



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)

TAINAH SANTOS PEREIRA

O PROCESSO BRICS E O PODER ESTRUTURAL: disputas de significado entre
empresariado e sociedade civil articulada

RIO DE JANEIRO

2020



TAINAH SANTOS PEREIRA

O PROCESSO BRICS E O PODER ESTRUTURAL: disputas de significado entre
empresariado e sociedade civil articulada

Dissertação de Mestrado apresentada, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política. Área de Concentração: Relações Internacionais e Política Mundial.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Pereira da Silva

Rio de Janeiro
2020

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

S237 SANTOS PEREIRA, TAINAH
O processo BRICS e o poder estrutural?: disputas de significado entre empresariado e sociedade civil articulada / TAINAH SANTOS PEREIRA. -- Rio de Janeiro, 2020.
107

Orientador: Fabricio Pereira da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2020.

1. BRICS. 2. poder estrutural. 3. sociedade civil. 4. empresariado. I. Pereira da Silva, Fabricio, orient. II. Título.

TAINAH SANTOS PEREIRA

O processo BRICS e o poder estrutural: disputas de significado entre empresariado e sociedade civil articulada

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Área de Concentração: Relações Internacionais e Política Mundial.

Aprovado em: / /

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fabricio Pereira da Silva - UNIRIO

Prof. Dra. Luciana Fernandes Veiga - UNIRIO

Prof. Dra. Roberta Rodrigues Marques da Silva - UFF

Dedico este trabalho a minha avó, Juvenilha Vieira Santos, uma das minhas maiores apoiadoras e incentivadoras. Minha eterna referência, sinto que se alegrará com mais esta conquista, onde quer que ela esteja. Eu sou porque nós somos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Alda e Washington, por todo o investimento de tempo, atenção, afeto, dinheiro e tantas outras coisas que permitiram que eu chegasse até aqui. São os dois maiores viabilizadores da maioria dos meus projetos. Gratidão eterna.

Às minhas irmãs, tias, tios, avós e avôs, primas e primos, madrinha e padrinho pelo suporte nos momentos difíceis e pelos alívios cômicos nos momentos de tensão.

Aos meus amigos e às minhas amigas, em especial a Yasmin Tinoco, Gabriela Nunes, Suzana Azevedo, Natasha Sansoni, Carlos Coutinho, Pedro Allemand, Leticia Santanna, Maitê Gonzalez, Julia Ribeiro, Jessica “Sol” Cerqueira, Julia Gunter, Vitor Affonso, Brúnior Alves, Vick Marques, Ana Carolina Lourenço, Laura Astrolábio, Juliana Marques, Gabrielle Abreu, Fabiana Pinto, Francisco Ohana, Nathan Morais, Carlos Oliveira, Andrea Formagio, Leticia Berriel, Daniele Lima, Claudia Ferraz, Ingrid Klein, Angelo Gomes, pela paciência para me ouvir falar de BRICS em todos os nossos encontros e pelo incentivo para a realização deste trabalho. Sem vocês, essa caminhada teria sido bem mais difícil.

Muita gratidão também ao PPGCP, pela acolhida e pela oferta das melhores condições possíveis para a realização do curso e da minha pesquisa. Uma menção especial aos professores André Coelho, Celina Souza, Luciana Veiga, e à Patricia Quaresma que muito auxiliou com todas as minhas inúmeras demandas à secretaria do PPGCP. A todos os meus colegas de mestrado, meu agradecimento pelas ricas trocas e ótimos momentos de lazer na Voluntários.

Um agradecimento especial à professora Ana Saggioro Garcia, que fez parte da minha banca de qualificação, ocasião em que me deu valiosas orientações. Além disso, agradeço também pelo compartilhamento de seu banco de bibliografia sobre o BRICS, de onde pude consultar bastante material para produzir o meu trabalho. Agradeço também a professora Roberta Rodrigues por ter tão gentilmente aceitado participar de minha banca.

Por fim, quero agradecer imensamente ao meu orientador Fabricio Pereira da Silva pela paciência, dedicação, confiança e respeito nesses quase trinta meses de trabalho. Mesmo com todas as adversidades e contratemplos que tive, Fabricio fez todo o possível para me ajudar e facilitar o processo de produção de minha dissertação. De coração, meu muito obrigada.

SANTOS PEREIRA, Tainah. **O processo BRICS e o poder estrutural: disputas de significado entre empresariado e sociedade civil articulada.** 2020. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

RESUMO

Em 2009, Brasil, Rússia, Índia e China, os BRICs, iniciaram uma articulação para a promoção de reformas nas principais instâncias de decisão sobre os rumos da economia internacional. Com a entrada da África do Sul, o bloco começa a assumir uma identidade própria e amplia seu escopo de atuação, afastando-se da concepção inicial de Jim O'Neill que o reduzia a um conjunto de mercados emergentes. O processo BRICS (agora com o S maiúsculo), em curso há mais de uma década, é atravessado por disputas de poder e protagonismo, tanto entre os cinco membros originais da sigla, quanto por representações do empresariado e da sociedade civil. A esse respeito, é importante compreender em que medida essas disputas afetam a realização dos objetivos anti-hegemônicos do BRICS, anunciados nas Declarações de Cúpula de Líderes. Para tanto, emprestamos o conceito de poder estrutural cunhado por Susan Strange para descrever o exercício de dominância de países do Norte Global. Quanto à estrutura financeira, sua expressão mais visível está nas Instituições Financeiras Internacionais, sobretudo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Outra dimensão estrutural parcialmente endereçada pelo BRICS é a produtiva, representada pela atuação de grandes corporações internacionais, que hoje prescrevem um determinado modelo de produção. Com a criação de seus próprios arranjos institucionais, notadamente o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Acordo Contingente de Reservas, o BRICS procura dar conta dos gargalos de crédito para o financiamento de infraestrutura; problema comum aos cinco países e a outros do Sul Global. De acordo com o mandato do NBD, essa infraestrutura deve ser prioritariamente sustentável, com atenção ao meio ambiente e às populações mais vulneráveis. Ocorre que, entre os projetos conduzidos pelo BRICS em seus próprios territórios e em países africanos como Moçambique, e Angola, existem diversas denúncias de violações à Política do NBD e às legislações locais. Esses depoimentos vêm sobretudo de ativistas de base do BRICS *from below*, muitos deles articulados em espaços de cooperação atentos ao processo BRICS, como o Civil BRICS - de cunho mais acadêmico. Ambos preocupados com o protagonismo assumido pelo Conselho Empresarial do BRICS, onde figuram representações das empresas violadoras de direitos, inclusive. Considerando esses elementos, nossos resultados explicam parcialmente por que o NBD não foi capaz de sustentar o pretendido selo de “banco verde” e por que o BRICS tem falhado em construir uma alternativa real à arquitetura econômica global atual.

Palavras-chave: BRICS, poder estrutural, empresariado, sociedade civil.

SANTOS PEREIRA, Tainah. **The BRICS process and the structural power: dispute of meaning between entrepreneurs and organized civil society.** 2020. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

ABSTRACT

In 2009, Brazil, Russia, India and China, the BRICs, initiated an articulation to promote reforms in the main decision-making bodies on the direction of the international economy. With the entry of South Africa, the bloc begins to assume its own identity and expands its scope of action, moving away from the initial conception of Jim O'Neill that reduced it to a set of emerging markets. The process of the BRICS (now with a capital S), which has been underway for more than a decade, has been distressed by disputes over power and protagonism, both among the original five members of the acronym, as well as by representatives of business and civil society. In this regard, it is important to understand the extent to which these disputes affect the achievement of the BRICS anti-hegemonic goals, announced in the Summit Declarations. To this purpose, we use the concept of structural power formulated by Susan Strange to describe the exercise of dominance by countries in the Global North. Concerning the financial structure, its most visible expression is in International Financial Institutions, especially the International Monetary Fund and the World Bank. Another structural dimension partially addressed by the BRICS is the productive dimension, represented by the activities of large international corporations, which today prescribe a specific production model. By creating its own institutional arrangements, notably the New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Agreement, the BRICS seeks to address the credit bottlenecks for infrastructure financing; a common problem to the five countries and others in the Global South. According to the NDB's mandate, this infrastructure must be primarily sustainable, with attention to the environment and the most vulnerable populations. It happens that, among the projects carried out by the BRICS in their own territories and in African countries such as Mozambique, and Angola, there are several reports of violations of the NDB Policy and local legislations. These denunciations come mainly from grassroots activists inside BRICS from below, many of them articulated in spaces of cooperation attentive to the BRICS process, such as Civil BRICS - with more academic mold. Both concerned about the role assumed by the BRICS Business Council, which includes representations of companies that violate rights. Considering these elements, our results partially explain why the NDB was unable to sustain the intended "green bank" seal and why the BRICS has failed to build a real alternative to the current global economic architecture.

Key words: BRICS, structural power, business community, organized civil society

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACR	Acordo Contingente de Reservas
BDR	Banco de Desenvolvimento Regional
BIS	<i>Bank of International Settlements</i>
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BRICS-IBCM	Mecanismo de Cooperação Interbancária do BRICS
BTTC	Conselho de Think Tanks do BRICS
CDB	Banco de Desenvolvimento da China
CEBRICS	Conselho Empresarial do BRICS
CMI	Iniciativa Chiang Mai
DBSA	Banco de Desenvolvimento da África Austral
EMDCs	Mercados Emergentes e Países em Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos vinte
G7	Grupo dos 7
IBAS	Fórum Índia, Brasil e África do Sul
IFIs	Instituições Financeiras Internacionais
Índia Eximbank	Banco de Importação e Exportação da Índia
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
OCX	Organização da Cooperação de Xangai
PartNIR	Parceria BRICS para uma Nova Revolução Industrial
PPP	Parceria Público-Privada
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
VEB	Banco Russo para o Desenvolvimento e Assuntos Externos - Vnesheconombank

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – O PROCESSO BRICS	15
1. De uma categoria de investimentos a um grupo político	15
1.1 Cooperação prévia intra-BRICS: os casos do IBAS e do grupo BASIC	17
1.1.1 Fórum de Diálogo Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)	18
1.1.2 Grupo BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China	20
1.2 O contexto de nascimento do BRICS – a crise de 2008 e o início das reivindicações por reformas das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs)	23
1.3 A Evolução do Brics Através das Cúpulas	26
1.3.1 De Ecaterimburgo a Durban (2009-2013)	26
1.3.2 O segundo ciclo: de Fortaleza a Brasília (2014-2019)	34
CAPÍTULO II – Novo Banco de Desenvolvimento e Acordo Contingente de Reservas – um projeto anti-hegemônico	41
2. O processo NBD e ACR	41
2.1 O Novo Banco de Desenvolvimento	43
2.2 O Acordo Contingente de Reservas	53
CAPÍTULO III – OS ESPAÇOS DE COOPERAÇÃO: CONSELHO EMPRESARIAL DO BRICS, CIVIL BRICS E BRICS FROM BELOW	57
3. O BRICS em camadas	57
3.1 O Conselho Empresarial do BRICS (CEBRICS)	59

3.2 O Civil BRICS	68
3.3 BRICS from below (BFB)	75
CAPÍTULO IV – CAMINHOS EM DISPUTA: UMA AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO NBD PELOS BRICS “DE BAIXO”	82
4. O primeiro quinquênio do NBD: ameaças e oportunidades	82
4.1 Salvaguardas e sistemas nacionais como ameaças ao financiamento de uma “infraestrutura sustentável	85
4.2 Equidade de gênero e racial	88
4.3 Diálogo entre espaços de cooperação	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

INTRODUÇÃO

A cada nova crise global, surgem propostas de reforma dos principais sistemas de governança do mundo. Crises como as dos choques do petróleo, das dívidas externas e do *subprime*¹, mais recentemente, fazem com que o reformismo ganhe força por algum tempo ainda que as discussões arrefeçam tão logo a situação volte a se estabilizar.

Nesse sentido, a novidade em relação às iniciativas reformistas dos BRICS está em seu caráter mais perene, de modo que consideramos relevante explorar com mais atenção às suas propostas alternativas para o financiamento do seu próprio desenvolvimento e de outros países fora do grupo, suas estruturas de negócios e de produção, bem como as posições da sociedade civil organizada dos países do agrupamento em relação aos movimentos dos governos e empresariado no contexto intra-BRICS.

Os BRICS vêm consolidando sua autonomia e têm influenciado de maneira significativa os fluxos globais de capital, em especial quanto aos subsídios ao desenvolvimento. Tal processo já conduziu a transformações visíveis da ordem financeira e monetária global, como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), além das reformas no Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2008 e 2010, por exemplo.

Mesmo diante da descrença de muitos observadores, os BRICS têm debatido entre si a possibilidade de estruturar novas alternativas de assistência financeira internacional e de financiamento para o desenvolvimento que atendam aos seus interesses e necessidades de maneira diferente das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) tradicionais, sobretudo FMI e Banco Mundial.

Sem desconsiderar os desafios intra-BRICS, é importante observar que, embora o poder econômico entre os ditos novos *players* globais e as economias que tradicionalmente ocupam o centro do sistema financeiro internacional esteja se tornando mais difuso, este dificilmente será distribuído de maneira equitativa. Ainda que, como demonstrou a crise de 2008, o peso político e econômico das potências

1 Tipo de crédito de risco para tomadores de empréstimos que não têm condições econômicas para contrair dívidas bancárias com taxas de juros e condições normais. Nos Estados Unidos, estão em sua maioria no setor imobiliário, nas hipotecas feitas para o pagamento de casas por parte de pessoas de baixa renda. A descoberta da fragilidade desse tipo de crédito que desencadeou uma grande crise econômica em 2008 (VAROUFAKIS, 2017).

em ascensão seja cada vez mais fundamental em períodos de recuperação; o que poderá sustentar o prosseguimento do processo de descentralização e reconfiguração das estruturas financeiras em torno dos antigos centros de poder.

A atuação dos BRICS não parece indicar uma ruptura com a governança multilateral em vigor, mas reformá-la para que suas pretensas funções básicas se adaptem corretamente à economia global em mutação. A partir desta ótica, a trajetória dos BRICS em direção às transformações das estruturas financeira e monetária representa uma oportunidade de incrementar a legitimidade da governança global neste setor.

O desenvolvimento internacional é o pontapé inicial ou o ‘caminho de menor resistência’ como classificam Abdenur e Folly (2015), mas o grupo já coopera também em outras dezenas de áreas. Para compreender o potencial transformador dos BRICS, é preciso ir além da concepção de “mercados emergentes” associada ao acrônimo desde que o economista Jim O’Neill o cunhou em 2001. Há treze anos – desde a primeira reunião paralela à 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Brasil, Rússia, Índia e China deram início ao que hoje conhecemos como o player global BRICS.

Desde então houve dois movimentos principais de expansão do grupo, um que traz para suas discussões outros Estados (e que resultou, por exemplo, na entrada da África do Sul) e também atores não-estatais, além de um segundo movimento no qual os cinco membros procuram cooperar em outras áreas para além da esfera do desenvolvimento internacional (RAMOS et al, 2018; STUENKEL, 2017).

Essa visão vai ao encontro do que o ex-chanceler Celso Amorim definiu como “BRICS para si”. Segundo ele, o grupo superou um primeiro momento, em que era uma realidade “em si” (um conjunto de grandes economias), tornando-se uma realidade “para si”, isto é, reconhecendo-se como novo ator global capaz de exercer ingerência sobre os rumos da política internacional.² Tal argumento justificaria, para ele, um esforço brasileiro para manter-se no agrupamento a fim de alcançar ganhos que dificilmente se poderia atingir individualmente.

Com esse duplo movimento em mente, analisaremos “o processo do BRICS” a partir das atuações de diferentes espaços de cooperação, notadamente, o

² Extraído da fala do Embaixador Celso Amorim durante o debate “O Brasil no mundo: crises, revoluções e utopias”, realizado em Niterói-RJ, em outubro de 2017

Conselho Empresarial, o *Civil BRICS* e o *BRICS from below*. Esses três ambientes de diálogo, embora significativamente diferentes, têm críticas comuns ao processo BRICS que, se bem endereçadas pelas lideranças dos cinco países, podem ajudar a aperfeiçoar as práticas do agrupamento, sobretudo do NBD.

Estabelecido em 2013, o Conselho Empresarial dos BRICS teve ao menos uma reunião paralela às cúpulas desde então, sendo um dos espaços de cooperação mais profícuos. Seu objetivo é identificar e ajudar responder aos principais pontos da agenda de negócios entre os cinco países, cooperando com os governos para construir consensos que fortaleçam as relações comerciais e de investimentos entre os países BRICS (BRICS Business Council, 2019).

As críticas dos atores não-estatais ao decurso das ações dos BRICS são também pouco exploradas, ainda que sejam fundamentais para a compreensão sobre os limites da capacidade do BRICS de modificar as estruturas de poder do sistema internacional (PIJIL, 2017). Consideraremos, então, os apontamentos feitos pelo Civil BRICS (entidade criada com apoio do governo russo para participação da sociedade civil no processo do agrupamento) e do *BRICS from below* (ou BRICS de baixo, em tradução livre) cujas produções são independentes de qualquer chancela governamental.

Assim, o presente trabalho se deterá nesses dois aspectos do BRICS, destacando a evolução de dois grupos oponentes pelo sentido de seu processo – o empresariado, representado pelo CEBRICS e a sociedade civil articulada, aqui representada pelo Civil BRICS e pelo *BRICS from below*. A escolha dos dois eixos se deu em função da frequência dos encontros, sobre os quais se produziu ao menos um relatório.

O primeiro Fórum Empresarial dos BRICS aconteceu às margens da Cúpula de 2010, em Brasília. Três anos depois, constitui-se o Conselho Empresarial dos BRICS (BRICS Business Council), entidade que produz relatórios e outros documentos anualmente.

Já os movimentos da sociedade civil reúnem-se por ocasião das Cúpulas desde 2011 pelo menos, como identifica Stuenkel (2017), mas foi a partir do encontro de Durban, em 2013, que foi cunhado o termo *BRICS from below* pelos pesquisadores Patrick Bond e Ana Garcia. O Civil BRICS também é um espaço de cooperação ativo e que existe desde 2015, com forte apoio do governo russo. São de três dos espaços de cooperação mais profícuos dos BRICS e que têm

demonstrado alguma capacidade de ingerência sobre os rumos do bloco, ainda que em graus diferentes.

Entre os três, o Conselho Empresarial do BRICS parece ter maior capacidade de coordenação para atingir seus objetivos específicos em relação à melhoria dos ambientes de negócios no Brasil, na Rússia, na China, na Índia e na África do Sul. Nesse último país, em especial, é notório o crescimento do volume de operações de empresas do ramo da mineração e da construção civil, por exemplo. Além disso, são temas do Conselho Empresarial também as estruturas de tributação e a facilitação das burocracias estatais para viagens entre os países BRICS. Suas atividades são, contudo, bastante contestadas pelos movimentos sociais, sobretudo por não se diferenciarem em quase nenhum aspecto daquelas praticadas pelo empresariado dos países desenvolvidos – que causam diversos danos ao meio ambiente e têm uma série de impactos sociais negativos.

São os movimentos sociais, portanto, que fazem o contrapeso com o que Bond e Garcia (2015) chamam de *BRICS from above* (BRICS de cima, em tradução livre), isto é, a união entre empresários e encarregados das burocracias estatais. São esses grupos da sociedade civil organizada os principais críticos das ações dos BRICS sobretudo no continente africano, apontando para a reprodução de uma lógica produtiva e cooperativa que estaria em desacordo com os objetivos do grupo expressos em suas declarações de cúpula. O *BRICS from below* associado ao *BRICS from the middle* (academia) tem, assim, um papel fundamental na revisão do processo do BRICS, para que o agrupamento seja de fato capaz de atuar de forma diferente dos países desenvolvidos.

Considerando as atividades dos espaços de cooperação supracitados, esta pesquisa procurará responder à seguinte pergunta: Como os novos arranjos institucionais BRICS se aproximam ou se afastam de seus objetivos contra-hegemônicos?

Para auxiliar nossa interpretação sobre como o BRICS está respondendo às estruturas de poder do Sistema Internacional, emprestaremos o conceito de poder estrutural, cunhado pela internacionalista britânica Susan Strange. Em sua visão, o poder estrutural é a capacidade de formar estruturas dentro das quais os Estados se relacionam uns com os outros, com as pessoas ou empresas corporativas. A autora divide o exercício do poder estrutural em quatro dimensões principais: (1) estrutura do conhecimento: o poder de influenciar as ideias dos outros; (2) estrutura

financeira: o acesso ao crédito; (3) estrutura de segurança: as políticas de segurança; e (4) estrutura da produção: as chances de uma vida melhor como produtores e consumidores (STRANGE, 1994).

Em nosso trabalho nos deteremos nas estruturas financeira e de produção, debatendo as visões do Conselho Empresarial, BRICS *from below* e Civil BRICS sobre a atuação do Novo Banco de Desenvolvimento, no sentido indicado pela teoria do poder estrutural. Nossa hipótese é de que a capacidade dos BRICS de responder ao poder estrutural aumenta ou diminui dependendo do direcionamento de seus arranjos institucionais.

O presente trabalho é composto por quatro capítulos. No primeiro, traçaremos um panorama histórico do processo BRICS, apresentando os aspectos mais relevantes para a construção dos espaços de cooperação trabalhados nesta pesquisa. Para tanto, utilizaremos os documentos produzidos pelas Cúpulas de Líderes (aquelas com representações de chefes de Estado e governo), documentos produzidos em outros fóruns oficiais como as reuniões de Ministros de Estado, documentos oficiais dos governos dos cinco países, além de produções acadêmicas especializadas no tema.

Como um eixo central em torno do qual orbitam forças aparentemente em disputa, o Novo Banco de Desenvolvimento será tema do segundo capítulo. O longo histórico de negociações que permitiram sua estruturação e funcionamento, seu mandato, histórico de atuação e, sobretudo, os resultados observáveis de seus cinco primeiros anos de atuação serão o foco desta seção.

No terceiro capítulo, recuperaremos o processo de formação do Conselho Empresarial, do BRICS *from below* e do Civil BRICS. Importa conhecer quais as circunstâncias que permitiram seu surgimento e, principalmente, as razões que explicariam a continuidade de suas atividades quando o interesse geral no grupo BRICS parece ter diminuído.

O quarto e último capítulo trará a análise em detalhe das críticas produzidas pelas três entidades, com especial atenção àqueles conteúdos cuja materialização é observável. Ou seja, apresentaremos exemplos concretos das contradições práticas ao discurso oficial do processo BRICS levadas a cabo por sua ferramenta mais proeminente, o NDB.

CAPÍTULO I – O PROCESSO BRICS

1. De uma categoria de investimentos a um grupo político

Ao longo da última década, o grupo BRICS já recebeu diversas denominações: “plataforma”, “ferramenta”, “fórum de coordenação”, “categoria analítica”, “entidade político-diplomática”, “bloco”, “conjunto”, “unidade coesa”, “clube político”, “coalizão transregional”, “conceito”, “mecanismo de concertação” e até mesmo “narrativa”. Todas essas nomenclaturas são tentativas de definir a natureza do grupo, que não parece ainda ter sido determinada nem pelos observadores externos aos BRICS, nem pelos *policymakers* dos países que compõem a sigla.

O fato é que o processo que torna os BRICS em o BRICS³ é longo e, está ainda em curso. Trata-se de um “alvo em movimento” cuja forma não está completamente moldada e cujo propósito encontra-se, pelo visto, em disputa. Mais do que um espaço de confluência de atores internacionais em busca de maior prestígio e participação no sistema financeiro e monetário mundial, o BRICS é hoje um complexo de burocratas estatais, empresários, acadêmicos e membros da sociedade civil que enxergam nos mecanismos criados conjuntamente pelos cinco países ferramentas para alcançar seus objetivos econômicos e políticos.

Quando iniciaram suas reuniões em 2009, Brasil, Rússia, Índia e China tinham cada qual um projeto próprio de consolidação de seu papel como potência regional. Aparentemente, sem ainda uma ideia bem definida do que poderiam construir ou de tudo o que pretendiam alcançar em conjunto, numa formulação mais próxima daquela pensada primeiro por Jim O’Neill, economista da Goldman Sachs e responsável pela criação do acrônimo, que definiu os então BRICs (com ‘s’ minúsculo) apenas como um grupo de economias em crescimento que mereciam a atenção dos investidores.

Desde então, o grupo cresceu numericamente, com a entrada da África do Sul, em 2011, e essencialmente, com a expansão dos conteúdos discutidos durante as cúpulas e outros encontros oficiais. Stuenkel (2017) sinaliza que, ao tornar-se

3 Ator importante no processo de institucionalização dos BRICS, o ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, identifica que há duas fases nesse processo, que ele nomeia de BRICS em si (um conjunto de grandes países em desenvolvimento) e BRICS para si (quando esses países entendem que podem formar uma plataforma para ação conjunta em diferentes temas da agenda internacional).

BRICS (com o S maiúsculo, que representa a África do Sul), o grupo transforma sua natureza – se antes não era mais do que uma lista de países cujas projeções de crescimento econômico animavam os mercados, ao decidirem conjuntamente pela entrada do quinto membro, os quatro fundadores tomam para si a prerrogativa de definir seu próprio rumo.⁴

No mesmo sentido, Nogueira Batista (2019) identifica que a entrada da África do Sul é um dos primeiros passos que o agrupamento dá em direção à sua politização. O autor destaca a hábil condução da diplomacia sul-africana na postulação e posterior aceite do país africano, sob o argumento principal de aumento da representatividade das ações de contestação nas organizações internacionais lideradas pelos BRICS. Esse é um dos momentos em que se observa claramente maior protagonismo de um dos cinco países, algo recorrente ao longo dos mais de dez anos de existência do bloco. Há outros exemplos, que exploraremos com mais atenção nas seções subsequentes, sobre como Brasil e Rússia tiveram maior importância para a realização das primeiras reuniões dos líderes dos BRICS, como a Índia foi indispensável para a formulação do que viria a se tornar o Novo Banco de Desenvolvimento e, claro, sobre o papel significativo da China na arquitetura e nos aportes tanto do NBD quanto do ACR.

Existem ainda projetos paralelos que se apresentam como BRICS, mas não são igualmente capazes de se realizar. Há, por diversos motivos, uma propensão e uma facilidade muito maiores das burocracias estatais – com destaque para os respectivos corpos diplomáticos – em conduzir a tarefa de fazer do BRICS mais do que um mero conjunto de economias emergentes. Um exemplo desse êxito está nas revisões do regime geral de cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI), concluídas recentemente, depois de meses de pressão de Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul em diversos fóruns multilaterais internacionais.

No mesmo período, também foi o BRICS grande propagandista e apoiador da transferência para o G20 (grupo formado pelas vinte maiores economias do mundo) das principais discussões sobre os rumos da economia global, abandonando de vez o G7 – que se provara incapaz de responder à crise de 2008.

Se no imediato pós-crise o tema das finanças globais dominou os debates intra e extra BRICS, os anos que se seguiram trouxeram muitos outros temas à

4 Stuenkel (2017) ressalta ainda que Jim O'Neill manifestou-se contra a entrada da África do Sul, alegando que o país não se enquadrava na mesma categoria de investimentos dos demais.

pauta, apesar do ritmo lento de recuperação econômica dos cinco países. Ou, talvez, por causa dessa lentidão. É claro que não se pode desconsiderar as características domésticas próprias de cada um desses países, mas é interessante notar que, mesmo contrariando as previsões do Goldman Sachs, o BRICS continua.

Para onde, conduzido por quem e em que ritmo é o que buscaremos avaliar neste trabalho. Antes, recuperaremos o contexto de nascimento do grupo, com destaque para o histórico de cooperação entre alguns dos membros fundadores (o que permitiu que os primeiros encontros ocorressem); em seguida, veremos quais foram os principais temas e ações administrados em conjunto pelos BRICS e expressos em documentos oficiais ao final de cada Cúpula até, finalmente, chegar à face mais evidente de sua institucionalização, com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Acordo Contingente de Reservas (ACR). Em torno dessas instituições orbitam o Conselho Empresarial (*Business Council*) e os movimentos sociais (*Civil BRICS*, *BRICS from below* e outros), como pólos concorrentes pelo sentido e significado do NDB e, no limite, do próprio BRICS.

1.1 Cooperação prévia intra-BRICS: os casos do IBAS e do grupo BASIC

Os países que viriam a compor o BRICS já cooperavam de forma profícua naquele início de século, bi e trilateralmente, em muitos temas. Fóruns como o IBAS⁵ (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul) e o BASIC⁶ (composto por Brasil, África do Sul, Índia e China) já serviam como plataformas de articulação de narrativas e decisões desses países emergentes sobre temas de grande relevância na agenda internacional como o financiamento para o desenvolvimento e as mudanças climáticas. Foi no contexto do BASIC, inclusive, que surgiu o princípio “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”⁷ em referência aos danos

5 O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul foi criado em 2003. O mecanismo envolve coordenação política, cooperação setorial e cooperação com terceiros países, implementada por um Fundo próprio. Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>

6 O BASIC foi criado em 2007, como grupo informal de diálogo sobre as negociações sob o Acordo-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Seu objetivo é a construção de entendimento no regime de mudanças climáticas e na definição de uma resposta global para o aquecimento global efetiva e justa. Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3146-reuniao-de-ministros-do-brasil-africa-do-sul-india-e-china-basic-sobre-mudanca-do-clima>

7 A ideia de tratar países desenvolvidos e em desenvolvimento de forma desigual para garantir, materialmente, sua igualdade já está presente, na verdade no Protocolo de Montreal (1987), que versa sobre as substâncias nocivas à camada de ozônio. Esta noção se desenvolve ao longo dos anos, enquanto é incorporada por outros documentos e organizações internacionais, até chegar à

causados ao meio ambiente que, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, deveriam ser tratados com mais rigor pelos países mais ricos, garantindo um processo de desenvolvimento mais equânime.

No caso do IBAS, por exemplo, ao analisar os padrões de votos de Índia, Brasil e África do Sul, Graham (2012) identifica que os três países concordaram mais nos cinco anos subsequentes à criação do Fórum. Esse processo de cooperação internacional com um histórico de colaboração bem-sucedido, geração de confiança mútua e resultados efetivos alcançados, pode-se dizer, facilitaram o processo de estruturação do BRICS.

1.1.1 Fórum de Diálogo Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)

Tendo iniciado suas atividades em 2003, o IBAS, diferente do BRICS, já se apresentou desde a origem como um agrupamento cujos objetivos políticos ambicionavam maior representatividade do eixo Sul-Sul, com densa institucionalização constituída de diversos fóruns e grupos de trabalho (HAFFNER e ROSA, 2013).

De acordo com o site oficial do Fórum, seus objetivos principais são: contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, unificar os posicionamentos dos três países sobre questões globais e aprofundar seus laços em diferentes áreas. Desde 2003, já foram realizadas cinco reuniões de cúpula (com a presença de chefes de Estado e de governo) e nove reuniões ministeriais⁸.

Para conduzir seus trabalhos, o IBAS conta com três instâncias de articulação: a) de articulação entre os Chefes de Estado e de Governo, por meio das Cúpulas; b) as Comissões Mistas Trilaterais que organizam as interações interministeriais e c) a dos Pontos Nodais –profissionais seniores que têm a responsabilidade de coordenar os Grupos de Trabalho e também gerenciar o Fundo IBAS.

O IBAS conta com 14 Grupos de Trabalho, estabelecidos desde sua criação, são eles: Agricultura; Cultura; Defesa; Educação; Energia; Meio Ambiente; Saúde; Assentamentos Humanos; Transporte e

forma atual, assentada no contexto do BASIC.

⁸ Um resumo do histórico do IBAS pode ser encontrado em: <http://www.ibsatrilateral.org/background.html>. Acesso em: 13 set. 2020

Infraestrutura; Administração Pública; Administração Tributária; Ciência e Tecnologia e Sociedade da Informação; Desenvolvimento social; e Comércio e Investimento e Turismo.

Oficialmente, o Fundo IBAS chama-se *The India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation*⁹. Seus objetivos são o alívio da pobreza e da fome em países do Sul Global, o desenvolvimento de melhores práticas para o combate à pobreza e à fome que possam ser mais facilmente executados e replicados em projetos de larga escala em países de interesse no Sul Global, a liderança pelo exemplo e o pioneirismo na agenda de cooperação Sul-Sul e o estabelecimento de novas parcerias para o desenvolvimento.

Outros resultados de relevo no contexto do IBAS, foram os mais de vinte documentos firmados, entre acordos e memorandos de entendimento e o aumento do comércio trilateral – o percentual de trocas comerciais entre Índia, Brasil e África do Sul aumentou em média 85% em comparação com as transações com o resto do mundo. A Declaração de Tshwane, expedida ao final da sua quinta cúpula – até o momento, a última realizada, em 2011 – traz uma série de convergências com o que já se discutia também no contexto do BRICS. No documento, chefes de Estado e governo do IBAS afirmaram a necessidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU, comprometeram-se a continuar trabalhando conjuntamente para a realização da agenda de desenvolvimento do G20 e defenderam, ainda, uma reforma do FMI com o objetivo de tornar aquela instituição mais responsiva, democrática e responsável (IBAS, 2011).

Há, sem dúvidas, convergências nas operações de BRICS e IBAS. Contudo, dois pontos de dissonância devem ser destacados. O primeiro diz respeito às posições de China e Rússia, contrárias à ampliação do Conselho de Segurança. Em segundo lugar, a presença dos chineses e dos russos também amplia significativamente a heterogeneidade do grupo – por seus regimes políticos que contrastam com as democracias de Brasil, Índia e África do Sul, por suas posições

9 Mecanismo para Alívio da Pobreza e da Fome da Índia, Brasil e África do Sul, em tradução livre.

na arquitetura econômica global e por suas aspirações (BITTENCOURT, 2011 apud HAFFNER e ROSA, 2013).

Como observa Kornegay (2013), a relação IBAS-BRICS é emblemática, sobretudo pela incorporação do primeiro neste último, mas é necessário distinguir entre as duas categorias representadas pelos agrupamentos: das potências emergentes (ou re-emergentes, caso da Rússia) e as do Sul Global. O BRICS reuniria, então, “potências médias” do fórum IBAS e as “grandes potências euroasiáticas da Organização da Cooperação de Xangai (OCX)”.¹⁰

1.1.2 Grupo BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China

Mais focalizada em questões ambientais, a performance do grupo BASIC também impactou significativamente as atividades do BRICS. É no perímetro desse grupo que se desenvolvem algumas das premissas balizadoras do mandato do Novo Banco de Desenvolvimento e do design inovador de seu financiamento de projetos sustentáveis.

O grupo BASIC emerge do contexto do G77¹¹, agrupamento surgido no âmbito das Nações Unidas e produto de uma política econômica global dividida entre capitalismo e socialismo. Nos anos 1950 e 1960, muitos países africanos e asiáticos estavam saindo de uma realidade colonial com projeções de rápido desenvolvimento

10 A Organização de Cooperação de Xangai (SCO) é uma organização internacional intergovernamental permanente, criada em 2001 em Xangai (China) pela República do Cazaquistão, a República Popular da China, a República do Quirguistão, a Federação Russa, a República do Tajiquistão e a República do Uzbequistão. Entre seus objetivos estão manter e garantir a paz, segurança e estabilidade na região; e avançar em direção ao estabelecimento de uma nova ordem política e econômica internacional democrática, justa e racional. Disponível em: http://eng.sectesco.org/about_sco/ Acesso em: 13 set. 2020.

11 O Grupo dos 77 (G-77) foi criado em 15 de junho de 1964 por setenta e sete países em desenvolvimento signatários da “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países em Desenvolvimento”, emitida no final da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra. Sua primeira “Reunião Ministerial do Grupo dos 77” aconteceu em Argel (Argélia), entre 10 e 25 de outubro de 1967, dando origem à Carta de Argel”, documento que cria uma estrutura institucional permanente para o G77, com escritórios em Genebra (UNCTAD), Nairóbi (PNUMA), Paris (UNESCO), Roma (FAO / IFAD), Viena (UNIDO) e o Grupo dos 24 (G-24) em Washington, DC (FMI e Banco Mundial) Embora os membros do G-77 tenham aumentado para 134 países, o nome original foi mantido devido ao seu significado histórico. Fonte: <https://www.g77.org/doc/>

econômico e social. Nesse período, são criadas no âmbito do sistema ONU agências dedicadas ao tema da cooperação internacional entre países em desenvolvimento, a chamada cooperação Sul-Sul (em que o Sul representa esses países mais pobres em contraposição aos países do Norte Global, ricos/desenvolvidos (MILANI e KLEIN, 2020).

O conceito evoluiu até se tornar corrente nas Relações Internacionais e “ressurgir”, no início dos anos 2000, evocado pelos governos progressistas da América Latina que buscavam “democratizar” o sistema internacional. Cabe destacar que os quatro países BASIC representam cerca de 40% da população mundial e são, indiscutivelmente, potências regionais. (HALLDING et al, 2011).

Para garantir as condições materiais para a realização desse desenvolvimento, forma-se essa grande coalizão, que faz frente aos entraves colocados pelos países do Norte Global, sobretudo quanto a questão ambiental. Em vez de dividir igualmente as responsabilidades sobre os impactos socioambientais decorrentes do desenvolvimento, os países ditos do Sul Global, com o BASIC à frente, articulam a noção de que, embora estejam iniciando mais tarde seus processos de desenvolvimento, têm os mesmos direitos que os países do Norte Global de usufruir dos recursos naturais. Mais do que isso: por seu longo período de crescimento baseado em matrizes poluidoras e degradantes do meio ambiente, os países do Norte Global teriam uma responsabilidade ainda maior que os do Sul sobre a contenção das mudanças climáticas.

Sendo assim, as métricas e parâmetros de emissão de gases do efeito estufa, por exemplo, são calculadas de forma distintas para desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, nasce o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas; reconhece-se que as ações domésticas sobre o meio ambiente, o clima e os recursos naturais têm repercussão transnacional e, devem ser, portanto objeto de atenção e cuidado de todos. A medida, porém, varia conforme o grau de industrialização do país, de forma a garantir um crescimento socioeconômico mais equânime.

Foi durante a Conferência das Partes da Convenção sobre Mudança Climática da ONU de 2009 (COP 15), que o grupo BASIC de fato ganhou vulto. Isto porque naquela ocasião, pela primeira vez, foram anunciados objetivos concretos, quantitativos e de médio prazo para a mitigação das mudanças climáticas. Tais declarações, no entanto, foram feitas de maneira voluntária, sem o estabelecimento de um acordo formal entre os países que participavam da cúpula. Ou seja, apesar do notável esforço do BASIC em dispor números concretos e do impulsionamento dos países desenvolvidos a um registro de suas promessas de mudança de comportamento quanto ao tema, não houve a assinatura de um compromisso jurídico internacional. Apenas 26 dos mais de 190 países-membros do órgão endossaram a plataforma dos BASIC – o que acarretou o não reconhecimento pelo UNFCCC, dada sua baixa representatividade (BUENO, 2019).

Mas os ganhos do BASIC na Cúpula de Copenhague não foram desprezíveis. Apesar de estarem “juntos de forma solitária” (HALLDING et al, 2011), Brasil, África do Sul, Índia e China foram capazes de apresentar uma agenda positiva, no sentido de permitir uma interlocução mais profícua entre países do Norte e do Sul Global, aglutinando interesses dentro do G77 e pressionando governos e organizações internacionais a fornecerem relatórios mais transparentes sobre os efeitos das mudanças climáticas.

Um impacto visível dessa articulação exitosa está expresso no princípio de igualdade garantido aos membros do Novo Banco de Desenvolvimento, além da promoção do desenvolvimento sustentável com foco em projetos de energia sustentável e o uso de *green bonds*, operados em moedas locais. Trata-se de aspectos basilares desse arranjo institucional criado pelos BRICS e que serão melhor desenvolvidos posteriormente.

1.2 O contexto de nascimento do BRICS – a crise de 2008 e o início das reivindicações por reformas das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs)

Sete anos antes da Crise do Atlântico Norte¹², Jim O’Neill já ressaltava a necessidade crescente de incluir economias em desenvolvimento nos debates sobre as políticas monetárias, fiscais e cambiais globais, uma tarefa para os *policymakers* conduzirem, à luz dos eventos de setembro de 2001 (O’NEILL, 2001). O economista da Goldman Sachs faz um chamado à maior sensibilidade dos países mais ricos para as questões daqueles ainda em desenvolvimento, representados, segundo ele, por Brasil, Rússia, Índia e China.

Esse chamado já vinha sendo atendido, em parte, pelos países desenvolvidos, mesmo antes da crise de 2008. Em 2005, o grupo das oito maiores economias do mundo, o G8¹³, capitaneado pelo então primeiro-ministro britânico Tony Blair, criou um mecanismo chamado “Outreach Five” ou “Plus Five”, que consistia em convidar países emergentes a participarem das cúpulas como observadores (PAYNE, 2016).

A mera posição de espectador, no entanto, não satisfiz completamente os países em desenvolvimento, sobretudo os BRICS, que expressam em suas declarações de cúpula claramente a necessidade de ter mais voz, uma participação ativa nos debates internacionais, sobretudo os econômicos. Os termos em que essa participação se daria e os pesos atribuídos a cada um dos cinco países serão examinados em detalhe nas próximas seções.

Mas, com a eclosão da crise financeira em 2008, esse movimento de abertura se intensifica e o G7 deixa de ser o principal fórum de articulação da economia internacional dando lugar ao G20. Se antes esse era um fórum estagnado e com status inferior – não só por abrigar um conjunto maior de países “menores”, mas também por ser conduzido quase sempre por funcionários públicos dos países membros de menor escalão (secretários de ministros e diretores da área internacional de bancos centrais, em sua maioria) – a partir da crise do *subprime*, o G20 passou a ser um foro de chefes de Estado e de governo, adquirindo um caráter

12 Como ficou conhecida a Crise econômica deflagrada em 2008 por autores críticos ao modelo econômico financeiro praticado nos países desenvolvidos como Varoufakis (2016) e Batista Junior (2019).

13 O G8 reunia EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá (o G7), mais a Rússia.

eminentemente político. O G20 funcionou, portanto, como mais uma ferramenta de resposta à instabilidade gerada pela crise, elevando à esfera internacional as iniciativas anticrise adotadas pelos países internamente, quais sejam: austeridade fiscal, ampliação da base monetária e socorro às instituições financeiras (NOGUEIRA BATISTA, 2019).

Importante sinalizar que, na prática, uma maior abertura à participação da elite mundial externa aos círculos tradicionais de poder dos países desenvolvidos, fazendo as estruturas de governança global menos ocidentalizadas, isto é, mais diversificadas ideologicamente, significaria, presumivelmente, menos interesses em comum no debate; o que poderia ser uma ameaça aos poderes estabelecidos.

Como salienta Nogueira Batista (2019), essas ameaças foram identificadas muito prontamente pelos países desenvolvidos, sobretudo nas instâncias decisórias do Fundo Monetário Internacional¹⁴. O FMI funciona com um sistema de quotas calculadas a partir de uma equação bastante complexa cujos membros e variáveis incluem fatores como o volume do aporte financeiro de cada país ao Fundo, seu PIB e percentual de participação na economia global. Esses fatores nem sempre têm equivalência com a realidade, razão pela qual países como os BRICS reclamam maior participação nas quotas. Ocorre que, aumentar a quota de um país implica, necessariamente em reduzir a de outro. Atualmente, os maiores detentores de quotas são Estados Unidos e os países europeus, que trabalham em bloco na organização. Portanto, uma vez que o BRICS passa a pleitear mais poder no FMI, EUA e Europa, em oposição, tentam frear esse crescimento.

Mas, as reformas acontecem, apesar da relutância estadunidense e europeia. Brasil, Rússia, Índia e China conseguem aumentar sua participação nas quotas, ainda que não tenham alcançado os 15% pretendidos, o que lhes conferiria poder de veto nas decisões do Fundo, tal como o detêm EUA e o bloco europeu. Salienta-se que essas reformas – duas, em um período de cinco anos – não teriam sido possíveis não fosse o contexto pós crise em que os países emergentes, com o

14 O Fundo Monetário Internacional foi criado em 1944, durante a Conferência das Nações Unidas de Bretton Woods, em New Hampshire, EUA. Os 44 países presentes na reunião arquitetaram uma nova ordem para a cooperação financeira internacional, na qual o FMI teria o papel de garantir a estabilidade econômica e financeira global. Esse trabalho é feito não apenas com o empréstimo de dinheiro aos países com problemas nas balanças de pagamento, mas também com a vigilância constante dos ambientes econômicos domésticos e internacional. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance> Acesso em: 13 set. 2020

BRICS à frente, foram instados a injetar recursos na economia global para evitar que as consequências do desequilíbrio fossem ainda mais graves.

Tabela 1 – Cotas e poder de voto dos BRICS no FMI

PAÍS	QUOTAS			VOTOS	
	DES em milhões	Porcentagem do total de DES	Posição no ranking geral de quotas	Votos	Porcentagem do total de votos
Brasil	11.042,0	2,32	10º	111.886	2,22
Rússia	12.903,7	2,71	9º	130.503	2.59
Índia	13.114,4	2,76	8º	132.610	2.63
China	30.482,9	6,41	3º	306.295	6.08
África do Sul	3.051,2	0,64	27º	31.978	0.64

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FMI disponíveis em:

<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3>

Acesso em: 13 set. 2020

Não foi somente o FMI que teve sua governança contestada. O Banco Mundial e o Sistema ONU também foram, e continuam sendo, alvo frequente de críticas por partes dos BRICS. No caso do primeiro, graças ao enquadramento antiquado de algumas de suas linhas de crédito destinadas a economias em desenvolvimento e pela escolha de sua liderança que cabe, sempre, aos Estados Unidos. Trata-se de uma regra obscura de governança tanto do Banco quanto do FMI, sendo o diretor deste último de escolha dos europeus. Tais prerrogativas não estão escritas nos documentos constitutivos de nenhuma das duas organizações.

São um costume compartilhado entre aqueles com maior poder de decisão e um claro sintoma da falta de transparência e responsividade das referidas instituições.

. A partir desse desejo por mudanças compartilhado não só entre os cinco países do acrônimo, mas por um conjunto muito maior, do chamado Sul Global, é que se iniciam os trabalhos dos BRICS na construção de sua plataforma política. Claro que, depois de mais de uma década de cooperação, outros temas surgiriam, e nem sempre, durante esse período, houve o mesmo engajamento e senso de oportunidade para promover as transformações almejadas, mas, de alguma forma, as atividades continuam e acumulam a cada dia mais atores e espaços de participação.

1.2.1 A EVOLUÇÃO DO BRICS ATRAVÉS DAS CÚPULAS

Veremos nas próximas seções como este processo aconteceu entre os anos de 2009 e 2019, com foco nos resultados objetivos apontados pelas declarações emitidas ao final de cada cúpula anual e em outros documentos oficiais do BRICS. O objetivo é traçar um histórico do processo do BRICS com foco na composição dos espaços de cooperação ora analisados – o Conselho Empresarial, o Civil BRICS e o BRICS *from below* – buscando compreender como estes influenciaram e seguem interferindo nos arranjos institucionais do BRICS, sobretudo no NBD.

1.3.1 De Ecaterimburgo a Durban (2009-2013)

As reuniões anuais do BRICS têm sede rotativa. A cada ano um dos cinco países fica responsável por sediar o evento principal, a Cúpula de Líderes, além de uma série de outros encontros oficiais como reuniões de ministérios e outros órgãos de governo. Setores da sociedade civil, em geral aproveitam o período da Cúpula para organizar eventos paralelos tais como Fórum Empresarial dos BRICS, o Fórum de Juventude, o Fórum Acadêmico, etc.

O primeiro ciclo de cinco anos teve início com forte patrocínio de Brasil e Rússia. Como mencionado anteriormente, verifica-se certo protagonismo de um ou mais países em determinados períodos ou

circunstâncias. Nesse caso, passadas as primeiras reuniões às margens de eventos da ONU e do G20, diplomatas russos e brasileiros começam a trabalhar para a organização de um evento próprio dos países BRICS. Stuenkel (2017) revela que os então ministros de relações exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, e do Brasil, Celso Amorim, já se conheciam por terem servido juntos como diplomatas em Nova Iorque nos anos 1990. Assim, convenceram os demais membros do bloco a realizar a primeira Cúpula do BRIC (ainda sem a África do Sul) na cidade de Ecatimburgo, na Rússia, em 2009.

Ocorrida apenas um ano após o *crash* econômico mundial, suas formulações foram muito influenciadas por aquele contexto. A Declaração divulgada ao final do encontro, evidencia as principais razões pelas quais os países BRICS se reuniram naquele momento. É um documento curto, com apenas dezesseis parágrafos, mas bastante transparente quanto às intenções de seus signatários, como demonstra o terceiro ponto:

“Estamos comprometidos em promover a reforma das instituições financeiras internacionais, de modo a refletir as mudanças na economia global. As economias emergentes e em desenvolvimento devem ter maior voz e representação em instituições financeiras internacionais, cujos chefes e executivos devem ser nomeados de forma aberta, em um processo de seleção transparente e baseado no mérito. Acreditamos também que há uma forte necessidade de estabilidade, sistema monetário internacional previsível e mais diversificado” (BRIC, 2009).

O trecho acima é uma crítica à falta de transparência e responsividade das instituições financeiras internacionais e um diagnóstico de sua incapacidade de prever e gerenciar crises sistêmicas. No parágrafo seguinte, os BRIC apontam quais seriam as medidas necessárias para a reforma dessa arquitetura que se provara ultrapassada: processos de decisão democráticos e transparentes, bases legais sólidas (em alusão a pressupostos carentes de validação jurídica internacional que são manejados pelos países desenvolvidos para corroborar decisões pouco legítimas), maior compatibilidade entre as práticas de instituições

regulatórias domésticas e as recomendações das organizações internacionais, além do fortalecimento do gerenciamento de risco (apontado por diversos analistas da Crise de 2008 como principal condicionante para que ela ocorresse) com práticas de supervisão (dos mercados financeiros, sobretudo).

Apesar das críticas explícitas não se pode dizer que houve um rompimento com a ordem vigente. Ao contrário, em outros trechos da Declaração os Líderes dos BRIC afirmam seu “compromisso com a diplomacia multilateral das Nações Unidas”, com a “ordem internacional multipolar” e reconhecem a legitimidade de outros fóruns como o G20, por exemplo.

Um ponto relevante da Declaração de Ecaterimburgo é que frequentemente é utilizado por estudiosos do agrupamento para explicar entraves internos está no final do 14º parágrafo. No trecho, os BRIC reiteram a importância da ONU para a governança global, mas quando fazem referência às ambições de Índia e Brasil em ter maior protagonismo na instituição, não há nenhuma menção específica¹⁵ à sua entrada no Conselho de Segurança – postulação antiga de ambos os países. China e Rússia já têm assento permanente no Conselho e não são grandes entusiastas do ingresso de novos membros.

Com o dobro de parágrafos da primeira, a Declaração da II Cúpula de Líderes do BRIC, realizada na cidade de Brasília, capital brasileira, em 2010, está dividida em seções. São elas: Governança Global e Visão Comum, Comércio Internacional, Desenvolvimento, Combate à pobreza, Energia, Mudança do Clima, Terrorismo, Aliança das Civilizações, Haiti e uma seção final sobre a III Cúpula dos BRIC. Há aqui evidente evolução na coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China com o apontamento de outros temas de cooperação entre os quatro países e com o prospecto de inclusão de outros Estados.

O G20 é endossado pelos BRIC como o fórum de coordenação econômica internacional, mais amplo, inclusivo e eficaz do que o regime anterior (BRIC, 2010). Na visão compartilhada entre os BRIC, o G20 deveria

15 O texto diz: “Reiteramos a importância que atribuímos ao status da Índia e do Brasil nos assuntos internacionais, e compreendemos e apoiamos suas aspirações de desempenhar **um papel mais importante** nas Nações Unidas.” (BRICS, 2009, tradução da autora e grifo nosso).

ser o responsável pela estratégia que seria adotada no pós-crise. Não foi exatamente o que aconteceu e os BRIC já pareciam prever àquela altura que “a fundação da recuperação econômica mundial ainda não é sólida, permanecendo incertezas”.

Não era possível enxergar ainda quais medidas seriam adotadas pelos países do centro da crise, notadamente os EUA e aqueles que compunham a Zona do Euro, para manter a estabilidade de suas moedas; dólar e euro são moedas de reserva e de troca em todo o mundo e seus desequilíbrios provocam, como ficou provado, impactos no crescimento de vários países. A preocupação com o poderio do euro e, sobretudo do dólar, foi tema de muitas discussões técnicas entre ministros das Finanças e diretores dos Bancos Centrais dos países BRIC que foram convocados, no artigo 12 da Declaração de Brasília a estudar modalidades de cooperação em moeda local. O status do dólar como principal moeda corrente internacional é aspecto elementar da teoria do poder estrutural desenvolvida por Susan Strange (1998) e será melhor apreciada no segundo capítulo deste trabalho.

Importa ainda mencionar que foi em 2010 que aconteceram os primeiros encontros ministeriais nas áreas de Agricultura, Comércio, Desenvolvimento e Justiça. Esse foi um ponto de entrada para outros agentes do complexo que foi se formando em torno do BRIC. A entrada desses temas na agenda do grupo chamou a atenção do empresariado mais próximo da burocracia estatal que realizou naquele mesmo ano o primeiro Fórum Empresarial dos países BRIC. Tal iniciativa foi congratulada por escrito na Declaração da II Cúpula.

Falou-se ainda em cooperação técnica financeira para alívio da pobreza, diversificação da matriz energética com aumento do uso de fontes de energia renováveis, mudanças climáticas com apoio a 16ª Conferência das Partes da ONU e, para a surpresa de muitos observadores externos, o documento menciona a situação dramática vivida pelo Haiti após o terremoto na ilha e condena práticas de terrorismo sofridas por Rússia e Índia. Temas como segurança e mudanças climáticas são, frequentemente, motivo de polemica entre os BRICs por conta da abordagem domésticas muito singular de cada um dos países nessas áreas.

A Cúpula de Sanya, na China, realizada no ano de 2011, trouxe duas grandes inovações: a primeira e mais importante foi a participação da África do Sul. Finalmente o acrônimo BRICS estava conformado como o conhecemos hoje. Outro aspecto relevante é que, além da Declaração Final, os BRICS decidiram formular também um Plano de Ação para fazer avançar a cooperação setorial iniciada nos anos anteriores.

Além dos já tradicionais apelos à reforma do FMI, Banco Mundial e Sistema ONU, os BRICS reforçam sua intenção de cooperar com terceiros-países, com destaque para aqueles do continente africano. O terceiro ano de reuniões formais do BRICS foi marcado pelo protagonismo da diplomacia sul-africana, capaz de consolidar seu posicionamento como “porta-voz da África” e responsável pela inclusão de um parágrafo específico sobre a realização de projetos de infraestrutura e industrialização naquele continente.

Outro aspecto particular da cimeira de Sanya diz respeito à presença, naquele período, dos cinco países BRICS no Conselho de Segurança da ONU. China e Rússia com suas cadeiras permanentes e África do Sul, Brasil e Índia na condição de membros rotativos. Voltam à pauta, então, questões de paz e segurança com a manifestação conjunta de preocupação dos cinco países com os levantes no Oriente Médio e Norte da África – sem, contudo, condenar qualquer uma das partes envolvidas.

Também as medidas protecionistas no âmbito do comércio internacional foram conjuntamente desencorajadas pelos BRICS. Sem mencionar nenhuma contenda específica, os cinco países apelam para um “sistema multilateral de comércio forte, aberto e baseado em regras e centrado na Organização Mundial de Comércio (OMC), da qual a Rússia não fazia parte.

No Plano de Ação, importa destacar os pontos 6, 8 e 10 que fazem menção às interações empresariais iniciadas no ano anterior, com incentivo a um novo encontro do Business Forum antes da Cúpula seguinte. O décimo primeiro ponto também merece destaque por indicar a necessidade de cooperação financeira entre os bancos de desenvolvimento do BRICS, importante para o alinhamento do grupo sobre seu papel na ordem financeira e econômica internacional.

A penúltima reunião do primeiro ciclo foi realizada na cidade de Nova Délhi, capital da Índia, em 2012. Entre os fatos de maior relevância ocorridos naquele ano e expressos na Declaração da IV Cúpula, ressaltamos o apoio à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) cujo documento final próprio também faz menção ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas assentado pelo grupo BASIC; a entrada da Rússia na OMC; e a citação nominal dos conflitos árabe-palestino (com censura aos assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados), iraniano, afegão e sírio (que teve participação significativa da Rússia, inclusive).

Quanto às atividades do BRICS, há um reforço bastante enfático e que se repete várias vezes ao longo da Declaração sobre a preocupação do BRICS com as soluções apresentadas pela Zona do Euro para a recuperação no pós-crise de 2008. As medidas de austeridade determinadas pelo Banco Central Europeu e tantas vezes recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional preocupavam os países porque “A acumulação de dívidas soberanas e preocupações quanto ao ajuste fiscal de médio e longo prazos em economias avançadas estão criando um ambiente de incertezas quanto ao crescimento global.” (BRICS, 2012)

O temor era de que tais medidas atravancassem a recuperação europeia o que significaria prejuízos a países exportadores de commodities como os BRICS. No mesmo sentido, o grupo reitera seu desejo de mudanças estruturais no gerenciamento das finanças internacionais como consta no parágrafo sexto do documento:

“Nós acreditamos ser crucial para as economias avançadas adotar políticas macroeconômicas e fiscais responsáveis, que evitem acumulação excessiva de liquidez internacional e que empreendam reformas estruturais para estimular o crescimento que gera empregos”. (BRICS, 2012)

Essa é uma crítica notória à política de *Quantitative Easing (QE)*, adotada por EUA e Europa para socorrer seus bancos, seguradoras e outras instituições financeiras domésticas que corriam risco de falência depois que a crise de 2008 eclodiu. Em linhas gerais, o QE prevê o aumento da base

monetária para garantir liquidez em um momento em que os investidores querem retirar seus aportes. Não é uma solução, portanto, reguladora dos mercados financeiros internacionais, porque não prevê a criação de qualquer mecanismo de controle sobre a criação do tipo de crédito de alto risco que deu origem à crise. É um paliativo que evita maiores danos ao setor produtivo da economia sem, contudo, responsabilizar os agentes do setor financeiro (VAROUFAKIS, 2016). A emissão de grandes quantidades de moeda pode não ser muito danosa aos emissores, mas, no caso do euro e do dólar, o impacto de uma medida dessa natureza reverbera em todo o mundo. Para os BRICS, a principal consequência negativa foi a queda dos preços das commodities (base de sua pauta de exportação), mas há um segundo aspecto, relacionado ao poder estrutural exercido também pela política monetária dos países emissores de moedas fortes, notadamente o dólar. A superação dessa vulnerabilidade em relação à moeda estadunidense é uma preocupação do BRICS, como veremos mais adiante.

Seguem-se também as pressões para a aprovação das reformas de quotas e governança do FMI. Àquela altura, já haviam passado dois anos desde a aprovação do aumento das quotas dos BRICS. O agrupamento almejava também a discussão sobre a reforma da fórmula utilizada para o cálculo das quotas. O primeiro objetivo, como veremos nas seções seguintes, foi alcançado em 2015, o segundo não chegou sequer a entrar na agenda do FMI.

No décimo terceiro parágrafo da Declaração, o BRICS expressa a possibilidade de estabelecer um novo Banco de Desenvolvimento para mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Ainda não havia nem um esboço do que viria a ser o NBD, mas por influência da diplomacia indiana o tópico foi introduzido.

Novamente, o documento produzido pela IV Cúpula de Líderes expressa formalmente seu contentamento com a continuidade dos trabalhos do Fórum Empresarial, que realizou em 2012 a sua terceira edição. Houve menção também às iniciativas de juventude e o Plano de Ação de Nova Délhi registra a intenção do BRICS de consultar membros da academia sobre a estratégia de longo prazo da plataforma; dois movimentos

importantes na direção de uma maior abertura à participação da sociedade civil no processo do BRICS.

Essa preocupação com outros setores da sociedade civil fica mais evidente na Declaração e Plano de Ação de eThekweni, fruto da V Cúpula do BRICS e último encontro de líderes do primeiro ciclo, realizado em 2013 na cidade de Durban, África do Sul. O documento tem como tema “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”, uma inovação em relação aos registros anteriores que sela a incorporação da África do Sul à plataforma, quase como se estabelecesse um “capítulo local”. Tal demarcação importa sobretudo à política externa sul-africana, exitosa, uma vez mais, em aproveitar a amplitude global da voz do BRICS naquele contexto para a consecução de seus objetivos regionais.

A Declaração da V Cúpula saúda a criação do Conselho de Think Tanks¹⁶ e do Conselho Empresarial do BRICS e notabiliza, de novo, as concertações interministeriais nos setores de comércio e finanças.

Pela primeira vez uma Declaração do BRICS faz referência a outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) e Bancos de Desenvolvimento Regionais (BDRs) que frequentemente substituem ou complementam os recursos oferecidos por Banco Mundial e FMI. O BRICS convida BMDs e BDRs a disponibilizar mais recursos para infraestrutura em esquemas mais adequados à realidade dos países postulantes (BRICS, 2013).

No Plano de Ação estão previstas para o ano seguinte reuniões entre empresas/companhias estatais dos BRICS e pelo menos um encontro sobre políticas para a juventude. A inclusão desses encontros na agenda importa porque foi a partir de então que a dimensão *people-to-people* começou a ganhar força no processo do BRICS, apropriada principalmente por setores da sociedade civil organizada críticos à atuação empresarial e governamental. Esse é um marco da disputa de sentido e significado do

16 O Conselho de *Think Tanks* do BRICS (BTTC) é composto por representantes de centros de pesquisa dos cinco países-membros (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e reúne-se regularmente antes das Cúpulas de Líderes. Os encontros resultam em documentos, com recomendações de longo prazo para os BRICS, que são entregues a autoridades de cada país envolvidas na organização da Cúpula.

BRICS entre empresariado e movimentos sociais, como veremos no capítulo 4.

1.4O segundo ciclo: de Fortaleza a Brasília (2014-2019)

Depois de cinco anos ininterruptos de reuniões próprias em um esquema rotativo baseado na voluntariedade dos países em suceder os encontros, sediando-os, ficou decidido que a partir daquele ponto seria seguida a sequência do acrônimo: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Sendo assim, menos de cinco anos depois de ter recebido o segundo encontro do agrupamento, o Brasil estava novamente no centro das atenções daqueles que acompanhavam a evolução do BRICS. O país que vivia uma recuperação econômica surpreendente no pós-crise gozava também de plena estabilidade institucional e grande apreço da comunidade internacional com a perspectiva da realização da Copa do Mundo naquele mesmo ano e dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em dois anos. Também o interesse crescente no BRICS contribuiu para o aumento do prestígio brasileiro nas organizações internacionais e mídia especializada.

Com o enunciado “Crescimento inclusivo: soluções sustentáveis”, a Declaração de Fortaleza assenta os princípios sobre os quais o BRICS procurará construir seus arranjos institucionais. Além disso, os *policymakers* brasileiros tais como suas contrapartes sul-africanas conseguem incorporar objetivos de projeção regional no âmbito do BRICS, com o convite às lideranças da América do Sul para acompanhar as atividades da Cúpula de 2014.

Reforçando a escassez de recursos para o financiamento do desenvolvimento de países do Sul Global e com o objetivo de preencher, ao menos em parte, a lacuna de infraestrutura e necessidades de desenvolvimento sustentável desse conjunto de países, o BRICS anuncia a assinatura do acordo do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês). Nessa mesma perspectiva, foi firmado também o Tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), fundo virtual para provisão de liquidez no curto prazo aos países BRICS. A constituição

desse dois arranjos inaugura a institucionalização do BRICS, até então inexistente. Os detalhes sobre suas estruturas e funcionamento serão tema do próximo capítulo.

Novas críticas à letargia na implementação da reforma de quotas do FMI são e ao planejamento do Grupo Banco Mundial para o alívio da pobreza extrema que não apontam para uma mudança efetiva na estrutura de governança, fortalecimento da capacidade financeira do Banco e inovação de mecanismos de financiamento (BRICS, 2014). Por isso, a incidência do BRICS na construção de uma “arquitetura financeira internacional que conduza à superação de desafios em matéria de desenvolvimento” passa, necessariamente pela criação de ferramentas próprias.

O Relatório Anual 2013/2014 produzido pelo Fórum Empresarial dos BRICS é elogiado em um parágrafo exclusivamente dedicado a salientar a importância da agenda empresarial para o aumento das trocas comerciais e investimentos intra e extra BRICS. Da mesma forma, o Conselho Empresarial incorpora as aspirações geopolíticas da cooperação BRICS-África incluindo a industrialização e desenvolvimento daquele continente em suas discussões. É imperativo observar essa concertação entre burocracia estatal e empresariado porque ela permanecerá sendo parte importante do processo do BRICS a partir daí.

No ano seguinte, em Ufá, Rússia, o tema foi “Parceria BRICS – Um fator pujante de desenvolvimento global”, que parece indicar uma demonstração da crescente priorização dos objetivos de diversificação das trocas comerciais e atração de investimentos no âmbito do BRICS. A Cúpula de 2015 também marca a entrada em vigor do NDB e do ACR, instrumentos advogados pelos BRICS como necessários para que consigam lidar melhor com os riscos gerados pela instabilidade econômica que, em sua avaliação, têm origem na inabilidade ou desinteresse das economias avançadas em definir políticas macroeconômicas de resposta à crise que deem conta da “dívida pública e desemprego elevados, pobreza e desigualdade, investimentos e comércio mais baixos, taxas de juros reais negativas combinadas com sinais de inflação baixa prolongada” verificadas no conjuntura pós-crise de 2008 (BRICS, 2015).

Como explicita o artigo 13 da Declaração, a maior preocupação do BRICS no caminho para a reequilíbrio está em garantir que as respostas aos fatores que provocaram a turbulência econômica não sejam apenas pontuais, mas estruturais:

“Nesse contexto, as economias dos BRICS estão tomando as medidas necessárias para assegurar o crescimento econômico, manter a estabilidade financeira e acelerar as reformas estruturais. Continuaremos também a trabalhar para intensificar nossa cooperação financeira e econômica, inclusive no âmbito do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS, para apoiarmo-nos nas nossas sinergias.” (BRICS, 2015)

Assim, Novo Banco de Envolvimento e Acordo Contingente de Reservas se consolidam como a face institucional da resposta do BRICS ao poder estrutural como descrito por Strange (1998) que, por sua vez, se expressa institucionalmente através das IFIs de Bretton Woods.

Sua resposta ao poder estrutural não é revogadora da ordem vigente, como já mencionamos, mas procura agir de forma paralela ao sistema estabelecido, inclusive com a participação de outros arranjos financeiros internacionais como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês). A relação entre NDB e AIIB, especialmente no que compete ao papel da China nas duas instituições merece ser apreciada com maior detalhamento, o que faremos no segundo capítulo.

Quanto aos espaços de cooperação objetos do presente trabalho, destacamos o reconhecimento na Declaração de Cúpula de uma recomendação feita aos líderes pelo Conselho Empresarial relativa à simplificação dos procedimentos de visto para viagens de negócio entre os países dos BRICS. Em 2015 também foi a primeira vez em que se realizou o Fórum Civil BRICS, iniciativa da presidência de turno russa para fomentar o diálogo entre sociedade civil e governos e que compõe outro espaço de cooperação importante para o processo do BRICS, junto com o BRICS *from below*.

De volta à Índia, a localidade escolhida desta vez para a realização da Cúpula de Líderes do BRICS foi Goa, estado indiano que guarda semelhanças com o Brasil por conta da colonização portuguesa. Em 2016, sete anos após a primeira reunião, portanto, já é notória a evolução do

processo do BRICS na direção de uma maior institucionalização para facilitar a consecução de seus objetivos comuns. Sob o mote “Construir Soluções Compreensivas, Inclusivas e Coletivas” os cinco países celebram na Declaração de Goa as metas alcançadas conjuntamente e também os avanços conquistados por iniciativa própria de um membro. Naquele ano o NDB aprovou seu primeiro lote de empréstimos para projetos de energia renovável e deu início à emissão de *green bonds*¹⁷ (títulos verdes, em tradução livre) em uma moeda local chinesa, o renminbi.

Com o amadurecimento das relações intra-BRICS aumenta o chamado efeito *spillover*, destacado por Stuenkel (2017) como um sinal positivo do aprofundamento do processo do BRICS. Surgem então propostas para se realizar um fórum de jovens diplomatas, torneio de futebol, festival de filmes, a reunião de cidades amigas, o Mecanismo de Cooperação Interbancária, o avanço no processo de formação de uma Agência de Risco, o Fórum de Urbanização, a Convenção do BRICS sobre Turismo, o progresso da implementação da Estratégia para Parceria Econômica do BRICS e a concordância em realizar uma Reunião de Alto nível sobre Conhecimento Médico Tradicional. Começam a ser abordados também temas mais sensíveis e de difícil consenso mesmo em fóruns totalmente dedicados a eles com a equidade de gênero e a garantia dos direitos reprodutivos (LUNKES, 2016).

Na Cúpula de Xiamen, China, em 2017, o estreitamento de relações entre o Conselho Empresarial e o Novo Banco de Desenvolvimento é selado com um Memorando de Entendimento entre as duas entidades. O conteúdo do documento e as consequências dessa aproximação serão melhor abordadas nos capítulos terceiro e quarto deste trabalho, mas desde já enfatizamos a gradual incidência do empresariado sobre os rumos do NDB.

Por outro lado, é a primeira vez que uma Declaração de Cúpula do BRICS traz logo nas disposições preambulares um compromisso de

17 *Green bonds* ou títulos verdes são qualquer tipo de instrumento de títulos cujos rendimentos serão aplicados exclusivamente para financiar ou refinar, parcial ou totalmente, projetos verdes elegíveis existentes e que estejam alinhados com princípios social e ambientalmente sustentáveis. Fonte: <https://www.icmagroup.org/green-social-and-sustainability-bonds/green-bond-principles-gbp/> Acesso em: 14 set. 2020.

esforço para ampliar a participação da sociedade civil em suas atividades. Assim afirma o item 6 da primeira seção:

“Acolheremos a diversidade cultural e promoveremos intercâmbios interpessoais para obter maior apoio popular à cooperação BRICS por meio do adensamento de amizades tradicionais. Ampliaremos os intercâmbios interpessoais em todas as dimensões, encorajaremos todos os segmentos da sociedade a participar da cooperação do BRICS, promoveremos o aprendizado mútuo entre nossas culturas e civilizações, melhoraremos a comunicação e o entendimento mútuo entre nossos povos e aprofundaremos a amizade tradicional, tornando, assim, a parceria BRICS mais próxima dos corações de nossos povos.” (BRICS, 2017)

Embora genérico o trecho parece uma tentativa de contrabalancear o peso exercido pelo Conselho Empresarial sobre os arranjos institucionais recentemente criados. Importante salientar que àquela altura o entusiasmo geral com o BRICS já não era mais o mesmo verificado três, quatro cúpulas antes. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul já não apresentavam taxas de crescimento anuais tão vultosas e já havia um certo recrudescimento do multilateralismo internacional, favorecido pelos desgastes decorrentes da crise e de outros movimentos locais e globais de contestação à “ordem” vigente.

Então, parece estratégico que para além das Parcerias Público-Privadas (PPPs), burocracias estatais relativas ao ambiente de negócios e questões eminentemente técnicas de cooperação financeira, sejam recuperadas dimensões mais abstratas do processo de aprofundamento das relações intra-BRICS, com encorajamento da dimensão *people-to-people* também sob o viés cultural, de produção intelectual com oportunidade real de compartilhamento de avaliações sobre esses quase dez anos de ações. Os Líderes BRICS e empresariado parecem concordar que para alcançar a realidade vislumbrada pelo tema dessa nona Cúpula ("BRICS: Parceria mais Forte para um Futuro mais Brillhante") cumpre permitir maior participação da sociedade civil.

A última reunião deste segundo aconteceu na cidade de Johannesburgo, África do Sul com o tema "BRICS: Colaboração para o

crescimento inclusivo e prosperidade compartilhada na 4ª Revolução Industrial". Uma inovação trazida pela diplomacia chinesa foi o BRICS *Plus*, que consiste no convite a terceiros-países para participar das Cúpulas de forma mais decisiva, com vistas à celebração de acordos em temas específicos de maneira assertiva e com status institucional de Cooperação, isto é, uma espécie de preparo para a incorporação total ao acrônimo ou ao NBD. Em 2018, o protagonismo foi dos mercados emergentes e países em desenvolvimento (EMDCs, na sigla em inglês), foco de interesse da China para expansão de seu território econômico.

Recordando o foco da Cúpula de Johannesburgo na 4ª Revolução Industrial e nos resultados das Reuniões de Ministros de Ciência e Tecnologia e Indústria do BRICS, foi estabelecida a Parceria BRICS para uma Nova Revolução Industrial (PartNIR). Seu objetivo é aprofundar a cooperação do BRICS em digitalização, industrialização, inovação, inclusão e investimento, para maximizar as oportunidades e enfrentar os desafios decorrentes da 4ª Revolução Industrial. Outros temas relacionados ao ambiente digital são a segurança¹⁸, a implementação da rede 5G – que já era alvo de disputa entre China e Estados Unidos – e a chamada economia digital ou economia de dados cujos efeitos negativos estavam em evidência por conta do escândalo envolvendo o *Facebook* e a Consultoria Cambridge Analytica. O episódio chamou a atenção dos países BRICS para sua vulnerabilidade na Internet e preocupou sobretudo o Brasil que, ao que tudo indicava, vivia um processo semelhante ao dos EUA, com fortes indícios de fraude eleitoral facilitada pelos algoritmos das redes sociais.

Muitas ponderações são feitas a respeito da natureza dos regimes políticos domésticos dos cinco BRICS. No início da primeira década do grupo, eram frequentes as contraposições entre as “vibrantes democracias” de Brasil, Índia e África do Sul e os regimes autoritários de China e Rússia. O que nenhum observador externo do BRICS previa era que em dez anos Brasil e Índia estariam mais próximos do autoritarismo chinês e russo do que há muito não se via.

18 Cf. Sobre segurança e economia digital, cabe mencionar o trabalho desempenhado pelo CYBERBRICS. Disponível em: <https://cyberbrics.info/about-us/> Acesso em: 14 set. 2020

Conclusão

A primeira década do processo BRICS terminou com um visível crescimento da robustez da plataforma. Às Cúpulas de Líderes foram-se somando encontros da sociedade civil – cada vez mais interessada nos rumos do projeto, principalmente após a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas.

Se na primeira metade da primeira década de encontros oficiais havia mais desconfiança sobre a capacidade de articulação dos cinco países do que engajamento em torno de suas bandeiras, atualmente é possível dizer que as ações coordenadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul nos fóruns internacionais foram relativamente bem-sucedidas.

Na cooperação intra-BRICS, cresceram os temas e espaços de diálogo. Um indicador de que, apesar dos contratemplos trazidos pela crise financeira, o grupo resiste com algum fôlego. Sem dúvidas, NBD e ACR, a face mais visível da institucionalização do BRICS funcionam como forças motrizes de governos e sociedade civil articulada na condução dos trabalhos.

Resta saber em que direção caminhará o BRICS como player global. Serão capazes de usar seus arranjos institucionais para a superação dos gargalos estruturais produzidos pela hegemonia estadunidense e renovar as práticas de governança global? Se sim, como? Nos próximos capítulos, procuraremos identificar o que tem sido feito pelo BRICS, sobretudo via NBD. Investigaremos quais práticas e abordagens têm aproximado ou afastado o agrupamento de suas ambições contra-hegemônicas.

CAPÍTULO II: NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E ACORDO CONTINGENTE DE RESERVAS – UM PROJETO CONTRA-HEGEMÔNICO

2. O processo NBD e ACR

Como vimos no capítulo anterior, a última metade da primeira década do processo BRICS teve como protagonistas as duas instituições financeiras criadas pelo grupo. O interesse despertado por NBD e ACR deve-se, sobretudo, ao ineditismo da criação de mecanismos multilaterais dessa natureza apenas por países em desenvolvimento. Não havia, desde os acordos de Bretton Woods, concertações tão palpáveis a ponto de servir, ainda que virtualmente, de alternativa às IFIs de Washington.

Nem a iniciativa de Chiang Mai¹⁹ nem o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura²⁰ (AIIB, na sigla em inglês) foram capazes de garantir equilíbrio de poder entre seus membros fundadores como o fizeram os BRICS em seus próprios arranjos institucionais (NOGUEIRA BATISTA, 2019). A primeira por ter como membros Japão e Coreia do Sul – cuja proximidade com os EUA funciona, na prática, como uma barreira ao desenvolvimento independente da iniciativa. E, no caso do AIIB, pelo domínio chinês expresso em sua participação majoritária no capital e poder de veto sobre decisões relevantes.

Nesse sentido, Nogueira Batista (2019) afirma que os mecanismos independentes de estabilização e financiamento de longo prazo criados pelo BRICS representam um avanço no sentido da multipolarização da arquitetura econômica e financeira mundial, diversificando o quadro institucional, com perda de peso relativo

19 A Iniciativa Chiang Mai (CMI) é um acordo regional de swap cambial lançado pela ASEAN [Associação de Nações do Sudeste Asiático] + 3 [China, Coreia do Sul e Japão], em maio de 2000. A CMI tem como objetivo abordar as dificuldades de liquidez de curto prazo na região e complementar os arranjos financeiros existentes. O CMI é composto por: (a) o Acordo de Swap da ASEAN entre os países da ASEAN, e (b) uma rede de acordos de swap bilaterais entre os países ASEAN + 3. Fonte: <https://aric.adb.org/initiative/chiang-mai-initiative> Acesso em: 11 set. 2020

20 O Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB) é um banco multilateral de desenvolvimento com sede em Pequim, criado de 2016. Atualmente conta com 103 membros de várias partes do mundo. Seu objetivo é investir em infraestrutura sustentável e outros setores produtivos na Ásia e promover a conexão entre pessoas, serviços e mercados na região. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html> Acesso em: 14 set. 2020.

dos centros tradicionais de poder, sem, contudo, incorrer em outro modelo aglutinador de poder.

Existem, portanto pelo menos dois movimentos importantes a serem observados com a criação do NBD e do ACR: primeiro, o de insatisfação quanto à morosidade das reformas no FMI e Banco Mundial advogadas pelos BRICS. Fossem elas satisfatórias, dificilmente o BRICS criaria suas próprias instituições. Recuperando-se a essência das críticas às IFIs tradicionais vê-se que: 1) os recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento de países emergentes não são suficientes; 2) quando disponíveis, são difíceis de acessar por conta da falta de representatividade dos países emergentes nas instâncias de decisão e a relativa insensibilidade das potências hegemônicas (EUA e União Europeia notadamente) às necessidades específicas desses países e 3) uma vez acessados, esses recursos estão atrelados à execução de uma série de condicionalidades cujos impactos nas economias domésticas é, não raro, desastroso. Além disso, há a predominância do dólar como moeda corrente nas transações internacionais e o próprio modelo de desenvolvimento subjacente às linhas de crédito oferecidas por outras instituições de fomento internacionais – ambos aspectos fundamentais da estrutura vigente e que potencialmente seriam minimizados por NBD e ACR.

Os arranjos institucionais do BRICS, notadamente o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas, serão avaliados sob a ótica do poder estrutural de Susan Strange (1994). De acordo com a autora, uma característica importante do poderio econômico no capitalismo é que quem o detém não são indivíduos, mas grandes corporações privadas e empresas estatais, com hierarquias de autoridade e cadeias de comando cujo conteúdo das decisões é frequentemente mais político do que econômico. Assim, é a autoridade política que determina qual dinheiro deve ser usado, além de garantir as transações monetárias e apoiar grandes operações de crédito no sistema.

Para Strange (1994), dinheiro é crédito e esse não precisa ser acumulado, ele pode ser criado. A centralidade no controle de uma economia – seja capitalista ou socialista – está na capacidade de gerir a oferta de crédito. Aqui está um segundo dado relevante para análise da autora: a estrutura na qual o crédito é criado e o sistema monetário que determina as taxas de câmbio das moedas na qual o crédito

é denominado são indissociáveis e são esses dois elementos juntos que constituem o que ela nomeia estrutura financeira.

Torna-se imperativo, então, compreender em que medida NBD e ACR estão sendo capazes de responder ao poder estrutural com a criação de crédito e com a gestão do poder de seu empresariado – grande fiador da ideia do NBD e importante instrumento do Banco para a realização de seus projetos de infraestrutura sustentável. Isto é, importa saber se, nas práticas cotidianas, o BRICS não está meramente disputando poder com os países desenvolvidos. Buscaremos, assim, evidências de por que e para que querem os BRICS que o poder decisório seja transferido das potências tradicionais para si.

A seguir, um breve histórico da criação de NBD e ACR, com os principais pontos de convergência e inflexão entre os cinco membros fundadores. Depois, um detalhamento sobre sua estrutura com foco no que diferencia os dois arranjos das IFIs tradicionais. Por fim, traremos alguns dados da atuação do NBD, atentando-nos sobretudo ao cumprimento dos princípios contidos em sua Política.

2.1 O Novo Banco de Desenvolvimento

As tratativas para a criação de um banco e de um fundo de reservas dos BRICS iniciaram-se formalmente em 2012, por iniciativa da Índia, no contexto da Cúpula de Nova Délhi. O nome ‘New Development Bank’ foi uma criação dos *policymakers* daquele país, inclusive. Como sinaliza Nogueira Batista (2019), a inclusão do termo ‘new’ foi deliberada, indicando a intenção de se criar uma IFI diferente das já existentes em perspectivas e práticas. Também se afastou a possibilidade de o nome conter o acrônimo ‘BRICS’ a fim de se evitar conflitos com o mandato global da nova instituição.

Existem variadas razões para o interesse da Índia na criação de NDB. Sua política externa forjada no âmbito do movimento *Rise of the Rest* (Ascensão do Resto, em tradução livre) enquadra a participação indiana no BRICS e especialmente no NDB como um canal para atração de investimentos externos de empresas multinacionais (GABRIEL e CARVALHO, 2015).

Também é nítida a percepção de especialistas indianos sobre a insuficiência de recursos (financeiros e operacionais) existente nas IFIs tradicionais. Como destaca o embaixador e representante da Índia no Conselho de Think Tanks do BRICS, H.H.S. Wiswanathan:

“O NDB foi uma consequência direta da disponibilidade decrescente de fundos do Banco Mundial e de outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento para projetos de infraestrutura no mundo em desenvolvimento. Da mesma forma, o ACR deve abordar a liquidez de curto prazo e as dificuldades de balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento sem a condicionalidade intrusiva do FMI.”
(VISWANATHAN, 2015)

Sendo um país com contínuos déficits na balança de pagamentos devido à grande quantidade de matéria prima importada para a produção de energia, situação que se agravou com a crise de 2008, a percepção indiana é, portanto, de que a instabilidade internacional provocada pela crise deixou mais vulneráveis as economias em desenvolvimento. Isto porque houve uma retração nos fluxos de capitais com consequentes distúrbios cambiais de várias moedas em um período relativamente curto de tempo. Parte da resposta à crise, como o QE sobre o qual falamos no primeiro capítulo, também são fomentadores do aumento das taxas de crédito nos principais bancos dos EUA e União Europeia (LOK SABHA TV INSIGHTS, 2015).

Tal visão vai ao encontro do pensamento de Strange (1994) com o qual pretendemos endereçar as atuações de NBD e ACR. Em sua teoria do poder estrutural, a autora observa que quando os Estados Unidos apoiam a reestruturação da Europa no pós-guerra concedendo crédito em dólares aos países daquele continente, acontece uma expansão do uso da moeda para outros territórios em volumes até então inéditos. Quase três décadas mais tarde, com a ruptura com o sistema de Bretton Woods e o início do padrão dólar flexível, acontece uma alavancagem extraordinária dessa moeda, o que impulsiona o endividamento praticamente ilimitado de seu emissor e permite um aumento muito significativo de sua capacidade de gerar crédito. Agora, além de cumprir as funcionalidades de meio de troca, unidade de conta e reserva de valor como aponta Cohen (1971), o dólar havia se transformado em uma ferramenta de poder dos Estados Unidos da América.

Ao divergir de boa parte dos analistas internacionais que identificavam no fim do padrão ouro-dólar uma demonstração de que a hegemonia estadunidense estava em declínio, Susan Strange aponta para uma explicação multicausal desse fenômeno. Considerando que não se tratava apenas de mais um movimento de mercado em função da escassez cada vez maior de ouro e da consequente dificuldade de garantir a liquidez dos agentes econômicos, mas também de uma decisão política do governo dos EUA em transformar a sua própria moeda no lastro de toda a riqueza do mundo, a autora inaugura uma nova ontologia para a análise das relações políticas e econômicas entre Estados e mercados.

Fazer do dólar a moeda internacional permitiu aos EUA o que Susan Strange chamou de “privilégio exorbitante”, uma vez que as decisões de sua autoridade monetária impactam não apenas os agentes privados domésticos e internacionais, como também as autoridades políticas de todos os outros Estados, fazendo com que suas decisões fiquem circunscritas aos limites de atuação impostos pelo governo estadunidense. É dessa maneira que os Estados Unidos definem a estrutura do sistema monetário (e financeiro) internacional de acordo com seus interesses, forçando o resto do mundo a se adaptar.

Nesse sentido, cabe destacar também a assinatura de um Mecanismo de Cooperação Interbancária²¹ (BRICS-IBCM) entre bancos de desenvolvimento dos BRICS: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Russo para o Desenvolvimento e Assuntos Externos – Vnesheconombank (VEB), Banco de Importação e Exportação da Índia (Índia Eximbank), Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e Banco de Desenvolvimento da África Austral (DBSA).

Sob este acordo-quadro estão o *Master Agreement on Extending Credit Facility in Local Currency* e o *Multilateral Letter of Credit Confirmation Facility Agreement*²² cujos objetivos são fortalecer as relações econômicas entre os Estados e empresas dos BRICS, reduzindo o risco cambial das transações uma

21 Mais informações disponíveis no site do Tesouro Nacional da África do Sul: <http://www.treasury.gov.za/brics/icm.aspx> Acesso em: 16 jul. 2019

22 O Mecanismo de Cooperação Interbancária do BRICS serve como uma plataforma para o engajamento multifacetado entre os bancos de desenvolvimento membros, visando a capacitação mútua. O BRICS-IBCM já concluiu mais de dez acordos e formou cinco Grupos de Trabalho em áreas-chave de cooperação. Disponível em: <https://www.brics-ibcm.org/> Acesso em: 14 set. 2020.

vez que essas ferramentas permitem a utilização de moedas locais nos pagamentos, reduzindo a dependência do dólar.

Foi a partir do Mecanismo de Cooperação Interbancária que os quadros técnicos dos cinco BDs começaram a se reunir paralelamente às Reuniões Anuais de Cúpula para discutir e orientar oportunidades de cooperação intra-bloco, em reuniões que muitas vezes contaram com a presença dos chefes do executivo e ministros das finanças/economia dos BRICS, em um movimento complementar ao de criação de NBD e ACR.

A percepção é de que NDB e ACR trarão ganhos aos setores empresariais locais com o aumento do comércio intra-BRICS e com a internacionalização dos “5 Rs” – rand, real, renminbi, rúpia e rublo – também parece estar alinhada com a centralidade da estrutura financeira na teoria desenvolvida por Strange, já que são a criação de crédito e o controle do câmbio que permitirão a condução das estruturas de produção de comércio e mesmo de conhecimento – com o financiamento da ciência, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento (P&D) – e da estrutura de segurança com a possibilidade de aumentar os investimentos em defesa e engenharia militar. (ALENCAR e NUNES, 2018).

Ocorre que contrapor-se à forma como o sistema financeiro internacional está estruturado é uma tarefa difícil, sobretudo porque quando se opera com moedas fiduciárias, qualquer abalo na confiança geral dos agentes econômicos pode ser suficiente para colapsar o sistema. Nesse sentido, atos de mudança nessa estrutura são mais contidos do que, por exemplo, em regimes ou sistemas políticos, que podem ser destruídos e reconstruídos em novas bases pelos seus opositores (STRANGE, 1994).

É meritória, portanto, a iniciativa de Brasil, Rússia, Índia e China de atuar conjuntamente neste campo. Foi com tais objetivos em vista que o agrupamento chegou à Cúpula de Fortaleza, em 2014, ocasião em que foram assinados os acordos referentes ao estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento e do ACR.

De acordo com seu Convênio Constitutivo, o NBD é uma instituição financeira multilateral cujo propósito é “mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e outras economias emergentes e países

em desenvolvimento, complementando os esforços existentes das instituições financeiras regionais e multilaterais para o crescimento e desenvolvimento globais.”²³

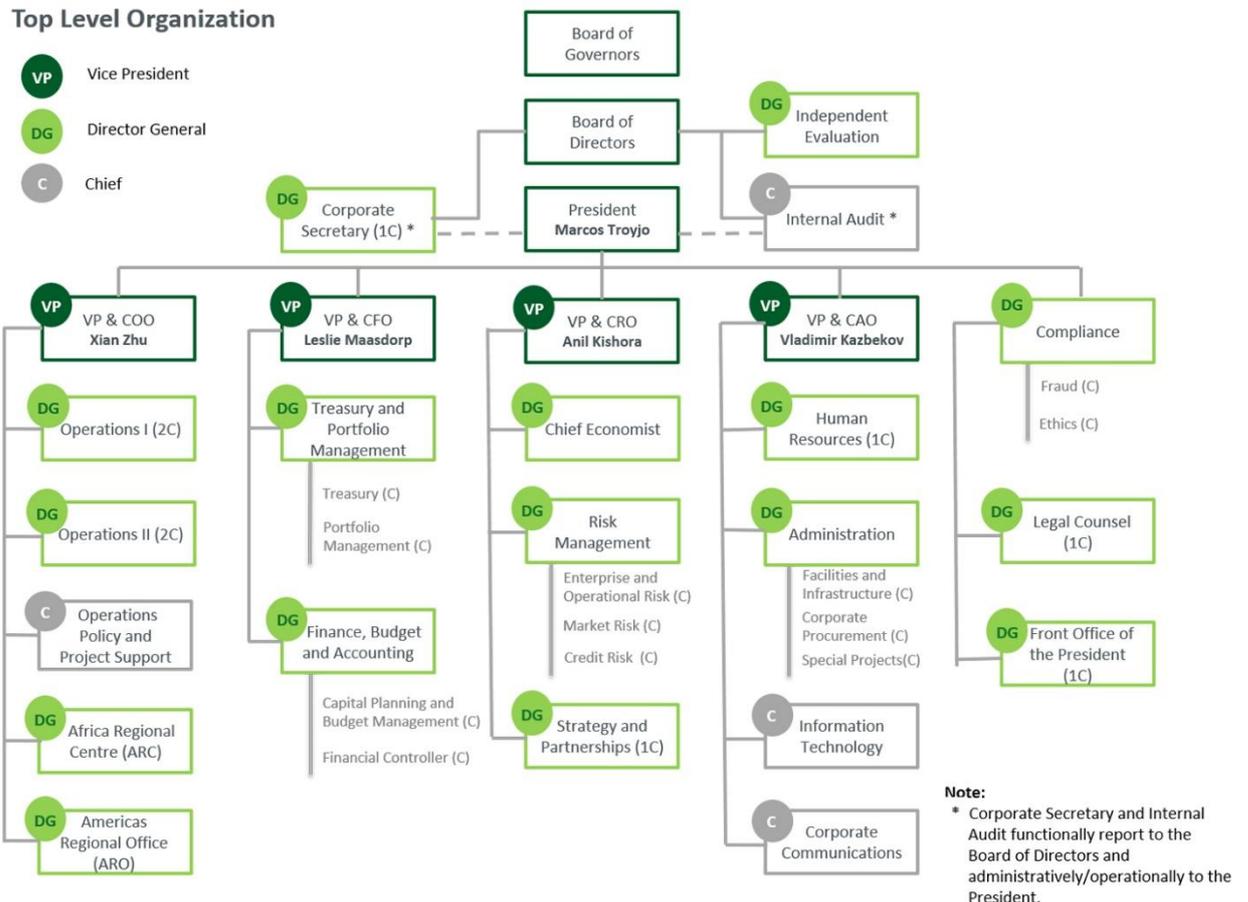
Dois aspectos desse mandato merecem destaque: o primeiro diz respeito ao conceito de “infraestrutura sustentável” aplicado pela Administração do NBD. Esta é uma limitação de escopo proposital cujo objetivo é suprir uma demanda específica por linhas de financiamento em setores como energia renovável (solar e eólica, por exemplo), eficiência energética, tratamento de esgoto, gestão sustentável de recursos hídricos, entre outros. E, de acordo com o ex vice-presidente brasileiro no NBD, Paulo Nogueira Batista Junior (2019), essa é também uma tentativa de garantir maior eficiência pela especialização em uma única frente de atuação.

O segundo aspecto é o alcance global pretendido pelo Banco. Não havia até então nenhuma iniciativa dessa natureza desde a criação do Banco Mundial. Todos os bancos multilaterais de desenvolvimento surgidos desde então são regionais, isto é, seus recursos destinam-se a um conjunto limitado de países. O NBD, no entanto, já nasce com um mandato global.

Quanto à estrutura de governança, o NBD foi desenhado para que houvesse maior equidade nos processos de decisão. Suas presidências são rotativas e contam com um representante de cada um dos BRICS. A mesma distribuição foi feita em relação aos comitês (NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO, 2018). Essa governança compartilhada também é um fator que difere o NBD das IFIs tradicionais.

23 “[...] mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, complementando os esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento e desenvolvimento global” (BRICS, 2014).

Figura 1 – Estrutura organizacional do NDB



Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento.

Os arranjos de governança de IFIs são importantes para delimitar quem poderá vir a se tornar membro ou beneficiário de seus recursos, para conferir legitimidade internacional à organização perante a outras instituições públicas e privadas (mercados) e, claro, para definir suas características operacionais (HUMPHREY, 2015). No caso do NBD, é surpreendente observar que, apesar da retórica crítica às IFIs tradicionais, sua estrutura de governança é relativamente similar à do Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento de grande porte, com exceção da distribuição de votos (20% para cada,

correspondentes a um voto) que neste caso está vinculada à contribuição de cada país no capital acionário.

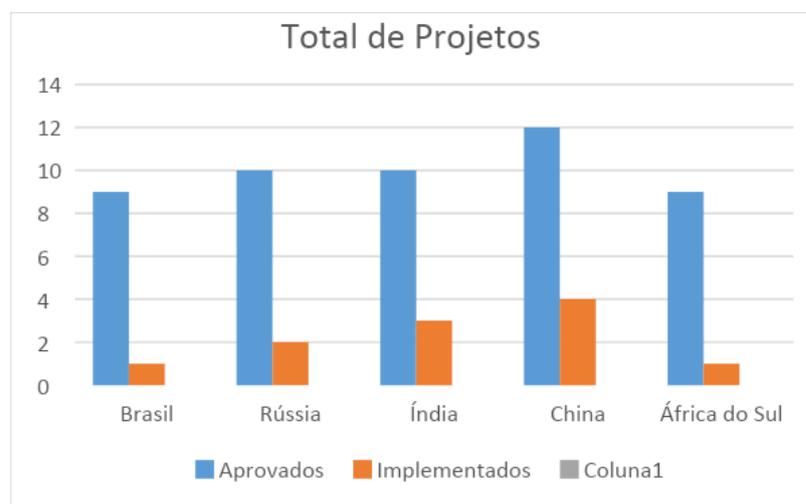
Em princípio, esta pode parecer uma divisão limitadora, mas, graças a um entendimento entre os países, criou-se um sistema de freios e contrapesos para impedir que esse voto igualitário se transformasse em poder de veto. Assim, nenhuma das decisões internas do NBD depende de consenso. Para a maior parte dos temas basta uma maioria simples aprovar. O temor era de que, na prática, ao tentar fugir do poder discricionário desproporcional de EUA e UE dentro do Banco Mundial e FMI, se criassem “cinco Estados Unidos” (NOGUEIRA BATISTA, 2019).

Sobre a entrada de novos membros, o Convênio Constitutivo prevê que qualquer país membro da ONU pode fazer parte do NBD. Há, contudo, limitações para a participação de países desenvolvidos que não poderão deter mais de 20% das ações do Banco e não poderão ser tomadores de empréstimos. Também não será possível que menos de 55% das ações do NBD pertençam aos seus fundadores, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A primeira medida se explica, em parte, porque o que se pretende com o novo Banco é financiar projetos de infraestrutura naqueles países que ainda não dispõem de um em nível tal que os permita avançar nos seus indicadores econômicos e sociais. Já o dispositivo que garante os 55% de participação acionária aos BRICS é mais controverso. Como aponta, Nogueira Batista (2019), este fator pode ser visto como limitador à entrada de novos membros, que temeriam ter pouca voz dentro do NBD tal como acontece no Banco Mundial e outros BMDs.

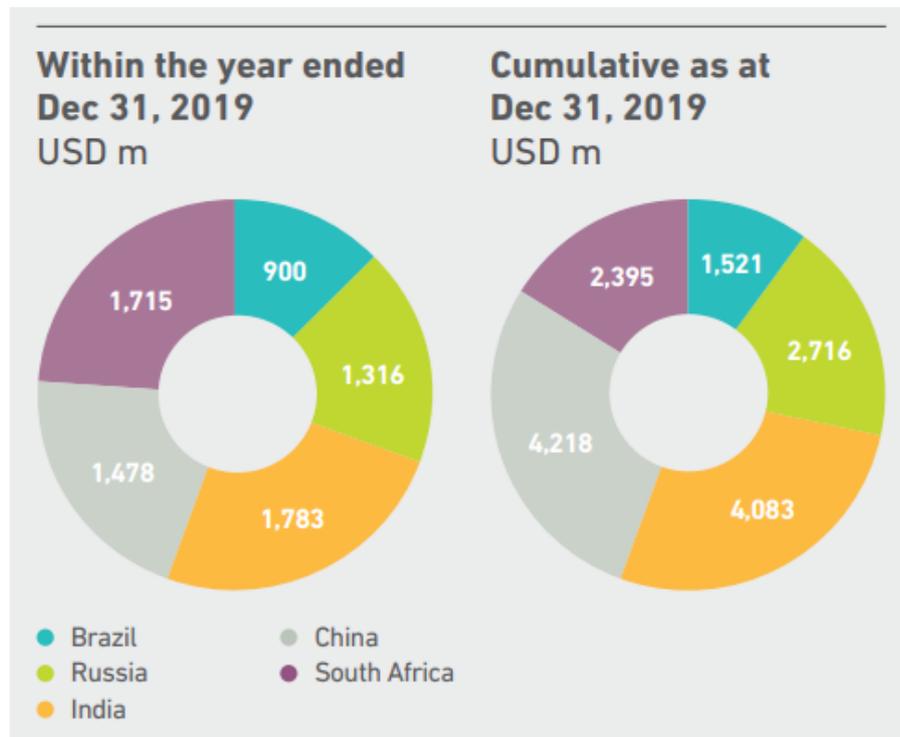
Outro motivo de discussão entre os BRICS e observadores externos foi a definição quanto ao país-sede de sua matriz. Após longas rodadas de discussão, os *policymakers* chineses saíram vitoriosos com o estabelecimento de mais uma organização de grande porte em seu território (além do AIIB). Determinou-se, ainda, a abertura de escritórios regionais na África do Sul e nas Américas (com sede em São Paulo e subsede em Brasília). Os indianos, que também fizeram forte lobby para sediar o Novo Banco de Desenvolvimento, acabaram ganhando o direito de indicar o primeiro presidente da organização, cujo mandato de cinco anos encerrou-se em julho de 2020. A atual presidência é do Brasil. Da mesma forma, busca-se equilíbrio na distribuição de projetos aprovados pelo Banco. Tanto quanto à sua natureza (já que o planejamento estratégico prevê um maior número de projetos em

infraestrutura sustentável), quanto em volume de projetos e recursos por país e tipos de garantidores (uma vez que é importante que o NBD não firme apenas acordos com garantia soberana).

Gráfico 1 – Número de projetos aprovados e implementados por país



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do NBD

Gráfico 2 - Volume de recursos aprovado por país

Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento. ²⁴

Tabela 2 – Total de projetos e recursos aprovados por país

	As at Dec 31, 2019		As at Dec 31, 2018	
	Number	USD m	Number	USD m
Brazil	7	1,521	4	621
Russia	9	2,716	7	1,469
India	13	4,083	7	2,300
China	14	4,218	9	2,758
South Africa	8	2,395	3	680
Total	51	14,933	30	7,828

Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento.

²⁴ Entre os recursos aprovados para China e Índia, há desembolsos em moedas locais (renminbi e rand, respectivamente). Os valores do gráfico são aproximações convertidas em dólares.

De um total de 30 projetos aprovados até 2019 que juntos correspondem a um desembolso total de US\$ 14 bilhões, o NDB caminha para a realização de sua meta de aumentar em cinco vezes sua participação no investimento total em infraestrutura dos países BRICS passando dos atuais 0,1% para 0,5% até 2021. A implementação dos projetos está levando mais tempo do que o previsto em muitos casos além de que há pouca transparência e responsividade por parte do NBD quanto às metodologias de avaliação dos impactos socioambientais de seus empreendimentos. Essas são causas de grande decepção de observadores externos e explicariam, em parte, o decréscimo no interesse geral no Novo Banco de Desenvolvimento (NOGUEIRA BATISTA, 2019).

Gráfico 3 - Distribuição de projetos aprovados por setor

N



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do NBD.

A Política do Novo Banco de Desenvolvimento está distribuída em cerca de vinte documentos que versam sobre as práticas a serem adotadas pela instituição em diferentes temas. Esses materiais estão disponíveis em inglês no site do Banco e podem ser acessados e salvos por qualquer pessoa. Para nós, importam sobretudo a Política de Divulgação de Informações (*Information Disclosure Policy*) e Enquadramento Social e Ambiental (*Environment and Social Framework*), dois dos

alvos mais frequentes de críticas por parte da sociedade civil organizada em torno do BRICS.

O NBD afirma em uma de suas cláusulas um compromisso com o desenvolvimento sustentável. Embora o setor de energia limpa seja, de fato, o que conta com maior número de projetos aprovados até o presente, uma análise mais detalhada desses projetos é necessária visto que muitas das medidas trazidas por eles são potencialmente danosas ao meio ambiente como denunciam acadêmicos e movimentos da sociedade civil dos BRICS.

Isso nos traz de volta a uma das questões centrais do presente trabalho que diz respeito ao embate entre os projetos do empresariado e da sociedade civil dos cinco países BRICS para o Novo Banco de Desenvolvimento. Isto é, parece haver uma série de controvérsias e contradições entre os objetivos expressos pelo agrupamento no mandato do Banco e as práticas por ele adotadas.

2.2 O Acordo Contingente de Reservas

Também durante a Cúpula de Fortaleza, em 2014, foi firmado o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), uma medida de precaução contra instabilidades de curto prazo relativas à falta de liquidez das economias. O total de recursos comprometidos inicialmente ao ACR é de cem bilhões de US\$ 100, sendo US\$ 41 bilhões da China, US\$ 18 bilhões do Brasil, US\$ 18 bilhões da Rússia, US\$ 18 bilhões da Índia e US\$ 5 bilhões da África do Sul (BRICS, 2014).

Assim como os montantes dos compromissos individuais, o ACR também diferencia os multiplicadores que permitem acesso aos recursos, fixando-os proporcionalmente ao tamanho das economias. China tem multiplicador 0,5; Brasil, Rússia e Índia 1; e África do Sul 2. Uma parcela equivalente a 30% do máximo disponibilizado a cada uma das partes pode ser acessada a qualquer momento, mas só é possível aceder aos outros 70% se o solicitante tiver um acordo em curso com o Fundo Monetário Internacional.

Dessa forma, o ACR pretende garantir que o acesso a recursos seja mais fácil e mais equilibrado, diferente do que ocorre com o regime de quotas do FMI. O

ACR pode também prover suporte para os BRICS enquanto estes têm mais flexibilidade no mercado internacional de commodities (WANG, 2017). Interessante notar que cláusulas como a da parcela vinculada ao FMI indicam que não há um rompimento definitivo com a ordem vigente, mas uma coordenação para ajustá-la aos interesses do novo *player* global BRICS.

Uma diferença fundamental entre o ACR e o FMI é que o primeiro funciona como um *pool* virtual, ou seja, não há um depósito anual de cada contraparte como se faz na IFI de Washington – daí o nome “contingente”. Isto porque havia um temor por parte dos dirigentes dos Bancos Centrais dos BRICS de comprometer tamanho montante de reservas em dólares por um período de tempo indeterminado visto que até o final de 2019 não houve pedidos de ajuda por parte de nenhum país-membro ao ACR.

Importa salientar também que o ACR não prevê a adoção de quaisquer medidas macroeconômicas por seus tomadores de empréstimo. Diferente do FMI, o Acordo Contingente de Reservas não tem a prerrogativa de ser uma instituição normativa do sistema financeiro e monetário internacional. Ao contrário, a ausência de condicionalidades tais quais as do FMI é uma das principais razões pelas quais o Arranjo foi estabelecido.

Sua estrutura de governança é muito mais simplificada do que a do Fundo Monetário Internacional, contando com apenas dois níveis. O primeiro e mais importante é o Conselho de Governadores, que orienta e decide sobre as diretrizes mais fundamentais, enquanto o Comitê Permanente fica responsável por assuntos de nível executivo e operacional. Em geral, as decisões são tomadas por consenso exceto aquelas relativas a pedidos de apoio e renovação de apoio, que serão decididas por maioria simples de votos ponderados considerando-se o peso relativo das contribuições de cada membro. (BRICS, 2015). O ACR não dispõe ainda de uma sede, mas as tratativas sobre o tema sempre foram disputadas. O processo para o seu estabelecimento, no entanto, está parado atualmente.

Um arranjo complementar ao ACR no sentido da mitigação dos efeitos da hegemonia da moeda dos EUA, o dólar, são os acordos de *swap* firmados bilateralmente entre os BRICS. Com a China à frente, o grupo trabalha com o entendimento de que as pretendidas reformas das IFIs ligadas à governança monetária não ocorrerão em tal velocidade que seja possível refletir o aumento da participação do agrupamento na economia global. Sem dúvidas, os intercâmbios

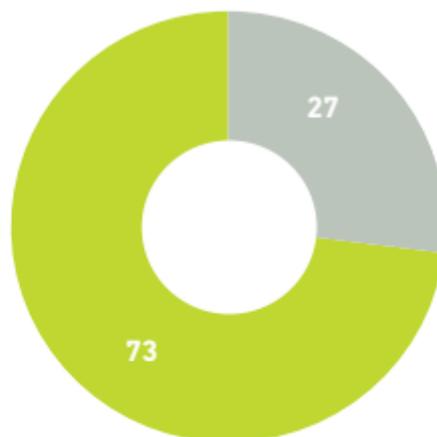
diretos entre as moedas nacionais dos BRICS têm, atualmente, um forte protagonismo do renminbi; sem a intermediação do dólar estadunidense, fica a dúvida se o que ocorrerá não será apenas uma transferência do “privilegio exorbitante” da emissão de uma moeda corrente internacional dos EUA para a China (KLEIN e MARTINS, 2019).

Conclusão

Apesar do grande entusiasmo com que foi recebida a iniciativa de se instituir um novo banco multilateral de desenvolvimento – totalmente concebido e gerido por países emergentes – com o significativo suporte de um fundo monetário cujo montante, embora inferior àquele disponibilizado pelo FMI, será dividido apenas entre cinco países, pouco do que foi anunciado nas declarações de Cúpula se cumpriu de fato. Por exemplo, os projetos aprovados em moedas locais ainda não chegam à metade do portfólio do NBD.

Gráfico 4 – Acumulado de projetos aprovados por tipo de moeda (em 31 de dezembro de 2019)

%



Type of currency	%
● Member countries' currencies	27
● Hard currencies	73

Fonte: Novo Banco de Desenvolvimento

Desde a emissão dos “títulos verdes” não houve mais grandes ações do NBD nos mercados internacionais de crédito. Some-se a isso a emergência pouco tempo depois do AIIB que, esse sim, conseguiu internacionalizar-se muito rapidamente (contando já com mais de 60 membros, entre eles importantes países europeus tais como França e Reino Unido) e temos o Novo Banco de Desenvolvimento em relativo ostracismo.

Contudo, esse apagamento não impediu o NBD de ser alvo de críticas quanto às operações já em curso; tanto por conta da falta de robustez de sua Política para lidar com eventuais impactos socioambientais negativos quanto na construção de uma abordagem verdadeiramente inovadora para um “novo” desenvolvimento. Isso tem feito com que, na prática, o Novo Banco de Desenvolvimento tenha atuado ainda nos marcos das IFIs tradicionais.

CAP III – OS ESPAÇOS DE COOPERAÇÃO: CONSELHO EMPRESARIAL DO BRICS, CIVIL BRICS E BRICS *FROM BELOW*

3. O BRICS em camadas

Como dissemos no primeiro capítulo, foi a partir da Cúpula de Durban com a Declaração e Plano de Ação de *eThekwin*i que foram pela primeira vez estabelecidas como metas reuniões entre atores da sociedade civil dos países BRICS. Fato que fomentou a dimensão de cooperação *people-to-people* no processo BRICS, reconhecendo o interesse crescente do empresariado e de organizações não-governamentais nas atividades do grupo, sobretudo no Novo Banco de Desenvolvimento e Acordo Contingente de Reservas, cuja intenção de criação fora anunciada um ano antes.

Trata-se de um movimento condizente com o efeito *spillover* indicado por Stuenkel (2017), isto é, o aumento das temáticas tratadas pelo BRICS, que afetou não só os agentes governamentais – intensificando o que ele chama de “socialização de burocracias” – mas trazendo para o processo BRICS atores de fora dos governos, com seus próprios temas de interesse e agendas. Pouco a pouco alguns desses temas foram sendo incorporados à agenda oficial do BRICS, à medida que os documentos produzidos nas Cúpulas de Líderes passaram a incluir metas ligadas às propostas do empresariado e da sociedade civil organizada.

Ao longo deste terceiro capítulo, veremos como se estabeleceram os espaços de cooperação desses dois grupos (empresariado e sociedade civil organizada), com especial atenção à sua capacidade de influenciar ou não os agentes dos governos. Nosso objetivo é aferir quais os elementos que tornam este ou aquele grupo mais capaz de incidir no processo BRICS e entender em que medida seus objetivos estão alinhados com o discurso de contestação da ordem global vigente propagado pelo BRICS.

Primeiro, veremos como o Fórum Empresarial do BRICS foi-se consolidando como um evento paralelo à Cúpula de Líderes até receber o reconhecimento dos governos como um espaço de proposições relevantes para os rumos do agrupamento. Foi a partir do Fórum que se instituiu o Conselho Empresarial do

BRICS (CEBRICS), entidade composta por lideranças de grandes empresas brasileiras, russas, indianas, chinesas e sul-africanas.

No caso dos movimentos sociais, suas atividades estiveram bem mais dispersas, razão pela qual traremos aqui dois espaços de cooperação diferentes para tratar da categoria, notadamente o *BRICS from below*, composto por uma série de acadêmicos e movimentos sociais de base, em sua maioria sul-africanos e brasileiros, e o Civil BRICS, criado pelo governo russo. Trata-se de espaços muito diferentes desde a origem e, talvez por essa razão, complementares em certa medida. Enquanto o primeiro se organiza a despeito de qualquer patrocínio estatal e tem como principal estratégia a mobilização da opinião pública com produção de textos críticos às iniciativas do BRICS (em especial do NBD), o segundo acontece de forma muito mais ordenada, com uma agenda prévia distribuída entre grupos de trabalho temáticos que deverão endereçar suas considerações aos Líderes durante a Cúpula.

Cabe mencionar ainda que os encontros da sociedade civil organizada são nem sempre reúnem as mesmas entidades. Por exemplo, o *People's BRICS* (BRICS dos Povos) e o *BRICS from below* já reuniram uma série de ONGs e sindicatos, mas, por questões financeiras, nem sempre foi possível contar com as mesmas representações. Isso dificulta a análise sobre as atividades desses grupos; tanto por parte de pesquisadores, quanto pelas burocracias estatais.

Há ainda uma discussão sobre quão representativo é o Civil BRICS, visto que seus temas são muito diferentes daqueles tratados por outros espaços de cooperação da sociedade civil articulada. Em uma abordagem mais próxima do Conselho de Think Tanks, as reuniões e materiais do Civil BRICS são menos críticos à performance do BRICS e costumam ater-se a questões mais técnicas.

As próximas seções deste capítulo trarão um breve panorama histórico do Conselho Empresarial do BRICS, do Civil BRICS e do *BRICS from below*. Ao longo do capítulo discutiremos também como essas iniciativas se complementam e conjugam com os objetivos mais gerais dos BRICS, à luz da teoria de poder estrutural de Strange (1994). Mencionaremos, sempre que oportuno, outros espaços de cooperação que de alguma forma contribuem para a consolidação da participação de atores extragovernamentais no processo BRICS, apontando possíveis consequências decorrentes desses movimentos.

3.1 O Conselho Empresarial do BRICS (CEBRICS)

O Conselho Empresarial do BRICS, criado em 2013, é fruto de um transcurso iniciado em 2010. Já na Cúpula de Brasília, um ano após a primeira reunião formal de líderes do BRICS (ainda sem a África do Sul), representantes de grandes empresas dos quatro membros originais se encontraram paralelamente ao evento oficial dos governos para debater perspectivas de negócios.

Duas Cúpulas depois, em Nova Délhi, 2012, a Declaração fruto do encontro traz em seu quadragésimo sétimo parágrafo uma congratulação²⁵ à terceira edição do Fórum Empresarial realizada meses antes, reconhecendo a importância do Fórum para o estímulo às relações comerciais entre os BRICS. De fato, em sua Declaração conjunta do mesmo ano, as lideranças do Fórum Empresarial afirmaram:

“Nós devemos procurar aumentar o comércio intra-BRICS do patamar atual de 230 bilhões de dólares para pelo menos 500 bilhões até 2015. É essencial melhorar a qualidade do comércio, concentrando-nos nas trocas de maior valor agregado, em todos os três setores, a saber: manufatura, serviços e agricultura.” (BRICS Business Forum Joint Statement, 2012)

A perspectiva estrutural, no entanto, não estava ausente. No mesmo documento, o Fórum Empresarial concorda que precisa trabalhar em conjunto com os governos BRICS para introduzir gradualmente reformas de governança nas IFIs tradicionais. Há naquele espaço de cooperação o mesmo entendimento de que a arquitetura financeira internacional da forma como foi concebida em Bretton Woods não comporta os anseios e capacidades das economias emergentes, sobretudo dos BRICS. Assim que:

25 No artigo 47 do documento lê-se: “We express our satisfaction at the convening of the III BRICS Business Forum and the II Financial Forum and acknowledge their role in stimulating trade relations among our countries.” (BRICS, 2012). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/9428-fourth-brics-summit-new-delhi-29-march-2012-brics-partnership-for-global-stability-security-and-prosperity-delhi-declaration>

“Apoiamos totalmente os esforços de nossos respectivos governos no G20, que surgiu como o fórum principal para tratar de questões econômicas e financeiras globais críticas. Vamos trabalhar coletivamente para levar avante a agenda de trabalho definida pelos líderes do G20 para promover um crescimento mais forte, sustentável e mais equitativo.” (BRICS Business Forum Joint Statement, 2012)

Aquela conjuntura específica do nascimento do BRICS, isto é, a ambiência do pós-crise de 2008, permitiu uma certa (re)alocação de poder. Strange (1994), explica que o contexto também reflete uma certa distribuição do poder, a depender de alguns fatores como segurança, estabilidade, se é um cenário de crescimento ou depressão econômica; condições essas que refletirão uma série de decisões tomadas pelas autoridades. Portanto, conclui a autora, não importa apenas a ação direta da autoridade sobre o mercado, mas também o efeito indireto da autoridade sobre o contexto no qual o mercado funciona. Ali estava uma oportunidade para esse empresariado emergente expandir-se financeira e geograficamente.

A criação do NBD e do ACR também é celebrada pelo Fórum Empresarial como uma oportunidade de promover o comércio do grupo em moedas locais – uma excitação justificável dadas as questões de insolvência em moeda estrangeira experimentadas por boa parte das economias do mundo poucos anos antes, no pós-crise de 2008. Já em 2013, com o Conselho Empresarial estabelecido, reforça-se a pujança dos BRICS expressa também por suas reservas em moeda estrangeira que, àquela altura, totalizavam mais de 4 trilhões de dólares americanos, ou cerca de 40% do total global (BRICS BUSINESS FORUM, 2013). Este contingente foi determinante para o enfrentamento da crise de 2008 e para a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, como vimos no capítulo anterior.

A Declaração Conjunta do Fórum Empresarial de 2013 traz ainda elementos próprios do encontro de Durban, quando a África do Sul recebia uma Cúpula de Líderes pela primeira vez. Ao longo da certidão há uma série de menções ao país e ao continente africano como um todo, expressando abertamente²⁶ a intenção daquele conjunto de empresários em investir na

26 Ver itens 1.5.7.1 e 1.5.7.2 do Sumário Executivo do Relatório Anual do Conselho Empresarial do BRICS (2013-2014)

infraestrutura e industrialização do continente. Sobre as linhas de ação prioritárias para o Fórum e recomendadas aos Líderes BRICS:

“Devemos aproveitar oportunidades nos setores de, mas não apenas, agricultura e agro processamento, energia, desenvolvimento sustentável, infraestrutura, mineração, farmacêutico e tecnologia da informação e comunicação. Há consenso de que o apoio a projetos de industrialização no continente africano contribuirá para a ampliação dos vínculos comerciais e de investimento entre os BRICS e a África.” (BRICS BUSINESS FORUM, 2013).

Por fim, a Declaração Conjunta do Fórum Empresarial dos BRICS de 2013 soleniza a institucionalização do Fórum Empresarial dos BRICS, com seu reconhecimento pela Cúpula de Líderes expresso no parágrafo 42 da Declaração de e-Thekwini, tornada pública após o encontro anual em Durban. E como medida prática para cumprir sua missão de aprofundar os laços econômicos entre os países BRICS, cria-se um Conselho Empresarial. O CEBRICS é composto por 25 empresários proeminentes de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, representando várias indústrias e setores.

Tabela 1 – Atuais representações no CEBRICS

BRASIL	Nome	Empresa/Agência	Ramo
	Jackson Schneider (Presidente)	Presidente e CEO da Embraer	Fabricação de Aeronaves
	Pedro Parente	Presidente do Conselho da BRF	Indústria alimentícia
	Jayme Pinto Junior	Gerente Geral do Banco do Brasil	Serviços financeiros (estatal)

	Eduardo Bartolomeo	Presidente da Vale SA	Mineração
	Harry Schmelzer Jr.	CEO da WEG	Engenharia industrial
RÚSSIA	Sergey Katyrin (Presidente)	Presidente da Câmara de Comércio e Indústria da Federação Russa	Entidade empresarial de fomento
	Oleg Belozarov	Presidente da Russian Railways	Transporte ferroviário (estatal)
	Kirill Dmitriev	CEO do Fundo de Investimento Direto da Rússia	Fundo soberano do governo russo
	Sergey Chemezov	CEO da Rostec Corporation	Aeronaves, eletrônicos e armamentos (estatal)
	Igor Shuvalov	Presidente do Vnesheconombank	Banco de desenvolvimento (estatal)
ÍNDIA	Onkar Singh Kanwar (Presidente)	Presidente e Diretor Executivo da Apollo Tyres Ltd.	Fabricação de pneus
	Jai Shroff	Diretor Executivo Global da UPL Ltd.	Agroquímicos
	Naina Lal Kidwai	Conselheira Consultiva da Índia na Advent International	Fusões e aquisições
	TV Narendran	Diretor Administrativo da Tata Steel Ltd.	Siderurgia

	Vikramjit Singh Sahney	Presidente da Sun International Pvt. Ltd.	Produção de fertilizantes
CHINA	XU Lirong (Presidente)	Presidente do Grupo COSCO SHIPPING	Transporte marítimo de cargas
	DAI Houliang	Presidente da China Petrochemical Corporation (Grupo Sinopec)	Energia e Petroquímicos (on-shore e off-shore)
	Chen Siqiang	Presidente do Bank of China Limited	Serviços financeiros (estatal)
	Lyu Jun	Presidente da COFCO	Processamento de alimentos (estatal)
	Lu Yimin	Presidente da China General Technology	Maquinário industrial, farmacêutica e construção (estatal)
ÁFRICA DO SUL	Busi Mabuza (Presidente)	Presidente da Corporação de Desenvolvimento Industrial da África do Sul (IDC)	Banco de desenvolvimento (estatal)
	Elias Monage	CEO Afika Group	Manufatura, energia e engenharia
	Bridgette Motsepe Radebe	Presidente Executiva da Mmakau Mining	Mineração
	Ayanda Ntsaluba	Diretor Executivo da Discovery Ltd	Serviços financeiros
	Stavros Nicolau	Executivo sênior da Aspen Pharmacare	Farmacêutica

Fonte: elaboração própria.

Com o CEBRICS há um avanço na sistematização do espaço de cooperação empresarial no âmbito do BRICS. Ou seja, agora há representações fixas que formam uma espécie de secretariado cuja função é organizar a produção de conhecimento sobre os ambientes de negócio de cada um dos cinco países BRICS e de terceiros países (por exemplo do continente africano) onde há interesse comercial ou de investimentos. A escolha dessas representações, no entanto, não atende a quaisquer critérios de transparência ou meritocracia. São indicações de membros dos altos escalões dos governos, geralmente em função de relacionamentos interpessoais anteriores à criação do CEBRICS.

Em sua primeira Declaração Conjunta, o CEBRICS então liderado por Patrice Motsepe, empresário sul-africano do ramo da mineração, afirma-se como uma plataforma para o fortalecimento e promoção de comércio e negócios e investimentos intra-BRICS, com a responsabilidade de manter o diálogo entre as comunidades empresariais e entre elas e os governos dos países BRICS. Seu funcionamento se daria no formato de “Capítulos Locais”, um para cada país, sendo os conselheiros de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul responsáveis por gerenciar o fornecimento de dados sobre suas respectivas economias e indicar quais suas prioridades comerciais, empresariais e de investimento entre os BRICS e particularmente em relação à África.

Criou-se, então o portal na internet www.brics-info.org (“BRICS Information – Sharing Information & Exchanging Platform”) em parceria com a universidade chinesa de Fudan para disponibilizar esses dados. Essa era uma demanda antiga do empresariado dos BRICS que tinha dificuldades em encontrar informações qualificadas sobre as atividades comerciais e econômicas do grupo.

Importante notar que a requisição de um site que funcionasse como uma espécie de secretariado virtual do BRICS é um tema recorrente também nas Cúpulas de Líderes. Na Declaração de Ufá (2015)²⁷, há, inclusive, uma menção

27 Artigo 75 da Declaração de Ufá. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10465-vii-cupula-do-brics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015>. Acessado em: 16 ago. 2020.

a um *Memorando de Entendimento para a Criação de Sítio Eletrônico Conjunto do BRICS*, firmado entre os Ministérios de Relações Exteriores dos cinco países. Essa plataforma, no entanto, nunca foi lançada, o que suscita teorias sobre o empenho do grupo em se institucionalizar. Ainda que a criação do NBD e do ACR tenha representando um grande avanço nesse sentido, apenas o primeiro teve a construção de sua sede concluída (e também de duas subsidiárias regionais, na África do Sul e no Brasil). As tratativas a respeito do escritório de *surveillance* do ACR não aparecem em documentos oficiais desde 2016 e não existe qualquer indicativo de que o BRICS retomará esse tema tão cedo (NOGUEIRA BATISTA, 2019).

Some-se a isso o empenho do CEBRICS em firmar seu “papel consultivo”²⁸, fortalecido pelo capítulo chinês²⁹, responsável pela articulação com a Universidade de Fudan para a criação do *site* do CEBRICS, e temos uma espécie de secretariado *ad hoc* do BRICS operado pelo empresariado. Além dos resultados econômicos e dados gerais sobre população e política de Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul, a *BRICS Information Sharing & Exchange Platform* reúne ainda notícias de diferentes portais especializados, relatórios elaborados pelo Centro de Estudos dos BRICS da Universidade de Fudan (uma organização típica do “BRICS do meio”) e os documentos produzidos pelos nove grupos de trabalho do Conselho:

Tabela 2 – Grupos de trabalho CEBRICS

Grupo temático	Objetivo
Infraestrutura	Avaliar projetos e oportunidades de negócios nas áreas de: transporte, ferrovia, rodovia, portos, companhias aéreas e aeroportos, instalações de armazenamento de grãos, projetos de infraestrutura de energia.
Manufatura	Promover as áreas de produtos farmacêuticos, saúde e

28 A seção “Principais recomendações aos governos BRICS” do Relatório Anual de 2015 traz em um de seus pontos a seguinte recomendação: “Reconhecer o papel consultivo do CEBRICS apresentando suas recomendações aos líderes do BRICS nas cúpulas anuais e compartilhando suas recomendações com o Grupo de Contato para Temas Econômicos e Comerciais do BRICS [ligado aos Ministérios de Comércio dos BRICS], e também em relação ao NDB”. (CEBRICS, 2015).

29 “Na verdade, o Conselho de Negócios do BRICS não apenas expandiu áreas de cooperação, mas também passou da ‘conceitualização’ para a ‘implementação’ sob a Presidência da China”. Trecho de comunicado a imprensa sobre Reunião Intercalar do CEBRICS realizada em Xangai, em 2018.

	medicamentos genéricos, alta tecnologia, manufatura de valor agregado, setor automotivo e de autopeças, siderurgia, equipamentos eletroeletrônicos industriais, beneficiamento e agregação de valor a minerais, siderúrgicas, agro processamento dos países BRICS.
Serviços financeiros	Reconhecer e compartilhar as melhores práticas nos para bancos, seguradoras, investimentos e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB);
Energia e economia verde	Identificar oportunidades de investimento em eletricidade, energia renovável, energia solar, gás natural, petróleo, energia hidrelétrica.
Desenvolvimento de habilidades	Troca permanente de conhecimento e metodologias para antecipar tendências tecnológicas, de mercado e trabalho
Agronegócio*	Apresentar recomendações aos Ministérios de Agricultura e Desenvolvimento Agrário dos BRICS sobre as prioridades e preocupações do setor empresarial.
Desregulamentação*	Catálogo de barreiras administrativas e econômicas e formulação de propostas para sua eliminação.
Economia Digital*	Desenvolvimento da infraestrutura de telecomunicações
Aviação regional*	Cooperar e desenvolver um inventário das melhores práticas em aviação

Fonte: elaboração própria. Os grupos marcados com * foram criados após a institucionalização do CEBRICS. Na ordem em que aparecem: em 2015, 2017, 2018 e 2019.

É notável a evolução do CEBRICS como espaço de cooperação tanto pela abrangência temática crescente quanto pelo êxito em garantir responsividade das autoridades governamentais em relação às duas demandas. Em 2019, sob a presidência brasileira, o Fórum Empresarial dos BRICS teve pela primeira vez todos os cinco chefes de Estado e de governo presentes³⁰. A passagem de turno para a presidência russa, em 2020, foi

30 PORTAL DA INDÚSTRIA (CNI) "BRICS Business Forum e BRICS Business Council 2019". Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/eventos/en/edicoes/conselho-empresarial-brics-xi-edicao?p=859108&c=CNI&t=publica-base-fluida.html>. Acesso em 17 ago. 2020.

celebrada com um discurso de Vladimir Putin direcionado aos cerca de 800 participantes do evento. Em sua fala, Putin saudou a presença do presidente do Novo Bando de Desenvolvimento, o indiano Kundapur Kamath, e convidou o CEBRICS a participar da elaboração da nova Estratégia de Parceria Econômica do BRICS 2025.³¹

Há diversas razões pelas quais essas realizações foram possíveis; entre elas destacamos as relações muito estreitas entre empresariado e governos. Por exemplo, Patrice Motsepe ex-presidente do CEBRICS pela África do Sul é cunhado do presidente daquele país, Cyril Ramaphosa e irmão de uma das integrantes atuais do CEBRICS, Bridgitte Radebe Motsepe, cujo marido, Jeff Radebe, é um dos Ministros de Estado no governo Ramaphosa. Essas ligações, por vezes consanguíneas como no exemplo supracitado, são alvo de diversas críticas por parte de membros da sociedade civil organizada que acusam o BRICS e o NBD de não cumprir adequadamente suas metas de sustentabilidade por conta das pressões vindas dos empresários. Exploraremos melhor esse dilema no capítulo IV.

Por ora, cabe ressaltar que as proposições apresentadas pelo CEBRICS aos Líderes de governo não se limitam a interesses ditos “paroquiais” como a criação de vistos de negócios de múltiplas entradas por períodos mais longos, mas há reiteradas passagens de documentos oficiais da entidade convergentes com o ponto de vista dos BRICS sobre as necessárias reformas na governança econômico-financeira global que, se não aplicada, podem enfraquecer as capacidades de investimento dos países e comprometer seu crescimento potencial no futuro (BRICS BUSINESS COUNCIL, 2015).

Outro ponto focal de críticas ao BRICS e ao NBD é a indefinição quanto ao conceito de “infraestrutura sustentável”, *core business* do Banco. Quer dizer, a principal linha de atuação a que o NBD se propõe não tem ainda critérios bem delimitados para a seleção de projetos e avaliação daqueles em curso. Nesse sentido, embora o CEBRICS concorde com os Líderes de governo que a “cooperação para o desenvolvimento em infraestrutura é o motor fundamental do desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável”³², sem uma

31 KREMLIN. “Meeting with BRICS Business Council members and New Development Bank management” Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62046>. Acesso em 17 ago. 2020

32 Ver item 1.6 do Relatório Anual CEBRICS (2015-2016).

“definição clara do que se configura como um ‘projeto de desenvolvimento sustentável’³³ não é impossível garantir que não haverá arbitrariedade no processo de escolha entre os fornecedores elegíveis.

O CEBRICS reconhece a validade das críticas vindas também do Conselho de Think Tanks e dos movimentos sociais, em torno de temas frequentemente comuns às três “camadas”. O que muda, consideravelmente, é a linha argumentativa e as estratégias de incidência adotadas por cada espaço de cooperação para alcançar maior responsividade por parte do NBD e dos governos BRICS.

3.2 O Civil BRICS

Instituído no ano de 2015, quando a Rússia ocupava a presidência *pro tempore* do bloco, o Civil BRICS se apresenta com três objetivos principais: i) ser uma plataforma para o diálogo entre as sociedades civis e os governos dos BRICS; ii) promover a transparência, o monitoramento e avaliação dos compromissos firmados pelo grupo e; iii) incentivar o diálogo entre a sociedade civil e o envolvimento de outros países no processo BRICS, principalmente os do Sul Global. (CIVIL BRICS, 2015).

Na linha do tempo disponível no site do Civil BRICS não estão registrados os encontros entre organizações da sociedade civil ocorridos em Durban e Fortaleza³⁴ nos dois anos anteriores à sua criação. Seu marco inicial data do evento de março de 2015, realizado em Moscou, com a participação de cerca de 400 entidades da sociedade civil, das quais metade teve patrocínio financeiro russo para comparecer.³⁵ As razões pelas quais o Civil BRICS não considera as edições promovidas pelo BRICS *from below* e pelos movimentos sociais contra as remoções para a Copa do Mundo da FIFA no Brasil não são claras, mas podem ter a ver com a falta de reconhecimento por parte dos

33 Ver recomendações do Grupo de Trabalho de Manufatura (Anexo 2 do Relatório Anual CEBRICS 2015-2016).

34 Além do Fórum Sindical, foi houve também o “Diálogos sobre Desenvolvimento – Os Brics na Perspectiva dos Povos”. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/um-brics-para-os-povos-2/>. Acesso em: 22 ago. 2020.

35 Os cerca de 200 participantes foram beneficiados com um programa de Fellowship aportado pelo governo russo. Disponível em: <http://civilbrics.ru/en/civil-brics/> Acesso em: 22 ago. 2020.

governos BRICS àquela altura. Mas isso não explica o porquê da exclusão do BRICS dos Povos 2019³⁶, ocorrido em Brasília e cuja organização ficou a cargo de lideranças do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e do Partido dos Trabalhadores (PT), o que suscita dúvidas sobre se a exclusão tem a ver com os temas abordados, tais como a suposta postura imperialista dos BRICS, negada pela Cúpula de Líderes.³⁷

A edição indiana do Fórum da Sociedade Civil³⁸, realizada em Nova Délhi, em 2016, teve como temas principais a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS), destacando a necessidade de criação de estruturas para seu monitoramento, avaliação, acompanhamento e revisão. Questões como governança global, financiamento para o desenvolvimento, multilateralismo inclusivo, qualidade do crescimento econômico, urbanização sustentável, mudanças climáticas e políticas para a juventude também foram abordadas.

Em 2017, ano da China na presidência rotativa, o Civil BRICS foi reconhecido também pelo governo daquele país. Essa medida foi celebrada como um importante passo para a inclusão das organizações da sociedade civil no diálogo intra-BRICS. Destacam-se a ênfase dada aos partidos políticos como orientadores na promoção da cooperação e a necessidade de promoção da cooperação *people-to-people* para o estreitamento de laços entre os povos.

No ano seguinte, o *Civil BRICS People's Forum* realizado em Joanesburgo, África do Sul, teve como objetivo apresentar as visões de comunidades daquele país sobre temas como mineração, uso da terra, desenvolvimento econômico inclusivo, gênero e desigualdade, com ênfase no NBD e nos desafios cotidianos enfrentados pelas pessoas mais vulneráveis.

Como dissemos acima, o BRICS dos Povos, realizado em Brasília em 2019, ano em que a presidência rotativa era ocupada pelo Brasil, não consta do histórico de reuniões da sociedade civil compilado pelo Civil BRICS.

36 "Peoples' BRICS Seminar seeks unity of the people amid global crisis". Disponível em: <https://peoplesdispatch.org/2019/11/12/peoples-brics-seminar-seeks-unity-of-the-people-amid-global-crisis/>. Acesso em: 22 ago. 2020

37 Brics rejeitam acusações de serem 'novos imperialistas' na África". Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/brics-rejeitam-acusacoes-de-serem-novos-imperialistas-na-africa-06082018>. Acesso em: 22 ago. 2020

38 "PEOPLE'S FORUM ON BRICS". Disponível em: <https://intercoll.net/People-s-Forum-on-BRICS>. Acesso em: 22 ago. 2020.

Contudo, parece-nos importante dizer que o evento ocorreu em dois dias, com cerca de 300 participantes e que um dos principais espaços utilizados para os debates foi a Câmara dos Deputados do Congresso Nacional do Brasil.³⁹ Entre os principais temas discutidos estavam o avanço da extrema direita (no Brasil, na Índia e nos EUA, em especial), os movimentos contrários ao governo de Evo Morales na Bolívia e o aprofundamento da crise econômica e o fim do embargo a Cuba. O encontro teve a participação de lideranças como o deputado federal Paulo Pimenta (PT), João Pedro Stédile (MST) e Paulo Nogueira Batista Jr. (ex vice-presidente do NBD).⁴⁰

Quanto à estrutura de governança, o Civil BRICS conta com um Comitê Gestor Nacional representado pelo Grupo de Trabalho para Organizações da Sociedade Civil do BRICS e G20, um órgão do governo russo. O Comitê é responsável por definir as agendas dos grupos de trabalho e desenvolver a programação do Fórum. Além disso, há duas co-presidentes para garantir a execução dos trabalhos, uma delas é Victoria Panova (diretora geral do Comitê Nacional de Pesquisas sobre o BRICS da Rússia⁴¹) e a outra é Alena Peryshkina, diretora da Fundação para Compartilhamento de Informações sobre a AIDS⁴² – entidade que também responde pelo secretariado do Civil BRICS.

39 Peoples' BRICS" to be held concurrently with BRICS Summit in November". Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/29/peoples-brics-to-be-held-concurrently-with-brics-summit-in-november>. Acessado em: 22 ago. 2020

40 "Brics dos Povos divulga documento final: 'Exigimos mudanças para termos futuro'". Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/11/12/brics-dos-povos-divulga-documento-final-exigimos-mudancas-para-termos-futuro/> Acesso em: 22 ago. 2020.

41 O Comitê também é a liderança russa no Conselho de *Think Tanks*, além de realizar anualmente a seleção para a BRICS International School, programa de intercâmbio para estudantes universitários sediado em Moscou. Disponível em: <http://nkibrics.ru/>. Acesso em: 20 ago. 2020

42 Em 2010, a Fundação iniciou um mecanismo de interação entre representantes da sociedade civil e funcionários do governo na agenda global - um grupo de trabalho de ONGs russas. O objetivo principal do grupo é o desenvolvimento de recomendações que reflitam as posições e interesses da sociedade civil e sua posterior apresentação aos líderes governamentais. Desde a sua fundação, o grupo participou de eventos como o Grupo dos Oito (G8), o Grupo dos Vinte (G20), o Fórum Internacional do 6º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio e os BRICS. Disponível em: <http://xn--b1adkbb4ahdrg5a4hqb.xn--p1ai/en/main-en/> Acesso em: 23 ago. 2020

Tabela 3 – Grupos de trabalho Civil Brics

GRUPO	OBJETIVO	RECOMENDAÇÕES*
Alimentos e Saúde	melhoria da saúde pública por meio de maior acesso à saúde serviços e medicamentos essenciais	<ul style="list-style-type: none"> ● melhorar os mecanismos de coordenação para prestar assistência internacional urgente ao setor da saúde em casos de desastres naturais e causados pelo homem ● para prevenir pandemias, os BRICS devem garantir a disponibilidade de terapias e medicamentos essenciais, melhorando estratégias de comunicação e campanhas de conscientização pública, o desenvolvimento de uma cooperação estreita entre veterinária e saúde pública, o apoio à pesquisa e desenvolvimento de novos tratamentos⁴³ ● melhorar o financiamento da saúde e priorizar essa área no orçamento do Estado
Educação e Ciência	Propor soluções nas áreas de desenvolvimento individual no ambiente educacional, processos educacionais (currículos) e estrutura institucionalizada da educação.	<ul style="list-style-type: none"> ● sincronização dos currículos de educação (no ciclo obrigatório) ● prover amplo acesso à BRICS Network University e League of BRICS ● criar um centro remoto de pesquisa do BRICS para

43 Em março de 2020, foi lançada uma diretriz específica (Policy on Fast-track Emergency Response to COVID-19) de resposta à pandemia, inclusive. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2020/07/Policy-on-Fast-track-Emergency-Response-to-COVID-19.pdf> Acesso em: 14 set. 2020

		realização de pesquisas conjuntas em ciências naturais, medicina e saúde, paz e segurança, ecologia, desenvolvimento sustentável, liderança global, segurança financeira e educação.
Desenvolvimento econômico na era digital ⁴⁴	reduzir as diferenças nos termos e condições de financiamento entre os países e melhorar o acesso ao capital entre os países do BRICS e entre os BRICS e os países do Norte Global	<ul style="list-style-type: none"> ● Desenvolver de forma abrangente mecanismos de financiamento responsável, tanto por meio de mecanismos de reguladores bancários quanto da participação de países em instituições financeiras internacionais ● Fortalecer a liderança do BRICS na reforma do sistema tributário internacional
Estratégias de informação e sociedade	cultivar uma relação cultural multilateral para a criação de uma visão compartilhada de mundo, a fim de estender a cooperação para o desenvolvimento para outras esferas	<ul style="list-style-type: none"> ● Desenvolvimento de tecnologias reflexivas <i>de soft power</i> para a harmonização de preferências culturais, políticas e materiais dos membros da sociedade ● apoiar e implementar projetos culturais no âmbito da cooperação cultural multilateral entre os BRICS⁴⁵
Meio ambiente, clima e energia	Promover a “economia verde” (desenvolvimento de baixo	● Permitir um diálogo sobre a transparência e previsibilidade do

44 Sobre as dificuldades enfrentadas pelo BRICS no campo do desenvolvimento que têm relação com tecnologias e internet é imperativo destacar a atuação do CyberBRICS, rede de pesquisadores dos cinco países sobre temas relacionados à segurança cibernética, secretariada pela Fundação Getúlio Vargas (FVG), no Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <https://cyberbrics.info/about-us/> Acesso em: 23 ago. 2020

45 O Festival de Cinema do BRICS, que já teve quatro edições, é um exemplo de projeto cultural aventado no âmbito dessas discussões. Disponível em: <http://www.centroartes.uff.br/noticias/4-festival-de-cinema-do-brics/> Acesso em: 23 ago. 2020

	<p>carbono, eficiente em termos de recursos e socialmente inclusivo.)</p>	<p>comércio de commodities e garantir a proteção contra a mineração e exploração ilegais, bem como a degradação ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Considerar a compatibilidade de grandes projetos de energia hidrelétrica e nuclear com o conceito de "crescimento verde" ● O NBD deve apoiar o desenvolvimento sustentável e "inclusivo" e os ODS e deve refletir transparência, responsabilidade e participação, baseando-se nos mais elevados padrões e salvaguardas ambientais, sociais e de governança. ● Pedir aos governos nacionais e às instituições financeiras do BRICS que supervisionem e garantam que todos os projetos de infraestrutura nos países em desenvolvimento atendam aos requisitos de "economia verde", com reduções consideráveis de fontes tradicionais de combustível, como carvão, petróleo, nuclear, gigantescas barragens hidrelétricas
<p>Cidades sustentáveis e desenvolvimento rural</p>	<p>Debater as possibilidades de desenvolvimento das regiões interioranas dos países BRICS no marco do desenvolvimento sustentável</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Considerando que grandes sistemas de energia centralizados são insuficientes na erradicação da pobreza, os BRICS devem promover a descentralização dos

		sistemas de energia e infraestrutura com base em energia renovável e princípios de crescimento econômico inclusivo
Mulheres e meninas	Promover o desenvolvimento inclusivo, com atenção especial às disparidades de gênero	<ul style="list-style-type: none"> ● As políticas econômicas dos países do BRICS devem enfrentar o problema da desigualdade econômica juntamente com a questão da discriminação de gênero. Os compromissos podem incluir: reembolso financeiro para cuidar de crianças menores e idosos, eliminação da disparidade salarial de gênero, coleta de dados para avaliação da influência das políticas econômicas sobre mulheres e meninas
Cooperação people-to-people**	Promover melhores práticas e mecanismos para promover maior inclusão, compartilhamento de conhecimento e compreensão cultural para fortalecer a unidade dos BRICS.	<ul style="list-style-type: none"> ● Criar uma plataforma permanente da sociedade civil dentro do BRICS a fim de consolidar as conquistas anteriores e promover os valores e princípios do BRICS ● Incorporação das recomendações consensuais da sociedade civil voltadas para resultados na agenda da Cúpula de líderes

Fonte: elaboração própria. *Destacamos as recomendações entendidas como prioritárias de acordo com o marco teórico e recorte deste trabalho. **Grupo criado em 2020.

Observando os temas dos grupos de trabalho do Civil BRICS, nota-se que há convergência com os assuntos abordados pelo CEBRICS (e também pelo BRICS *from below*, como veremos adiante). Do mesmo modo, fica evidente

que os movimentos dos governos BRICS em conjunto nas IFIs de Bretton Woods interessam a tanto ao empresariado quanto aos ativistas; havendo entre observadores desses espaços interessados na manutenção da ordem com mais espaço para exercício de poder dos BRICS e também aqueles que depositam no agrupamento expectativas por mudanças estruturais, exercendo pressão para que elas ocorram, inclusive. Os anseios em torno da atuação do NBD e ACR também são comuns aos três espaços de cooperação ora analisados, sobretudo nas questões ambientais.

3.3 BRICS *from below* (BFB)

Em um site que reúne materiais produzidos por diversos acadêmicos, em sua maioria sul-africanos, o BRICS *from below* (BFB) é apresentado como um chamado para a construção de “um BRICS de baixo para cima”, a partir da comunhão de seus povos para a produção de análises, defesa e ativismo conjuntos. Muito menos sistematizado do que os dois primeiros, este espaço de cooperação opera em forma de rede (uma “rede de solidariedade”, como informa o site), seus membros vão desde partidos políticos de esquerda até organizações não-governamentais que atuam globalmente. A liderança e organização ficam a cabo do professor Patrick Bond, autor de boa parte dos textos produzidos pelo BFB.

Surgido sob esta nomenclatura em 2013, o *BRICS from below* reconhece o capital político gerado pela articulação de diversos movimentos sociais⁴⁶ nos cinco países BRICS em anos anteriores, como aqueles em torno da defesa

46 Um histórico dos movimentos e protestos que levaram à coalizão que forma o BRICS from below pode ser visto em: <https://peoplesbrics.files.wordpress.com/2016/12/bond-brics-critique-for-amandla.pdf> Acesso em: 21 ago. 2020

de mulheres vítimas de estupro na Índia, as passeatas contra a realização da Copa do Mundo de Futebol da FIFA no Brasil, os protestantes de Hong Kong contra as tentativas do governo central da China de impor mais controle sobre aquele território, os manifestos contra as investidas russas na Ucrânia e os movimentos de base que denunciam violações de direitos das camadas mais pobres da população na África do Sul.

Por suas críticas mais localizadas, vindas “do terreno”, assinalamos com mais veemência sua abordagem do processo BRICS. Importante salientar que o BRICS *from below* é um entre muitos espaços de cooperação da sociedade civil articulada que não têm qualquer patrocínio governamental. Pode-se citar como exemplos o People’s Forum⁴⁷, BRICS Voices⁴⁸, BRICS Youth⁴⁹ e o Observatório Feminista dos BRICS⁵⁰ também defensores do ponto de vista dos ativistas de campo e de uma “identidade bricsiana” capaz de abranger também esses movimentos mais independentes. Outro aspecto importante relativo ao BFB é que, diferente da retórica oficial do agrupamento, sua crítica não é apenas anti-hegemônica, mas anti-capitalista.

Vem do BFB a divisão entre BRICS “de baixo”, “do meio” e “de cima”, respectivamente ativistas de base cujas visões partem do local para o global; Fórum Acadêmico, sindicatos e ONGs; e chefes de Estado, o CEBRICS e aliados das elites econômicas dos países BRICS. Mas, essas divisões não são estáticas, sendo possível classificar um acadêmico ou ONG como aliado dos “de baixo” caso apresente uma visão mais crítica sobre o processo BRICS, por exemplo de viés marxista (BRICS FROM BELOW, 2018).

Tabela 4 – BRICS from below, BRICS from the middle, BRICS from above

47 Espaço de cooperação que conta com cerca de duas dezenas ONGs e forte liderança indiana. Mais informações disponíveis em: <https://intercoll.net/People-s-Forum-on-BRICS> Acesso em: 14 set. 2020

48 Informativo trimestral patrocinado pela Oxfam Índia e União Europeia.

49 Rede de jovens estudantes dos BRICS que se reúne virtualmente desde 2015. Mais informações em: <https://infobrics.org/post/30987> Acesso em: 14 set. 2020

50 Grupo formado em 2016 por dez ativistas para defender a igualdade de gênero na economia política e no paradigma do desenvolvimento. O NDB acolheu algumas recomendações do Observatório sobre ações potenciais para o NDB no sentido do aumento da transparência, da prestação de contas, da responsabilidade social e da diversidade. Suas atividades são apoiadas pela Oxfam Brasil, Action Aid e Heirich Böll Stiftung. Mais informações disponíveis em: <http://www.bricsfeministwatch.org/team.html> Acesso em: 14 set. 2020

	Composição	Categorização	Identificação
BRICS de cima	Chefes de Estado, Conselho Empresarial do BRICS, aliados das elites	Anti-imperialistas, sub-imperialistas, e inter-imperialistas	Governos dos cinco países BRICS, empresas do CEBRICS, veículos de mídia como Business Day e partidos políticos como o Aliança Democrática
BRICS do meio	Fórum Acadêmico, sindicatos e ONGs	Defensores do BRICS, céticos (“wait-and-see”) e críticos	International Center on NonViolent Conflict, Instituto Mais Democracia, Hong Kong Confederation of Trade Unions, Oxfam, Anistia Internacional, Centro para a Sociedade Civil da Universidade de KwalaZulu-Natal*
BRICS de baixo	Ativistas de base cujas visões partem do local para o global	Localistas, nacionalmente vinculados, solidário-internacionalistas	National Alliance of People’ Movements, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Rede Brasileira Pela Integração dos Povos, Human Rights Watch (Divisão África), Partido Socialismo e Liberdade, International Organization for a Participatory Society, South Durban Community Environmental Alliance, groundWork*

Fonte: elaboração própria. *Organizações que integram a rede do BFB.

Nkoana-Mashabane (2013) entende que espaços de cooperação como o BRICS *from below* podem desempenhar um papel central no campo das ideias em torno das quais se constrói a “arquitetura do BRICS”. Daí a necessidade de

entender as origens e propósitos das principais críticas apresentadas aos Líderes BRICS.

Esta análise vai desde a retórica contra-hegemônica proclamada pelo BRICS “de cima”, que parece não conjugar com suas práticas, tidas como “sub-imperialistas” – o que Lee (2017) chama de “talk left, walk right”. O mesmo vale para a defesa da África do Sul como um “portal de entrada” para os investimentos dos BRICS. São críticas que remontam à teoria marxista da dependência e sua descrição das características da reprodução do capitalismo em regiões menos desenvolvidas como América Latina e África.

Do ponto de vista “do meio”, as percepções divergem entre aqueles que defendem o processo BRICS com poucas críticas à sua atuação, o que o BFB considera uma evidência de autocensura, há os intelectuais “terceiro-mundistas” à espera de posicionamentos realmente anti-imperialistas dos BRICS na ONU, IFIs, seus próprios bancos de desenvolvimento nacionais e, claro, no NBD e ACR e, por fim, os críticos que convergem com as posições dos “de baixo”.

Ainda, entre os movimentos de base existem diferenças importantes quanto à percepção do processo BRICS e seu engajamento nele. Em uma gradação que varia dos localistas com ações pontuais e diretamente relacionadas ao contexto local (que eventualmente atingem ou tangenciam o BRICS e suas corporações), transitando pelos movimentos nacionais mais consolidados cientes do BRICS (e geralmente hostis ao agrupamento) até os internacionalistas solidaristas aliados em uma campanha global por justiça e direitos capazes de identificar inimigos comuns, dentro dos BRICS inclusive.

Um exemplo que vai ao encontro da análise do BRICS *from below* é o Fórum Sindical⁵¹ do BRICS (SINDBRICS) que desde 2014 pleiteia um papel de assessoria tal como exercido pelo CEBRICS. Isto coloca o SINDBRICS em uma posição intermediária, como apoiador do processo BRICS ainda que teça críticas ao bloco. Na Declaração do III Fórum do BRICS Sindical, realizada às margens da Cúpula de Fortaleza, em 2014, lê-se:

51 Em sua Declaração de Cúpula de 2014 o organismo afirma “Defender os direitos legítimos da classe trabalhadora dentro de uma dimensão social progressista; promovendo uma agenda de desenvolvimento que coloque a industrialização, a justiça ambiental e o progresso humano Através de modelos de crescimento equitativos e justos no centro de nossos compromissos comuns.”

“A consolidação dos BRICS é um elemento fundamental na democratização das relações internacionais e na abertura de uma maior multipolaridade em arranjos políticos feitos ainda no pós-II Guerra. Consideramos o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) como instrumentos fundamentais para a efetiva transformação da atual arquitetura econômica internacional. Estas novas instituições devem vir para o benefício dos trabalhadores/as e para a promoção de um desenvolvimento sustentável. [...] A cooperação sindical constitui uma parte vital do intercâmbio entre os povos nos países BRICS, e instamos aos Chefes de Estado e Governo a reconhecer o nosso Fórum - O Fórum do BRICS Sindical - como um espaço institucional dentro da estrutura oficial do BRICS. Expressamos assim nossa expectativa em receber o mesmo tratamento dispensado ao Conselho Empresarial, tendo nossa conferência incluída como parte do programa oficial das futuras Cúpulas Presidenciais” (SINDBRICS, 2014)

Em 2019, o SINDBRICS também entregou aos líderes BRICS uma resolução aprovada cerca de dois meses antes. Entre as propostas estavam geração de empregos e garantia de direitos para a juventude, futuro do trabalho com transição justa e inclusiva para uma economia de baixo carbono, diálogo social mais frequente e horizontal e o reconhecimento formal do Fórum Sindical no processo BRICS.⁵²

Porém, essa formalização dos espaços de cooperação da sociedade civil organizada dos BRICS é vista com desconfiança por atores endógenos e exógenos ao processo. Ao traçar um histórico do engajamento dos movimentos sociais no processo BRICS, o jornalista indiano Pradeep Baisakh identifica que as reuniões ocorridas na África do Sul em 2013 e no Brasil em 2014 foram iniciativas importantes, mas restritas aos ambientes de então dos dois países. O passo seguinte foi compartilhar as críticas vindas desses movimentos com os demais membros do agrupamento como uma tentativa de formalizar a interação entre os BRICS “de baixo” e “de cima”. Os resultados foram modestos: a declaração da Cúpula de Líderes de 2015 não trouxe mais do que

52 “Sindicalista da Força entrega declaração do Fórum Sindical aos representantes dos governos do Brics” Disponível em: <https://fsindical.org.br/relacoes-internacionais/sindicalista-da-forca-entrega-declaracao-do-forum-sindical-aos-representantes-dos-governos-do-brics> Acesso em: 22 ago 2020

uma menção à interface com a sociedade civil, sem abordar as recomendações feitas (BAISAKH, 2016).

No mesmo sentido, Mdlalose e Thompson (2018), acadêmicos integrantes da rede BFB, reconhecem que a crítica progressiva e as estratégias políticas dos BRICS *from the middle* e *from below* contribuem para a transformação efetiva do processo do agrupamento, tornando-os parte dele, forçosamente. O risco, apontam, é que a oficialização do diálogo entre as três camadas sirva de álibi para os BRICS de cima prosseguirem com práticas de má governança e projetos socioeconômicos exploradores sem que haja em contrapartida o espaço necessário para críticas. Os autores também concordam que há grandes disparidades entre as entidades da sociedade civil, salientando que aquelas que têm menor capacidade de financiar sua participação nos fóruns anuais do BRICS terão menos oportunidade de vocalizar suas demandas. Por outro lado, os acadêmicos, que têm apoio financeiro (como no caso do Civil BRICS) serão mais capazes de atuar nesses espaços de cooperação, ainda que haja autocensura em suas colocações.

Conclusão

Apesar de atos de movimentos sociais contrários a grandes eventos e acordos financeiros internacionais não serem novidade, é notório que houve uma renovação de fôlego de tais iniciativas quando ativistas do grupo de países do Sul Global mais proeminente das últimas décadas decidiram unir forças. A criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas foi certamente um marco para a sintonização das narrativas que versam sobre a busca dos menos desenvolvidos pela superação dos déficits de infraestrutura, através de soluções social e ambientalmente sustentáveis (SILVA, 2018).

Cumprir verificar, então, em que medida as mudanças anunciadas pelos líderes BRICS correspondem a essas expectativas. Não só do ponto de vista de reformas na governança global, mas sobretudo da atuação desses cinco países em seus próprios territórios e de terceiros países por meio do NBD e do ACR. Um exame atento das críticas ao processo BRICS indica que pouco se fez do ponto de vista da mudança estrutural, no sentido proposto por Strange (1994). Isto é, as corporações BRICS agindo por meio da plataforma e de seus arranjos institucionais

não parecem caminhar no sentido da superação da natureza da estrutura global de produção, dominadas por empresas privadas de capital internacionalizado sobre as quais os Estados não são capazes de ingerir de modo a proteger suas respectivas economias dos movimentos feitos por aqueles agentes em busca de lucro em dólares.

No quarto e último capítulo deste trabalho, vamos explorar alguns exemplos que denunciam a falta de responsividade do NBD quanto às demandas dos BRICS “de baixo”, enquanto parece haver grande permissividade para que as grandes corporações do CEBRICS avancem em seus projetos particulares, ainda que em detrimento do avanço do projeto contra-hegemônica declarado tantas vezes pelo bloco.

CAP IV – CAMINHOS EM DISPUTA: UMA AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO NBD PELOS BRICS “DE BAIXO”

4. O primeiro quinquênio do NBD: ameaças e oportunidades

No processo BRICS, o Acordo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento certamente ocupam lugar de destaque por serem a face mais visível do processo de adensamento das relações entre os cinco países do bloco. Esses dois arranjos renovaram o interesse do público geral e especializado nos BRICS e funcionam, de certa maneira, como o núcleo duro a partir do qual as críticas ao processo como um todo se organizam (SILVA, 2018).

Vimos anteriormente que as avaliações sobre a eficiência de NBD e ACR muitas vezes convergem entre espaços de cooperação intervenientes como os ora analisados Conselho Empresarial (CEBRICS), Civil BRICS e BRICS *from below*. O que muda, consideravelmente, são as motivações e estratégias de incidência. Em trabalho recente, Larissa Silva (2018) identifica que essas ações da sociedade civil podem ser categorizadas como diretas ou indiretas. Sendo a estratégia direta aquela para exercer pressão diretamente sobre o BRICS/NBD e a indireta a comunicação com os líderes dos governos de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A autora interpreta que a presença constante da sociedade civil paralelamente às Cúpulas de Líderes ajudou a abrir mais espaço para o diálogo. Trata-se de um movimento cujo impacto é decisional, porque envolve a deliberação quanto aos custos e benefícios de confrontar os governos BRICS, arriscando ser obliterados. O que se verificou, no entanto, é que alguns desses grupos como CEBRICS e Civil BRICS, por exemplo, lograram institucionalizar-se.

Essa institucionalização é alvo de desconfiança nos dois casos supracitados. Primeiro, como notou Baisakh (2016), a Declaração de Cúpula de Goa, emitida no ano seguinte à primeira reunião do Civil BRICS trouxe apenas uma menção à interface com a sociedade civil e as proposições apresentadas pelo grupamento não foram adiante. Em segundo lugar, há um sentimento compartilhado de que o CEBRICS desfruta de privilégios na relação com os líderes BRICS, sendo o único espaço de cooperação entre os apresentados neste trabalho a figurar no site oficial

do NBD como um parceiro⁵³. O impacto de seu exercício é, portanto, institucional, isto é, capaz de alterar a agenda da organização.⁵⁴

Neste trabalho, buscamos compreender os rumos do processo BRICS a partir da responsividade das Cúpulas de Líderes em relação às demandas da sociedade civil articulada. Isso importa porque, apesar do discurso contra-hegemônico das declarações oficiais emitidas ao final de cada encontro, na prática, parece haver um reforço das estruturas que permitem o exercício da hegemonia tal como criticada pelo BRICS.

Porque, como elabora Strange (1994), a natureza da estrutura produtiva global tem se tornado cada vez mais dominada pelos negócios internacionais – e há, como vimos no capítulo anterior grandes empresas na composição do CEBRICS – como um resultado que combina práticas de Estado e tendências de mercado, passando por aspectos de governança e tecnologia. O acesso à estrutura de crédito passa a ser fundamental também para essas organizações, que tal como no caso dos países, não dispõem das mesmas condições de acesso a recursos. A interrupção ou colapso de mecanismos de crédito globais cessam o capital disponível para investimentos, atrasando o aumento da produção, cenário da crise pós-2008, que também já mencionamos anteriormente.

A internacionalização da produção é um fator de grande impacto para as relações internacionais e para as relações de gestão do trabalho também. Como veremos ao longo desse capítulo, o que ocorre em determinados empreendimentos do BRICS (via NBD, inclusive) é um reforço das características mais indesejáveis desse sistema produtivo, sobretudo em África. Isso não é novidade, a crítica à Divisão Internacional do Trabalho⁵⁵ e à condição dos países mais pobres nessa estrutura é tema vasto e recorrente. Como nota Strange:

53 Em 2017 NBD e CEBRICS assinaram um Memorando de Entendimento para Cooperação Estratégica em que acordam a discussão sobre trocas de informações a respeito de instituições financeiras privadas dos cinco países, oportunidades de financiamentos em moedas locais, projetos de pesquisa conjuntos, entre outros temas. Disponível em: https://www.ndb.int/press_release/new-development-bank-brics-business-council-sign-memorandum-strategic-cooperation/ Acesso em: 14 set. 2020

54 O NBD e o CEBRICS organizam eventos em parceria para tratar de temas de interesse comum nas áreas de comércio e investimentos. Disponível em: https://www.ndb.int/press_release/new-development-bank-brics-business-council-strengthen-cooperation/ Acesso em: 14 set. 2020

55 A Divisão Internacional do Trabalho designa uma função produtiva a cada país ou região do globo. Como efeito da globalização, aos países menos desenvolvidos cabe a oferta de produtos primários, mão de obra barata e isenções fiscais para instalação de indústrias dos países desenvolvidos.

Os países em desenvolvimento chegaram cada vez mais à mesma conclusão. Negociar com empresas que poderiam ser feitas para ajudar o desenvolvimento econômico nacional ganhando divisas, exportando produtos de petróleo ou produtos químicos ou carros parecia uma escolha mais racional do que jogá-los fora. [...] Os governos asiáticos e latino-americanos costumam fazer negócios melhores do que os africanos, por exemplo. Estados agindo como guardiões reafirmaram seu poder sobre as corporações, mas foram capazes de fazer isso de forma muito desigual (STRANGE, 1994).

Este raciocínio parece ir ao encontro do que se observa em países como Angola, Moçambique e África do Sul diante das investidas dos BRICS e sobretudo da China e do Brasil. Na visão de Amisi, Peek e Maguwu (2014), tratam-se de tentativas “sub-imperialistas” desses cinco países de melhorar sua posição relativa no Sistema Internacional. Os autores enxergam uma competição entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul por recursos naturais; daí o foco em mineração, petróleo e gás, megaprojetos de hidrelétricas em sua busca por novos mercados e promoção de construção de estradas, linhas férreas, portos etc.

E, com a formalização dos espaços de cooperação empresarial (o CEBRICS e o Fórum Empresarial, notadamente), importa identificar quais as principais empresas e corporações representadas nesses ambientes, bem como sua relação com os líderes BRICS. Muitas delas têm precedentes negativos quanto a questões de contrapartidas socioambientais, mal resolvidas ou negligenciadas pelos respectivos governos nacionais como veremos adiante. Portanto,

É essencial que as organizações da sociedade civil no Brasil e nos outros países dos BRICS avancem em um melhor entendimento das conexões entre as instituições de financiamento ao desenvolvimento e as corporações empresariais, sejam elas privadas ou estatais. As expectativas iniciais de que o Banco dos BRICS pudesse ser um contraponto, nos marcos da cooperação Sul-Sul, ao domínio das instituições de Bretton Woods (BIRD e FMI) parecem cair por terra quando se percebe que nem a arquitetura financeira do novo Banco, nem tampouco a natureza dos projetos que financia se distancia da lógica de atuação daquelas instituições (TAUTZ E PINTO, 2014).

Organizaremos este capítulo a partir das críticas comuns aos três espaços de cooperação que nos servem de referência, quais sejam: as diretrizes socioambientais do NBD. Traremos exemplos de indagações e reivindicações do BRICS “de baixo”, para usar a terminologia do BFB, apresentando três qualidades de considerações: 1) sobre a prevalência dos sistemas nacionais para avaliação e monitoramento dos projetos; 2) gênero e raça; e 3) relativas à interlocução do BRICS “de cima” com a sociedade civil articulada.

4.1 Salvaguardas e sistemas nacionais como ameaças ao financiamento de uma “infraestrutura sustentável”

Uma diferença fundamental do NBD em relação ao Banco Mundial, por exemplo, é que o primeiro não prevê em sua Política⁵⁶ cláusulas de condicionalidade de caráter macroeconômico. Isto é, para ter acesso a empréstimos do NBD, um cliente não tem de adotar uma medida ou conjunto de medidas específicas previamente delimitadas. De acordo com o site oficial do Banco, essa é uma maneira de garantir a soberania dos países-membros na aplicação de suas estratégias de desenvolvimento – já que muitos dos empréstimos têm garantia estatal.

O problema, como aponta Prinsloo (2017), é que nem sempre os sistemas nacionais são eficazes na fiscalização dos impactos sociais e ambientais de grandes projetos de infraestrutura. Por esta razão, o autor recomenda que o NBD monitore adequadamente seus intermediários financeiros e clientes (já que os sistemas próprios destes últimos também podem ser evocados), para garantir sua conformidade (*compliance*) com as salvaguardas.

Reconhece-se que a duplicação dos sistemas de monitoramento por bancos multilaterais de fomento pode ser demasiado custosa, o que implicaria na elevação das taxas de crédito praticadas pelo NBD e no aumento do prazo

56 Conjunto de vinte documentos que definem os parâmetros dentro dos quais o Banco atuará. Todos estão disponíveis para download no site do NBD, e aqueles que concernem ao objeto desta pesquisa aparecem no capítulo 2 (p.42). Disponível em: <https://www.ndb.int/data-and-documents/ndb-core-documents/> Acesso em: 09 set. 2020

para aprovação dos projetos, reduzindo sua competitividade. Contudo, garantias mínimas são necessárias para mitigar riscos financeiros e de reputação da instituição, sobretudo em seus primeiros anos de atuação. O NBD pode mesmo perder a oportunidade de contribuir para um sistema financeiro internacional que conduza ao desenvolvimento econômico e social com respeito ao meio ambiente (PRINSLOO, 2017).

E uma vez que o mandato do Banco prevê investimentos em “infraestrutura sustentável”, torna-se imprescindível definir de maneira objetiva o significado do termo e tornar públicos os critérios para a categorização de um sistema nacional/cliente como apto ou não- apto a realizar um empreendimento dessa natureza.

No mesmo sentido, Kweitel e Krishnaswamy (2016) questionam se o *policy framework* do Novo Banco de Desenvolvimento é robusto o suficiente para garantir a sua sustentabilidade ou prevenir o NBD de ameaças externas. Os autores destacam que, relativamente ao papel da sociedade civil e ao meio ambiente, o Banco optou por princípios mais aspiracionais em vez de exigências concretas de performance ambiental e social.

Ao contrário do AIIB e do próprio Banco Mundial (alvo frequente de críticas dos BRICS), o NBD não parece trabalhar para aprimorar seus mecanismos de interlocução com a sociedade civil. O portal Devex⁵⁷, especializado em desenvolvimento global, apurou com representantes de organizações não-governamentais internacionais engajadas no processo BRICS que o Novo Banco de Desenvolvimento vem falhando em responder adequadamente às advertências da sociedade civil quanto ao risco financeiro derivado do estabelecimento de estruturas apartadas dos Direitos Humanos. Essa falta de transparência compromete a prestação de contas da instituição, afastando-a das melhores práticas financeiras internacionais.

Pode-se argumentar que com apenas cinco anos de operação ainda há tempo para que o NBD ajuste sua Política de modo a atender às recomendações dos BRICS ‘de baixo’ e acadêmicos que acompanham de

57 “Um banco de desenvolvimento que inicia suas operações com base em estruturas não relacionadas aos direitos humanos se prepara para violá-los no futuro. Isso é financeiramente arriscado. [...] O NBD tem estado envolto em sigilo desde o seu lançamento, deixando de divulgar informações sobre o desenvolvimento de políticas ou seleção de projetos e recusando-se a responder a consultas de grupos da sociedade civil.” Disponível em: <https://www.devex.com/news/civil-society-calls-for-safeguards-as-brics-bank-approves-first-loans-88038> Acesso em: 09 set. 2020.

perto seu processo. Mas é importante notar que mesmo antes de se tornar operacional o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas foram objetos de inúmeros debates entre representações governamentais e da sociedade civil. Dessas trocas emergiram centenas de artigos, cartilhas, reportagens e declarações com orientações diversas sobre como operar de forma a atender melhor os interesses dos mais vulneráveis e sem depredação ambiental.

Em 2015, o Civil BRICS tornou público documento direcionado aos líderes BRICS sobre soluções sustentáveis. O *Civic BRICS Green Paper* foi redigido a partir dos resultados dos grupos de trabalho do Civil BRICS naquele ano. Destacamos aqui sua concepção de economia verde: um “desenvolvimento de baixo carbono, eficiente em termos de recursos e socialmente inclusivo”. O NBD deveria ser capaz de garantir que seus tomadores adotassem o conceito de economia verde tal como proposto pelo Civil BRICS, reduzindo consideravelmente fontes tradicionais de energia como carvão, petróleo, nuclear e grandes usinas hidrelétricas.

Outra preocupação diz respeito às indústrias e comércio de commodities. O Civil BRICS alerta para a necessidade de dialogar com grandes produtores nas indústrias extrativistas, a fim de garantir transparência nos negócios e produção. Assim criando a base para proteção de trabalhadores desses setores contra trabalhos forçados e de baixa remuneração. Em suma, a atuação do NBD deveria caminhar no sentido da eliminação da extrema pobreza, com diálogo permanente entre ONGs, sindicatos e governos (CIVIL BRICS, 2015).

Infelizmente, essas indicações não foram acolhidas pelo NBD. Por exemplo, a mineradora brasileira Vale S.A, que recebeu do Greenpeace o título de empresa com pior atuação ambiental e social do mundo em 2012,⁵⁸ ainda assim teve projeto no valor de R\$ 1,2 bilhão aprovado pelo Novo Banco de Desenvolvimento em novembro de 2019.⁵⁹ Os recursos serão destinados à

58“Vale Recebe prêmio de empresa com pior atuação social e ambiental”. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/01/vale-recebe-premio-de-empresa-com-pior-atuacao-social-e-ambiental.html> Acesso em: 09 set. 2020

59“Banco do BRICS aprova empréstimos de R\$1,2 bi a Vale”. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,banco-do-brics-aprova-emprestimo-de-r-1-2-bi-a-vale,70003088616> Acesso em: 09 set. 2020

expansão da infraestrutura de transportes para escoamento da produção de minério de ferro da própria companhia nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

No episódio recente do rompimento da barragem de Brumadinho – MG, a empresa foi condenada a pagar uma indenização milionária, mas recorreu da decisão judicial e muitas das famílias atingidas seguem sem qualquer compensação.⁶⁰ Apesar do histórico trágico, a Vale conta com um representante no Conselho Empresarial do BRICS e o NBD parece crer que um eventual crime ambiental em projeto com a mineradora seja solucionado pelo mesmo sistema que não foi capaz de induzi-la a transformar suas diretrizes e práticas socioambientais até hoje.

4.2 Equidade de gênero e racial

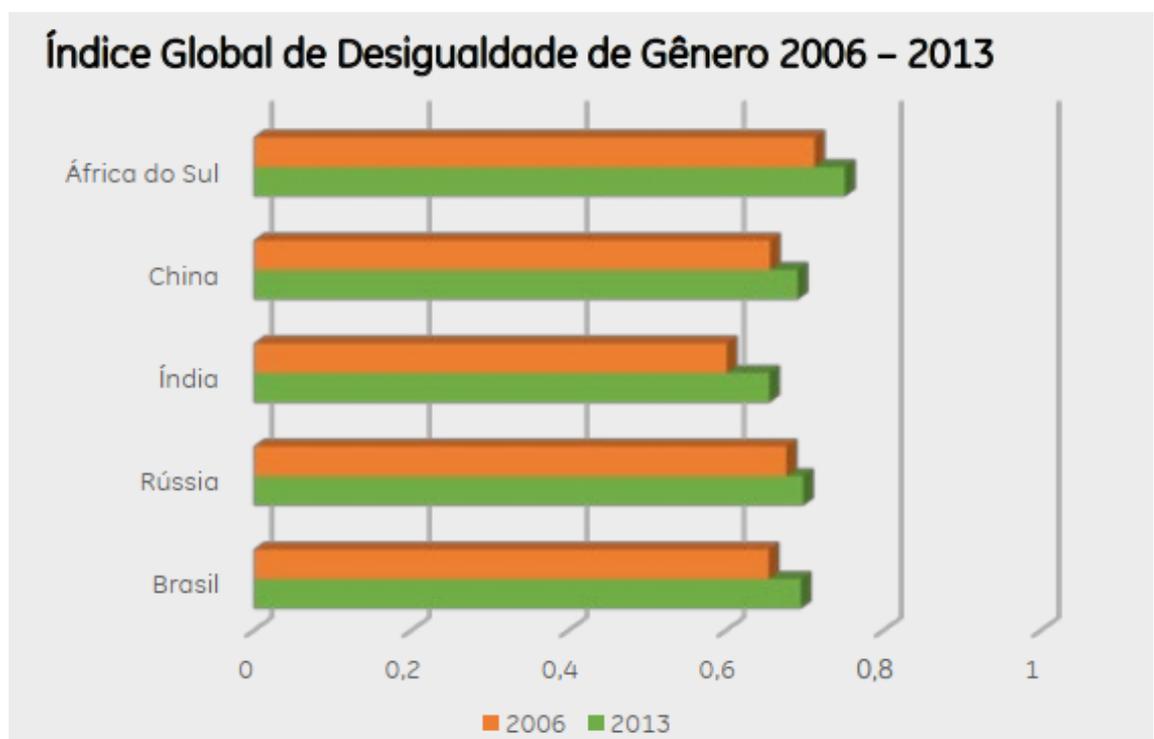
No ano de 2016, o Instituto Eqüit, ONG brasileira dedicada a análises econômicas do ponto de vista do impacto sobre as mulheres, publicou uma cartilha sobre a situação das mulheres nos países BRICS que traz dados sobre emprego, renda, participação na política institucional e acesso a direitos básicos como saneamento e educação. Em suas quase 25 páginas a cartilha traz comparações entre dados dos cinco países para oferecer um panorama geral sobre a participação das mulheres nas respectivas sociedades que, lamentavelmente, compartilham índices de desigualdade de gênero significativos. Apesar disso, todos os cinco BRICS ratificaram a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês). Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul também têm cada qual um mecanismo de governo para promoção de políticas públicas para mulheres, sendo quase todos ministérios, com exceção da China que dispõe de um Comitê temático para Mulheres e Crianças no âmbito do Comando de Estado.

O Instituto Eqüit junto com a Articulação de Mulheres Brasileiras realizou também, em Fortaleza, em 2014, o I Fórum de Mulheres dos países

60 “Vale terá que aportar 79 bilhões em garantias por Brumadinho até dia 23”. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/15/vale-tera-que-aportar-r-79-bilhoes-em-garantias-por-brumadinho-ate-dia-23.ghtml> Acesso em 09 set. 2020

BRICS⁶¹, no marco do “Diálogo sobre Desenvolvimento na perspectiva dos Povos”. O objetivo do encontro foi debater as desigualdades sociais e de gênero que permeiam as realidades dos cinco países, apesar das diferenças culturais e políticas entre eles, a partir de uma visão feminina e feminista, para a garantia dos direitos das mulheres. O evento contou com a presença de mais de 130 mulheres brasileiras de vários estados e 25 outras participantes dos demais países BRICS.

Figura 2 – Gráfico sobre desigualdade de gênero nos BRICS



Fonte: Instituto Equit. Nota: nota: o índice varia de 0 (total desigualdade) a 1 (total igualdade).

O Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões: saúde reprodutiva – medida pelas taxas de mortalidade materna e de fertilidade entre as adolescentes –, autonomia – medida pela proporção de assentos parlamentares ocupados por cada gênero e a obtenção de educação secundária ou superior por cada gênero; e a atividade econômica – medida pela taxa de participação no mercado de trabalho para cada gênero. o IDG mostra a perda no desenvolvimento humano devido à desigualdade entre as conquistas femininas e masculinas nas três dimensões do IDG (fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

61 “AMB realiza I Fórum de Mulheres dos Países Brics, Fortaleza, 15/07/2014”. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/agenda/amb-realiza-forum-de-mulheres-dos-paises-brics-fortaleza-15072014/> Acesso em: 09 set. 2020

Como mostra o gráfico acima, os países BRICS ainda têm uma lacuna democrática a preencher, do ponto de vista da garantia de direitos de mulheres. As dificuldades por eles enfrentadas, embora amplamente conhecidas, ainda são foco de disputas dos múltiplos fatores políticos destes governos com suas sociedades e de outros países do chamado Sul Global. Logo, haveria uma centralidade na determinação do sentido das mudanças e avanços alcançáveis no processo BRICS de democratização da governança global.

Antes, porém, é preciso que as mulheres dos BRICS tomem conhecimento sobre as ações do agrupamento para poder incidir em seu decurso. Foi o que propuseram ativistas do *BRICS Voices*⁶², em Durban, em março de 2013, com um programa inspirado na Declaração de Nova Délhi, publicada um ano antes após a cúpula de líderes BRICS. Seu texto traz um compromisso com a erradicação da pobreza, redução da fome, criação de empregos e construção de infraestrutura para mudar as condições de vida das comunidades mais vulneráveis.

É o caso, por exemplo, de mulheres e meninas da zona rural da província de Kwa-Zulu Natal, na África do Sul, que não têm condições de atuar politicamente em suas comunidades. Durante o encontro em Durban, ativistas do *BRICS Voices* demarcaram a importância de disciplinas de ciência e tecnologia serem oferecidas também a meninas, dando a elas oportunidade de desenvolver carreiras nas quais possam contribuir futuramente para superar tradições discriminatórias vividas por elas e próprias e que têm impacto negativo no desenvolvimento (BRICS VOICES, 2015).

A segunda seção do relatório, intitulada “Voices from the ground” (vozes das bases, em tradução livre) remarca a incapacidade dos BRICS “de cima” de ouvir sobre os desafios enfrentados por mulheres com as de Kwa-Zulu Natal:

62 O *BRICS Voices* é um boletim informativo trimestral que tem o objetivo de promover maior engajamento das organizações da sociedade civil no processo BRICS, amplificando as vozes dos movimentos de base para incidência nas cúpulas de líderes. Trata-se de uma iniciativa da Oxfam Índia em parceria com dez outras organizações do BRICSAM (grupo focal da ONG internacional para Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul e México), com patrocínio da União Europeia.

As vozes das mulheres nessas comunidades não estão recebendo atenção como garante a constituição. Elas estão esperando os frutos da luta contra a injustiça em contínua marginalização e desvantagem. O direito à moradia não foi concedido em todas as comunidades. Necessidades básicas como água, saneamento, acesso a serviços de saúde, educação e alto desemprego são os desafios diários que essas comunidades enfrentam. As autoridades locais não demonstraram vontade política nem capacidade para enfrentar os desafios estabelecidos desde o início. Os altos níveis de criminalidade, especialmente de violência sexual, continuam a ser uma preocupação para o país, bem como para o mundo exterior. Apesar das estruturas legislativas progressistas, mulheres e meninas não estão seguras na África do Sul e KwaZulu-Natal é uma das províncias que apresenta os mais altos índices de violência sexual. O trauma de uma mulher de negócios que foi estuprada por uma gangue enquanto caminhava na praia deixa muito a ser dito sobre a segurança de mulheres e meninas no país (BRICS VOICES, 2015).

A Cúpula de Líderes daquele ano de 2013, realizada em Durban, África do Sul, não tratou de nenhum tópico relativo às demandas das mulheres da zona rural KwaZulu-Natal, o que nem de longe significa dizer que a situação vivida por elas é confortável. Se a preocupação do BRICS é mesmo a persistência da desigualdade e marginalização no nível institucional global, para mudar este status quo é necessário garantir equidade e justiça de gênero domesticamente também, alerta o BRICS Voices.

Essa visão vai ao encontro do diagnóstico feito pelo Instituto Equit no relatório “BRICS e o desenvolvimento com equidade de gênero”, publicado em setembro de 2017:

"[...]por sua condição desigual nas sociedades, as mulheres pobres têm enfrentado com enormes dificuldades os processos de globalização e de liberalização econômica. E, por isso, em muitos países, entre eles nos BRICS, elas estão entre os principais ‘perdedores’[...] Foi justamente nos países em desenvolvimento que essa estratégia de ampliação da produção capitalista com base em novas formas de incorporação e exploração de grandes contingentes de mão de obra, em particular das mulheres, teve sua

maior expansão. O olhar das mulheres contribui ao trazer para o [Novo Banco de Desenvolvimento] a necessidade de entender a infraestrutura do ponto de vista do conjunto de necessidades sociais, como bases físicas para a implementação de serviços públicos essenciais, imprescindíveis para a superação da pobreza [...] Só a inclusão da perspectiva da economia feminista pode dar início a um novo entendimento sobre a infraestrutura social, e, caso ela não seja incorporada, veremos, como sempre, a tradicional visão de infraestrutura de negócios que só propõe a implantação de megaprojetos, portos, estradas, aeroportos etc. que geralmente provocam conflitos sociais, impactos ambientais e destruição para os territórios, para as populações e, em particular, para as mulheres." (RODRIGUEZ, 2017)

De maneira similar, Eric Toussaint, porta-voz da Comissão para Abolição da Dívida Ilegítima (CADTM⁶³, na sigla em inglês) relata que durante sua participação no encontro BRICS *from below* entre março e abril de 2019, na Cidade do Cabo visitou áreas potencialmente afetadas pelos projetos do NBD localizadas no subúrbio da cidade. As *townships* são áreas urbanas periféricas densamente habitadas, criadas na década de 40 em função do regime do Apartheid, para separar pessoas negras e mestiças da população branca.

Mesmo nos dias atuais, como destaca Touissant, 98% dos cerca de um milhão de habitantes das *townships* são pessoas negras. As condições de vida nessas localidades são extremamente precárias; as unidades habitacionais são muito diminutas (25 a 35m² em média), sem banheiro e com difícil acesso a serviços básicos como transporte e saúde, e onde o percentual de desemprego chega a 50% (a média nacional gira em torno de 27%).

Dhar e Touissant (2019) ressaltam o risco das dívidas geradas pelos megaprojetos do NBD reforçarem a doutrina do superendividamento sem dar conta dos impactos sociais e ambientais negativos sobre as populações desses territórios, uma vez que essa garantia compete prioritariamente aos sistemas nacionais ou privados dos tomadores de empréstimo. De acordo com Dhar, situação análoga

63 A rede CADTM é um movimento internacional que luta pela abolição da dívida do Terceiro Mundo, pela emancipação social, com respeito à natureza e liberdade de todas as formas de opressão. Mais informações disponíveis em: <http://www.cadtm.org/Texts-Chartes-CADTM-International> Acesso em: 10 set. 2020.

pode ser encontrada nas favelas de Mumbai e Calcutá, na Índia, apesar das altas taxas de crescimento indianas nas duas últimas décadas.

Os autores vão além, apontando que, apesar de pertencer a um partido de centro-esquerda (ANC), Cyril Ramaphosa, atual presidente da África do Sul endossou ações de repressão violenta contra trabalhadores (em sua maioria negros), como no caso do protesto dos mineiros de Marikana, em 2012, em que 34 pessoas foram mortas pelas forças de segurança. Vale reforçar que Ramaphosa faz parte de um seleto grupo de empresários negros bem-sucedidos que hoje compõem a elite econômica sul-africana, estabelecendo relações no mínimo suspeitas entre grandes empresas do ramo da mineração e entidades governamentais, com conexões no CEBRICS, inclusive, como mostramos no capítulo anterior. No entanto, a norma continua sendo a segregação racial com extensas e visíveis privações estruturais para as pessoas negras.

4.3 Diálogo entre espaços de cooperação

Ainda que um tanto inconstante, a rede transnacional de organizações da sociedade civil dos países BRICS já dá indícios dos impactos e benefícios potenciais de sua articulação, na incidência no processo BRICS e na sua configuração como força social (SILVA, 2018). Tanto que o NBD incluiu em suas diretrizes socioambientais uma seção específica sobre gênero e disponibilizou formulário online⁶⁴ para que observadores externos possam contribuir com as atividades do Banco.

Contudo, as interações entre ONGs, academia e governos ainda são esparsas. Desde 2016, foram realizados apenas dois encontros entre mandatários do NBD e representantes da sociedade civil. Naquele ano, estava prevista uma reunião por ocasião

Do encontro anual do Banco em Xangai, o que acabou não acontecendo, embora um comunicado de imprensa da instituição afirme o contrário. Somente em 2017 BRICS “de cima” e “de baixo” conversaram sobre acesso à informação dos

64 “Promoção da transparência e aprimoramento da prestação de contas”. Disponível em: <https://www.ndb.int/partnerships/civil-academic-societies/> Acesso em: 10 set. 2020

projetos, oportunidades de contribuição para as políticas do NBD, contribuição social e ambiental do NBD, diversidade e igualdade de gênero, a Estratégia Geral do NBD 2017-2021, desenvolvimento sustentável, intercâmbio de conhecimentos, prestação de, mecanismos para institucionalizar o engajamento da sociedade civil, entre outras questões.

Foram duas reuniões em 2017 sobre as quais foram produzidos dois comunicados. A “Declaração de Délhi: Novo Banco de Desenvolvimento – Perspectiva dos Povos”, publicada pelo *People’s Forum on BRICS*, refere-se ao encontro de abril daquele ano e teve como principal enunciado o fato de que o NBD nestes primeiros anos de atividade estaria reforçando um modelo de negócios que não é capaz de levar a um novo tipo de desenvolvimento, centrado nas pessoas, como declarado nas cúpulas de líderes que trataram sobre sua formulação.

O “Civil Society Communiqué”, referente à reunião de outubro de 2017 elenca como áreas prioritárias para o NBD: a) transparência – com a publicação de dados atualizados sobre os projetos em operação, divulgação de contatos dos setores responsáveis por cada área dos projetos e a tradução dos principais documentos para os idiomas oficiais dos cinco países; b) gênero – com a elaboração de uma política mandatória de gênero para orientar a estrutura, governança e projetos do Banco e criação de um Comitê de Gênero com participação da sociedade civil para assessorar o NBD e efetivamente integrar preocupação dessa natureza ao seu trabalho; c) gestão socioambiental – com a criação de uma força tarefa com NBD-sociedade civil para elaborar indicadores de infraestrutura sustentável, incentivos financeiros e não-financeiros no grau de sustentabilidade dos projetos e a definição de um prazo para que o Banco responda às demandas de observadores externos; e d) interação com a sociedade civil – com o reconhecimento por parte do NBD da diversidade de atores sociais engajados no processo BRICS, status de operadores para os movimentos sociais (não apenas observadores ou consultores) para a construção de um Banco transformativo e centrado em pessoas.

Especificamente para os movimentos de mulheres, importa saber em que medida os projetos do Novo Banco de Desenvolvimento podem reforçar ou mitigar a grande variedade de violações de direitos experienciadas por mulheres nos cinco países BRICS, visto que, como falamos, o NBD tem insistido em financiar “projetos em que as mulheres são expulsas de seus territórios, seja pelos megaprojetos nas áreas urbanas, seja pelas empresas extrativistas e pelo agronegócio nas áreas

rurais”, como o ProSavana⁶⁵ articulado pelo governo brasileiro para expansão do agronegócio em Moçambique (AZEVEDO, BENÍCIO E MOREIRA, 2014).

O desafio é construir uma metodologia capaz de tornar o tema da cooperação para o desenvolvimento e da infraestrutura sustentável acessíveis também para o grande público, relacionando opressões e violências vividas nos países BRICS, o que poderia facilitar a criação de uma “identidade BRICS” suficiente para conferir maior robustez à participação das pessoas no processo BRICS.

Conclusão

Um compromisso verdadeiro com o desenvolvimento sustentável exigirá que o NBD vá além de um foco no crescimento orientado para o mercado, com sua abordagem de “contenção de danos”. É preciso que o Banco reoriente sua política para a realização de projetos que visem explicitamente a geração de impactos sociais e ambientais positivos.

Sendo assim, não basta exigir que os sistemas nacionais ou corporativos sejam consistentes, mas é imperativo que estejam em conformidade com requisitos mínimos pré-determinados pelo próprio NBD. Além disso, embora sua Política afirme que o Banco trabalhará em parceria com seus clientes no fortalecimento de capacidades dos sistemas próprios, não está nítido como e quando isso ocorreria.

Por exemplo, se impactos adversos escaparem à previsão dos sistemas nacionais ou corporativos, possivelmente não serão avaliados pelo NBD. Não há precisão quanto às obrigações relativas aos impactos prejudiciais, levando os projetos a focalizar a compensação em vez de prevenção e minimização.

Apesar de constar como um princípio na Política do NBD, a equidade de gênero não pode ser garantida pela instituição porque não estão descritos requisitos para prevenir a não discriminação e garantir o acesso das mulheres aos benefícios do projeto. O cenário é ainda pior em relação às populações negras. A única distinção étnica feita pelo NBD diz respeito às comunidades indígenas, e mesmo

65 Projeto dos governos do Brasil, Japão e Moçambique para desenvolvimento da agricultura na região de Nacala, no país africano, alvo de críticas por implementar um modelo de monoculturas e latifúndios, voltados para o mercado externo. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/prosavana-desenvolvimento-da-agricultura-local-ou-monoculturas-para-a-exporta%C3%A7%C3%A3o/a-17128512> Acesso em: 14 set. 2020

assim, com críticas ao que o Banco considera “indígenas”. Fundamental melhorar a concepção de projetos de uma maneira inclusiva e com perspectiva de gênero e raça para promover a igualdade de oportunidades e o empoderamento socioeconômico de mulheres e pessoas negras, particularmente com relação ao acesso a financiamento, serviços, emprego e propriedade/recursos.

Quanto à participação do público, consultas e divulgação de resultados, o NBD tem de definir que tipo de contribuições da sociedade civil seriam “oportunas”, “significativas” ou “relevantes” o bastante para serem levadas em consideração. O ideal seria adotar processos de tomada de decisão abertos a participação direta de indivíduos, comunidades e organizações da sociedade civil potencialmente afetadas pelas atividades financiadas pelo NDB.

O NDB deveria se abrir ao debate, levando em consideração as críticas que recebe. Deveria retornar às razões e motivações que (em tese) justificaram sua criação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início da segunda década do processo do BRICS foi marcado pela grande apreensão por uns e quase total e desprezada por outros em relação a presidência de turno do Brasil, em 2019. Depois de um árduo e longo processo de ruptura institucional, coroado pelo impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff e cujos desdobramentos culminaram na eleição de Jair Bolsonaro, um político de extrema-direita conhecido por seu desprezo ao multilateralismo internacional, sobretudo no âmbito das organizações nas quais o maior engajamento brasileiro se deu durante os governos do Partido dos Trabalhadores, UNASUL e BRICS à frente, as expectativas para a Cúpula de Brasília não poderiam mesmo ser positivas.

A Décima Primeira Cúpula do BRICS aconteceu, porém, em Brasília (primeira cidade a sediar duas vezes um encontro do agrupamento). Sua Declaração traz uma série de indicativos e, em alguns casos, confirmações sobre o alto grau de densidade das relações intra-BRICS, com mais de uma centena de reuniões realizadas ao longo de 2019. O tema do encontro, “BRICS: crescimento econômico para um futuro inovador” denota a falta de novidade no sentido de uma mudança de direção do bloco – o que parece positivo se considerarmos que a alternativa seria a completa obsolescência da plataforma para não dizer sua extinção.

O NDB completava cinco anos de existência com a abertura do escritório regional das Américas em São Paulo (e subpasta em Brasília), mirando o estabelecimento das unidades na Rússia e na Índia em 2020. Houve também um desdobramento relevante para a superação do uso do dólar nas transações entre os países BRICS com a criação do Fundo de Títulos em Moeda Local do BRICS ainda estágio pré-operacional.

Uma vez mais o Conselho Empresarial (CEBRICS) é exaltado como ponto nodal de cooperação em infraestrutura, energia, biotecnologia e serviços financeiros – não por acaso áreas consideradas prioritárias pelo NDB. Criou-se ainda uma espécie de apêndice do grupo empresarial a Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS (WBA) como uma maneira de instar a participação feminina nas atividades do agrupamento.

Cumprе salientar também a realização do primeiro Fórum Parlamentar do BRICS, em outubro de 2019, espaço de cooperação que pode ser muito estratégico em um eventual engajamento brasileiro na dimensão *people-to-people* do processo

do BRICS dada a natureza das atividades parlamentares, mais voltadas para a realidade cotidiana da população.

A chegada de 2020 trouxe, além da presidência de turno russa, um catastrófico evento global cujas consequências ainda não podem ser bem avaliadas: uma pandemia de um novo tipo de coronavírus causador de uma doença respiratória altamente contagiosa, a COVID-19. Com a pandemia, quase todos os países do mundo adotaram regimes de quarentena com fechamento total ou parcial de suas economias e fronteiras. Até a conclusão deste trabalho já se somam mais de treze milhões de pessoas infectadas e mais de quinhentos mil óbitos.

Em meio a essa tragédia humana, os países BRICS, com a Rússia à frente, tentam dar prosseguimento às atividades – houve uma reunião de autoridades sanitárias dos países BRICS no início da pandemia e o Novo Banco de Desenvolvimento criou uma linha de crédito exclusiva para a resposta à COVID-19 no valor total de um bilhão e duzentos mil dólares.

Sem poder realizar encontros presenciais, a presidência russa tem promovido uma agenda de encontros virtuais sobre temas variados, com participação de autoridades, acadêmicos e sobretudo de jovens. O Civil BRICS volta a ter especial atenção por sua prerrogativa de aproximar o BRICS da sociedade civil, em especial das organizações de juventude. É com esperança nesse público específico que parece caminhar o BRICS nesse início de década.

De volta ao ambiente pós-crise de 2008, embora este tenha-se mostrado particularmente favorável às aspirações dos cinco países BRICS de promover reformas nas estruturas de governança global, não se pode dizer que as ferramentas criadas pelo grupo, notadamente o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas, tenham sido capazes de obliterar as IFIs tradicionais e menos ainda de subverter a lógica em que atuam.

O status do dólar como principal moeda corrente internacional segue intacto, em evidente flagrante da manutenção do poder estrutural exercido pelos EUA, como aponta Strange (1994) e como reconhecem os BRICS em várias passagens de seus documentos de Cúpulas. Pouco se fez para tentar superar a dependência dos países BRICS em relação à moeda estadunidense e mesmo após cinco anos em operação, 70% do crédito emitido pelo NBD ainda o foi em dólares ou euros.

Outro ponto que merece atenção dos Líderes e policymakers dos BRICS é o caráter soberanista da iniciativa. É possível que a prerrogativa de não interferir em

assuntos domésticos seja causadora de debilidades contextuais e/ou estruturais nos arranjos institucionais criados pelo agrupamento. Como proteger o NBD de influências internas que podem comprometer a formulação e execução de seus contratos, evitando a discricionariedade, por exemplo? O fortalecimento institucional do NBD e do ACR nos parece fundamental para o exercício do poder do bloco.

Então, a realocação de poder permitida pela projeção dos países BRICS no pós-crise até teve reflexos importantes na distribuição de poder no sentido trabalhado por Strange, mas as mudanças provocadas por esse movimento incorrem no reforço de outros aspectos do poder estrutural ligados à natureza da produção das economias emergentes de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Grandes empresas, através do Conselho Empresarial, foram hábeis em reconhecer a oportunidade que tinham diante de si e manejar as ações diretas das autoridades governamentais dos BRICS sobre os respectivos mercados e mesmo em terceiros países. Suas práticas, frequentemente criticadas pelos movimentos de base do BRICS *from below* e acadêmicos do Civil BRICS vão de encontro à Política do Novo Banco de Desenvolvimento e são o que fundamentalmente impede a instituição de receber o almejado selo de “banco verde”. Apesar disso, a concertação entre burocracia estatal e empresariado permanece, sendo parte importante do processo do BRICS atualmente.

A falta de mecanismos de controle e contrapartidas para a medição dos impactos sociais e ambientais dos empreendimentos do BRICS via NBD é a principal reclamação dos movimentos sociais e academia, que acusam o NBD de operar em uma lógica muito próxima daquela das IFIs de Washington, tão criticadas nas Declarações de Cúpula do grupo ao longo da última década. Não só a Política do NBD não é elaborada o suficiente para a contenção de danos eventuais, como não promove ativamente a construção de um modelo de “desenvolvimento verde” adequado à “infraestrutura sustentável”, categoria prioritária de projetos do Banco.

O CEBRICS faz avançar a sistematização do processo BRICS a partir de um viés de cooperação empresarial. Sem um secretariado formalmente instituído, essa função acaba cooptada por esse espaço de cooperação. Assim, a organização e produção de conhecimento sobre o processo BRICS fica mais limitada à observação dos ambientes de negócio de cada um dos cinco países BRICS e de terceiros (por exemplo do continente africano) onde há interesse comercial ou de investimentos.

Um caminho possível para a elaboração de uma definição efetiva de sustentabilidade para nortear a atuação do Banco é a interlocução frequente com representações da sociedade civil com o Civil BRICS e principalmente com o BRICS *from below*, por sua abordagem que privilegia as experiências dos ativistas de base, em contato constante com as populações mais vulneráveis aos efeitos colaterais dos megaprojetos de infraestrutura conduzidos pelos conglomerados BRICS.

Essa possibilidade, no entanto, não parece estar no radar dos *policymakers* nem dos líderes dos BRICS. Em seus Planos de Ação mais recentes e no site do NBD as reuniões entre empresas/companhias estatais dos cinco países têm lugar de destaque, enquanto o diálogo com a sociedade civil articulada segue secundarizado. Esse é um marco da disputa de sentido e significado do BRICS entre empresariado e movimentos sociais, sobre o qual o primeiro parece triunfar.

Isso não faz os espaços de cooperação da sociedade civil menos importantes. Ao contrário, a chamada dimensão *people-to-people* ganha força no processo BRICS à medida que diminuem as oportunidades de diálogo entre movimentos sociais e governos. Seu fortalecimento depende da criação de laços de solidariedade mais fortes entre ativistas dos cinco países, de modo a criar uma rede transnacional capaz de disputar a “identidade bricsiana” emprestada ao/pelo CEBRICS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, A; FOLLY, M. **O Novo Banco de Desenvolvimento e a institucionalização do BRICS**. In: R. Baumann, et. al. BRICS: Estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015, p. 79-214.

ÁFRICA DO SUL. Departamento do Tesouro Nacional. **Interbank Cooperation Mechanism**. Disponível em: <http://www.treasury.gov.za/brics/icm.aspx> Acesso em: 16 jul. 2019

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. **AMB realiza I Fórum de Mulheres dos Países Brics**. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/agenda/amb-realiza-forum-de-mulheres-dos-paises-brics-fortaleza-15072014/> Acesso em: 15 set. 2020

ALENCAR, F. e NUNES, L. Susan Strange: poder estrutural e hierarquia monetária, uma breve discussão. Revista de Geopolítica, v. 9, nº 1, p. 125 - 142, jan./jun. 2018.

ASIA REGIONAL INTEGRATION CENTER. Chiang Mai Initiative [Multilateralization]. Disponível em: <https://aric.adb.org/initiative/chiang-mai-initiative> Acesso em: 14 set. 2020.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Sobre o AIIB. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html> Acesso em: 14 set. 2020

BAISAKH, P. **BRICS And Civil Society. Countercurrents**, July 16, 2016. Disponível em: <https://countercurrents.org/2016/07/16/brics-and-civil-society/>. Acesso em: 16 ago. 2020

BATISTA JUNIOR, P.N. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém: Bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata**. São Paulo: LeYa, 2019.

BOND, P. e GARCIA, A. **Perspectivas Críticas sobre os BRICS**. Revista Tensões Mundiais Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 15-40, 2014.

BRASIL DE FATO. **“Peoples’ BRICS” to be held concurrently with BRICS Summit in November**. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2019/10/29/peoples-brics-to-be-held-concurrently-with-brics-summit-in-november>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Nota 222 - Reunião de Ministros do Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) sobre Mudança do Clima – Brasília, 20 e 21 de setembro de 2012.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3146-reuniao-de-ministros-do-brasil-africa-do-sul-india-e-china-basic-sobre-mudanca-do-clima> Acesso em: 10 junho 2020.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **Facing challenges, building confidence - BRICS Business Council Second Annual Report (2015-2016)**, 2016.

BRICS BUSINESS FORUM. **Background Paper for the BRICS Business Forum Meeting**, 2013.

____. **Joint Statement of the BRICS Business Forum**, 2012.

____. **Joint statement of the BRICS Business Forum 2013**. Durban, março 2013

BRICS FROM BELOW. **A VIEW FROM SOUTH AFRICA: Introducing BRICS from above, BRICS from the middle and BRICS from below.** Disponível em: <https://www.bricsfrombelow.org/>. Acessado em: 21 ago. 2020

BRICS VOICES - Voices from BRICS Civil Society. **Voices from the Ground: A Report from the first People's Summit of BRICS Countries**. Durban, setembro de 2015.

BRICS. **Agreement on the New Development Bank**. Fortaleza, 2015.

____. **BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização - Declaração de e-Thekwini**. Durban, 2013.

____. **Declaração Conjunta dos Líderes Nacionais**. Ecatimburgo, 2009.

____. **Declaração de Fortaleza**. Fortaleza, 2014.

____. **Declaração de Fortaleza**. VI Cúpula dos BRICS. Parágrafo 11. Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 16 de julho de 2019

____. Declaração e Plano de Ação de Nova Délhi, 2012.

____. **Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS**. Fortaleza, 2015.

BRICS-IBCM. BRICS Interbank Cooperation Mechanism. Disponível em: <https://www.brics-ibcm.org/> Acesso em: 14 set. 2020.

BUENO, E. **BRICS, BASIC e o Novo Banco de Desenvolvimento: meio ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 9, n. 2, maio/ago. 2019, p. 115-14.

CHIANG MAI INTIATIVE. Money and Finance – Chiang Mai Initiative (Multilateralization) Disponível em: <https://aric.adb.org/initiative/chiang-mai-initiative> Acesso em: 11 set. 2020

CIVIL BRICS. **Civic BRICS Green Paper: Message for the BRICS Leaders. Problems' overview and pathways towards sustainable solution**. Moscou, 2015.

COHEN, B. **Future of Sterling as an International Currency**. Londres: St. Martin's Press, 1971.

COSTA, V.T., CORTEZ, M. e BARROS, F.E. **As mulheres nos países BRICS: desigualdades, contradições e desafios**. Instituto Equit, 2016.

FERREIRA, I.A., BENÍCIO, I. e MOREIRA, S.L. Os BRICS e a resistência à ofensiva do capitalismo patriarcal. Revista Contra Corrente, n. 6, julho 2014.

FRAZÃO, F. O Estado de São Paulo. “Banco do BRICS aprova empréstimo de R\$1,2 bi a Vale”. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,banco-do-brics-aprova-emprestimo-de-r-1-2-bi-a-vale,70003088616> Acesso em: 09 set. 2020

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors**. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3> Acesso em: 13 set. 2020

G1. “Vale recebe 'prêmio' de empresa com pior atuação social e ambiental”. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/01/vale-recebe->

[premio-de-empresa-com-pior-atuacao-social-e-ambiental.html](#) Acesso em: 09 set. 2020

G1. “Vale terá que aportar R\$79 bilhões em garantias por Brumadinho até dia 23”. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/15/vale-tera-que-aportar-r-79-bilhoes-em-garantias-por-brumadinho-ate-dia-23.ghtml> Acesso em 09 set. 2020

GABRIEL, J.P e CARVALHO, C.E. **A Índia, o NBD e o ACR do BRICS: percepções e interesses**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v.36, n.129, p.53-69, jul./dez. 2015

GRAHAM, S. **South Africa's UN General Assembly Voting Record from 2003 to 2008: Comparing India, Brazil and South Africa**. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02589346.2011.623842> Acesso em: 16 maio 2020.

HAFFNER, J. e ROSA, M. **IBAS e BRICS em uma perspectiva comparada: desenvolvimento e objetivos**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013.

HALLDING, K. et al. **Together alone: BASIC countries and the climate change conundrum**. Copenhagen: Norden, 2011.

HUMPPHREY, C. **Developmental revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank**. Working Paper 418. Shaping policy for development. Overseas Development Institute, 2015.

IBAS. **Tshwane Declaration**. Fifth Summit of Heads of State and Government, 2011.

Disponível em: http://www.ibsatrilateral.org/images/FINAL_Tshwane_Declaration_18_Oct_12h23.pdf Acesso em 14 jul. 2020

KLEIN, I. e MARTINS, A. **O contrato de swap sino-brasileiro: um mecanismo de incentivo do renminbi no Brasil?** Revista OIKOS. Rio de Janeiro, Volume 18, n. 2, 2019, p. 40-54.

KORNEGAY, F. **África do Sul, O Atlântico Sul e a Equação IBAS-BRICS: O Espaço Transatlântico em Transição**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.3, jan-jun 2013, p.79-10.

KWEITEL, J. e KRISHNASWAMY, S. **Is the BRICS Bank tooled for sustainable development?** The Third Pole - Understanding Asia's water crisis, outubro, 2016.

LEE, R. **Borderless movement A People's Forum on OBOR and BRICS meets in Hong Kong**, 2017. Disponível em: <https://www.cadtm.org/A-People-s-Forum-on-OBOR-and-BRICS>. Acesso em: 21 ago. 2020

LOK SABHA TV INSIGHTS. **BRICS new development bank and India**. Disponível em: <https://www.insightsonindia.com/2015/07/08/lok-sabha-tv-insights-brics-new-development-bank-and-india/> Acesso em: 22 jul. 2020

LUNKES, D. **Declaração de Goa**. Núcleo de Estudos do BRICS – NEBRICS/UFRGS. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nebrics/declaracao-de-goal> Acesso em: 14 ago. 2020.

MDLALOSE, B. E THOMPSON, L. **Academic and Civil BRICS 2018: Is there any jam to be made?**, 2018.

MILANI, C. e KLEIN, M. **South-South cooperation and foreign policy: Challenges and dilemmas in the perception of Brazilian diplomats**. International Relations Journal. Londres: Sage Publications Ltd, 2020 Vol. 34, Num. 2

NKOANA-MASHABANE, M. BRICS in Africa anti-imperialist, sub-imperialist or in between? a Brics reader for the Durban Summit. **The Brics come to Durban**. Centro para a Sociedade Civil. Universidade de KwaZulu-Natal, 2013.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO. Civil Society Meeting Shanghai, 2017.

_____. PRESS RELEASES. **BRICS BUSINESS COUNCIL 2018 MIDTERM MEETING HELD IN SHANGHAI**, 2018.

OBSERVATÓRIO FEMINISTA DOS BRICAS. Equipe. Disponível em: <http://www.bricsfeministwatch.org/team.html> Acesso em: 14 set. 2020

O'NEILL, J. **Building Better Global Economic BRICs**. Global Economics Paper No. 66. Goldman Sachs, 2001.

PAYNE, A. **Blair, Brown and Gleneagles: Making Poverty History or Confronting Unequal Development**. In: FRATIANNI et al. Financing Development – the G8 and UN contribution. Nova Iorque: Routledge, 2016.

PRINSLOO, C. The New Development Bank as an Advocate of Country Systems. Policy Briefing, GEGAFRICA - Global Economic Governance. Agosto, 2017.

RAMOS et al. **Adensamento institucional e outreach: um breve balanço do BRICS**. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018, p. 5-26.

RODRIGUEZ, G. **Brics e o Desenvolvimento com Equidade de Gênero**. Instituto Equit, 2017.

SANTOS, L.A. **Civil society calls for safeguards as BRICS bank approves first loans**. Disponível em: <https://www.devex.com/news/civil-society-calls-for-safeguards-as-brics-bank-approves-first-loans-88038> Acesso em: 09 set. 2020

SILVA, Larissa Lopes Vieira da. A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO ÂMBITO DOS BRICS: Estratégias e impactos. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), 2018.

STORY, Jonathan. **Le système mondial de Susan Strange**. Politique étrangère. v.66,n.2,p.433-447,2001.

STRANGE, S. **Casino Capitalism**. Oxford, Blackwell, 1986.

_____. **States and Markets**. Editora Continuum, Nova York, 2ª edição, 1994.

STUENKEL, O. **BRICS e o futuro da ordem global**. Paz e Terra, 2017

TAUTZ, C. e LOPES PINTO, J. R. **Quem são os proprietários dos BRICS?** Revista Contra Corrente, n. 6, julho 2014.

TOUSSAINT, E. **From the BRICS countries to the townships: racial and social segregation continues**. Disponível em: <http://www.cadtm.org/From-the-BRICS-countries-to-the-townships-racial-and-social-segregation> Acesso em: 10 set. 2020

VAROUFAKIS, Yanis. **O Minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

VISWANATHAN H.H.S. **BRICS: a new paradigm for a globalised world**. Distinguished Fellow, Observer Research Foundation, 2015

WANG, H. **New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance**. Global Policy Volume 8. Issue 1. Durham University and John Wiley & Sons Ltd, 2017.