



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA
LATINA (PPGICAL)**

**RECONFIGURANDO O TABULEIRO GLOBAL: O BRICS E OS DESAFIOS DA
GOVERNANÇA INTERNACIONAL**

LARISSA LIMA BARROS

Foz do Iguaçu
2026



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**RECONFIGURANDO O TABULEIRO GLOBAL: O BRICS E OS DESAFIOS DA
GOVERNANÇA INTERNACIONAL**

LARISSA LIMA BARROS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Borges.

Coorientador: Prof. Dr. Lucas Kerr Oliveira.

Foz do Iguaçu
2026

VERSO DA FOLHA DE ROSTO

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

B277

Barros, Larissa Lima.

Reconfigurando o tabuleiro global: o BRICS e os desafios da governança internacional / Larissa Lima Barros. - Foz do Iguaçu, 2026.
129 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Foz do Iguaçu - PR, 2026.

Orientador: Fabio Borges.

Coorientador: Lucas Kerr Oliveira.

1. Cooperação Internacional - BRICS. 2. Relações internacionais - Governança global. 3. Cooperação Internacional - Cooperação Sul-Sul. 4. Cooperação Internacional - Multilateralismo. 5. Bancos de desenvolvimento - Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). I. Borges, Fabio. II. Oliveira, Lucas Kerr. III. Título.

CDU 339.9

LARISSA LIMA BARROS

**RECONFIGURANDO O TABULEIRO GLOBAL: O BRICS E OS DESAFIOS DA
GOVERNANÇA INTERNACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Integração Contemporânea da América Latina.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Fabio Borges
UNILA

Prof. Dr. Fabiano Lourenço de Menezes
UNISANTOS

Prof. Dr. Fabiano Pellin Mielniczuk
UFRGS

Prof. Dr. Mamadou Alpha Diallo
UNILA

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

AGRADECIMENTOS

Na contramão do óbvio, como tudo em minha trajetória, escolhi começar esta dissertação pelos agradecimentos. Antes das teorias, das citações e das análises, fica o registro dos rostos e das mãos que atravessaram este caminho.

Tudo muda em dois anos. A gente muda. O mundo muda. Até as palavras para agradecer mudam e, muitas vezes, não conseguem dizer o que sentimos de verdade. Esta seção passou por várias formas. Poética demais. Melodramática demais.

À minha mãe, Ana Carolina Alves de Lima, obrigada por não me deixar desistir. Sua presença constante segurou o que, de outro modo, teria desabado por completo.

Aos amigos de Santos, que trocaram quilômetros por abraços em mensagens, e aos companheiros de Foz do Iguaçu, de casa e de alma, que deram cor à solidão acadêmica com bolos improvisados e conversas sem filtro.

Aos orientadores, Fábio Borges e Lucas Kerr Oliveira, meu agradecimento. Obrigada por abrirem portas e acreditarem no meu potencial.

A todas as pessoas que cruzaram este percurso, mesmo de passagem, cada uma deixou algo. Fragmentos. Rastros. Ecos. Nenhuma conquista é toda compartilhada nem toda sozinha. Ela apenas atravessa presenças que se desfazem, com o tempo, em lembrança, ruído ou distância.

Dedico esta dissertação de mestrado aos meus pais, Cesar Augusto Barros (in memoriam) e Ana Carolina Alves de Lima, cujas vidas, cada uma à sua maneira, moldaram a minha trajetória.

Ao meu pai, que partiu precocemente em 2006 aos 25 anos. Esta obra é a prova de que seu legado permanece vivo em cada conquista, cada desafio superado e cada passo que dou. Seu breve tempo entre nós me ensinou que a vida não se mede em anos, mas no impacto que deixamos naqueles que amamos.

À minha mãe, Ana Carolina Alves de Lima, cuja vida foi marcada por adversidades, mas que nunca permitiu que elas definissem nosso futuro. Este trabalho é uma homenagem ao seu sacrifício.

Se meu pai me mostrou a importância de valorizar cada momento, minha mãe me ensinou a lutar por eles. Dedico a vocês essa conquista.

*(...) A gente se acostuma não ralar na aspereza, para preservar a pele. Se acostuma para evitar feridas, sangramentos, para esquivar-se da faca e da baioneta para poupar o peito. A gente se acostuma para poupar a vida, que aos poucos se gasta, e que de tanto se acostumar, se perde de si mesma. **Marina Colasanti***

RESUMO

Esta dissertação examina a trajetória do BRICS entre 2009 e 2024 como agente transformador na reconfiguração da governança global, analisando sua evolução de conceito analítico para ator institucional relevante na política internacional contemporânea. O estudo investiga como o grupo estabeleceu alternativas concretas ao sistema multilateral tradicional dominado pelas potências ocidentais, com foco especial nas inovações institucionais representadas pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e pelo Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Mediante abordagem qualitativa fundamentada em análise documental sistemática de declarações de cúpulas anuais, relatórios de instituições financeiras do grupo e pronunciamentos diplomáticos, complementada por análise quantitativa de dados econômicos, a pesquisa integra perspectivas teóricas diversas das Relações Internacionais para capturar a complexidade multidimensional do fenômeno estudado. A investigação identifica três fases históricas na trajetória do BRICS: ascensão (2009-2014) com institucionalização progressiva e criação de alternativas concretas; declínio relativo (2015-2022) marcado por desaceleração econômica e rivalidades geopolíticas; e renovação através de expansão ambiciosa (2023-presente) incorporando novos membros e elevando o peso geoeconômico coletivo para 36% do PIB global. Embora o grupo tenha criado instituições operacionalmente viáveis baseadas em princípios de maior igualdade soberana, a análise revela limitações estruturais significativas, incluindo heterogeneidade política crescente, rivalidades internas e persistente dependência de sistemas ocidentais. O estudo conclui que o BRICS representa experimento paradigmático dos dilemas da transição para ordem multipolar, demonstrando possibilidades e limites da cooperação Sul-Sul institucionalizada contemporânea, oferecendo alternativas concretas ao sistema de Bretton Woods enquanto evidencia os constrangimentos estruturais de projetos de transformação sistêmica em contexto de interdependência econômica profunda.

Palavras-chave: BRICS. Governança global. Cooperação Sul-Sul. Multilateralismo. Novo Banco de Desenvolvimento.

ABSTRACT

This dissertation examines the trajectory of BRICS between 2009 and 2024 as a transformative agent in the reconfiguration of global governance, analyzing its evolution from an analytical concept to a relevant institutional actor in contemporary international politics. The study investigates how the group established concrete alternatives to the traditional multilateral system dominated by Western powers, with special focus on institutional innovations represented by the New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Arrangement (CRA). Through a qualitative approach grounded in systematic documentary analysis of annual summit declarations, reports from the group's financial institutions and diplomatic statements by national leaders, complemented by quantitative analysis of economic data, the research integrates diverse theoretical perspectives from International Relations to capture the multidimensional complexity of the phenomenon under study. The investigation identifies three historical phases in the BRICS trajectory: ascendance (2009-2014) with progressive institutionalization and creation of concrete alternatives; relative decline (2015-2022) marked by economic deceleration and geopolitical rivalries; and renewal through ambitious expansion (2023-present) incorporating new members and raising collective geoeconomic weight to 36% of global GDP. Although the group has created operationally viable institutions based on principles of greater sovereign equality, the analysis reveals significant structural limitations, including growing political heterogeneity, internal rivalries and persistent dependence on Western-dominated systems. The study concludes that the BRICS represents a paradigmatic experiment in the dilemmas of transition toward a multipolar order, demonstrating possibilities and limits of contemporary institutionalized South-South cooperation, offering concrete alternatives to the Bretton Woods system while evidencing the structural constraints of systemic transformation projects in contexts of profound economic interdependence.

Keywords: BRICS. Global Governance. South-South cooperation. Multilateralism. New Development Bank.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. GÊNESE DO BRICS E O CONTEXTO DO MULTILATERALISMO GLOBAL.....	23
1.2. COOPERAÇÃO SUL-SUL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E LEGADO DE BANDUNG.....	33
1.3. DOCTRINAS ESTRATÉGICAS E O MULTILATERALISMO COMO CAMINHO.....	39
1.4. CONTEXTO ESPECÍFICO DOS PAÍSES MEMBROS NO PERÍODO PRÉ-BRICS.....	43
1.5. O SURGIMENTO FORMAL DO BRICS: CONTEXTO E MOTIVAÇÕES.....	47
1.6. SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	57
2. O BRICS COMO AGENTE TRANSFORMADOR NA GOVERNANÇA GLOBAL.....	61
2.1. O BRICS COMO ATOR DISRUPTIVO.....	62
2.1.1 Novo Banco De Desenvolvimento.....	68
2.1.2. Arranjo Contingente De Reservas.....	74
2.2. INICIATIVAS DE DESDOLARIZAÇÃO E SISTEMAS ALTERNATIVOS DE PAGAMENTO.....	78
2.3. COOPERAÇÃO EM ÁREAS ESTRATÉGICAS NÃO-FINANCEIRAS.....	84
2.4. IMPACTO GEOPOLÍTICO DO BRICS NA GOVERNANÇA GLOBAL.....	87
2.5. SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	90
3. QUEDA E EXPANSÃO DO BRICS: DESAFIOS E NOVOS RUMOS.....	94
3.1. FATORES DE DESESTABILIZAÇÃO E DECLÍNIO RELATIVO.....	95
3.2. EXPANSÃO E RENOVAÇÃO DO BRICS.....	99
3.3. ACERCA DOS NOVOS MEMBROS.....	101
3.4. PERSPECTIVAS FUTURAS E CENÁRIOS PROSPECTIVOS.....	106
3.4.1. Cenários Prospectivos: Consolidação Institucional, Fragmentação Progressiva ou Flexibilização Adaptativa.....	107
3.4.1.1. Cenário 1: Consolidação Institucional e Influência Sistêmica Ampliada.....	107
3.4.1.2. Cenário 2: Fragmentação Progressiva e Perda de Relevância Sistêmica.....	109
3.4.1.3. Cenário 3: Flexibilização Adaptativa como Fórum Amplo e Policêntrico.....	110
3.5. SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	112
CONCLUSÃO.....	116
REFERÊNCIAS.....	123

INTRODUÇÃO

O debate acadêmico contemporâneo sobre governança global tem revelado tensões fundamentais entre a persistência da arquitetura institucional estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial e a emergência de novos arranjos que refletem a redistribuição de poder no sistema internacional. Em um mundo marcado por crescentes desafios transnacionais – desde mudanças climáticas até pandemias globais, passando por crises financeiras sistêmicas e conflitos armados prolongados – as instituições multilaterais tradicionais enfrentam questionamentos crescentes sobre sua capacidade de resposta e legitimidade democrática.

A governança global, conforme conceituada por Rosenau (1992), não corresponde a um governo mundial centralizado, mas sim a um conjunto complexo de mecanismos formais e informais que envolvem múltiplos atores – Estados, organizações internacionais, corporações multinacionais, organizações da sociedade civil e redes transnacionais – na regulação de problemas que transcendem fronteiras nacionais. Esta conceituação adquire particular relevância ao analisar o fenômeno do BRICS, inicialmente formulado como conceito analítico por O'Neill (2001) e subsequentemente institucionalizado como fórum de cooperação política e econômica que consubstancia uma tentativa substantiva de reconfiguração das estruturas de governança global.

O BRICS representa muito mais que uma simples coalizão de economias emergentes; constitui uma tentativa de construção de alternativas às instituições multilaterais tradicionais em contexto de transformações geopolíticas profundas marcadas pelo que alguns analistas denominam "recessão geopolítica" – uma era caracterizada pelo enfraquecimento do multilateralismo liberal e pela intensificação de conflitos entre grandes potências. Esta iniciativa desafia hierarquias estabelecidas e propõe modelos alternativos de cooperação internacional baseados em princípios como igualdade soberana, não-interferência em assuntos internos, e cooperação mutuamente benéfica, contrastando com as práticas tradicionais de condicionalidade e imposição de modelos únicos de desenvolvimento (STUENKEL, 2016).

A teoria das Relações Internacionais oferece formas para compreender a emergência e evolução do BRICS como ator transformador na governança global. A perspectiva realista clássica, desenvolvida por Aron (1986), enfatiza que o sistema internacional é caracterizado pela anarquia estrutural, onde Estados soberanos interagem na ausência de uma autoridade superior capaz de impor normas coercitivamente. Esta condição fundamental impele os Estados a priorizarem a autopreservação e a maximização de poder relativo, criando dinâmicas competitivas que, paradoxalmente, podem gerar formas de cooperação quando os custos da não-cooperação excedem os benefícios do conflito ou quando existe percepção de ameaças comuns que justifiquem

ação coletiva.

Para Aron (1986), a política internacional distingue-se da política interna precisamente pela ausência de monopólio legítimo da violência, gerando aquilo que denomina "estado de guerra permanente" – não necessariamente conflito ativo, mas condição estrutural de possibilidade de conflito que permeia todas as interações interestatais. Esta perspectiva teórica trás aspectos cruciais da formação do BRICS: países como China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul, em diferentes graus de insatisfação com a ordem hegemônica estadunidense, encontraram na cooperação institucionalizada uma estratégia de balanceamento que preserva suas soberanias individuais enquanto amplifica coletivamente sua capacidade de influenciar regimes internacionais e alterar gradualmente as correlações de força no sistema global.

O conceito contemporâneo de multipolaridade, contudo, revela-se mais complexo e nuançado do que as formulações teóricas tradicionais sugerem. A multipolaridade atual não se limita ao crescimento quantitativo de potências não-ocidentais, mas implica a reconfiguração qualitativa das próprias estruturas de poder internacional. O fenômeno não se reduz a uma distribuição aritmética de capacidades materiais, mas envolve transformações profundas nos modos de exercício do poder – o que alguns teóricos denominam "policentrismo", caracterizado pela coexistência de múltiplos centros de poder diferenciados, assimétricos e especializados, em contraposição à multipolaridade clássica que pressupõe simetria relativa entre pólos de poder.

As formulações clássicas da teoria realista tendem a associar multipolaridade a uma distribuição relativamente equilibrada de capacidades materiais entre três ou mais grandes potências, o que suporia certa simetria entre os pólos e permitiria falar em "equilíbrio de poder" em sentido estrito (MORGENTHAU, 1948; WALTZ, 1979). O cenário contemporâneo, entretanto, distancia-se desse modelo: a chamada multipolaridade emergente combina forte assimetria entre os centros de poder e especialização funcional de cada um deles, originando aquilo que parte da literatura descreve como ordem policêntrica.

Em vez de pólos equivalentes, observa-se a coexistência de múltiplos centros com capacidades desiguais e domínios de influência distintos, com os Estados Unidos mantendo primazia militar, a China afirmando-se como núcleo manufatureiro-tecnológico, a União Europeia destacando-se na produção de normas e padrões regulatórios, e potências como Índia, Rússia e Brasil atuando como nós regionais relevantes. Para o BRICS, isso significa que o grupo opera em contexto de multipolaridade profundamente assimétrica, em que as disparidades intra membros, sobretudo entre a China e os demais, aproximam-se, em alguns indicadores, das distâncias que separam o bloco em relação ao Ocidente. Esse desnível interno complexifica a construção de consensos e a formulação de estratégias convergentes, ao mesmo tempo em que reforça a

ambiguidade do papel do grupo na ordem mundial emergente.

A contribuição de Bull (2002) complementa esta análise ao demonstrar que a anarquia não impossibilita a emergência de uma sociedade internacional funcional. Bull argumenta que cinco instituições fundamentais sustentam esta sociedade anárquica: o equilíbrio de poder (que previne dominação hegemônica), o direito internacional (que estabelece normas de coexistência), a diplomacia (que facilita comunicação e negociação), a guerra (como recurso último de resolução de disputas), e o papel especial das grandes potências (que assumem responsabilidades de manutenção da ordem). Estas instituições, embora informais e descentralizadas, criam padrões previsíveis de comportamento que permitem a coexistência e cooperação entre Estados soberanos mesmo na ausência de autoridade supranacional. O BRICS pode ser compreendido como manifestação contemporânea desta sociedade anárquica, onde potências emergentes utilizam mecanismos diplomáticos e institucionais para alterar gradualmente as configurações de poder sem recorrer ao conflito direto ou à ruptura revolucionária com o sistema existente.

A teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye (1977), compreende a racionalidade estratégica subjacente ao BRICS. Os autores argumentam que, em contextos de alta interdependência econômica, o uso da força militar torna-se menos viável e mais custoso, criando espaços para formas alternativas de poder baseadas em recursos econômicos, tecnológicos, informacionais e institucionais. O BRICS exemplifica esta dinâmica ao priorizar instrumentos como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), e sistemas alternativos de pagamento como mecanismos de influência que operam através da criação de alternativas institucionais e da diversificação de dependências, não da confrontação militar direta ou da coerção econômica unilateral.

Contudo, a interdependência também cria vulnerabilidades mútuas que podem ser instrumentalizadas como recursos de poder. Como observa Baldwin (2020), a capacidade de impor custos através da manipulação de relações de interdependência – seja através de sanções econômicas, restrições tecnológicas, ou exclusão de sistemas financeiros – tornou-se instrumento central de política externa no século XXI. O BRICS representa, em parte, uma tentativa coletiva de reduzir essas vulnerabilidades através da criação de alternativas que ampliem as opções disponíveis e reduzam dependências assimétricas em relação às potências estabelecidas.

A emergência do BRICS deve ser compreendida no contexto mais amplo da crise hegemônica do sistema internacional, conforme teorizada por Arrighi (1996). Segundo sua análise dos ciclos hegemônicos no sistema mundial capitalista, cada hegemonia caracteriza-se por fases distintas: expansão material (baseada na produção e comércio de bens físicos), expansão financeira (quando o centro hegemônico se especializa progressivamente em serviços financeiros e rentismo),

e crise terminal (marcada pela intensificação da competição interestatal e emergência de configurações alternativas de poder que desafiam a supremacia estabelecida). A hegemonia estadunidense, nesta perspectiva, iria se encontrar atualmente na transição entre a segunda e terceira fases, explicando tanto a financeirização crescente da economia americana quanto o surgimento de desafiadores sistêmicos como a China e coalizões como o BRICS.

Pesquisas contemporâneas sobre transição hegemônica, desenvolvidas por autores como Gilpin (1981) e Kennedy (1987), identificam três mecanismos principais através dos quais mudanças pacíficas de poder podem ocorrer no sistema internacional: renovação e redirecionamento das infraestruturas existentes para acomodar novos atores, construção de alternativas paralelas às infraestruturas vigentes que competem por recursos e legitimidade, e desenvolvimento de novas infraestruturas tecnológicas de vanguarda que tornam obsoletas as estruturas anteriores. O BRICS incorpora elementos dos três mecanismos simultaneamente, particularmente através da construção de alternativas institucionais ao sistema de Bretton Woods e do desenvolvimento de infraestruturas financeiras inovadoras baseadas em moedas locais, tecnologias digitais emergentes, e redes de cooperação que transcendem os circuitos tradicionais dominados pelas potências ocidentais.

Arrighi (1996) identifica três processos característicos das crises hegemônicas que se manifestam de forma recorrente ao longo da história do sistema mundial moderno: intensificação da competição interestatal e interempresarial devido ao declínio da capacidade regulatória do hegemom, escalada dos conflitos sociais internos nos países centrais devido às pressões econômicas e redistributivas, e aparecimento de novas configurações de poder que operam inicialmente nas margens do sistema dominante. Todos estes elementos manifestam-se claramente na conjuntura contemporânea: a intensificação da rivalidade sino-estadunidense e das tensões comerciais globais, as crescentes tensões sociais e políticas nas democracias ocidentais decorrentes da globalização neoliberal e da automação tecnológica, e, crucialmente, a emergência de arranjos como o BRICS que exemplificam o terceiro processo identificado por Arrighi.

Esta perspectiva é complementada pelas contribuições de Visentini (2019) sobre a transição contemporânea para uma nova ordem internacional multipolar. Segundo sua análise, iniciativas como o BRICS representam tentativas de construção de "eixos alternativos de poder" capazes de contrabalançar a influência das potências tradicionais através de mecanismos que combinam cooperação econômica, coordenação política, e desenvolvimento de capacidades autônomas em setores estratégicos. Visentini argumenta que a multipolaridade emergente caracteriza-se não pela substituição linear de uma hegemonia por outra, mas pela coexistência competitiva de múltiplos centros de poder, cada um com suas esferas de influência preferenciais,

modelos de desenvolvimento específicos, e estratégias diferenciadas de inserção no sistema global.

A tradição histórica da cooperação Sul-Sul fornece fundamentos conceituais e precedentes institucionais essenciais para compreender o BRICS contemporâneo. Leite (2012) define cooperação Sul-Sul como modalidade específica de colaboração entre países em desenvolvimento baseada nos princípios de reciprocidade, horizontalidade e solidariedade mútua, contrastando explicitamente com os modelos hierárquicos de assistência Norte-Sul tradicionalmente dominados por condicionalidades políticas e econômicas que refletem as prioridades e interesses dos doadores ao invés dos receptores.

Tais transformações refletem a crescente capacidade dos países do Sul Global de mobilizar recursos próprios, desenvolver expertise técnica autônoma, e estabelecer parcerias horizontais que reduzem sua dependência histórica dos mecanismos tradicionais de assistência ao desenvolvimento controlados pelos países desenvolvidos. O BRICS representa a manifestação mais ambiciosa e institucionalizada desta tendência, combinando recursos financeiro, expertise técnica diversificada, e capacidade política coletiva para influenciar regimes internacionais e criar alternativas sistêmicas às estruturas dominadas pelo Norte Global (COOPER, 2016).

Os antecedentes históricos desta cooperação remontam à Conferência Afro-Asiática de Bandung que estabeleceu precedentes conceituais e normativos duradouros. Weber e Winanti (2016) argumentam que o "espírito de Bandung" transcende seu contexto histórico específico da descolonização, influenciando movimentos posteriores de articulação do Sul Global, incluindo o Movimento dos Países Não-Alinhados, o Grupo dos 77, e contemporaneamente, iniciativas como o BRICS. Este espírito manifesta-se na ênfase do BRICS em princípios como multipolaridade, respeito à diversidade de sistemas políticos e econômicos, rejeição a intervenções unilaterais e imposição de modelos únicos de desenvolvimento, e promoção de alternativas aos mecanismos dominados pelas potências tradicionais.

A arquitetura financeira internacional estabelecida nos Acordos de Bretton Woods em 1944 criou instituições – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, e sistema monetário internacional baseado no dólar americano – que se tornaram pilares fundamentais da ordem liberal do pós-guerra, mas que também reproduziram e, em muitos aspectos, aprofundaram assimetrias estruturais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Como argumenta Stiglitz (2002), estas instituições operaram historicamente de forma a impor modelos neoliberais uniformes através de condicionalidades rigorosas, independentemente de contextos nacionais específicos, capacidades institucionais diferenciadas, ou preferências democraticamente expressas pelas sociedades receptoras.

Bresser-Pereira (2008) argumenta que o sistema financeiro internacional perpetua

relações centro-periferia através de mecanismos sutis mas sistemáticos como a "armadilha do câmbio sobrevalorizado" e a imposição de políticas de austeridade que impedem o desenvolvimento de capacidades produtivas nacionais e perpetuam especialização em *commodities* de baixo valor agregado. Segundo sua análise, países periféricos enfrentam dilema estrutural: para atrair capitais externos necessários ao financiamento do desenvolvimento, devem manter taxas de juros elevadas e câmbio sobrevalorizado, políticas que prejudicam a competitividade industrial doméstica e perpetuam a dependência de exportações de produtos primários sujeitos a volatilidade extrema de preços.

Este diagnóstico teórico perpassa a racionalidade econômica e política subjacente à criação das instituições financeiras do BRICS. O NBD e o ACR representam tentativas concretas e inovadoras de construir alternativas institucionais que oferecem financiamento para desenvolvimento sem as condicionalidades tradicionais do FMI e do Banco Mundial, permitindo maior flexibilidade quanto aos modelos de desenvolvimento nacional e evitando a imposição de prescrições uniformes que podem ser inadequadas para contextos específicos. Como será analisado nos capítulos subsequentes, estas instituições adotam princípios operacionais deliberadamente distintos: governança paritária entre membros que evita dominação por qualquer país específico, ênfase em projetos de infraestrutura e energia sustentável que atendem necessidades concretas de desenvolvimento, e flexibilidade institucional que permite adaptação a circunstâncias diferenciadas sem imposição de modelos rígidos.

O BRICS pode ser analisado como experimento institucional particularmente interessante que testa estas proposições teóricas em contexto de heterogeneidade extrema entre os participantes. Diferentemente de organizações regionais tradicionais baseadas em proximidade geográfica e afinidades culturais, ou de alianças militares fundamentadas em ameaças comuns claramente identificáveis, o grupo adotou arquitetura institucional híbrida que combina elementos formais – como o NBD, o ACR, e as cúpulas anuais de chefes de Estado – com mecanismos informais de coordenação – incluindo grupos de trabalho temáticos, consultas ministeriais regulares, fóruns empresariais, e redes acadêmicas. Esta arquitetura permite flexibilidade suficiente para acomodar diferenças significativas entre os membros em termos de sistemas políticos, modelos econômicos e posições geopolíticas (potências globais, potências regionais, países com aspirações de maior protagonismo internacional), enquanto cria rotinas de cooperação que podem evoluir para formas mais institucionalizadas conforme os benefícios mútuos se tornam evidentes e as confianças recíprocas se consolidam (COOPER, 2016).

A contribuição de Hurrell (2009) é crucial para compreender esta dinâmica complexa. O autor argumenta que a ordem liberal pós-1945, embora tenha criado espaços formais

para participação de países emergentes através de organizações como a ONU e suas agências especializadas, mantém estruturas de poder que limitam a influência efetiva destes países sobre decisões substantivas. Potências emergentes enfrentam dilema estratégico fundamental entre integração no sistema existente – com risco de cooptação e subordinação aos interesses dos poderes estabelecidos – e construção de alternativas sistêmicas – com custos elevados de coordenação e riscos de fragmentação internacional que podem prejudicar a todos. O BRICS representa uma tentativa de resolução deste dilema através de estratégia que combina participação reformista em instituições existentes com construção pragmática de mecanismos alternativos que ampliem as opções disponíveis sem provocar confrontação destrutiva.

Esta abordagem busca alterar o sistema internacional por dentro através de pressões coordenadas por reforma e modernização, enquanto simultaneamente cria opções de saída que aumentam o poder de barganha dos países emergentes e reduzem sua vulnerabilidade a pressões unilaterais. Como observa Ikenberry (2020), esta estratégia de "transformação através da participação" pode ser mais eficaz para alterar estruturas de poder do que tentativas de confrontação direta que tendem a provocar reações defensivas e coalização dos poderes estabelecidos.

Para Gramsci (1971), hegemonia não se sustenta apenas através da coerção material ou da supremacia econômica, mas fundamentalmente através do consenso ideológico que torna a dominação aceitável, natural, ou mesmo desejável para os dominados, criando "senso comum" que naturaliza arranjos de poder específicos e limita a imaginação de alternativas viáveis. Cox (1981) aplica este conceito gramsciano ao sistema internacional, argumentando que hegemonia mundial combina três elementos interdependentes e mutuamente reforçadores: capacidades materiais (incluindo recursos econômicos, militares e tecnológicos), instituições (que universalizam normas hegemônicas apresentando-as como tecnicamente necessárias ou moralmente superiores), e ideologia (que legitima a ordem dominante através de narrativas sobre progresso, modernidade, eficiência, ou direitos humanos). A hegemonia estadunidense pós-1945 estabeleceu-se através da combinação sistemática destes três elementos: supremacia econômica e militar incontestável no pós-guerra, criação de instituições multilaterais que universalizaram normas liberais apresentando-as como requisitos técnicos para participação na economia global, e promoção de ideologia que identificou liberalismo econômico e democracia política com modernidade, racionalidade e progresso civilizacional.

O BRICS, dessa forma, pode ser compreendido como movimento contra-hegemônico que desafia simultaneamente os três pilares da hegemonia liberal, embora de forma não confrontacional. No plano material, representa redistribuição significativa de capacidades econômicas em favor de potências não-ocidentais, o grupo ampliado controla 41% do PIB global

medido em paridade de poder de compra, superando o G7 que detém 29%, além de controlar recursos naturais estratégicos, mercados consumidores massivos, e capacidades tecnológicas crescentes. No plano institucional, cria alternativas concretas às instituições de Bretton Woods através de sistemas de pagamento em moedas locais, e mecanismos de coordenação que oferecem opções práticas para países que buscam reduzir a dependência das estruturas tradicionais. No plano ideológico, promove narrativas alternativas sobre desenvolvimento (ênfase em diversidade de caminhos), soberania (defendendo não-interferência), e multipolaridade (questionando a universalidade e superioridade dos modelos liberais) que desafiam o consenso hegemônico ocidental (MIELNICZUK, 2013).

A complexidade multidimensional do fenômeno do BRICS exige uma abordagem analítica que transcenda explicações uníssonas, seja a perspectiva otimista que o vê como alternativa democrática e progressista à ordem liberal, seja a crítica que o reduz a instrumento da política externa chinesa ou a mero reflexo de ambições nacionalistas de potências emergentes. Esta dissertação propõe uma análise dialética que reconhece simultaneamente o potencial transformador e as limitações estruturais do grupo, examinando como fatores endógenos e exógenos interagem para produzir resultados que podem diferir significativamente das intenções declaradas pelos formuladores de política.

As questões centrais que orientam esta investigação são formuladas de modo a capturar estas complexidades e contradições. Em que medida o BRICS conseguiu criar alternativas institucionais efetivas às estruturas de governança global dominadas pelo Ocidente? Esta análise deve considerar não apenas a criação formal de instituições como o NBD e o ACR, mas sua capacidade operacional concreta, escala de impacto relativa às necessidades dos países em desenvolvimento, e diferenciação real em relação às instituições tradicionais em termos de condições de financiamento, critérios de elegibilidade, e padrões de governança.

Quais fatores explicam os períodos alternados de dinamismo e estagnação na trajetória do grupo desde sua formação? Esta questão exige exame sistemático das dinâmicas internas – incluindo assimetrias de poder entre membros, crises políticas e econômicas domésticas, rivalidades geopolíticas bilaterais, e limitações institucionais – e externas – incluindo mudanças na ordem global, pressões geopolíticas exercidas por potências estabelecidas, transformações econômicas sistêmicas, e resposta adaptativa das instituições tradicionais – que influenciaram a evolução do BRICS ao longo de suas diferentes fases de desenvolvimento.

Que implicações tem a recente expansão do grupo para sua coesão interna e eficácia coletiva? A inclusão de novos membros em 2023-2024 – Emirados Árabes Unidos, Egito, Etiópia, e Irã – representa oportunidade de ampliação de influência e recursos ou risco de

fragmentação e paralisia decisória? Como as diferenças de sistemas políticos, níveis de desenvolvimento econômico, e prioridades geopolíticas afetam a capacidade de coordenação e tomada de decisão coletiva?

A relevância desta pesquisa reside em sua capacidade de tentar perpassar um dos fenômenos mais significativos e controversos das relações internacionais do século XXI: a tentativa concreta de construção de alternativas institucionais à ordem liberal em contexto de transição hegemônica que busca ser pacífica e negociada do que revolucionária ou confrontacional. Do ponto de vista social e político, o estudo justifica-se pela urgência em compreender como coalizões heterogêneas de países emergentes desafiam estruturas de poder historicamente dominadas por nações ocidentais, redefinindo agendas globais em áreas críticas como desenvolvimento sustentável, segurança internacional, finanças globais, mudanças climáticas, e governança de tecnologias emergentes.

Em um contexto marcado pela "crise da governança global" identificada por múltiplas organizações internacionais (CIVICUS, 2023), onde as instituições multilaterais enfrentam questionamentos crescentes sobre sua eficácia operacional e legitimidade democrática, o BRICS representa não apenas uma alternativa simbólica à hegemonia ocidental, mas também um laboratório prático de experimentação para novas formas de cooperação internacional que podem influenciar o desenvolvimento de modelos futuros de governança.

Do ângulo acadêmico e teórico, a pesquisa justifica-se por preencher lacunas críticas identificadas nos estudos de relações internacionais e governança global. Embora o BRICS seja frequentemente analisado como fenômeno puramente econômico ou como reflexo de ambições geopolíticas nacionais, sua dimensão política e institucional inovadora permanece sub explorada na literatura acadêmica.

Metodologicamente, esta investigação adota abordagem qualitativa fundamentada na análise documental sistemática e no estudo de caso aprofundado do BRICS que permite exame de sua evolução institucional. A pesquisa articula contribuições teóricas diversas das Relações Internacionais, mobilizando perspectivas realistas para compreender dinâmicas de poder e estratégias de balanceamento, abordagens institucionalistas para analisar mecanismos de cooperação e coordenação, teorias críticas para examinar dimensões contra-hegemônicas e transformadoras. Esta pluralidade teórica é necessária para capturar adequadamente a complexidade multidimensional do fenômeno estudado, evitando reducionismos que poderiam obscurecer aspectos importantes da dinâmica do BRICS.

A análise documental incide sobre três categorias principais de fontes primárias que permitem a reconstrução da evolução do grupo. Primeiro, documentos oficiais das cúpulas

anuais do BRICS (2009-2025), incluindo declarações finais, planos de ação, comunicados setoriais, e discursos de líderes, que permitem rastrear a evolução de prioridades temáticas, retórica oficial, e compromissos assumidos, identificando mudanças discursivas, expansão ou contração de agendas, e grau de especificidade dos compromissos assumidos. Segundo, relatórios anuais e documentos de política das instituições financeiras do BRICS, incluindo estratégias institucionais, relatórios de projeto, avaliações de impacto, e estatísticas operacionais, que fornecem dados quantitativos e qualitativos sobre implementação concreta de projetos, critérios efetivos de aprovação, padrões de governança aplicados, e resultados mensuráveis alcançados. Terceiro, pronunciamentos diplomáticos de líderes dos países membros, incluindo discursos em fóruns multilaterais, entrevistas oficiais, e posicionamentos em crises internacionais, que revelam convergências e divergências na interpretação dos objetivos coletivos e estratégias implementadas.

O debate acadêmico contemporâneo sobre governança global tem revelado tensões fundamentais entre a persistência da arquitetura institucional estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial e a emergência de novos arranjos que refletem a redistribuição de poder no sistema internacional. Em um mundo marcado por crescentes desafios transnacionais – desde mudanças climáticas até pandemias globais, passando por crises financeiras sistêmicas e conflitos armados prolongados – as instituições multilaterais tradicionais enfrentam questionamentos crescentes sobre sua capacidade de resposta e legitimidade democrática.

Esta dissertação estrutura-se em três capítulos que abordam cronológica e tematicamente as diferentes fases da trajetória BRICS, permitindo uma análise que capture tanto continuidades quanto transformações. O Capítulo 1, "Gênese do BRICS e o contexto histórico do multilateralismo global", contextualiza historicamente a formação do grupo no marco das transformações estruturais do sistema internacional, analisando desde os antecedentes históricos da cooperação Sul-Sul – particularmente o legado duradouro da Conferência de Bandung e suas implicações para movimentos posteriores de articulação do Sul Global – até a institucionalização progressiva do BRICS como resposta às limitações das estruturas multilaterais tradicionais.

O Capítulo 2, "O BRICS como agente transformador na governança global", examina o papel concreto do grupo na reconfiguração das estruturas internacionais, com foco aprofundado nas inovações institucionais mais significativas e sua capacidade efetiva de oferecer alternativas funcionais aos mecanismos tradicionais de financiamento e cooperação.

O Capítulo 3, "Queda e expansão do BRICS: desafios e novos rumos", aborda os fatores multidimensionais de desestabilização e declínio relativo do bloco na segunda metade da década de 2010, assim como os processos contemporâneos de renovação através da estratégia de expansão recente e as perspectivas futuras em contexto de multipolaridade crescente e competição

intensificada entre grandes potências.

1. GÊNESE DO BRICS E O CONTEXTO DO MULTILATERALISMO GLOBAL

Este capítulo tem como objetivo central analisar a gênese do agrupamento no contexto das limitações estruturais e contradições inerentes ao multilateralismo tradicional, traçando um panorama abrangente que vai desde a formação das instituições de Bretton Woods até a emergência de movimentos contestatórios do Sul Global, com particular atenção ao legado da Conferência de Bandung e às contribuições teóricas sobre ordem internacional, anarquia sistêmica e crise hegemônica.

A emergência do BRICS representa, fundamentalmente, uma resposta estrutural às assimetrias profundas que caracterizam o sistema multilateral pós-Segunda Guerra Mundial. Como argumenta Hurrell (2007), as instituições criadas sob a égide da hegemonia anglo-americana refletiram não apenas as correlações de força do momento histórico específico de sua fundação, mas também visões particulares sobre desenvolvimento, estabilidade e governança que privilegiaram modelos ocidentais de organização política e econômica. Esta configuração institucional, embora tenha proporcionado estabilidade relativa ao sistema internacional durante décadas, gerou simultaneamente tensões crescentes com o processo de descolonização e a subsequente ascensão de potências emergentes que questionavam tanto a legitimidade quanto a eficácia das estruturas de poder estabelecidas.

Este capítulo examina as origens históricas, os fundamentos conceituais e as trajetórias políticas que culminaram na formação e institucionalização do BRICS como ator relevante na reconfiguração da ordem internacional contemporânea. A compreensão adequada do surgimento deste agrupamento de economias emergentes exige análise que transcenda narrativas simplificadas de convergência econômica circunstancial ou oportunismo diplomático, situando-o no contexto mais amplo de transformações estruturais do sistema internacional nas últimas décadas, particularmente as tensões crescentes entre arquiteturas multilaterais estabelecidas sob hegemonia ocidental no imediato pós-Segunda Guerra Mundial e as aspirações de autonomia, protagonismo e reforma institucional articuladas por potências emergentes do Sul Global. Este capítulo estabelece, portanto, os fundamentos históricos e conceituais necessários para compreender as dinâmicas institucionais, operacionais e geopolíticas que serão examinadas nos capítulos subsequentes.

1.1. MARCOS DO MULTILATERALISMO E CRÍTICAS AO SISTEMA TRADICIONAL

O multilateralismo moderno, conforme teorizado pelas Relações Internacionais contemporâneas, emergiu historicamente como resposta institucional complexa, multifacetada e

politicamente negociada às crises sistêmicas devastadoras do início do século XX, particularmente às duas guerras mundiais que causaram dezenas de milhões de mortes e destruição material sem precedentes, e à Grande Depressão que demonstrou dramaticamente as limitações dos mecanismos tradicionais de cooperação internacional baseados exclusivamente em acordos bilaterais fragmentados e equilíbrios de poder regionais instáveis.

Sua definição clássica nos debates acadêmicos contemporâneos, proposta por Keohane (1990), enfatiza três características fundamentais e interconectadas que distinguem o multilateralismo genuíno de outras formas de cooperação internacional: a participação de três ou mais atores estatais em arranjos institucionalizados e duradouros; regras generalizadas de conduta que se aplicam de forma equitativa e não discriminatória a todos os participantes independentemente de seu poder relativo ou capacidades materiais; e reciprocidade difusa, onde benefícios não precisam ser imediatamente equilibrados entre pares específicos através de cálculos contábeis estritos, mas são distribuídos ao longo do tempo através de múltiplas interações e transações que constroem confiança mútua e expectativas de cooperação continuada (KEOHANE, 1990).

Esta conceituação diferencia o multilateralismo genuíno tanto do bilateralismo tradicional quanto de formas meramente nominais ou cosméticas de cooperação multilateral que carecem de substância institucional efetiva, estabelecendo as bases conceituais necessárias e indispensáveis para compreender criticamente como o BRICS representa uma evolução histórica significativa e potencialmente transformadora desses princípios fundacionais originais, adaptando-os às realidades contemporâneas de um sistema internacional em profunda reconfiguração estrutural.

Conforme analisa Ruggie (1982), o sistema de Bretton Woods estabeleceu duas instituições financeiras fundamentais que moldaram profunda e duradouramente a economia política internacional das décadas seguintes e continuam exercendo influência significativa até os dias atuais: o FMI, destinado originalmente a supervisionar o sistema monetário internacional baseado no padrão ouro-dólar e fornecer assistência financeira temporária a países com dificuldades transitórias de balanço de pagamentos; e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, posteriormente conhecido como Banco Mundial, concebido inicialmente para financiar a reconstrução física e econômica da Europa devastada pela guerra e, posteriormente, reorientado progressivamente para o financiamento do desenvolvimento econômico dos países periféricos e recém-descolonizados (RUGGIE, 1982).

A Organização das Nações Unidas, por sua vez, institucionalizou um fórum político global teoricamente baseado no princípio formal e juridicamente consagrado da igualdade

soberana dos Estados, embora o Conselho de Segurança concentrasse poder de veto decisivo e praticamente absoluto nas mãos de cinco potência: Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China, reproduzindo e legitimando institucionalmente as hierarquias geopolíticas emergentes do conflito mundial e criando um sistema de governança que refletia as realidades do poder militar e político, e não princípios abstratos de igualdade jurídica formal (BULL, 2002).

Esta dualidade fundamental e aparentemente paradoxal entre ideais universalistas proclamados publicamente nos documentos fundacionais e nas declarações oficiais, e práticas baseadas na *realpolitik* e no exercício pragmático do poder nas negociações efetivas e nos processos decisórios concretos, tornou-se uma característica estrutural duradoura e profundamente enraizada do multilateralismo tradicional que persiste de forma obstinada até os dias atuais, moldando as dinâmicas institucionais e condicionando as possibilidades de reforma.

Ruggie (1993) observa que o sistema criado no imediato pós-guerra representou essencialmente um multilateralismo hegemônico singular, onde princípios liberais de livre comércio, democracia política e economia de mercado foram universalizados de forma seletiva e estratégica sob a liderança indiscutível e materialmente superior dos Estados Unidos, criando arranjos institucionais que combinavam elementos de cooperação genuína e mutuamente benéfica com mecanismos sutis mas eficazes de preservação da supremacia ocidental e da ordem capitalista liberal (RUGGIE, 1993).

As instituições nascentes refletiram não apenas as correlações imediatas e conjunturais de força do momento específico de sua criação histórica entre 1944-1945, mas também vieses particulares e historicamente situadas sobre desenvolvimento econômico, estabilidade política e governança internacional que privilegiaram modelos ocidentais específicos de organização social e econômica, estabelecendo precedentes normativos e operacionais que influenciaram profunda e persistentemente décadas de política internacional subsequente e continuam moldando debates contemporâneos sobre reforma da governança global (IKENBERRY, 2001).

Para Aron, a anarquia internacional caracteriza-se como elemento distintivo e irreduzível das relações entre Estados soberanos, constituindo aquilo que denomina de forma precisa sistema de Estados ou coletividade de soberanias, onde cada unidade política fundamental rege-se por sua própria lei suprema e autodeterminada, sem reconhecer obediência efetiva a qualquer autoridade superior capaz de impor decisões coercitivamente (ARON, 1986).

Esta condição estrutural fundamental não impede necessariamente, contudo, a emergência de formas variadas de ordem internacional baseadas em equilíbrios dinâmicos de poder que se ajustam continuamente, normas gradualmente compartilhadas através de processos de

socialização e aprendizagem coletiva, e instituições comuns que facilitam a cooperação ao reduzir custos de transação e criar expectativas mútuas de reciprocidade. Como observa o autor, a ausência de governo mundial centralizado com capacidade de coesão não equivale automaticamente à impossibilidade de governança internacional efetiva e funcional, mas exige formas específicas e historicamente adaptadas de coordenação política que respeitem rigorosamente a soberania estatal como princípio inviolável enquanto criam simultaneamente incentivos materiais e normativos duradouros para a cooperação voluntária entre atores racionais que calculam custos e benefícios de suas ações (ARON, 1986).

Esta perspectiva aroniana denota como o BRICS emerge historicamente como tentativa consciente e estrategicamente articulada de reconfigurar esses equilíbrios fundamentais de poder sem romper completamente e revolucionariamente com os princípios westfalianos de soberania que continuam a estruturar profundamente o sistema internacional contemporâneo, mesmo em uma era de crescente interdependência econômica e transnacionalização de processos políticos.

As críticas estruturais ao sistema tradicional manifestaram-se desde sua criação inicial no imediato pós-guerra, mas ganharam particular intensidade política, visibilidade pública e sofisticação intelectual com os processos acelerados de descolonização das décadas de 1950 e 1960 que transformaram radicalmente a composição numérica e política da comunidade internacional, e a ascensão subsequente de economias emergentes que questionavam tanto a legitimidade quanto à eficácia técnica das estruturas estabelecidas através de coalizões diplomáticas cada vez mais articuladas e coordenadas.

A governança do FMI exemplifica essas assimetrias estruturais profundas e persistentes de forma particularmente clara, visível e politicamente controversa. O sistema complexo de cotas que determina simultaneamente tanto as contribuições financeiras obrigatórias de cada Estado-membro quanto o poder de voto efetivo que cada país detém nos processos decisórios da instituição, baseia-se fundamentalmente em indicadores econômicos quantitativos como PIB, abertura comercial, reservas internacionais e variabilidade econômica que refletem a distribuição específica de poder econômico vigente no momento histórico preciso da criação da instituição em 1944, perpetuando indefinidamente através de mecanismos de dependência institucional, vantagens históricas acumuladas e privilégios estruturais das potências fundadoras (WOODS, 2014).

Como resultado direto desta configuração inicial assimétrica, Stiglitz (2002) demonstra que os Estados Unidos detêm consistentemente aproximadamente 16,5% das cotas totais da instituição, conferindo-lhes poder de veto de fato sobre todas as decisões institucionais

importantes que exigem maioria qualificada de 85% dos votos para aprovação, incluindo reformas estatutárias fundamentais, aumentos significativos de capital e mudanças nas políticas de empréstimo (STIGLITZ, 2002). Os países desenvolvidos do G7: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Japão, controlam coletivamente aproximadamente 45% das cotas totais, assegurando capacidade de bloqueio coletivo mesmo quando não há consenso completo entre eles, enquanto os países de baixa renda, apesar de constituírem a maioria numérica dos 190 membros da instituição e de enfrentarem os desafios econômicos estruturais mais severos e as necessidades de financiamento mais urgentes, detêm menos de 10% do poder de voto efetivo, limitando drasticamente sua capacidade de influenciar políticas que afetam diretamente suas economias e populações (WOODS, 2014).

Esta distribuição de poder decisório traduz-se diretamente e de forma praticamente automática em influência desproporcional e sistemática sobre as políticas econômicas efetivamente promovidas e impostas pelo FMI em todo o mundo através de seus programas de empréstimo condicionado. Woods (2014) disserta em como as prescrições características e relativamente uniformes da instituição estabilização macroeconômica ortodoxa baseada em austeridade fiscal e monetária, liberalização comercial e financeira acelerada e frequentemente prematura, privatização extensiva de empresas estatais mesmo em setores estratégicos, desregulamentação de mercados de trabalho e redução do papel econômico do Estado refletem consensos teóricos e ideológicos predominantes nas economias desenvolvidas do Norte Global, particularmente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, sendo impostas de forma relativamente uniforme e mecanicamente através dos programas de ajuste estrutural, independentemente de contextos nacionais específicos, estruturas produtivas diferenciadas, níveis de desenvolvimento institucional, ou preferências democraticamente expressas pelas populações afetadas através de processos eleitorais legítimos (WOODS, 2014).

Os programas de ajuste estrutural implementados desde os anos 1980 em resposta à crise da dívida externa que afetou particularmente a América Latina e África, impuseram estes modelos econômicos neoliberais específicos de forma praticamente universal e com escassa adaptação local, independentemente de variações significativas em contextos nacionais históricos, estruturas produtivas setoriais, capacidades institucionais administrativas, ou preferências políticas democraticamente manifestas por cidadãos e eleitores (STIGLITZ, 2002).

Para Strange (1994), esta assimetria não se limita ao plano visível das relações de força entre Estados, mas se projeta em estruturas que moldam as possibilidades de ação dos próprios atores. Ao tratar do “poder estrutural”, a autora distingue quatro dimensões interligadas – produção, finanças, segurança e conhecimento – a partir das quais alguns Estados e coalizões

conseguem definir as regras do jogo, estabelecer quais comportamentos são considerados legítimos e quais opções são, na prática, inviabilizadas. O exercício da hegemonia, nessa chave, não se dá apenas por meio da coerção direta, mas pela capacidade de configurar estruturas tão naturalizadas que passam a ser percebidas como tecnicamente necessárias ou politicamente inevitáveis (STRANGE, 1994).

A contribuição de Susan Strange para a compreensão do poder estrutural na política internacional contemporânea oferece ferramentas conceituais fundamentais para compreender como a ordem internacional estabelecida se perpetua através de mecanismos que vão além da coerção militar ou das sanções econômicas diretas. Strange (1994) identifica que o poder estrutural opera através de quatro dimensões interligadas: a dimensão de produção, referente ao controle sobre capacidades produtivas e processos de manufatura; a dimensão financeira, relativa ao domínio dos mecanismos de criação, alocação e circulação de capital; a dimensão de segurança, envolvendo o monopólio sobre recursos e tecnologias de defesa; e crucialmente, a dimensão do conhecimento, que abrange a capacidade de definir o que é considerado legítimo, factível ou desejável no debate público internacional.

O poder estrutural manifesta-se, segundo Strange, como capacidade de definir as regras do jogo internacional de tal forma que essas regras aparecem como neutras, tecnicamente necessárias ou moralmente superiores, quando na verdade refletem e reproduzem os interesses específicos dos atores hegemônicos que as estabeleceram. Diferentemente do "poder relacional" que envolve capacidade direta de impor custos ou conceder benefícios a outros atores através de negociações bilaterais ou coerção, o poder estrutural opera de forma mais profunda e menos visível, determinando o contexto, mesmo dentro do qual os atores calculam seus interesses e formulam suas estratégias. A hegemonia estadunidense, nesta perspectiva, sustenta-se menos através de imposição coercitiva aberta e mais através de configuração de estruturas internacionais em múltiplas dimensões que naturalizam a subordinação de outros atores como consequência "necessária" de realidades econômicas e tecnológicas supostamente inexoráveis.

O BRICS, compreendido através dessa lente analítica, representa tentativa deliberada de contestação e reconfiguração desse poder estrutural em todas as suas dimensões. Na dimensão financeira, as instituições que o grupo criou – particularmente o Novo Banco de Desenvolvimento – buscam desafiar o controle hegemônico sobre mecanismos de alocação de capital mediante criação de fontes alternativas de financiamento menos vinculadas aos interesses das potências tradicionais. Na dimensão de conhecimento, o BRICS promove ativamente narrativas alternativas sobre desenvolvimento, questionando a universalidade das prescrições neoliberais e afirmando a legitimidade de modelos alternativos de organização econômica e social. Esta

contestação multidimensional, ainda que incompleta e parcial, denota compreensão estratégica sofisticada dos mecanismos através dos quais o poder hegemônico se perpetua e reproduz, sugerindo que transformações genuínas na governança global requerem intervenção em todas essas dimensões simultaneamente, não apenas em instituições formais ou padrões de comércio.

Nessa perspectiva, o BRICS pode ser interpretado como tentativa de intervir precisamente nessas dimensões do poder estrutural identificadas por Strange (1994). Ao criar o NBD e o ACR, o grupo procura disputar, ainda que de forma limitada, o eixo financeiro da ordem vigente, oferecendo fontes de crédito e mecanismos de estabilidade que escapam parcialmente à órbita do dólar e às condicionalidades tradicionais de FMI e Banco Mundial. Do mesmo modo, ao enfatizar narrativas próprias sobre desenvolvimento, soberania e multipolaridade, os países BRICS buscam tensionar o eixo do conhecimento, ao afirmar leituras alternativas sobre o que conta como “boa” política econômica, quais modelos institucionais são legítimos e que formas de cooperação são aceitáveis. O esforço de ampliar o uso de moedas locais em transações intra-BRICS e de fomentar cooperação em ciência, tecnologia e inovação, por sua vez, indica percepção de que a reprodução das assimetrias estruturais não se dá apenas no plano da segurança e das finanças, mas também na produção e circulação de tecnologias e saberes que definem os contornos da integração subordinada do Sul Global (STRANGE, 1994).

A ordem liderada pelos Estados Unidos no pós-1945 ilustra esse padrão. A centralidade do dólar, a arquitetura de Bretton Woods, o papel do FMI e do Banco Mundial na difusão de “boas práticas” macroeconômicas e a produção de narrativas sobre desenvolvimento e democracia compõem um arranjo em que poder estrutural e legitimidade se reforçam mutuamente. Ao mesmo tempo, é justamente esse tipo de configuração que o BRICS procura tensionar: ao propor alternativas financeiras, à maneira do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas, ao defender princípios de igualdade soberana e ao reivindicar narrativas próprias sobre desenvolvimento, o grupo insere-se como tentativa de deslocar, ainda que parcialmente, estruturas de poder que Strange (1994) identifica como centrais na reprodução das assimetrias da governança global.

Como analisa Wade (2003), a instituição foi historicamente dominada por economistas formados nas tradições acadêmicas anglo-americanas específicas Harvard, MIT, Stanford, LSE, Oxford, Cambridge promovendo consistentemente ao longo de décadas modelos particulares de desenvolvimento econômico que privilegiam crescimento via mecanismos de mercado livres e auto-regulados em detrimento de estratégias mais dirigistas, distributivas ou socialmente orientadas que caracterizaram experiências bem-sucedidas de desenvolvimento em contextos históricos específicos (WADE, 2003).

Os programas de ajuste estrutural implementados de forma praticamente universal desde os anos 1980 sob o rótulo técnico de Consenso de Washington, impuseram prescrições uniformes e padronizadas estabilização macroeconômica ortodoxa através de controle inflacionário estrito, liberalização comercial e financeira acelerada, privatização extensiva de empresas estatais, desregulamentação de mercados, redução do papel econômico do Estado independentemente de contextos nacionais específicos, estruturas produtivas diferenciadas, níveis de desenvolvimento institucional, capacidades administrativas do Estado, ou preferências democraticamente expressas por populações locais através de mecanismos eleitorais legítimos (STIGLITZ, 2002).

Esta abordagem problemática e crescentemente questionada de “*one-size-fits-all*” ou tamanho único que serve para todos, ignorou de forma deliberada as experiências históricas de desenvolvimento econômico bem-sucedidas que não se conformam aos modelos liberais ortodoxos prescritos pela instituição, particularmente os casos emblemáticos do Leste Asiático: Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong Kong, e posteriormente China, onde estratégias desenvolvimentistas estatais caracterizadas por forte intervenção governamental, políticas industriais ativas, proteção seletiva de indústrias nascentes, controles sobre fluxos de capital e câmbio, e investimentos públicos massivos em educação e infraestrutura produziram resultados econômicos e sociais excepcionais e historicamente sem precedentes que contradizem frontalmente as prescrições neoliberais do consenso de Washington (WADE, 2003).

A OMC, criada em 1995 como sucessora institucional e juridicamente mais robusta do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) que havia operado desde 1947 de forma provisória sem nunca ter sido formalmente ratificado como organização internacional, reproduziu e em muitos aspectos aprofundou significativamente essas assimetrias características na governança do comércio internacional multilateral. Embora formalmente estruturada sobre o princípio aparentemente democrático e igualitário de igualdade soberana, com cada membro detendo teoricamente um voto igual independentemente de seu tamanho econômico ou poder comercial, as negociações reais e substantivas que efetivamente determinam os resultados concretos ocorrem em fóruns informais dominados pelas economias desenvolvidas que possuem maior capacidade técnica, expertise jurídica especializada e poder político de influenciar resultados através de coalizões estratégicas e ameaças críveis de retaliação comercial. O controverso e amplamente criticado chamado de processo da "Sala Verde", reuniões restritas dos principais atores econômicos realizadas de forma opaca às margens das sessões formais e plenárias, exclui de forma estrutural os países menos desenvolvidos das decisões mais importantes e estratégicas que afetam fundamentalmente seus interesses comerciais e perspectivas de desenvolvimento econômico).

As regras efetivas da OMC refletem desproporcionalmente os interesses

específicos e capacidades diferenciadas dos países desenvolvidos: a liberalização comercial foi implementada primordialmente em setores onde os países desenvolvidos possuem vantagens competitivas tecnológicas e estruturais estabelecidas serviços financeiros, propriedade intelectual e patentes, compras governamentais, investimentos estrangeiros diretos enquanto setores de interesse primordial e economicamente vital dos países em desenvolvimento agricultura intensiva em trabalho, produtos têxteis, manufaturas simples, produtos intensivos em mão-de-obra não qualificada permaneceram relativamente protegidos através de diversos mecanismos técnicos, jurídicos e políticos, subsídios agrícolas massivos, tarifas escalonadas, padrões sanitários discriminatórios e exceções negociadas.

A Guerra Fria (1947-1991) moldou o desenvolvimento do multilateralismo em um contexto histórico específico de polarização ideológica intensa entre os Estados Unidos e a União Soviética, criando dinâmicas particulares de competição sistêmica e rivalidade estratégica que persistiram institucionalmente mesmo décadas após o fim formal da confrontação bipolar com o colapso do bloco soviético. Nesse período, instituições multilaterais como a ONU frequentemente serviram como arenas privilegiadas de disputa indireta e confrontação simbólica entre as superpotências rivais, com vetos sistemáticos e reciprocamente bloqueadores no Conselho de Segurança impedindo rotineiramente tentativas de ação coletiva efetiva em questões sensíveis relacionadas à segurança internacional, intervenções humanitárias ou resolução pacífica de conflitos (GADDIS, 1987).

Apesar desta limitação política, a hegemonia ocidental conseguiu consolidar-se de forma relativamente efetiva e duradoura através de instituições econômicas específicas o FMI e o Banco Mundial, controlados política e financeiramente pelos Estados Unidos e seus aliados europeus da OTAN, promoveram políticas econômicas liberais alinhadas aos princípios fundamentais do capitalismo de livre mercado, marginalizando tanto países do bloco socialista que operavam sob economia planificada quanto grande parte do mundo em desenvolvimento recém-descolonizado que buscava modelos alternativos de desenvolvimento (KINDLEBERGER, 1973).

Como analisa Kindleberger (1973), a estabilidade hegemônica requer não apenas poder econômico superior quantitativamente mensurável em termos de PIB, capacidade produtiva e recursos financeiros, mas também a disposição política consistente e o comprometimento ideológico de fornecer bens públicos globais cruciais como moeda reserva estável, mercados abertos para exportações, fluxos de capital para desenvolvimento, e liderança em situações de crise financeira, mesmo quando isso implica custos domésticos significativos e politicamente controvertidos que podem gerar oposição interna de grupos sociais afetados negativamente

(KINDLEBERGER, 1973). A ordem bipolar característica da Guerra Fria também reforçou significativamente a formação de alianças regionais militarizadas e ideologicamente definidas, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) criada em 1949 e o Pacto de Varsóvia estabelecido em 1955, que substituíram parcialmente mecanismos multilaterais universais por coalizões de segurança fragmentadas e ideologicamente definidas que operavam de acordo com lógicas de confrontação e contenção mútua (GADDIS, 1987).

Esta dinâmica específica de rivalidade sistêmica criou o que Gaddis (1987) descreve de onde a competição estratégica permanente entre superpotências nucleares paradoxalmente contribuiu para a prevenção de guerras maiores e diretas entre as principais potências através de mecanismos de dissuasão nuclear mútua assegurada, embora às custas de múltiplos conflitos devastadores no Sul Global: Coreia, Vietnã, Angola, Moçambique, Afeganistão, Nicarágua e afins dos quais causaram milhões de vítimas diretas e indiretas e impactos duradouros e negativos sobre o desenvolvimento econômico e social de regiões inteiras (GADDIS, 1987).

Para Ikenberry (2001), a hegemonia específica dos Estados Unidos foi caracteristicamente consentida durante o período da Guerra Fria por grande parte dos países do bloco ocidental, pois combinou de forma relativamente eficaz de poder militar superior capaz de prover proteção contra ameaças soviéticas com a criação de instituições internacionais multilaterais que legitimavam sua liderança global através de procedimentos formalmente democráticos e regras aparentemente imparciais, reduzindo significativamente a percepção de arbitrariedade e unilateralismo (IKENBERRY, 2001).

Esta estratégia de institucionalização do poder hegemônico permitiu aos Estados Unidos exercer influência global duradoura através de mecanismos aparentemente multilaterais e procedimentalmente legítimos que criavam a percepção de governança por regras ao invés de governança por poder arbitrário, reduzindo significativamente os custos políticos, econômicos e de legitimidade da hegemonia enquanto maximizava sua durabilidade e sustentabilidade histórica ao criar *stakeholders* institucionais com interesse na manutenção do sistema (IKENBERRY, 2001).

Contudo, segundo a análise de Ikenberry, este modelo específico de ordem liberal hegemônica dependia crucialmente da percepção generalizada de legitimidade procedimental e substantiva por parte dos demais atores internacionais relevantes, especialmente potências médias e aliados regionais, condição fundamental que inevitavelmente se erode progressivamente com mudanças estruturais na distribuição relativa de poder econômico e militar global que alteram percepções de equidade e justiça do sistema estabelecido (IKENBERRY, 2001).

O fim da Guerra Fria em 1991 com o colapso da União Soviética inaugurou uma breve, mas significativa, era de unipolaridade incontestável e aparentemente duradoura, com os

Estados Unidos emergindo como única superpotência global sem rivais estratégicos credíveis em múltiplas dimensões simultâneas do poder nacional militar, econômico, tecnológico e cultural. Este momento unipolar singular, caracterizou-se pela ausência temporária de rivais estratégicos capazes de desafiar efetivamente a primazia americana em múltiplas dimensões simultâneas do poder nacional, capacidade militar global, economia tecnologicamente avançada, *soft power* cultural e liderança institucional.

A crise financeira global de 2008-2009, originada no coração do sistema financeiro americano através do colapso do mercado de hipotecas *subprime* e a subsequente falência de instituições financeiras sistemicamente importantes como *Lehman Brothers*, acelerou dramaticamente e de forma visível esta transição estrutural fundamental: enquanto as economias ocidentais desenvolvidas experimentaram estagnação econômica prolongada, desemprego massivo atingindo níveis de dois dígitos, crises fiscais severas e questionamento político interno do modelo neoliberal, o PIB chinês continuou crescendo a taxas médias consistentemente superiores a 10% ao ano mesmo durante o período de crise mais aguda, demonstrando de forma empiricamente inequívoca a resiliência relativa de modelos alternativos de desenvolvimento baseados em maior intervenção estatal, controles sobre fluxos de capital e estratégias industriais ativas (ARRIGHI, 1996).

Foi precisamente neste contexto histórico específico de reconfiguração acelerada da distribuição global de poder econômico e crescente questionamento da eficácia do modelo neoliberal ocidental que o BRICS emergiu politicamente e consolidou-se institucionalmente como bloco articulador de demandas sistemáticas por reformas institucionais profundas do sistema de Bretton Woods e alternativas concretas aos mecanismos tradicionais de governança global dominados pelas potências ocidentais (STUENKEL, 2017).

1.2. COOPERAÇÃO SUL-SUL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E LEGADO DE BANDUNG

A tradição da cooperação Sul-Sul fornece fundamentos conceituais, precedentes institucionais e marcos políticos para compreender o surgimento e a consolidação do BRICS contemporâneo como expressão institucionalizada das aspirações de autonomia, desenvolvimento e protagonismo dos países do Sul Global. Leite (2012) define a cooperação Sul-Sul como modalidade de colaboração entre países em desenvolvimento, baseada nos princípios de reciprocidade entre pares, horizontalidade nas relações, e solidariedade fundamentada em experiências de colonização, exploração e marginalização, contrastando com os modelos de assistência ao desenvolvimento Norte-Sul dominados por condicionalidades que refletem as agendas e interesses dos doadores

(LEITE, 2012).

A Conferência Afro-Asiática de Bandung, realizada em 1955, só pode ser plenamente compreendida se recolocada no contexto de profundas transformações do pós-Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, o sistema internacional era atravessado simultaneamente pela aceleração dos processos de descolonização na Ásia e na África, pela consolidação da disputa sistêmica entre Estados Unidos e União Soviética e pela reconfiguração econômica promovida pela reconstrução europeia e pelo Plano Marshall. Estados recém-independentes buscavam afirmar sua soberania num cenário em que antigas metrópoles coloniais ainda detinham grande capacidade de influência e em que as duas superpotências pressionavam por alinhamentos claros em torno de projetos antagônicos.

A conferência ocorreu em contexto de intensificação simultânea da Guerra Fria e da descolonização. Poucos anos antes, a guerra da Coreia havia evidenciado o risco de que territórios asiáticos se transformassem em campos de batalha por procuração entre Washington e Moscou; ao mesmo tempo, a independência da Índia (1947) e da Indonésia (1945) simbolizava o desmonte, ainda incipiente, dos impérios coloniais europeu (HOBSBAWM, 1995; PRASHAD, 2007). Para as lideranças afro-asiáticas, o dilema era duplo: evitar a recolonização sob novas formas, econômicas, militares ou políticas, e não se deixar capturar por nenhum dos dois blocos em disputa. Bandung cristaliza essa busca por uma “terceira via” de inserção internacional, ancorada na afirmação da soberania, na recusa da tutela das grandes potências e na defesa de um espaço próprio de articulação política do então chamado Terceiro Mundo, lógica que ecoa, com mediações históricas, na forma como o BRICS hoje reivindica maior autonomia em relação às estruturas de poder herdadas do pós-1945.

Do ponto de vista econômico, a estrutura de comércio internacional que emergia do pós-guerra mantinha, sob novas formas, a lógica centro-periferia do período colonial: países do Sul continuavam inseridos majoritariamente como exportadores de commodities e importadores de manufaturas, reproduzindo padrões de “troca desigual” que transferiam renda dos produtores de bens primários para os centros industrializados (FRANK, 1967). Paralelamente, as instituições de Bretton Woods consolidavam um marco monetário e financeiro que limitava as margens de manobra dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que naturalizava prescrições de política econômica oriundas do Norte.

É nesse cenário que Bandung ganha densidade política. Lideranças como Sukarno, Nehru e Nasser buscaram articular, a partir de experiências nacionais distintas, uma agenda comum que combinava a defesa da independência política com a reivindicação de maior autonomia econômica. A conferência não resultou na criação de organizações permanentes

robustas, mas estabeleceu princípios – soberania, não-interferência, oposição a todas as formas de colonialismo e racismo, direito de cada povo definir seu caminho de desenvolvimento – que se tornariam referências duradouras para iniciativas posteriores de cooperação Sul-Sul, como o Movimento dos Não-Alinhados e o G-77 (WEBER; WINANTI, 2016).

Do ponto de vista da economia política, Bandung antecipou demandas que seriam retomadas nas propostas de Nova Ordem Econômica Internacional nos anos 1970, ao denunciar a assimetria das regras de comércio e financiamento internacionais e ao insistir na necessidade de maior voz dos países em desenvolvimento na definição dessas regras. As experiências ainda incipientes de cooperação técnica entre países do Sul, embora limitadas em escopo e recursos, apontavam para a possibilidade de circulação de conhecimento e de apoio mútuo fora dos canais dominados pelo Norte (LEITE, 2012).

Como analisa Prashad (2007), o contexto em que se realizou a Conferência de Bandung era caracterizado pela intensificação da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, e pela aceleração dos processos de descolonização que transformavam a composição do sistema internacional. Lideranças como Jawaharlal Nehru da Índia, Gamal Abdel Nasser do Egito, Sukarno da Indonésia, Zhou Enlai da China, e Kwame Nkrumah de Gana articularam uma resposta coletiva aos desafios da polarização, recusando a subordinação a qualquer um dos blocos ideológicos liderados por Washington e Moscou (PRASHAD, 2007).

Esta postura de não-alinhamento, posteriormente institucionalizada através do Movimento dos Países Não-Alinhados fundado em 1961 em Belgrado, representava mais que equidistância entre as superpotências: tratava-se da afirmação de uma terceira força na política mundial, baseada nos princípios da autodeterminação nacional, da igualdade soberana entre todas as nações, e da cooperação entre povos libertados do colonialismo que compartilhavam experiências de exploração e resistência (PRASHAD, 2007).

Hobsbawm (1995) contextualiza o período do pós-Segunda Guerra Mundial como momento de transformações que reconfiguraram a arquitetura do sistema internacional. A Europa, devastada pelo conflito, experimentava o enfraquecimento de seu poder colonial diante do surgimento de movimentos nacionalistas de independência na Ásia, África e, em menor grau, no Caribe e Pacífico (HOBSBAWM, 1995).

Simultaneamente, Estados Unidos e União Soviética emergiram como superpotências antagônicas com capacidades militares e industriais, e projetos ideológicos universalistas, inaugurando a era da bipolaridade da Guerra Fria que dividiria o planeta em esferas de influência por quase meio século (HOBSBAWM, 1995). Neste contexto, as nações colonizadas ou recém-independentes do Terceiro Mundo enfrentavam um dilema: por um lado, a necessidade de

continuar a luta contra os legados da exploração colonial; por outro lado, a pressão para se alinhar a um dos dois blocos que competiam por aliados, bases militares e recursos (HOBSBAWM, 1995).

O colapso dos impérios coloniais europeus, que haviam dominado a África, Ásia e partes da América Latina, abriu espaços para o surgimento de dezenas de soberanias que elevaram o número de Estados membros das Nações Unidas de 51 fundadores em 1945 para mais de 100 em meados dos anos 1960, possibilitando uma reconfiguração das estruturas de aliança, das lealdades, dos padrões de comércio, e dos princípios que governavam as relações internacionais (HOBSBAWM, 1995). A Conferência de Bandung procurou canalizar estas energias em direções que permitissem aos países afro-asiáticos maximizar sua autonomia e minimizar sua vulnerabilidade diante das pressões das superpotências e das tentativas de recolonização (PRASHAD, 2007).

A descolonização das décadas de 1940 e 1950, exemplificada pela independência da Índia em 1947 após décadas de luta liderada por Gandhi e institucionalizada por Nehru, e da Indonésia em 1945 após resistência contra o colonialismo holandês e a ocupação japonesa, gerou expectativas de autonomia que transcende o formalismo da soberania, e de desenvolvimento que superasse os padrões de pobreza e dependência herdados do sistema colonial (PRASHAD, 2007). No entanto, as antigas metrópoles coloniais, particularmente França e Reino Unido, persistiram em seus esforços de manter influência e controle sobre suas ex-colônias através de mecanismos neocoloniais que incluíam acordos comerciais desiguais, intervenções militares, apoio a elites locais, e a manutenção de estruturas econômicas coloniais sob novas formas (PRASHAD, 2007).

Simultaneamente, a Guerra Fria intensificava-se através de confrontações como a Guerra da Coreia (1950-1953) e crises como a do Canal de Suez em 1956, exemplificando como conflitos locais eram transformados em campos de batalha das superpotências para fins de contenção e expansão de esferas de influência (GADDIS, 1987). Para as lideranças do Terceiro Mundo, tornou-se imperativo evitar que suas nações se tornassem peões nas manobras de Washington e Moscou, perdendo a autonomia conquistada e sacrificando seus interesses aos cálculos estratégicos das superpotências (PRASHAD, 2007).

Antes da Conferência de Bandung, lideranças articulavam a necessidade de um movimento que rejeitasse a polarização imposta pela Guerra Fria e afirmasse a autonomia dos países recém-independentes (PRASHAD, 2007). A reunião de Colombo realizada em abril-maio de 1954 na capital do Ceilão, organizada por cinco países asiáticos – Índia, Indonésia, Paquistão, Ceilão e a Birmânia – constituiu um passo nesta direção, defendendo os princípios da neutralidade e da cooperação entre países afro-asiáticos que compartilhavam experiências coloniais (PRASHAD, 2007). Nehru, em discurso proferido em 1954, argumentou que a independência exigia não apenas

os símbolos da soberania nacional, mas a capacidade de definir o próprio destino econômico e o próprio caminho político, rejeitando tanto o modelo capitalista ocidental quanto o modelo socialista soviético como os únicos modelos de desenvolvimento.

Os Dez Princípios de Bandung, incorporados no comunicado da conferência e adotados como base do Movimento dos Países Não-Alinhados, estabeleceram fundamentos para um sistema de relações internacionais baseado nos valores de igualdade entre Estados, respeito pela diversidade de sistemas, e cooperação para benefício mútuo: (1) respeito pelos direitos humanos e pelos propósitos estabelecidos na Carta das Nações Unidas; (2) respeito pela soberania territorial e integridade de todas as nações; (3) reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações; (4) compromisso com a não-intervenção nos assuntos de outros países; (5) respeito pelo direito de cada nação de se defender; (6) abstenção do uso de arranjos de defesa coletiva para servir aos interesses das grandes potências; (7) abstenção de atos de agressão ou ameaças contra a integridade territorial de qualquer país; (8) compromisso com a solução de todos os conflitos através de meios diplomáticos; (9) promoção de interesses mútuos e cooperação em benefício de todos os participantes; (10) respeito pela justiça internacional e pelas obrigações assumidas através de tratados (PRASHAD, 2007).

Estes princípios transcenderam seu contexto da década de 1950 e continuaram influenciando iniciativas de cooperação Sul-Sul, incluindo o Movimento dos Países Não-Alinhados estabelecido em 1961, o Grupo dos 77 criado em 1964, e o próprio BRICS que incorpora em sua retórica os valores articulados em Bandung (WEBER; WINANTI, 2016). O Movimento dos Países Não-Alinhados, fundado na Conferência de Belgrado em setembro de 1961 como institucionalização dos princípios articulados em Bandung, representou a tentativa de criar uma terceira força na política mundial que não estivesse alinhada nem com o bloco capitalista ocidental liderado pelos Estados Unidos, nem com o bloco socialista oriental liderado pela União Soviética (PRASHAD, 2007). Como analisa Prashad (2007), o movimento buscou ocupar um espaço político no sistema bipolar, permitindo aos países membros maximizar sua autonomia, diversificar suas parcerias, e influenciar questões globais como desarmamento nuclear, desenvolvimento econômico, descolonização e reforma das instituições multilaterais (PRASHAD, 2007).

Nas décadas seguintes, especialmente durante os anos 1970, o Não-Alinhamento articulou demandas por uma nova ordem econômica internacional que redistribuísse poder econômico e oportunidades entre países desenvolvidos do Norte Global e países em desenvolvimento do Sul Global, desafiando as estruturas de comércio, investimento e finanças que haviam sido estabelecidas sob hegemonia ocidental em Bretton Woods e perpetuavam padrões de dependência (PRASHAD, 2007). Estas demandas incluíam: controle soberano sobre recursos

naturais; preços estáveis para commodities exportadas pelos países em desenvolvimento; transferência de tecnologia dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento; reforma do sistema monetário internacional; e maior participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança econômica global como FMI, Banco Mundial e GATT (PRASHAD, 2007).

A evolução da cooperação Sul-Sul pode ser periodizada em três fases que refletem as transformações do sistema internacional e as mudanças nas prioridades e capacidades dos países em desenvolvimento, conforme Leite (2012). A primeira fase (1955-1975) caracterizou-se pela descolonização, pela construção de identidades nacionais, e pelos esforços de construção do Estado, que buscavam consolidar as soberanias através da criação de burocracias, forças armadas, sistemas educacionais e políticas industriais (LEITE, 2012).

A segunda fase (1975-1990) concentrou-se na articulação da nova ordem econômica internacional através de coalizões de países em desenvolvimento no sistema ONU, e na luta por maior equidade nos termos de troca que favoreciam produtos manufaturados dos países desenvolvidos em detrimento das *commodities* dos países em desenvolvimento, através de mecanismos como cartéis de produtores, acordos de estabilização de preços, e negociações no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) criada em 1964 (LEITE, 2012).

A terceira fase (1990-presente) concentra-se na cooperação técnica entre países em desenvolvimento, na transferência de tecnologia, na construção de mecanismos financeiros alternativos, e no desenvolvimento de capacidades em setores como infraestrutura, agricultura, saúde e educação, e em áreas como tecnologia da informação, biotecnologia, energia renovável e manufaturas – dimensão na qual o BRICS assume protagonismo, representando a manifestação mais institucionalizada e financeiramente robusta desta fase da cooperação Sul-Sul (LEITE, 2012).

A participação da China na Conferência de Bandung merece análise, considerando seu papel no BRICS e na reconfiguração da ordem internacional. Zhou Enlai, então premier e ministro das relações exteriores chinês, utilizou a plataforma de Bandung para projetar a China revolucionária como liderança do Terceiro Mundo, oferecendo um modelo de desenvolvimento socialista adaptado às condições de países agrários que rejeitavam tanto o capitalismo liberal ocidental quanto o modelo soviético de industrialização forçada e coletivização (CHEN, 2001).

Esta estratégia de *soft power* baseada na solidariedade Sul-Sul, na cooperação horizontal, na não-interferência, e na oferta de assistência sem condicionalidades, tornou-se elemento da política externa chinesa em relação aos países em desenvolvimento, manifestando-se contemporaneamente através de iniciativas como a Iniciativa do Cinturão e Rota lançada em 2013,

e através da participação da China no BRICS onde contribui com a maior parte do capital e exerce influência sobre as prioridades do agrupamento (CHEN, 2001).

Como analisa Chen (2001), a diplomacia chinesa em Bandung estabeleceu padrões de engajamento com o Sul Global que persistem e continuam moldando as relações da China com África, Ásia, América Latina e Oriente Médio, baseados em princípios como: não-interferência nos assuntos dos países parceiros; cooperação econômica apresentada como mutuamente benéfica; respeito pela soberania e integridade territorial de todos os Estados; e promoção de alternativas aos modelos ocidentais de desenvolvimento (CHEN, 2001).

Estas transformações refletem a crescente capacidade dos países do Sul Global de mobilizar recursos através de acumulação de reservas cambiais, superávits em conta corrente e poupança doméstica, desenvolver expertise técnica em áreas como engenharia de infraestrutura, gestão de projetos, avaliação de riscos, e estabelecer parcerias que reduzem sua dependência dos mecanismos de assistência ao desenvolvimento controlados pelos países desenvolvidos através de instituições como o Banco Mundial e programas bilaterais de ajuda.

O BRICS representa, neste contexto de transformações e reconfiguração do poder econômico global, a manifestação institucional mais ambiciosa desta tendência de longo prazo, combinando recursos financeiros proporcionados especialmente pela China, expertise técnica acumulada em contextos de desenvolvimento, e capacidade política coletiva para influenciar regimes internacionais e criar alternativas às estruturas econômicas dominadas pelo Norte Global através das instituições de Bretton Woods.

1.3. DOUTRINAS ESTRATÉGICAS E O MULTILATERALISMO COMO CAMINHO

A formação do BRICS como ator geopolítico deve ser analisada como expressão institucionalizada de doutrinas estratégicas deliberadas que identificaram o multilateralismo como instrumento para a construção de uma ordem internacional multipolar capaz de contrabalançar a unipolaridade dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria (AMORIM, 2015). Duas formulações doutrinárias se destacam como particularmente influentes na articulação da estratégia que culminaria na criação do BRICS: a Doutrina Primakov na Rússia e a Doutrina Amorim no Brasil, ambas concebidas por diplomatas que ocuparam posições de liderança em seus respectivos Ministérios das Relações Exteriores e que compartilhavam a convicção de que a cooperação multilateral entre potências emergentes constituía caminho necessário para a transformação da arquitetura de poder global (ZHEBIT, 2019).

Yevgeny Primakov, Ministro das Relações Exteriores da Rússia entre 1996 e 1998

e posteriormente Primeiro-Ministro, articulou uma doutrina de política externa que buscava restaurar o status da Rússia como grande potência global após o colapso da União Soviética e o período de subordinação aos interesses ocidentais que caracterizou os primeiros anos da presidência de Boris Yeltsin (PRIMAKOV, 2004). A Doutrina Primakov fundamentava-se em três pilares: a rejeição da unipolaridade liderada pelos Estados Unidos, a promoção de um sistema internacional multipolar baseado no equilíbrio entre grandes potências, e a utilização do multilateralismo como mecanismo para alcançar estes objetivos através da construção de parcerias estratégicas com potências emergentes na Ásia, particularmente China e Índia (ZHEBIT, 2019).

Como analisa Zhebit (2019), a Doutrina Primakov representou ruptura com a política externa pró-ocidental dos primeiros anos pós-soviéticos, marcados pela esperança de integração da Rússia nas instituições ocidentais como parceira em condições de igualdade, expectativa frustrada pela expansão da OTAN para o leste europeu, pelas intervenções ocidentais nos Balcãs sem autorização do Conselho de Segurança da ONU, e pelo tratamento da Rússia como potência derrotada cujos interesses poderiam ser ignorados nas decisões sobre a arquitetura de segurança europeia (ZHEBIT, 2019). Primakov concluiu que a Rússia necessitava diversificar suas parcerias internacionais, reduzir sua dependência do Ocidente, e construir alternativas geopolíticas que ampliassem sua margem de manobra no sistema internacional.

A operacionalização da Doutrina Primakov manifestou-se através de iniciativas como o fortalecimento das relações com a China, a promoção da triangulação estratégica Rússia-Índia-China (RIC), e a defesa de princípios como soberania estatal, não-interferência, e multipolaridade em fóruns multilaterais. A triangulação RIC, institucionalizada através de reuniões ministeriais regulares a partir de 2002, funcionou como precursor do BRICS ao demonstrar a viabilidade da cooperação entre potências emergentes com sistemas políticos diversos, mas interesses convergentes, na reforma da ordem internacional. Como observa Kainikara (2019), a Doutrina Primakov não buscava confrontação com o Ocidente, mas equilíbrio através da criação de polos alternativos de poder capazes de limitar a hegemonia estadunidense e criar espaços para a autonomia estratégica de potências médias e emergentes (KAINIKARA, 2019).

A influência da Doutrina Primakov na política externa russa manifesta-se na participação da Rússia em organizações multilaterais regionais como a Organização de Cooperação de Xangai, criada em 2001, e na liderança russa na formalização do BRICS como fórum político a partir de 2006. O Ministro das Relações Exteriores russo Sergei Lavrov, em exercício desde 2004, declarou que historiadores poderiam denominar a abordagem de política externa russa como "Doutrina Primakov", reconhecendo a influência persistente de seus princípios nas orientações estratégicas do país (TASS, 2014). A ênfase de Primakov no multilateralismo como instrumento de

construção da multipolaridade forneceu fundamento conceitual para a participação russa no BRICS, percebido como plataforma para articular alternativas às instituições dominadas pelo Ocidente e ampliar a influência russa no Sul Global.

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e figura central na formulação da política externa brasileira contemporânea, desenvolveu uma doutrina estratégica que identificava o multilateralismo ativo e a formação de coalizões com outros países em desenvolvimento como instrumentos para ampliar a autonomia e a influência global do Brasil em um sistema internacional caracterizado pela assimetria de poder (AMORIM, 2015). A Doutrina Amorim, conforme articulada em múltiplos textos e discursos ao longo de duas décadas, fundamentava-se na premissa de que países médios como o Brasil, sem capacidade militar ou econômica para competir diretamente com as grandes potências, devem maximizar sua influência através da participação ativa em instituições multilaterais, da construção de coalizões estratégicas com países de perfil similar, e da promoção de reformas que tornem o sistema internacional mais democrático e representativo (AMORIM, 2010).

Em texto de 1998, Amorim já argumentava que o período pós-Guerra Fria, caracterizado pelo "desequilíbrio unipolar", exigia que países em desenvolvimento buscassem formas de cooperação que contrabalançassem a concentração de poder nos Estados Unidos e seus aliados (AMORIM, 1998). O autor defendia que o multilateralismo deveria ser mais que "acessório" da política externa, constituindo instrumento central para países que buscam influenciar a agenda internacional sem recurso a capacidades militares ou econômicas comparáveis às grandes potências (AMORIM, 2003). A participação brasileira em iniciativas como o G20 comercial na OMC, o IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), e posteriormente o BRICS, refletia esta orientação estratégica que buscava criar espaços institucionais alternativos onde o Brasil pudesse exercer liderança e promover seus interesses (GARCIA, 2010).

Marco Aurélio Garcia, assessor especial de política externa do presidente Lula, complementou esta visão ao argumentar que o Brasil deveria posicionar-se como articulador de coalizões que representassem alternativas ao unilateralismo e promovessem uma ordem internacional mais equilibrada (GARCIA, 2011). A política externa brasileira do período buscou combinar participação ativa nas instituições tradicionais com a construção de mecanismos alternativos que ampliassem o peso coletivo dos países em desenvolvimento (GARCIA, 2010). O IBAS, fórum de cooperação entre três democracias emergentes de continentes distintos criado em 2003, funcionou como laboratório para a diplomacia de coalizões que seria posteriormente aplicada ao BRICS, demonstrando a viabilidade da cooperação Sul-Sul institucionalizada baseada em princípios de horizontalidade e ausência de condicionalidades (AMORIM, 2011).

A contribuição específica da Doutrina Amorim reside na articulação de uma estratégia de "autonomia pela diversificação", onde o Brasil buscava ampliar suas parcerias internacionais para reduzir dependências históricas e ampliar margens de manobra (AMORIM, 2015). Esta abordagem manifestou-se na expansão das relações com África, Ásia e Oriente Médio, na promoção da integração sul-americana, e na participação ativa em fóruns multilaterais onde o Brasil poderia exercer papel de articulador entre Norte e Sul Global (AMORIM, 2007). Como observa Amorim (2015), a "grande estratégia" brasileira buscava transformar recursos de poder do país-território continental, recursos naturais, democracia consolidada, tradição diplomática-em influência internacional através do multilateralismo e da construção de alternativas à ordem unipolar (AMORIM, 2015).

As iniciativas RIC e IBAS funcionaram como precursores institucionais do BRICS, demonstrando tanto a viabilidade quanto os limites da cooperação entre potências emergentes com perfis distintos. O RIC, promovido pela Rússia a partir de 2002 como operacionalização da Doutrina Primakov, estabeleceu mecanismos de consulta trilateral entre os Ministros das Relações Exteriores dos três países, focando inicialmente em temas como terrorismo, segurança regional e cooperação energética. A triangulação tinha dimensão geopolítica ao reunir três grandes potências asiáticas com interesses em limitar a influência estadunidense na região e promover alternativas multipolares.

O IBAS, criado em 2003 por iniciativa brasileira, reuniu três democracias emergentes de continentes distintos com o objetivo de promover cooperação Sul-Sul, defender reformas nas instituições multilaterais, e demonstrar que países em desenvolvimento poderiam oferecer modelos de desenvolvimento alternativos baseados em democracia, inclusão social e sustentabilidade (AMORIM, 2010). O fórum estabeleceu mecanismos de cooperação em áreas como segurança alimentar, saúde pública, ciência e tecnologia, e criou o Fundo IBAS para projetos de redução da pobreza em países menos desenvolvidos da África, Ásia e América Latina (GARCIA, 2011). A experiência do IBAS demonstrou que cooperação horizontal baseada em valores compartilhados e interesses complementares poderia produzir resultados práticos, mas também revelou limitações em termos de recursos financeiros e capacidade de influenciar decisões em instituições multilaterais dominadas pelas potências desenvolvidas (AMORIM, 2011).

A incorporação da África do Sul ao BRIC em 2010, transformando-o em BRICS, refletiu tanto o reconhecimento da importância estratégica da representação africana quanto a influência da experiência prévia de cooperação trilateral no IBAS, onde Brasil, Índia e África do Sul haviam desenvolvido relações de confiança e coordenação (AMORIM, 2010). A convergência entre as agendas do RIC e do IBAS – reforma das instituições multilaterais, promoção da

multipolaridade, defesa da soberania e não-interferência, cooperação Sul-Sul—criou as condições políticas para a formalização do BRICS como fórum que combinava as três maiores economias emergentes asiáticas com representantes da América Latina e da África (AMORIM, 2015).

A participação da Índia e da China no BRICS reflete doutrinas estratégicas específicas desenvolvidas por ambos os países no contexto pós-Guerra Fria. A Índia, herdeira da tradição de não-alinhamento inaugurada por Nehru em Bandung, desenvolveu uma estratégia de "autonomia estratégica" que busca maximizar sua margem de manobra através da participação simultânea em múltiplas coalizões e parcerias, evitando dependência exclusiva de qualquer potência (AMORIM, 2010). Esta abordagem permite à Índia cooperar com a China no BRICS e na Organização de Cooperação de Xangai enquanto mantém parcerias de segurança com os Estados Unidos através do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), refletindo pragmatismo que prioriza interesses nacionais sobre alinhamentos ideológicos rígidos (GARCIA, 2011).

A China, por sua vez, articulou a doutrina de "ascensão pacífica" (posteriormente renomeada "desenvolvimento pacífico") que enfatiza a busca por desenvolvimento econômico e modernização através da integração seletiva na economia global, evitando confrontações militares com potências estabelecidas e promovendo alternativas institucionais graduais ao sistema dominado pelo Ocidente (AMORIM, 2015). A participação chinesa no BRICS alinha-se com esta estratégia ao oferecer plataforma para ampliar influência no Sul Global, promover alternativas às instituições de Bretton Woods, e demonstrar capacidade de liderança internacional sem provocar reações defensivas que poderiam isolar a China ou precipitar coalizões de contenção (ZHEBIT, 2019).

A análise das doutrinas estratégicas que fundamentaram a formação do BRICS revela que o agrupamento não resultou de convergências econômicas acidentais, mas de escolhas estratégicas deliberadas de lideranças que identificaram o multilateralismo como instrumento para construir uma ordem internacional multipolar (AMORIM, 2015). As Doutrinas Primakov e Amorim, apesar de formuladas em contextos nacionais distintos, convergiram na percepção de que potências emergentes necessitavam criar alternativas institucionais e coalizões estratégicas para ampliar sua autonomia e influência em um sistema internacional marcado pela concentração de poder (ZHEBIT, 2019).

1.4. CONTEXTO ESPECÍFICO DOS PAÍSES MEMBROS NO PERÍODO PRÉ-BRICS

A compreensão da gênese e da dinâmica do BRICS exige análise das trajetórias dos países membros, considerando fatores econômicos estruturais e motivações geopolíticas que explicam sua participação no agrupamento. Esta análise revela que, para além das projeções de

crescimento econômico que inicialmente definiram o grupo na taxonomia de O'Neill (2001), existem motivações relacionadas aos traumas do isolamento internacional, às frustrações com a marginalização sistemática em instituições multilaterais tradicionais, e à busca por alternativas ao sistema dominado pelas potências ocidentais (O'NEILL, 2001).

A participação brasileira no BRICS deve ser compreendida no contexto da tradição diplomática nacional de busca por protagonismo internacional através do multilateralismo ativo e da construção de coalizões estratégicas. Esta tradição, que remonta ao trabalho do Barão do Rio Branco no início do século XX e foi sistematizada por diplomatas-intelectuais como João Augusto de Araújo Castro, baseia-se na percepção de que o Brasil, como país continental com recursos abundantes mas poder militar limitado, deve maximizar sua influência internacional através da participação em instituições multilaterais e da construção de coalizões com outros países emergentes que compartilhem interesses e visões (ALMEIDA, 2011). Como analisa Almeida (2011), esta estratégia, denominada diplomacia de prestígio, define-se pela busca de reconhecimento internacional como potência emergente através da projeção de *soft power* e da liderança em questões globais (ALMEIDA, 2011). O BRICS ofereceu uma plataforma para esta estratégia, permitindo ao Brasil amplificar sua voz em fóruns multilaterais e posicionar-se como ponte entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento (AMORIM, 2010).

O contexto doméstico brasileiro dos anos 2000 criou condições favoráveis para esta inserção internacional. A estabilização econômica pós-Plano Real (1994), combinada com o crescimento econômico durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), gerou tanto os recursos materiais quanto a confiança política necessários para uma diplomacia mais ambiciosa e propositiva. Como documentam Luna e Klein (2009), o crescimento médio do PIB de aproximadamente 3,5% ao ano durante esta década, a redução da inflação e a melhoria dos indicadores sociais conferiram ao Brasil credibilidade internacional como modelo de desenvolvimento econômico includente (LUNA; KLEIN, 2009).

A política externa brasileira durante este período caracterizou-se pela diversificação estratégica de parcerias, incluindo não apenas o aprofundamento das relações com potências tradicionais, mas também a construção de vínculos Sul-Sul inovadores (AMORIM, 2007). A participação no BRICS complementou outras iniciativas brasileiras como a liderança no G20 comercial, a articulação do IBAS, e o protagonismo em organizações regionais como o Mercosul e a UNASUL (GARCIA, 2010). Esta estratégia multidimensional refletiu a percepção de que o Brasil poderia maximizar sua influência global através da participação simultânea em múltiplas coalizões e fóruns, evitando dependência excessiva de qualquer parceria (AMORIM, 2015).

Já a decisão russa de liderar a formalização institucional do BRICS está relacionada ao trauma do isolamento internacional pós-Guerra Fria e às tensões crescentes com o Ocidente que se manifestaram desde o final da década de 1990. A década de 1990 foi marcada por uma crise econômica, fragmentação estatal e marginalização geopolítica que consolidaram percepções de vulnerabilidade e humilhação entre as elites políticas russas. A ascensão de Vladimir Putin ao poder em 2000 coincidiu com esforços de restauração do status de grande potência e diversificação das parcerias geopolíticas da Rússia para reduzir sua dependência dos países ocidentais (LO, 2008). Como Lo (2008) analisa, a transição pós-soviética foi caracterizada por aquilo que denomina colapso controlado, onde a Rússia conseguiu manter influência sobre as antigas repúblicas soviéticas enquanto buscava simultaneamente reintegração com o sistema internacional liderado pelo Ocidente (LO, 2008). Contudo, esta estratégia mostrou-se progressivamente frustrante devido às limitações e condicionalidades impostas pelos países ocidentais, que frequentemente tratavam a Rússia como potência derrotada (PRIMAKOV, 2004).

As tensões com a OTAN, particularmente relacionadas à expansão da organização militar ocidental, e as divergências sobre questões como Kosovo, Iraque e Geórgia, criaram um ambiente de desconfiança que motivou a busca russa por alternativas geopolíticas. O BRICS ofereceu uma plataforma para esta estratégia, permitindo à Rússia demonstrar que mantinha relevância internacional e capacidade de liderança em iniciativas globais que transcendessem sua relação problemática com o Ocidente (ZHEBIT, 2019).

A estratégia energética russa também desempenhou papel nesta reorientação. Como maior exportador mundial de gás natural e um dos principais exportadores de petróleo, a Rússia possui recursos estratégicos que lhe conferem influência geoeconômica, particularmente junto a países em desenvolvimento com necessidades energéticas crescentes. A participação no BRICS ofereceu oportunidades de diversificar mercados energéticos e desenvolver parcerias estratégicas que reduzissem a dependência dos mercados europeus tradicionais.

A participação indiana no BRICS reflete sua tradição de não-alinhamento, e a busca contemporânea por autonomia estratégica em um contexto de competição crescente entre grandes potências. A Índia, como democracia multipartidária consolidada e economia de mercado diversificada, diferencia-se dos demais membros do BRICS, particularmente China e Rússia, criando dinâmicas de cooperação e competição dentro do grupo (JAISHANKAR, 2020). Como argumenta Jaishankar (2020), ministro das Relações Exteriores da Índia, o país busca maximizar sua autonomia estratégica através da participação simultânea em múltiplas coalizões e parcerias internacionais, evitando dependência excessiva de qualquer potência ou bloco (JAISHANKAR, 2020). Esta abordagem, denominada multi-alinhamento, permite à Índia extrair benefícios de

relacionamentos diversos sem comprometer sua independência política ou sua capacidade de definir prioridades nacionais autônomas.

A rivalidade histórica com a China introduz complexidades particulares na participação indiana no BRICS. Embora os dois países compartilhem interesses em reformar o sistema internacional e ampliar a representação dos países emergentes, competem simultaneamente por liderança no continente asiático e mantêm disputas territoriais não resolvidas que ocasionalmente geram tensões bilaterais (GARVER, 2001).

A Índia tem utilizado sua participação no BRICS como forma de equilibrar a influência chinesa crescente, assegurando que o grupo não se torne um instrumento da política externa de Pequim. O crescimento econômico indiano, particularmente no setor de serviços e tecnologia da informação, conferiu ao país credibilidade como modelo alternativo de desenvolvimento baseado em inovação e capital humano. A experiência indiana em desenvolvimento de tecnologias apropriadas e soluções de baixo custo para desafios sociais tornou-se atrativa para outros países emergentes, oferecendo alternativas aos modelos ocidentais tradicionais (JAISHANKAR, 2020).

Para a China, o BRICS representa parte de uma estratégia de ascensão que busca transformar gradualmente a ordem internacional sem provocar confrontação direta com as potências estabelecidas. O conceito de ascensão pacífica, formulado por intelectuais chineses, baseia-se na percepção de que a China pode consolidar-se como potência global através de meios primordialmente econômicos e diplomáticos, evitando a armadilha de Tucídides que historicamente levou potências emergentes e estabelecidas ao conflito militar direto.

As reformas econômicas iniciadas por Deng Xiaoping em 1978 transformaram a China de economia agrícola planificada na segunda maior economia mundial em termos de PIB nominal, com crescimento médio de aproximadamente 9,5% ao ano durante quatro décadas consecutivas (NAUGHTON, 2018). Como documenta Naughton (2018), este crescimento conferiu à China tanto os recursos materiais quanto a confiança política necessários para desafiar gradualmente a hegemonia estadunidense, mas também criou interdependências econômicas complexas que tornam a confrontação direta custosa e potencialmente contraproducente (NAUGHTON, 2018).

A estratégia chinesa de utilizar o BRICS como plataforma para construção de alternativas sistêmicas manifesta-se através de iniciativas como o NBD e propostas de sistemas de pagamento que reduzam a dependência do dólar americano. A China possui capacidade única de financiar e liderar tais iniciativas devido ao tamanho de sua economia, suas reservas internacionais massivas e sua crescente sofisticação tecnológica em áreas como pagamentos digitais e

infraestrutura financeira (CHEN, 2001). A participação chinesa no BRICS alinha-se com iniciativas mais amplas como a Iniciativa do Cinturão e Rota, criando sinergias entre diferentes dimensões de sua estratégia de inserção internacional.

A adesão da África do Sul ao BRICS em 2010, transformando o BRIC em BRICS, reflete tanto as ambições geopolíticas do país quanto sua busca por legitimidade internacional depois de décadas de isolamento durante o regime do *apartheid*. A África do Sul representa caso único no grupo por sua condição de economia de renda média com desafios socioeconômicos extremos, incluindo uma das maiores desigualdades de renda do mundo (coeficiente de Gini de 0,63 em 2011) e taxas de desemprego estruturalmente elevadas que frequentemente superam 25% da força de trabalho (WORLD BANK, 2024).

A África do Sul oferece ao BRICS legitimidade adicional e acesso ao continente. Sua experiência única de transição pacífica do *apartheid* para a democracia multirracial também confere credibilidade em questões de governança e direitos humanos. Contudo, a persistência de desigualdades estruturais, desemprego elevado e desafios de governança limitou a capacidade sul-africana de exercer liderança consistente dentro do BRICS e de servir como modelo de desenvolvimento para outros países africanos.

1.5. O SURGIMENTO FORMAL DO BRICS: CONTEXTO E MOTIVAÇÕES

O processo de transformação do BRICS, de um conceito analítico para um ator político efetivo, deve ser interpretado à luz das mudanças na correlação de forças internacionais ocorridas ao longo da primeira década do século XXI. Tal transformação não resultou de planejamento estratégico centralizado ou de iniciativa hegemônica de qualquer país, mas emergiu através de convergências orgânicas de interesses e percepções entre lideranças políticas dos países envolvidos, catalisadas especialmente pela crise financeira global de 2008-2009 que expôs vulnerabilidades estruturais do sistema econômico ocidental e demonstrou a resiliência relativa de economias emergentes (O'NEILL, 2001).

O conceito BRIC foi inicialmente cunhado em 2001 pelo economista Jim O'Neill, então analista-chefe do banco de investimentos *Goldman Sachs*, em relatório técnico intitulado "*Building Better Global Economic BRICs*" (O'NEILL, 2001). O documento fundamentava-se em projeções demográficas e econométricas que indicavam que Brasil, Rússia, Índia e China poderiam coletivamente superar o PIB combinado do G6 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França e Itália) até aproximadamente 2039, assumindo continuidade das tendências de crescimento (O'NEILL, 2001). Estas projeções atraíram atenção internacional de investidores institucionais e

formuladores de política econômica, criando uma espécie de profecia auto-realizável que influenciou fluxos de investimento direto e percepções geopolíticas sobre o futuro da distribuição global de poder econômico (STUENKEL, 2017).

O relatório da *Goldman Sachs*, embora concebido como instrumento de análise de mercados emergentes para fins de investimento, tornou-se referência para debates sobre reconfiguração da economia global. Wilson e Purushothaman (2003), em estudo subsequente do mesmo banco intitulado "*Dreaming with BRICs: The Path to 2050*", aprofundaram as projeções originais, prevendo que a China poderia ultrapassar os Estados Unidos como maior economia mundial até 2041, e que as economias BRIC coletivamente poderiam representar mais da metade do tamanho das economias do G6 até 2025 (WILSON; PURUSHOTHAMAN, 2003). Estas análises econométricas, baseadas em modelos de crescimento que consideravam fatores demográficos, acumulação de capital e produtividade, forneceram narrativa que legitimou a percepção de que estas economias representavam polo econômico emergente com potencial para alterar o equilíbrio de poder global (ARMIJO, 2007).

A primeira reunião ministerial informal dos quatro países ocorreu em setembro de 2006, à margem da Assembleia Geral da ONU em Nova York, marcando o início da institucionalização do que havia começado como categoria analítica (STUENKEL, 2017). Esta reunião exploratória foi seguida por encontros ministeriais anuais que gradualmente ampliaram a agenda de discussão para além de questões puramente econômicas, incorporando temas como reforma das instituições multilaterais, cooperação em fóruns internacionais e desenvolvimento de posições coordenadas sobre questões globais (AMORIM, 2010). Como observa Amorim (2010), ministro das Relações Exteriores brasileiro durante este período, a transformação de categoria econômica em fórum político refletiu o reconhecimento pelas lideranças dos quatro países de que compartilhavam interesses em reformar a ordem internacional e ampliar sua influência coletiva através de coordenação diplomática (AMORIM, 2010).

A segunda reunião ministerial, realizada em 2007 durante a Assembleia Geral da ONU, aprofundou discussões sobre coordenação em temas como mudanças climáticas, energia, segurança alimentar e reforma das instituições multilaterais (STUENKEL, 2017). A terceira reunião ministerial, realizada em 2008 também à margem da Assembleia Geral da ONU, ocorreu em contexto de crise financeira emergente, conferindo urgência às discussões sobre reforma do sistema financeiro internacional e necessidade de maior representação das economias emergentes nas instituições de governança global (COOPER, 2016).

O contexto da crise financeira global de 2008-2009 foi crucial para catalisar a transição de conceito para ator político. A crise, que se originou nos mercados imobiliários e

financeiros dos Estados Unidos mas rapidamente se propagou para Europa e outras economias desenvolvidas, demonstrou as vulnerabilidades sistêmicas do modelo econômico neoliberal e a inadequação dos mecanismos tradicionais de governança econômica global (STIGLITZ, 2010). Enquanto as economias desenvolvidas experimentaram recessão, desemprego e instabilidade financeira, os países que formariam o BRICS mantiveram crescimento relativamente robusto, demonstrando tanto a resiliência de seus modelos econômicos quanto sua crescente importância sistêmica para a estabilidade global (COOPER, 2016).

Como analisa Stiglitz (2010), a crise expôs as limitações do modelo de desregulamentação financeira promovido pelo FMI e Banco Mundial, e demonstrou que economias emergentes com maior controle estatal sobre setores financeiros e estratégias desenvolvimentistas ativas mostraram-se mais resilientes (STIGLITZ, 2010). A China, em particular, manteve taxa de crescimento de 9,2% em 2008 e 9,4% em 2009 através de pacote de estímulo fiscal de US\$586 bilhões, enquanto a economia dos Estados Unidos contraiu 0,1% em 2008 e 2,5% em 2009 (NAUGHTON, 2018). O Brasil, embora tenha experimentado retração de 0,1% em 2009, recuperou-se rapidamente com crescimento de 7,5% em 2010, refletindo eficácia de políticas anticíclicas e solidez do sistema bancário doméstico (BARBOSA FILHO, 2017).

Esta demonstração de resiliência conferiu aos países do BRIC uma credibilidade para questionar a hegemonia intelectual e institucional do Ocidente sobre a governança econômica global e reivindicar maior participação nas decisões sobre reforma do sistema internacional (HURRELL, 2009). A crise também expôs a inadequação da representação nas instituições de Bretton Woods: enquanto economias emergentes contribuíam significativamente para o crescimento global e a estabilidade financeira, permaneciam marginalizadas nas estruturas de governança que continuavam refletindo a distribuição de poder do imediato pós-Segunda Guerra Mundial (WOODS, 2014).

A primeira Cúpula de Chefes de Estado e Governo, realizada em Yekaterinburg, Rússia, em 16 de junho de 2009, formalizou definitivamente o BRIC como fórum político de alto nível e estabeleceu agenda inicial centrada na reforma das instituições financeiras internacionais e na promoção de uma ordem mundial multipolar (BRICS, 2009). A Declaração de Yekaterinburg articulou três elementos centrais que se tornariam pilares da cooperação BRICS: crítica sistemática às deficiências estruturais do sistema financeiro internacional dominado pelo Ocidente, defesa da reforma das instituições multilaterais para refletir mudanças na economia global, e promoção de uma ordem internacional multipolar baseada no direito internacional e na cooperação entre nações soberanas (BRICS, 2009).

O documento reconheceu explicitamente que a crise financeira global havia

demonstrado a necessidade de reforma das instituições e mecanismos de governança econômica global, e demandou que o processo de tomada de decisão nas instituições financeiras internacionais fosse mais transparente e refletisse as mudanças na economia mundial (BRICS, 2009). Os líderes comprometeram-se a coordenar posições em fóruns internacionais como o G20, onde todos os quatro países haviam sido incluídos como membros permanentes em resposta à crise, reconhecendo a importância das economias emergentes para a estabilidade global (STUENKEL, 2017).

A cidade russa, localizada na fronteira entre Europa e Ásia, simbolizava a ponte geográfica que o BRICS buscava representar entre diferentes regiões e civilizações, assim como seu projeto de uma ordem internacional mais equilibrada e multipolar (ZHEBIT, 2019). O fato de a Rússia ter liderado a organização da primeira cúpula também refletia seu interesse em utilizar o fórum como parte de sua estratégia de diversificação de parcerias internacionais e construção de alternativas geopolíticas após as tensões crescentes com o Ocidente (PRIMAKOV, 2004).

A formalização do BRICS refletiu convergências em múltiplas dimensões. Economicamente, todos os quatro países haviam experimentado crescimento acelerado durante a década de 2000, impulsionado por fatores diversos: a China por industrialização acelerada e integração nas cadeias globais de valor, a Índia por desenvolvimento do setor de serviços e tecnologia da informação, o Brasil por *boom* de *commodities* e expansão do mercado interno, e a Rússia por exportações energéticas (COOPER, 2016). Este crescimento conferiu recursos materiais e confiança política para uma diplomacia mais ambiciosa e propositiva na cena internacional (AMORIM, 2015).

Politicamente, compartilhavam frustrações com a marginalização nas instituições multilaterais tradicionais e o desejo de reformar a governança global para refletir as novas realidades de poder (HURRELL, 2009). Estrategicamente, convergiam no diagnóstico de que a unipolaridade dos Estados Unidos no imediato pós-Guerra Fria era insustentável e indesejável, e que uma ordem internacional multipolar seria mais estável e legítima (AMORIM, 2010). Como observa Stuenkel (2015), embora os países membros mantivessem diferenças significativas em termos de sistemas políticos, modelos econômicos e prioridades geopolíticas, estas convergências foram suficientes para sustentar a institucionalização do fórum (STUENKEL, 2017).

A trajetória de evolução institucional do agrupamento pode ser perpassada em três fases distintas que correspondem a diferentes graus de ambição, coordenação e capacidade efetiva de influência sobre a governança global (STUENKEL, 2017). Esta periodização permite compreender como o BRICS transitou de fórum informal de consultas diplomáticas para mecanismo institucionalizado com estruturas burocráticas próprias, capacidade de mobilização de recursos financeiros e estabelecimento de agenda política relativamente autônoma em relação às

prioridades das potências tradicionais (COOPER, 2016).

A primeira fase, denominada período de ascensão, estende-se desde a I até a VI Cúpula, caracterizando-se pela institucionalização progressiva do fórum, pela definição de agenda comum através de declarações cada vez mais operacionais, e pela criação de alternativas concretas às instituições financeiras tradicionais através do estabelecimento do NBD e do ACR (STUENKEL, 2017). Esta fase foi marcada por contexto internacional favorável à ascensão de economias emergentes, caracterizado pelo crescimento econômico robusto dos países membros que conferiu recursos materiais e credibilidade política necessários para iniciativas ambiciosas, pela crise de legitimidade das instituições de Bretton Woods após o colapso financeiro de 2008-2009, e pela receptividade internacional crescente a propostas de reforma da governança global que ampliassem a representação de países em desenvolvimento (AMORIM, 2010).

A I Cúpula, como dito anteriormente, estabeleceu os fundamentos políticos e normativos da cooperação BRICS através da Declaração que articulou compromissos com reforma das instituições financeiras internacionais para refletir mudanças na economia global, promoção de sistema monetário internacional estável e previsível baseado em múltiplas moedas de reserva, fortalecimento do multilateralismo e do papel central das Nações Unidas, e coordenação em questões globais como segurança alimentar, energia e mudanças climáticas (BRICS, 2009).

A II Cúpula de Brasília, realizada em abril de 2010, marcou a incorporação da África do Sul ao grupo, transformando o BRIC em BRICS e ampliando sua representatividade geográfica com a inclusão de representante do continente africano (BRICS, 2010). Esta expansão, única modificação na composição do grupo durante suas primeiras duas décadas de existência até 2023, refletiu o reconhecimento da importância estratégica da África como região em rápida transformação demográfica e econômica, e da necessidade de ampliar a legitimidade do grupo através de maior diversidade geográfica (AMORIM, 2010). A declaração de Brasília ampliou a agenda para incluir temas como desenvolvimento sustentável, segurança cibernética e terrorismo internacional, demonstrando ambição de posicionar o grupo como ator relevante em múltiplas dimensões da governança global (BRICS, 2010).

A III Cúpula de Sanya, China, realizada em abril de 2011, aprofundou discussões sobre cooperação econômica e financeira entre os membros, propondo pela primeira vez a possibilidade de estabelecer mecanismos próprios de financiamento que complementassem ou oferecessem alternativas às instituições tradicionais (BRICS, 2011). A declaração de Sanya manifestou preocupação com políticas monetárias expansionistas das economias desenvolvidas que poderiam gerar instabilidade para economias emergentes através de inflação de ativos e volatilidade cambial, demonstrando capacidade de articular críticas coordenadas às políticas macroeconômicas

das potências estabelecidas (BRICS, 2011). Como analisa Cooper (2016), este foi o primeiro momento em que o grupo articulou de forma explícita a necessidade de desenvolver capacidades financeiras autônomas, plantando as sementes conceituais para o que posteriormente se tornaria o NBD e o ACR (COOPER, 2016).

A IV Cúpula de Nova Delhi, Índia, realizada em março de 2012, focou particularmente em cooperação para desenvolvimento sustentável e inclusivo, refletindo prioridades indianas de combate à pobreza e inclusão social (BRICS, 2012). A declaração de Nova Delhi estabeleceu compromisso de explorar estabelecimento de banco de desenvolvimento próprio e arranjo de contingência financeira que pudessem responder às necessidades dos países membros e de outras economias emergentes, marcando transição de discussões conceituais para planejamento operacional de instituições concretas (BRICS, 2012). A cúpula também estabeleceu mecanismos de consulta entre ministros setoriais, ampliando a institucionalização para além das reuniões de cúpula através da criação de grupos de trabalho temáticos em áreas como agricultura, saúde, ciência e tecnologia (COOPER, 2016).

A V Cúpula de Durban, África do Sul, realizada em março de 2013, aprofundou compromissos com estabelecimento de instituições financeiras próprias, criando grupos técnicos para estudar viabilidade e modalidades operacionais (BRICS, 2013). A escolha da África do Sul como sede teve significado simbólico ao destacar o compromisso do grupo com o desenvolvimento africano e com a cooperação Sul-Sul que transcende benefícios mútuos entre os próprios membros para incluir países menos desenvolvidos (BRICS, 2013). A declaração de Durban estabeleceu mandato claro para que representantes técnicos desenvolvessem proposta concreta para banco de desenvolvimento com capitalização inicial de US\$50 bilhões, demonstrando seriedade das intenções e disponibilidade de comprometer recursos financeiros significativos (BRICS, 2013).

A VI Cúpula de Fortaleza, Brasil, realizada em julho de 2014, constitui marco divisório na história do BRICS ao formalizar a criação do NBD e do ACR (BRICS, 2014). A VII Cúpula de Ufa, Rússia, realizada em julho de 2015, focou na operacionalização das instituições recém-criadas e na definição de prioridades setoriais para financiamento (BRICS, 2015). O NBD anunciou que iniciaria operações de empréstimo ainda em 2016, priorizando projetos de infraestrutura sustentável e energia renovável alinhados com objetivos de desenvolvimento sustentável (NBD, 2016). A declaração de Ufa também ampliou a agenda de cooperação para incluir temas como estratégia econômica digital, inovação tecnológica e propriedade intelectual, refletindo reconhecimento de que transformações tecnológicas seriam centrais para o futuro da economia global (BRICS, 2015).

A VIII Cúpula de Goa, Índia, realizada em outubro de 2016, marcou o início

efetivo das operações de empréstimo do NBD, que aprovou seus primeiros projetos totalizando US\$1,5 bilhão para investimentos em energia renovável e infraestrutura nos cinco países membros (NBD, 2016). Estes primeiros projetos foram estrategicamente selecionados para demonstrar compromisso com financiamento de infraestrutura sustentável e para estabelecer precedentes operacionais sobre procedimentos de análise, aprovação e monitoramento que guiaram operações futuras. A declaração de Goa também expressou preocupação com o crescimento do protecionismo comercial e reafirmou compromisso com sistema multilateral de comércio baseado em regras, posicionando o BRICS como defensor da globalização econômica em momento de crescente ceticismo nas economias desenvolvidas (BRICS, 2016).

O período subsequente, que se estende desde 2017 até o presente, caracteriza-se por dinâmica complexa de estagnação relativa seguida por tentativas ambiciosas de renovação através da estratégia de expansão implementada em 2023. Esta fase foi marcada por desaceleração econômica de membros chave, particularmente Brasil e África do Sul que entraram em recessão, pelo crescimento de tensões geopolíticas que dificultaram coordenação, especialmente rivalidades sino-indianas que se manifestaram em confrontos militares na região fronteira, e pela pandemia de COVID-19 que testou capacidades de resposta coletiva e expôs limites de coordenação (STUENKEL, 2020).

As cúpulas realizadas durante este período mantiveram retórica de cooperação e compromisso com reforma da governança global, mas enfrentaram dificuldades crescentes de traduzir declarações em ações coordenadas efetivas. A IX Cúpula de Xiamen, China, em 2017, a X Cúpula de Joanesburgo, África do Sul, em 2018, a XI Cúpula de Brasília, Brasil, em 2019, realizadas antes e durante a pandemia, conseguiram manter uma forma de cooperação com expansão das operações do NBD, que atingiu carteira de US\$15 bilhões em projetos aprovados até final de 2019 (NBD, 2020). Contudo, o ACR permaneceu não utilizado, levantando questões sobre sua relevância prática e sobre a preferência dos membros por continuar utilizando mecanismos tradicionais como *swaps* bilaterais do FMI em momentos de pressão financeira (FRITZ; MÜHLICH, 2019).

A pandemia de COVID-19, que dominou as agendas das XII e XIII Cúpulas realizadas virtualmente em 2020 e 2021, testou a capacidade de coordenação do BRICS em resposta à crise global. O grupo estabeleceu iniciativas de cooperação em saúde pública, incluindo intercâmbio de experiências sobre controle da pandemia e coordenação para acesso equitativo a vacinas, mas não conseguiu desenvolver resposta coordenada comparável em escala às ações do G7 ou da União Europeia (BRICS, 2020). A resposta fragmentada revelou limites da cooperação em áreas que exigem coordenação rápida e comprometimento de recursos significativos, contrastando

com capacidades demonstradas em iniciativas de longo prazo como o NBD (STUENKEL, 2020).

A XV Cúpula de Joanesburgo, África do Sul, realizada em agosto de 2023, marcou guinada estratégica com decisão de expandir o grupo através da admissão de seis novos membros: Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Árabia Saudita e Emirados Árabes Unidos, dos quais quatro efetivamente aderiram em janeiro de 2024, com exceção da Argentina que declinou após mudança de governo (BRICS, 2023) e da Arábia Saudita que adesão permanece ambígua. Esta expansão representa tentativa de revitalização através do aumento do peso geoeconômico coletivo, da ampliação da representatividade geográfica particularmente com maior presença do Oriente Médio e da África, e da demonstração de atratividade do grupo para economias emergentes que buscam alternativas ao sistema tradicional dominado pelas potências ocidentais (LESAGE; VAN DE GRAAF, 2015).

A relação do BRICS com o sistema multilateral tradicional caracteriza-se por uma estratégia que combina participação reformista ativa nas instituições existentes com a construção paralela de alternativas funcionais, configurando uma postura que pode ser denominada cooperação competitiva (HURRELL, 2009). Esta abordagem permite ao grupo exercer influência transformadora sem provocar confrontação direta que poderia resultar em isolamento ou marginalização dos membros, reconhecendo tanto as oportunidades quanto os limites da contestação sistêmica em um contexto de interdependência assimétrica (COOPER, 2016).

A estratégia de interação do BRICS com instituições multilaterais estabelecidas reflete a compreensão das realidades do poder internacional contemporâneo. Os países membros mantêm participação ativa e frequentemente construtiva em instituições, buscando reformas incrementais que ampliem sua representação e influência, enquanto simultaneamente desenvolvem mecanismos alternativos que oferecem opções de saída que aumentam seu poder de barganha coletivo (STUENKEL, 2017). Como argumenta Hirschman (1970) em seu trabalho sobre estratégias de resposta organizacional, a credibilidade de ameaças de saída constitui recurso de poder que pode induzir reformas mesmo sem que a saída seja efetivamente exercida (HIRSCHMAN, 1970).

A coordenação entre países do BRICS em fóruns multilaterais constitui dimensão crítica de sua estratégia de transformação da governança global. O G20, elevado ao nível de líderes em resposta à crise financeira de 2008-2009, oferece uma plataforma onde todos os membros do BRICS participam como membros permanentes, permitindo coordenação que amplifica sua influência coletiva (COOPER; THAKUR, 2013). Nas reuniões do G20, os países do BRICS frequentemente coordenam posições sobre temas como reforma das instituições financeiras internacionais, regulação financeira global e políticas macroeconômicas, embora esta coordenação

seja pragmática, limitando-se a áreas de convergência clara sem exigir consenso completo em todos os temas (LESAGE; VAN DE GRAAF, 2015).

Na ONU, os países do BRICS articulam posições coordenadas sobre questões de reforma da governança global, particularmente a ampliação do Conselho de Segurança para incluir representação adicional de países em desenvolvimento. Brasil, Índia e África do Sul integram o G4 que reivindica assentos permanentes no Conselho de Segurança reformado, enquanto China e Rússia, como membros permanentes atuais com poder de veto, adotam posições mais cautelosas que refletem seu interesse em preservar privilégios existentes (STUENKEL, 2016). Esta divergência ilustra limites da coordenação do BRICS quando interesses nacionais específicos dos membros diferem significativamente, particularmente em questões que envolvem redistribuição de poder que beneficia alguns membros em detrimento de outros (HURRELL, 2009).

Na OMC, os países não atuam como bloco negociador formal, mas coordenam seletivamente posições em questões específicas, particularmente aquelas relacionadas ao tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e resistência a tentativas de introdução de novos temas que poderiam limitar o espaço político para políticas industriais e desenvolvimentistas. A Índia, em particular, tem desempenhado papel de liderança na articulação de posições do Sul Global na OMC, frequentemente coordenando com outros países do BRICS em questões agrícolas e de serviços (NARLIKAR, 2003).

A caracterização do BRICS como ator simultaneamente contestatório e cooperativo captura a natureza fundamental de sua interação com o sistema multilateral. Hurrell (2009) descreve esta dinâmica como aquela de potências emergentes que buscam maior participação e influência nas instituições existentes enquanto questionam suas regras, procedimentos e distribuição de benefícios (HURRELL, 2009). Esta postura difere tanto de poderes claramente revisionistas que buscam derrubar a ordem existente, quanto de poderes satisfeitos com o status quo que defendem a preservação das estruturas atuais (SCHWELLER, 1994).

A pressão do BRICS contribuiu para reformas graduais, embora limitadas, nas instituições multilaterais tradicionais. A reforma de cotas do FMI de 2010, mencionada anteriormente, representa o reconhecimento parcial do crescente peso econômico das economias emergentes, embora os países BRICS argumentem que permanece inadequada (IMF, 2016). O Banco Mundial implementou reformas na distribuição de poder de voto que aumentaram modestamente a participação de países em desenvolvimento e estabeleceu compromisso de selecionar presidentes através de processos abertos e baseados em mérito, embora na prática a convenção informal de indicação americana para a presidência do Banco Mundial e europeia para a direção-geral do FMI tenha sido mantida (WOODS, 2014).

Os primeiros anos do BRICS, compreendendo o período entre a I Cúpula e a VI Cúpula, constituem fase formativa na qual o grupo estabeleceu fundamentos institucionais, definiu princípios de cooperação e testou sua capacidade de traduzir declarações políticas em realizações concretas. Esta análise avalia tanto as conquistas quanto as limitações deste período inicial, oferecendo base para compreender as trajetórias subsequentes de consolidação, estagnação e renovação (STUENKEL, 2017).

A principal conquista do período inicial residiu na capacidade demonstrada de transformar convergências políticas abstratas em estruturas institucionais concretas e funcionais. A criação do NBD e do ACR, representou um passo significativo na demonstração de que alternativas operacionais às instituições de Bretton Woods eram não apenas possíveis, mas também praticamente viáveis (BRICS, 2014).

Para além das instituições financeiras, os primeiros anos testemunharam a construção de agenda política comum através de declarações cada vez mais detalhadas que abordavam múltiplas dimensões da governança global. As declarações das cúpulas demonstram expansão temática: da agenda inicial focada em reforma das instituições financeiras internacionais na I Cúpula, para inclusão progressiva de temas como segurança alimentar, energia, mudanças climáticas, terrorismo, saúde pública, cooperação tecnológica e governança da internet nas cúpulas subsequentes (BRICS, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013).

A institucionalização de mecanismos de consulta entre ministros setoriais ampliou a cooperação para além das reuniões de cúpula. Foram estabelecidos encontros regulares de ministros de relações exteriores, finanças, saúde, agricultura, ciência e tecnologia, criando canais de coordenação que operavam continuamente entre as cúpulas anuais (COOPER, 2016). Esta proliferação de canais institucionais demonstrou compromisso de aprofundar a cooperação e criar hábitos de consulta que transcendessem questões políticas de alto nível (STUENKEL, 2017).

A dependência persistente dos mercados, tecnologias e instituições ocidentais limitou a autonomia efetiva do grupo. Todos os membros mantiveram relações econômicas profundas com Estados Unidos e Europa, restringindo sua disposição de apoiar posições que pudessem gerar retaliação econômica (IKENBERRY, 2008). A interdependência assimétrica, onde os países dependiam mais dos mercados ocidentais do que vice-versa, criou constrangimentos estruturais sobre quão longe o grupo poderia ir na contestação da ordem estabelecida sem provocar custos insustentáveis (KEOHANE; NYE, 1977).

A percepção externa do BRICS durante seus primeiros anos oscilou entre ceticismo e reconhecimento cauteloso. Analistas ocidentais frequentemente caracterizavam o grupo como associação frouxa de países heterogêneos com interesses convergentes limitados,

questionando sua capacidade de coordenação efetiva e durabilidade institucional (O'NEILL, 2011). Contudo, a criação de instituições concretas e a crescente coordenação em fóruns multilaterais gradualmente alteraram estas percepções, forçando o reconhecimento de que o BRICS representava um fenômeno mais significativo que inicialmente antecipado (STUENKEL, 2017).

Para países do Sul Global não-membros, o BRICS representa quase que uma esperança de alternativas aos modelos tradicionais de desenvolvimento e financiamento. A promessa de empréstimos sem condicionalidades políticas intrusivas e a defesa de princípios como soberania e não-interferência geraram simpatia considerável (CHIN, 2014). Contudo, a capacidade limitada de oferecer alternativas em escala comparável às instituições tradicionais restringiu o impacto prático destas percepções positivas durante o período inicial (HUMPHREY, 2015).

A análise dos primeiros anos revela que o BRICS conseguiu realizações significativas em termos de institucionalização e construção de alternativas concretas, superando expectativas iniciais céticas. Contudo, também expôs limitações estruturais relacionadas à heterogeneidade, rivalidades e dependências que se tornariam mais problemáticas nas fases subsequentes de consolidação e declínio relativo. O período estabeleceu fundamentos institucionais e políticos que permitiram ao grupo sobreviver às crises subsequentes, mas também revelou contradições que dificultariam sua transformação em alternativa sistêmica consolidada à ordem liberal (HURRELL, 2009).

1.6. SÍNTESE DO CAPÍTULO

A análise desenvolvida neste capítulo evidencia que o surgimento e a institucionalização do BRICS não podem ser entendidos apenas como resultado de convergências econômicas pontuais ou de projeções especulativas sobre o futuro da economia global. Antes, devem ser compreendidos no contexto de profundas transformações estruturais do sistema internacional, que criaram simultaneamente oportunidades e imperativos de cooperação entre economias emergentes historicamente marginalizadas pelas arquiteturas de governança estabelecidas sob hegemonia ocidental no pós-Segunda Guerra Mundial.

O exame das deficiências estruturais do multilateralismo tradicional revelou que instituições como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, apesar de sua retórica universalista e suas aspirações de representação equitativa, incorporaram e perpetuaram assimetrias fundamentais de poder através de mecanismos como sistemas de cotas ponderadas, condicionalidades intrusivas que refletem ortodoxias econômicas específicas do Norte Global, e processos decisórios opacos dominados por potências ocidentais que retêm capacidade desproporcional de moldar regras,

normas e práticas institucionais. Estas deficiências, amplamente reconhecidas mas persistentemente resistentes a reformas substantivas devido a mecanismos institucionais e interesses estabelecidos na preservação do *status quo*, criaram demanda por alternativas que oferecessem maior espaço para autonomia estratégica, sensibilidade a contextos nacionais específicos e representação equitativa de países em desenvolvimento.

A recuperação da tradição da cooperação Sul-Sul, particularmente o legado normativo de Bandung e dos Princípios de Não-Alinhamento, demonstrou que o BRICS se insere em genealogia mais ampla de tentativas históricas de articulação coletiva do Sul Global em resposta a hierarquias impostas pela ordem internacional dominada pelas potências do Norte. Os princípios de soberania, não-interferência, reciprocidade horizontal e solidariedade entre povos anteriormente colonizados ou marginalizados, articulados em Bandung em 1955 e posteriormente institucionalizados através do Movimento dos Países Não-Alinhados, fornecem fundamentos normativos e retóricos que o BRICS contemporâneo mobiliza em suas declarações, justificando suas reivindicações de legitimidade superior em relação às instituições tradicionais através de apelo a princípios de maior igualdade, inclusividade e respeito por diversidades de modelos de desenvolvimento.

A análise das doutrinas estratégicas que fundamentaram intelectualmente a formação do grupo, particularmente as formulações de Yevgeny Primakov na Rússia e Celso Amorim no Brasil, revelou que lideranças políticas identificaram deliberadamente o multilateralismo não como fim em si mesmo mas como instrumento estratégico para construção de ordem internacional multipolar capaz de contrabalançar a unipolaridade americana do período pós-Guerra Fria e ampliar margens de manobra de potências emergentes através de coordenação diplomática, formação de coalizões estratégicas e criação de alternativas institucionais que reduzissem dependências históricas em relação a mecanismos controlados pelo Ocidente. Os precursores RIC e IBAS demonstraram tanto a viabilidade prática quanto às limitações desta estratégia, estabelecendo mecanismos de cooperação e confiança que facilitaram a institucionalização posterior do BRICS como fórum político de alto nível com ambições transformadoras.

O exame dos contextos nacionais específicos de cada país membro no período pré-BRICS perpassa as motivações particulares que transcendem considerações puramente econômicas, revelando como traumas de isolamento internacional vivenciados pela Rússia pós-soviética, aspirações de reconhecimento como potência global emergente nutrida pelo Brasil, busca por autonomia estratégica que caracteriza historicamente a política externa indiana, estratégia de ascensão pacífica articulada pela China, e necessidade de legitimação internacional pós-apartheid

da África do Sul convergiram na percepção compartilhada de que cooperação entre economias emergentes oferecia caminho para ampliar influência individual e coletiva em sistema internacional caracterizado por concentração de poder nas mãos de potências estabelecidas.

A reconstituição do surgimento formal do BRICS, desde a cunhagem do acrônimo como categoria analítica por Jim O'Neill em 2001 até a institucionalização progressiva através de cúpulas anuais iniciadas em 2009 e culminando na criação de instituições financeiras concretas em Fortaleza em 2014, demonstrou capacidade dos países membros de traduzir convergências políticas abstratas em estruturas operacionais funcionais que conferem substância material às aspirações de construir alternativas ao sistema tradicional. A criação do NBD e do ACR, estruturados sobre princípios de igualdade soberana que contrastam com a governança ponderada das instituições de Bretton Woods, representou passo significativo na demonstração de que alternativas viáveis eram não apenas conceitualmente possíveis mas praticamente implementáveis.

A caracterização da estratégia de interação com o sistema multilateral existente, combinando participação reformista dentro das instituições tradicionais com construção paralela de alternativas funcionais, revelou um viés político que evita confrontação revolucionária em favor de postura de cooperação competitiva que maximiza influência através de múltiplos canais simultâneos. Esta abordagem permite ao BRICS exercer pressão por reformas nas instituições estabelecidas através da ameaça credível de saída representada pela existência de alternativas operacionais, enquanto mantém acesso aos benefícios das estruturas tradicionais e evita isolamento que poderia resultar em ruptura completa com ordem estabelecida.

A avaliação crítica dos primeiros anos revelou tanto conquistas significativas quanto limitações estruturais que se tornariam crescentemente problemáticas nas fases subsequentes. A institucionalização bem-sucedida, a coordenação efetiva em fóruns multilaterais como o G20, e a criação de estruturas financeiras concretas demonstraram que o BRICS superou expectativas iniciais céticas sobre sua viabilidade e durabilidade. Contudo, a análise também expôs contradições relacionadas à heterogeneidade fundamental dos membros em termos de sistemas políticos, estruturas econômicas e prioridades geopolíticas, rivalidades bilaterais persistentes particularmente entre China e Índia que limitam profundidade da cooperação em áreas sensíveis, e dependências assimétricas em relação a mercados, tecnologias e instituições ocidentais que constroem autonomia efetiva e restringem quão longe o grupo pode avançar na contestação da ordem estabelecida sem incorrer em custos insustentáveis.

As realizações do período inicial estabeleceram fundamentos institucionais e políticos que permitiram ao grupo sobreviver às crises subsequentes de desaceleração econômica, tensões geopolíticas crescentes e fragmentação parcial da cooperação durante a segunda metade da

década de 2010. Contudo, a distância persistente entre retórica ambiciosa das declarações e realizações práticas mensuráveis, particularmente a não utilização sistemática do ACR e a escala ainda modesta das operações do NBD quando comparada às instituições tradicionais, revelou limites estruturais que decorrem não apenas de obstáculos técnicos ou burocráticos mas de constrangimentos políticos fundamentais relacionados à dificuldade de construir confiança suficiente entre parceiros com interesses frequentemente divergentes e sistemas de valores distintos.

Esta análise dos fundamentos históricos, das motivações políticas e das trajetórias institucionais que culminaram na formação e nos primeiros anos de operação do BRICS estabelece base necessária para examinar, no capítulo seguinte, as dimensões teóricas e operacionais mais profundas da atuação do grupo como agente transformador da governança global. Enquanto este capítulo focou primordialmente na reconstrução histórica e na caracterização empírica das origens e da evolução institucional do BRICS, o próximo capítulo mobiliza algumas das teorias das Relações Internacionais para analisar os mecanismos através dos quais o grupo busca exercer influência transformadora, as instituições específicas que criou como alternativas funcionais ao sistema estabelecido, os instrumentos financeiros e monetários que desenvolveu para reduzir dependências estruturais, e os impactos geopolíticos mensuráveis que sua emergência produziu sobre equilíbrios de poder, processos decisórios e discursos legitimadores na governança global contemporânea.

2. O BRICS COMO AGENTE TRANSFORMADOR NA GOVERNANÇA GLOBAL

Em um cenário internacional marcado por crescentes assimetrias estruturais e questionamentos fundamentais sobre a eficácia das instituições multilaterais tradicionais estabelecidas no pós-Segunda Guerra Mundial, o BRICS emergiu como um ator genuinamente disruptivo, desafiando as estruturas de poder consolidadas e propondo alternativas institucionais concretas ao sistema de governança global dominado historicamente pelas potências ocidentais. Desde sua formação como fórum político em 2009, o grupo evoluiu de uma coalizão inicialmente baseada em projeções econométricas de crescimento para uma plataforma de inovação institucional e reivindicação geopolítica que questiona os fundamentos da ordem liberal internacional. Este capítulo tem como objetivo central analisar como o BRICS reconfigurou dinâmicas fundamentais de poder global, com ênfase particular em suas iniciativas institucionais emblemáticas, especialmente o NBD e o ACR, que simbolizam e materializam a busca por alternativas viáveis ao sistema financeiro internacional liderado pelo FMI e pelo Banco Mundial.

A transição histórica do BRICS de fórum informal de consultas diplomáticas para ator efetivamente institucionalizado na governança global representa indubitavelmente um dos desenvolvimentos mais significativos e potencialmente transformadores nas relações internacionais contemporâneas. Como observa Stuenkel (2017), o grupo conseguiu realizar uma transformação notável ao converter-se de conceito puramente analítico em mecanismo político efetivo e operacional, desafiando premissas estabelecidas e aparentemente consolidadas sobre cooperação internacional entre países com sistemas políticos, econômicos e sociais marcadamente heterogêneos. Esta capacidade de transcender diferenças estruturais profundas para construir alternativas institucionais funcionais constitui um dos aspectos mais intrigantes e academicamente relevantes do fenômeno BRICS.

O primeiro capítulo reconstituiu as trajetórias políticas, os fundamentos normativos e os contextos geopolíticos que tornaram possível e necessária a emergência do BRICS como plataforma de cooperação entre economias emergentes historicamente marginalizadas pelas arquiteturas multilaterais estabelecidas sob hegemonia ocidental, e este capítulo mobiliza conceitos para analisar as capacidades efetivas, as instituições concretas, os instrumentos operacionais e os impactos mensuráveis que o grupo produziu durante suas primeiras duas décadas de existência como ator coletivo dotado de voz política coordenada e ambições transformadoras explícitas.

A análise examina como pressão política coordenada contribuiu para reformas graduais embora limitadas nas instituições multilaterais tradicionais, particularmente aumentos modestos nas cotas de países emergentes no FMI e Banco Mundial e pressões competitivas que

induziram simplificação de procedimentos e redução de condicionalidades, articulação de posições sobre reforma do Conselho de Segurança da ONU que revelam limites da solidariedade quando interesses nacionais vitais divergem, ampliação do espaço político de manobra para países emergentes através de demonstração de viabilidade de cooperação horizontal e criação de alternativas que fornecem opções de saída credíveis, coordenação estratégica em fóruns multilaterais amplos como o G20 que altera cálculos de potências tradicionais, e articulação de discursos legitimadores alternativos que questionam naturalização da ordem liberal ocidental. Esta análise multidimensional estabelece base para avaliar rigorosamente, no capítulo subsequente, os fatores que levaram ao declínio relativo do grupo durante a segunda metade da década de 2010 e as perspectivas da estratégia recente de expansão para revitalização ou aprofundamento de contradições estruturais preexistentes.

2.1. O BRICS COMO ATOR DISRUPTIVO

A caracterização do BRICS como ator disruptivo na governança global contemporânea fundamenta-se em sua capacidade demonstrada de questionar as estruturas estabelecidas de poder e propor alternativas institucionais concretas e operacionais, embora sempre dentro dos limites estruturais impostos por sua própria inserção dependente no sistema internacional que busca transformar. Hurrell (2009) infere que a emergência histórica de potências contestatórias não implica necessária ou automaticamente ruptura sistêmica completa, mas pode resultar em processos complexos de reformas incrementais que preservam a estabilidade sistêmica geral enquanto redistribuem gradualmente poder e influência entre diferentes categorias de atores.

O grupo articula uma crítica sistemática e teoricamente fundamentada às assimetrias estruturais profundas das instituições de Bretton Woods, particularmente a concentração desproporcional de poder de voto no FMI e no Banco Mundial que favorece as potências ocidentais independentemente de mudanças significativas na distribuição global de poder econômico ocorridas nas últimas décadas. Esta crítica institucional ganhou força política e legitimidade internacional considerável durante a crise financeira global de 2008-2009, quando a inadequação manifesta das respostas das instituições tradicionais contrastou com a relativa estabilidade e capacidade de resposta das economias emergentes, particularmente a China, que manteve taxas de crescimento robustas enquanto as economias desenvolvidas experimentaram recessão severa e desemprego massivo.

Stiglitz (2002) destaca como as políticas características do "Consenso de Washington" promovidas consistentemente pelo FMI e Banco Mundial não apenas falharam em

promover crescimento sustentável e estabilidade macroeconômica, mas efetivamente agravaram crises econômicas em países em desenvolvimento durante as décadas críticas de 1980 e 1990. O autor documenta como condicionalidades rígidas baseadas em liberalização comercial acelerada, privatização extensiva e políticas de austeridade fiscal frequentemente produziram resultados diametralmente contrários aos objetivos declarados de estabilidade macroeconômica e crescimento econômico inclusivo.

O BRICS desenvolve e promove ativamente narrativas alternativas sobre desenvolvimento econômico, cooperação internacional e governança global que desafiam frontalmente o consenso neoliberal dominante que tem orientado as políticas das instituições multilaterais desde a década de 1980. O grupo promove consistentemente conceitos alternativos como "cooperação Sul-Sul horizontal", "desenvolvimento soberano autônomo" e "multilateralismo verdadeiramente democrático" que contrastam com as práticas das instituições tradicionais baseadas em condicionalidades extensivas, prescrições uniformes e modelos de desenvolvimento "*one-size-fits-all*" que ignoram especificidades nacionais e contextos locais.

A criação de um conjunto crescente de instituições paralelas funcionais que oferecem alternativas concretas e operacionais aos mecanismos tradicionais de financiamento do desenvolvimento e cooperação internacional multilateral. O NBD e o ACR representam as manifestações mais visíveis e institucionalmente desenvolvidas desta estratégia de criação de alternativas, mas iniciativas complementares como o BRICS *Business Council*, o BRICS *Academic Forum*, a Rede de *Think Tanks* BRICS, e as propostas emergentes de sistemas de pagamento em moedas locais ampliam substantivamente o escopo e a profundidade da alternativa institucional em construção.

A criação de instituições financeiras alternativas pelos países BRICS representa a expressão mais concreta da insatisfação das potências emergentes com as instituições multilaterais existentes. Os autores destacam como estas iniciativas institucionais combinam objetivos pragmáticos imediatos – particularmente acesso a financiamento alternativo para infraestrutura e desenvolvimento – com objetivos simbólicos de longo prazo relacionados à afirmação de status internacional e construção de autonomia estratégica coletiva.

Chin (2014) observa que o NBD foi concebido desde sua origem não apenas como alternativa operacional ao Banco Mundial em termos de provisão de financiamento, mas fundamentalmente como símbolo poderoso da capacidade demonstrada dos países emergentes de criar instituições multilaterais funcionais baseadas rigorosamente em princípios de igualdade soberana, governança inclusiva e tomada de decisão horizontal que contrasta marcadamente com as hierarquias tradicionais das instituições de Bretton Woods.

O desenvolvimento de capacidades de coordenação estratégica em fóruns multilaterais existentes para amplificar significativamente sua influência coletiva e promover agendas reformistas que de outra forma permaneceriam marginalizadas e ignoradas. A atuação coordenada e estratégica do BRICS no G20, na OMC, nas conferências climáticas da ONU e na Assembleia Geral das Nações Unidas tem conseguido inserir temas e perspectivas que refletem prioridades e interesses específicos dos países em desenvolvimento, alterando substantivamente dinâmicas de negociação e forçando as potências tradicionais a levarem em consideração perspectivas anteriormente marginalizadas.

O BRICS investe crescente na projeção de *soft power* internacional através de diplomacia pública e construção deliberada de redes que legitimam e promovem suas propostas alternativas. A criação de *think tanks* especializados, programas de intercâmbio acadêmico, veículos de comunicação específicos, e iniciativas de diplomacia cultural contribui para disseminar as narrativas do BRICS e construir apoio intelectual e político internacional para suas propostas institucionais e políticas.

Nye (2004) define *soft power* como a capacidade de influenciar outros atores através de atração e persuasão em vez de coerção ou indução material, baseada fundamentalmente em cultura, valores políticos atrativos e política externa percebida como legítima. O BRICS investe crescentemente na construção de capacidades específicas de *soft power* através de iniciativas como a Rede de Universidades BRICS, que facilita intercâmbio acadêmico e cooperação em pesquisa e canais de mídia como a BRICS TV, que oferece perspectivas alternativas sobre eventos internacionais.

Keohane e Nye (1977) observam que no século XXI a informação, o conhecimento e as narrativas dominantes tornam-se recursos de poder crescentemente importantes e potencialmente decisivos na competição internacional. O BRICS reconhece explicitamente esta realidade através de investimentos substantivos em capacidades de comunicação internacional e produção de conhecimento que desafiem narrativas hegemônicas ocidentais sobre desenvolvimento, governança global e ordem internacional, oferecendo perspectivas alternativas baseadas nas experiências e interesses específicos dos países em desenvolvimento.

Contudo, a capacidade disruptiva demonstrada pelo BRICS enfrenta limitações estruturais significativas e contradições inerentes que restringem seu potencial transformador e criam vulnerabilidades. A heterogeneidade política e econômica fundamental entre os membros cria tensões persistentes que limitam a profundidade possível da cooperação e geram conflitos sobre prioridades, estratégias e alocação de recursos. Rivalidades geopolíticas históricas e contemporâneas, particularmente entre China e Índia no contexto asiático, introduzem dinâmicas

competitivas que podem minar a coesão coletiva necessária para iniciativas ambiciosas de transformação sistêmica.

O BRICS opera através de uma estratégia complexa de "cooperação competitiva": criar instituições paralelas que pressionam por mudanças no sistema tradicional sem romper completamente com ele, mantendo assim inserção benéfica no sistema internacional existente. Esta abordagem permite exercer influência transformadora significativa mantendo acesso aos benefícios da participação no sistema estabelecido, mas também limita necessariamente a radicalidade das alternativas propostas e cria dependências que podem comprometer a autonomia estratégica do grupo.

A dependência persistente dos mercados, tecnologias e instituições financeiras dominados pelo Ocidente limita fundamentalmente a autonomia efetiva do BRICS e sua capacidade de oferecer alternativas sistêmicas verdadeiramente autônomas e atrativas. A desdolarização, apesar de progressos pontuais em transações bilaterais específicas, permanece objetivo distante e desafiador devido às vantagens de rede consolidadas da moeda americana e à ausência de alternativas igualmente líquidas, estáveis e internacionalmente aceitas como reserva de valor e meio de troca.

A combinação entre instituições formais (como o NBD, o ACR e as cúpulas anuais) e mecanismos predominantemente informais de coordenação (grupos de trabalho, fóruns empresariais, redes acadêmicas) produz uma arquitetura institucional híbrida que traz ganhos e custos específicos. De um lado, a opção por estruturas enxutas e ausência de secretariado com poderes fortes preserva margens de manobra nacionais, reduz custos burocráticos e permite ao grupo adaptar agendas e formatos com rapidez, sem o peso de um aparato permanente que, muitas vezes, tende a auto consolidar-se (CLARK, 2011; HURRELL, 2009). Essa baixa densidade institucional também funciona como garantia, para membros com trajetórias e regimes políticos muito distintos, de que o BRICS não se converterá em instância supranacional com capacidade de impor decisões aos Estados.

De outro lado, a institucionalização limitada implica ambiguidade quanto ao grau de obrigatoriedade das decisões e à sequência de implementação. A tomada de decisão por consenso, sem regras claras para gestão de impasses, torna o grupo vulnerável a vetos pontuais e pode paralisar iniciativas em áreas sensíveis, sobretudo à medida que o número de membros aumenta (MIELNICZUK, 2013). A inexistência de mecanismos de monitoramento e sanção entre pares reduz a pressão para cumprimento de compromissos e dificulta a construção de expectativas estáveis por parte de atores estatais e não estatais externos ao bloco. Além disso, a falta de estruturas permanentes com identidade própria limita a formação de uma “comunidade de prática”

em torno do BRICS, o que fragiliza tanto sua visibilidade quanto a sedimentação de rotinas cooperativas de longo prazo.

Em termos analíticos, essa escolha por uma institucionalização “mínima suficiente” expressa um cálculo típico de coalizões entre potências emergentes heterogêneas: maior formalização poderia reforçar a capacidade de coordenação e de implementação, mas ao custo de alimentar temores de assimetrias de controle e de abrir espaço para que burocracias próprias ganhem autonomia excessiva em relação aos governos (KEOHANE, 1984; YOUNG, 1994). O desenho adotado pelo BRICS privilegia a flexibilidade, a preservação da soberania decisória e a possibilidade de saída de facto em caso de mudança de governo ou de prioridades, ainda que isso signifique renunciar a parte do potencial de coerção e de previsibilidade que organizações mais densamente institucionalizadas são capazes de oferecer.

Em termos de desenho institucional, o BRICS opta por uma arquitetura deliberadamente enxuta: cria instrumentos relevantes, mas evita dotar o conjunto do grupo de um secretariado forte, de tratado constitutivo abrangente ou de mecanismos de tomada de decisão majoritária. Essa escolha produz, simultaneamente, vantagens e custos. De um lado, preserva a soberania dos membros, reduz custos burocráticos e facilita a adaptação rápida a mudanças de contexto. De outro, limita a capacidade de cobrar cumprimento de compromissos, aumenta a dependência do consenso entre lideranças e dificulta a transformação de declarações políticas em rotinas estáveis de cooperação.

A multiplicidade de perspectivas teóricas sobre multipolaridade reflete debates acadêmicos profundos sobre a natureza e as implicações da distribuição contemporânea de poder no sistema internacional. Waltz (1979), na tradição realista clássica, definiu multipolaridade como aquela em que três ou mais grandes potências possuem capacidades militares e econômicas aproximadamente equivalentes, permitindo dinâmicas de equilíbrio de poder que pressupõem certa simetria entre os pólos. Esta conceituação, embora intelectualmente elegante, pressupõe mundo que se mostra cada vez menos empiricamente correspondente à realidade contemporânea.

A transição em curso não resulta em multipolaridade convencional simétrica, mas em configuração fundamentalmente distinta caracterizada por assimetria extrema entre os centros de poder e especialização funcional de cada um. Este cenário, que alguns autores denominam "poli-centrismo" ou "multipolaridade assimétrica", caracteriza-se pela coexistência de múltiplos centros de poder diferenciados operando em domínios distintos. Os Estados Unidos permanecem supremos em capacidades militares e poder aeronáutico, a China emerge como potência manufatureira-tecnológica, a União Europeia lidera em produção de normas regulatórias e *soft power* institucional, enquanto Índia, Brasil e Rússia exercem influência pronunciada em regiões

geográficas específicas e em questões temáticas particulares.

Para Buzan (2011), esta reconfiguração assimétrica possui implicações profundas para a lógica de balanceamento internacional. Ao contrário da multipolaridade clássica onde balanceamento ocorre através de alianças e coalizões que enfatizam igualdade relativa entre membros, o policentrismo contemporâneo permite e potencialmente incentiva balanceamento funcional onde múltiplos atores de menor capacidade agregam competências em domínios específicos para contrabalançar supremacia em outros domínios. O BRICS exemplifica precisamente este tipo de balanceamento funcional: o grupo não constitui tentativa de alcançar paridade militar com os Estados Unidos – objetivo claramente não factível – mas de construir capacidades autônomas em financiamento, tecnologia e coordenação política que reduzem dependências assimétricas sem requerer competição direta em áreas de fraqueza relativa.

Ikenberry (2018) contribui perspectiva complementar ao argumentar que a multipolaridade emergente se caracteriza não apenas por dispersão quantitativa de poder entre múltiplos atores, mas por fragmentação qualitativa de autoridade legitimadora. Ao contrário da hegemonia liberal pós-1945 que combinava supremacia material com monopólio sobre definição de normas e valores legítimos, o sistema contemporâneo presencia múltiplos atores propondo standards competidores sobre governança, direitos humanos, soberania estatal e modelos de desenvolvimento. Esta fragmentação normativa não implica anarquia completa, mas criação de "ordens plurais" sobrepostas onde diferentes conjuntos de regras, instituições e valores operam simultaneamente em diferentes domínios geográficos ou temáticos.

O BRICS posiciona-se estrategicamente neste contexto de multipolaridade assimétrica e normativamente fragmentada. A promoção pelo grupo de conceitos como "igualdade soberana", "não-interferência" e "direito de autodeterminação econômica" representa a afirmação deliberada de conjunto alternativo de normas legitimadoras que compete pela aceitação internacional com os standards liberais ocidentais. A viabilidade desta competição normativa não repousa em capacidade de convencer universalmente todos os atores para abandonar valores liberais, mas em capacidade de criar coalizões internacionais suficientes que reconheçam legitimidade de múltiplas ordens normativas competidoras e aceitem coexistência de padrões diferenciados em diferentes contextos geográficos ou domínios políticos.

Portanto, compreender o BRICS como agente na multipolaridade contemporânea requer transcendência da conceituação tradicional simétrica em favor de análise que capture pluralismo normativo, especialização funcional de poder, e coexistência de múltiplas ordens legitimadoras parcialmente sobrepostas. Este esclarecimento conceitual torna evidente que a transformação institucional que o BRICS busca promover não se reduz a simples redistribuição

quantitativa de poder em direção a simetria maior entre atores, mas envolve reconfiguração mais profunda dos próprios mecanismos através dos quais poder é exercido, legitimado e contestado na política internacional contemporânea.

2.1.1 NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO

O NBD constitui a inovação institucional central e simbolicamente mais significativa do BRICS, representando tentativa concreta de criar alternativa operacional ao Banco Mundial que incorpore princípios de maior igualdade soberana, menor imposição de condicionalidades políticas e maior sensibilidade às prioridades de desenvolvimento definidas pelos próprios países receptores. Estabelecido formalmente através do Acordo Constitutivo assinado na VI Cúpula, o NBD iniciou operações efetivas em 2016, tendo aprovado até 2024 uma carteira acumulada de projetos que supera US\$33 bilhões distribuídos entre os países membros e outros países emergentes, com foco estratégico em infraestrutura sustentável, energia renovável, conectividade digital e desenvolvimento urbano (NEW DEVELOPMENT BANK, 2024).

A estrutura de governança do NBD representa ruptura deliberada com os padrões estabelecidos pelas instituições de Bretton Woods. O banco foi capitalizado inicialmente com US\$50 bilhões divididos equitativamente entre os cinco membros fundadores, com capital autorizado de US\$100 bilhões passível de expansão mediante aprovação dos acionistas (NEW DEVELOPMENT BANK, 2014). A distribuição equitativa contrasta com o sistema de cotas ponderadas do Banco Mundial, onde os Estados Unidos detêm aproximadamente 16% dos votos e os países desenvolvidos do G7 controlam coletivamente mais de 40% do poder decisório, perpetuando assimetrias que refletem correlações de força do imediato pós-Segunda Guerra Mundial (WOODS, 2014). No NBD, cada membro fundador detém exatamente 20% do capital subscrito e poder de voto correspondente, independentemente do tamanho de suas economias, estabelecendo princípio de igualdade soberana que teoricamente impede dominação por qualquer membro individual e oferece modelo alternativo de governança multilateral baseado em paridade formal.

Esta estrutura igualitária formal, contudo, coexiste com realidades assimétricas de capacidades financeiras e influência política que introduzem tensões entre princípios declarados e práticas efetivas. A China, como maior economia do grupo com PIB que excede a soma dos demais membros combinados, possui capacidade superior de capitalizar o banco através de contribuições voluntárias adicionais, influenciar suas prioridades através de mecanismos informais de coordenação bilateral, e condicionar decisões através de parcerias complementares que vinculam

projetos do NBD a financiamentos mais amplos da Iniciativa do Cinturão e Rota (HUMPHREY, 2015).

A localização da sede em Xangai, embora tenha sido balanceada pela nomeação de um presidente indiano, K.V. Kamath, seguindo sistema de rotação planejado, reforça simbolicamente o peso chinês na instituição e facilita acesso privilegiado de autoridades chinesas aos processos decisórios (NEW DEVELOPMENT BANK, 2015). Como observa Chin (2014), a governança formal igualitária pode mascarar assimetrias informais de influência que refletem capacidades materiais diferenciadas, criando discrepância entre a retórica de igualdade soberana e a realidade de hierarquias de poder que persistem mesmo em instituições desenhadas explicitamente para superá-las (CHIN, 2014).

O sistema de rotação da presidência, estabelecido no Acordo Constitutivo, prevê que cada país membro assuma a liderança executiva por períodos determinados, promovendo senso de propriedade compartilhada e prevenindo captura institucional por qualquer membro (NBD, 2014). Após Kamath (Índia, 2015-2020), que liderou a fase inaugural de estabelecimento de procedimentos operacionais e aprovação dos primeiros projetos, a presidência passou para Marcos Troyjo (Brasil, 2020-2023), que focou em expandir a carteira de projetos ambientais e fortalecer parcerias com bancos regionais de desenvolvimento, e posteriormente para Dilma Rousseff (Brasil, 2023-presente), ex-presidente brasileira com experiência em gestão de grandes projetos de infraestrutura e energia, demonstrando funcionamento efetivo do mecanismo de alternância e a disposição dos membros de nomear lideranças com credenciais técnicas e políticas relevantes (NEW DEVELOPMENT BANK, 2023).

A estrutura organizacional inclui Vice-Presidências permanentes distribuídas entre os membros, assegurando representação contínua de todos os países fundadores nas operações cotidianas do banco e facilitando a coordenação entre prioridades nacionais e diretrizes institucionais (NEW DEVELOPMENT BANK, 2015). O Conselho de Governadores, composto pelos ministros de finanças ou equivalentes de cada país membro, constitui a autoridade suprema que define políticas gerais, aprova orçamentos e admite novos membros, reunindo-se anualmente durante as cúpulas do BRICS (NBD, 2014). O Conselho de Diretores, composto por um representante de cada país membro com mandatos rotativos, supervisiona as operações gerenciais e aprova empréstimos individuais acima de determinado limite financeiro, reunindo-se trimestralmente (NEW DEVELOPMENT BANK, 2015).

O mandato operacional do NBD, conforme estabelecido em seu Acordo Constitutivo e aprimorado na Estratégia de Médio Prazo 2022-2026, enfatiza o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países membros e outras economias

emergentes, com particular atenção a setores historicamente sub financiados como energia renovável, transporte urbano limpo, saneamento básico e adaptação climática (NEW DEVELOPMENT BANK, 2014; NEW DEVELOPMENT BANK, 2022). Esta orientação reflete diagnóstico compartilhado pelos membros de que déficits de infraestrutura constituem gargalo estrutural para o desenvolvimento econômico acelerado de países emergentes, limitando conectividade física, acesso a serviços básicos e capacidade de participação competitiva na economia global, e que o Banco Mundial tem sido insuficientemente ágil e flexível em responder a estas necessidades através de procedimentos burocráticos excessivos e condicionalidades que frequentemente atrasam implementação de projetos prioritários (HUMPHREY, 2015).

A carteira de projetos aprovados entre 2016 e 2024 revela concentração temática consistente com este mandato estratégico: aproximadamente 45% dos recursos foram destinados a projetos de energia renovável incluindo parques solares e eólicos de grande escala, modernização de redes de transmissão para integração de fontes intermitentes, e hidrelétricas de pequeno porte com menor impacto ambiental, 25% a infraestrutura de transporte incluindo rodovias, sistemas de metrô, corredores de transporte rápido por ônibus (BRT) e infraestrutura portuária, 15% a saneamento e gestão de recursos hídricos incluindo sistemas de tratamento de água e esgoto, proteção de bacias hidrográficas e infraestrutura de resiliência hídrica, 10% a desenvolvimento urbano sustentável incluindo habitação social, mobilidade urbana integrada e revitalização de áreas degradadas, e os restantes 5% distribuídos entre projetos de conectividade digital, desenvolvimento rural e resposta a emergências climáticas (NEW DEVELOPMENT BANK, 2024).

Esta distribuição setorial contrasta parcialmente com a do Banco Mundial, que mantém carteira mais diversificada incluindo educação, saúde, programas sociais, reforma de setor público e desenvolvimento de capacidades institucionais, refletindo foco mais restrito mas potencialmente mais eficaz do NBD em áreas de competência especializada onde pode desenvolver expertise técnica diferenciada e processos de aprovação mais ágeis. A ênfase em infraestrutura sustentável alinha-se estrategicamente com compromissos dos países membros sob o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e com a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, posicionando o NBD como instituição que integra objetivos de crescimento econômico com sustentabilidade ambiental (NEW DEVELOPMENT BANK, 2020).

A distribuição geográfica dos projetos demonstra esforço de equilibrar investimentos entre os membros fundadores, embora com variações significativas que refletem tanto capacidades diferenciadas de absorção quanto influência política desigual. Até 2024, aproximadamente 28% dos recursos foram desembolsados na Índia, financiando principalmente expansão de energia solar e renovação de infraestrutura urbana em cidades de crescimento rápido,

24% na China, focando em transição energética de províncias dependentes de carvão e modernização de sistemas de transporte público urbano, 22% no Brasil, priorizando infraestrutura de transporte, saneamento básico e proteção de biomas, 14% na África do Sul, concentrados em energia renovável e infraestrutura municipal, e 12% na Rússia, direcionados para modernização de infraestrutura e diversificação econômica, com os restantes 5% destinados a países associados que aderiram posteriormente ao banco através de mecanismos de membros expandido (NBD, 2024).

A preponderância relativa de Índia e China reflete combinação de fatores que incluem maior capacidade de absorção devido ao tamanho de suas economias e existência de infraestruturas administrativas capazes de preparar propostas técnicas detalhadas, maior número de projetos submetidos que atendem aos critérios técnicos e financeiros do banco, e possivelmente maior influência informal sobre as decisões de alocação exercida através de representantes nos órgãos decisórios e alianças estratégicas entre membros (CHIN, 2014).

O NBD estabelece procedimentos operacionais que buscam equilibrar rigor técnico necessário para garantir viabilidade financeira dos projetos, responsabilidade fiduciária no uso de recursos públicos e mitigação de riscos ambientais e sociais, com agilidade decisória que contrasta positivamente com processos burocráticos mais lentos das instituições tradicionais que frequentemente adicionam anos entre concepção de projetos e desembolso efetivo de recursos. O ciclo médio de aprovação de projetos, desde submissão inicial até desembolso efetivo, varia entre 12 e 18 meses, significativamente mais rápido que a média de 24 a 36 meses do Banco Mundial para projetos comparáveis de infraestrutura de grande escala (HUMPHREY, 2015).

Esta maior celeridade resulta de combinação de procedimentos simplificados que eliminam camadas redundantes de revisão, menor número de instâncias decisórias que reduz tempo de tramitação entre diferentes níveis hierárquicos, delegação de autoridade de aprovação para níveis gerenciais mais baixos para projetos abaixo de determinados limites financeiros, e, controversamente, critérios menos rigorosos de avaliação de impactos ambientais e sociais que reduzem tempo necessário para estudos de viabilidade mas que têm sido objeto de crítica por organizações da sociedade civil que argumentam que o banco sacrifica salvaguardas socioambientais em favor de velocidade de implementação.

A característica operacional mais distintiva e politicamente significativa do NBD reside na ausência de condicionalidades macroeconômicas ou reformas estruturais que o Banco Mundial tipicamente impõe como condição para aprovação e desembolso de empréstimos. O NBD concentra suas condicionalidades exclusivamente em aspectos técnicos e financeiros dos projetos específicos financiados, exigindo demonstração de viabilidade econômica, planos de implementação detalhados, arranjos institucionais claros de responsabilidade pela execução, e

conformidade com padrões básicos de salvaguardas socioambientais, mas não exigindo reformas mais amplas de política econômica como liberalização comercial, privatizações de empresas estatais, ajustes fiscais ou reformas de previdência que o FMI e Banco Mundial frequentemente condicionam a seus programas de assistência (NEW DEVELOPMENT BANK, 2017).

Esta abordagem representa operacionalização concreta do princípio de não-interferência em assuntos domésticos que caracteriza a retórica diplomática do BRICS, respeitando a soberania dos países mutuários para definir seus próprios modelos de política econômica e organização social sem imposição de templates uniformes baseados em ortodoxias econômicas específicas, embora críticos argumentem que a ausência de condicionalidades estruturais pode facilitar financiamento de projetos em contextos de governança fraca, corrupção sistêmica ou desrespeito a direitos humanos, permitindo que regimes autoritários acessem recursos sem pressões por reformas democráticas ou melhorias de governança (HUMPHREY, 2015).

A avaliação do desempenho operacional do NBD deve considerar tanto realizações concretas mensuráveis quanto limitações estruturais que constroem sua capacidade de cumprir aspirações transformadoras. Em termos de volume financeiro absoluto, a carteira acumulada representa uma conquista significativa para instituição ainda relativamente jovem com apenas uma década de operações, demonstrando capacidade de mobilizar recursos, construir projetos e estabelecer credibilidade, mas permanece modesta quando comparada à carteira ativa do Banco Mundial que supera US\$300 bilhões distribuídos entre mais de 100 países, refletindo sete décadas de acumulação de capital, expertise técnica e relacionamentos institucionais (WORLD BANK, 2024; NEW DEVELOPMENT BANK, 2024).

A taxa de desembolso efetivo dos projetos aprovados pelo NBD, medida como proporção dos recursos aprovados que são efetivamente transferidos aos mutuários e utilizados em implementação de atividades de projeto, oscila entre 60-70%, inferior à taxa de aproximadamente 85% do Banco Mundial, refletindo desafios de implementação relacionados a capacidades técnicas limitadas de algumas agências executoras nacionais que carecem de experiência em gestão de projetos complexos de infraestrutura, complexidades de coordenação entre múltiplas instituições governamentais que frequentemente possuem mandatos sobrepostos e culturas organizacionais diferentes, atrasos em processos de aquisição e contratação que seguem regulamentações nacionais frequentemente burocráticas, e mudanças em prioridades políticas domésticas que podem resultar em descontinuidade de projetos iniciados sob governos anteriores (NBD, 2022).

Em termos de impacto de desenvolvimento mensurável através de indicadores como capacidade adicional instalada, população beneficiada ou emissões evitadas, avaliações independentes conduzidas por institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil sugerem

resultados que variam significativamente entre setores e países. Projetos de energia renovável financiados pelo NBD na Índia e China, particularmente parques solares de grande escala em estados com alta insolação e parques eólicos em regiões costeiras, contribuíram imensuravelmente para expansão da capacidade instalada que adicionou aproximadamente 15 GW de capacidade limpa entre 2016-2024, redução de emissões de carbono estimada em aproximadamente 30 milhões de toneladas de CO₂ equivalente através de substituição de geração baseada em carvão, e criação de empregos diretos e indiretos em cadeias de fornecimento de equipamentos e serviços de instalação e manutenção, alinhando-se com objetivos de desenvolvimento sustentável e compromissos climáticos dos países receptores (ORTIZ, 2019).

Projetos de infraestrutura urbana no Brasil e África do Sul, particularmente sistemas de transporte rápido (BRT) e renovação de infraestrutura de saneamento básico, enfrentaram atrasos significativos de implementação que em alguns casos ultrapassaram 2-3 anos além dos cronogramas originais, sobrecustos que em média excederam 20-30% dos orçamentos iniciais devido à subestimação de complexidades técnicas e inflação de custos de construção, e desafios de coordenação intergovernamental entre níveis federal, estadual e municipal que possuem responsabilidades compartilhadas mas frequentemente carecem de mecanismos efetivos de coordenação, além de mudanças em prioridades políticas domésticas resultantes de alternâncias de governo que introduziram descontinuidades administrativas e realocações orçamentárias (NBD, 2022).

A ausência de mecanismos robustos de avaliação de impacto comparáveis aos do Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial, que conduz avaliações sistemáticas de eficácia, eficiência e sustentabilidade de projetos concluídos através de metodologias padronizadas e reporta diretamente ao Conselho de Diretores, dificulta avaliações sistemáticas e comparativas de eficácia do NBD e limita oportunidades de aprendizagem institucional que poderiam melhorar implementação de projetos futuros (BRETTON WOODS PROJECT, 2018). O NBD estabeleceu em 2021 uma unidade de monitoramento e avaliação, mas esta ainda não produziu avaliações independentes de impacto comparáveis em rigor metodológico às do Banco Mundial (NBD, 2022).

Para além de seus impactos diretos através de projetos financiados, o NBD exerce influência sobre o sistema mais amplo de financiamento do desenvolvimento através de efeitos competitivos e demonstrativos. A pressão competitiva exercida pelo NBD, combinada com a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) pela China em 2016, induziu ajustes nas práticas do Banco Mundial e de outros bancos multilaterais de desenvolvimento, particularmente em termos de velocidade de aprovação de projetos, flexibilidade de instrumentos financeiros oferecidos, e redução de condicionalidades em áreas não diretamente relacionadas aos

objetivos dos projetos financiados (WOODS, 2014).

O Banco Mundial respondeu à competição emergente através de reformas internas iniciadas sob a presidência de Jim Yong Kim (2012-2019) e continuadas sob David Malpass (2019-2023) que simplificaram procedimentos de aprovação através de delegação de autoridade e eliminação de revisões redundantes, reduziram condicionalidades de políticas em operações de investimento focando em resultados mensuráveis ao invés de reformas estruturais prescritivas, expandiram modalidades de financiamento rápido para respostas a crises que permitem desembolsos em questão de semanas ao invés de meses, e aumentaram financiamento para infraestrutura sustentável através de instrumentos inovadores como títulos verdes e mecanismos de compartilhamento de risco (WOODS, 2014; HUMPHREY, 2015).

Esta dinâmica de competição induzida pode ser interpretada como corrida para cima em termos de eficiência e responsividade às necessidades dos países clientes, na medida em que pressiona instituições estabelecidas a melhorar qualidade de serviços e reduzir custos de transação para mutuários, ou como corrida para baixo em termos de salvaguardas socioambientais e padrões de governança, na medida em que instituições competem através de relaxamento de requisitos que protegem populações afetadas e meio ambiente (HUMPHREY, 2015). A avaliação equilibrada sugere que ambos os efeitos operam simultaneamente, com ganhos de eficiência coexistindo com riscos de erosão de padrões de proteção.

2.1.2. ARRANJO CONTINGENTE DE RESERVAS

O ACR constitui o segundo pilar institucional das inovações financeiras desenvolvidas pelo BRICS, representando tentativa de criar rede de segurança financeira regional que ofereça proteção contra crises cambiais e desequilíbrios da balança de pagamentos através de mecanismos de cooperação monetária horizontal entre países emergentes. Estabelecido paralelamente ao NBD, o ACR representa esforço de criar alternativa ou pelo menos complemento ao FMI baseado em princípios de solidariedade, cooperação horizontal e ausência de condicionalidades políticas invasivas que historicamente caracterizam os programas de assistência do Fundo aos países em desenvolvimento (BRICS, 2014). O ACR insere-se na tradição de arranjos financeiros regionais que proliferaram após a crise asiática de 1997-1998, quando países emergentes perceberam vulnerabilidades de depender exclusivamente de instituições globais dominadas pelas potências ocidentais para proteção contra instabilidade financeira.

A criação do ACR deve ser compreendida no contexto de múltiplas crises financeiras que afetaram economias emergentes nas últimas décadas, expondo vulnerabilidades

estruturais relacionadas à dependência de fluxos voláteis de capital internacional e à inadequação dos mecanismos tradicionais de proteção. A crise asiática de 1997-1998 devastou economias anteriormente consideradas modelos de desenvolvimento, forçando Tailândia, Indonésia, Coreia do Sul e outros países a aceitar pacotes de resgate do FMI com condicionalidades severas que incluíram fechamento de bancos, aumentos de juros que precipitaram recessões, abertura de mercados financeiros e reestruturações corporativas que resultaram em aquisições de ativos nacionais por investidores estrangeiros a preços depreciados (STIGLITZ, 2002).

Esta experiência traumática gerou percepção difundida entre países emergentes de que o FMI atuava primordialmente como instrumento de interesses ocidentais, impondo condicionalidades que refletiam ideologia neoliberal ao invés de necessidades específicas dos países afetados (BLUSTEIN, 2001). A crise financeira global de 2008-2009, embora originada nos centros financeiros ocidentais, reforçou percepções de inadequação da governança financeira global e necessidade de mecanismos alternativos que oferecessem maior autonomia aos países emergentes (COOPER, 2016). Como observa Stiglitz (2002), as prescrições uniformes do FMI baseadas no Consenso de Washington frequentemente agravaram crises ao invés de aliviá-las, justificando a busca por alternativas institucionais (STIGLITZ, 2002).

A distribuição, embora assimétrica e refletindo realidades econômicas, evita concentração extrema de poder que caracteriza o FMI onde os Estados Unidos detêm aproximadamente 16,5% das cotas conferindo poder de veto de fato sobre decisões que exigem maioria qualificada de 85%, e oferece a todos os membros capacidade formal de influenciar decisões operacionais através de mecanismos decisórios baseados em consenso ao invés de votação ponderada (FRITZ; MÜHLICH, 2019). As cotas de acesso são proporcionais às contribuições: China pode acessar até US\$20,5 bilhões, Brasil, Rússia e Índia até US\$18 bilhões cada, e África do Sul até US\$10 bilhões, múltiplo de duas vezes sua contribuição que reflete reconhecimento de que economias menores podem enfrentar necessidades proporcionalmente maiores de liquidez (BRICS, 2014).

Como estabelece o Tratado para o Estabelecimento do ACR, o mecanismo constitui "marco para provisão de apoio através de instrumentos de liquidez e precaucionário em resposta a pressões efetivas ou potenciais de balança de pagamentos de curto prazo" (BRICS, 2014). Esta definição enfatiza tanto natureza preventiva quanto reativa do mecanismo, buscando oferecer proteção não apenas contra crises manifestas mas também contra pressões especulativas que poderiam evoluir para crises se não adequadamente gerenciadas através de sinalizações críveis de disponibilidade de recursos de emergência.

A arquitetura operacional baseia-se em acordos bilaterais entre bancos centrais

dos países membros, coordenados através de mecanismos multilaterais de consulta e tomada de decisão que permitem ativação rápida em situações de emergência financeira. Esta abordagem híbrida busca combinar flexibilidade e velocidade de acordos bilaterais tradicionais com benefícios de coordenação multilateral que incluem compartilhamento de informações sobre condições macroeconômicas, avaliação coletiva de necessidades de financiamento e demonstração de solidariedade regional que pode fortalecer confiança dos mercados (FRITZ; MÜHLICH, 2019).

O ACR estabelece dois instrumentos operacionais: o Instrumento de Liquidez Preventiva (PSLI), que permite acesso precaucionário a recursos mesmo na ausência de pressões imediatas de balança de pagamentos, funcionando como seguro contra choques potenciais, e o Instrumento de Liquidez (LI), que responde a pressões efetivas através de desembolsos rápidos para estabilização cambial ou suporte a reservas internacionais (BRICS, 2014). Esta diferenciação entre modalidades preventivas e reativas reflete o desenho institucional e aprendizagens de crises anteriores sobre importância de intervenção precoce para prevenir escalada de pressões especulativas.

A estrutura de condicionalidades do ACR representa tentativa de navegar entre extremos de incondicionalidade completa, que poderia gerar problemas de risco moral e comprometer a sustentabilidade financeira do mecanismo, e condicionalidades invasivas do FMI que são percebidas como violações de soberania nacional. O ACR permite acesso automático a até 30% da quota disponível para cada país sem condicionalidades substantivas de política econômica, exigindo apenas demonstração técnica de necessidade de balança de pagamentos através de documentação que evidencie pressões cambiais ou deterioração de indicadores externos, e compromisso formal de reembolso em prazos determinados geralmente entre 3-5 anos (BRICS, 2014).

Para acessos superiores a 30% da cota nacional, o ACR estabelece necessidade de consultas com o FMI e eventual conclusão de acordo formal com o Fundo, cláusula que tem sido interpretada por analistas como reveladora de limitações práticas de recursos disponíveis e reconhecimento da complementaridade necessária entre mecanismos regionais e instituições globais em contextos de crises sistêmicas ou de grande magnitude (FRITZ; MÜHLICH, 2019). Esta cláusula com o FMI gerou debates intensos durante negociações do ACR, com alguns membros defendendo autonomia completa e outros argumentando que a vinculação ao FMI conferia credibilidade adicional e proteção contra utilização imprudente de recursos em contextos de políticas macroeconômicas insustentáveis.

Durante o período 2014-2024, que incluiu múltiplas pressões cambiais e crises de balança de pagamentos em países membros, incluindo depreciação do real brasileiro durante crise

política e econômica de 2015-2016, pressões sobre o rublo russo devido a sanções ocidentais após anexação da Crimeia e intervenção na Síria, volatilidade do rand sul-africano relacionada a instabilidade política doméstica, e pressões sobre múltiplas economias emergentes durante reversão de fluxos de capital em 2018-2019 e durante a pandemia de COVID-19 em 2020, nenhum país ativou formalmente o ACR, preferindo recorrer a mecanismos tradicionais negociados diretamente entre bancos centrais, linhas de crédito do FMI ou ajustes domésticos de política fiscal e monetária (FRITZ; MÜHLICH, 2019).

Esta não utilização sistemática e persistente reflete múltiplos fatores interconectados que revelam tanto limitações técnicas quanto constrangimentos políticos do mecanismo. Deve-se pensar no estigma político associado à ativação de mecanismos de emergência, mesmo quando disponíveis dentro do grupo de pares, que poderia sinalizar fraqueza econômica fundamental e vulnerabilidade estrutural aos mercados financeiros internacionais, precipitando saídas aceleradas de capital ao invés de estabilização pretendida. Este problema de estigma, bem documentado na literatura sobre assistência financeira internacional, aplica-se não apenas ao FMI mas também a mecanismos regionais, sugerindo que arranjos formais de emergência enfrentam paradoxo de serem mais necessários exatamente quando governos são mais relutantes em utilizá-los devido a preocupações reputacionais (CHWIEROTH, 2014).

Além disso, a questão das preferências reveladas por instrumentos estabelecidos com credibilidade testada através de décadas de operação, particularmente em crises agudas onde velocidade de acesso a recursos volumosos e confiança dos mercados na capacidade de resposta são determinantes para eficácia da intervenção. Os países, quando enfrentaram pressões sérias de balança de pagamentos, preferiram negociar diretamente com o FMI apesar de condicionalidades, utilizar *swaps* bilaterais existentes com bancos centrais de países desenvolvidos como o Banco Central Europeu que oferecem volumes maiores, ou mobilizar reservas internacionais próprias acumuladas justamente para lidar com contingências.

A experiência de outros arranjos regionais de cooperação financeira estabelecidos por economias emergentes oferece perspectivas comparativas para as potencialidades e limitações de mecanismos como o ACR. A Iniciativa de Chiang Mai, estabelecida em 2000 entre países da ASEAN+3 (Associação das Nações do Sudeste Asiático mais China, Japão e Coreia do Sul) como resposta direta à crise asiática de 1997-1998, evoluiu de rede bilateral de *swaps* para arranjo de multilateralização em 2010 (*Chiang Mai Initiative Multilateralisation*, CMIM) com US\$240 bilhões em capacidade de financiamento, significativamente maior que o ACR, mas enfrenta desafios similares de não utilização e dependência do FMI para acessos acima de limites baixos atualmente 40% da quota disponível.

O Fundo Monetário Árabe, criado em 1976 como instituição financeira regional dos países árabes com capital de aproximadamente US\$2,7 bilhões, oferece empréstimos para ajustes de balanço de pagamentos e financiamento de desenvolvimento, mas opera em escala modesta e nunca emergiu como alternativa significativa ao FMI para seus membros (FRITZ; MÜHLICH, 2019). O Fundo Eurasiano de Estabilização e Desenvolvimento, estabelecido em 2009 por Rússia, Cazaquistão, Bielorrússia, Armênia, Tadjiquistão e Quirguistão com capital de US\$8,5 bilhões, demonstra tentativa de criar rede de segurança financeira no espaço pós-soviético, mas permanece dominado pela Rússia e tem capacidade limitada (FRITZ; MÜHLICH, 2019).

Arranjos financeiros regionais são melhor compreendidos como complementos ao invés de substitutos para instituições financeiras globais, funcionando idealmente como primeiro nível de resposta que pode prevenir escalada de pressões locais mas devem ser respaldados por capacidade de mobilizar recursos globais em crises sistêmicas. Esta perspectiva sugere que o valor do ACR reside não na capacidade potencial de substituir completamente o FMI objetivo que seria irrealista dadas as disparidades de recursos, mas na função como camada adicional de proteção que pode prevenir crises menores ou fornecer tempo adicional para ajustes graduais.

2.2. INICIATIVAS DE DESDOLARIZAÇÃO E SISTEMAS ALTERNATIVOS DE PAGAMENTO

A busca por alternativas ao domínio do dólar americano como moeda de reserva internacional e meio primário de liquidação de transações comerciais e financeiras constitui uma das dimensões mais ambiciosas, significativas e complexas da agenda transformadora do BRICS, refletindo simultaneamente aspirações de autonomia estratégica genuína, resistência às assimetrias estruturais do sistema monetário internacional contemporâneo que perpetuam vantagens das potências estabelecidas, e preocupações pragmáticas sobre vulnerabilidade a instrumentalização política do sistema financeiro global através de sanções unilaterais e restrições de acesso (COHEN, 2015). Esta agenda, embora frequentemente articulada em termos técnicos relacionados a eficiência de transações, redução de custos cambiais e modernização de infraestrutura de pagamentos, carrega implicações geopolíticas de magnitude extraordinária que transcendem considerações puramente econômicas, envolvendo questões fundamentais sobre soberania monetária, redistribuição de poder estrutural no sistema internacional e contestação da ordem econômica liberal estabelecida após a Segunda Guerra Mundial (EICHENGREEN, 2011).

A supremacia do dólar americano como moeda de reserva internacional constitui pilar fundamental da hegemonia econômica dos Estados Unidos desde o estabelecimento do sistema de Bretton Woods em 1944 e particularmente após o colapso do padrão ouro-dólar em 1971 quando

o presidente Nixon suspendeu unilateralmente a conversibilidade do dólar em ouro, inaugurando era de moedas fiduciárias sem lastro metálico. Esta posição privilegiada também confere aos Estados Unidos possibilidade de expandir oferta monetária doméstica para financiar gastos governamentais incluindo déficits fiscais volumosos e intervenções militares globais sem enfrentar imediatamente as restrições de balança de pagamentos que limitam países com moedas não-reserva, e influência desproporcional sobre o sistema financeiro internacional através do controle sobre mecanismos de pagamento, sistemas de compensação e infraestrutura financeira que operam primordialmente em dólares e estão sujeitos à jurisdição americana (COHEN, 1998).

Como observa Cohen (2015), esta influência manifesta-se através da capacidade de impor sanções financeiras extraterritoriais que afetam transações entre terceiros países quando estas envolvem dólares ou instituições financeiras com exposição ao sistema americano, criando vulnerabilidades estratégicas para países que dependem fundamentalmente deste sistema mas enfrentam antagonismo de Washington (COHEN, 2015). A participação do dólar nas reservas internacionais oficiais globais mantém-se consistentemente acima de 60% desde meados da década de 1990, atingindo 58,9% no final de 2023 segundo dados do FMI, apesar de declínio gradual mas persistente da participação dos Estados Unidos no PIB global que caiu de aproximadamente 40% do PIB mundial em 1960 para cerca de 24% em 2024 quando medido em taxas de câmbio de mercado ou aproximadamente 15% quando medido em paridade de poder de compra (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2024).

Esta persistência notável da hegemonia monetária apesar do declínio relativo do peso econômico reflete o que Cohen (1998) denomina "inércia monetária internacional": uma vez estabelecida através de combinação de fatores históricos e capacidades materiais, a posição dominante de uma moeda tende a se autoperpetuar através de múltiplos mecanismos que incluem efeitos de rede onde o valor de utilizar determinada moeda aumenta à medida que mais agentes a utilizam, economias de escala em mercados financeiros profundos e líquidos denominados nessa moeda, e custos de transição substanciais que desincentivam mudanças mesmo quando as condições fundamentais que originalmente justificaram essa posição se alteram significativamente ao longo de décadas (COHEN, 1998).

Contudo, esta hegemonia monetária do dólar também cria vulnerabilidades estratégicas severas para países que dependem fundamentalmente de mercados, instituições financeiras e sistemas de pagamento denominados em dólares, particularmente em contextos geopolíticos caracterizados por rivalidades crescentes e utilização de sanções unilaterais americanas como instrumento de política externa. A experiência da Rússia após 2014, quando enfrentou sanções financeiras que restringiram severamente seu acesso a mercados de capital ocidentais,

congelaram ativos de entidades e indivíduos russos mantidos em jurisdições ocidentais, e ameaçaram excluí-la do sistema *swift* de pagamentos internacionais que processa diariamente trilhões de dólares em transações globais, demonstrou para elites russas como a dependência do sistema financeiro dolarizado pode ser instrumentalizada como arma geopolítica com efeitos devastadores sobre economias nacionais (FARRELL; NEWMAN, 2019).

Como analisam Farrell e Newman (2019) em sua teoria sobre "interdependência armada", redes globais de comércio e finanças que inicialmente foram concebidas para promover prosperidade mútua e cooperação pacífica através de integração econômica podem ser transformadas em instrumentos de coerção quando estruturas de rede possuem pontos de estrangulamento que concentram fluxos através de nós específicos sujeitos ao controle de determinados Estados. O sistema financeiro global baseado no dólar constitui exemplo paradigmático desta dinâmica: a concentração de transações internacionais em dólares e a centralização de sistemas de compensação e pagamento em instituições sujeitas à jurisdição americana conferem aos Estados Unidos capacidade de monitorar, restringir ou bloquear transações mesmo entre terceiros países que nominalmente não envolvem interesses americanos diretos (FARRELL; NEWMAN, 2019).

As sanções financeiras impostas à Rússia foram progressivamente intensificadas após 2022 com a invasão da Ucrânia, incluindo exclusão de bancos russos do sistema *swift*, congelamento de aproximadamente US\$300 bilhões em reservas internacionais do Banco Central da Rússia mantidas em jurisdições ocidentais, e proibição de transações com entidades russas em dólares e euros (UNITED STATES, 2022). Este precedente de congelamento de reservas soberanas constitui evento extraordinário na história das finanças internacionais que gerou ondas de choque entre países emergentes, revelando que mesmo ativos considerados mais seguros e líquidos reservas oficiais em moedas conversíveis mantidas em bancos centrais de economias desenvolvidas podem ser sujeitos a expropriação política em contextos de confrontação geopolítica (PRASAD, 2022).

A estratégia mais implementável e menos complexa de redução da dependência do dólar envolve acordos bilaterais entre países do BRICS para liquidação de comércio em moedas nacionais, eliminando a necessidade de conversão intermediária através do dólar que adiciona custos de transação e expõe as partes a volatilidade cambial adicional. China e Rússia, enfrentando pressões ocidentais crescentes através de sanções e restrições tecnológicas, desenvolveram um sistema de comércio bilateral em yuan chinês e rublo russo que expandiu significativamente em volume após 2014, com transações anuais bilaterais totais superando US\$200 bilhões em 2024, dos quais aproximadamente 70% são liquidados diretamente em moedas nacionais ao invés de dólares, representando aumento dramático em relação a menos de 10% em 2014.

Brasil e China estabeleceram em março de 2023 acordo que permite liquidação direta de comércio bilateral em reais brasileiros e yuans chineses através de mecanismo operacionalizado pelos bancos centrais dos dois países, eliminando intermediação obrigatória do dólar para transações comerciais que totalizaram US\$181 bilhões em 2023, fazendo da China o maior parceiro comercial do Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2024). O acordo permite que exportadores brasileiros recebam pagamentos em reais e importadores brasileiros paguem em reais, com conversão cambial ocorrendo diretamente entre as moedas através de mercados interbancários sem necessidade de conversão intermediária através do dólar que historicamente adicionava custos e complexidade (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2023).

A Índia desenvolveu sistema de pagamentos em rúpias com diversos parceiros comerciais, particularmente para importação de petróleo russo após 2022. O *Reserve Bank of India* estabeleceu contas especiais em rúpias que permitem que bancos de países parceiros mantenham saldos em rúpias indianas para liquidação de comércio bilateral, mecanismo que tem sido utilizado para pagamentos de importações de petróleo, carvão, fertilizantes e produtos agrícolas da Rússia.

Estes acordos bilaterais, embora funcionais e ativos, enfrentam limitações estruturais significativas que restringem sua capacidade de escalar para volumes substanciais ou estender-se além de pares de países específicos. Um ponto é a liquidez limitada das moedas nacionais em mercados financeiros internacionais: fora da China cujo yuan tem presença crescente mas ainda modesta em mercados globais, as moedas dos demais países do BRICS possuem mercados rasos com baixos volumes de negociação internacional, tornando difícil e custoso para empresas converter grandes quantidades destas moedas ou utilizá-las para transações com terceiros países (PRASAD, 2016).

Dessa forma, a volatilidade cambial que cria riscos substanciais para as partes: enquanto o dólar oferece relativa estabilidade de valor decorrente da profundidade de mercados e credibilidade, moedas como o rublo russo, real brasileiro e rand sul-africano experimentam flutuações significativas que podem alterar dramaticamente os termos efetivos de contratos comerciais entre negociação e liquidação, exigindo instrumentos que nem sempre estão disponíveis ou são proibitivamente custosos para empresas menores (COHEN, 2015).

As assimetrias comerciais estruturais que resultam em acumulação de saldos em moedas com utilidade limitada: a Índia, por exemplo, importa volumes muito superiores de petróleo russo do que exporta produtos indianos para Rússia, resultando em acumulação de rúpias pelos exportadores russos que têm dificuldade de utilizá-las dada a limitada oferta de produtos indianos que a Rússia deseja importar ou a baixa aceitação de rúpias indianas em mercados internacionais para aquisição de produtos de terceiros países (PRASAD, 2022).

A XV Cúpula anunciou desenvolvimento do sistema BRICS *Pay*, plataforma integrada de pagamentos digitais que permitiria transações diretas entre cidadãos, empresas e governos dos países membros utilizando moedas nacionais, reduzindo dependência estrutural de sistemas de pagamento ocidentais como SWIFT controlado por consórcio de bancos europeus e americanos, e redes de cartões VISA e Mastercard que dominam aproximadamente 90% das transações globais com cartões (BRICS, 2023). O sistema, ainda em fase de implementação piloto e testes técnicos, baseia-se em tecnologias de contabilidade distribuída incluindo *blockchain* que promete segurança criptográfica, transparência verificável de transações, e velocidade de processamento que supera sistemas tradicionais baseados em intermediação bancária múltipla (NBD, 2024).

A arquitetura técnica proposta do BRICS *Pay* envolve integração de sistemas de pagamento instantâneo domésticos existentes que foram desenvolvidos independentemente pelos países membros durante a última década: PIX brasileiro lançado em 2020, UPI (*Unified Payments Interface*) indiano, que tornou-se modelo global de sistema de pagamentos digitais, o sistema de cartões *UnionPay* chinês que rivaliza com VISA e Mastercard em volume dentro da China, sistema *Mir* russo desenvolvido após 2014 como alternativa doméstica às redes ocidentais quando estas ameaçaram suspender serviços, e sistemas sul-africanos baseados em infraestrutura bancária extremamente interessantes (BRICS, 2023).

Esta integração permitiria que cidadãos e empresas realizassem pagamentos transfronteiriços usando aplicativos móveis domésticos familiares ao invés de interfaces estrangeiras complexas, superando barreiras técnicas relacionadas à interoperabilidade de sistemas e barreiras psicológicas relacionadas à confiança e familiaridade que historicamente limitaram adoção de sistemas de pagamento transfronteiriços (NBD, 2024). Um turista brasileiro viajando pela China, por exemplo, poderia teoricamente pagar comerciantes chineses usando o aplicativo PIX em seu smartphone, com a transação sendo convertida automaticamente para yuan e liquidada através da infraestrutura integrada BRICS *Pay*, eliminando necessidade de cartões internacionais ou conversão física de moeda (BRICS, 2023).

Contudo, desafios técnicos, regulatórios e políticos significativos e potencialmente insuperáveis persistem na implementação efetiva deste sistema ambicioso. A integração de sistemas desenvolvidos independentemente com protocolos técnicos diferentes, padrões de segurança distintos e arquiteturas de dados incompatíveis exige padronização técnica complexa que demanda coordenação entre instituições com culturas organizacionais diferentes e interesses potencialmente divergentes (PRASAD, 2016). Questões regulatórias sobre conformidade com normas internacionais e nacionais de combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao

terrorismo, proteção de dados pessoais e privacidade financeira que variam significativamente entre jurisdições, e supervisão prudencial de instituições financeiras participantes requerem harmonização regulatória entre países com perspectivas jurídicas distintos e às vezes contraditórios.

A ausência de liquidez profunda em moedas dos membros como o Brasil, África do Sul, e até certo ponto a Rússia e Índia limita utilidade prática do sistema para transações de grande escala como comércio de *commodities* ou investimentos de portfólio que representam a maior parte dos fluxos financeiros internacionais (COHEN, 2015). Questões de governança sobre quem controla a infraestrutura técnica, quem tem acesso aos dados de transações, e como decisões sobre mudanças no sistema seriam tomadas permanecem sem resolução clara, com preocupações particulares sobre possível dominação chinesa dado seu peso econômico e capacidades tecnológicas superiores (PRASAD, 2022).

Debates mais otimistas e especulativos dentro do BRICS envolvem criação de moeda comum única similar ao euro que substituiria moedas nacionais pelo menos para transações internacionais, ou alternativamente unidade de conta baseada em cesta ponderada de moedas dos membros que funcionaria como denominação para comércio e investimentos mútuos sem necessariamente circular como meio de pagamento físico. Estas propostas, discutidas periodicamente desde 2010 em círculos acadêmicos e ocasionalmente mencionadas por autoridades governamentais, ganharam renovada atenção midiática e acadêmica após sanções ocidentais sem precedentes contra Rússia em 2022 que demonstraram de forma inequívoca vulnerabilidades sistêmicas do arranjo monetário atual baseado na hegemonia do dólar.

A proposta de moeda comum enfrenta obstáculos econômicos, políticos e institucionais formidáveis que a experiência europeia com o euro ilustra de forma instrutiva. A criação do euro exigiu décadas de integração econômica prévia através do mercado comum europeu e união aduaneira, convergência macroeconômica rigorosa através dos Critérios de Maastricht que estabeleceram limites estritos para inflação, déficits fiscais, dívida pública e taxas de juros, harmonização progressiva de políticas fiscais e regulatórias através de diretivas europeias vinculantes, e crucialmente cessão de soberania monetária a autoridade supranacional independente com mandato de estabilidade de preços (EICHENGREEN, 2008).

Os países, com níveis de desenvolvimento econômico extremamente díspares que variam de PIB em paridade de poder de compra, estruturas produtivas radicalmente heterogêneas que incluem economias baseadas em manufaturas de alta tecnologia, exportações de *commodities*, serviços digitais e agricultura, políticas macroeconômicas frequentemente divergentes com taxas de inflação variando de 2% na China a mais de 10% em alguns anos na Rússia e Brasil, e ausência completa de disposição política para cessão de soberania monetária a autoridade supranacional que

inevitavelmente seria percebida como dominada pela China, estão provavelmente a décadas de distância dos pré-requisitos mínimos para união monetária viável e sustentável (COHEN, 2015).

2.3. COOPERAÇÃO EM ÁREAS ESTRATÉGICAS NÃO-FINANCEIRAS

Para além das instituições financeiras que constituem o núcleo mais visível e institucionalmente consolidado das inovações promovidas pelo BRICS, notadamente o NBD e o ACR, o agrupamento desenvolveu progressivamente durante suas primeiras duas décadas de existência cooperação em múltiplas áreas estratégicas não-financeiras que revelam ambições de construir alternativas sistêmicas em dimensões tecnológicas, científicas, sanitárias e ambientais da governança global contemporânea.

Esta cooperação temática diversificada, embora frequentemente menos visível na cobertura mediática internacional que os projetos do NBD ou os debates sobre desdolarização que atraem atenção de analistas financeiros e comentaristas econômicos, representa tentativa significativa de estabelecer redes autônomas de intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico, coordenação de políticas públicas em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, e desenvolvimento conjunto de capacidades técnicas e institucionais que reduzam dependências estruturais históricas em relação a tecnologias proprietárias controladas por corporações multinacionais, padrões técnicos dominantes estabelecidos por organismos de normalização sediados em países desenvolvidos, e regimes regulatórios internacionais dominados pelas potências ocidentais que tradicionalmente controlam organismos especializados das Nações Unidas e outras instâncias de governança setorial (STUENKEL, 2017).

A cooperação científica e tecnológica constitui área prioritária explicitamente articulada desde as primeiras cúpulas ministeriais ainda na fase pré-institucionalização do BRICS, quando reuniões à margem da Assembleia Geral da ONU permitiram que ministros das relações exteriores identificassem áreas de interesse comum. Os países membros reconheceram através de diagnósticos compartilhados que assimetrias tecnológicas entre países desenvolvidos do Norte Global e países em desenvolvimento do Sul Global representam obstáculo estrutural ao desenvolvimento autônomo de capacidades produtivas e ao domínio de setores de alta tecnologia que geram empregos qualificados e valor agregado superior ao das indústrias tradicionais baseadas em recursos naturais ou manufaturas de baixa complexidade (COOPER, 2016).

O Marco de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, estabelecido formalmente durante a III Cúpula após ano de negociações técnicas entre agências de ciência e tecnologia dos países membros, institucionalizou mecanismos estruturados de intercâmbio que

incluem reuniões ministeriais regulares entre os ministros de ciência e tecnologia dos países membros realizadas anualmente, grupos de trabalho temáticos em áreas identificadas como prioritárias pelos governos nacionais incluindo biotecnologia, nanotecnologia, energias renováveis e tecnologia espacial, e programas estruturados de mobilidade acadêmica para pesquisadores em diferentes estágios de carreira e estudantes de pós-graduação que permitam formação em instituições parceiras dos demais países membros (STUENKEL, 2017).

As reuniões ministeriais funcionam como instância de coordenação política de alto nível que define prioridades estratégicas para a cooperação científica, aprova planos de ação bienais ou trienais que especificam projetos concretos a serem desenvolvidos, e mobiliza recursos financeiros dos orçamentos nacionais de ciência e tecnologia para financiar atividades conjuntas. Os grupos de trabalho temáticos reúnem especialistas técnicos de institutos de pesquisa, universidades e agências governamentais dos cinco países para identificar oportunidades de colaboração, elaborar propostas de projetos específicos, e monitorar a implementação de iniciativas aprovadas (COOPER, 2016).

A Rede Universitária do BRICS, lançada oficialmente durante a V Cúpula como mecanismo institucional de coordenação da cooperação acadêmica entre instituições de ensino superior dos países membros, conecta atualmente dezenas de universidades líderes dos cinco países através de memorandos de entendimento que estabelecem programas conjuntos de pesquisa em áreas prioritárias para os governos nacionais, mecanismos de intercâmbio de estudantes de graduação e pós-graduação e professores e pesquisadores que incluem bolsas financiadas pelos governos nacionais, e estabelecimento de cursos conjuntos e titulações duplas com reconhecimento mútuo que facilitam mobilidade acadêmica e profissional subsequente (STUENKEL, 2017).

A rede representa a tentativa de criar circuitos alternativos de formação de elites científicas e técnicas que complementem mas também reduzam a dependência dos tradicionais fluxos de estudantes de países em desenvolvimento para universidades dos Estados Unidos e Europa Ocidental. Historicamente, cientistas e engenheiros dos países do BRICS que buscavam formação avançada migravam predominantemente para instituições ocidentais, frequentemente permanecendo nesses países após conclusão de estudos, fenômeno conhecido como fuga de cérebros que privou países de origem de capital humano avançado (COOPER, 2016).

Contudo, realizações concretas mensuráveis em termos de publicações científicas conjuntas, patentes compartilhadas, produtos tecnológicos desenvolvidos colaborativamente ou transferências efetivas de tecnologia entre membros permanecem aquém do potencial teórico sugerido pela retórica das declarações oficiais e das expectativas iniciais articuladas nos documentos fundadores da cooperação científica. A cooperação enfrenta obstáculos estruturais e

persistentes que limitam sua profundidade e eficácia prática (STUENKEL, 2017).

As desigualdades profundas em capacidades científicas e infraestrutura de pesquisa entre os membros criam assimetrias que dificultam parcerias equilibradas. A China investe anualmente volumes superiores em pesquisa e desenvolvimento que os demais membros combinados, possui maior número de pesquisadores, publica mais artigos científicos em periódicos internacionais de alto impacto, e registra mais patentes internacionalmente. Estas assimetrias geram preocupações em outros membros sobre possível dominação chinesa da cooperação científica e apropriação desigual de benefícios (STUENKEL, 2017).

As barreiras linguísticas e culturais que dificultam colaborações verdadeiramente profundas e sustentadas ao longo dos múltiplos anos necessários para projetos científicos ambiciosos. Cientistas dos países BRICS frequentemente carecem de proficiência linguística mútua, comunicando-se através do inglês como língua franca mas perdendo nuances culturais importantes para confiança interpessoal. Diferenças em culturas acadêmicas, estilos de gestão de projetos e normas de propriedade intelectual criam fricções adicionais (COOPER, 2016).

Paradoxalmente, competição por liderança tecnológica em setores estratégicos que cria tensões particularmente entre China e Índia, as duas maiores economias do grupo com ambições de se tornarem potências tecnológicas globais. Ambos países investem massivamente em inteligência artificial, computação quântica, biotecnologia e tecnologia espacial, áreas onde cooperação poderia ser mutuamente benéfica mas onde rivalidades geopolíticas e busca por prestígio internacional geram desconfiança recíproca (STUENKEL, 2017).

A governança da internet e a segurança cibernética emergiram como áreas de convergência crescente entre os países, particularmente após revelações sobre vigilância em massa realizada por agências de inteligência ocidentais que monitoraram comunicações de líderes políticos, empresas estratégicas e cidadãos de países aliados e rivais indiscriminadamente. Os países membros compartilham preocupações sobre dominação ocidental da infraestrutura digital global incluindo cabos submarinos de fibra ótica que transportam dados internacionais, servidores que controlam o sistema de nomes de domínio que traduz endereços alfabéticos em numéricos, e plataformas de computação em nuvem que armazenam dados corporativos e governamentais sensíveis, e déficit de participação efetiva de países em desenvolvimento na definição de normas técnicas, padrões de segurança e princípios regulatórios que governam o ciberespaço global (STUENKEL, 2017).

Durante a VI Cúpula, realizada apenas ano após revelações sobre vigilância que causaram indignação internacional, os líderes demandaram explicitamente reforma da governança da internet para torná-la mais democrática através de participação equitativa de todos os países

independentemente de poder econômico, mais representativa das diversidades regionais, culturais e linguísticas, e mais multilateral através de mecanismos de tomada de decisão que transcendam o controle exercido por Estados Unidos e empresas americanas sobre aspectos críticos da infraestrutura (COOPER, 2016).

No tocante às mudanças climáticas, essas áreas representam um maior número de convergências de interesse entre países BRICS, mas a coordenação efetiva enfrenta desafios. Todos os membros são vulneráveis a impactos climáticos incluindo eventos extremos, alterações em padrões de precipitação e elevação do nível do mar, e todos enfrentam pressões internacionais para reduzir emissões de gases de efeito estufa (COOPER, 2016).

O grupo articulou posições coordenadas em negociações climáticas multilaterais, defendendo princípios de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, que reconhecem obrigações históricas maiores de países desenvolvidos que emitiram proporcionalmente mais durante industrialização, e direito de países em desenvolvimento a expandir emissões temporariamente para permitir desenvolvimento econômico e redução de pobreza. Esta coordenação foi particularmente visível durante as negociações que culminaram no Acordo de Paris em 2015 (STUENKEL, 2017).

Contudo, diferenças em perfis de emissões, estruturas energéticas e prioridades de desenvolvimento limitam coordenação mais profunda. A China é a maior emissora global absoluta devido a industrialização acelerada baseada em carvão. A Índia possui emissões per capita baixas mas crescentes rapidamente. O Brasil possui matriz energética relativamente limpa, mas enfrenta desafios de desmatamento. A Rússia depende economicamente de exportações de combustíveis fósseis. Estas diferenças dificultam posições verdadeiramente comuns sobre metas de redução e financiamento climático (COOPER, 2016).

2.4. IMPACTO GEOPOLÍTICO DO BRICS NA GOVERNANÇA GLOBAL

O impacto geopolítico do BRICS na governança global constitui dimensão central para avaliar sua significância histórica como fenômeno de reconfiguração da ordem internacional contemporânea e para compreender os alcances e limites de sua capacidade transformadora efetiva. Para além das instituições financeiras específicas criadas pelo grupo, sua emergência como ator coletivo dotado de voz política coordenada alterou fundamentalmente equilíbrios de poder em fóruns multilaterais, processos decisórios em instituições globais historicamente dominadas pelas potências ocidentais, e discursos legitimadores que justificam distribuição de autoridade internacional, ampliou substantivamente espaço político de manobra para países emergentes historicamente marginalizados nas estruturas de governança estabelecidas no imediato pós-Segunda

Guerra Mundial, e contribuiu para transição sistêmica gradual de ordem internacional caracterizada por predominância unipolar americana no imediato pós-Guerra Fria ou hegemonia ocidental mais ampla desde 1945 para configuração progressivamente mais multipolar com centros de poder material, autoridade institucional e legitimidade normativa dispersos geograficamente e entre civilizações distintas (HURRELL, 2009; STUENKEL, 2017).

A pressão política coordenada do BRICS, exercida através de declarações conjuntas em cúpulas anuais, coordenação de votos em órgãos decisórios, e ameaças implícitas ou explícitas de criação de alternativas institucionais, contribuiu substantivamente para reformas graduais, embora reconhecidamente limitadas e largamente insuficientes da perspectiva dos países emergentes que reivindicam mudanças mais profundas, nas instituições multilaterais tradicionais estabelecidas no imediato pós-Segunda Guerra Mundial através dos Acordos de Bretton Woods que refletiam correlações de força geopolíticas e econômicas daquele momento histórico agora radicalmente alteradas por sete décadas de desenvolvimento desigual (WOODS, 2014).

No FMI, a reforma de cotas aprovada em 2010 durante Cúpula do G20 em Seul após anos de resistência persistente por parte de potências ocidentais que relutava em ceder poder decisório, finalmente implementada em janeiro de 2016 após atrasos causados por bloqueio do Congresso dos Estados Unidos que se recusava a ratificar mudanças que reduziram influência americana proporcional, resultou em aumento modesto mas simbolicamente significativo da participação dos países emergentes na governança da instituição através de redistribuição de aproximadamente seis por cento das cotas de países desenvolvidos que não representados para países emergentes e em desenvolvimento minimamente representados. (WOODS, 2014).

Os países coletivamente argumentam de forma consistente que suas participações combinadas no FMI, mesmo após reformas, ainda não refletem adequadamente seu peso econômico efetivo na economia global, particularmente quando medido em paridade de poder de compra que ajusta para diferenças de custos de vida e captura mais precisamente tamanho real das economias. Esta discrepância persistente e significativa entre peso econômico real e representação institucional alimenta demandas contínuas por rodadas adicionais de reforma de cotas e justifica politicamente a manutenção de mecanismos financeiros alternativos como o ACR como proteção institucional contra inadequações estruturais do sistema tradicional (STUENKEL, 2017).

No Conselho de Segurança das Nações Unidas, principal órgão responsável por manutenção da paz e segurança internacionais e único com autoridade vinculante sob Carta da ONU, os países do BRICS articulam posições que defendem reforma para ampliar representação de países em desenvolvimento e refletir realidades geopolíticas contemporâneas, embora com complexidades internas significativas e contradições que revelam limites da solidariedade do grupo

quando interesses nacionais específicos de membros divergem fundamentalmente. Brasil, Índia e África do Sul integram o G4 que juntamente com Japão e Alemanha reivindica assentos permanentes em Conselho reformado, argumentando que composição atual limitada aos cinco membros é anacrônica e desequilibrada ao excluir completamente América Latina e África de assentos permanentes, e politicamente ilegítima ao negar voz permanente a potências emergentes que representam bilhões de pessoas (STUENKEL, 2017).

China e Rússia, como membros permanentes atuais do Conselho de Segurança com poder de veto que permite bloquear unilateralmente qualquer resolução substantiva independentemente de apoio dos demais membros, privilégio extraordinário que conferem peso geopolítico desproporcional, adotam posições diplomaticamente mais cautelosas e ambíguas que expressam apoio retórico genérico ao princípio abstrato de reforma do Conselho para torná-lo mais representativo, mas evitam cuidadosamente comprometerimentos concretos sobre modalidades específicas que inevitavelmente diluíram seus privilégios exclusivos ao expandir número de membros permanentes, revelando limites estruturais da solidariedade do BRICS quando interesses nacionais vitais divergem fundamentalmente (COOPER, 2016).

O BRICS ampliou significativamente o espaço político de manobra para países emergentes através de múltiplos mecanismos institucionais e discursivos que incluem demonstração concreta de viabilidade de cooperação horizontal entre países em desenvolvimento sem necessidade de mediação de potências tradicionais, criação de alternativas institucionais funcionais que fornecem opções de saída credíveis que aumentam substancialmente poder de barganha nas negociações dentro de instituições tradicionais, e articulação de discursos legitimadores alternativos que questionam naturalização da ordem liberal ocidental como única forma legítima de organização internacional (HURRELL, 2009).

Vale destacar que a arquitetura institucional incompleta do BRICS constitui paradoxo estratégico fundamental. A ausência de institucionalização densa – característica que diferencia o grupo de organizações como UE ou ASEAN – oferece vantagens claras de flexibilidade política e inovação institucional rápida, permitindo adaptação veloz à pandemia de COVID-19 e expansão para 10 membros sem negociações estatutárias complexas. Nye (1987) argumenta que instituições informais são particularmente eficazes em contextos de alta heterogeneidade, permitindo acordos implícitos que preservam autonomia nacional apesar de rivalidades (China-Índia) e assimetrias econômicas extremas.

Contudo, esta leveza institucional gera vulnerabilidades críticas: dificuldade de enforcement de compromissos (sub utilização do ACR), incerteza sobre comportamento futuro de membros durante crises (conflito Índia-China 2020), e falta de narrativa pública coerente que

permita ao grupo disputar narrativas críticas internacionais. A economia de custos transacionais evita burocracias pesadas, mas limita construção de comunidades epistêmicas estáveis e participação de atores não-estatais, restringindo legitimidade democrática percebida.

O balanço crítico revela que o BRICS deve praticar institucionalização seletiva: fortalecer enforcement apenas em compromissos financeiros críticos (NBD), investir em redes de expertise temática que criem confiança sem rigidez formal, e desenvolver protocolos mínimos de mediação para disputas entre membros – capturando vantagens da flexibilidade enquanto mitiga fragilidades estruturais fundamentais.

2.5. SÍNTESE DO CAPÍTULO

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo busca demonstrar que o BRICS, durante suas primeiras duas décadas de existência como ator coletivo dotado de instituições operacionais e voz política coordenada, conseguiu estabelecer-se como agente transformador da governança global através de realizações concretas que transcendem retórica diplomática e declarações aspiracionais, mas que simultaneamente enfrentou limitações estruturais persistentes que constroem significativamente sua capacidade de cumprir ambições maximalistas de reconfiguração fundamental da ordem internacional dominada pelas potências ocidentais estabelecidas desde o imediato pós-Segunda Guerra Mundial.

A análise do NBD revelou conquistas significativas que incluem institucionalização bem-sucedida de estrutura de governança baseada em igualdade soberana formal mediante distribuição equitativa de capital subscrito e poder de voto entre membros fundadores independentemente de disparidades econômicas, mobilização de recursos financeiros substantivos através de carteira acumulada que supera 33 bilhões de dólares em projetos aprovados focados estrategicamente em infraestrutura sustentável e energia renovável, processos operacionais relativamente mais ágeis com ciclo médio de aprovação significativamente mais rápido que as médias do Banco Mundial para projetos comparáveis, e ausência de condicionalidades macroeconômicas invasivas que respeitam formalmente soberania dos mutuários para definir seus próprios modelos de política econômica. Estas realizações demonstraram viabilidade prática de alternativas institucionais baseadas em princípios diferentes dos que caracterizam as instituições tradicionais e exerceram pressão competitiva mensurável que induziu reformas defensivas no Banco Mundial incluindo simplificação de procedimentos, redução de condicionalidades e expansão de modalidades de financiamento rápido.

A análise do ACR revelou um paradoxo fundamental entre ambições declaradas

de oferecer proteção autônoma contra crises cambiais mediante rede de segurança financeira regional baseada em cooperação horizontal, e não utilização completa e persistente do mecanismo ao longo de mais de uma década apesar de múltiplas pressões cambiais e crises de balanço de pagamentos enfrentadas pelos membros durante período que incluiu depreciações cambiais significativas, sanções ocidentais severas e reversões de fluxos de capital.

O exame das iniciativas de desdolarização e sistemas alternativos de pagamento demonstrou que apesar de progressos pontuais em acordos bilaterais para liquidação de comércio em moedas nacionais particularmente entre China e Rússia que expandiram significativamente após sanções de 2014, e entre Brasil e China em comércio agrícola, a desdolarização permanece objetivo estruturalmente desafiador e distante devido a vantagens de rede consolidadas do dólar acumuladas ao longo de oito décadas de hegemonia monetária, profundidade e liquidez incomparáveis dos mercados financeiros denominados em dólares que facilitam conversões instantâneas e investimentos de portfólio, ausência de alternativas igualmente líquidas e estáveis que possam substituir o dólar em transações de larga escala, e infraestrutura financeira global fundamentalmente estruturada em torno da moeda americana através de sistemas como *swift* e redes bancárias correspondentes que criam problemas institucionais extremamente custosas de superar.

O sistema BRICS *Pay* proposto para integração de plataformas de pagamento digitais domésticas enfrenta desafios técnicos relacionados a interoperabilidade entre sistemas desenvolvidos independentemente, questões regulatórias sobre conformidade com normas internacionais de combate à lavagem de dinheiro que variam entre jurisdições, ausência de liquidez profunda em moedas dos membros menores, e questões de governança sobre controle da infraestrutura técnica. Propostas mais ambiciosas de moeda comum enfrentam obstáculos ainda mais formidáveis relacionados à heterogeneidade econômica extrema, divergências sobre políticas macroeconômicas, ausência de mecanismos de transferência fiscal e relutância de abdicar da soberania monetária.

A pressão política coordenada contribuiu para reformas graduais embora reconhecidamente insuficientes nas instituições multilaterais tradicionais, particularmente aumento de aproximadamente seis por cento das cotas do FMI transferidas de países desenvolvidos para emergentes beneficiando especialmente a China que se tornou terceiro maior acionista, aumentos modestos na participação de países em desenvolvimento no Banco Mundial, e pressões competitivas que induziram simplificação de procedimentos e redução de condicionalidades. A coordenação estratégica em fóruns como o G20 permitiu amplificação de vozes que individualmente teriam peso limitado mas coletivamente podem influenciar agendas,

Contudo, a análise também revelou contradições estruturais fundamentais que se

tornariam crescentemente problemáticas durante a segunda metade da década de 2010 e início dos anos 2020. A heterogeneidade dos membros em termos de sistemas políticos, estruturas econômicas que incluem economias industrializadas avançadas e baseadas em commodities primárias, e prioridades geopolíticas frequentemente divergentes, cria tensões sobre identidade coletiva e objetivos estratégicos compartilhados que limitam profundidade da cooperação em áreas sensíveis.

A distância persistente entre retórica ambiciosa das declarações sobre reforma fundamental da governança global, construção de alternativas sistêmicas e desafio à hegemonia ocidental, e realizações práticas mensuráveis em termos de escala operacional das instituições criadas, utilização efetiva dos mecanismos estabelecidos e impactos transformadores verificáveis sobre estruturas de poder, revela limites estruturais que decorrem não apenas de obstáculos técnicos ou burocráticos superáveis mediante ajustes incrementais, mas de constrangimentos políticos fundamentais relacionados à dificuldade de construir confiança suficiente entre parceiros com interesses frequentemente divergentes, sistemas de valores distintos e inserções diferenciadas na ordem internacional estabelecida que geram incentivos contraditórios sobre estratégias de reforma versus ruptura.

Esta análise das dimensões teóricas, institucionais, operacionais e geopolíticas que caracterizaram a atuação do BRICS durante suas primeiras duas décadas estabelece fundamentos para examinar, no capítulo seguinte, os fatores estruturais e conjunturais que levaram ao seu declínio relativo durante o período entre 2015 e 2022, quando múltiplos membros experimentaram simultaneamente crises econômicas severas relacionadas ao fim do superciclo de commodities e exposição de vulnerabilidades estruturais domésticas, instabilidades políticas profundas que desviaram atenção de liderança para gestão de crises internas e comprometeram continuidade de políticas externas, e intensificação de rivalidades geopolíticas que tornaram impossível coordenação genuína em áreas sensíveis.

O próximo capítulo analisará como estes fatores de desestabilização corroeram fundamentalmente narrativas otimistas de convergência econômica acelerada e ascensão compartilhada que constituíam fundamento ideológico do grupo, comprometeram capacidade de realizar objetivos declarados e mantiveram coesão interna, e geraram debates sobre relevância sistêmica e viabilidade de longo prazo que culminaram na estratégia ambiciosa de expansão implementada a partir da Cúpula de Joanesburgo.

A análise examinará se esta estratégia de aumento do número de membros oferece caminhos institucionalmente viáveis para revitalização efetiva através de ampliação dramática do peso geoeconômico coletivo e diversificação da base geográfica, ou se paradoxalmente aprofunda contradições estruturais preexistentes ao adicionar novos membros heterogêneos com rivalidades

bilaterais próprias a grupo já caracterizado por diversidade desafiadora, criando riscos de fragmentação progressiva e perda de relevância sistêmica mediante paralisia decisória e incapacidade de articular posições coletivas coerentes em contexto internacional crescentemente fragmentado e competitivo.

3. QUEDA E EXPANSÃO DO BRICS: DESAFIOS E NOVOS RUMOS

Os capítulos anteriores demonstraram como o grupo conseguiu estabelecer-se como agente genuinamente transformador na governança global, criando instituições inovadoras como o NBD e o ACR, além de desafiar narrativas hegemônicas consolidadas sobre desenvolvimento e cooperação internacional. Este capítulo examina os fatores estruturais e conjunturais que levaram ao seu declínio relativo na segunda metade da década de 2010, bem como analisa criticamente se a estratégia recente de expansão oferece caminhos viáveis e sustentáveis para revitalização ou se, paradoxalmente, aprofunda e complexifica contradições estruturais preexistentes que já limitavam sua eficácia como ator coletivo.

O conceito de "declínio relativo" aqui empregado não sugere dissolução iminente, colapso institucional ou fracasso absoluto do BRICS como experimento de cooperação Sul-Sul, mas sim o descompasso crescente e progressivamente evidente entre as ambições iniciais do grupo – articuladas consistentemente em torno da reforma fundamental da governança global, da promoção de uma ordem internacional multipolar mais justa e equitativa, e da construção de alternativas institucionais viáveis ao sistema dominado pelas potências ocidentais – e sua capacidade efetiva de influenciar decisões sistêmicas relevantes, coordenar ações coletivas em momentos críticos da política internacional, e manter coesão interna suficiente para realizar seus objetivos declarados em um ambiente internacional crescentemente competitivo e fragmentado.

Este descolamento entre aspirações e realizações manifesta-se empiricamente através de múltiplos indicadores convergentes: a perda progressiva econômica coletiva, evidenciada pela desaceleração simultânea das taxas de crescimento de seus membros fundadores; a erosão da unidade política frente a crises internacionais maiores, como demonstrado pelas posições divergentes sobre conflitos no Oriente Médio, tensões no Indo-Pacífico e a própria guerra na Ucrânia; e a dificuldade crescente de responder de forma coesa, tempestiva e eficaz a um ambiente externo em rápida transformação, caracterizado pela intensificação da competição estratégica entre grandes potências e pela fragmentação crescente das instituições multilaterais tradicionais.

Este capítulo final busca, portanto, explicar uma base para avaliação equilibrada que reconhece simultaneamente realizações significativas do BRICS em termos de institucionalização de alternativas operacionais, ampliação de espaço político de manobra para países emergentes, e contestação de pressuposições sobre inevitabilidade da ordem liberal ocidental, e limitações estruturais persistentes relacionadas a heterogeneidade fundamental dos membros, rivalidades geopolíticas recorrentes, dependências assimétricas em relação a mercados e tecnologias ocidentais, e distância entre retórica ambiciosa e capacidades efetivas demonstradas.

3.1. FATORES DE DESESTABILIZAÇÃO E DECLÍNIO RELATIVO

A evolução do BRICS entre meados da década de 2010 e o início da década de 2020 pode ser descrita como um período de “declínio relativo” do grupo. Essa formulação captura aspectos importantes — como a desaceleração econômica de vários membros, o desgaste político de algumas lideranças e a redução da visibilidade internacional em comparação com os anos imediatamente posteriores à crise de 2008. No entanto, ela tende a sugerir uma trajetória linear de ascensão seguida de queda que não faz justiça à complexidade do processo em curso. Mais do que um movimento unidirecional de perda de relevância, o período 2015-2022 pode ser compreendido como fase de acomodação e reconfiguração, em que o entusiasmo inicial e expectativas infladas de transformação rápida dão lugar a avaliações mais realistas das capacidades do grupo, à consolidação institucional de alguns instrumentos e à redefinição de prioridades em função de choques domésticos e internacionais.

O conceito analítico de declínio relativo aqui empregado não sugere dissolução organizacional iminente ou fracasso absoluto terminal do BRICS como experimento histórico de cooperação Sul-Sul, fenômeno que continuou realizando cúpulas anuais, mantendo instituições operacionais e articulando posições coordenadas em declarações conjuntas durante todo o período analisado, mas sim o descompasso crescente e empiricamente verificável entre ambições iniciais articuladas consistentemente em declarações das cúpulas em torno da reforma fundamental da governança global, construção de alternativas sistêmicas e desafio à hegemonia ocidental, e capacidade efetiva demonstrada de influenciar decisões sistêmicas em momentos críticos, coordenar ações coletivas substantivas em crises internacionais, manter coesão interna suficiente para realizar objetivos declarados em ambiente internacional crescentemente competitivo, fragmentado e caracterizado por retorno de rivalidades geopolíticas entre grandes potências que complicam solidariedade do Sul Global (HURRELL, 2009).

O pilar fundamental da atratividade inicial e legitimidade internacional do BRICS como grupo de potências emergentes ascendentes residia inquestionavelmente na performance econômica robusta e sustentada de seus membros fundadores, que durante toda a década de 2000 e primeiros anos da década de 2010 apresentaram taxas médias anuais de crescimento do PIB significativamente superiores às das economias avançadas tradicionais da OCDE que enfrentavam estagnação secular e crise financeira, criando expectativas generalizadas e amplamente difundidas por analistas e mercados de convergência econômica acelerada que reduziria diferenciais de renda per capita, e eventual questionamento bem-sucedido da hierarquia econômica global estabelecida desde Revolução Industrial.

Esta dinâmica de crescimento acelerado, contudo, sustentava-se em grande medida no superciclo extraordinário e historicamente incomum das *commodities* que caracterizou o período particularmente entre 2003 quando China iniciou expansão massiva de investimentos em infraestrutura e 2011 quando preços atingiram picos históricos antes de iniciar declínio prolongado, criando dependência estrutural profunda de termos de troca favoráveis que se revelaria gravemente vulnerável quando condições externas de demanda global por matérias-primas se alteraram drasticamente a partir de 2014-2015 com desaceleração chinesa e transição de seu modelo econômico de investimento para consumo (STUENKEL, 2017; COOPER, 2016).

O caso brasileiro ilustra paradigmaticamente tanto magnitude quanto múltiplas implicações desta reversão cíclica adversa para capacidades materiais e credibilidade internacional de membros do BRICS. O Brasil experimentou entre 2014 e 2016 uma das mais severa, prolongada e custosa recessão econômica de sua história democrática registrada, com contração acumulada do PIB real de aproximadamente 7% ao longo de oito trimestres consecutivos de crescimento negativo, taxa de desemprego que saltou dramaticamente de mínimo histórico de 6,8% em 2014 para 13,7% em 2016 afetando mais de 13 milhões de trabalhadores, inflação que acelerou para dois dígitos comprometendo poder de compra de salários, e déficit fiscal primário que atingiu níveis historicamente insustentáveis de aproximadamente 2,5% do PIB forçando ajustes fiscais contracionistas que comprometeram ainda mais crescimento e estabilidade social através de cortes em investimentos públicos e programas sociais (COOPER, 2016).

Além disso, enfrentou entre 2015 e 2016 uma crise política extraordinária sem precedentes que culminou em processo de *impeachment* controverso e altamente polarizador da presidenta Dilma Rousseff acusada formalmente de manipulações fiscais denominadas pedaladas fiscais mas que refletia fundamentalmente crise de governabilidade mais ampla, aprovado por maioria constitucional de dois terços do Senado em agosto de 2016 após meses de paralisia institucional e manifestações de massa nas ruas.

Este processo traumático foi seguido e parcialmente motivado por operação massiva e sem precedentes de combate à corrupção sistêmica denominada Operação Lava Jato que investigou, processou e prendeu dezenas de políticos proeminentes de virtualmente todos os principais partidos incluindo presidentes de ambas câmaras legislativas e múltiplos ministros, empresários de grandes corporações nacionais particularmente empreiteiras de construção, e executivos de empresas estatais como Petrobras, gerando paralisia decisória prolongada, incerteza jurídica severa e profunda crise de confiança nas instituições democráticas que comprometeram capacidade brasileira de exercer liderança regional ou global durante anos críticos (COOPER, 2016).

Esta crise econômica não resultou apenas de fatores conjunturais adversos e temporários como reversão de preços de commodities, mas refletiu e expôs problemas estruturais mais profundos e duradouros da economia brasileira incluindo processo de desindustrialização precoce progressiva que reduziu participação da indústria de transformação no PIB de aproximadamente 30% na década de 1980 para menos de 12% em 2015, aumento contínuo da dívida pública bruta que ultrapassou 70% do PIB comprometendo espaço fiscal para políticas anticíclicas, deterioração persistente dos termos de troca que evidenciou excessiva dependência vulnerável de exportações de commodities primárias com baixo valor agregado, e déficits crônicos de infraestrutura e educação que limitam produtividade e competitividade (STUENKEL, 2017).

A África do Sul, menor economia do grupo do BRICS original, enfrentou trajetória similarmente problemática caracterizada por estagnação econômica crônica com crescimento médio de apenas 1,5% ao ano entre 2015 e 2019, taxa de desemprego estruturalmente elevada que persistentemente superou 25% da força de trabalho representando uma das maiores taxas globalmente, desigualdade de renda que permaneceu entre as mais altas mundialmente com coeficiente de Gini de aproximadamente 0,63, e crises políticas recorrentes incluindo alegações de corrupção sistêmica durante governo de Jacob Zuma que culminaram em sua renúncia forçada em 2018 sob pressão do partido governante ANC. Estes problemas domésticos severos e persistentes limitaram a capacidade sul-africana de contribuir significativamente para iniciativas coletivas do BRICS e levantaram questões sobre legitimidade de sua participação como representante continental considerando que outras economias africanas como Nigéria e Egito possuem PIB comparável ou superior.

A Rússia, embora não dependente de *commodities* agrícolas como Brasil, enfrenta dependência estrutural ainda mais profunda de exportações de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) que representam aproximadamente 60% de suas exportações totais e 40% das receitas orçamentárias federais, criando vulnerabilidade extrema a oscilações de preços internacionais de energia. Quando preços do petróleo despencaram de máximos acima de 100 dólares por barril em 2014 para mínimos abaixo de 30 dólares em 2016, a economia russa contraiu severamente, rublo depreciou mais de 50% em relação ao dólar gerando inflação importada, e espaço fiscal para gastos sociais e militares foi drasticamente reduzido. Esta crise econômica agravou-se exponencialmente com sanções ocidentais impostas após a anexação da Crimeia em 2014 que bloquearam acesso russo a mercados financeiros internacionais, tecnologias avançadas e setores estratégicos.

A Índia, embora mantendo estabilidade política relativa sob liderança firme do Primeiro-Ministro Narendra Modi do BJP eleito em 2014 e reeleito em 2019 com maiorias parlamentares robustas, enfrentou críticas crescentes de observadores internacionais sobre deriva

autoritária caracterizada por restrições crescentes a liberdades civis, repressão à dissidência política e jornalística, políticas discriminatórias contra minorias religiosas particularmente muçulmanos através de legislação controversa de cidadania, e crescente nacionalismo hindu que gerou tensões sociais internas e preocupações internacionais sobre comprometimento indiano com valores democráticos liberais que historicamente constituíram pilar de sua identidade internacional e *soft power*.

As rivalidades geopolíticas estruturais entre membros do BRICS, particularmente tensões sino-indianas analisadas anteriormente, intensificaram-se significativamente durante o período 2015-2022, comprometendo a capacidade de coordenação coletiva e expondo limites estruturais da solidariedade do grupo. Os confrontos militares de 2020 no vale de Galwan que resultaram em primeiras fatalidades na fronteira sino-indiana em mais de quatro décadas criaram atmosfera de hostilidade e desconfiança profunda que inevitavelmente contaminou todas as interações dentro do BRICS, tornando virtualmente impossível cooperação genuína em áreas sensíveis de segurança ou coordenação em questões geopolíticas onde interesses chineses e indianos divergem fundamentalmente (GARVER, 2001).

A aproximação estratégica crescente da Índia com Estados Unidos através de mecanismos como Diálogo de Segurança Quadrilateral intensificado após 2017, exercícios militares navais conjuntos regulares no Oceano Índico e Pacífico percebidos por China como ameaças a suas rotas marítimas vitais, acordos de compartilhamento de inteligência e tecnologia militar avançada, e convergência crescente de posições sobre contenção da assertividade chinesa na região Indo-Pacífica, criou dilemas estratégicos fundamentais para participação indiana no BRICS que é frequentemente percebido por Washington como potencialmente contraproducente aos interesses de contenção da China (COOPER, 2016).

A combinação de crises econômicas domésticas severas, instabilidades políticas recorrentes e rivalidades geopolíticas intensificadas corroeu fundamentalmente narrativas otimistas de convergência econômica acelerada e ascensão compartilhada que constituíam fundamento ideológico e apelo internacional do BRICS durante sua primeira década. Analistas que previamente celebravam o grupo como vanguarda de ordem multipolar emergente tornaram-se crescentemente céticos sobre sua coesão, relevância e capacidade transformadora efetiva (COOPER, 2016).

A incapacidade demonstrada de coordenar respostas efetivas a crises globais como pandemia de COVID-19 em 2020, quando cada membro adotou estratégias nacionais distintas e frequentemente competiu por reconhecimento através de diplomacia de vacinas ao invés de desenvolver resposta coletiva coordenada, revelou limites práticos da cooperação do BRICS em momentos que exigiram solidariedade concreta ao invés de declarações retóricas (HURRELL,

2009).

3.2. EXPANSÃO E RENOVAÇÃO DO BRICS

O processo complexo de expansão do BRICS, que culminou com a formalização de novos membros em janeiro de 2024, deve ser compreendido como a culminação de debates internos intensos e prolongados que se intensificaram progressivamente desde 2017. Este processo refletiu simultaneamente pressões externas crescentes do sistema internacional e o reconhecimento gradual, entre as lideranças dos países membros originais, de que a configuração restrita a apenas cinco membros havia se tornado inadequada para representar efetivamente a diversidade política, econômica e cultural do Sul Global contemporâneo (STUENKEL, 2020).

A expansão ambiciosa implementada a partir de 2023 representa uma tentativa ousada e arriscada de revitalização institucional que busca ampliar dramaticamente o peso geoeconômico coletivo do grupo, diversificar significativamente sua base geográfica e representatividade regional, e responder de forma proativa às críticas persistentes sobre sua representatividade limitada e sua capacidade restrita de oferecer alternativas sistêmicas à ordem liberal internacional.

Entre 2018 e 2023, o bloco recebeu mais de quarenta solicitações formais de adesão de países geograficamente diversos e economicamente heterogêneos, demonstrando o crescente interesse de nações em desenvolvimento em participar de arranjos que contestam a hegemonia ocidental nas instituições multilaterais tradicionais (GABUEV; STUENKEL, 2024). Este interesse expressivo sinalizou tanto a atratividade do modelo institucional desenvolvido pelo BRICS quanto às limitações crescentes das estruturas tradicionais de governança global em atender às aspirações e necessidades dos países do Sul Global em um contexto de transição multipolar acelerada (ACHARYA, 2017). O fenômeno reflete, como argumenta Ikenberry (2020), uma erosão progressiva do consenso multilateral liberal que caracterizou a ordem do pós-Guerra Fria, criando espaços políticos para a emergência de arranjos alternativos de cooperação internacional baseados em princípios distintos dos promovidos pelas potências ocidentais estabelecidas.

A decisão de expansão também deve ser compreendida no contexto mais amplo das transformações estruturais do sistema internacional contemporâneo. Como observa Arrighi (1996), períodos de transição hegemônica caracterizam-se pela intensificação da competição interestatal e pelo aparecimento intersticial de novas configurações de poder que operam inicialmente nas margens do sistema dominante. O BRICS ampliado exemplifica este fenômeno ao buscar consolidar um pólo alternativo de poder que transcende a lógica bipolar ou unipolar,

avançando em direção a uma multipolaridade complexa e fragmentada. Esta transformação não representa meramente uma redistribuição quantitativa de capacidades materiais, mas implica uma reconfiguração qualitativa das próprias estruturas e modalidades de exercício do poder internacional).

A XV Cúpula formalizou convites para seis novos membros – Argentina, Arábia Saudita, Egito, Etiópia, Irã e Emirados Árabes Unidos – transformando o BRICS de um agrupamento relativamente homogêneo de grandes economias emergentes em uma coalizão heterogênea e geograficamente diversificada com aspirações explicitamente globais (BRICS, 2023). A decisão de expansão resultou de uma convergência complexa entre múltiplas motivações estratégicas nem sempre explicitadas publicamente nos documentos oficiais, mas que refletiram cálculos geopolíticos frequentemente conflitantes de cada membro fundador sobre os custos, benefícios e riscos associados à duplicação do número de membros plenos do grupo.

Para a China, a estratégia de expansão ofereceu uma oportunidade estratégica única de ampliar significativamente a base de apoio político e diplomático para suas iniciativas globais ambiciosas, particularmente a Iniciativa do Cinturão e Rota, que requer legitimação multilateral e apoio institucional de um número maior de países. A inclusão de países estratégicos como o Irã também fortaleceu substancialmente a capacidade chinesa de garantir segurança energética de longo prazo através de mecanismos multilaterais que transcendem relações bilaterais tradicionais e criam redundâncias institucionais úteis em contexto de crescente competição estratégica com os Estados Unidos.

A Rússia, crescentemente isolada diplomaticamente devido às sanções ocidentais abrangentes impostas após o conflito na Ucrânia iniciado em fevereiro de 2022, viu na expansão uma oportunidade política crucial de demonstrar que mantinha relevância internacional significativa e capacidade de liderança global, além de consolidar alternativas funcionais aos mecanismos financeiros e comerciais ocidentais através dos quais as sanções econômicas operam de forma mais eficaz (GABUEV; STUENKEL, 2024). Para Moscou, o BRICS representa não apenas um mecanismo de contornar o isolamento ocidental, mas também um instrumento fundamental para promover sua visão de ordem internacional multipolar que limite a influência hegemônica dos Estados Unidos e crie espaços de autonomia para potências regionais.

A Índia, por sua vez, adotou uma posição significativamente mais cautelosa e seletiva em relação à proposta de expansão, temendo justificadamente que a incorporação simultânea de múltiplos países com alinhamentos políticos e econômicos próximos à China pudesse comprometer ainda mais o equilíbrio interno delicado do grupo e limitar sua própria capacidade de influenciar decisões coletivas e de promover seus interesses regionais específicos. Nova Delhi

apoiou particularmente a inclusão dos Emirados Árabes Unidos, com os quais mantém relações estratégicas sólidas e crescentes baseadas em comércio, investimentos e cooperação em segurança, mas expressou reservas diplomáticas sobre a adesão simultânea de múltiplos países do Oriente Médio que poderiam introduzir tensões regionais específicas nas dinâmicas internas do BRICS, particularmente a histórica rivalidade entre Arábia Saudita e Irã. Como documenta Hurrell (2009), a Índia tem consistentemente buscado manter autonomia estratégica através de uma política externa de múltiplos alinhamentos que evita dependências exclusivas e preserva margens de manobra em um sistema internacional crescentemente polarizado.

O Brasil, sob a liderança do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu terceiro mandato iniciado em janeiro de 2023, viu na estratégia de expansão uma oportunidade de revitalizar e re-energizar seu papel tradicional de liderança no BRICS após o período de menor engajamento diplomático dos governos anteriores, particularmente durante a administração de Jair Bolsonaro (2019-2022), que havia adotado postura significativamente mais alinhada aos Estados Unidos e menos comprometida com as iniciativas multilaterais do Sul Global.

As motivações para a expansão também refletem transformações mais profundas nas dinâmicas de poder global. Como argumenta Cox (1981), processos de mudança hegemônica não se limitam a redistribuições materiais de capacidades, mas envolvem também contestações ideológicas e institucionais que desafiam as normas e práticas estabelecidas. O BRICS ampliado representa uma tentativa sistemática de construir não apenas alternativas materiais através de instituições financeiras próprias, mas também alternativas normativas que legitimem princípios como multipolaridade, diversidade de modelos de desenvolvimento, e cooperação não condicionada como fundamentos legítimos da ordem internacional. Esta dimensão ideacional, frequentemente subestimada nas análises puramente materialistas, pode ter implicações de longo prazo tão significativas quanto às transformações institucionais concretas promovidas pelo grupo.

3.3. ACERCA DOS NOVOS MEMBROS

A configuração final dos novos membros que efetivamente aderiram ao BRICS em janeiro de 2024 criou um grupo ampliado de diversidade geográfica, econômica e política sem precedentes na história das coalizões do Sul Global. Os Emirados Árabes Unidos, com PIB de aproximadamente US\$507 bilhões e posicionamento estratégico como pólo financeiro, comercial e logístico regional de alcance global, fortalecem substancialmente as capacidades do grupo em áreas críticas como finanças internacionais, comércio global, conectividade de infraestrutura e inovação tecnológica, particularmente em setores de ponta como inteligência artificial, energias renováveis e

economia digital (WORLD BANK, 2024). Como documenta Kateb (2024), a decisão dos Emirados de aderir ao BRICS reflete cálculos estratégicos sobre a necessidade de diversificar parcerias internacionais em um contexto de crescente fragmentação geoeconômica e de construir pontes entre diferentes blocos de poder em vez de alinhar-se exclusivamente com qualquer campo específico, estratégia conhecida como hedging que busca maximizar benefícios e minimizar riscos em ambiente internacional incerto.

O Egito, com sua população de mais de 110 milhões de habitantes tornando-o a terceira maior população africana, e posição geoestratégica absolutamente crítica controlando o Canal de Suez, oferece ao BRICS presença significativa no Norte da África e no Oriente Médio, além de mercado consumidor substantivo com crescente classe média e capacidades industriais e agrícolas relevantes, embora enfrente desafios econômicos estruturais significativos que exigirão apoio financeiro considerável e cooperação técnica dos demais membros, particularmente para estabilização macroeconômica e modernização de infraestrutura (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2024).

A Etiópia representa o membro economicamente mais vulnerável e menos desenvolvido do grupo ampliado, com PIB de apenas US\$111 bilhões e renda per capita significativamente inferior à dos demais membros (WORLD BANK, 2024), mas oferece representação estratégica do Chifre da África – região de crescente importância geopolítica devido à sua posição no Mar Vermelho e proximidade com rotas comerciais vitais – e acesso privilegiado à região economicamente mais dinâmica do continente africano, além de sediar permanentemente a sede da União Africana em Addis Abeba, conferindo-lhe influência diplomática desproporcional em questões continentais e acesso privilegiado a redes de tomada de decisão pan-africanas.

Sua inclusão reforça as aspirações africanas dentro do grupo e demonstra compromisso com a representação de diferentes níveis de desenvolvimento econômico, embora também revele tensões potenciais significativas, particularmente em relação ao Egito, devido às disputas prolongadas e tecnicamente complexas sobre os direitos hídricos do rio Nilo relacionados à Grande Represa do Renascimento Etíope, projeto de US\$5 bilhões que o Cairo considera ameaça existencial à sua segurança hídrica e alimentar (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2021).

O Irã representa talvez a adesão mais controversa politicamente e com maiores implicações geopolíticas complexas e potencialmente desestabilizadoras para o equilíbrio interno do grupo. Como país sob sanções econômicas ocidentais severas e abrangentes desde a Revolução Islâmica de 1979, com intensificação dramática após 2010 devido ao programa nuclear controverso que gerou sucessivas rodadas de sanções unilaterais e multilaterais, o Irã oferece ao BRICS simultaneamente oportunidades estratégicas significativas – suas reservas provadas

massivas de petróleo estimadas em aproximadamente 208 bilhões de barris (aproximadamente 9% do total mundial) e gás natural estimadas em 33 trilhões de metros cúbicos (aproximadamente 17% do total mundial) (BP, 2024) – e riscos políticos substanciais relacionados às suas relações adversariais persistentes com potências ocidentais e com países regionais, incluindo notavelmente a Arábia Saudita, agora também membro do grupo (GABUEV; STUENKEL, 2024). A inclusão do Irã testa os limites da capacidade do BRICS de funcionar como mecanismo de mediação e construção de consensos entre países com relações bilaterais historicamente conflituosas, podendo tanto oferecer plataforma para distensionamento de tensões regionais quanto internalizar conflitos que paralise a tomada de decisão coletiva.

A diversidade de perfis dos novos membros reflete tanto as oportunidades quanto os desafios da estratégia de expansão. Por um lado, a ampliação geográfica e econômica fortalece a legitimidade do BRICS como representante genuíno do Sul Global em sua multiplicidade e reduz a vulnerabilidade à crítica de que o grupo representa meramente os interesses de cinco potências emergentes específicas. Por outro lado, a heterogeneidade introduz complexidades inéditas para governança interna, coordenação política, e construção de consensos, exigindo adaptações institucionais substanciais que o grupo ainda não implementou de forma adequada.

A incorporação de quatro novos membros altera as dinâmicas de governança interna do BRICS, criando desafios institucionais inéditos e exponencialmente mais complexos para o modelo tradicional de tomada de decisão por consenso que havia caracterizado o funcionamento do grupo desde sua formação original em 2009 (COOPER, 2016). O aumento de cinco para nove membros plenos não apenas quase duplica o número de atores estatais com poder de veto efetivo sobre decisões coletivas, mas também introduz novas clivagens geográficas, econômicas, políticas e culturais que tornam a construção de consensos significativamente mais desafiadora e potencialmente inviável em questões sensíveis ou controversias que envolvam interesses nacionais fundamentais ou valores ideológicos profundos.

No setor energético estratégico, a incorporação simultânea de dois grandes produtores de hidrocarbonetos – Irã e Emirados Árabes Unidos – consolida o controle coletivo do grupo sobre aproximadamente 47% das reservas mundiais comprovadas de petróleo e 55% das reservas mundiais de gás natural (BP, 2024), criando uma capacidade coletiva única e historicamente sem precedentes de influenciar mercados energéticos globais de forma coordenada, particularmente em contexto de transição energética acelerada que exige investimentos massivos tanto em hidrocarbonetos convencionais quanto em fontes renováveis. Esta concentração excepcional de recursos energéticos oferece oportunidades estratégicas tanto para coordenação de políticas energéticas que beneficiem equitativamente todos os membros produtores e consumidores

dentro do grupo quanto para desenvolvimento de sistemas de pagamento em moedas locais e mecanismos de clearing alternativos que desafiem de forma sistemática e estrutural a hegemonia do dólar americano no comércio energético internacional.

A diversificação geográfica substancial também amplia significativamente as possibilidades de cooperação em infraestrutura transcontinental, particularmente através de projetos ambiciosos que conectem diferentes regiões representadas no grupo – incluindo corredores comerciais e de transporte ligando Ásia, África e América do Sul – e criem rotas comerciais e logísticas alternativas aos tradicionais controlados por potências ocidentais ou que atravessem territórios sujeitos à instabilidade geopolítica.

A governança por consenso, modelo institucional que já se mostrava inadequado e crescentemente disfuncional para gerenciar divergências entre cinco membros relativamente similares em termos de ordem de grandeza de tamanho econômico e aspirações geopolíticas, torna-se exponencialmente mais problemática e potencialmente inviável com nove membros desde economias industrializadas avançadas até economias predominantemente agrárias em estágios iniciais de desenvolvimento, desde potências globais estabelecidas com capacidades militares e projeção mundial até poderes regionais emergentes com capacidades limitadas de projeção internacional além de suas vizinhanças imediatas. A ausência de mecanismos formais de resolução de disputas, de estruturas institucionais robustas com autoridade delegada, e de secretariado permanente com capacidade burocrática significativa – o BRICS opera sem tratado constitutivo juridicamente vinculante e depende de coordenação intergovernamental (COOPER, 2016) – exacerba estes desafios de coordenação e aumenta dramaticamente os riscos de paralisia decisória em questões controversas ou situações que exijam respostas rápidas e coordenadas a crises emergentes.

A dependência dos mercados, tecnologias e instituições financeiras dominadas pelo Ocidente continua limitando fundamentalmente a autonomia efetiva e a capacidade transformadora do BRICS ampliado, apesar da retórica ambiciosa sobre desdolarização e construção de alternativas sistêmicas. A desdolarização, objetivo frequentemente articulado em declarações oficiais do grupo, apesar de progressos pontuais em transações bilaterais específicas entre alguns membros – particularmente entre Rússia e China, e entre Brasil e China em comércio agrícola –, permanece objetivo distante e estruturalmente desafiador devido às vantagens de rede consolidadas da moeda americana acumuladas ao longo de oito décadas de hegemonia do dólar, à profundidade e liquidez incomparáveis dos mercados financeiros denominados em dólares, e à ausência de alternativas igualmente líquidas, estáveis e internacionalmente aceitas como reserva de valor e meio de troca que possam substituir o dólar em transações comerciais e financeiras de larga

escala (COHEN, 2008).

A expansão também levanta questões fundamentais e ainda não resolvidas sobre a identidade coletiva, os objetivos estratégicos compartilhados, e a direção de longo prazo do grupo. Enquanto os membros originais compartilhavam, apesar de diferenças significativas reconhecidas, uma visão relativamente coerente e pragmática sobre a necessidade de reforma incremental e negociada das instituições multilaterais existentes combinada com a construção gradual de alternativas funcionais pragmáticas que oferecessem opções de saída sem provocar ruptura sistêmica (HURRELL, 2009), o grupo ampliado inclui membros com posições significativamente mais radicais e confrontacionais em relação à ordem internacional existente – particularmente Irã e Rússia, ambos sob sanções ocidentais severas e extensas que os incentivam a buscar alternativas sistêmicas mais radicais – e outros com vínculos econômicos e estratégicos profundos e duradouros com potências ocidentais que limitam substantivamente sua disposição de apoiar medidas explicitamente confrontacionais ou disruptivas que poderiam comprometer seus interesses econômicos vitais (GABUEV; STUENKEL, 2024).

Um aspecto ainda pouco explorado pela literatura e subaproveitado na prática diz respeito ao potencial do BRICS para atuar como plataforma de mediação e resolução de conflitos. A composição heterogênea do grupo, que reúne potências com inserções regionais distintas, vínculos históricos variados e graus diversos de proximidade com o Ocidente, pode, em certas circunstâncias, conferir-lhe credibilidade particular junto a partes em disputa que desconfiam de fóruns dominados por Estados Unidos e aliados europeus (HURRELL, 2009). Ao mesmo tempo, o fato de nenhum dos membros ser percebido como ator totalmente “neutro” também o aproxima de uma tradição de mediações realizadas por potências interessadas, mas não diretamente beligerantes, como mostram experiências de Suíça, Noruega ou Turquia em contextos específicos.

Explorar esse potencial exigiria, contudo, desenvolvimento de instrumentos que hoje inexistem ou são embrionários: canais formais de oferta de bons ofícios em crises regionais; coordenação mínima de posições entre os membros em conflitos sensíveis; e, eventualmente, criação de um pequeno mecanismo de apoio técnico a processos de diálogo, seja no âmbito do próprio BRICS, seja em articulação com a ONU. Rivalidades intrabloco, como as tensões sino-indianas, e alinhamentos diferenciados em conflitos internacionais importantes constituem obstáculos reais à atuação do grupo como mediador em casuística ampla. Ainda assim, em casos específicos, sobretudo no Sul Global, onde há forte percepção de viés nos mecanismos tradicionais, o BRICS poderia funcionar como instância complementar de diálogo, reforçando sua imagem de fórum voltado não apenas à reforma da ordem econômica, mas também à construção de soluções políticas negociadas.

3.4. PERSPECTIVAS FUTURAS E CENÁRIOS PROSPECTIVOS

A análise das perspectivas futuras do BRICS como ator influente e transformador na governança global requer um exame cuidadoso tanto das tendências internas estruturais que moldaram inevitavelmente sua evolução institucional quanto do contexto internacional em transformação acelerada dentro do qual o grupo deverá necessariamente operar, adaptar-se e competir por influência e relevância política. Esta seção desenvolve uma análise prospectiva que examina três dimensões: a relação complexa e potencialmente competitiva do BRICS com outras iniciativas multilaterais emergentes de cooperação do Sul Global, as projeções fundamentadas sobre processos de desdolarização e reestruturação dos fluxos de investimento internacional, e os cenários mais prováveis para a evolução futura do grupo como ator relevante capaz de reconfigurar efetivamente as estruturas de governança global (IKENBERRY, 2020).

O contexto contemporâneo de fragmentação geopolítica acelerada e multipolaridade emergente cria simultaneamente oportunidades genuínas e constrangimentos estruturais significativos para a consolidação do BRICS ampliado como alternativa viável e funcional à ordem internacional dominada pelo Ocidente. Como observa Acharya (2017), a transição de uma ordem internacional hierárquica e relativamente unipolar para uma configuração multipolar complexa não segue necessariamente padrões lineares ou previsíveis, mas envolve processos de contestação normativa, experimentação institucional, e reconfiguração de estruturas de autoridade que podem coexistir com elementos significativos de continuidade das práticas estabelecidas.

Embora não tenha sido concebido originalmente como mecanismo de resolução de conflitos estruturados, o BRICS possui potencial subutilizado como plataforma para mediação de disputas entre países em desenvolvimento e entre potências emergentes. A dimensão de mediação de conflitos poderia ser desenvolvida através da criação de estrutura formalizada de diálogo que permitisse que membros trouxessem questões de disputa para negociação entre pares dentro do espaço do BRICS antes de escalada para confrontação aberta.

O precedente teórico existe em instituições que desenvolveram capacidades de mediação de conflitos: a União Africana criou estrutura específica de "Paz e Segurança"; ASEAN desenvolveu mecanismo de "Forum Regional"; e até mesmo a OTAN mantém rotinas de consulta. O BRICS poderia adaptar modelos similares considerando que múltiplos membros do grupo têm disputas históricas ou contemporâneas com vizinhos.

A viabilidade desta dimensão expandida de mediação de conflitos repousa na

capacidade do grupo de separar questões de mediação informal de questões de tomada de decisão coletiva. Diferentemente de instituições de segurança coletiva que buscam impor soluções acordadas, o BRICS poderia desenvolver função de "terceiro facilitador" que oferecesse espaço confidencial para negociações entre membros sobre questões de disputa, sem prejudicar a capacidade de cada membro de atuar com independência.

Isto seria particularmente interessante como complemento ao trabalho de mediadores tradicionais. Quando Índia e Paquistão enfrentam crises fronteiriças, mediadores ocidentais frequentemente são percebidos como tendenciosos. O BRICS, oferecendo espaço onde negociadores poderiam participar com presença de mediadores que carregam credibilidade entre países do Sul Global, ofereceria valor único adicional.

A formalização desta capacidade de mediação exigiria: criação de protocolo explícito que codificasse processos de mediação; desenvolvimento de expertise técnica em resolução de conflitos; alocação de recursos para secretariado mínimo dedicado a função de mediação e a construção de capacidades de comunicação confidencial que garantisse sigilo de negociações.

3.4.1. CENÁRIOS PROSPECTIVOS: CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL, FRAGMENTAÇÃO PROGRESSIVA OU FLEXIBILIZAÇÃO ADAPTATIVA

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permite identificar três cenários prospectivos principais e teoricamente fundamentados para a evolução do BRICS como ator da governança global na próxima década, cada um com probabilidades, condições habilitadoras específicas, e implicações distintas para o sistema internacional multipolar emergente. Estes cenários não são mutuamente exclusivos nem determinísticos, mas representam trajetórias idealtípicas que capturam possibilidades estruturalmente plausíveis considerando as tendências identificadas, os constrangimentos materiais e institucionais analisados, e os precedentes históricos de outras organizações multilaterais que enfrentaram desafios similares de expansão, gestão de heterogeneidade interna, e busca de relevância sistêmica em ambientes geopolíticos competitivos.

3.4.1.1. Cenário 1: Consolidação Institucional e Influência Sistêmica Ampliada

Neste cenário otimista, o BRICS consegue superar suas contradições internas através de inovações institucionais significativas que fortalecem mecanismos de coordenação, formalizam procedimentos decisórios mais eficientes que transcendam a regra de consenso absoluto paralisante, e criam estruturas permanentes com capacidades burocráticas robustas que facilitem implementação efetiva de decisões coletivas. A institucionalização aprofundada poderia incluir

estabelecimento de um secretariado permanente com staff profissional qualificado e recursos adequados sediado rotativamente em países membros, desenvolvimento de mecanismos formais de resolução de disputas que previnam paralisia decisória quando surgem divergências sobre questões sensíveis, e criação de grupos de trabalho setoriais especializados em áreas como energia, finanças, tecnologia, saúde e mudanças climáticas que permitam avanços em domínios específicos mesmo quando consenso geral não é viável.

Sob este cenário favorável, o NBD amplia significativa e rapidamente sua capitalização através de contribuições adicionais dos novos membros particularmente ricos em petrodólares, expande dramaticamente sua carteira de projetos para se aproximar da escala de operações de instituições estabelecidas como o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, e desenvolve vantagens comparativas reconhecidas em nichos como financiamento de infraestrutura sustentável, adaptação climática, e tecnologias verdes onde pode efetivamente competir oferecendo termos mais favoráveis e processos mais ágeis (REISEN, 2015). O sistema BRICS *Pay* é finalmente implementado com sucesso superando desafios técnicos através de investimentos coordenados em infraestrutura tecnológica compartilhada, ganha adoção progressiva por empresas e instituições financeiras que reconhecem benefícios de custos reduzidos e maior autonomia, e facilita crescimento substancial do comércio intra-BRICS denominado em moedas locais que efetivamente reduz dependência do dólar em transações bilaterais.

A desdolarização avança de forma consistente através de acordos bilaterais e multilaterais coordenados que estabelecem mecanismos de pagamento em moedas locais para comércio energético e de commodities, uso crescente de swaps cambiais entre bancos centrais que facilitem liquidez em moedas alternativas, e desenvolvimento de mercados mais profundos e líquidos para títulos denominados em yuan, real, rupia e outras moedas do BRICS que os tornem mais atrativas como reservas de valor. A coordenação política do grupo se fortalece através de consultas regulares e institucionalizadas sobre posicionamentos em fóruns multilaterais, construção de coalizões ampliadas com outros blocos do Sul Global baseadas em agendas compartilhadas claramente articuladas, e capacidade demonstrada de influenciar efetivamente debates e decisões sobre questões críticas de governança global como reforma das instituições de Bretton Woods, arquitetura climática internacional, regulação de tecnologias emergentes e governança de dados (PATRICK, 2024).

Sob estas condições favoráveis, o BRICS se consolida como pólo alternativo e operacionalmente efetivo de poder no sistema internacional multipolar, oferecendo aos países em desenvolvimento opções reais e atrativas de financiamento, comércio, cooperação técnica e alinhamento político que reduzem dependências históricas do Ocidente e ampliam margens de

autonomia estratégica. Este cenário otimista requer, contudo, condições habilitadoras específicas que incluem liderança política consistente e visionária nos principais países membros que priorizem cooperação BRICS apesar de pressões domésticas e tentações de unilateralismo, ambiente geopolítico internacional que incentive formação de blocos através de fragmentação crescente e competição entre grandes potências, e capacidade de gerenciar pragmaticamente rivalidades internas particularmente sino-indianas através de mecanismos institucionais que canalizem competição para domínios produtivos e previnam escaladas desestabilizadoras.

3.4.1.2. Cenário 2: Fragmentação Progressiva e Perda de Relevância Sistêmica

Este cenário pessimista antevê trajetória de declínio relativo acelerado onde as contradições estruturais identificadas ao longo desta análise se aprofundam progressivamente ao ponto de tornarem inviável coordenação política efetiva mesmo em questões relativamente não controversas, minando irreversivelmente a credibilidade e relevância do grupo como ator coletivo influente na governança global. A heterogeneidade política extrema amplificada pela expansão gera conflitos recorrentes e publicamente visíveis sobre posicionamentos em crises internacionais – particularmente envolvendo direitos humanos, intervenções humanitárias, ou conflitos onde membros possuem alinhamentos opostos – que expõem a ausência de valores compartilhados ou visão comum sobre ordem internacional desejável.

O NBD enfrenta crises recorrentes relacionadas a disputas sobre alocação de projetos entre países membros que acusam uns aos outros de monopolizar recursos, incapacidade persistente de mobilizar capital privado em escala suficiente devido a ratings de crédito medianos e ausência de *track record* consolidado, e pressões para adotar condicionalidades similares às das instituições tradicionais devido a preocupações sobre sustentabilidade fiscal e retorno de investimentos, minando seu diferencial normativo alegado (BOND, 2016). A desdolarização estagna ou reverte devido à volatilidade cambial excessiva que torna proibitivamente arriscado manter ativos em moedas do BRICS, fracasso tecnológico ou político do BRICS *Pay* que não consegue competir com sistemas estabelecidos, e pressões econômicas de potências ocidentais sobre empresas e instituições financeiras que utilizem sistemas alternativos através de sanções secundárias ou restrições regulatórias.

Gradualmente, membros individuais priorizam cada vez mais relações bilaterais com parceiros externos ou participação em fóruns alternativos percebidos como mais efetivos ou menos controversos, esvaziando progressivamente o BRICS de substância política e transformando-o em mero mecanismo simbólico e ritual de encontros anuais que produzem

declarações genéricas sem consequências práticas verificáveis. Sob este cenário desfavorável, o BRICS se junta à longa lista de iniciativas multilaterais do Sul Global que geraram expectativas iniciais elevadas mas falharam em institucionalizar cooperação sustentável devido a divergências fundamentais, assimetrias de poder interno, e ausência de incentivos suficientemente poderosos para transcender interesses nacionais imediatos (GURIEV, 2015). Este cenário negativo seria mais provável sob condições de intensificação dramática de rivalidades geopolíticas entre membros através de conflitos militares ou crises diplomáticas severas, pressão ocidental sustentada e eficaz que ofereça incentivos individuais para que membros se distanciem do grupo, e mudanças de governo em países-chave que tragam lideranças explicitamente céticas ou hostis ao projeto BRICS.

3.4.1.3. Cenário 3: Flexibilização Adaptativa como Fórum Amplo e Policêntrico

Este cenário intermediário antevê evolução do BRICS para um modelo mais flexível, descentralizado e pragmático de cooperação que abandona explicitamente pretensões de funcionar como bloco político unificado capaz de posições coletivas abrangentes, focando em vez disso em coordenação setorial específica em áreas de convergência clara onde cooperação gera benefícios tangíveis para todos os membros independentemente de divergências políticas mais amplas (PATRICK, 2024). Esta abordagem reconhece explicitamente e acomoda pragmaticamente a heterogeneidade fundamental do grupo, aceitando que diferentes subconjuntos de membros avançarão em velocidades distintas em diferentes domínios conforme seus interesses e capacidades específicas, criando uma arquitetura institucional policêntrica com múltiplos pilares relativamente autônomos em vez de estrutura monolítica hierárquica.

Sob este modelo adaptativo, o BRICS manteria coordenação regular em áreas técnicas onde convergência de interesses é clara e sustentável – como comércio intra-bloco facilitado por redução de barreiras não tarifárias e harmonização de padrões técnicos, cooperação científica e tecnológica em setores como energia renovável e agricultura sustentável, compartilhamento de melhores práticas em políticas sociais e desenvolvimento urbano, e coordenação sobre reforma de instituições multilaterais existentes onde posições convergem naturalmente – enquanto evitaria conscientemente temas politicamente divisivos como direitos humanos, alinhamentos em conflitos regionais, ou questões de segurança onde consenso é estruturalmente inviável (STUENKEL, 2020).

As instituições financeiras operariam com considerável autonomia profissional baseada em critérios técnicos de viabilidade de projetos em vez de interferência política constante sobre alocação geográfica ou setorial, permitindo desenvolvimento de capacidades genuínas e

reputação de competência técnica que as torne atrativas para mutuários independentemente de cálculos geopolíticos. O formato de "países parceiros" anunciado em Kazan seria significativamente expandido e formalizado, criando círculos concêntricos de associação com diferentes níveis de comprometimento e benefícios, permitindo ao BRICS funcionar como hub de uma rede mais ampla de cooperação do Sul Global sem exigir adesão plena que implicaria alinhamento político abrangente (PATRICK, 2025).

Este modelo flexível permitiria ao BRICS manter relevância e gerar cooperação prática tangível apesar de limitações estruturais insuperáveis que previnem transformação em bloco político coeso capaz de desafiar frontalmente a ordem dominada pelo Ocidente. Reconhece honestamente que aspirações maximalistas de criar ordem alternativa abrangente eram provavelmente irrealistas desde o início dada a heterogeneidade fundamental dos membros, mas que cooperação pragmática em domínios específicos pode ainda gerar valor substantivo e contribuir incrementalmente para maior multipolaridade e diversificação de opções disponíveis para países em desenvolvimento. Este cenário intermediário parece mais consistente com a trajetória histórica observada do grupo, que sempre demonstrou maior eficácia em coordenação técnica setorial do que em grandes iniciativas políticas transformadoras, e com análises teóricas que sugerem que cooperação internacional bem-sucedida tipicamente requer enfoque em questões específicas onde benefícios mútuos são claros em vez de agendas excessivamente ambiciosas e abrangentes (KEOHANE, 1984; YOUNG, 1994).

As condições que favoreceriam este cenário intermediário incluem aprendizado institucional pelos membros sobre limitações realistas de cooperação dado o nível de divergências políticas, continuação de um ambiente internacional multipolar mas não catastroficamente fragmentado onde tanto cooperação quanto competição coexistem, e surgimento de lideranças pragmáticas que priorizem resultados concretos sobre simbolismo geopolítico e que estejam dispostas a aceitar avanços incrementais em vez de esperar por transformações revolucionárias improváveis. Este cenário sugere que o impacto de longo prazo do BRICS pode residir menos em substituição dramática da ordem existente e mais em sua contribuição cumulativa para normalização de multipolaridade, legitimação de diversidade de modelos de desenvolvimento e governança, e expansão de opções disponíveis para países em desenvolvimento que reduzem monopolização ocidental de mecanismos de cooperação internacional mesmo sem criar hegemonia alternativa.

Independentemente de qual cenário prospectivo específico se materialize predominantemente nas próximas décadas, a trajetória do BRICS já produziu impactos duradouros e provavelmente irreversíveis sobre a governança global contemporânea e sobre as modalidades de

cooperação multilateral que transcendem amplamente o sucesso ou fracasso específico do grupo como organização. A experiência BRICS demonstrou empiricamente que países em desenvolvimento com recursos, capacidades institucionais e vontade política suficientes podem efetivamente criar alternativas operacionais a instituições estabelecidas, desafiando pressuposições de inevitabilidade ou naturalidade do sistema existente e ampliando dramaticamente o espaço percebido como politicamente disponível para experimentação institucional e contestação normativa (STUENKEL, 2020).

A normalização progressiva de linguagem sobre multipolaridade, diversidade de modelos de desenvolvimento, cooperação Sul-Sul horizontal, e governança multilateral mais equitativa e representativa – conceitos que o BRICS promoveu consistentemente e que gradualmente ganharam aceitação mesmo em círculos ocidentais que anteriormente os rejeitavam como retórica anti-hegemônica sem substância – representa mudança ideacional significativa que pode ter implicações práticas duradouras sobre políticas e instituições futuras independentemente do destino específico do BRICS como organização. A demonstração de que instituições financeiras alternativas são tecnicamente viáveis, podem mobilizar recursos substanciais, e atrair mutuários apesar de escala ainda limitada, forçou instituições tradicionais a se tornarem mais responsivas a preocupações de países em desenvolvimento através de reformas defensivas que provavelmente não teriam ocorrido na ausência de competição credível (VESTERGAARD; WADE, 2013).

A construção de redes epistêmicas, *think tanks*, e comunidades acadêmicas associadas ao BRICS que produzem pesquisa legitimando abordagens alternativas e contestando narrativas hegemônicas ocidentais criou capacidades intelectuais e discursivas duradouras no Sul Global que continuarão influenciando debates independentemente da trajetória institucional específica do grupo. Estas contribuições permanentes à governança global multipolar sugerem que mesmo um eventual declínio ou fragmentação do BRICS não anularia completamente seu legado histórico como catalisador de transformações mais amplas nas estruturas, normas e práticas da cooperação internacional contemporânea em direção a maior inclusividade, diversidade e equilíbrio de poder entre Norte e Sul Global.

3.5. SÍNTESE DO CAPÍTULO

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo demonstrou que a trajetória do BRICS durante suas duas décadas de existência como ator coletivo na governança global caracteriza-se fundamentalmente por tensões dialéticas persistentes entre aspirações transformadoras ambiciosas articuladas consistentemente em declarações oficiais e capacidades

efetivas constrangidas por heterogeneidade estrutural, rivalidades geopolíticas recorrentes e dependências assimétricas que limitam autonomia prática, gerando uma narrativa complexa de realizações parciais significativas coexistindo com limitações profundas que resistem a superação mediante ajustes incrementais ou vontade política.

A análise dos fatores de desestabilização e declínio relativo que se manifestaram entre 2015 e 2022 revelou que o pilar fundamental da atratividade inicial do grupo residia na performance econômica excepcional de seus membros durante a primeira década, sustentada crucialmente pelo superciclo extraordinário de commodities que criou expectativas generalizadas de convergência acelerada com economias avançadas. A reversão abrupta desta conjuntura favorável expôs vulnerabilidades estruturais profundas das economias dos membros, particularmente dependência excessiva de exportações de recursos naturais com baixo valor agregado, processos de desindustrialização precoce, déficits crônicos de infraestrutura e capital humano, e fragilidades de governança fiscal que limitam capacidade de resposta anticíclica a choques externos. As crises econômicas severas experimentadas simultaneamente por Brasil, Rússia e África do Sul corroeram dramaticamente narrativas otimistas sobre ascensão compartilhada e questionaram pressuposições sobre interesses convergentes que justificariam solidariedade coletiva sustentada.

As instabilidades políticas domésticas que afligiram múltiplos membros durante o mesmo período crítico, incluindo impeachment controverso no Brasil, alegações de corrupção sistêmica na África do Sul, e preocupações crescentes sobre a Índia sob Modi, desviaram atenção prioritária de lideranças para gestão de crises internas, comprometeram continuidade e previsibilidade de políticas externas, e reduziram legitimidade internacional ao expor fragilidades de governança que contrastavam inconvenientemente com retórica sobre alternativas superiores à ordem liberal ocidental. A incapacidade demonstrada de coordenar respostas efetivas a crises globais como a pandemia de COVID-19, quando cada membro adotou estratégias nacionais distintas e frequentemente competiu por reconhecimento através de diplomacia de vacinas ao invés de desenvolver resposta coletiva coordenada, revelou limites práticos da cooperação BRICS em momentos que exigiriam solidariedade concreta transcendendo declarações retóricas.

A intensificação dramática de rivalidades geopolíticas internas, particularmente os confrontos militares sino-indianos de 2020 no vale de Galwan que resultaram em primeiras baixas fatais em décadas e criaram atmosfera de hostilidade profunda, tornou virtualmente impossível cooperação genuína em áreas sensíveis e contaminou deliberações sobre múltiplas questões transcendendo disputas específicas. A aproximação estratégica crescente da Índia com Estados Unidos e de acordos de compartilhamento tecnológico e inteligência militar criou dilemas fundamentais para sua participação no BRICS, enquanto sanções ocidentais severas contra Rússia

após anexação da Crimeia e especialmente após invasão da Ucrânia em 2022 geraram pressões sobre outros membros para que limitassem cooperação com Moscou sob risco de sanções secundárias. Estas dinâmicas geopolíticas fragmentadoras expuseram limites estruturais da solidariedade do grupo quando interesses vitais divergem ou quando membros individuais enfrentam escolhas entre lealdade ao BRICS e preservação de relações com potências ocidentais que permanecem cruciais economicamente.

A análise do processo de expansão implementado a partir de 2023 revelou que esta estratégia ambiciosa representa simultaneamente resposta pragmática ao declínio relativo mediante tentativa de revitalização através de ampliação dramática de peso geoeconômico coletivo e diversificação geográfica, e aposta arriscada que pode paradoxalmente aprofundar contradições estruturais preexistentes ao adicionar novos membros heterogêneos com rivalidades bilaterais próprias. As motivações estratégicas distintas e frequentemente conflitantes dos membros fundadores para apoiar expansão, incluindo aspirações chinesas de amplificar influência global, necessidades russas de demonstrar relevância apesar de isolamento crescente, cautelas indianas sobre comprometimento de equilíbrios delicados, e objetivos brasileiros e sul-africanos de ampliar representação regional, revelaram que o processo refletiu menos visão coletiva coerente sobre direção futura do grupo e mais cálculos nacionais individuais sobre custos e benefícios que nem sempre se alinham.

A demonstração de que países em desenvolvimento podem criar alternativas operacionais a instituições estabelecidas desafiou pressuposições sobre inevitabilidade do sistema existente e ampliou dramaticamente o espaço percebido como politicamente disponível para experimentação institucional e contestação normativa. A normalização progressiva de linguagem sobre multipolaridade, diversidade de modelos de desenvolvimento, cooperação Sul-Sul horizontal e governança multilateral mais equitativa representa mudança ideacional significativa com implicações práticas duradouras independentemente do destino específico do BRICS. A pressão competitiva exercida forçou instituições tradicionais a se tornarem mais responsivas através de reformas defensivas que provavelmente não teriam ocorrido na ausência de alternativas credíveis. A construção de redes epistêmicas, *think tanks* e comunidades acadêmicas que produzem pesquisa legitimando abordagens alternativas criou capacidades intelectuais e discursivas duradouras no Sul Global que continuarão influenciando debates sobre governança global.

A experiência histórica do BRICS ilustra fundamentalmente tanto possibilidades quanto limites da cooperação multilateral entre países heterogêneos que compartilham insatisfação com ordem internacional estabelecida, mas divergem profundamente sobre valores, interesses e estratégias preferidas para transformação sistêmica. Seu legado duradouro pode residir menos em

substituição dramática da ordem existente através de ruptura revolucionária e mais em contribuição gradual mas cumulativa para normalização de multipolaridade complexa onde múltiplos centros de poder coexistem e competem, legitimação de diversidade de modelos de desenvolvimento e governança que desafia imposição de ortodoxias únicas, e expansão de opções institucionais disponíveis para países em desenvolvimento que reduzem monopolização ocidental de mecanismos de cooperação internacional mesmo sem criar hegemonia alternativa. Esta contribuição incremental mas significativa para transformação das estruturas, normas e práticas da governança global em direção a maior inclusividade, equilíbrio de poder e reconhecimento de diversidade legítima pode constituir o impacto mais importante e duradouro do BRICS sobre o sistema internacional contemporâneo em transição, independentemente das incertezas sobre sua trajetória institucional futura específica.

CONCLUSÃO

A trajetória do BRICS nas duas primeiras décadas do século XXI constitui um dos experimentos mais significativos e complexos de reconfiguração da governança global no período pós-Guerra Fria. O grupo representa uma tentativa sem precedentes de potências emergentes heterogêneas construir alternativas institucionais viáveis ao sistema multilateral tradicional dominado pelas potências ocidentais. Apesar de não ser uma interpretação consensual, esta dissertação buscou demonstrar como o BRICS evoluiu de conceito analítico criado em 2001 para ator institucional relevante e influente na política internacional contemporânea, passando por fases históricas distintas: ascensão (2009-2014), consolidação institucional (2014-2016), crise e declínio relativo (2016-2022), e renovação através de expansão (2023-presente). Essas transformações refletem tanto dinâmicas internas específicas do grupo quanto transformações estruturais mais amplas no sistema internacional multipolar emergente.

A análise desenvolvida ao longo dos três capítulos desta investigação buscou compreender simultaneamente duas questões centrais: como o grupo conseguiu estabelecer alternativas institucionais concretas e operacionalmente viáveis ao sistema de Bretton Woods – particularmente através do NBD e do ACR – e por que sua capacidade efetiva de transformação sistêmica permanece estruturalmente limitada por contradições internas profundas, rivalidades geopolíticas e dependências tecnológicas e econômicas. A própria estratégia recente de expansão pode ter inadvertidamente aprofundado estas limitações ao introduzir novos atores com interesses potencialmente divergentes e sistemas políticos incompatíveis.

O primeiro capítulo buscou estabelecer que a gênese do BRICS deve ser compreendida fundamentalmente como resposta estrutural e historicamente necessária às assimetrias persistentes e crescentemente insustentáveis do multilateralismo tradicional. O sistema de Bretton Woods, desde sua criação em 1944, reproduziu e aprofundou hierarquias anacrônicas entre países desenvolvidos e emergentes através de mecanismos de governança que continuam refletindo distribuições de poder econômico e político obsoletas. A análise histórica demonstrou que o legado conceitual da Conferência de Bandung de 1955 forneceu fundamentos ideológicos duradouros e politicamente relevantes para a cooperação Sul-Sul contemporânea, estabelecendo princípios fundamentais de igualdade soberana, não-interferência em assuntos internos e cooperação horizontal mutuamente benéfica. Estes princípios foram posteriormente incorporados, adaptados e operacionalizados na retórica oficial e na prática institucional concreta do BRICS.

O segundo capítulo buscou analisar como o BRICS conseguiu consolidar-se efetivamente como agente transformador na governança global através de inovações institucionais

genuinamente inovadoras. A criação do NBD e do ACR representam as tentativas mais ambiciosas e operacionalmente de países emergentes de construir alternativas funcionais às instituições de Bretton Woods desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Embora estas instituições ainda operem em escala quantitativamente limitada quando comparadas às instituições tradicionais, sua existência e funcionamento demonstram a viabilidade operacional de modelos alternativos de cooperação internacional.

No entanto, a análise também identificou criticamente limitações estruturais significativas e aparentemente persistentes que constroem a capacidade transformadora do BRICS. A heterogeneidade política e econômica crescente entre os membros cria tensões internas sistemáticas. Rivalidades geopolíticas fundamentais intra-bloco limitam a cooperação em áreas sensíveis. Dependência tecnológica e financeira persistente de sistemas dominados pelo Ocidente limita a autonomia efetiva do grupo e sua capacidade de oferecer alternativas sistêmicas genuinamente convincentes e autossustentáveis.

O terceiro capítulo buscou examinar os múltiplos fatores complexos e interconectados que contribuíram para o declínio relativo do BRICS durante a segunda metade da década de 2010. A convergência de fragilidades endógenas – desaceleração econômica estrutural simultânea em alguns dos membros fundadores, instabilidade política doméstica severa em países-chave como Brasil e África do Sul, e intensificação das rivalidades geopolíticas sino-indianas que contaminaram progressivamente as dinâmicas internas do grupo – demonstrou como choques domésticos podem minar rapidamente décadas de construção de credibilidade internacional.

A estratégia de expansão implementada a partir de 2023, incorporando novos membros plenos, representa uma tentativa simultaneamente ambiciosa e arriscada de revitalização. A expansão amplia significativamente o peso geoeconômico coletivo do grupo. O aumento do número de membros plenos não apenas multiplica matematicamente os pontos de veto sobre decisões coletivas, mas também introduz novas clivagens geográficas, econômicas, políticas e ideológicas que tornam a construção de consensos significativamente mais desafiadora. Em questões sensíveis, a obtenção de convergência pode tornar-se potencialmente inviável.

Esta pesquisa busca oferecer contribuições tanto para o debate teórico contemporâneo sobre governança global, transição hegemônica e cooperação Sul-Sul quanto para a compreensão empírica das dinâmicas institucionais específicas do BRICS e suas implicações para a reconfiguração da ordem internacional multipolar emergente. Do ponto de vista teórico, a análise demonstra a necessidade urgente de atualizar quadros analíticos tradicionais das Relações Internacionais para dar conta adequadamente de atores não convencionais que operam através de

estratégias híbridas complexas.

O conceito de "multilateralismo fragmentado" desenvolvido e aplicado por esta pesquisa contribui para compreender como coalizões informais flexíveis e redes temáticas especializadas coexistem e interagem com instituições formais tradicionais na governança contemporânea de forma crescentemente complexa e multipolar. A contribuição específica da teoria da mudança institucional incremental, conforme aplicada ao caso paradigmático do BRICS, revela como potências emergentes com recursos limitados mas crescentes podem exercer influência transformadora sem provocar confrontação militar direta com poderes hegemônicos estabelecidos, através da criação estratégica de "opções de saída" institucionais que aumentam seu poder de barganha coletivo enquanto mantêm inserção seletiva e vantajosa no sistema internacional existente.

Esta estratégia de "cooperação competitiva" – cooperar em áreas de interesse mútuo enquanto compete através de alternativas institucionais – oferece perspectivas analíticas interessantes para compreender outras iniciativas contemporâneas de contestação gradual à ordem liberal, desde a Iniciativa do Cinturão e Rota chinesa até iniciativas regionais como a ASEAN, o MERCOSUL reformulado, e a União Africana revitalizada.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa visou combinar análise documental extensiva de fontes primárias com análise quantitativa de dados econômicos, comerciais e financeiros. A abordagem multimétodos permitiu não apenas identificar padrões retóricos e discursivos, mas também correlacionar declarações políticas com realizações práticas mensuráveis, oferecendo base empírica sólida para avaliações críticas sobre a eficácia real *versus* a retórica oficial do BRICS.

A experiência operacional do NBD durante seus primeiros oito anos de funcionamento indica claramente que instituições alternativas multilaterais podem operar eficazmente e competitivamente quando conseguem combinar de forma equilibrada princípios inovadores de governança igualitária com padrões técnicos, ambientais e operacionais rigorosamente comparáveis ou superiores às instituições estabelecidas. A sustentabilidade política e financeira de longo prazo destas iniciativas ambiciosas, porém, depende crucialmente do desenvolvimento de capacidades autônomas de captação de recursos nos mercados internacionais, da manutenção de compromissos políticos e orçamentários sustentados pelos governos nacionais através de mudanças de administração, e da construção gradual de legitimidade e confiança junto a investidores privados, organizações da sociedade civil e opinião pública internacional.

Esta pesquisa enfrentou limitações metodológicas, temporais e teóricas significativas que simultaneamente indicam direções promissoras e necessárias para investigações acadêmicas futuras. Metodologicamente, a dependência primária de análise documental sistemática,

embora tenha permitido abranger a trajetória completa do grupo, inevitavelmente limitou a capacidade de capturar dinâmicas informais cruciais, processos decisórios internos confidenciais e negociações diplomáticas que podem ser absolutamente centrais para compreender o funcionamento efetivo real do grupo além de suas manifestações públicas oficiais.

Temporalmente, a análise concentrou-se necessariamente no período 2009-2024. Embora permita avaliação da trajetória completa do BRICS até o presente, inevitavelmente limita a capacidade de avaliar impactos de longo prazo das iniciativas do grupo sobre transformações sistêmicas na governança global, que podem requerer décadas para se manifestar plenamente. A estratégia de expansão implementada em 2023, em particular, exigirá acompanhamento cuidadoso durante pelo menos uma década para determinar empiricamente se representa revitalização institucional sustentável ou aprofundamento de contradições estruturais que podem levar à fragmentação.

Teoricamente, a pesquisa focou principalmente em perspectivas analíticas das Relações Internacionais tradicionais, com incorporação ainda limitada de outras disciplinas potencialmente relevantes: economia política internacional heterodoxa, sociologia histórica comparativa, estudos de desenvolvimento críticos, entre outros. Estas abordagens ofereceram lentes analíticas alternativas para compreender dimensões culturais, ideológicas e epistemológicas da cooperação Sul-Sul contemporânea que transcendem cálculos puramente estratégicos ou econômicos. Abordagens interdisciplinares futuras poderiam enriquecer significativamente a compreensão das dimensões sociológicas profundas, construção de identidades coletivas e dinâmicas de poder simbólico que moldam a cooperação entre países emergentes em contextos pós-coloniais.

O BRICS emerge desta análise como experimento significativo dos dilemas fundamentais e contradições estruturais inerentes à transição complexa e prolongada para uma ordem internacional pós-hegemônica genuinamente multipolar. Sua trajetória institucional ilustra simultaneamente tanto as possibilidades reais quanto os limites práticos da cooperação estratégica entre potências emergentes heterogêneas que compartilham insatisfação profunda com o status quo da governança global mas divergem significativamente sobre alternativas específicas desejáveis e métodos apropriados para alcançá-las.

A capacidade demonstrada do grupo de criar instituições operacionais genuinamente alternativas às estruturas tradicionais de Bretton Woods – mesmo que em escala ainda limitada – constitui realização política e técnica significativa que demonstra inequivocamente a viabilidade conceitual e operacional de modelos diferenciados de cooperação internacional. Estes modelos baseiam-se em princípios de maior igualdade soberana, menor condicionalidade intrusiva e

maior sensibilidade a especificidades nacionais e regionais.

Contudo, as limitações estruturais e contradições internas reveladas por esta análise sugerem que transformações sistêmicas duradouras na governança global requerem não apenas crítica intelectual às estruturas existentes e retórica de mudança. Fundamentalmente, requerem o desenvolvimento paciente de capacidades autônomas robustas, superação prática de rivalidades geopolíticas que reproduzem as lógicas competitivas do sistema que se busca transformar, e construção de alternativas institucionais que sejam simultaneamente eficazes operacionalmente e atrativas para uma gama ampla de atores internacionais além dos membros fundadores.

A importância histórica duradoura do BRICS reside menos em seus resultados institucionais específicos até o presente – que embora significativos permanecem limitados em escala global – e mais em sua demonstração inequívoca de que alternativas institucionais à ordem liberal são conceitualmente viáveis, tecnicamente factíveis e politicamente mobilizáveis quando países emergentes conseguem superar rivalidades imediatas em favor de objetivos estratégicos de longo prazo. Independentemente de sua trajetória futura específica – consolidação institucional, fragmentação competitiva ou transformação em arranjo diferente – o grupo estabeleceu precedentes conceituais, normativos e operacionais que continuarão influenciando debates acadêmicos e práticas políticas sobre governança global nas próximas décadas, particularmente em contexto de crescente multipolaridade e fragmentação institucional.

O teste definitivo do legado transformador do BRICS residirá em sua capacidade eventual de forçar adaptações qualitativamente mais profundas nesta ordem resiliente através de pressão competitiva sustentada e oferta de alternativas genuinamente superiores, ou de consolidar alternativas institucionais verdadeiramente transformadoras que transcendam em vez de simplesmente complementar as estruturas existentes. A experiência do BRICS sugere que a multipolaridade contemporânea emergente não se caracteriza pela substituição simples de uma hegemonia por outra – padrão histórico tradicional de transições de poder – mas pela coexistência competitiva crescentemente complexa e institucionalmente fragmentada de múltiplos centros de poder diferenciados e modelos diversos de governança que operam simultaneamente em diferentes domínios e escalas geográficas.

O futuro da governança global dependerá da capacidade de diferentes atores – estabelecidos e emergentes, estatais e não-estatais, regionais e globais – de desenvolver formas inovadoras de cooperação e coordenação que transcendam simultaneamente a lógica hegemônica tradicional baseada em dominação hierárquica e as limitações paralisantes da fragmentação competitiva pura que pode levar à anarquia disfuncional.

Esta tarefa complexa requererá combinações de institucionalização formal para questões que exigem coordenação sistemática, flexibilidade informal para adaptação a circunstâncias cambiantes, mecanismos eficazes de resolução de disputas para gerenciar conflitos inevitáveis, e sistemas de incentivos que tornem a cooperação mais atrativa que o confronto. Neste contexto histórico de transição, o BRICS representa não uma solução definitiva aos desafios complexos da governança global contemporânea – tarefa que nenhuma organização individual pode razoavelmente esperar realizar – mas um laboratório institucional de experimentação cujas lições práticas, tanto sucessos quanto fracassos, continuarão influenciando tentativas futuras de construir alternativas viáveis à ordem internacional estabelecida.

Sua contribuição fundamental e potencialmente duradoura reside em ter ampliado dramaticamente o espaço político e conceitual para vozes, perspectivas e interesses do Sul Global na política internacional, demonstrado que o multilateralismo pode assumir formas institucionais mais inclusivas e equitativas que as tradicionais, questionado premissas estabelecidas sobre cooperação internacional e distribuição de poder global, e aberto possibilidades concretas para inovações futuras na governança de um mundo crescentemente complexo, interconectado e multipolar.

A experiência do BRICS ensina que construir alternativas sustentáveis à ordem estabelecida requer não apenas vontade política e recursos materiais – embora ambos sejam necessários – mas fundamentalmente paciência estratégica, pragmatismo operacional, capacidade de compromisso e adaptação, e visão de longo prazo que transcende interesses imediatos e rivalidades conjunturais. O grupo demonstrou que é possível para países emergentes cooperar eficazmente apesar de diferenças significativas de sistema político, modelo econômico e orientação geopolítica. Simultaneamente, revelou que esta cooperação possui limites estruturais que podem ser superados apenas através de inovações institucionais mais profundas e compromissos políticos mais duradouros que os alcançados até o presente.

O século XXI será provavelmente caracterizado por experimentação institucional contínua, competição entre modelos alternativos de governança e emergência de arranjos híbridos que combinam elementos das tradições multilaterais estabelecidas com inovações emergentes do Sul Global. O BRICS, independentemente de sua configuração institucional específica nas próximas décadas, estabeleceu precedentes e padrões que influenciarão esta evolução histórica, contribuindo para um mundo potencialmente mais plural, participativo e representativo das diversidades de experiências, necessidades e aspirações da humanidade no século XXI.

Sua maior contribuição pode residir não nas instituições específicas que criou, mas na demonstração de que alternativas são possíveis e que o futuro da governança global não está

predeterminado pelas estruturas do passado, mas pode ser ativamente construído através de cooperação criativa, inovação institucional e comprometimento compartilhado com princípios de justiça, equidade e respeito mútuo entre nações soberanas. O BRICS nos convida, assim, a imaginar futuros diferentes e a participar ativamente da construção de ordens internacionais mais justas, inclusivas e democráticas.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: uma perspectiva histórica.** *Meridiano 47*, [S. l.], v. 2, n. 10/12, p. 2–11, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/869>. Acesso em: 10 out. 2025.

AMORIM, Celso. **Grande estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação.** *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, [S. l.], v. 4, n. 7, 2022. DOI: 10.22456/2238-6912.57774. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/57774>. Acesso em: 10 out. 2025.

AMORIM, Celso. **A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa.** Brasília: FUNAG, 2007.

AMORIM, Celso. **Brazilian foreign policy under President Lula (2003–2010): an overview.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. spe, p. 214–240, dez. 2010.

AMORIM, Celso. **Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria.** São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, 1998.

AMORIM, Celso. **Uma visão brasileira do panorama estratégico global.** *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 265–275, dez. 2011.

ARMIJO, Leslie Elliott. **The BRICs countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight?** *Asian Perspective*, Seul, v. 31, n. 4, p. 7–42, 2007.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações.** Brasília: Editora UnB, 1986.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BALDWIN, David A. **Economic statecraft.** Princeton: Princeton University Press, 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota à imprensa. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/20665/nota>. Acesso em: 15 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estatísticas do setor externo. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticassetorexterno>. Acesso em: 15 out. 2025.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Triennial central bank survey of foreign exchange and over-the-counter (OTC) derivatives markets in 2025. Disponível em: <https://www.bis.org/statistics/rpfx25.htm>. Acesso em: 10 dec. 2025.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014–2017.** *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51–60, abr. 2017.

BLUSTEIN, Paul. **The chastening: inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF**. New York: PublicAffairs, 2001.

BOND, Patrick. **BRICS banking and the debate over sub-imperialism**. *Third World Quarterly*, Londres, v. 37, n. 4, p. 611–629, 2016.

BP. *BP Energy Outlook 2024*. Londres: BP, 2024. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2024.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Nacionalismo no centro e na periferia do capitalismo**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 171–193, abr. 2008.

BRICS. *2nd BRIC Summit of Heads of State and Government: joint statement*. Brasília, 15 abr. 2010.

BRICS. *Fifth BRICS Summit: eThekweni declaration*. Durban, 27 mar. 2013.

BRICS. *Fortaleza declaration and action plan*. Fortaleza, 15 jul. 2014.

BRICS. *Fourth BRICS Summit: Delhi declaration*. New Delhi, 29 mar. 2012.

BRICS. *Goa declaration*. Goa, 16 out. 2016.

BRICS. *Joint statement of the BRIC countries' leaders*. Yekaterinburg, 16 jun. 2009.

BRICS. *Sanya declaration*. Sanya, 14 abr. 2011.

BRICS. *Treaty for the establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement*. Fortaleza, 15 jul. 2014.

BRICS. *Ufa declaration*. Ufa, 9 jul. 2015.

BRICS. *XIV BRICS Summit Beijing declaration*. Beijing, 23 jun. 2022.

BRICS. *XV BRICS Summit Johannesburg II declaration*. Joanesburgo, ago. 2023.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. Brasília: Editora UnB/IPRI, 2002.

CHEN, Jian. **Mao's China and the Cold War**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001.

CHIN, Gregory T. **The BRICS-led Development Bank: purpose and politics beyond the G20**. *Global Policy*, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 366–373, set. 2014.

CHWIEROTH, Jeffrey M. **Professional ties that bind: how normative orientations shape IMF conditionality**. *Review of International Political Economy*, Londres, v. 21, n. 3, p. 757–787, 2014.

CIVICUS. *State of civil society report 2023*. Disponível em: <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2023>. Acesso em: 9 nov. 2025.

COHEN, Benjamin J. **Global monetary governance**. Londres: Routledge, 2008.

COHEN, Benjamin J. **Currency power: understanding monetary rivalry**. Princeton: Princeton University Press, 2015.

COHEN, Benjamin J. **The geography of money**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

COOLEY, Alexander; NEXON, Daniel. **Exit from hegemony: the unraveling of the American global order**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

COOPER, Andrew F. **The BRICS: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COX, Robert W. **Social forces, states and world orders: beyond International Relations theory**. Millennium: Journal of International Studies, Londres, v. 10, n. 2, p. 126–155, jun. 1981.

EICHENGREEN, Barry. **Exorbitant privilege: the rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

EICHENGREEN, Barry. **Globalizing capital: a history of the international monetary system**. 3. ed. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. **Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion**. International Security, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 42–79, 2019.

FRITZ, Barbara; MÜHLICH, Lars. **Regional financial arrangements in the global financial safety net: the Arab Monetary Fund and the Eurasian Fund for Stabilization and Development**. Development and Change, [S. l.], v. 50, n. 1, p. 96–121, jan. 2019.

GABUEV, Alexander; STUENKEL, Oliver. **The battle for the BRICS**. Foreign Affairs, 2024. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/russia/battle-brics>. Acesso em: 3 jan. 2026.

GADDIS, John Lewis. **The long peace: inquiries into the history of the Cold War**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

GARCIA, Ana Maria. **O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição**. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.). Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo; Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 153–176.

GARCIA, Marco Aurélio. **Respostas da política externa brasileira às incertezas do mundo atual**. Interesse Nacional, São Paulo, v. 4, n. 13, p. 3–9, 2011.

GARVER, John W. **Protracted contest: Sino-Indian rivalry in the twentieth century**. Seattle: University of Washington Press, 2001.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999–2002. 6 v.

HIRSCHMAN, Albert O. **Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states**. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

HOBBSBAWM, Eric. **Age of extremes: the short twentieth century, 1914–1991**. London: Michael Joseph, 1995.

HUMPHREY, Chris. **Challenges and opportunities for multilateral development banks in 21st century infrastructure finance**. In: DERVIŞ, Kemal et al. *Think Tank 20: infrastructure investment in the G20*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2015. p. 14–17.

HURRELL, Andrew. **Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes?** In: HURRELL, Andrew et al. (org.). *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 9–41.

IKENBERRY, G. John. **A world safe for democracy: liberal internationalism and the crises of global order**. New Haven: Yale University Press, 2020.

IKENBERRY, G. John. **After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

IKENBERRY, G. John. **The rise of China and the future of the West**. *Foreign Affairs*, New York, v. 87, n. 1, p. 23–37, jan./fev. 2008.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF quota and governance reform: elements of agreement*. Washington, D.C.: IMF, 2010.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World economic outlook: October 2024*. Washington, D.C.: IMF, 2024.

JAISHANKAR, Subrahmanyam. **The India way: strategies for an uncertain world**. New Delhi: HarperCollins India, 2020.

KAINIKARA, David S. **Russia's return to the world stage: the Primakov Doctrine – analysis**. *Eurasia Review*, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://www.eurasiareview.com/05112019-russias-return-to-the-world-stage-the-primakov-doctrine-analysis/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

KATEB, Akram. **BRICS+ and the Arab Gulf: the perks of membership**. Carnegie Endowment for International Peace, 2024. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/sada/2024/01/brics-and-the-arab-gulf-the-perks-of-membership>. Acesso em: 10 jan. 2026.

KENNEDY, Paul. **The rise and fall of the great powers**. New York: Random House, 1987.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

KEOHANE, Robert O. **Multilateralism: an agenda for research**. *International Journal*, Toronto, v. 45, n. 4, p. 731–764, 1990.

KINDLEBERGER, Charles P. **The world in depression, 1929–1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos**. *Observador On-line*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2012.

LESAGE, Dries; VAN DE GRAAF, Thijs. **Global energy governance in a multipolar world**. Farnham: Ashgate, 2015.

LO, Bobo. **Axis of convenience: Moscow, Beijing, and the new geopolitics**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. **Brazil since 1980**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MIELNICZUK, Fabiano. **BRICS in the contemporary world: changing identities, converging interests**. *Third World Quarterly*, Londres, v. 34, n. 6, p. 1075–1090, 2013.

NARLIKAR, Amrita. **International trade and developing countries: bargaining coalitions in the GATT and WTO**. London: Routledge, 2003.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese economy: adaptation and growth**. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2018.

NEW DEVELOPMENT BANK. *Agreement on the New Development Bank*. Fortaleza, 2014.

NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual report 2015*. Shanghai: New Development Bank, 2016.

NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual report 2016*. Shanghai: New Development Bank, 2017.

NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual report 2019*. Shanghai: New Development Bank, 2020.

NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual report 2021*. Shanghai: New Development Bank, 2022.

NEW DEVELOPMENT BANK. *Annual report 2023*. Shanghai: New Development Bank, 2024.

NEW DEVELOPMENT BANK. *General strategy 2022–2026*. Shanghai: New Development Bank, 2022.

O'NEILL, Jim. **Building better global economic BRICs**. *Global Economics Paper*, n. 66. New York: Goldman Sachs, 2001.

O'NEILL, Jim. **The growth map: economic opportunity in the BRICs and beyond**. New York: Portfolio/Penguin, 2011.

PATRICK, Stewart. **BRICS expansion, the G20, and the future of world order**. Carnegie Endowment for International Peace, 2024. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/brics-summit-emerging-middle-powers-g7-g20>. Acesso em: 9 sep. 2025.

PATRICK, Stewart et al. **BRICS expansion and the future of world order: perspectives from member states, partners, and aspirants**. Carnegie Endowment for International Peace, 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2025/03/brics-expansion-and-the-future-of-world-order-perspectives-from-member-states-partners-and-aspirants>. Acesso em: 10 jan. 2026.

PRASAD, Eswar. **Gaining currency: the rise of the renminbi**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

PRASAD, Eswar. **The future of money: how the digital revolution is transforming currencies and finance**. Cambridge: Harvard University Press, 2022.

PRASHAD, Vijay. **The darker nations: a people's history of the Third World**. New York: The New Press, 2007.

PRIMAKOV, Yevgeny. **Russian crossroads: towards the new millennium**. New Haven: Yale University Press, 2004.

REISEN, Helmut. **Will the AIIB and the NDB help reform multilateral development banking?** *Global Policy*, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 297–304, 2015.

ROSENAU, James N. **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RUGGIE, John Gerard. **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order**. *International Organization*, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 379–415, 1982.

RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form**. New York: Columbia University Press, 1993.

UNITED STATES. *Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control. Russia-related sanctions*. Disponível em: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/russia-related-sanctions>. Acesso em: 3 dec. 2025.

SCHWELLER, Randall L. **Bandwagoning for profit: bringing the revisionist state back in**. *International Security*, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 72–107, 1994.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011–2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

STIGLITZ, Joseph E. **Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy**. New York: W. W. Norton, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and its discontents**. New York: W. W. Norton, 2002.
STRANGE, Susan. **States and markets**. 2. ed. London: Pinter, 1994.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017.

STUENKEL, Oliver. **Do the BRICS possess soft power?** *Journal of Political Power*, Londres, v. 9, n. 3, p. 353–367, 2016.

TASS. *Lavrov predicts historians may coin new term: the Primakov Doctrine*. Disponível em: <https://tass.com/russia/756973>. Acesso em: 22 oct. 2025.

VESTERGAARD, Jakob; WADE, Robert H. **Protecting power: how Western states retain the dominant voice in the World Bank's governance**. *World Development*, Oxford, v. 46, p. 153–164, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Eixos do poder mundial no século XXI: uma proposta analítica**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 8, n. 15, p. 9–25, jan./jun. 2019.

WADE, Robert. **What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of development space**. *Review of International Political Economy*, Londres, v. 10, n. 4, p. 621–644, 2003.

WEBER, Tobias; WINANTI, Putri. **The “Bandung spirit” and solidarist internationalism**. *Australian Journal of International Affairs*, Canberra, v. 70, n. 4, p. 403–421, 2016.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. **Dreaming with BRICs: the path to 2050**. *Emerging Economies and the Transformation of International Business*, 2006.

WOODS, Ngaire. **The globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

WORLD BANK. *Annual report 2024: a better bank for a better world*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2024.

WORLD BANK. *World development indicators*. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 3 nov. 2025.

UNITED NATIONS. *World population prospects*. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

YOUNG, Oran R. **International governance: protecting the environment in a stateless society**. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

ZHEBIT, Alexander. **Sobre a história da política externa da Rússia: o “paradigma” de Primakov**. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 41, p. 421–445, ago. 2019.