de termos próximos, ligados e equidistantes, que conformam grande força de associação do tema segurança e direito internacional. A temática, sempre cara ao BRICS, consolida-se a partir de firmes discursos conjuntos pelo agrupamento.

O uso do espaço exterior era abordado como “livre para a exploração pacífica e deve ser utilizado por todos os Estados com base na igualdade, de acordo com o direito internacional” e livre de qualquer tipo de exploração que provoque uma corrida armamentista (§58). Iniciativas devem ser tomadas para garantir a “sustentabilidade de longo prazo das atividades no espaço exterior, bem como às formas e meios de preservar o espaço exterior para as gerações futuras” (§59).

(iv) *Valorização da diversidade cultural e intercâmbios interpessoais*

O reconhecimento da diversidade cultural, o fomento da amizade e da cooperação entre os povos do BRICS foi a pauta do último eixo temático da Declaração de Xiamen. Em seu §60, os Brics concordavam em “aprofundar a cooperação em áreas como cultura, educação, ciência e tecnologia, esportes e saúde, bem como entre organizações de mídia e governos locais”.

Esse reconhecimento teve impacto direto numa série de propostas de aproximação do BRICS: alianças culturais que tangenciavam bibliotecas, museus e teatros (§61); cooperação educacional por meio da Rede de Universidade do BRICS (§62); cooperação esportiva (§63); promoção da governança em saúde (§64); urbanização e demografia (§65); e cinema e artes (§66). Um grande número de instrumentos e de acordos foi estabelecido, com o objetivo de fomentar ações tangentes à cultura pelo intercâmbio interpessoal.

Por fim, no §67, foram tratados como vitais os avanços no desenvolvimento institucional do BRICS, “com vistas a tornar a cooperação do BRICS mais sensível às mudanças em curso” pela expansão dos encontros de tomadores de decisão representantes dos países. Isso se associava ao esforço de aprimoramento da “voz dos países do BRICS em fóruns internacionais” (§68) e à continuidade nas tratativas paralelas com outros países em desenvolvimento interessados na dinâmica e na interação com o BRICS, promovendo o que agora recebia o nome de “BRICS Plus” (§69).

Uma inovação, o termo “BRICS Plus” conformava a partir de 2017 a imagem do BRICS que os países construíram, desde Durban, como não apenas restrito ao grupo de países-membros, mas também como plataforma de articulação com outros países emergentes e em desenvolvimento. Talvez essa ampliação tenha sido uma forma de alçar o BRICS como instrumento que, por anos, tinha encontrado, no G-20, agora esvaziado, espaço para articulação de países fora do G-7. Alternativamente, talvez tenha sido uma medida para devolver ao BRICS o entusiasmo que o marcou até recentemente com a criação do NDB e do CRA.

Os debates, divididos em eixos temáticos em 2017, por vezes se mostraram mais centrados, por vezes demasiadamente superficiais ao reafirmarem inúmeras propostas e acordos já estabelecidos. É reforçada a preocupação com os eixos de cooperação econômica e de segurança. Enquanto, nas propostas econômicas, se verifica um esforço na crítica à arquitetura financeira global e na proposição de arranjos entre os Brics, na esfera da segurança, os discursos se mantêm centrados nos conflitos, nas fontes de instabilidade regionais e no estabelecimento de estratégias de utilização das TICs pelos países.

A centralidade desses dois eixos tem marcado todas as reuniões. Se até 2014 notava-se um foco no desenvolvimento, a partir de então se percebe uma abordagem mais ligada ao fo-

mento da cooperação. A avaliação da cúpula de 2018 poderá elucidar ou abrir mais questionamentos.

5.10 Joanesburgo – Julho de 2018⁷⁶

A décima cúpula do BRICS aconteceu, na África do Sul, na cidade de Joanesburgo, entre os dias 25 e 27 de julho de 2018. Nela se reuniram os Chefes de Estado e Governo dos Brics sob o tema “BRICS na África: Colaboração para o Crescimento Inclusivo e Prosperidade Compartilhada na 4ª Revolução Industrial”.

O tema, pela primeira vez, era mais específico em sua abordagem, talvez pela importância da discussão do desenvolvimento e pela inserção dos países nessa nova etapa de industrialização, talvez pelo fato de que já era a segunda cúpula no continente africano. De todo modo, verifica-se a “4ª Revolução Industrial” como eixo norteador e aglutinador de uma série de outros termos, se observada a figura 14 – o grupo em vermelho. Não obstante, essa temática seria tratada no decorrer do documento de cúpula, como veremos no desenrolar desse texto.

Enquanto, no §2 e no §3, o BRICS realçava a importância do continente africano no sistema internacional, a figura de Nelson Mandela e sua contribuição para a democracia e para a paz, a partir do §4, saudava elementos tidos como relevantes para sua articulação e seu papel no mundo contemporâneo: as conquistas alcançadas entre 2009 e 2018 (§4); o compromisso com os “princípios de respeito mútuo, igualdade soberana, democracia, inclusão e colaboração fortalecida” (§5); a expansão do conceito “BRICS Plus”, instado na cúpula de 2017, com a realização do *BRICS-Africa Outreach*; a reunião paralela com Mercados Emergente e Países em Desenvolvimento, durante a Cúpula de 2018 (§9); e a expansão dos encontros setoriais e temáticos (§10).

Era reconhecida como fundamental a ação das Nações Unidas e dos ODS como forma de suplementar o desenvolvimento internacional (§6), assim como a defesa do multilateralismo (§7 e §8). Nesse ponto, retomava-se a divisão em eixos, utilizada em Xiamen, para direcionar as discussões. Foram quatro, além das notas preambulares: (i) multilateralismo e governança global a partir de desafios comuns; (ii) fortalecimento da cooperação BRICS na paz e na segurança internacional; (iii) recuperação econômica, reforma da governança e 4ª Revolução Industrial; (iv) cooperação interpessoal.

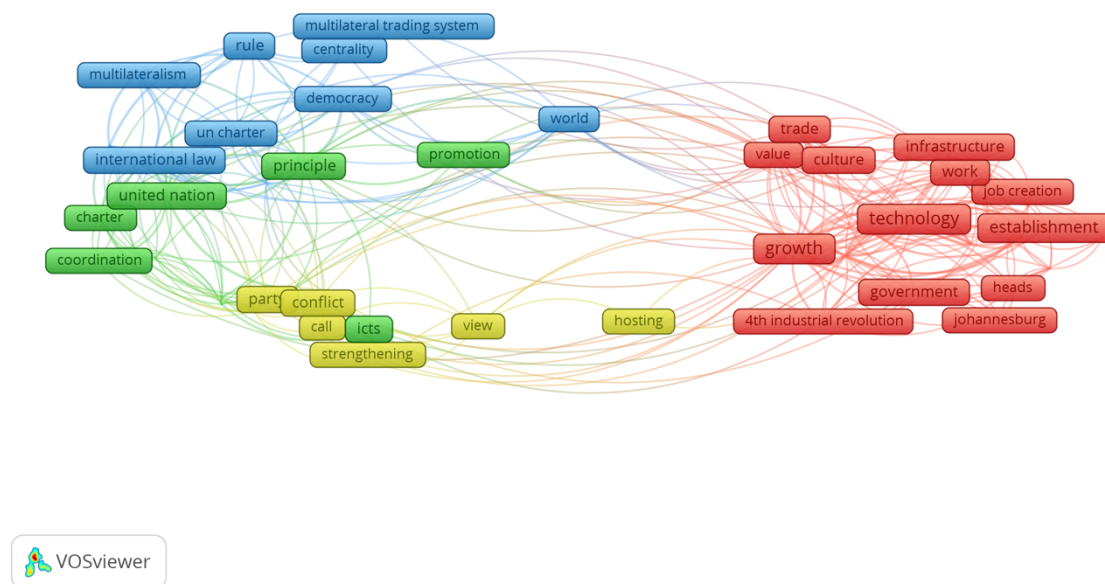
⁷⁶DECLARAÇÃO e plano de ação de Joanesburgo. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/Documents/JOHANNESBURG%20DECLARATION%20-%2026%20JULY%202018%20as%20at%2007h11.pdf>. Acessado em 10 de novembro de 2018.

(i) *multilateralismo e governança global a partir de desafios comuns*

À ONU era conferida legitimidade no esforço de manter a paz e a segurança internacional (§11, §12 e §15), assim como no “compromisso com o fortalecimento das instituições multilaterais de governança global” (§13) e daquelas voltadas para o âmbito regional (§14). Em relação ao BRICS, era realçada a cooperação direcionada a “moldar uma ordem internacional multipolar mais justa e representativa para o benefício compartilhado da humanidade” (§16). Para tanto, advogavam a necessidade da reforma da estrutura das Nações Unidas (§17), capaz de torná-la “mais eficaz e eficiente na implementação de seus mandatos” (§18).

O multilateralismo seria a força de associação de um grupo de termos, como se vê na figura 14, em azul, equidistante daquele que tratava dos esforços da 4ª Revolução Industrial, e reúne termos como democracia, direito internacional, regras à ONU e sistema multilateral de comércio.

Figura 14 – Força de associação na Cúpula de 2018 do BRICS



Elaborado pelo autor com o auxílio do software VOSViewer, diante da análise binária das palavras, excluídas as *stopwords*, Declaração da Cúpula de Joanesburgo de 2018.

A Agenda 2030 e os ODS eram objetos de discussão do §20, reforçando o papel de ações cooperativas e coordenadas motivadas pelo multilateralismo. O debate acerca das Mudanças Climáticas e do Acordo de Paris (§21) indicava o compromisso dos Brics com o seu estabelecimento e o reforço da necessidade dos países desenvolvidos como agentes funda-

mentais no sucesso dessas iniciativas. A preservação ambiental, o desenvolvimento de mecanismos de uso e o desenvolvimento de energias renováveis e não renováveis eram pauta dos §22, §23 e §24.

A Plataforma de Pesquisa Agrícola, estabelecida em 2016, era tomada como fundamental na adoção de práticas conjuntas pelos Brics, para alcançar sustentabilidade e competitividade no mercado global, ao passo que atendia os compromissos de proteção ambiental e da biodiversidade (§25 e §30). O meio ambiente ainda seria debatido nos §26, §27 e §28, ora por estabelecer um conjunto de iniciativas de consumo e produção sustentáveis, ora pelo estímulo à adoção de tecnologias “ambientalmente amigáveis”, ora o uso e o trato dos recursos hídricos. Ainda nessa temática, era estimulada a cooperação para a prevenção de desastres naturais (§29) e a preservação e o desenvolvimento do potencial econômico e sustentável das zonas costeiras e do espaço marítimo (§31). Políticas de demografia e de ocupação sustentável dos espaços pela sociedade foram debatidas no §32.

O debate de ações concertadas, geridas por organismos multilaterais para o combate ao terrorismo, em suas mais diversas manifestações, era exortada entre os §33 e §38. O uso das TICs, que, por vezes, era tida como instrumento mal fadado de ampliação de narrativas de terror e de ódio por grupos terroristas e extremistas, deveria ser adotada no vetor contrário como forma de apoio à contenção desses grupos (§38). Para o BRICS:

Reconhecemos também a importância de estabelecer uma estrutura de cooperação entre os Estados membros do BRICS para garantir a segurança no uso das TICs e, nesse sentido, os Estados membros do BRICS trabalharão para a consideração e elaboração de um acordo intergovernamental do BRICS sobre a cooperação nessa matéria. (§38).

(ii) fortalecimento da cooperação BRICS na paz e segurança internacional

A tomada de ações concertadas e cooperativas de contenção da instabilidade internacional era novamente expressa no §39 da Declaração de Joanesburgo. Todavia, no tratamento desse eixo temático, tão caro ao BRICS desde a primeira cúpula em 2009, era indicada preocupação e nomeados aqueles que eles consideravam pontos nodais para a construção de um mundo permeado pela paz e mantida a segurança dos povos.

Observando o Oriente Médio, eles viam no conflito israelo-palestino uma tensão constante e que demandava esforços mais densos da comunidade internacional para sua solução (§40, §41 e §42). O conflito na República do Iêmen instava ações enérgicas para impedir o avanço de sua deterioração (§43), assim como a região do Golfo demandava maior atenção das partes envolvidas (§44).

O Afeganistão (§45) e a Síria (§46 e §47) continuavam a figurar entre as preocupações do BRICS, desde a primeira cúpula, assim como a não solução desses conflitos. Por outro

lado, os Brics saudavam os esforços e o direcionamento para uma solução pacífica e concertada na península coreana e seu processo de desnuclearização (§48). À União Africana era direcionado o reconhecimento de suas políticas de promoção da paz, por meio da cooperação na África (§53).

Por sua vez, sempre defendido como espaço natural de exploração de todos os povos e para bens pacíficos, a partir de 2018, passou-se a observar, com precaução, o uso do espaço exterior para fins não pacíficos (§49). Demonstrou-se a preocupação de uma iminente corrida armamentista. Nesse sentido, sua gestão deveria ser regulada por mecanismos multilaterais, a fim de impedir o uso descoordenado e gerador de instabilidade.

Encontros de autoridades governamentais para o debate de questões atinentes à cooperação por meio do BRICS e em organismos internacionais foram saudados no §50 e no §51. Esses encontros eram responsáveis pela construção de consenso e de ações conjuntas em áreas estratégicas para os Brics.

Pode-se observar que “cooperação” (*cooperation*), “desenvolvimento” (*development*), “segurança” (*security*) e “paz” (*peace*) são palavras frequentes nos discursos e nos documentos do BRICS. Não foi diferente em 2018. Esse conjunto de palavras figurava no ranking do quadro 18, indicando a conformação de um contexto que se contrasta com a figura 14. Outros termos completam o ranking e têm sua força contextual ao longo do documento.

(iii) *recuperação econômica, reforma da governança e 4ª Revolução Industrial*

A menor sincronia quanto à recuperação econômica global indicava desafios ainda maiores quanto ao desenvolvimento e ao crescimento econômico internacional (§54). Frente a isso, os Brics defendiam “o uso contínuo de políticas fiscais, monetárias e estruturais em conjunto, para forjar um crescimento forte, sustentável, equilibrado e inclusivo” (§55). Para isso, seria necessário reforçar a coordenação de políticas no G-20 e em outros fóruns multilaterais (§61).

Uma maneira de responder positivamente a esses desafios da economia global seria fomentar o desenvolvimento e o uso de novas tecnologias. A Parceria do BRICS para a Nova Revolução Industrial (PartNIR) era o mecanismo proposto (§56). Ilustrativo dela seria o estabelecimento de “redes brics de parques científicos, incubadoras de empresas de tecnologia e pequenas e médias empresas” (§56). A internet e as TICs seriam a base para o alcance dessa nova revolução nos processos produtivos (§57). A cooperação científica, técnica, de inovação e do empreendedorismo receberia um reforço a partir de então (§58 e §59). O uso eficiente de tecnologias modernas e o comércio seriam forças motrizes para um “crescimento inclusivo, inclusive por meio da integração econômica e consolidação das cadeias de valor globais de

maneira sustentável e equitativa” (§60). A Parceria Econômica do BRICS contribuía para o alcance desses objetivos (§80).

A OMC, ao fortalecer o sistema multilateral de comércio (§62), auxiliaria a construção de um ambiente sustentável para o avanço da modernização, a partir da Indústria 4.0, seja por encorajar o adensamento do comércio, seja por garantir regras claras, justas e transparentes a partir de seu Órgão de Solução de Controvérsias (§63, §64 e §65).

Quadro 18 – Ranking e frequência de palavras na Cúpula de 2018 do BRICS

RANK	FREQUÊNCIA	PALAVRAS
1	119	brics
2	62	cooperation
3	55	development
4	46	international
5	36	security
6	35	countries
7	34	economic
8	34	including
9	31	support
10	29	welcome
11	28	importance
12	27	sustainable
13	25	global
14	25	reaffirm
15	24	peace
16	23	un
17	21	commitment
18	21	nations
19	21	trade
20	20	africa
21	20	united

Universo de palavras: 4193

Universo de palavras diferentes: 1399

*dados coletados excluindo *stopwords*

O desenvolvimento da infraestrutura e da conectividade na África (§66 e §67) permitiria uma maior integração do continente à estrutura de comércio internacional. As iniciativas fomentadas pela União Africana serviam de estímulo a essa transformação.

Quanto ao sistema financeiro internacional, era defendida uma nova reforma do sistema de cotas do FMI (§68). Saudavam, porém, a nomeação de um representante sul-africano

para o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (§69), ao passo que era encorajada a cooperação entre o CRA e o FMI no §70.

Em 2018, era comemorado o “estabelecimento da moeda local do *BRICS Bond Fund*” e aguardado o início de seu funcionamento (§71), sem mais informações acerca do modo de operação.

Partindo do reconhecimento de projetos de infraestrutura, investimento e assistência internacional ao desenvolvimento (§74), o BRICS previa o fortalecimento da cooperação em normas contábeis na área de emissão de títulos em seus países (§72) e estudos para o incremento do uso da internet e de *blockchain* para o desenvolvimento da economia digital (§73).

Ao NDB era conferida responsabilidade na captação e no financiamento de projetos de infraestrutura e de energia renovável (§75), setor caro aos Brics e carente de recursos. Também se elencavam a expansão da ação do NDB e a construção da sua nova sede regional na cidade de São Paulo, no Brasil (§76). Ainda no setor financeiro, havia um esforço na integração de instituições financeiras dos Brics no mercado internacional e a expansão do financiamento verde (§77). Por outro lado, era reafirmado o compromisso na cooperação internacional quanto ao combate aos crimes financeiros e à lavagem de dinheiro (§78).

A corrupção era abordada no §79 como “sendo um desafio global com impacto duradouro, incluindo o enfraquecimento dos sistemas jurídicos dos Estados” e que deveria ser combatido por meio dos recursos e mecanismos disponíveis e a serem estabelecidos na esfera internacional.

Eram estabelecidos ainda acordos para ampliação de entendimentos na gestão aduaneira nos países, com vistas ao incremento do comércio intra-BRICS (§82); a troca de informações tributárias como mecanismo de promover as melhores práticas em questões fiscais (§83); o papel dos encontros setoriais e temáticos, sobretudo aqueles relacionados ao comércio, à infraestrutura e à economia digital (§84), na promoção do comércio e da cooperação entre os países-membros; o potencial do turismo e do estabelecimento de ações coordenadas para fomentá-lo (§85).

Desse modo, várias foram as discussões com vistas a implementar medidas de recuperação econômica, auxiliada por uma demandada de reforma da governança internacional e pelo estabelecimento de mecanismos e de práticas para alcançar e para consolidar os esforços para a estabelecimento da 4ª Revolução Industrial nos países do BRICS.

(iv) *cooperação interpessoal*

A cooperação interpessoal configurava o último eixo temático da Declaração de Joanesburgo. Nela centravam-se as iniciativas de cooperação no nível social, em que a cultura, os esportes, a educação e o turismo eram incentivados.

No §86 e no §87, reconhecia-se a sociedade como eixo relevante da cooperação intra-BRICS. O oitavo Fórum da Água, reunira em Brasília, no Brasil, grupos da sociedade interessados no manejo e na preservação desse bem público (§88). Esses e outros assuntos eram, portanto, defendidos como pautas que deveriam ser abordadas pelo BRICS na construção de suas iniciativas de cooperação. Acrescenta-se a isso a necessidade da promoção de para o desenvolvimento de práticas para a identificação e para o tratamento de doenças transmissíveis (§90). Era proposta, em 2018, a criação de um centro de pesquisa e de desenvolvimento de vacinas do BRICS, em consonância com o reconhecimento da importância da Organização Mundial da Saúde e de suas orientações e diretrizes para a saúde pública (§91).

A 4ª Revolução Industrial poderia ser, segundo o BRICS, catalisada por questões culturais e, desse modo, o intercâmbio deveria ser incentivado (§92), seja por fomento de eventos nos mais diferentes âmbitos, como o cinema (§93), seja pelo compartilhamento acadêmicos e entre *think thanks* (§95 e §96), seja pelo esporte (§98). A questão de gênero e o papel das mulheres na sociedade foram, por fim, tratados nos §99 e §100 do documento de Joanesburgo.

O ano de 2018 foi marcado por uma enormidade de temas que direcionavam a discussão de estratégias de modernização e de maior inserção dos Brics na economia global, permeada pela globalização. Traço marcante desde 2017, o documento de cúpula foi dividido em eixos temáticos, que podem ser observados na figura 14. Apesar de a figura 14 não retratar exatamente a forma como esses eixos foram definidos, ela é bastante elucidativa do contexto e da força de associação dos termos. Proximidade e equidistância marcam a figura 14, que polariza o norte já estabelecido quando da definição do tema de Joanesburgo – 4ª Revolução Industrial – com os demais. Por outro lado, percebe-se que, já há algumas cúpulas, ocorria a identificação clara dos países com o acrônimo BRICS. Se inicialmente, até por volta de 2014, o termo era frequente nos quadros de ranking e de frequência de palavras, ele passou a ocupar, se não a primeira posição, as três primeiras. Isso é indicativo do amadurecimento e da consolidação do termo como reflexo do agrupamento como ator relevante, enquanto uma visão de si, nas relações internacionais.

A Cúpula de 2018 marcou os 10 anos de reuniões anuais do BRICS e a expansão dos assuntos tratados. Esse aumento, observado em Joanesburgo, permite a seguinte constatação: o BRICS avança em suas discussões em consonância com os temas caros e recorrentes da conjuntura internacional contemporânea. Chama pra si a responsabilidade e, mesmo que por vezes, seja creditado seu esvaziamento, consoante àquilo que vem ocorrendo com o G-20, se

mantém persistente na busca de ações cooperativas nos mais diferentes campos de atuação internacional de seus países.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O BRICS, imerso no ordenamento global do século XXI, foi o recorte de análise dessa pesquisa. O agrupamento e a ordem global são temas de intensos debates na academia e nos círculos políticos e econômicos. A dificuldade em compreender a ascensão de um grupo de países heterogêneos que tenta influenciar as decisões de grande magnitude, das quais se percebem excluídos, no Sistema Internacional, e as transformações que nele ocorrem foi tomada, portanto, como estímulo para esse estudo. Como pergunta de partida: seria o BRICS um fenômeno decorrente do ordenamento global que admite o seu alargamento e comporta arranjos de atores com características distintas, mas que estabelecem mecanismos conjuntos para encaminhar demandas comuns?

Como se sabe, o BRICS surgiu de um mero acrônimo estabelecido por um agente do mercado financeiro no início dos anos 2000 e foi sendo tomado como mote para a reunião, mesmo que informal, dos países que compunham o nome. Brasil, Rússia, Índia, China adotaram o acrônimo, incluíram a África do Sul e transformaram-no num fórum de discussões conjuntas para emitir posicionamentos, estimular o incremento de suas relações, buscar soluções conjuntas, mas sem constrangimentos ou compromissos, e fomentar o debate sobre o formato dos processos de tomada de decisão em escala global.

As discussões conjuntas nas Cúpulas anuais mostraram-se efetivas, pela recorrência e pela variedade dos temas e das pautas discutidos. Os debates começaram antes mesmo da primeira Cúpula, realizada em 2009 na Rússia. Às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2006, os países, com exceção da África do Sul, que integrou o BRICS em 2011, reconheceram o acrônimo como algo que identificava anseios comuns. As discussões do G-20, com a eclosão da crise de 2008, podem ser entendidas como o estímulo que faltava para uma articulação mais coesa dos Brics. A partir de então, sucederam-se dez Cúpulas dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICS – 2009 a 2018 – e mais um sem número de encontros de autoridades nacionais, de *think thanks* e da sociedade civil. As discussões foram ampliadas, ora mais direcionadas, ora um tanto dispersas, tendo sempre como resultado posicionamentos sobre variadas questões conjunturais. É interessante notar que esses posicionamentos inicialmente tiveram um tom mais crítico e demandante por reformas da governança global. Com o decorrer dos anos, notou-se que ela continuou a ser uma demanda dos Brics, porém mais comedida, o que representa um certo acomodamento quanto à manutenção da ordem.

A não formalização do BRICS por meio de acordos constitutivos e de funcionamento deriva do interesse de seus membros. Amarrar a estrutura com acordos e tratados colocaria limites à interlocução entre os Brics e provavelmente reduziria o alcance das mensagens e das

proposições que poderiam apresentar externamente. Internamente, a institucionalização ser prejudicial devido à necessidade de satisfazer estruturas rígidas e de compromissos que seriam difíceis de serem construídos, tanto pelas diferenças quanto pelas semelhanças entre os membros. Não existe um consenso sobre as aspirações de cada um dos Brics. Isso pode ser inclusive o estímulo para sua articulação por meio das Cúpulas anuais. Externamente, cada país mantém seus projetos e políticas independentes, inclusive agindo por mecanismos afins, sem que isso gere algum constrangimento para o BRICS. Além disso, manter essa articulação, em sentido figurado, solta, confere e reforça a dinamicidade defendida nesta pesquisa.

A não criação de estruturas institucionalizadas permite que os países tenham maior flexibilidade na tomada de posições, gera expectativas distintas sobre sua a conduta de cada um, além de denotar a inovação que o BRICS traz para a ordem global. O fato de as expectativas ficarem em suspenso oferece aos Brics maior poder de barganha nas esferas de decisão do SI e entre eles. Isso porque a participação no grupo não os constrange a seguirem linhas comuns de posicionamento. Se, por um lado, isso pode reduzir o poder de pressão que poderia advir de iniciativas conjuntas, inclusive pela menor previsibilidade, por outro, pode garantir retornos maiores, devido ao caráter de autonomia e de defesa de interesses próprios. Por fim, permite que os países, ao elencarem temas e pautas para discussões conjuntas, escolham com maior liberdade aquilo que de fato querem debater e com que desejam se comprometer.

Para eles, não é desejável, portanto, que amarras institucionais sejam estabelecidas para que um grupo de países heterogêneos se articule regularmente e tome posicionamentos comuns, tampouco que alterem seus mecanismos de atuação internos e externos para atenderem a soluções acordadas conjuntamente. Sobretudo, é necessário que possam ocupar espaços vazios e forçar um alargamento da estrutura para comportar esse tipo de *modus operandi* sem contestá-la, mas, de certo modo, constrangendo os fiadores da ordem a modernizá-la.

O ordenamento global do século XXI é um desdobramento daquilo que foi construído ao longo do século anterior. As últimas décadas do século XX foram marcadas pela consolidação de uma ordem sob discursos e práticas liberalizantes, tendo como regente os EUA. Essas bases foram construídas a partir do firmamento de uma série de mecanismos que obtiveram sucesso, ao angariar apoio de parcela majoritária dos países e diante da derrocada de um sistema alternativo representado pelos soviéticos. Todavia, é importante reforçar que a vigência de um sistema de bases liberais sob a tutela dos estadunidenses não necessariamente atende a interesses comuns, tanto que inúmeros fenômenos e agentes contestadores desse ordenamento foram deflagrados nas últimas décadas. O terrorismo talvez seja um dos melhores exemplos disso. As ações terroristas nas últimas décadas podem ser elencadas como resultantes da insatisfação de grupos que se percebem marginalizados, subjugados, e que questionam

a forma como a estrutura e a ação dos países é estabelecida. Não afeta apenas o fiador da ordem, os EUA, mas se espalha e se torna uma grande ameaça à estabilidade sistêmica.

Outro exemplo de perturbação da ordem é a instabilidade dos padrões de acumulação que geraram a crise de 2008. Ora, se as bases do sistema são liberais e existe um apoio amplo às condições por ele estabelecidas, como explicar uma crise que afetou o centro da economia global e se desdobrou para o resto do globo? Essa situação estimulou e reconheceu a importância de países que participavam, sim, das decisões globais, mas com um peso menor. O BRICS é um exemplo de fenômeno que se constituiu imerso na lógica liberal e adquiriu relevância. Ele é composto por países que se beneficiaram dela e que foram chamados a socorrê-la num momento de abalo.

É possível afirmar que o BRICS, mesmo com um discurso inicial marcadamente crítico ao ordenamento global e à sua governança, reforçou, por meio de sua atuação, esse mesmo sistema de bases liberais. Se foi beneficiado, só o tempo dirá. Dois países que dele fazem parte, Brasil e Rússia, apresentaram grande instabilidade política e econômica no próprio processo de organização do grupo. China e Índia têm-se colocado como grandes demandantes e ofertantes no SI, inclusive apresentando taxas de crescimento próximas a dois dígitos. África do Sul, por sua vez, se comporta como ator geopoliticamente ativo e importante nas relações internacionais. O ímpeto reformista, apesar dos desafios enfrentados por cada um, permitiu que o BRICS se mantivesse como fórum de discussões ativo e adquirisse dinâmica própria. Embora com características, posicionamentos e atuações distintas, doméstica e internacionalmente, os Brics mantêm seu interesse nas discussões no grupo. As Cúpulas anuais seguem seu calendário e mostram um *crescendum* nos temas e nas pautas discutidos, embora com oscilações. Existem agendas que são legitimadas pelos membros: os Planos de Ação estabelecidos ao final de cada Cúpula. Além disso, o BRICS, mesmo sem identificação clara de estrutura e de corpo de interesses comum, estabeleceu dois instrumentos formais e institucionalizados: o Novo Banco para o Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingencial de Reservas (CRA). Ora, como um arranjo de países tão heterogêneos e sem estrutura formal conseguiu criar dois instrumentos formalmente constituídos e em funcionamento?

O NDB tem personalidade jurídica internacional desde 2016 e detém uma carteira de empréstimos substancial. Caminha para estabelecer sua segunda sede regional, no Brasil, e está aberto para admissão de novos membros. Inclusive, já emitiu títulos no mercado financeiro internacional para captar recursos. A ampliação de recursos é prevista em seu acordo constitutivo, e as expectativas são grandes se observado o acionamento contínuo por seus membros dos volumes ali depositados.

Quanto ao CRA, seus acordos indicam a formação de um colchão de liquidez a ser acionado em momentos de crise por seus membros. Os recursos a ele destinados são assegurados pelos respectivos bancos centrais de cada um dos membros. A estrutura, tal como o NDB, é formalmente definida, mas é um fundo contingencial e não foi acionado até o presente momento. Trata-se de uma expectativa, diante de um compromisso dos países em operacionalizá-lo, caso seja necessário.

Sem feições muito claras e difícil de conceituar, o BRICS atua ativa e altivamente no ordenamento global. É pertinente denominá-lo agrupamento ou arranjo, porém sem o rigor conceitual da literatura. É considerado como ativo e altivo diante dos resultados obtidos por meio da análise, principalmente, dos documentos oficiais – as Declarações de Cúpulas. Essa análise permite consubstanciar esse argumento devido ao exame do escopo dos documentos. Ocorreu significativa variedade quanto a pautas e temas discutidos, assim como observou-se que o BRICS moldou e adaptou diferentes visões ao longo do processo de interlocução entre seus membros. O que inicialmente foi tido como uma possível alternativa à ordem vigente e com elemento crítico, passou a ser parte do ordenamento, sim, mas com posições reivindicatórias, embora sem o caráter alternativo que por vezes fora considerado.

O escrutínio das Declarações de Cúpulas do BRICS permitiu uma série de considerações:

- (i) a ideia propalada de o BRICS se configurar como uma alternativa à ordem, contestando-a, não foi encontrada na pesquisa e em seus Declarações de Cúpulas. Verificam-se, tão somente, posicionamentos críticos quanto à estrutura de decisões e a demanda de que ela seja modificada, de modo a permitir maior participação dos países em desenvolvimento;
- (ii) apesar de o agrupamento ocorrer diante de uma demanda comum por reformas na governança global, sobretudo aquela relacionada a aspectos econômicos, como a crise de 2008 e a articulação do G-20 financeiro, o BRICS foi tomando posições que se mostraram muito mais atinentes a uma reforma como um todo do que apenas a aspectos econômicos e financeiros;
- (iii) em algumas Cúpulas, entre 2009 e 2011, notou-se que havia uma preocupação muito grande com o fomento da cooperação entre os Brics; logo depois, entre 2012 e 2014, concentrava-se no estabelecimento de mecanismos de cooperação – o NDB e o CRA; e em outras, 2017 e 2018, havia preocupação com o reforço da própria ideia ou imagem do BRICS como grupo ativo e altivo;
- (iv) não foi notado nenhum tipo de movimento para a institucionalização do BRICS ao longo dessa primeira década de existência – de 2009 a 2018. Tampouco foi percebido algum tipo de

movimento para desenvolver um tipo de aparato de constrangimento ou para limitar a articulação dos membros de fora do agrupamento;

(v) uma preocupação muito grande com questões de ordem conjuntural tomou parte significativa das tratativas durante as inúmeras Cúpulas: questões relacionadas ao desenvolvimento, tais como sustentabilidade, educação, cooperação, energia; na esfera da segurança internacional, temas como terrorismo, conflitos, guerras civis; tópicos atinentes às regiões dos países membros na articulação para o comércio e para o crescimento regional; e aqueles relacionados à paz e à inclusão social, para citar algumas;

(vi) a criação e o funcionamento do NDB, junto com o acordo do CRA, auxiliam a distinção do BRICS de outros grupos e arranjos.

Essas considerações foram possíveis diante do estudo bibliográfico, porém, mormente, diante do escrutínio dos documentos. A investigação a partir das fontes primárias gerou resultados amplos, que admitem desdobramentos diversos. A construção do modelo de análise e sua operação permitiram avaliar os resultados obtidos pela modelagem dos dados, a partir dos *softwares*, com riqueza de detalhes. Entre eles, distinguem-se:

(i) a frequência/recorrência de palavras e termos ajudou a compreender aqueles que detinham maior impacto nas cúpulas isolada e coletivamente. Há destaque para “brics”, indicando o reforço da identidade ou da ideia de grupo, e desenvolvimento (*development*), que foi identificado como a principal pauta do BRICS, presente em todas as Cúpulas;

(ii) como discutido nas notas preliminares do modelo, a frequência/recorrência de palavras e termos não tinha significância se observada isoladamente do corpo do documento ou do conjunto de documentos. Uma menção a “ONU” (un) em uma cúpula pode ser dotada de significado completamente diferente em outra cúpula. Ao longo dos documentos das cúpulas, “ONU” (un), em alguns momentos, é defendida como o ambiente onde os conflitos entre os Estados devem ser tratados, em outras, refere-se a uma demanda por assento em seu Conselho de Segurança por África do Sul, Índia e Brasil;

(iii) relacionado ao item anterior, portanto, tem-se aquilo que ficou definido como critério de contexto. O contexto foi capaz de indicar a variedade das pautas e dos temas tratados ao longo das Cúpulas e pôde ser observado, de certo modo, pela formação de grupos/*clusters* nas figuras de força de associação ao longo da pesquisa;

(iv) esses contextos só foram passíveis de identificação devido à proximidade com que as palavras e os termos foram encontrados nos documentos;

(v) a proximidade, portanto, de grupos de palavras e termos formando os contextos não se estabelece de maneira independente ou isolada. Existem termos de ligação, outro critério, que conferem coesão aos documentos e às discussões do BRICS. São identificados por termos ou palavras que recebem destaque nas figuras de força de associação e conectadas por linhas mais ou menos destacadas, conferindo-lhes o formato de rede;

(vi) esse formato de rede torna claro que diferentes contextos, identificados pelos grupos/ *clusters* e interligados por termos de ligação de onde originam e são recebidas as conexões, ora claramente identificadas, ora menos, perfazem o critério da equidistância. Equidistância a quê? A contextos, dentro de uma mesma cúpula ou coletivamente às cúpulas, aos quais é conferida certa autonomia dentro da discussão, mas que, em algum momento, se conectam, portanto, não se excluem, mas coexistem. Um contexto onde é discutido o desenvolvimento pode ter certa autonomia em relação a um contexto de debates sobre conflitos internacionais. Ambos ocorrem em momentos distintos ao longo das tratativas, mas perfazem o todo da discussão;

(vii) os debates, sejam circunscritos a uma cúpula, sejam quando associados a um esforço de compreensão do agrupamento BRICS, ao longo dos anos, permitem-nos a sua visualização, com clareza do critério da força de associação, o qual confere nome às figuras gráficas resultantes das análises. Esse critério permitiu, juntamente com os quadros de ranqueamento, a empiria dessa pesquisa e a formulação dessas considerações. A figura 1 – Cadeia indicativa de dinamicidade – auxilia os resultados e as inter-relações aqui dispostas.

As hipóteses desse estudo foram, portanto, testadas: a ordem internacional é fluida ao ponto de admitir a ascensão de novos atores e poderes como o BRICS e admite que espaços vazios sejam ocupados por meio de um alargamento, sem alteração na liderança desse ordenamento, mas gerando estímulos para uma revisão no formato da governança. Além disso, o BRICS, apesar de não se enquadrar em nenhum conceito ou tipificação da literatura, atua como um arranjo ou agrupamento, emite posicionamentos conjunturais, ora mais críticos, ora com maior cautela, sem exigir comprometimento dos seus membros com posições conjuntas.

A tese desse trabalho foi assim demonstrada: o BRICS é um fenômeno derivado da ordem internacional contemporânea que, por meio de processos, foi sendo constituído e dotado de dinamicidade, à medida que não caminhou para direções ou formatos que seriam usuais de arranjos de países. A forma como eles se agrupam admite o agrupamento de seus membros ao redor de temas e percepções comuns, buscando soluções, sem que isso limite a ação individual de cada um deles, o que os estranhando a compromissos internos ou externos ao grupo. A fluidez do arranjo, além disso, foi capaz de gerar dois instrumentos financeiros, o

NDB e o CRA, sem definições claras quanto ao seu desdobramento e maior institucionalização.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. E.; FOLLY, M. O Novo Banco de Desenvolvimento e a institucionalização do BRICS. IN: **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015. (p.79-114)
- AMORIM, C. Brics deixam o mundo menos dependente de uma única fonte de poder. **DW Brasil**. 07 julho de 2015. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brics-deixam-o-mundo-menos-dependente-de-uma-única-fonte-de-poder/a-18567022>. Acessado em 28 de julho de 2018
- AMORIM, C. Segurança Internacional: Novos Desafios para o Brasil. Contribuição Especial. **Contexto Internacional**, Vol. 35, N.01. Jan. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100010&script=sci_arttext&tlng=es. Acessado em 29 de julho de 2018.
- AMORIM, C. Os Brics e a reorganização do mundo. Opinião. **Folha de São Paulo**. 08 de jun. de 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>. Acessado em: 28 de julho de 2018.
- ANTHONY, L. **AntConc** (Version 3.5.7) [*Software*]. Tóquio, Japão: Waseda University. 2018. Disponível em: <http://www.laurenceanthony.net/software>. Acessado em: 05 de agosto de 2018.
- ARMIJO, L.E. The BRICs Countries (Brazil, Russia, India and China) as analytical category: mirage or insight? **Asian Perspective**. Vol 31 (4). 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/42704607>. Acessado em 12 de fevereiro de 2018.
- ARMIJO, L.E.; ROBERTS, C. The Emerging Powers and Global Governance: Why the BRICS Matter. IN: LONEY, R. (Orgs.), **Handbook of Emerging Economics**. New York: Routledge. 2014.
- BAUMANN, R. BRICS: Oportunidade e desafio para a inserção internacional do Brasil. IN: **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015. (p.21-54)
- BELLUZZO, L.G. As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. Seção I. **Política Econômica em foco**, nº 7. 2006.
- BERNARDES, S.P.B. Os BRICS em números. **Revista da ESPM**. Mar e Abril de 2011.
- BERQUÓ, A.T.A.P.P. Regulação dos Sistemas Monetário e Financeiro. **Prima Facie**, Vol. 5, 2006. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/viewFile/7183/4323>. Acessado em 21 de agosto de 2018.
- BESADA, H. South Africa in the BRICS Soft Power balancing and instrumentalization. **Journal of International and Global Studies**. Vol. 5. Nº 2. 2014. Disponível em: <http://www.lindenwood.edu/files/resources/76-95.pdf>. Acessado em 04 de fevereiro de 2018.
- BONIFAZ, A. C. “¿Podría Asia contribuir a establecer la pluralidad en el sistema monetario y financiero internacional?”. **Revista Latinoamericana de Economía**. Vol. 37. N.144. Jan-

Mar/2006. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7606>. Acessado em 10 de janeiro de 2018.

BRASIL, Declaração de Fortaleza. **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza>. Acessado em 29 de agosto de 2017.

BRASIL. Itamaraty. **BRICS: Apresentação**. Disponível em: http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/. Acessado em 28 de janeiro de 2017.

BROOKS, S.; WOHLFORTH, W. **World Out of Balance** – International Relations and the Challenge of American Primacy. Princeton: Princeton University Press. 2008.

BROOKS, S.; WOHLFORTH, W. American Primacy in Perspective. **Foreign Affairs**, 81 (4), 2002. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2002-07-01/american-primacy-perspective>. Acessado em 15 de janeiro de 2018.

CARMO, C. A. “BRICS: De estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de política internacional”. **Carta Internacional**. Vol. 06. N. 2. Jul-Dez de 2011. Disponível em: <http://cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/35>. Acessado em 28 de janeiro de 2017.

CARR, E.H. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 2001.

CARVALHO, C.E.F.; DALDEGAN, W.F.; GODOY, L.P.C.; GOMES, N.F. O banco e o arranjo de reservas do Brics: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. **Estudos Internacionais**. Vol. 3, N.1. Jan-Jun. 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/10062>. Acessado em 01 de fevereiro de 2018.

CARVALHO, F.J.C. *et al.* **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

CELLARD, A. A Análise Documental. IN: POUPART, J. et al. **A Pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

CHADEFAUX, T. Bargaining Over Power: When do Shifts in Power Lead to War. **International Theory**. 3 (2). 2011. Disponível em: http://www.thomaschadefaux.com/files/InternationalTheory_PowerShifts.pdf. Acessado em 03 de janeiro de 2018.

CHAN, S. **China, the U.S., and the Power-Transition Theory: A Critique**. New York: Routledge. 2007.

CHAN, S.; HU, R.W. East Asia's Enduring Rivalries: Ripe for Abatement? **Jornal of Asian Security and International Affairs**. 2 (2). 2015. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2347797015586118>. Acessado em 03 de janeiro de 2018.

CHARTIER, J.; MEUNIER, J.. Text Mining Methods for Social Representation Analysis in Large Corpora. Papers on Social Representations. **Peer Reviewed Online Journal**. Vol. 20.

2011. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/267803123_Text_Mining_Methods_for_Social_Representation_Analysis_in_Large_Corpora. Acessado em 25 de setembro de 2018.

CHKILI, W.; NGUYEN, D.K. Exchange rate movements and stock market returns in a regime-switching environment: Evidence for BRICS countries. **Research in International Business and Finance**. Vol. 31. May 2014. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0275531913000792>. Acessado em: 15 de fevereiro de 2018.

COHN, T.E. **Global Political Economy: Theory and Practice**. Sixth Edition. United States: Pearson Education. 2012.

CORAZZA, G. Os Bancos Centrais e sua Ambivalência Público-Privada. **Nova Economia**, Vol. 11, Issue 1, 2001. Disponível em:

<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/385/392>. Acessado em 19 de agosto de 2018.

COWAN, W.N; CHANG, T.; INGLES-LOTZ, R; GUPTA, R. The Nexus of Electricity Consumption, Economic Growth and CO2 Emissions in the BRICS Countries. **Energy Policy**. Vol 66. Mar. 2014. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513011087>. Acessado em 18 de fevereiro de 2018.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium – Journal of International Studies**, vol.10, N.2. 1981.

COX, R. **International Organization: World Politics**. London: Macmillan. 1969.

COZENDEY, C. M. Visão ou miragem? Banco de desenvolvimento e arranjo de reservas no horizonte dos BRICS. IN: **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015. (p.115-137)

CUNHA, A. M. “Iniciativa de Chiang Mai – Integração financeira e monetária no Pacífico asiático”. **Revista Economia Contemporânea**. Vol. 8 (1), Jan-Junho/2004. Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/23158/000430790.pdf?sequence=1>. Acessado em 10 de setembro de 2014.

DAMICO, F. Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática. IN: **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015. (p.55-77).

DECLARAÇÃO conjunta de Ecaterimburgo. 2009. Disponível em: Disponível em:

<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Joint%20statement%20of%20the%20BRIC%20Leaders,%20Russia,%202009.pdf>. Acessado em 28 de agosto de 2018.

DECLARAÇÃO de Brasília. 2010. Disponível em:

<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/BRIC%20Grouping%20Joint%20Statement%20II%20Summit,%20Brasilia.pdf>. Acessado em 28 de agosto de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de Sanya. Disponível em:
<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Sanya%20Declaration.pdf>. Aces-
 sado em 02 de outubro de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de Sanya. 2011. Disponível em:
<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Sanya%20Declaration.pdf>. Aces-
 sado em 02 de outubro de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de Nova Delhi. 2012. Disponível em:
<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Delhi%20Declaration.pdf>. ACESSA-
 do em 29 de outubro de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de eThekweni. 2013. Disponível em:
<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/eThekweni%20Declaration.pdf>.
 Acessado em 30 de outubro de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de Fortaleza. 2014. Disponível em:
<http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Fortaleza%20Declaration.pdf>.
 Acessado em 05 de outubro de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de Ufa. 2015. Disponível em:
http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html. Acessado em 06 de outu-
 bro de 2018.

DECLARAÇÃO de Goa. 2016. Disponível em: [http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-
 go.html](http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-go.html). Acessado em 20 de outubro de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de Xiamen. 2017. Disponível em:
<http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>. Acessado em 26 de outubro de 2018.

DECLARAÇÃO e plano de ação de Joanesburgo. Disponível em:
[http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/Documents/JOHANNESBURG%20DECLAR-
 ATION%20-%2026%20JULY%202018%20as%20at%2007h11.pdf](http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/Documents/JOHANNESBURG%20DECLARATION%20-%2026%20JULY%202018%20as%20at%2007h11.pdf). Acessado em 10 de no-
 vembro de 2018.

DEUDNEY, D.; IKENBERRY, G.J. The Myth of the Autocratic Revival: Why Liberal De-
 mocracy will Prevail. **Foreign Affairs**. Jan/Feb 2009. Disponível em:
<http://www.jstor.org/stable/20699435?origin=JSTOR-pdf>. Acessado em 07 de janeiro de
 2018.

EICHENGREEN, B. "Will the new BRICS institutions work?" **World Economic Forum**.
 2014. Disponível em: [http://forumblog.org/2014/08/brics-new-development-bank-contingent-
 reserve-
 agree-
 ment/?utm_content=buffer66c8c&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_ca-
 mpaign=buffer](http://forumblog.org/2014/08/brics-new-development-bank-contingent-reserve-agree-ment/?utm_content=buffer66c8c&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer). Acessado em 18 de agosto de 2017.

EICHENGREEN, B. When currencies collapse: Will We Replay the 1930s or the 1970s?
Foreign Affairs, Jan/Feb. 2012. Disponível em:
<https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-12-14/when-currencies-collapse>. Acessado em
 25 de agosto de 2018.

EICHENGREEN, B. **Privilégio Exorbitante**. São Paulo: Ed. Campus. 2011.

EICHENGREEN, B. “O G-20 e a crise”. **Revista Conjuntura Econômica**. N. 03. Março de 2009.

EICHENGRENN, B. **A Globalização do capital**. Uma história do sistema monetário internacional. Editora 34. 2000.

ESTEVES, P. L. “O efeito BRICS”. **Jornal O Globo**, 21 de julho de 2014.

FARHI, M; CINTRA, M.A.M. A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v.29, n. 3(115), jul./set. 2009.

FIORI, J.L. O Sistema interestatal capitalista no início do século XXI. IN: MEDEIROS, FIORI e SERRANO. **O mito do colapso do poder americano**. Editora Record. 2009.

FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC Soft balancing numa ordem global em mudança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 53. Nº 1. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100008&script=sci_abstract&tlng=es. Acessado em 02 de fevereiro de 2018.

FLÔRES JR, R. G. BRICS: Abordagens a um processo dinâmico. IN: **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015. (p.139-152).

FOOT, R. Chinese Strategies in the a US-hegemonic global order: accommodating and hedging. **International Affairs**. Vol. 82 (1). Jan. 2006. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/chinese-strategies-us-hegemonic-global-order-accommodating-and-hedging>. Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

FRIEDEN, J. A.; LAKE, D. A. **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth**. “Introduction”. Routledge London and New York. Fourth Edition. 2000. P. 01- 16.

FUKUYAMA, F. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco. 1992.

FUKUYAMA, F. The End of History?. **The National Interest**. Summer, 1989. Disponível em: https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/refl-22june06.pdf. Acessado em 05 de dezembro de 2017.

GAMMELTOFT, P. Emerging multinationals: outward FDI from de BRICS countries. **International Journal of Technology and Globalisation**. Vol. 4 (1). 2008. Disponível em: <https://www.inderscienceonline.com/doi/pdf/10.1504/IJTG.2008.016184>. Acesado em 18 de fevereiro de 2018.

GILPIN, R.. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB. 2002
GILPIN, R. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. New Jersey: Princeton University Press. 2001.

GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press. 1981.

GONÇALVES, R.; BAUMANN, R.; PRADO, L.C.D; CANUTO, O. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Campus, 1998.

GOWAN, P. Crise no centro. Consequências do novo sistema de Wall Street in the Heartland. **Estudos Avançados**, 23 (65), p.44-72. 2009.

GOWAN, P. A Evolução do DWSR da década de 1970 a 1990. **A Roleta Global**. Rio de Janeiro. Editora Record. 2003.

GRIFFITH-JONES, S. (2015). Financing global development: The BRICS New Development Bank. **Deutsches Institut für Entwicklungspolitik**, d.i.e. Disponível em https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_13.2015.pdf. Acessado em 31 de outubro de 2017.

GUTTMAN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos Cebrap**, 82, nov.2009.

HUNTINGTON, S.P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda. 1997.

HUNTINGTON, S.P. The Clash of Civilization? **Foreign Affairs**, Vol. 72, N.03. 1993. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/20045621?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents. Acessado em 05 de dezembro de 2017.

HURREL, A. (et al.). **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2009.

IKENBERRY, G.J. The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order. **Foreign Affairs**. May/June 2014. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/illusion-geopolitics>. Acessado em: 10 de janeiro de 2018.

IKENBERRY, G.J. Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order. **Perspectives on Politics**, Vol. 7, N. 01. 2009. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/40407217?seq=1#page_scan_tab_contents. Acessado em 15 de janeiro de 2018.

IKENBERRY, G.J. Illusions of empire: definig the new American Order. **Foreign Affairs**. Vol. 83, Nº 2, mar/apr 2004. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2004-03-01/illusions-empire-defining-new-american-order>. Acessado em 04 de janeiro de 2018.

IKENBERRY, G.J. Getting hegemony right. **The National Interest**. Nº 63, Spring 2001. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/42897317?seq=1#page_scan_tab_contents. Acessado em 04 de janeiro de 2018.

INDUMATI, S. New Development Bank in Relation to BRICS Economies. **GJRA - Global Journal for Research Analysis**. Vol. 7. Issue. 2. Feb.2018. Disponível em: <https://wwjournals.com/index.php/gjra/article/view/2085> . Acessado em 05 de setembro de 2018.

JESUS, D.S.V. De Nova York a Durban: O processo de institucionalização do BRICS. **Revista Oikos**. Vol. 12. Nº 1. 2013. Disponível em:

www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/download/321/189. Acessado em 05 de fevereiro de 2018.

KEOHANE, R.O. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton Press. 2005.

KEOHANE, R.O. International Liberalism Reconsidered. IN: DUNN, J. (Orgs), **The Economic to Modern Politics**. Great Britain. 1990.

KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. Power and Interdependence in the Information Age. **Foreign Affairs**. Sept/Oct. 1998. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1998-09-01/power-and-interdependence-information-age>. Acessado em 17 de janeiro de 2018.

KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. **Power and Interdependence**. Boston: Little, Brown. 1977.

KINDLEBERGER, C. **The world in Depression, 1929-1939**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1973.

KINDLEBERGER, C. P. **Power and money. The Economics of International Politics and the Politics of International Economics**. New York/London: Basic Books Inc. Publishers. 1970.

KINDLEBERGER, C.P.; ALIBER, R.Z. **Da Euforia ao Pânico**. São Paulo: Ed. Gente. 2009.

KIRSHNER, J. The Tragedy of Offensive realism: Classical realism and the rise of China. **European Journal of International Relations**, 18 (1). 2012. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066110373949>. Acessado em 05 de janeiro de 2018.

KORTUNOV, A. The Inevitable, Weird World. **Russia in Global Affairs**. Sept 2016. Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Inevitable-Weird-World-18385>. Acessado em 15 de janeiro de 2018.

KRASNER, S.D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**. N.36, Vol. 02. 1982. Disponível em: <http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/krasner%201982.pdf>. Acessado em 26 de novembro de 2017.

KRASNER, S.D. State Power and the Structure of International Trade. **World Politics**, vol. 28, n. 3. 1976. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2009974?seq=1#page_scan_tab_contents. Acessado em 05 de agosto de 2017.

LAVER, M.; BENOIT, K.; GARRY, J. Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data. **American Political Science Review**. Vol. 97, N. 2, May 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3118211>. Acessado em 29 de setembro de 2018.

LAYNE, C. This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. **International Studies Quarterly**. N.52. 2012. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2478.2011.00704.x/full>. Acessado em 10 de janeiro de 2018.

LAYNE, C. The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality? A Review Essay. **International Security**. 31 (1). 2009. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/isec.2009.34.1.147>. Acessado em 03 de janeiro de 2018.

LAYNE, C. The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will Rise. **International Security**. 17 (4). 1993. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/447062/summary>. Acessado em 03 de janeiro de 2018.

LIMA, M. R. S.; CASTELAN, D. R. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. IN: FUNAG. **Mesa-redonda o Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Funag. 2012

LIMA, M.R.S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**. Vol. 82. Issue 1. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>. Acessado em 24 de setembro de 2017.

LINHARES, B.F.; ALVES, D.S. Metodologia de ensino em pesquisa social quantitativa. **Pensamento Plural**. Vol. 14. Jan-Jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/viewFile/3782/3412>. Acessado em: 10 de dezembro de 2018.

LO, B. The Illusion of Convergence – Russia, China and the BRICS. **Russie.Nei.Visions**, N.92, Marc 2016. Disponível em: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_rnv_92_bobo_lo_brics-eng_march_2016_0.pdf. Acessado em 07 de janeiro de 2018.

MACFARLANE, N. The ‘R’ in BRICS: is Russia an emerging power? **International Affairs**. Vol 82 (1). Jan 2006. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00514.x/abstract>. Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

MAKINO, R. O que há de errado com os bancos multilaterais de desenvolvimento? Traumas de um passado recente. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre: Nerint/UFRGS. 2014. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2015/2137-1438870645.pdf>. Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

MANSFIELD, E.D. Quantitative Approaches to the International Political Economy. IN: SPRINZ, E.F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. **Models, Numbers and Cases: Methods for Studying International Relations**. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2004.

MAYER, T. **Moeda, Bancos e a Economia**. Rio de Janeiro: Campus. 1993.

MEAD, W.R. The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers. **Foreign Affairs**. May/June 2014. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>. Acessado em 05 de janeiro de 2018

MEARSHEIMER, J.J. China’s Unpeaceful Rise. **Current History**. Apr. 2006. Disponível em: <http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=400>. Acessado em: 05 de janeiro de 2018.

MILANOVIC, B. The two faces of globalization: Against globalization as we know it. **World Development** Vol. 31, N. 4. P. 667-683, 2003.

MOREIRA JUNIOR, H.; FIGUEIRA, M.S. O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional. **Boletim Meridiano** 47. Vol. 15. Nº 142. Mar/abr 2014. Disponível em: periodicos.unb.br/index.php/MED/article/download/10090/773. Acessado em 05 de fevereiro de 2018.

NARKILAR, A. Patriotismo peculiar ou cálculo estratégico? Explicando a estratégia de negociação da Índia em ascensão. IN: **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2009.

NOBREGA, K. F. H. BRICS: de Fortaleza a Goa. IN: **Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais**. Vol. 02, N. 04 (dez. de 2016). Brasília: FUNAG, 2017. (p.29-55).

NOGUEIRA, A. **Globalização, Regionalizações e Tributação** – A nova matriz mundial. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NORRLOF, C. **America's Global Advantage: U.S. Hegemony and International Cooperation**. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.

NYE, J.S. The Twenty-First Century will Not be a “Post-American” World. **International Studies Quarterly**. N. 56. 2012. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2478.2011.00698.x/abstract>. Acessado em 11 de janeiro de 2018.

NYE, J.S. **Das Paradox der Amerikanischen Macht: Warum die Einzige Supermacht der Welt Verbündete Braucht**. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt. 2003.

O'BRIEN, R., WILLIAMS, M. **Understanding the Global Political Economy. Global Political Economy**. London: Palgrave. 2007.

O'NEILL, J. A Ten-Step Program for Understanding Emerging Markets. **Bloomberg**. 2014. Disponível em: <http://www.bloombergvew.com/articles/2014-05-20/a-ten-step-program-for-understanding-emerging-markets>. Acessado em 03 de setembro de 2016.

O'NEILL, J. BRICS ‘Have exceeded all expectations’. **Spiegel**. 2013. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/business/departing-goldman-sachs-exec-still-sees-bright-future-for-bric-nations-a-890194.html>. Acessado em 15 de julho de 2014.

O'NEILL, J. (org.). **BRICs and beyond**. Goldman Sachs Global Economics Group. 2007. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/BRICs-and-Beyond.html>. Acessado em 15 de janeiro de 2017.

O'NEILL, J. Building better economic BRICs. IN: **Global Economics Paper**, n.66. 30 nov. 2001. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acessado em 15 de janeiro de 2017.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Editora Vozes, 2007.

ORGANSKI, A.F.K.; KUGLER, J. **The War Ledger**. Chicago: University of Chicago Press. 1980.

PAPE, R.A. Soft Balancing against the United States. **International Security**. Vol 30 (1). 2005. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/0162288054894607>. Acessado em 22 de janeiro de 2018.

PATRICK, S. Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers. **Foreign Affairs**. Nov/Dec, 2010. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-africa/2010-11-01/irresponsible-stakeholders>. Acessado em 07 de janeiro de 2018.

PETROPOULOS, S. The emergence of the BRICS Implications for global governance. **Journal of International and Global Studies**. 2013. Disponível em <http://connection.ebscohost.com/c/articles/90571038/emergence-brics-implications-global-governance>. Acessado em 04 de fevereiro de 2018.

POMEROY, C.; DASANDI, N.; MIKHAYLOV, S.J. **Disunited Nations?** A Multiplex Network Approach to Detecting Preference Affinity Blocs using Texts and Votes. Cornell University Library. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1802.00396>. Acessado em 25 de setembro de 2018.

PUDDINGTON, A. Airbrushing Stalin and Mao's Horrific Crimes. **World Affairs Journal**. 2017. Disponível em: <http://www.worldaffairsjournal.org/article/airbrushing-stalin-and-mao%E2%80%99s-horrific-crimes>. Acessado em 07 de janeiro de 2018.

RAUCH, C.; WURM, I. Making the World Safe for Power Transition – Towards a Conceptual Combination of Power Transition Theory and Hegemony Theory. **Journal of Global Faultlines**, Vol 01, N.01. Sept. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258433770_Making_the_world_safe_for_power_transition_-_Towards_a_conceptual_combination_of_power_transition_theory_and_hegemony_theory. Acessado em 03 de janeiro de 2018.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. IN: BEUREN (Ed.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. São Paulo: Ed. Atlas. 2006.

ROSENAU, J.N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. IN: ROSENAU, CZEMPIEL. **Governança Sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial**. Brasília: Editora UnB. 2000.

SCHEVE, K.F.; SLAUGHTER, M.F. The new deal of globalization. **Foreign Affairs**. July/August 2007. p. 34-47.

SEBRI, M. BEM-SALHA, O. On the Casual Dynamics Between Economic Growth, renewable Energy Consumption, CO2 emissions and trade openness: Fresh evidence from BRICS countries. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**. Vol 39, Nov. 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032114004857>. Acessado em 18 de fevereiro de 2018.

SERANTES, G.S. Las Fuentes de la Investigacion em las Relaciones Internacionales. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**. N.64. 2003. Disponível em:

<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28349/28183>. Acessado em 02 de fevereiro de 2018.

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. IN: Fiori, J. L. (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Ed. Vozes. 2004.

SHAHROKHI, M. *et al.* The Evolution and Future oh the BRICS: Unbundling politics from economics. **Global Finance Journal**, Vol. 32, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gfj.2017.03.002> . Acessado em 07 de setembro de 2018.

SILVA, M.B.; GRIGOLO, T.M. Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II. **Caderno Pedagógico**. Florianópolis: Udes, 2002.

SNETKOV, A.; ARIS, S. Russia and the narrative of the BRICS. **Russian Analytical Digest**. Nº 91, Feb/2011. Disponível em: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD-91-2-4.pdf>. Acessado em 02 de fevereiro de 2018.

SORENSEN, G. **A Liberal World Order in Crisis**: Choosing Between Imposition and Restraint. Ithaca: Cornell University Press. 2011.

SORENSEN, G. Globalization and the Nation-State. IN: CARAMANI, D. (eds.) **Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press. 2nd Edition. 2011a.

STRANGE, S. **States and markets**. London: Pinter Publishers, 1988

STRANGE, S. International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. **International Affairs**. Vol. 46. N. 2. April 1970. P. 304-315.

STUENKEL, O. Emerging powers and status The case of the first BRICS summit. Asian Perspective. Vol 38 (1). Jan-Mar 2014. Disponível em: <http://journals.riennet.com/doi/abs/10.5555/0258-9184-38.1.89?code=lrpi-site>. Acessado em 05 de fevereiro de 2018.

TAUTZ, C. Banco dos Brics, aprofundamento do modelo econômico e adesão ao sistema financeiro internacional. **Tensões Mundiais**. Nº 10, Vol. 18-19. 2014. Disponível em: <http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/viewFile/360/399>. Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

TERRA, F.H.B. *et al.* O Banco dos BRICS e seus desdobramentos sobre as Assimetrias do Sistema Monetário e Financeiro Internacional: Apreciações Preliminares. **Anais do XXIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política**. 2018. Disponível em: <http://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%206/97.pdf>. Acessado em 02 de setembro de 2018.

THIES, C.G. A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. **International Studies Perspectives**, N.3. 2002. Disponível em: <https://asu.pure.elsevier.com/en/publications/a-pragmatic-guide-to-qualitative-historical-analysis-in-the-study>. Acessado em 01 de fevereiro de 2018.

TOBIN, J. Money. **New Palgrave Money and Finance**, Cowles Foundation Discussion Paper 1013. Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University. March 1992. Disponível em: <http://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d10/d1013.pdf>. Acessado em 20 de agosto de 2018.

TOBIN, J. Money, Capital and Other Stores of Value. **The American Economic Review**, Vol. 51, N. 02. May, 1961. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1914465>. Acessado em 20 de agosto de 2018.

VAN ECK, N.J.; WALTMAN, L. **VOSviewer** (Version 1.6.9) [*Software*] Centre for Science and Technology Studies – CWTS Meaningful Metrics. Leiden, Holanda: Universiteit Leiden. 2018. Disponível em: <http://www.vosviewer.com/download>. Acessado em 20 de agosto de 2018.

VAZQUEZ, K.C. *et al.* New Development Bank is BRICS' Best Card. **Financial Times**. 06 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.ft.com/content/cc7c7ee6-918b-11e7-a9e6-11d2f0ebb7f0>. Acessado em 04 de setembro de 2018.

VIJAYAKUMAR, N.; SRIDHARAN, P.; RAO, K.S. Determinants of FDI in BRICS Countries: A Panel Analysis. **International Journal of Business Science & Applied Management**. Vol. 5 (3). 2010. Disponível em: <http://web.b.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=17530296&AN=52651405&h=HMPu%2bsY4nJRUI6wV4Vp%2boKcx6Q4NFhmaQ%2fX7WaEEEEjQariOOMdgIjrquEiBr8zZ%2bs3Q3DrqVmUNa90%2f%2fjXqOA%3d%3d&crl=c&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrlNotAuth&crlhashurl=login.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtype%3dcrawler%26jrnl%3d17530296%26AN%3d52651405>. Acessado em: 18 de fevereiro de 2018.

WALLERSTEIN, I. **The Modern World-System as a Capitalist World-Economy. World-Systems Analysis: An Introduction**. Duke University Press. 2003.

WALT, S. M. The Collapse of the Liberal World Order. **Foreign Policy**. Jun. 2016. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexite-donald-trump/>. Acessado em 17 de janeiro de 2018.

WALTER, A. Adam Smith and the Liberal Tradition. **Review of International Studies**, vol. 22, nº. 1. 1996.

WALTZ, K. The Emerging Structure of International Politics. **International Security**. 18 (2). 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539097>. Acessado em 03 de janeiro de 2018.

WHITE, L.T. **Steve Chan, China, the U.S., and the Power-Transition Theory: A Critique**. London e New York: Routledge. 2008.

WILLIAMSON, J.A. Globalization and inequality, past end present. IN: FRIEDEN; LAKE; BROZ.. **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth**. Fourth Edition. Longon and New York: Routledge. 2003.

WOHLFORTH, W.C. U.S. Strategy in a Unipolar World. IN: IKENBERRY, G.J. (Eds.) **America Unrivaled: The Future of the Balance of Power**. Ithaca: Cornell University Press. 2002

WOOD, A. **North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World**. Oxford: Clarendon Press. 1994

WOODS, N. The International Response to the Global Crisis and the Reform of the International Financial and Aid Architecture. Brussels: European Parliament, **Directorate-General for External Policies**. Policy Department. Briefing Paper. 2009. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2009/410200/EXPO-DEVE_NT\(2009\)410200_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2009/410200/EXPO-DEVE_NT(2009)410200_EN.pdf). Acessado em 06 de fevereiro de 2018.

ZACARIA, F. **The Post-American World**. London: Allen Lane. 2008

ANEXO – LISTA DE STOPWORDS

a	doesn't	i'll
about	doing	i'm
above	don't	i've
after	down	if
again	during	in
against	each	into
all	few	is
am	for	isn't
an	from	it
and	further	it's
any	had	its
are	hadn't	itself
aren't	has	let's
as	hasn't	me
at	have	more
be	haven't	most
because	having	mustn't
been	he	my
before	he'd	myself
being	he'll	no
below	he's	nor
between	her	not
both	here	of
but	here's	off
by	hers	on
can't	herself	once
cannot	him	only
could	himself	or
couldn't	his	other
did	how	ought
didn't	how's	our
do	i	ours
does	i'd	ourselves

out	these	what's
over	they	when
own	they'd	when's
same	they'll	where
shan't	they're	where's
she	they've	which
she'd	this	while
she'll	those	who
she's	through	who's
should	to	whom
shouldn't	too	why
so	under	why's
some	until	with
such	up	won't
than	very	would
that	was	wouldn't
that's	wasn't	you
the	we	you'd
their	we'd	you'll
theirs	we'll	you're
them	we're	you've
themselves	we've	your
then	were	yours
there	weren't	yourself
there's	what	yourselves