



O BRICS quinze anos depois: desafios e oportunidades após sua expansão 3

El BRICS quince años después: desafíos y oportunidades tras su expansión
BRICS fifteen years later: challenges and opportunities after its expansion

Augusto Leal Rinaldi, Laerte Apolinário Júnior

10 anos de atuação do Conselho Empresarial do BRICS (CEBRICS)..... 12

10 years of operations of the BRICS Business Council (BBC)
10 años de existencia del Consejo Empresarial del BRICS (CEBRICS)

Rafaela Mello Rodrigues de Sá, Ana Saggiore Garcia

Alavanca para a ascensão das margens? Uma análise da agenda de invocação tecnológica do BRICS..... 24

Lever for the Rise of the Margins? An Analysis of the BRICS Technological Innovation Agenda
¿Palanca para el Ascenso de los Márgenes? Un Análisis de la Agenda de Innovación Tecnológica de los BRICS

Laís Melo de Souza, Henrique Zeferino de Menezes

BRICS+: Desafios e Impasses para os Sentidos e Legados da Justiça de Transição do Brasil e da África do Sul 39

BRICS+: Challenges and Deadlocks in the Meanings and Legacies of Transitional Justice in Brazil and South Africa
BRICS+: Desafios y Estancamientos en los Sentidos y Legados de la Justicia Transicional en Brasil y Sudáfrica

Júlia Battistuzzi Penachioni, Cláudia Alvarenga Marconi

A Associação de Cidades e Municípios BRICS+: Paradiplomacia e o Novo Banco de Desenvolvimento 52

The Association of BRICS+ Cities and Municipalities: Paradiplomacy and the New Development Bank
La Asociación de Ciudades y Municipios BRICS+: Paradiplomacia y el Nuevo Banco de Desarrollo

Kelvin Araújo da Nóbrega Dias

O Programa Nuclear Iraniano na agenda do G-7 e BRICS: entre a hierarquia e a heteronomia nas relações internacionais 68

The Iranian Nuclear Program on the G-7 and BRICS agenda: between hierarchy and heteronomy in international relations
El Programa Nuclear Iraní en la agenda del G-7 y los BRICS: entre la jerarquía y la heteronomía en las relaciones internacionales

Bruno Mendelski, Camila Munareto

BRICS+: As articulações intergovernamentais dos países semiperiféricos do sistema-mundo moderno 78

BRICS+: Intergovernmental articulations by semiperipheral states in the modern world-system
BRICS+: Articulaciones intergubernamentales de los países semiperiféricos en el sistema-mundo moderno

Charles Serra Tabarin, Claudete de Castro Silva Vitte, Gustavo Glodes Blum

A construção da narrativa do Bric: logros na mudança da ordem mundial.. 89

The building of the BRICS narrative: achievements in changing the world order
La configuración de la narrativa de los BRICS: logros en el cambio del orden mundial

Marina Bolfarine Caixeta, José Paulo Silva Ferreira, Mayara Christina de Carvalho



Infraestrutura Digital dos Países BRICS..... 117

Digital Infrastructure of the BRICS Countries
Infraestructura digital en los países BRICS

Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira, Renan Guimarães Canellas de Oliveira

Notas sobre a trajetória dos BRICS: da agenda reformista para ator multipolar, a partir de um encontro científico 128

Notes on the BRICS' Trajectory: From a Reformist Agenda to a Multipolar Actor, Based on an Academic Meeting
Notas sobre la Trayectoria de los BRICS: De una Agenda Reformista a un Actor Multipolar, Basado en un Encuentro Académico

Giorgio Michalopoulos, Andrea Califano

Uma Análise dos Planos Quinquenais da China como Impulsores para o Desenvolvimento de energias Renováveis 144

An Analysis of China's Five-Year Plans as Drivers for the Development of Renewable Energies
Un Análisis de los Planes Quinquenales de China como Impulsores para el Desarrollo de Energías Renovables

Allana Camini Moreira de Souza

Amefricanizando as Relações Internacionais para curar a Afasia Racial da disciplina 158

Amefricanizing International Relations to Cure the Discipline's Racial Aphasia
Ameafrikanizar las relaciones internacionales para curar la afasia racial de la disciplina

Erica Paula Vasconcelos, Ramon Blanco

Governança climática em perspectiva: reflexões a partir da obra "Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações" 176

Climate governance in perspective: reflections based on the book "Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações"
Gobernanza climática en perspectiva: reflexiones basadas en el trabajo "Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações"

Mariana Ferreira Torres

RESENHA: "The Russo-Ukrainian War: The Return of History", de Serhii Plokhy 179

REVIEW: "The Russo-Ukrainian War: The Return of History" by Serhii Plokhy
RESEÑA: "La guerra ruso-ucraniana: el regreso de la historia" de Serhii Plokhy

Marcelo Furtado Martins de Paula



O BRICS quinze anos depois: desafios e oportunidades após sua expansão

El BRICS quince años después: desafíos y oportunidades tras su expansión

BRICS fifteen years later: challenges and opportunities after its expansion

Augusto Leal Rinaldi¹

Laerte Apolinário Júnior²

1 INTRODUÇÃO

Desde a formalização do BRICS, em 2009, as análises acadêmicas e de *policy* têm oscilado entre interpretações céticas (Petroni, 2021; Degaut, 2015; Stephen, 2014; Pant, 2012) e leituras mais otimistas (Vadell e Ramos, 2024; Larionova e Shelepov, 2022; Brosig, 2021; Stuenkel, 2020) quanto à viabilidade do arranjo de se consolidar como ator relevante nas relações internacionais contemporâneas. As pesquisas sobre o BRICS são igualmente diversas, abrangendo um amplo espectro temático, que vai desde suas origens, expansão e institucionalização progressiva (Stuenkel, 2020; Ramos et al., 2018) até os mecanismos que favorecem ou dificultam a cooperação entre os países (Duggan et al., 2021), os desafios de coordenação de suas ações (Gabuev e Stuenkel, 2024; Hooijmaaijers, 2021), os temas incorporados ao longo de suas cúpulas (Kodabux, 2023) e a identidade internacional que tem assumido no mundo hoje (Baunov, 2024; Andal e Muratshina, 2022).

Esses estudos exploram os limites e as potencialidades de um arranjo composto por potências regionais, potências estabelecidas e países de menor poder relativo, cuja articulação política tem dependido menos da homogeneidade político-econômica entre si do que da convergência em torno de objetivos gerais comuns, em particular a reforma das instituições internacionais multilaterais (Li, 2019; Cooper, 2016).

A literatura especializada não apresenta consenso quanto à melhor forma de caracterizar o BRICS. Parte dos estudiosos o define como um grupo de coalizão de caráter reformista, voltado à correção de assimetrias nas instituições de governança global atuais (Hurrell, 2018; Flandes, 2010); outro grupo o descreve como uma plataforma de cooperação entre economias emergentes com uma agenda difusa (Stuenkel, 2020; Roberts, Armijo e Katada, 2018; Batista Júnior, 2016); formulações mais recentes o tratam como um clube político-diplomático (Cooper e Farook, 2015) ou como um alinhamento estratégico entre potências

1 Professor de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

2 Professor de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP).

emergentes (Rinaldi, 2021). As divergências quanto ao modo de defini-lo decorrem do fato de o BRICS combinar características como informalidade institucional, coordenação intergovernamental e um repertório crescente de mecanismos próprios de articulação política, sem necessariamente aderir ao formato clássico de uma instituição internacional, com tratado fundacional e acordo vinculante. Sua trajetória de mais de quinze anos, portanto, tem sido marcada por um desenho institucional que mantém flexibilidade decisória e, ao mesmo tempo, preserva a soberania dos membros, permitindo que, mesmo diante de diferenças entre eles, cheguem a consensos.

Na última década e meia, uma parte dos estudiosos passou a sustentar a tese de que a heterogeneidade dos países que compõem o BRICS dificultaria a consolidação de um arranjo coerente e capaz de produzir resultados práticos em escala global (Brosig, 2021; Prys-Hansen e Nolte, 2016). Com o arrefecimento do ciclo de crescimento econômico dos anos 2000 a 2010 — com exceção da China e da Índia — e com o agravamento das tensões socioeconômicas e políticas internas em alguns países-membros, o peso das leituras críticas aumentou. O debate deslocou-se, então, do entusiasmo em torno das “potências emergentes”, muito marcado na primeira década do século XXI, para uma avaliação mais realista de suas limitações, apontando, inclusive, para o crescente papel da China no arranjo (Hooijmaaijers, 2019). No entanto, a relevância do BRICS não desapareceu. O que se alterou foi o enquadramento analítico: a ênfase recaiu sobre as assimetrias internas, sobretudo a centralidade econômica e geopolítica da China, sem que isso eliminasse a importância do arranjo como espaço de articulação e de ação dos países do então chamado Sul Global.

O contexto internacional recente, contudo, tem recolocado o debate sobre a situação atual da ordem internacional, da qual o BRICS faz parte. A crise econômica global associada aos efeitos da pandemia de Covid-19; a guerra na Ucrânia desde 2022; os ataques do Hamas contra Israel e a consequente resposta israelense em Gaza e no Líbano desde 2023; os ataques militares dos Estados Unidos e de Israel contra o Irã em 2025 e 2026; e o acirramento da rivalidade estratégica entre os Estados Unidos e a China têm reforçado a percepção de que a ordem internacional atravessa um período de transformação, marcada particularmente pelo declínio do multilateralismo e do papel das instituições internacionais (Lake, 2025; Vadell e Ramos, 2024).

Desde a formação do BRICS, suas cúpulas anuais passaram a incorporar, de modo recorrente, temas como intervenções humanitárias, transferência de tecnologias, programas de desenvolvimento, ajuda externa, alívio da pobreza, saúde global e combate ao terrorismo³. Esse adensamento temático acompanhou o processo de institucionalização do arranjo, particularmente com a criação, em 2014, durante a Cúpula de Fortaleza, do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e do Arranjo Contingente de Reservas (CRA, na sigla em inglês). A partir desse momento, o BRICS passou a dispor de um instrumento financeiro próprio e aberto a outros países, destinado a financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável, o que deu materialidade à sua agenda de reforma gradual da arquitetura econômico-financeira internacional.

Além disso, entre 2024 e 2025, o BRICS passou pela maior expansão desde sua criação,

³ Para mais informações e acesso aos documentos oficiais das reuniões de cúpula do BRICS, ver: <http://www.brics.utoronto.ca/>

incorporando cinco novos membros e oficializando a categoria de “país parceiro”⁴, o que ampliou sua presença na Ásia, no Oriente Médio e na África. Hoje, os membros oficiais do BRICS são Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã. Essa ampliação, contudo, não foi apenas numérica, pois alterou também o perfil geopolítico e econômico do arranjo, intensificando sua inserção em regiões centrais para a segurança energética global e para as cadeias globais de valor e de suprimento (Giaccaglia, 2024).

Os critérios dessa ampliação podem ser inferidos a partir do perfil dos novos integrantes. Trata-se de países com relevância geopolítica regional, capacidade de projeção política e econômica em suas vizinhanças, elevado peso demográfico e inserção estratégica em mercados energéticos e rotas comerciais (Gravilenko e Shenshin, 2024). Emirados Árabes Unidos e Irã concentram importância decisiva no setor global de energia, assim como o Egito e a Etiópia; a Indonésia acrescenta uma economia de grande porte e de peso geopolítico no Sudeste Asiático. A criação da categoria de país parceiro, aprovada em Kazan em 2024, ampliou ainda mais o poder de atração do BRICS, permitindo uma forma intermediária de associação, sem adesão plena, e reduzindo os custos políticos para países interessados em ingressar no arranjo⁵.

As razões que tornam o BRICS atrativo para novos participantes combinam fatores

políticos e econômicos. O arranjo oferece um espaço de circulação político-diplomática relativamente seguro para países que procuram contornar isolamentos diplomáticos, ampliar a rede de contatos, diversificar parcerias e reforçar sua capacidade de barganha na governança global. O baixo custo de pertencimento, a possibilidade de acesso a um repertório de cooperação econômico-financeira e a expectativa de fortalecimento de instituições paralelas, como o NDB e o CRA, aumentam a procura por ele.

A dimensão econômica do BRICS permanece um de seus principais eixos estruturantes, ainda que marcada por assimetrias. A centralidade da China nas cadeias produtivas, nos fluxos de comércio e nos investimentos intra-BRICS confere ao país um papel destacado na dinâmica interna do arranjo, com implicações diretas para a distribuição de benefícios e para a definição de prioridades a serem buscadas. Ao mesmo tempo, economias como Índia, Brasil e Indonésia apresentam trajetórias de inserção internacional marcadas pelo não-alinhamento e pelo bom relacionamento com os eixos Ocidental e não-Ocidental. A presença de exportadores de *commodities* e de produtores de energia reforça a heterogeneidade do arranjo, ao mesmo tempo em que amplia sua relevância nos debates sobre segurança energética, transição ecológica e governança de recursos naturais. Assim, essas características sugerem que as relações econômicas no interior do BRICS se desenvolvem em um ambiente em que coexistem oportunidades de coordenação e de aprofundamento, mas também desafios de acentuação da dependência e especialização.

A atuação crescente do NDB e de outros mecanismos econômico-financeiros associados, como a realização de comércio bilateral em moeda local, por exemplo, constitui um

4 Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços do Brasil, “BRICS”, 25 de abril de 2025. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/enec/parcerias/brics>. Acesso em: 17 de abril de 2026.

5 Rylan Chase, “Quais países querem entrar no BRICS?”, *EBC Financial Group*, 09 de fevereiro de 2026. <https://www.ebc.com/pt/forex/quais-paises-querem-entrar-no-brics-lista-atualizada-2026>. Acesso em: 17 de abril de 2026.

dos principais vetores de aprofundamento da dimensão financeira do BRICS. A ampliação do número de membros e a possibilidade de acessar crédito em moedas locais apontam para tentativas de reduzir a dependência de mecanismos financeiros dominados pelas economias ocidentais, particularmente dos Estados Unidos, e de ampliar a margem de manobra dos países em desenvolvimento no âmbito da economia global. Esses movimentos se inserem em um debate mais amplo, que tem ganhado força sobretudo desde 2022, sobre a reforma da arquitetura financeira internacional, no qual o BRICS tem reiterado a necessidade de maior representatividade e de revisão das estruturas decisórias de instituições como o FMI e o Banco Mundial, bem como a importância de depender menos do dólar norte-americano (Pforr et al., 2025; Johnston, 2025; Brawley, 2022). A continuidade dessa agenda depende, em grande medida, da capacidade dos países de articularem posições comuns e traduzirem suas demandas em propostas concretas de reforma institucional e de criação de novos arranjos financeiros (Peruffo et al., 2024; Liu e Papa, 2022).

Ao mesmo tempo, a expansão recente do BRICS acentuou desafios importantes. A heterogeneidade interna ampliou-se com a entrada de membros com perfis geopolíticos distintos, intensificando rivalidades já existentes, como as tensões entre a China e a Índia e entre os Emirados Árabes Unidos e o Irã (Gabuev e Stuenkel, 2024). A ampliação também reforçou o dilema da ação coletiva em um grupo maior, mais diverso e menos homogêneo em termos de regime político, estrutura econômica produtiva e orientações diplomáticas. Nesse contexto, a governança interna do arranjo assume centralidade. A manutenção de um modelo

decisório baseado no consenso e na informalidade institucional preserva a flexibilidade política que historicamente caracterizou o BRICS, mas impõe limites à sua capacidade de atuação coordenada em temas de maior sensibilidade, como, por exemplo, conflitos militares e intervenções humanitárias (Rinaldi, 2021).

A ausência de mecanismos supranacionais ou de estruturas burocráticas robustas implica que os avanços práticos do arranjo continuam dependentes da convergência política entre os seus membros e da disposição dos governos nacionais para investir capital diplomático na agenda comum. A ampliação do número de participantes tende a tornar esse processo mais exigente, sobretudo em áreas nas quais os interesses nacionais são mais diretamente afetados, como a segurança internacional, a política energética e a integração à arquitetura financeira ocidental.

A expansão e consolidação do BRICS como um polo de poder na constelação global também devem ser lidas à luz das transformações atuais da economia política internacional. A expansão político-econômica chinesa, a reorganização das cadeias produtivas globais, a financeirização e hegemonia do dólar na globalização e a crescente contestação às instituições de Bretton Woods coexistem com a formação que tem sido chamada de duas “zonas de globalização”, nas quais os Estados Unidos e a China articulam, cada qual à sua maneira, padrões de intercâmbio comercial, mecanismos financeiros e iniciativas institucionais⁶. Nesse quadro, a “*Belt and Road Initiative*” (BRI) e a “*Global Development Initiative*” (GDI), de um lado, e

6 The Economist, “Globalisation has faltered. It is now being reshaped”. 24 de Janeiro de 2019. https://docs.google.com/document/d/1pgPe6c_KcEnICrU64FDkK2sdeLFmepRf/edit. Acesso em: 17 de abril de 2026

o “*Partnership for Global Infrastructure and Investment*” (PGII), de outro, expressam projetos concorrentes de uma “nova” globalização. O BRICS insere-se nesse ambiente como um arranjo que visa ampliar a margem de ação de seus membros diante de uma ordem que parece estar se fragmentando em áreas de influência, marcada por rivalidades e pela erosão dos consensos que haviam sustentado a ordem internacional liberal do período pós-Guerra Fria (Rodrigues-Triocci, 2024).

A dimensão geopolítica da conjuntura internacional recente reforça esse diagnóstico. A reativação de coalizões de contenção no Indo-Pacífico, como o QUAD, e a expansão da OTAN para o Leste europeu indicam uma reorganização mais ampla das constelações de poder. Nesse sentido, a importância do BRICS deriva, em grande medida, de sua capacidade de reunir países da Ásia, da África e da América Latina em torno de uma agenda que combina reforma institucional, contestação de hierarquias e busca por maior representatividade, e que navega nesse cenário sem criar hostilidades, sem demandar condicionalidades e sem exigir lealdades.

A atual crise do multilateralismo reforça a relevância desse tipo de arranjo. A redução do compromisso das grandes potências com instituições internacionais, a proliferação de medidas unilaterais e o enfraquecimento de mecanismos multilaterais de resolução de disputas contribuem para a erosão das bases normativas da ordem internacional (Lake, 2025). Nesse cenário, o BRICS tem buscado afirmar uma agenda que combina a defesa do multilateralismo, a crítica às práticas protecionistas e a demanda por maior inclusão dos países em desenvolvimento nos processos decisórios glo-

bais⁷. Essa posição oferece um denominador comum que sustenta sua atuação externa e legítima suas propostas de reformas e de adequações à governança global. Pode-se afirmar que a crise do multilateralismo confere um novo sentido ao papel do BRICS.

O retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, em 2025, intensificou a pressão sobre instituições internacionais e recolocou o unilateralismo no eixo central da política externa norte-americana⁸. A ameaça de tarifas adicionais contra os países do BRICS, reiterada por Trump, ilustra a centralidade da coerção econômica no novo cenário internacional⁹. Em reação, o BRICS reafirmou, em 2025, o compromisso com o multilateralismo, o direito internacional e a reforma das instituições financeiras globais, ao mesmo tempo em que condenou medidas protecionistas e unilaterais. A Cúpula do Rio de Janeiro, em julho de 2025, aprovou 126 compromissos e reiterou a defesa de uma governança global mais inclusiva, com ênfase em finanças, saúde, inteligência artificial, clima, paz e segurança, além de reformas no FMI e no sistema das Nações Unidas. Esse quadro indica que a consolidação do BRICS ocorre em um momento de profunda contestação da ordem internacional liberal e de enfraquecimento das bases políticas que sustentaram a governança multilateral no ciclo anterior.

7 Ministério das Relações Exteriores do Brasil, “Declaração de Líderes do BRICS: Declaração do Rio de Janeiro”, 06 de julho de 2025. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lideres-do-brics-2014-rio-de-janeiro-06-de-julho-de-2025#:~:text=1. Acesso em: 16 de abril de 2026.

8 James M. Lindsay, “First 100 Days: Trump’s Foreign Policy Disruption Is Just Beginning”, *Council on Foreign Relations*, 29 de abril de 2025. <https://www.cfr.org/articles/first-100-days-trumps-foreign-policy-disruption-just-beginning>. Acesso em: 17 de abril de 2026.

9 Aime Williams, “Trump threatens Brics nations with 100% tariffs if they undermine dollar”, 30 de novembro de 2024. <https://www.ft.com/content/18b3d51d-1e4b-4189-bae2-c31248b6526b?syn-25a6b1a6=1>. Acesso em: 16 de abril de 2026.

A celebração de seus quinze anos, portanto, oferece uma oportunidade adequada para avaliar os limites e as potencialidades de um arranjo que se consolidou como uma das expressões mais visíveis das transformações contemporâneas da política internacional. E é nesse contexto que se insere este Dossiê. Ele reúne trabalhos que buscam apresentar uma reflexão ampla sobre o lugar do BRICS na ordem internacional contemporânea, com ênfase nas transformações recentes associadas à sua expansão, às mudanças na economia política internacional e à reconfiguração das dinâmicas geopolíticas globais.

Nesse ambiente, o estudo de sua trajetória e atuação internacional oferece um ponto de entrada para o exame das dinâmicas contemporâneas da política internacional e dos papéis do BRICS nela, contribuindo, assim, para uma compreensão mais precisa dos desafios e das possibilidades que se colocam ao arranjo na segunda década do século XXI.

2 APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

Os trabalhos reunidos neste Dossiê refletem a diversidade temática e analítica que caracteriza os estudos sobre o BRICS. Em conjunto, eles oferecem uma visão multifacetada do arranjo, explorando suas dimensões institucionais, discursivas, econômicas e políticas, bem como os desafios decorrentes de sua recente expansão.

O artigo de Giorgio Michalopoulos e Andrea Califano analisa a trajetória do BRICS, a partir da evolução de sua agenda, inicialmente reformista, até sua consolidação como ator geopolítico em uma ordem internacional multipolar. Com base em um debate acadêmico

realizado na Universidade Federal da Bahia, o estudo aponta que, ao longo de seus quinze anos de existência, o arranjo deslocou progressivamente seu foco da reforma das instituições econômicas globais para uma atuação mais pragmática, orientada pela cooperação Sul-Sul e pela busca de maior autonomia estratégica no sistema internacional. Ao enfatizar as tensões entre ambições transformadoras e limitações estruturais, especialmente no campo econômico-financeiro e nas assimetrias internas, o artigo contribui para o Dossiê ao oferecer uma interpretação abrangente da evolução da agenda temática e da atuação do BRICS, destacando os dilemas centrais que marcam seu comportamento contemporâneo.

Já o artigo de Rafaela Mello Rodrigues de Sá e Ana Saggioro Garcia analisa a atuação do Conselho Empresarial do BRICS (CEBRICS), destacando a importância dos atores privados na consolidação do arranjo. Ao examinar mais de uma década de funcionamento do Conselho, o estudo evidencia como a articulação entre grandes empresas multinacionais contribui para adensar as relações intra-BRICS e para a definição de agendas econômicas prioritárias, sobretudo em conexão com o Novo Banco de Desenvolvimento. A principal contribuição das autoras reside em deslocar o foco analítico das cúpulas governamentais para as dinâmicas empresariais, revelando uma dimensão frequentemente subexplorada do arranjo nos estudos sobre ele.

Na mesma linha de análise de agendas mais recortadas, Laís Melo de Souza e Henrique Zeferino de Menezes investigam a cooperação em inovação tecnológica no âmbito do BRICS. O artigo demonstra que, embora a inovação seja central para o desenvolvimento socioeconômico dos países membros, a coope-

ração nessa área enfrenta limitações estruturais, como a fragilidade institucional e as restrições financeiras. Ao combinar análise institucional e estudos de caso, os autores contribuem para compreender os limites práticos de uma das agendas mais estratégicas do arranjo.

Ainda no campo econômico-tecnológico, Octávio Oliveira e Renan Canellas examinam as infraestruturas digitais nos países do BRICS, destacando desafios relacionados à exclusão digital e à insuficiência de investimentos. O artigo explora as limitações dos mecanismos atuais de cooperação e aponta a necessidade de maior coordenação para enfrentar as desigualdades estruturais. Trata-se de uma contribuição importante para compreender os desafios do desenvolvimento digital no Sul Global, de modo geral e, em especial, no BRICS.

Já o artigo de Allana Camini Moreira de Souza, embora centrado na política energética chinesa, oferece *insights* importantes para compreender o papel da China no BRICS. Ao analisar os Planos Quinquenais chineses como instrumentos de promoção das energias renováveis, o estudo discute a centralidade do Estado e do planejamento estratégico no reposicionamento econômico do país, contribuindo, assim, para os debates sobre as assimetrias internas no arranjo.

A dimensão normativa e política do BRICS é explorada por Júlia Penachioni e Cláudia Marconi, que analisam as tensões enfrentadas pelo Brasil e pela África do Sul no campo dos direitos humanos e da justiça de transição. O artigo evidencia os dilemas decorrentes da inserção desses países em um arranjo ampliado que inclui países com regimes não-democráticos, destacando os desafios de conciliar compromissos normativos com estratégias de política externa em um contexto de crescente

multipolaridade. Trata-se de uma contribuição importante para o debate sobre a identidade do BRICS e seu posicionamento diante da ordem internacional liberal.

A dimensão discursiva e identitária do BRICS é explorada por Marina Caixeta, José Paulo Ferreira e Mayara Carvalho, que analisam a construção da narrativa contra-hegemônica do BRICS ao longo de suas declarações oficiais. O estudo aponta para a consolidação de uma identidade comum orientada à reforma da governança global, ainda que marcada por tensões entre discurso e prática. A análise contribui para o debate sobre o papel simbólico do BRICS na política internacional.

A emergência de novos atores nas relações intra-BRICS é analisada por Kelvin Dias, que examina a criação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+. Ao enfatizar a paradiplomacia e o papel de atores subnacionais, o artigo demonstra como o arranjo tem se expandido para além da esfera estatal, criando novas formas de articulação e de acesso ao financiamento internacional, especialmente por meio do Novo Banco de Desenvolvimento. A pesquisa amplia o escopo analítico do BRICS ao incorporar a dimensão local e subnacional à compreensão de seu comportamento.

No campo da segurança internacional, Bruno Mendelski e Camila Munareto comparam as narrativas do G7 e do BRICS sobre o programa nuclear iraniano. A partir de uma abordagem construtivista, o artigo mostra que, enquanto o G7 adota uma retórica hierárquica, o BRICS privilegia discursos mais conciliadores e orientados pelo direito internacional, ainda que sem romper com as assimetrias existentes. A contribuição central reside na análise do papel discursivo do BRICS na governança global na área de segurança.

Uma perspectiva analítica mais estruturalista é aprofundada por Charles Tabarin, Claudete Vitte e Gustavo Blum, que situam o BRICS+ no contexto da teoria do sistema-mundo. O artigo interpreta o arranjo como uma articulação de países semiperiféricos que buscam coordenar interesses em um cenário de reconfiguração da economia política global. Essa abordagem permite compreender o BRICS não apenas como um arranjo político, mas, principalmente, como parte de transformações estruturais na economia capitalista global.

Por fim, o Dossiê também inclui duas resenhas que dialogam com temas relevantes para o contexto internacional em que o BRICS se insere. A resenha de Mariana Ferreira Torres aborda a governança climática global, destacando a importância das negociações multilaterais, enquanto a de Marcelo de Paula discute a guerra russo-ucraniana, oferecendo uma contextualização histórica e geopolítica do conflito. Ambas contribuem para situar o BRICS em debates mais amplos da política internacional contemporânea.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conjunto, os artigos deste Dossiê evidenciam que o BRICS, quinze anos após sua criação, não pode ser compreendido por meio de uma única lente analítica ou de uma única área temática. Trata-se de um arranjo complexo que combina dimensões institucionais, discursivas e materiais e cuja relevância deriva tanto de sua atuação em temas e áreas relevantes das relações internacionais quanto de seu papel como representante de um conjunto de grandes potências, potências emergentes e países de menor desenvolvimento relativo no mundo.

Sua recente expansão intensifica tanto suas oportunidades quanto seus desafios. Se,

por um lado, amplia sua representatividade e capacidade de articulação com o Sul Global, por outro, aprofunda tensões internas e indecisões quanto à sua identidade e capacidade de atuação concertada. Os trabalhos aqui reunidos sugerem que o futuro do BRICS depende, em grande medida, de sua capacidade de conciliar diversidade interna com algum grau de coordenação efetiva, bem como de traduzir suas ambições em resultados concretos.

Esperamos, assim, que este Dossiê contribua para o avanço do debate acadêmico sobre o BRICS e para uma melhor compreensão de seu papel nas transformações em curso na política internacional da segunda década do século XXI.

REFERÊNCIAS

- ANDAL, Aileen G. T.; MURATSHINA, Ksenia G. "Adjunct rather than alternative in global governance: An examination of BRICS as an international bloc through the perception of its members". *Social Science Information*, v. 61, n. 1, p. 77–99, 2022.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo N. Brics - Novo Banco de Desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 179–84, 2016.
- BAUNOV, Alexander. 2024. *New Identity for BRICS*. Carnegie Russia Eurasia Center. 31 de outubro de 2024. <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/10/brics-russia-global-power-opposition?lang=en>.
- BRAWLEY, Mark R. "Globalization/deglobalization: lessons from liberal monetary orders". *International Affairs*, v. 97, n. 5, p. 1505–1520, 2022.
- BROSIG, Malte. "Has BRICS lost its appeal? The foreign policy value added of the group". *International Politics*, v. 61, n. 1, p. 106-124, 2024.
- COOPER, Andrew F. *The BRICS: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- COOPER, Andrew F.; FAROOQ, Asif B. "Testando a cultura de clube dos BRICS: A evolução de um novo banco de desenvolvimento". *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, p. 13-46, 2015.
- DEGAUT, Marcos. "Do the BRICS Still Matter?" *A Report of the CSIS Americas Program*, outubro, p. 1–26, 2015.
- DUGGAN, Niall et al. "The BRICS, Global Governance, and Challenges for South-South Cooperation in a Post-Western World", *International Political Science Review*, special issue, p. 1-12, 2021.
- FLEMES, Daniel. "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, p. 141–56, 2010.

- GABUEV, Alexander; Stuenkel, Oliver. "The Battle for the BRICS. Why the Future of the Bloc Will Shape Global Order". *Foreign Affairs*, 24 de setembro de 2024. <https://www.foreignaffairs.com/russia/battle-brics>.
- GAVRILENKO, Vladimir; SHENSHIN, Victor. "BRICS Expansion: A Geopolitical Triumph of Partner Countries". *BRICS Law Journal*, v. 11, n. 3, p. 9-53, 2024.
- GIACCAGLIA, Clarisa. "La ampliación de BRICS en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos: un análisis de las motivaciones de sus miembros plenos y de los estados aspirantes al ingreso". *Conjuntura Austral*, v. 15, n. 70, p. 51-68, 2024.
- HOOIJMAAIJERS, Bas. "China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance". *The Pacific Review*, v. 34, n. 1, 29-55, 2019.
- _____. "The BRICS Countries' Bilateral Economic Relations, 2009 to 2019: Between Rhetoric and Reality". *SAGE Open*, p. 1-16, 2021.
- JONHSTON, Lauren A. "The BRICS, the dollar and SWIFT: A review of evolving interests and monetary reform momentum". *South African Journal of International Affairs*, v. 32, n. 1-2, p. 243-66, 2025.
- KODABUX, Adeelah. 2023. "BRICS countries' annual inter-governmental declaration: why does it matter for world politics?" *Contemporary Politics*, v. 29, n. 4, p. 403-23, 2023.
- LAKE, David A. "The end of the liberal international order? Globalization, deep contestation, and the future". *The Chinese Journal of International Politics*, v. 19, n. 1, p. 10-24, 2025.
- LARIONOVA, Marina; SHELEPOV, Andrey. "BRICS, G20 and global economic governance reform". *International Political Science Review*, v. 43, n. 4, 2022, p. 512-30.
- LI, Xing (ed.). *The International Political Economy of the BRICS*. London: Routledge, 2019.
- LIU, Zongyuan Z., PAPA, Mihaela. 2022. *Can BRICS De-dollarize the Global Financial System?* Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- PANT, Harsh V. "The BRICS fallacy". *The Washington Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 91-105, 2012.
- PERUFFO, Luiza; CUNHA, André M.; HAINES, Andrés E. F. "Moving Away from a Dollar-Dominated International Monetary and Financial System? The BRICS Grouping as an Arena to Promote the e-CNY". In: LI, Yachao et al. (eds.), *The Palgrave Handbook on China-Europe-Africa Relations*. Singapore: Springer Nature, 2024, p. 1149-1166.
- PETRONI, Francesco. "The future of global governance after the pandemic crisis: what challenges will the BRICS face?" *International Politics*, v. 59, n. 2, 244-260, 2021.
- PFORR, Tobias; PAPE, Fabian; PETRY, Johannes Petry. "Dollar Diminished: The Unmaking of US Financial Hegemony Under Trump". *International Organization*, v. 79, special issue, 2025, p. S117-33.
- PRYS-HANSEN, Miriam; NOLTE, Detlef. "BRICS and IBSA: The Clubs of the Rising Powers Are Losing Their Lustre". *GIGA Focus Global*, n. 05, 2016. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/brics-und-ibsa-die-clubs-der-aufsteigenden-maechte-verlieren-an-glanz>.
- RAMOS, Leonardo et al. "A Decade of Emergence. The BRICS' Institutional Densification Process". *Journal of China and International Relations*, Special Issue, p. 1-15, p. 2018.
- RINALDI, Augusto L. *O BRICS nas Relações Internacionais Contemporâneas: Alinhamento Estratégico e Balançamento de Poder Global*. Curitiba: Appris, 2021.
- ROBERTS, Cynthia; ARMJIO, Leslie E.; KATADA, Armijo N. *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- RODRIGUEZ-TRIOCCI, Emilio. "What about the BRICS? Examining power politics in a changing world order". *Journal of Political Power*, v. 17, n. 1, p. 21-41, 2024.
- STEPHEN, Matthew D. "Rising powers, global capitalism and liberal global governance: A historical materialist account of the BRICs challenge". *European Journal of International Relations*, v. 20, n. 4, p. 912-938, 2014.
- STUENKEL, Oliver. *The BRICS and the Future of Global Order*. 2ed. New York: Lexington Books, 2020.
- VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo. "World Reordering and the Emergence of BRICS Plus in a Multicentric System". In: LI, Yachao et al. (eds.), *The Palgrave Handbook on China-Europe-Africa Relations*. Singapore: Springer Nature, 2024, p. 1133-1149.



10 anos de atuação do Conselho Empresarial do BRICS (CEBRICS)

10 years of operations of the BRICS Business Council (BBC)

10 años de existencia del Consejo Empresarial del BRICS (CEBRICS)

Rafaela Mello Rodrigues de Sá¹

Ana Saggiore Garcia²

Recebido em: 18 de março de 2025
Aceito em: 12 de agosto de 2025

RESUMO:

Este trabalho objetiva expandir a análise sobre os BRICS para além das cúpulas de chefes de Estado, e examinar a articulação dos empresários das grandes empresas multinacionais dos países. Nesse sentido, serão analisados os 10 anos de existência do Conselho Empresarial do BRICS, desde o início dos diálogos, passando pela construção do Conselho, até a consolidação deste arranjo. Além da avaliação deste processo, a pesquisa também defende que é possível identificar convergências de interesses entre o Conselho e as dinâmicas de financiamento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). Considerando os BRICS para além das cúpulas de chefes de Estado, este artigo examina a articulação dos empresários das grandes empresas multinacionais no âmbito do Conselho Empresarial do BRICS. Através dos 10 anos de existência deste arranjo, o artigo investiga a construção dos diálogos e consolidação deste arranjo.

Palavras-Chave: BRICS; Conselho Empresarial do BRICS; Novo Banco de Desenvolvimento

ABSTRACT:

This study aims to expand the analysis of BRICS beyond the summits of heads of state and to examine the coordination of business leaders from large multinational companies in member countries. In this sense, it analyzes the 10 years of existence of the BRICS Business Council, from the initial dialogues through its formation to the consolidation of this arrangement. In addition to evaluating this process, the research also argues that it is possible to identify convergences of interests between the Council and the financing dynamics of the New Development Bank (NDB). By considering BRICS beyond the summits of heads of state, this article examines the coordination of business leaders from large multinational companies within the framework of the BRICS Business Council. Through the 10 years of existence of this arrangement, the article investigates the development of dialogues and the consolidation of this structure.

1 Doutoranda em Ciência Política (Relações Internacionais) na McMaster University, Canadá e pesquisadora associada do Public Banking Project.

2 Professora adjunta de Relações Internacionais no programa de pós-graduação de ciências sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora associada do BRICS Policy Center.

Keywords: BRICS; BRICS Business Council; New Development Bank

RESUMEN:

Este trabajo tiene como objetivo ampliar el análisis de los BRICS más allá de las cumbres de jefes de Estado y examinar la articulación de los empresarios de las grandes empresas multinacionales de los países miembros. En este sentido, se analizan los 10 años de existencia del Consejo Empresarial de los BRICS, desde el inicio de los diálogos, pasando por la construcción del Consejo, hasta la consolidación de este arreglo. Además de la evaluación de este proceso, la investigación también sostiene que es posible identificar convergencias de intereses entre el Consejo y las dinámicas de financiamiento del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB). Al considerar los BRICS más allá de las cumbres de jefes de Estado, este artículo examina la articulación de los empresarios de las grandes empresas multinacionales en el marco del Consejo Empresarial de los BRICS. A través de los 10 años de existencia de este arreglo, el artículo investiga la construcción de los diálogos y la consolidación de esta estructura.

Palabras clave: BRICS; Consejo Empresarial de los BRICS; Nuevo Banco de Desarrollo

1 INTRODUÇÃO

Durante os mais de 15 anos de existência do BRICS, as cúpulas anuais realizadas entre os líderes de governo proporcionaram espaços para que outros atores pudessem estreitar o diálogo e promover debates por agendas e interesses comuns. A participação de novos atores e o engajamento de novos grupos possibilitou o estabelecimento de uma série de arranjos buscando coordenações em determinadas agendas. Esta ampliação dos esforços de articulação e diálogo nos mais variados setores pode ser compreendida como cooperação ou alinhamento intra-BRICS (Stuenkel, 2017, p. 40; Rinaldi, 2021, p. 141).

Uma das áreas de coordenação surgida durante os primeiros anos do BRICS foi a articulação entre grupos empresariais. A criação do Fórum Empresarial ocorreu em 2010, durante a segunda cúpula do agrupamento. Após o fortalecimento deste espaço de diálogo entre os empresários dos países BRICS, foi proposta

também a construção do Conselho Empresarial do BRICS (CEBRICS), em 2013. Em ambos os espaços, a intenção era de promover plataformas de cooperação, coordenação e articulação entre os empresários, almejando estreitar os laços econômicos, comerciais, de negócios e de investimento entre eles (SABTT, 2022; Garcia, 2017).

Compreender a atuação do CEBRICS durante estes mais de 10 anos de existência possibilita uma reflexão sobre o papel dos atores e dos grupos empresariais nos BRICS. Dessa forma, o artigo tem como objetivo examinar a articulação dos empresários dos países BRICS através das reuniões e iniciativas realizadas pelo Conselho Empresarial durante 2013 a 2023. Portanto, a pesquisa buscará apresentar uma radiografia dos 10 anos de atuação do CEBRICS, com base em uma análise documental a partir dos relatórios, documentos oficiais e discursos disponibilizados. Nesse sentido, serão

evidenciados não só os detalhes da estrutura organizacional do conselho, como também os principais interesses e suas agendas prioritárias.

Além da avaliação deste processo, a pesquisa também defende que é possível identificar convergências de interesses entre o Conselho e as dinâmicas de financiamento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). Tanto durante a etapa de construção e concepção do banco do BRICS, quanto durante os anos de consolidação da instituição, há comunicações, sugestões e orientações realizadas por parte do conselho em direção ao NDB, demonstrando o apoio dos empresários à iniciativa (Garcia, 2017, p. 384). Nesse sentido, o conselho pode ser avaliado como um arranjo que traduz as demandas e os interesses dos grupos empresariais do BRICS. Por sua vez, essas demandas acabam convergindo em termos de setores, projetos e temas prioritários nas operações e nas atividades do NDB.

2 FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CEBRICS

O agrupamento BRICS representa a potencialidade de coordenações e cooperações entre países do Sul Global em temas internacionais. O diálogo entre os cinco países iniciou no âmbito das finanças, através da agenda conjunta de reforma das instituições financeiras multilaterais, mas logo se expandiu para outras esferas de atuação, construindo cooperações intra-BRICS e esforços institucionais conjuntos, como o NDB (Stuenkel, 2017, p. 40).

Além da arena financeira, as dinâmicas de coordenação entre os BRICS também atingiram diversos aspectos de cooperação, alcançando também as dinâmicas entre os empresários dos países BRICS. Nesse sentido, torna-se rele-

vante observar as relações entre os grupos empresariais, que se organizam no Conselho Empresarial do BRICS (CEBRICS). Esta é uma iniciativa dos grupos empresariais buscando articular demandas e interesses comuns entre suas economias. Esta estrutura de diálogo foi criada em 2013, complementando 10 anos de existência no ano passado. O conselho pode ser entendido como um fortalecimento do Fórum Empresarial do BRICS que vem ocorrendo todos os anos, desde 2010 (Garcia, 2017, p. 383).

O fórum, que geralmente se reúne às vésperas das cúpulas de chefes de Estado do BRICS, tem o objetivo de expandir e diversificar o comércio e os investimentos mútuos entre os países do agrupamento, auxiliando também na identificação de novas oportunidades de negócios (SABTT, 2022). A primeira reunião do fórum aconteceu em 14 de abril de 2010, na cidade do Rio de Janeiro, sendo um encontro conjunto entre os membros do BRIC³ e do IBAS⁴ (Cunha, 2010, p. 52).

A segunda reunião ocorreu em Sanya, na China, nos dias 13 e 14 de abril de 2011, onde foi assinado um Memorando de Entendimento (MoU) que identifica os pontos focais para a coordenação das atividades comerciais entre os países BRICS (Ratho, 2012, p. 09; Brasil, 2011).

Já a terceira reunião foi em Nova Delhi, na Índia, no dia 28 de março de 2012, quando foi lançado um *Joint Statement* que destaca oito recomendações das empresas e associações empresariais do fórum para os governos e líderes dos países BRICS. Dentre elas: a reiteração de que a ordem econômica mundial está mudando e os processos da agenda política econômica

3 Ainda sem a letra “S”, pois ainda não havia a participação efetiva da África do Sul.

4 Fórum de diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul.

internacional deve refletir o peso das economias emergentes; o estímulo às transações comerciais entre os países BRICS e incentivos à maior cooperação no setor financeiro a partir da criação de um banco de desenvolvimento e um fundo de investimento, afim de promover o comércio em moedas locais dos países BRICS; além de destacar o objetivo de promoção do crescimento sustentável e do incentivo à fontes de energia renováveis e da relevância das Pequenas e Médias Empresas (PMEs) para estimular os governos à implementarem políticas de inovação em diversas áreas (BRICS Business Forum, 2012, p. 01-02).

Considerando as temáticas centrais dessas recomendações do fórum empresarial, é importante destacar que algumas demandas e interesses são convergentes com os objetivos do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS, desde antes do Conselho Empresarial ser fundado, principalmente a preocupação com a sustentabilidade e com as energias renováveis.

Nos dias 26 e 27 de março de 2013, na cidade de Durban, na África do Sul, ocorreu o quarto encontro do fórum empresarial e foi nesta ocasião que foi lançado o Conselho Empresarial do BRICS (Foro de São Paulo, 2013). Nesse sentido, é importante destacar que o conselho foi fundado oficialmente apenas em 2013, mas as reuniões do fórum entre os empresários já vinham ocorrendo desde os primeiros diálogos entre os BRICS em 2010 (Garcia, 2017, p. 383). Com a constituição do Conselho Empresarial, as reuniões anuais do fórum continuam ocorrendo frequentemente. Nos últimos dois anos, em 2020 e 2021, as temáticas dos encontros giraram em torno dos efeitos da pandemia de COVID-19 nas relações comerciais e de investimento nos países BRICS (BRICS Business Council, 2021).

Após sua fundação, a primeira reunião do conselho ocorreu na cidade de Johannesburgo, na África do Sul, em agosto de 2013, quando foi descrito que o conselho constituirá uma plataforma que irá:

fortalecer e promover os laços econômicos, comerciais, de negócios e de investimento entre as comunidades empresariais dos cinco países BRICS, bem como garantir que haja um diálogo regular entre estas comunidades das nações BRICS e os governos dos países BRICS (BRICS Business Council, 2013, p. 01, *tradução própria*).

Dessa forma, o conselho permite a construção de um espaço de diálogo entre os grupos empresariais dos países BRICS, possibilitando coordenação de interesses conjuntos e cooperação em diversos setores, uma vez que reúne associações de negócios de cada um dos países do BRICS, afim de promover o envolvimento frequente entre as comunidades empresariais (Stuenkel, 2017, p. 135). Nessa perspectiva, os líderes acreditam que:

A voz e as opiniões do Conselho Empresarial do BRICS podem **influenciar a agenda** da cooperação intra-BRICS [...] (encontrando) uma base estrutural para construir e fortalecer as relações comerciais e de investimento que apoiem o desenvolvimento industrial (BRICS Business Council, 2013, p. 01, *tradução própria, grifo nosso*).

Desse modo, o arranjo poderia ser considerado uma plataforma que facilita o estudo do ambiente de negócios de cada um dos países, uma vez que as equipes identificam os setores-chave que merecem atenção, além de detectarem as barreiras e os gargalos que dificultam a promoção do comércio, do investimento e da realização de negócios entre os países. A partir disso, os relatórios anuais descrevem e sinalizam os problemas encontrados e potenciais soluções recomendadas às esferas governamentais do BRICS, em forma de recomendações a serem implementadas (BRICS Business Council, 2014, p. 03).

Apesar das diferenças entre a economia dos cinco países, em termos de estrutura produtiva, nível de abertura ao exterior, regime de câmbio e desafios sociais, o conselho busca articular oportunidades de cooperação na perspectiva do setor privado, apresentando iniciativas e recomendações aos governos de seus países para fomentar os laços comerciais e de investimento (BRICS Business Council, 2015, p. 2). Dessa maneira, “o conselho tem encontros regulares e funciona com um papel consultivo junto aos chefes de Estado” (Ramos; Garcia; Pautasso; Rodrigues, 2018, p. 16).

Considerando isso, o CEBRICS deve ser compreendido como um “mecanismo consultivo dos chefes de Estado e de Governo que discute e aponta prioridades para fortalecer e promover as relações econômicas, comerciais e de investimento”, desde a perspectiva do setor privado empresarial, responsabilizando-se não só por identificar os problemas e os gargalos, mas também oportunidades e áreas específicas para promover estas relações (BRICS Business Council, 2019, p. 35).

Dessa forma, tanto o fórum quanto o conselho empresarial podem ser considerados exemplos dos esforços da cooperação intra-BRICS para além dos Estados-nacionais. Esta dinâmica vem sendo organizada com uma estrutura própria e encontros anuais liderados pelos grupos empresariais do grupo, como será examinado na seguinte seção.

3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSELHO EMPRESARIAL

O CEBRICS é composto por 5 seções nacionais, cada uma representando um país. Estas seções possuem um CEO de uma das

empresas que lidera as atividades, em conjunto com um secretariado e diversos membros, incluindo empresas e organizações empresariais. Além disso, há um presidente escolhido entre os CEOs líderes de cada seção (BRICS Business Council, 2019, p. 13). Essa presidência é rotativa e anual, de acordo com o país sede das reuniões do agrupamento BRICS.

Os presidentes e membros de cada país se reúnem para debater as pautas gerais, mas também são divididos em grupos de trabalho temáticos. Por isso, além das atividades de presidentes e membros, há também líderes que conduzem as atividades desses grupos de trabalho. Os membros destes grupos discutem e selecionam políticas e recomendações mais específicas e técnicas sobre seus setores de atuação, direcionando aos governos. Durante o ano, os grupos de trabalho realizam pesquisas e análises sobre a situação do setor e preparam recomendações específicas e propõem projetos e iniciativas que são apresentadas ao conselho, em um segundo momento, repassadas aos governantes (BRICS Business Council, 2014).

É importante mencionar que as reuniões entre o conselho e membros dos grupos de trabalho ocorrem duas vezes ao ano, sendo uma delas durante as cúpulas de chefes de Estado dos BRICS (BRICS Business Council, 2019, p. 13), criando um espaço de interação direta entre os empresários e governantes.

Os grupos de trabalho mencionados se dividem em setores. Nos primeiros anos de atuação haviam apenas cinco setores, porém as agendas de relevância foram aumentando, promovendo a inclusão de outras temáticas a serem discutidas e avaliadas. Em 2014, os grupos eram divididos nos seguintes setores: (a) infraestrutura; (b) manufatura; (c) serviços financeiros; (d) energia e economia verde; e (e)

desenvolvimento de habilidades (BRICS Business Council, 2014, p. 4-5). Na reunião realizada em 2015 houve a adição de mais um setor: o agronegócio. Mais recentemente, outros três temas de relevância levaram à constituição de grupos de trabalhos específicos: aviação, economia digital e desregulamentação (BRICS Business Council, 2023)

Estes grupos de trabalho também expressam as áreas que mais demandam investimentos, indicando possíveis projetos que poderiam obter financiamento do banco de desenvolvimento do BRICS. Desse modo, é importante destacar a estreita relação do conselho com o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), já que tanto durante a etapa de construção e concepção do banco, quanto durante os anos de consolidação da instituição, houve comunicações, sugestões e orientações realizadas pelo Conselho em direção ao NDB, demonstrando o apoio dos empresários à iniciativa (Garcia, 2017, p. 384).

Desde reuniões, encontros e conversas mútuas entre o CEBRICS e o NDB, é possível examinar que o Conselho compreende que o banco é um mecanismo importante para a cooperação entre os países BRICS, estabelecendo papel positivo na promoção dos laços econômicos e de negócios, favorecendo a construção de infraestrutura para melhorar a conectividade entre os países, servindo como uma plataforma de compartilhamento de informações dos projetos prospectivos, e também como um instrumento de prevenção de riscos em relação ao acesso ao crédito (BRICS Business Council, 2015, p. 11).

Uma das ações que marcaram as relações entre os dois arranjos foi a assinatura de um Memorando de Entendimento (MoU) em Cooperação Estratégica entre o CEBRICS e o

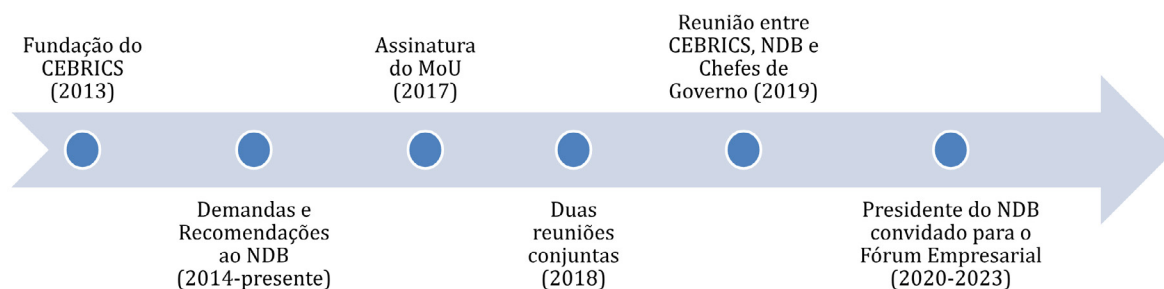
NDB, em 2017, realizado entre o presidente do banco na época, Sr. K.V. Kamath, e os cinco presidentes do CEBRICS (Novo Banco de Desenvolvimento, 2017).

No ano seguinte, duas reuniões conjuntas foram realizadas entre representantes do conselho e do banco. Em março de 2018, uma das reuniões anuais do CEBRICS foi realizada em Xangai, reunindo mais de 250 executivos participantes do conselho e representantes do NDB, quando ocorreu a passagem da presidência rotativa do Conselho Empresarial da China para a África do Sul (Novo Banco de Desenvolvimento, 2018a). A segunda reunião em 2018 foi realizada em julho, quando o CEBRICS e o NDB organizaram juntos um “*Business Breakfast*” em Durban, na África do Sul. Neste evento, estiveram presentes membros da administração do banco e empresários do conselho, que discutiram, principalmente, as oportunidades de investimento e as perspectivas para fortalecer a cooperação entre os dois arranjos, e reiteraram a grande contribuição que o CEBRICS poderia desempenhar na identificação e implementação dos projetos do banco (Novo Banco de Desenvolvimento, 2018b).

Além disso, há aproximações anuais durante o Fórum Empresarial que ocorre anualmente. Nos encontros anuais, o fórum busca sempre convidar o presidente do NDB ou executivos do banco, para mobilizar ações de parceria entre os arranjos (Fórum Empresaria, 2023).

A figura abaixo apresenta um resumo das principais atividades que sinalizam para relações de convergência entre o CEBRICS e o NDB.

Figura 1 - Evolução dos Encontros entre CEBRICS e NDB.



Fonte: elaboração própria.

Em relação a atual estrutura, a figura a seguir apresenta os nomes dos empresários que compõem o núcleo central do CEBRICS e as respectivas empresas que representam seus países.

Figura 2 - Presidentes e Membros do Conselho Empresarial do BRICS em 2023.

B	<p>Chairman José Serrador Neto Vice-Presidente Global de Relações Institucionais (Embraer)</p> <p>Membros do Conselho</p> <table border="0"> <tr> <td>João Francisco Fruet Junior Diretor (Banco do Brasil)</td> <td>Miguel Gularte CEO (BRF)</td> <td>Eduardo Bartolomeo CEO (Vale)</td> <td>Harry Schmelzer Jr. Presidente e CEO (WEG)</td> </tr> </table>	João Francisco Fruet Junior Diretor (Banco do Brasil)	Miguel Gularte CEO (BRF)	Eduardo Bartolomeo CEO (Vale)	Harry Schmelzer Jr. Presidente e CEO (WEG)
João Francisco Fruet Junior Diretor (Banco do Brasil)	Miguel Gularte CEO (BRF)	Eduardo Bartolomeo CEO (Vale)	Harry Schmelzer Jr. Presidente e CEO (WEG)		
R	<p>Chairman Sergey Katyrin Presidente (Câmara de Comércio e Indústria - CCI)</p> <p>Membros do Conselho</p> <table border="0"> <tr> <td>Igor Shuvalov Presidente (State Development Corporation VEB.RF)</td> <td>Kirill Dmitriev CEO (Russian Direct Investment Fund)</td> <td>Sergey Chemezov CEO (Rostec Corporation)</td> <td>Oleg Belozеров Presidente (JSC "Russian Railways")</td> </tr> </table>	Igor Shuvalov Presidente (State Development Corporation VEB.RF)	Kirill Dmitriev CEO (Russian Direct Investment Fund)	Sergey Chemezov CEO (Rostec Corporation)	Oleg Belozеров Presidente (JSC "Russian Railways")
Igor Shuvalov Presidente (State Development Corporation VEB.RF)	Kirill Dmitriev CEO (Russian Direct Investment Fund)	Sergey Chemezov CEO (Rostec Corporation)	Oleg Belozеров Presidente (JSC "Russian Railways")		
I	<p>Chairman Onkar Kanwar Presidente (Apollo Tyres Ltd)</p> <p>Membros do Conselho</p> <table border="0"> <tr> <td>Pankaj Patel Presidente (Cadila Healthcare)</td> <td>Jai Shroff Presidente e CEO (UPL Ltd)</td> <td>Sanjiv Puri Presidente (ITC)</td> <td>Mr. Dinesh Kumar Khara Presidente (State Bank of India)</td> </tr> </table>	Pankaj Patel Presidente (Cadila Healthcare)	Jai Shroff Presidente e CEO (UPL Ltd)	Sanjiv Puri Presidente (ITC)	Mr. Dinesh Kumar Khara Presidente (State Bank of India)
Pankaj Patel Presidente (Cadila Healthcare)	Jai Shroff Presidente e CEO (UPL Ltd)	Sanjiv Puri Presidente (ITC)	Mr. Dinesh Kumar Khara Presidente (State Bank of India)		
C	<p>Chairman CHEN Siqing Presidente (Industrial and Commercial Bank of China)</p> <p>Membros do Conselho</p> <table border="0"> <tr> <td>LYU Jun Presidente (COFCO Corporation)</td> <td>DAI Houliang Chairman (Sinopec Group)</td> <td>LU Yimin Diretor Geral (Technology Group)</td> <td>WAN Min Presidente (COSCO Shipping Corporation Ltd.)</td> </tr> </table>	LYU Jun Presidente (COFCO Corporation)	DAI Houliang Chairman (Sinopec Group)	LU Yimin Diretor Geral (Technology Group)	WAN Min Presidente (COSCO Shipping Corporation Ltd.)
LYU Jun Presidente (COFCO Corporation)	DAI Houliang Chairman (Sinopec Group)	LU Yimin Diretor Geral (Technology Group)	WAN Min Presidente (COSCO Shipping Corporation Ltd.)		
S	<p>Chairman Busi Mabuza Presidente (Industrial Development Corporation - IDC)</p> <p>Membros do Conselho</p> <table border="0"> <tr> <td>Phuthi Mahanyele-Dabengwa CEO (Naspers Ltd)</td> <td>Ayanda Ntsaluba Presidente Executivo (Discovery Holdings)</td> <td>Elias Monage CEO (Arabela Holdings)</td> <td>Stavros Nicolaou Executivo Senior (Aspen Pharmacare)</td> </tr> </table>	Phuthi Mahanyele-Dabengwa CEO (Naspers Ltd)	Ayanda Ntsaluba Presidente Executivo (Discovery Holdings)	Elias Monage CEO (Arabela Holdings)	Stavros Nicolaou Executivo Senior (Aspen Pharmacare)
Phuthi Mahanyele-Dabengwa CEO (Naspers Ltd)	Ayanda Ntsaluba Presidente Executivo (Discovery Holdings)	Elias Monage CEO (Arabela Holdings)	Stavros Nicolaou Executivo Senior (Aspen Pharmacare)		

Fonte: elaboração própria com base em BRICS Business Council (2023).

Neste contexto, cabe destacar que diversas empresas multinacionais são estatais e possuem alguma relação estreita com seus governos, principalmente no caso da China. Outras instituições podem ser categorizadas como associações ou federações que representam setores específicos, que atuam no âmbito dos grupos de trabalho, como é o caso da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) no Brasil e da Federação de Câmaras de Comércio e Indústria da Índia.

Em relação aos setores que estas empresas representam, há uma distribuição em relação às temáticas dos grupos de trabalho, apesar de certos setores se destacarem, com mais empresas representantes que outros, como o de Manufatura, Infraestrutura e Financeiro.

Portanto, a estrutura do CEBRICS foi se consolidando durante estes 10 anos, construindo arranjos para ampliar a cooperação entre os setores e as empresas, além de estabelecer aproximações com o NDB. A convergência do Conselho com o banco também pode ser observada através da avaliação das agendas e interesses prioritários, como será investigado na seguinte seção.

4 AGENDAS PRIORITÁRIAS DO CEBRICS

Em relação à evolução das pautas centrais debatidas pelo conselho, observamos que as demandas iniciais eram mais gerais, buscando bases fundamentais para o fortalecimento das trocas comerciais, porém com o progresso das discussões e com as mudanças no contexto internacional, as agendas se direcionam para questões mais específicas.

O primeiro documento lançado pelo conselho foi o “*Joint Statement of the BRICS Business Council Meeting*” em 2013, após a realização da reunião em Johannesburgo. Neste documento, diversas propostas foram apresentadas, principalmente em direção à cooperação em diversos setores, além da busca por parcerias público-privadas entre os países BRICS e a África (BRICS Business Council, 2013, p. 01). Além disso, o documento também expressa diversas recomendações para os governos do BRICS, como: (a) facilitar a expedição de vistos de negócios e a criação um cartão de negócios do BRICS para favorecer as relações comerciais; (b) melhorar a conectividade; (c) criar uma plataforma de troca de informações do conselho; (d) aumentar a cooperação na harmonização de normas técnicas; (e) demonstrar interesse pela aceleração da criação de um Banco de Desenvolvimento do BRICS; e (f) aumentar o comércio de valor agregado entre os BRICS (BRICS Business Council, 2013, p. 02).

No relatório anual publicado em 2014, estas propostas e recomendações são aprofundadas e detalhadas, além de somarem novas ideias e sugestões. A criação de um portal entre os negócios do BRICS, para acelerar a troca de informações entre os atores, foi direcionada à

equipe da China, que iria facilitar a realização deste portal em parceria com o secretariado do CEBRICS. Atualmente a plataforma está em operação⁵, hospedando informações gerais sobre o conselho, além de um banco de dados das principais empresas do BRICS (BRICS Business Council, 2014, p. 09).

Além da reafirmação de demandas anteriores - como a facilitação de trocas *people-to-people*⁶ com a simplificação dos processos de vistos, a aceleração do estabelecimento do NDB, a harmonização de padrões técnicos e a criação de ambientes favoráveis para a promoção do comércio e de investimentos – o relatório também destaca ações direcionadas ao continente africano. Nesse sentido, são sugeridos a construção de um ambiente mais favorável para realização de negócios entre a África e os países do BRICS, aumentando a cooperação de agências financeiras, promovendo o comércio de bens de valor agregado e parcerias em diversos setores, como agro-processamento, mineração, manufatura de valor agregado e infraestrutura (BRICS Business Council, 2014, p. 07).

No documento lançado em 2015, destacam-se prioridades na agenda de discussão, representando recomendações-chave aos governos do BRICS, que em certa medida sintetiza as principais recomendações dos empresários aos governantes, nos primeiros anos do conselho: a) Criação de um ambiente de negócios favorável, com o fornecimento de informações sobre como realizar negócios em seus respectivos países, com foco na promoção da transparência sobre as legislações locais e requisitos para comércio e investimentos; b) Estabelecimento de uma infraestrutura para suportar o pagamento em transações

⁵ Link para acessar a plataforma: <http://www.brics-info.org>

⁶ Relações entre grupos transfronteiriços que estabelecem comunicações, trocas e interações.

comerciais em moedas locais dos países BRICS; c) Discussões para a facilitação de viagens de negócios, com a possibilidade de criação de um “*BRICS Business Travel Card*”, assim como acordos de isenção de vistos recíprocos e acordos de facilitação de vistos; d) Implementação de facilitações de comércio, cooperando principalmente em demandas comuns nos acordos da OMC; e) Negociações em direção a convergências e cooperações nas regulações dos países BRICS, buscando estreitar as relações entre as autoridades regulatórias; f) Promover a cooperação no desenvolvimento de infraestrutura, a fim de gerar crescimento econômico, maior qualidade de vida para a população e preservação ambiental; g) Melhorar os laços de investimento, incentivando iniciativas para facilitação de investimentos e projetos conjuntos; h) Reconhecer o papel consultivo do CEBRICS no estabelecimento de diálogos com as estruturas governamentais dos países; i) Endossar as recomendações do CEBRICS ao Novo Banco de Desenvolvimento (BRICS Business Council, 2015, p. 04).

Na agenda de 2016, houve a inclusão de outras demandas que merecem destaque, como o apoio a iniciativas conjuntas, visando o desenvolvimento de mercados nacionais, e assessorados pelos grupos de trabalho do CEBRICS, além da promoção de laços comerciais inter-regionais e da remoção de barreiras administrativas entre os BRICS. Além disso, também é expressado um anseio pela promoção de uma cooperação entre o CEBRICS e o NDB (BRICS Business Council, 2016, p. 02).

Dessa forma, em 2017, após diversas menções nos documentos oficiais do conselho empresarial, a relação com o NDB foi formalizada através da assinatura de um Memorando de Entendimento com o CEBRICS. Este documento destaca que ambos os lados aproveitarão “suas respectivas

vantagens de recursos e experiência para construir uma relação de longo prazo, estável e mutuamente benéfica e, em conjunto, promoverão a cooperação entre os países do BRICS e o desenvolvimento deles” (Novo Banco de Desenvolvimento, 2017a, *tradução própria*). Essa relação se tornou ainda mais estreita no ano seguinte, 2018, quando uma das reuniões do conselho empresarial foi realizada em Shanghai (China), com a presença do NDB, favorecendo a troca de informações e iniciativas em conjunto entre os dois arranjos (Novo Banco de Desenvolvimento, 2018a).

Já no relatório anual de 2019, destaca-se a relevância da inovação para o desenvolvimento econômico, uma vez que diversas recomendações e prioridades apontadas estão relacionadas com setores da tecnologia e promoção de inovação, como por exemplo: a) elementos mais técnicos nas relações comerciais - compartilhamento de melhores práticas na área de biotecnologia e certificados fitossanitários eletrônicos; b) ferramentas de fomento à inovação - estabelecimento de uma rede de *hubs* de inovação, incentivo a iniciativas de P&D e promoção financeira e técnica de projetos e soluções de plataformas digitais da Indústria 4.0 (BRICS Business Council, 2019, p. 10-11)

A partir de 2020, com o decorrer das discussões envolvendo a pandemia de Covid-19, os documentos lançados pelo conselho enfatizam a relevância dos desafios que surgiram com a crise sanitária. No relatório anual foram mencionadas diversas recomendações aos governantes com o objetivo de criar soluções e mecanismos para mitigar os efeitos da pandemia, a partir da busca por formas de minimizar as interrupções no comércio global e de equilibrar três fatores em questão (a recuperação rápida, a continuidade de empresas e setores e a consideração pelas questões ambientais e sociais), além do empenho em iniciativas de cooperação no

fornecimento de equipamentos e medicamentos e no compartilhamento de experiências e melhores práticas (BRICS Business Council, 2020, p. 72).

Na reunião de 2021 ainda foram discutidos os aspectos referentes à pandemia, porém, os empresários avaliaram o período de recuperação pós-pandêmica como uma oportunidade para endereçar desafios globais como a agenda de desenvolvimento sustentável de forma conjunta, alinhando os objetivos da Agenda 2030 com as iniciativas para recuperação econômica (BRICS Business Council, 2021, p. 03). Nesse sentido, o conselho destacou ações e prioridades a serem consideradas não só pelas empresas nos países BRICS, mas também pelos governos, abrangendo os elementos que contribuam para o cumprimento da Agenda 2030 (BRICS Business Council, 2021, p. 83-84).

O relatório de 2022/2023 apresenta um apanhado das principais prioridades e atividades do conselho empresarial, salientando as demandas e os elementos em destaque durante os últimos 10 anos. Neste âmbito, o documento demonstra três áreas de atuação: a) parcerias entre governos e empresas; b) promoção de comércio e investimento; c) aprendizado e compartilhamento de conhecimento. Além disso, o relatório também evidencia novas iniciativas que estão planejadas para os próximos 10 anos, incluindo eventos para promoção do comércio digital, parcerias visando o desenvolvimento sustentável, ações buscando a cooperação nas cadeias de produção, entre outras propostas (BRICS Business Council, 2023, p. 11-13). Como sintetizado na tabela abaixo:

Tabela 1: Síntese dos 10 anos de atividades do CEBRICS

Ano	Atividade	Temáticas e Demandas
2013	Declaração Conjunta	Favorecer as relações comerciais, através de expedição de vistos de negócios, trocas de informações e cooperação; e aumento da conectividade e infraestrutura, criação de um banco de desenvolvimento do BRICS
2014	Relatório Anual	Criação de portal entre negócios do BRICS, para acelerar a troca de informações entre os atores, além da reafirmação de demandas anteriores e ações direcionadas ao continente africano.
2015	Relatório Anual	Recomendações-chave aos governos do BRICS, desde propostas para melhorar as relações comerciais, até sugestões para favorecer os investimentos
2016	Declaração Conjunta	Apoio a iniciativas conjuntas, promoção de laços comerciais inter-regionais e remoção de barreiras administrativas entre os BRICS
2017/2018	Aproximações com o NDB	Reuniões conjuntas e assinatura de Memorando de Entendimento entre o CEBRICS e o NDB
2019	Relatório Anual	Destaque para relevância da inovação para o desenvolvimento econômico
2020	Relatório Anual	Relevância dos desafios que surgiram com a crise derivada da pandemia de Covid-19
2021	Relatório Anual	Período de recuperação pós-pandêmica como uma oportunidade para endereçar desafios globais
2022/2023	Relatório Anual celebrando 10 anos do CEBRICS	a) parcerias entre governos e empresas; b) promoção de comércio e investimento; c) aprendizado e compartilhamento de conhecimento

Fonte: elaboração própria⁷.

7 Com base em BRICS BUSINESS COUNCIL, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2023.

Nesse sentido, é possível afirmar que o CEBRICS é um arranjo no escopo do agrupamento BRICS que traduz as demandas e os interesses dos grupos empresariais de seus membros. A partir de seu papel na coordenação dos interesses dos grupos empresariais dos países BRICS, o Conselho também buscaria se colocar como uma organização que estabelece a função de um conselho consultivo para os executivos do NDB, compreendendo as agendas e as demandas estratégicas para a promoção de relações comerciais, de investimento e de negócios (Ramos; Garcia; Pautasso; Rodrigues, 2018, p. 16).

Por sua vez, o banco atente as demandas setoriais dos atores que compõem o conselho. A própria materialidade dos financiamentos realizados representa um movimento de convergência do banco com o conselho, uma vez que os setores atendidos pelos projetos são correspondentes com as demandas destacadas pelo CEBRICS. As duas principais pautas de interseção entre eles são a grande demanda por infraestrutura e o grande interesse em investimentos sustentáveis. Estas agendas acabam sendo correspondidas no financiamento oferecido pelo NDB, em que se destacam os projetos para o setor de transporte, energia limpa e desenvolvimento urbano (Novo Banco de Desenvolvimento, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve o objetivo de fazer um balanço dos 10 anos do Conselho Empresarial do BRICS, mostrando a evolução da sua constituição e das temáticas tratadas. O CEBRICS pode ser considerado como um instrumento de articulação entre as empresas multinacionais dos países BRICS com vistas a debater prioridades e aumen-

tar sua incidência sobre os governos. A articulação entre os empresários, mediante esta estrutura, cria um espaço para maior aproximação de interesses e demandas comuns e estabelece um canal de interação entre os atores privados e governos.

Nesse sentido, este espaço de coordenação de políticas e demandas extrapola o âmbito do conselho empresarial em si, pois os membros se empenham para apresentar propostas e recomendações não apenas aos governos – com relatórios que são apresentados nas cúpulas anuais do BRICS –, como também aos executivos do NDB, a partir do mapeamento de áreas prioritárias para o financiamento de projetos.

Dessa maneira, além da avaliação da consolidação do Conselho Empresarial, o artigo também defende que há convergências de interesses entre o Conselho e as dinâmicas de financiamento do Banco, desde do início da concepção da instituição. Nesse sentido, o CEBRICS pode ser avaliado como um arranjo que traduz as demandas e os interesses dos grupos empresariais do BRICS. Por sua vez, essas demandas acabam convergindo em termos de setores, projetos e temas prioritários nas operações e nas atividades do NDB.

Dessa forma, os 10 anos de existência desta estrutura demonstra diversos motivos para que este arranjo seja analisado, principalmente compreendendo seu papel frente às discussões no âmbito governamental e institucional do BRICS.

Entretanto, é necessário refletir a atuação do CEBRICS no atual cenário de expansão do agrupamento, com a entrada de 6 novos países-membros no grupo (Egito, Etiópia, Irã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Indonésia). Nesse sentido, novos atores e empresas passam a integrar esta esfera de diálogo e cooperação, o que pode levar a mudanças e transformações nas pautas e agendas de interesse, além de novas oportunidades e desafios nesta nova estrutura.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **3rd BRICS Summit – Sanya, April 14, 2011**. Ministério das Relações Exteriores, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/3rd-brics-summit-sanya-april-14-2011>>. Acesso em: 24 out. 2023.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **Joint Statement of the BRICS Business Council Meeting**. Johannesburg: Sandton Convention Centre, 19 August 2013.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **BRICS Business Council 2013/2014 Annual Report**. 9 July 2014.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **Facing Challenges, Building Confidence - BRICS Business Council Second Annual Report 2015/2016**. Ufa: Russia, 2015.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **Joint Statement of the BRICS Business Council**. Moscow: Russian Federation, 6 April 2016.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **Economic Growth for an Innovative Future - BRICS Business Council Annual Report 2019**. Brasília: Brazil, November 14, 2019.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **The BRICS Partnership for Global Stability, Universal Security and Innovative Growth - BRICS Business Council Annual Report**. Russia, 2020.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **Intra-BRICS Cooperation for Continuity, Consolidation and Consensus - BRICS Business Council Annual Report**. India, 2021.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **BRICS Business Council Annual Report 2022/2023**. South Africa, 2023.

BRICS BUSINESS FORUM. **Joint Statement of the BRICS Business Forum**, 2012. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/ficciindia/joint-statement-at-the-brics-business-summit-2012-12202037>>. Acesso em: 22 out. 2023.

CUNHA, Claússia Neumann. **A Emergência dos BRIC no Cenário Internacional**. Monografia do MBA em Negócios Internacionais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Porto Alegre, 2010.

FICCI. **Members**. BRICS Business Council Website, 2021. Disponível em: <<https://bricsbusinesscouncil.co.in/council-overview.php>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

FORO DE SÃO PAULO. **V Cúpula do BRICS – Informações – Durban, 27 de março de 2013**. Disponível em: <<https://forodesaopaulo.org/aviso-as-redacoes-v-cupula-do-brics-informacoes-durban-27-de-marco-de-2013/>>. Acesso em: 19 out. 2023.

FÓRUM EMPRESARIAL DO BRICS. The NDB President Mrs. Dilma Rousseff participates in the BRICS Business Forum 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HryK8L-B8_g&t=9s> Acesso em: 13 out 2023.

GARCIA, Ana Elisa Saggioro. **BRICS: um balanço crítico**. Cadernos do CEAS, Salvador/Recife, n. 241, p. 374-391, mai./ago., 2017.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NDB). **New Development Bank and BRICS Business Council sign Memorandum on Strategic Cooperation**. Press Releases – New Development Bank, 8 Sep. 2017. Disponível em: <https://www.ndb.int/press_release/new-development-bank-brics-business-council-strengthen-cooperation/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NDB). **List of All Projects**, 2023. Disponível em: <<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>>. Acesso em: 21 dez. 2023

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NDB). **BRICS Business Council 2018 Midterm Meeting held in Shanghai**. Press Releases – New Development Bank, 27 Mar. 2018a. Disponível em: <https://www.ndb.int/press_release/brics-business-council-2018-midterm-meeting-held-shanghai/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO (NDB). **NDB And BRICS Business Council Co-Host Business Breakfast in Durban in the run-up to BRICS Summit in South Africa**. Press Releases – New Development Bank, 25 Jul. 2018b. Disponível em: <https://www.ndb.int/press_release/ndb-brics-business-council-co-host-business-breakfast-durban-run-brics-summit-south-africa/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

RAMOS, Leonardo; GARCIA, Ana Elisa Saggioro; PAUTASSO, Diego; RODRIGUES, Fernanda Cristina Ribeiro. **Adensamento institucional e outreach: um breve balanço do BRICS**. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018, p. 5-26.

RATHO, Aditi. **Plans for the BRICS Delhi Summit: March 29, 2012**. BRICS Information Centre, 2012. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/plans/brics-plans-120222.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2023.

RINALDI, Augusto Leal. **O BRICS nas Relações Internacionais Contemporâneas: Alinhamento estratégico e balanceamento de poder global**. 1 ed. – São Paulo: Appris, 2021.

SABTT. **BRICS Meetings and Forums**. South African BRICS Think Tank (SABTT), 2022. Disponível em: <<https://sabtt.org.za/brics/brics-meetings-and-forums/>>. Acesso em: 22 out. 2023.

STUENKEL, Oliver. **BRICS: o futuro da ordem global - 1º ed.** - Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.



Alavanca para a ascensão das margens? Uma análise da agenda da agenda de invocação tecnológica do BRICS¹

Lever for the Rise of the Margins? An Analysis of the BRICS Technological Innovation Agenda

¿Palanca para el Ascenso de los Márgenes? Un Análisis de la Agenda de Innovación Tecnológica de los BRICS

Laís Melo de Souza²

Henrique Zeferino de Menezes³

Recebido em: 14 de novembro de 2025

Aceito em: 12 de agosto de 2025

RESUMO

Este artigo analisa a agenda de inovação do BRICS, destacando seu potencial estratégico no desenvolvimento socioeconômico e no reposicionamento dos países do bloco no cenário internacional. O artigo apresenta uma visão da estrutura institucional do bloco e examina, a partir de dois estudos de caso, o potencial quanto às limitações da cooperação em inovação tecnológica dos países, além dos obstáculos e perspectivas para ampliação do impacto global do BRICS. Embora o BRICS enfrente desafios estruturais nessa agenda, como um engajamento frágil e instável, além de limitações financeiras e orçamentárias, o grupo busca, por meio de parcerias e mecanismos colaborativos, estimular a transferência de tecnologia e promover o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: BRICS; inovação tecnológica; cooperação internacional.

ABSTRACT

This paper analyses the BRICS innovation agenda, highlighting its strategic potential for socioeconomic development and for repositioning the bloc's countries in the international arena. The paper presents an overview of the bloc's institutional structure and examines, through two cases, the potential and limitations of technological innovation cooperation among the countries, as well as the obstacles and prospects for expanding BRICS's global

1 Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (420318/2023-2) e ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) pelo apoio à pesquisa.

2 Laís Melo de Souza é graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba e atualmente é mestranda em Economia do Desenvolvimento e Estudos Internacionais na Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Alemanha. Email: olalais.melo@gmail.com.

3 Henrique Zeferino de Menezes é professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: hzmenezes@ccsa.ufpb.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1385-7957>

impact. Although BRICS faces structural challenges in this agenda, such as fragile and unstable engagement, along with financial and budgetary constraints, the group seeks, through partnerships and collaborative mechanisms, to foster technology transfer and promote sustainable development.

Keywords: *BRICS; technological innovation; international cooperation.*

RESUMEN

Este artículo analiza la agenda de innovación de los BRICS, destacando su potencial estratégico en el desarrollo socioeconómico y en el reposicionamiento de los países del bloque en el escenario internacional. El artículo presenta una visión de la estructura institucional del bloque y examina, a partir de dos estudios de caso, tanto el potencial como las limitaciones de la cooperación en innovación tecnológica entre los países, además de los obstáculos y perspectivas para ampliar el impacto global de los BRICS. Aunque los BRICS enfrentan desafíos estructurales en esta agenda, como un compromiso frágil e inestable, así como limitaciones financieras y presupuestarias, el grupo busca, mediante asociaciones y mecanismos colaborativos, fomentar la transferencia de tecnología y promover el desarrollo sostenible.

Palabras clave: *BRICS; innovación tecnológica; cooperación internacional.*

1 INTRODUÇÃO

O termo “BRIC” foi cunhado em 2001 pelo economista do Goldman Sachs Jim O’Neil para destacar o potencial econômico de Brasil, Rússia, Índia e China. Com o tempo, o grupo se institucionalizou, realizando sua primeira cúpula oficial em 2009, na cidade de Ecatimburgo. Desde então, o bloco vem se fortalecendo, seja em razão de seu alargamento geográfico, do aumento do seu poder econômico ou da complexificação da sua agenda e arquitetura institucional.

A primeira ampliação do bloco aconteceu em 2010, com a entrada da África do Sul, levando à atualização da sigla para ‘BRICS’. Na cúpula de Joanesburgo, realizada em 2023, foi anunciada a entrada de seis novos membros - Argentina, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã, apesar da recusa do país sul-americano. A versão ampliada do BRICS representa, em 2024, cerca de 36% do PIB mundial, superando os 29,64% do G7

(FMI, 2024; Statista, 2024). Recentemente, na cúpula de Kazan, realizada no final de 2024, foram definidos novos critérios de adesão ao bloco, além do convite para a participação de mais 13 países como “estados parceiros”⁴.

Outra dimensão importante da institucionalização do bloco está na formação de fóruns permanentes de discussão e de cooperação técnica, além da criação de organismos internacionais, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Como consequência, o BRICS também passou por um processo de diversificação de sua agenda de cooperação, abrangendo questões estruturantes, como a reforma da governança global e de suas instituições, alcançando também aspectos sensíveis do desenvolvimento econômico e da sustentabilidade.

Apesar das diferenças e assimetrias de poder entre seus membros, o arranjo tem ampliado sua relevância política internacional.

⁴ São eles: Turquia, Indonésia, Argélia, Belarus, Cuba, Bolívia, Malásia, Uzbequistão, Cazaquistão, Tailândia, Vietnã, Nigéria e Uganda.

Baseado em um discurso que reflete demandas particulares, mas também de interesse dos países periféricos, o grupo une forças para elevar suas posições e construir caminhos alternativos na governança global, consolidando-se como um ator político indispensável nas relações internacionais. Entre as agendas comuns, o estímulo à inovação, ao desenvolvimento industrial e à mudança tecnológica é parte central e estratégica da agenda de colaboração do bloco, recebendo a maior parte dos esforços colaborativos (Papa, Han e O'Donnell, 2023). Na formulação política do bloco, a inovação e a transformação tecnológica são elementos estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico dos países e para o reposicionamento dos países do bloco na divisão internacional do trabalho, com vistas à redução das desigualdades globais.

A inovação tecnológica é central para viabilizar o desenvolvimento econômico e sustentável, produzindo ganhos de eficiência e produtividade ao permitir, em certa medida, uma inserção competitiva no mercado internacional. Como sintetizado por Dani Rodrik e Joseph E. Stiglitz (2024), a inovação é condição necessária para transformações estruturais na base produtiva dos países, proporcionando ganhos econômicos relevantes que viabilizem mudanças sociais significativas. Da mesma forma, a inovação tecnológica tem sido tratada como solução necessária para o desenvolvimento sustentável, garantindo ganhos produtivos com efeitos sobre problemas estruturais que limitam mudanças sociais e ambientais mais urgentes (Menezes, 2020).

Considerando a centralidade da inovação tecnológica para o desenvolvimento econômicos dos países e para a compreensão de dinâmicas essenciais nas relações internacionais, aliada

à centralidade desta agenda nos interesses de cooperação do BRICS, como explicam Papa, Han e O'Donnell (2023), este artigo se propõe a analisar as potencialidades e as fragilidades da agenda de inovação tecnológica do bloco. Para tanto, será realizada uma avaliação da estrutura organizacional do bloco, com o objetivo de mapear os significados políticos e práticos da cooperação nesse campo. Para isso, será apresentada uma historicização da construção da agenda de inovação tecnológica do bloco, utilizando documentos e publicações produzidos pelo BRICS, além da elaboração de uma taxonomia organizacional do agrupamento. Nesta etapa, também serão apresentados dois estudos de caso de iniciativas concretas de cooperação em ciência, tecnologia e inovação, ilustrando a complexidade do processo de tomada de decisão.

A agenda de inovação do BRICS não é recente nem emergencial, refletindo uma compreensão estratégica de longo prazo sobre o papel da C,T&I no desenvolvimento dos países do bloco. Embora existam compromissos políticos, instrumentos colaborativos e objetivos compartilhados, o avanço dessa agenda enfrenta desafios estruturais – ao mesmo tempo em que o BRICS busca se afirmar como protagonista internacional no campo da inovação tecnológica, sua arquitetura flexível e a assimetria de interesses entre os membros podem limitar a obtenção de resultados concretos. A análise dos casos, com foco em aspectos como o comprometimento financeiro, a prevalência de mecanismos não compulsórios e a recorrência de ciclos de desengajamento, contribui para compreender as dinâmicas internas da estrutura organizativa do bloco e os limites práticos de sua implementação.

2 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE INOVAÇÃO DO BRICS

A inovação tecnológica recebe grande atenção na estratégia dos BRICS, estimulando políticas colaborativas que visem fortalecer a capacitação técnica dos países. No *Action Plan 2021-2024* essa questão é expressa de forma clara:

“Inovação é uma das principais forças promotoras do desenvolvimento sustentável global, desempenhando um papel fundamental na promoção do crescimento econômico, apoiando a criação de emprego, empreendedorismo e reformas estruturais, aumentando a produtividade e a competitividade, promovendo melhores serviços aos cidadãos e enfrentando os desafios globais” (BRICS, 2021, p. 2, tradução nossa).

A agenda colaborativa de inovação do bloco começou a se formar em 2011 e foi consolidada com o Primeiro Encontro Ministerial de Ciência, Tecnologia e Inovação que resultou na *Cape Town Declaration* em 2014. Nessa declaração, foram definidas cinco áreas prioritárias, com cada país membro assumindo a liderança de uma: a) o Brasil em mudanças climáticas e mitigação de desastres naturais; b) a Rússia em recursos hídricos e tratamento da poluição; c) a Índia em tecnologia geoespacial e suas aplicações; d) a China em energia renovável e eficiência energética; e) a África do Sul em astronomia (Kubota, 2019; BRICS, 2014 - tradução nossa).

A declaração impulsiona a publicação do BRICS *Memorandum of Understanding in Science, Technology and Innovation* (MoU) que deveria servir como elemento estratégico, para

“(i) fortalecer a cooperação em ciência, tecnologia e inovação; (ii) lidar com desafios socioeconômicos globais e regionais comuns, utilizando experiências compartilhadas e complementaridades; (iii) coproduzir novos

conhecimentos e produtos, serviços e processos inovadores, utilizando instrumentos adequados de investimento e financiamento; (iv) promover, onde apropriado, parcerias conjuntas do BRICS com outros atores estratégicos do mundo em desenvolvimento.” (Cape Town Declaration, 2014, p. 2, tradução nossa).

O MoU estabelece as bases para promover a colaboração em inovação, indicando modalidades preferenciais de cooperação, como mecanismos compartilhados de troca de informações e acordos para intercâmbio de capital humano e acesso às estruturas inovadoras dos países membros. Ele define os compromissos iniciais e os organismos a serem implementados, além de reforçar as responsabilidades das entidades envolvidas. Além disso, formaliza os compromissos delineados na declaração da Cúpula de 2015, onde os membros reafirmam :

“a vontade de reforçar a cooperação em ciência tecnologia e inovação com o propósito de promover um desenvolvimento social e econômico inclusivo e sustentável, diminuindo a diferença científica e técnica entre os países do BRICS e os países desenvolvidos, promovendo uma nova qualidade de crescimento baseada na complementaridade econômica, assim como encontrando soluções para os desafios que a economia mundial enfrenta hoje” (BRICS, 2015a, p. 35, tradução nossa).

Como resultado do MoU e da sua concepção de cooperação voluntária, foi lançado o *BRICS Action Plan to Innovation Cooperation* (2017), sendo o primeiro a planejar os esforços práticos de inovação no bloco. O *Action Plan* define não somente as agendas nas quais a inovação será fomentada, mas também nomeia mecanismos que irão servir de impulso para avançar essas temáticas. De forma específica, delimita a prioridade para a criação de parques científicos e tecnológicos nos países do BRICS, combinando

o fomento à inovação com o empreendedorismo e a facilitação da mobilidade de recursos humanos (Dallasta Del Grossi, 2020, p. 149).

A Cúpula de Joanesburgo, em 2018, marcou um novo ponto de virada para fortalecer a agenda de inovação do BRICS, com revisões de demandas e a introdução de novas temáticas e mecanismos (Dallasta Del Grossi, 2020). Nesta cúpula, além de reforçar a ambição pelo desenvolvimento de estruturas físicas compartilhadas, foi lançado o *BRICS Partnership on New Industrial Revolution*, voltado aos desafios da quarta revolução industrial.

Em 2019, com as necessidades de mudança evidenciadas no ano anterior, a agenda expandiu-se além do *STI Working Group*, inaugurando uma nova estrutura mais clara e coordenada. Em consonância com os pilares do MoU (2015), a cooperação em STI foi subdividida em quatro áreas: a) colaboração em pesquisa científica, b) fortalecimento de infraestrutura de pesquisa, c) inovação tecnológica, d) sustentabilidade (BRICS, 2020b, p. 12). Além disso, foram adicionados nove novos grupos de trabalho temáticos sobre questões contemporâneas, permitindo uma abordagem mais específica.

O que se percebe é que a agenda de inovação do BRICS tem pilares políticos bem definidos, buscando combinar os interesses particulares e equilibrar as assimetrias técnicas entre os membros, para avançar na construção de capacidades colaborativas. A agenda de inovação baseia seu desenho de prioridades em um mosaico de interesses de atores em desenvolvimento, ambições compartilhadas e construção de consensos custosos. A seguir, apresentaremos as estruturas institucionais desenvolvidas, para construir uma base de discussão sobre as potencialidades e as limitações da agenda de colaboração do bloco no campo da inovação tecnológica.

3 A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA AGENDA DE INOVAÇÃO DO BRICS

O objetivo desta seção é apresentar a agenda de inovação dos BRICS, compreendendo seu desenho institucional e os instrumentos que a integram. Para isso, ela se organiza em três partes. Inicialmente, será apresentado o mecanismo organizacional geral do BRICS, que serve de base para a conformação da agenda de inovação. Em seguida, serão delineados os eixos centrais que estruturam essa agenda, considerando suas temáticas mais relevantes, além de uma análise específica sobre os instrumentos que a operacionalizam.

3.1. Taxonomia organizacional dos BRICS

Como acontece com a maioria das agendas de cooperação dentro do BRICS, a de inovação está inserida nas estruturas organizacionais do grupo. Com o objetivo de preservar a autonomia dos membros, que possuem características tão distintas, garantir a tomada de decisões por consenso e, ao mesmo tempo, criar um percurso organizacional que possibilite uma agenda comum, o BRICS submete suas pautas a uma estrutura político-administrativa bem planejada e aparentemente estável.

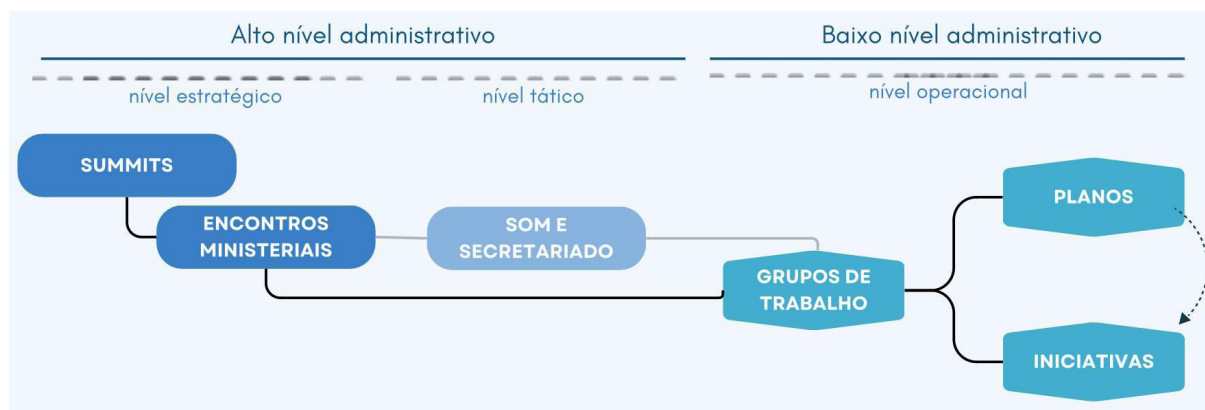
A organização é dividida em dois níveis principais. O alto nível administrativo, de caráter estratégico, é composto pelas *Summits* e Encontros Ministeriais, que contam com a participação de chefes de estado ou representantes de alto escalão de cada membro. Este nível se complementa com o que se pode denominar de nível tático, incluindo as *Senior Official Meetings* (SOM) e os Secretariados (BRICS,

2020b, p. 13). Como as duas modalidades do nível tático não são adotadas de forma homogênea no arranjo e aparecem apenas em algumas agendas, podem ser interpretadas como um apêndice do nível estratégico.

O baixo nível administrativo (*low administrative level*) é a esfera operacional, caracterizada por maior flexibilidade, sendo orientada

pelos diretrizes definidas pelo alto nível. Esta instância é responsável pela implementação prática das metas do grupo, contando com o engajamento e o trabalho de representantes nomeados por cada país do bloco. A figura 1 apresenta uma representação da estrutura organizacional do bloco.

Figura 1: Taxonomia organizacional do BRICS



Fonte: Elaboração própria. Baseado no BRICS STI Overview (2020).

Os Summits, nos quais os chefes de Estado dos países membros se reúnem anualmente, são o espaço dedicado à definição política dos consensos e dos macro objetivos do grupo, além de determinar os níveis de esforços a serem mobilizados para avançar nos interesses comuns identificados. A partir dessas deliberações, os Encontros Ministeriais aprofundam as pautas estabelecidas nas Summits, revisitando-as com o objetivo de definir os processos e objetivos específicos a serem implementados dentro do arranjo. Além destas, quando presentes e operantes, as *Senior Official Meetings*⁵ complementam as discussões das pautas no alto nível.

Os Grupos de Trabalho (GT), integrados ao baixo nível administrativo, funcionam como um intermediário entre as determinações do alto nível e sua execução prática. Com um papel essencialmente operacional, os GT – que em raros casos podem ser nomeados *Advisory Groups* – atuam sobre os interesses estratégicos e compromissos estabelecidos, convertendo-os em acordos e iniciativas concretas, conforme as tarefas e competências atribuídas pelas reuniões ministeriais. Assim, os planos e iniciativas representam o ponto de chegada, onde as pautas decididas pelo bloco são efetivamente materializadas.

⁵ Apesar de se fazer ativo na estrutura da temática de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), este não é um elemento administrativo regular e presente em todas as agendas.

3.2. Destrinchamento da agenda de inovação

A leitura e análise dos *Reports*⁶ anuais, produzidos como resultado dos *Summits*, permite apreender os elementos estruturais e os objetivos gerais do bloco, incluindo aqueles relacionados à agenda de inovação do BRICS. Além disso, é possível perceber a forma como a inovação tecnológica perpassa diversas outras áreas de cooperação do bloco, configurando-se como um esforço transversal para o alcance de múltiplos objetivos.

Além dos macrotemas associados ao desenvolvimento econômico, ao crescimento mútuo e inclusivo e ao fortalecimento da governança do bloco, é possível identificar áreas específicas de interesse nas quais a conexão com a agenda de inovação é essencial. Para aprofundar a compreensão dessa agenda, dado seu caráter transversal, foram selecionados temas nos quais a inovação tecnológica desempenha um papel central. Esses temas incluem: desenvolvimento sustentável, com foco no desenvolvimento industrial sustentável; saúde, abordando esforços de pesquisa para o desenvolvimento e produção de tecnologias farmacêuticas; tecnologias da informação e comunicação (ICT), voltadas para a economia digital; energia, com ênfase em fontes renováveis; e mudanças climáticas e meio ambiente, com o objetivo de promover a economia verde e prevenir desastres ambientais⁷.

Com base nessas categorias, foi possível examinar a estrutura organizacional da agenda

de inovação tecnológica, identificando as iniciativas e mecanismos específicos disponíveis para implementar os interesses de inovação do grupo. O mapeamento detalhado dos elementos que compõem e viabilizam essa agenda foi feito a partir dos *Summit Reports*, relatórios de *Ministerial Meetings* e outros documentos de trabalho do BRICS.

A Figura 2 ilustra os instrumentos disponíveis, mostrando sua alocação conforme a taxonomia organizacional do grupo, o que também possibilitou traçar o perfil desses mecanismos e sua distribuição nas agendas selecionadas. Compreendendo o padrão organizacional do BRICS e suas principais agendas de inovação, a análise a seguir explora as estruturas, planos e iniciativas que, dentro do modelo *high-low level*, buscam avançar as ambições do bloco. No entanto, o mapeamento é desafiador, principalmente devido às constantes mudanças na organização documental, causadas pela rotatividade anual da presidência, à falta de uma base de dados e documentos unificada que centralize informações sobre instituições e planos e à ausência de continuidade e manutenção em muitos dos mecanismos criados.

6 Foram analisadas a XII, XIII, XIV e XV Summit que correspondem respectivamente aos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023.

7 A divisão das temáticas adotadas para o mapeamento são classificações já utilizadas nos relatórios de trabalhos do próprio BRICS e também de outras organizações que estudam o arranjo, como o BRICS Research Group.

Figura 2: Mapeamento dos elementos da agenda de inovação

MAPEAMENTO DA INOVAÇÃO ¹				
Instrumentos temáticos do <i>high level</i> ²				
Desenvolvimento sustentável	Mudança climática e meio ambiente	ICT e Economia Digital	Energia	Saúde
BRICS STI Ministerial Meeting	BRICS High Level Meeting on Climate Change	BRICS Ministers of Communications Meeting	BRICS Energy Ministers Meeting	BRICS Health Ministers Meeting
BRICS STI Senior Official Meetings				BRICS High Level Forum on Traditional Medicine
				BRICS Health Senior Official Meetings
Grupos de Trabalho				
Desenvolvimento sustentável	Mudança climática e meio ambiente	ICT e Economia Digital	Energia	Saúde
BRICS STI WG ³	BRICS WG on Environment	Digital Economy WG	Energy and Green Economy WG	BRICS WG on Biotechnology and Biomedicine
BRICS WG on Science, Technology, Innovation and Entrepreneurship Partnership (STIEP)	BRICS Prevention and Mitigation of Natural Disasters WG	BRICS WG on ICT cooperation	BRICS WG on New and Renewable Energy	
WG on BRICS funding Multilateral joint research projects, technology commercialization and innovation	BRICS Ocean and Polar Science and Technology WG	BRICS WG on Information and ICT and HPC	BRICS Solid-state lightning WG	
BRICS WG on Research Infrastructure				
BRICS Young Scientist Forum Steering Committee				
BRICS WG on Material Science and Nanotechnology				
Planos e acordos				
Desenvolvimento sustentável	Mudança climática e meio ambiente	ICT e Economia Digital	Energia	Saúde
BRICS Partnership on New Industrial Revolution (PartNIR)	Memorandum of Understanding on Environment Cooperation		Memorandum of Mutual Understanding in Energy Saving	
BRICS Innovation Cooperation Action Plan 2021-2024				
BRICS Economic Partnership 2021-2025				
BRICS STI Work Plan for 2019-2022				
BRICS Innovation Action Plan 2017-2020				
BRICS Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology and Innovation				

Fonte: Elaboração própria, 2024.8

8 A imagem foi construída a partir da revisão de diversos documentos de trabalho publicados pelo BRICS, com um recorte temporal de 2015-2023. Ainda assim, o mapeamento se limita às 5 áreas temáticas escolhidas, e também se preocupa em deixar de fora os instrumentos que não chegaram à implementação prática.

A temática com maior concentração de instrumentos operacionais (WG, planos e iniciativas) é a de desenvolvimento sustentável, acumulando 15 das 31 iniciativas contabilizadas. A maturidade do modelo *high-low* nessa agenda – evidenciada por um percurso estratégico-operacional completo e pela diversidade e quantidade de instrumentos criados – apesar de já esperado, visto a transversalidade da temática, reflete o alto interesse do BRICS em unir esforços para impulsioná-la. Além de essenciais para o crescimento doméstico dos países membros, esta é uma pauta relevante na economia global e necessária para reforçar o protagonismo do grupo.

Além de reunir mais iniciativas, essa agenda destaca-se por combinar diferentes modalidades de cooperação. Por meio de interesses convergentes em inovação e desenvolvimento sustentável, o BRICS implementou órgãos de cooperação, como o *BRICS Technology Transfer Center*, e instrumentos de compartilhamento de conhecimento e contatos, como a *iBRICS Network*. Também se desenvolveram instrumentos para liderar temas futuros, presente nas declarações do *BRICS PartNIR* (BRICS, 2020a) e operacionalizada pelo *BRICS PartNIR Innovation Center*, ampliando o impacto do trabalho colaborativo do grupo.

Adicionalmente, como mostrado na figura 2, agendas como Mudança Climática e Meio Ambiente ainda são pouco maduras, apesar do Acordo de Paris ser frequentemente mencionado para lidar com o tema, com responsabilidades atribuídas aos países desenvolvidos (BRICS, 2023, p.17).

3.3 Modalidade dos instrumentos à disposição da agenda de inovação

A fase operacional do BRICS divide-se em duas etapas principais: a formulação de planos de ação e a construção de iniciativas específicas. Os planos são documentos estruturados que consolidam consensos e compromissos dos membros, enquanto as iniciativas surgem dessas diretrizes e são implementadas de forma prática. Essas iniciativas permitem explorar os canais de inovação tecnológica e expõem as complexidades e fragilidades dos compromissos assumidos.

A cooperação do BRICS segue modalidades definidas pelo Memorandum of Understanding, com ênfase em programas de treinamento para desenvolvimento de capital humano, intercâmbio de informações sobre CT&I, pesquisa colaborativa e eventos de interesse comum (BRICS, 2015b).

Figura 3: Modalidade das iniciativas ligadas a agenda de inovação do BRICS

DISTRIBUIÇÃO LOW-LEVEL					
	Desenvolvimento sustentável	Mudança climática e meio ambiente	ICT e Economia Digital	Energia	Saúde
Total de Grupos de Trabalho relacionados	6	3	3	3	1
Total de Plano e Acordos	6	1	0	1	-
Total de Iniciativas	14	2	5	5	5
MODALIDADE DE INICIATIVAS					
	Desenvolvimento sustentável	Mudança climática e meio ambiente	ICT e Economia Digital	Energia	Saúde
Frameworks	2	-	1	-	1
Plataformas e mecanismos de pesquisa	4	1	-	1	1
Centros	2	-	-	-	1
Foruns	1	-	-	-	-
Roadmap	-	-	1	1	-
Mecanismos de cooperação	-	1	2	1	1
Task Force	1	-	1	-	-
Comitês gerais	1	-	-	-	1
Instrumentos focados em jovens cientistas	3	-	-	2	-

Fonte: Elaboração própria.

O BRICS tem promovido trocas de know-how, cooperação em pesquisa e a criação de frameworks e plataformas para desenvolver modalidades institucionais que abrangem suas múltiplas agendas. Diferentemente de uma abordagem voltada para crescimento econômico imediato, o grupo busca criar capacidades estruturais para ganhos futuros, considerando que o crescimento sustentável exige transformações estruturais e inovação constante, ao contrário de booms temporários (Rodrik e Stiglitz, 2024).

As iniciativas do BRICS, que se organizam em oito modalidades, têm como propósito estruturar uma base inicial de inovação. Essa estrutura possibilitaria aos países membros avançar tanto em projetos conjuntos quanto em metas individuais, considerando suas capacidades e interesses específicos.

A análise demonstra que, apesar das fragilidades, o BRICS se compromete politicamente

com o crescimento sustentável e a inovação, buscando não apenas benefícios atuais, mas a construção de bases para o futuro (BRICS, 2021, p. 2). Embora os resultados ainda possam ser aprimorados, a existência desses instrumentos sugere um direcionamento comum. A seguir apresentamos dois casos particulares de iniciativas de inovação executadas pelo BRICS, que exemplificam sua estrutura de ação e apontam para alguns dos limites da agenda de cooperação.

3.3.1. O BRICS GRAIN E O BRICS TECHTRANSFER

Nesta seção apresentamos dois casos que retratam a dinâmica *high-low* do processo decisório do BRICS e que exemplificam a construção da agenda de inovação do bloco, assim como as dificuldades que enfrentam. Serão

apresentados o *BRICS Global Research Advanced Infrastructure Network (GRAIN)* e o *BRICS Technology Transfer Center*.

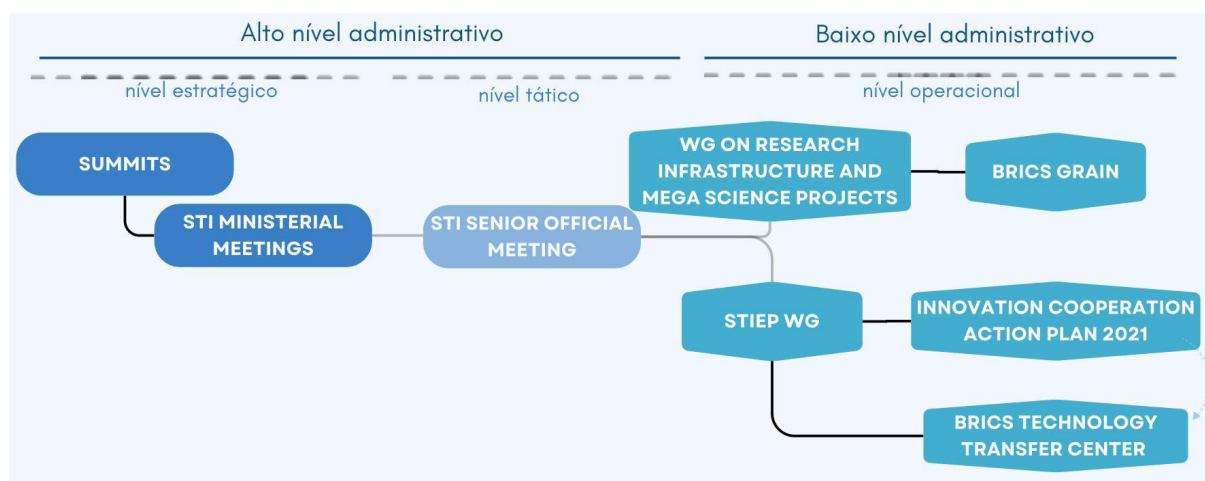
O BRICS GRAIN exemplifica uma forma de rede e de plataforma de pesquisa, que busca acelerar a troca de know-how e expandir infraestrutura de pesquisa entre os países. O projeto foi apresentado e aprovado na Summit Declaration de 2016, com apoio ministerial formalizado na 4ª Reunião Ministerial de Ciência, Tecnologia e Inovação. Sua execução foi delegada ao BRICS Working Group on Research Infrastructure and Mega Science Projects, responsável por gerenciar a criação e desenvolvimento da iniciativa.

Com base nos princípios do Memorandum of Understanding (2015), que visa fomentar cooperação em infraestruturas de pesquisa de larga escala (BRICS, 2020b, p. 35), o WG iniciou a implementação do BRICS GRAIN em 2017, tornando-o um canal volta-

do à inovação. A operação prática do GRAIN só foi viabilizada com a aprovação do Framework of BRICS STI Cooperation on Research Infrastructure, que forneceu o financiamento necessário (BRICS, 2020b, p. 35).

Como mencionado, o BRICS GRAIN busca expandir a infraestrutura de pesquisa nos países do bloco, facilitar o intercâmbio de conhecimento e fomentar projetos colaborativos. Através do BRICS GRAIN Research Infrastructure Platform, pesquisadores nas áreas de energia, nanotecnologia, biociência, física e astronomia podem acessar informações e oportunidades centralizadas. O site público da plataforma facilita o acompanhamento de atividades, listando 21 organizações parceiras e mais de 1,5 milhão de publicações. Ele também mostra a localização e o status das 31 infraestruturas de pesquisa, indicando quais estão operacionais e quais ainda estão em desenvolvimento (BRICS Grain, 2024).

Figura 4: BRICS GRAIN e Technology Transfer Center



Fonte: Elaboração própria.

Mais recentemente, há movimentações no sentido da criação de centros físicos de pesquisa compartilhados, somando às estruturas produtivas dos países, o que pode facilitar as produções compartilhadas e exigir maiores compromissos políticos e financeiros. O *BRICS Technology Transfer Center (BRICS Techtransfer)* é o primeiro mecanismo deste tipo.

O *BRICS WG on Science, Technology, Innovation and Entrepreneurship Partnership (STIEP)*, responsável pelo BRICS Techtransfer, elaborou o *BRICS Action Plan 2021-2024*, que detalha os objetivos de inovação do grupo e planeja a criação do centro como um mecanismo prático para implementar essa agenda (BRICS, 2021, p. 3). Com a aprovação do plano e do *Enabling Framework for the Implementation of BRICS Technology Transfer Center Cooperation* pelos Ministros de CTI em 2021, o centro iniciou sua fase operacional (MOST-China, 2022).

Originado de uma proposta chinesa de 2018, o BRICS Techtransfer é sediado na China, onde é administrado pelo BRICS STIEP WG, com o foco na facilitação da transferência tecnológica, fortalecimento da capacitação técnica e promoção da conectividade de dados (MOST-China, 2022). Como primeiro centro oficial de transferência de tecnologia do grupo, o BRICS Techtransfer marca uma nova etapa para a inovação no bloco, oferecendo um espaço físico para colaborações efetivas.

Apesar de gerar entusiasmo e indicar um progresso do grupo em relação ao desenvolvimento de seus instrumentos próprios, os mecanismos mencionados, apresentam grandes pontos de sensibilidade. De maneira geral, estes e outros instrumentos criados pelo BRICS, com exceção do NBD, falham em constância, mecanismos de acompanhamento e exposição

de resultados. Com trocas de liderança e um perfil de compromissos pouco compulsório e com baixo comprometimento financeiro, muitas das iniciativas acabam entrando em fases de desligamento ou desengajamento, o que compromete sua operação. Além disso, não existe uma base centralizada que possibilite o acompanhamento das operações destas iniciativas ou que divulgue seus resultados, dificultando a geração de incentivos e apelos para sua manutenção.

Para se ter uma ideia das dificuldades, o portal do BRICS GRAIN, encontra-se desatualizado desde 2019. Mesmo com notícias de recentes parcerias com novas instituições de inovação tecnológicas (Rosatom, 2023), o que comprova a continuação das atividades da iniciativa, estas não são atualizadas no portal, o que prejudica fundamentalmente a percepção dos resultados produzidos, influenciando também negativamente no engajamento e apoio para manutenção das mesmas. Por sua vez, o BRICS Techtransfer ainda carece de instrumentos públicos de monitoramento, dificultando a avaliação de seus resultados. No entanto, a criação do Steering Committee of the BRICS Technology Transfer Center Network, que realizou sua primeira reunião em 2022, visa coordenar e aconselhar a agenda do centro, sinalizando o compromisso com o desenvolvimento e a potencialização das operações (MOST-China, 2022).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido para entender a estrutura organizacional e os mecanismos e instrumentos que contornam e integram a agenda de inovação do BRICS nos mostram o grau de maturidade política desse tema para os países,

ao mesmo tempo que aponta suas limitações e desafios. Diante dos marcos da estrutura *high-low level* que modulam a operação do BRICS na sua face estratégica, tática e operacional, foi possível verificar as pautas que possuem protagonismo na agenda de inovação e entender como o arranjo explora variados mecanismos que acessam a inovação por diferentes vieses.

Percebe-se que não se trata de uma agenda que surgiu ‘ontem’ e não foi pensada para produzir resultados ‘amanhã’ - i.e esforços de inovação do arranjo não possuem um perfil emergencial ou temporário. Por interpretar a inovação como uma necessidade primária para seu alavancar futuro, e não como uma mera ambição momentânea, potencializada por embates tecnológicos, o BRICS tem o potencial de fortalecer a colaboração interna nesse campo e, eventualmente, acolher demandas latentes de outros atores com quem ocupam as margens do sistema.

Por outro lado, trata-se de uma agenda que enfrenta dificuldades relevantes, que espelham, em grande parte, as dificuldades do próprio bloco em manejar seus interesses individuais. A análise da agenda de inovação do BRICS evidencia um entendimento robusto por parte dos membros acerca da importância da cooperação em C,T&I, além de um compromisso político e uma variedade de instrumentos colaborativos voltados ao tema. Contudo, esse compromisso e a presença de tais instrumentos não asseguraram o sucesso. Embora abram possibilidades, as instituições do BRICS enfrentam fragilidades, como oscilações no engajamento, baixo comprometimento financeiro e a predominância de compromissos baseados em declarações de interesse, sem obrigatoriedade formal. Os planos revelam áreas de concordância entre os membros e servem como ponto de partida para

iniciativas, mas evitam compromissos financeiros compulsórios e regras rígidas. Essa flexibilidade, embora facilite o surgimento de novas ações, também expõe fragilidades, como a falta de clareza em procedimentos operacionais.

As instituições de inovação do BRICS visam expandir a transferência de tecnologia, capacitar capital humano, promover pesquisa compartilhada e criar bases de dados comuns (BRICS, 2017). Embora esses e outros mecanismos aumentem as expectativas sobre o protagonismo do BRICS na inovação, algumas ressalvas são necessárias. O foco em plataformas e redes de integração de dados, apesar de apoiar o processo inovador, não é suficiente para promover transformações estruturais que consolidem a liderança do grupo. Além disso, muitos desses mecanismos enfrentam ciclos de inconsistência, com períodos ativos seguidos por interrupções ou paralisações. Ainda que contemplem abordagens distintas — tanto em redes virtuais quanto em estruturas físicas —, o foco permanece na reconfiguração das estruturas e capacidades dos membros.

O caráter não compulsório dos compromissos, o baixo compliance e a voluntariedade, que, em parte, facilitam o avanço de pautas em um grupo tão diverso, também limitam a obtenção de resultados práticos. Além disso, a baixa vigilância dos próprios membros sobre o cumprimento dos mecanismos acordados e as fases recorrentes de desengajamento prejudicam o sucesso substancial dessa agenda, apesar de sua importância para o futuro do grupo.

Embora o processo de inovação inspire otimismo para o desenvolvimento da periferia, ele ainda enfrenta limitações que frequentemente se restringem a aspectos marginais, sem alcançar ou promover uma reforma estrutural profunda. Desta forma, a agenda de inovação

do BRICS representa um esforço inicial nessa direção. Superadas algumas limitações, as instituições e planos de inovação delineados podem abrir caminho para o grupo não apenas direcionar seu desenvolvimento para o campo intrabloco, mas também projetar-se, nessas temáticas, para fortalecer a governança e expandir parcerias no Sul Global.

Da forma como foi construída, a agenda de inovação do BRICS não pode, ainda, ser considerada uma efetiva alavanca para uma transformação estrutural no bloco. Suas limitações são ainda muito significativas, resultando em políticas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico que não se transferem para uma agenda efetiva de colaboração técnica para o desenvolvimento conjunto de novas trajetórias tecnológicas. Uma versão mais madura e operacional dessa agenda teria o potencial de reduzir alguns dos ciclos de dependência que limitam a periferia, abrir possibilidades de assistência ao Terceiro Mundo e reposicionar o BRICS no cenário internacional. Com essa consolidação, o arranjo poderia se situar como uma potência emergente, exercendo influência significativa que, ao desafiar as margens, contribui para reequilibrar o centro de poder global.

REFERÊNCIAS

- BRICS. *BRICS Action Plan for Innovation Cooperation (2017-2020)*. China: BRICS, 2017. Disponível em: < <https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/07/BRICS-Action-Plan-for-Innovation-Cooperation-China.pdf>>. Acesso em: 17 de jul. de 2024.
- BRICS. *XV BRICS Summit- Johannesburg II Declaration*. BRICS and África: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism. South Africa: BRICS, 2023. Disponível em: <<https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf>>. Acesso em: 17 de jul. de 2024.
- BRICS. *VII BRICS Summit: Ufa Declaration*. Rússia: BRICS, 2015a. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.pdf> Acesso em: 17 de jul. de 2024.
- BRICS. *BRICS Working Group on Science, Technology, Innovation and Entrepreneurship Partnership (STIEP WG): Proposed Action Plan 2021-2024*. Índia: BRICS, 2021. Disponível em: <<https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-67.pdf>> Acesso em: 17 de jul. de 2024.
- BRICS. *First BRICS science, technology and innovation ministerial meeting: Cape Town declaration*. BRICS, 2014. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/140210-BRICS-STI.pdf>> Acesso em: 16 de jul. de 2024.
- BRICS GRAIN. *BRICS GRAIN Research Infrastructure Platform: Research Infrastructure List*. BRICS, 2024. Disponível em: <<http://brics-grain.org/?id=39>>. Acesso em: 17 de jul. de 2024.
- BRICS. *Joint Declaration by The Special Secretariat of Productivity, Labor and Competitiveness on behalf of the Ministry of Economy of the Federative Republic of Brazil, Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation, Ministry of Commerce and Industry of the Republic of India, Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China, Department of Trade, Industry and Competition of South Africa, and the United Nations Industrial Development Organization regarding strengthening cooperation in the area of New Industrial Revolution*. Rússia: BRICS, 2020a. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/200824-industry.pdf>>. Acesso em: 17 de jul. de 2024.
- BRICS. *Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology and Innovation between the governments of The Federative Republic of Brazil, The Russian Federation, The Republic of India, The People's Republic of China and The Republic of South Africa*. BRICS, 2015b. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/BRICS%20STI%20MoU%20ENGLISH.pdf>>. Acesso em: 17 de jul. de 2024.
- BRICS. *STI Overview: Five-Year Anniversary of Cooperation in Science, Technology and Innovation under the Memorandum of Understanding*. Rússia: BRICS, 2020b. Disponível em: <<https://brics-russia2020.ru/images/113/91/1139196.pdf>>. Acesso em: 16 de jul. de 2024.
- BRICS RESEARCH GROUP. *2022 BRICS Beijing Summit Final Compliance Report*. BRICS Research Group, University of Toronto and Center for International Institutions Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 2023. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2022-beijing-final.pdf>> Acesso em: 20 de jul. de 2024.
- DALLASTA DEL GROSSI, Viviane Ceolin. O BRICS e as iniciativas em ciência, tecnologia e inovação pós-cúpula de Joanesburgo. *Novum Jus*, v. 14, n. 1, p. 137-164, 2020.
- FMI. *GDP based on PPP, share of world*. 2024. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/VGB/BRA/SHN/JPN/KOR/CHN>>. Acesso em: 17 de set. de 2024.
- KIELY, Ray. *The BRICs, US 'decline and global transformations*. Palgrave Macmillan, 2015.
- KUBOTA, Luis Claudio. Cooperação em ciência, tecnologia e inovação no BRICS. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 25, 2019.
- MENEZES, Henrique. A importância da Ciência, Tecnologia e Inovação para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Meridiano 47: Journal of Global Studies*, vol. 21, 2020.
- MOST. China Participantes in the First Meeting of the Steering Committee of BRICS Technology Transfer Center Net-

work. Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China. 2022. Disponível em: <https://en.most.gov.cn/pressroom/202206/t20220622_181227.htm>. Acesso em: 20 de jul. de 2024.

PAPA, Mihaela; HAN, Zhen; O'DONNELL, Frank. As BRICS cooperation accelerates, is it time for the US to develop a BRICS policy? *The Conversation*. 2023. Disponível em: <<https://theconversation.com/as-brics-cooperation-accelerates-is-it-time-for-the-us-to-develop-a-brics-policy-210021>> Acesso em: 17 de jul de 2024.

PAPA, Mihaela; HAN, Zhen; O'DONNELL, Frank. The dynamics of informal institutions and counter-hegemony: introducing a BRICS Convergence Index. *European Journal of International Relations*, vol. 29, n. 4, p. 960-989, 2023.

RODRIK, Dani; E. STIGLITZ, Joseph. *A New Growth Strategy for Developing Nations*. 2024. Disponível em: <https://drodrrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/a_new_growth_strategy_for_developing_nations.pdf>. Acesso em: 18 de jul. de 2024.

ROSATOM. MBIR became a participant of the BRICS. *GRAIN International Parform*. Rosatom Europe. 2023. Disponível em: <<https://rosatom-europe.com/press-centre/news/mbir-became-a-participant-of-the-brics-grain-international-platform/>>. Acesso em: 17 de jul. de 2024.

STATISTA. BRICS and G7 countries' share of the world's total gross domestic product (GDP) in purchasing power parity (PPP) from 2000 to 2024. *Statista research Department*, 2024. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1412425/gdp-ppp-share-world-gdp-g7-brics/#:~:text=The%20BRICS%20countries%20overtook%20the,held%20by%20the%20G7%20countries>>. Acesso em: 17 de julho de 2024.



BRICS+: Desafios e Impasses para os Sentidos e Legados da Justiça de Transição do Brasil e da África do Sul

BRICS+: Challenges and Deadlocks in the Meanings and Legacies of Transitional Justice in Brazil and South Africa

BRICS+: Desafios y Estancamientos en los Sentidos y Legados de la Justicia Transicional en Brasil y Sudáfrica

Júlia Battistuzzi Penachioni¹
Cláudia Alvarenga Marconi²

Recebido em: 13 de novembro de 2025
Aceito em: 08 de setembro de 2025

RESUMO

Este artigo examina as tensões enfrentadas pelo Brasil e pela África do Sul ao buscarem equilibrar suas relações com o Regime Internacional de Direitos Humanos e legados de Justiça de Transição com a crescente institucionalidade e expansão do Bloco BRICS sob a forma BRICS+, navegando entre a moderação da ordem liberal e a sua contestação/demanda por reforma, compondo uma coalizão ampliada de maioria autocrática.

Palavras-Chave: BRICS+; Justiça de Transição; Regime Internacional de Direitos Humanos; Brasil; África do Sul.

ABSTRACT

This article examines the tensions faced by Brazil and South Africa as they seek to balance their relations with the International Human Rights Regime and the legacies of Transitional Justice with the growing institutionalization and expansion of the BRICS bloc in the form of BRICS+, navigating between moderating the liberal order and contesting/demanding its reform, while forming a broader coalition with a predominantly autocratic majority.

Keywords: BRICS+; Transitional Justice; International Human Rights Regime; Brazil; South Africa.

RESUMEN

Este artículo examina las tensiones que enfrentan Brasil y Sudáfrica al intentar equilibrar sus relaciones con el Régimen Internacional de Derechos Humanos y los legados de la Justicia Transicional con la creciente institucionalización y expansión del bloque BRICS en la forma de BRICS+, navegando entre la moderación del orden liberal y su

1 Doutora em Ciência Política (USP e Philipps-Universität Marburg). Pesquisadora de Pós-doutorado no Instituto de Estudos Avançados da USP.

2 Doutora em Ciência Política (USP). Professora na Graduação em Relações Internacionais e do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais (GGFPI) da PUC-SP.

contestación/demanda de reforma, conformando una coalición ampliada con mayoría predominantemente autocrática.

Palabras clave: BRICS+; Justicia Transicional; Régimen Internacional de Derechos Humanos; Brasil; Sudáfrica.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças na geopolítica global desencadearam um cenário internacional que desafia a política externa brasileira. Um mundo cada vez mais multipolar coloca o Brasil diante de decisões estratégicas que podem ter um custo real, sobretudo tendo em vista os compromissos históricos assumidos pelo Brasil com instituições da ordem internacional liberal e aprofundados diante da experiência democrática brasileira. Tais desafios podem ser ilustrados a partir da dinâmica observada dentro do Bloco BRICS, onde o país sul-americano possui um papel importante tanto como moderador quanto como legitimador.

Por ser um país democrático que integra o grupo, a presença do Brasil no BRICS – assim como da África do Sul e, até certa medida, da Índia – funcionaria como uma barreira à alegação imediata de que o BRICS (agora já em sua forma BRICS+) seria uma coalizão de autocracias. Além de serem democracias de mercado emergentes, Brasil e África do Sul, em especial, possuem legados de Justiça de Transição (JT)³ que não podem ser ignorados quando pensamos no papel de potências médias emergentes no cascadeamento regional e global de suas experiências com a não impunidade frente a graves violações de direitos humanos.

Assim, e na mesma direção de colaborar com o que Kathryn Sikkink (2011) denominou de emergência de um *Sistema Interativo e Descentralizado de Accountability Global* a partir dos modos pelos quais a prestação de contas⁴ por graves violações de direitos humanos se fortalece em distintos níveis e a partir de distintas experiências contextuais, culminando na entrada em vigor em 2002 do Estatuto de Roma que funda o Tribunal Penal Internacional (TPI), Brasil e África do Sul são os dois únicos membros do BRICS parte deste instrumento jurídico vinculante⁵.

No encontro de Cúpula dos BRICS em 2023, na África do Sul, momento em que a guerra entre Rússia e Ucrânia se estendia por mais de ano, a Anistia Internacional sul-africana salientou o compromisso do país em cooperar com o TPI frente aos mandados de prisão expedidos contra o Presidente Vladimir Putin e a Comissária para os Direitos da Criança do Gabinete do Presidente, Maria Alekseyevna Lvova-Belova, por uma série de crimes de guerra e outras violações do direito humanitário internacional previstas no Estatuto de Roma (Amnesty International, 2023).

Ecos dessa situação em suspenso levou o presidente sul-africano Cyril Ramaphosa a afirmar que o partido do governo, o Congresso Nacional Africano (CNA), havia decidido que

3 Para fins desse artigo não são levantadas as bases domésticas no Brasil que impõem desafios também significativos para a preservação do que este texto denomina de legados da justiça de transição.

4 Denominamos aqui “prestação de contas” o termo *accountability*.

5 Cf. Estados parte do Estatuto de Roma em <https://asp.icc-cpi.int/states-parties>. Acesso: 28/06/2025.

a África do Sul deveria deixar o TPI (Al Jazeera, 2023). A Rússia acabou representada pelo Ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov, e não por Putin, aliviando o dilema que se impôs à África do Sul ao longo de alguns meses que antecederam a Cúpula.

Frente aos compromissos históricos assumidos com uma cultura democrática e de direitos humanos institucionalizada regional e internacionalmente e que ecoa experiências democráticas e legados de JT relevantes em ambos os países, este artigo tem a ambição de analisar um cenário internacional desafiador para o Brasil e África do Sul, especialmente no contexto de pertencimento aos BRICS em sua versão alargada BRICS+: uma em que Egito, Etiópia, Índia, Irã e Emirados Árabes Unidos se somam aos também já membros China, Rússia e Índia. O Brasil, sobretudo considerando seu posicionamento estratégico de multi-alinhamento, equilibra os pesos e contrapesos implicados em uma posição internacional ambígua. A África do Sul, por sua vez, que ingressou na coalizão através de seu primeiro alargamento, vocaliza e representa simultaneamente os seus interesses e os interesses do continente africano (Masters; Landsberg, 2024, p.8), ao menos até a entrada recente da Etiópia e do Egito no Bloco.

Diante do cenário exposto, este artigo problematiza o tensionamento sobre o Brasil e a África do Sul no sentido de conciliar os seus compromissos histórico-políticos com o Regime Internacional de Direitos Humanos (RIDH) e vocalizar as suas experiências com a JT com as pressões políticas e normativas derivadas da crescente institucionalidade e da expansão do BRICS para a forma BRICS+. O objetivo geral é o de enquadrar alguns dos impactos dessa nova configuração do Bloco sobre a postura internacional de ambos os paí-

ses, identificando convergências e divergências em suas estratégias de inserção global. Como hipótese central, propõe-se que a expansão do BRICS acentua os desafios desses dois Estados entre preservar a sua credibilidade democrática e alinhar-se a uma coalizão cujo alargamento mais recente incorpora regimes não democráticos. Para tanto, o artigo busca cruzar e tensionar a nova forma institucional recentemente assumida pelo BRICS+, com o repertório de direitos humanos internacionais e experiências de justiça de transição articulado por Brasil e África do Sul.

2 O BRICS ENTRE SEUS ALARGAMENTOS E SUA INSTITUCIONALIDADE INFORMAL-FORMAL: A PRESENÇA BRASILEIRA E SUL-AFRICANA NO BLOCO

O BRICS, grupo formado até 2023 por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, recebeu esse vernáculo popular (mais do que um mero nome), tal como Chatterjee e Naka (2020) sustentam, de um economista do *Goldman Sachs* que investigava economias emergentes nos anos 2000. O primeiro encontro dos países relacionados a esse grupo ocorreu em Nova York, durante a Assembleia Geral da ONU de 2006 – quando a África do Sul ainda não fazia parte do Bloco – sendo a Primeira Cúpula realizada em 2009, na Rússia.

Acompanhando a definição de Snidal e Vabulas (2021), assumimos que se trata de uma organização intergovernamental informal (OIGI)⁶. Isto é, um fenômeno institucional cuja ocorrência vem aumentando gradativamente

⁶ Tradução para o termo IIGO: Informal Intergovernmental Organization.

na política internacional e cujas três características principais compreendem a “(i) associações de alto nível de três ou mais Estados, baseadas em (ii) expectativas explicitamente partilhadas, mas sem um tratado formal, e que (iii) realizam reuniões recorrentes, mas sem qualquer disposição institucional formal, como um secretariado” (Snidal; Vabulas, 2021, tradução nossa).

Os mesmos autores salientam que essa definição se constrói na comparação-oposição com a definição de organizações intergovernamentais formais (OIGF). Nessa comparação-oposição, as informais tendem a ser depreciadas pela sua forma flexível e pouco previsível, bem como o seu tamanho tende a ser menor:

A sua dimensão mais reduzida faz sentido porque as OIGI são sobretudo fóruns deliberativos entre Estados com preferências partilhadas sobre uma determinada questão. Além disso, uma vez que as OIGI não têm capacidade burocrática, são menos eficazes na coordenação de um maior número de membros do que as OIGF (Snidal; Vabulas; 2021, p. 865, tradução nossa).

A entrada da África do Sul representou o alargamento viável dessa OIGI em seu primeiro ciclo de vida institucional-informal e ocorreu dois anos depois da Primeira Cúpula, consumando-se durante a Terceira Cúpula ocorrida na China e sob a sua presidência em 2010. De acordo com Zhao e Lesage (2020), entretanto, é interessante notar que pouco antes disso o primeiro exemplo de *outreach* dos BRICs ocorreu quando o então presidente da África do Sul foi convidado pela primeira vez para a Cúpula de Brasília dos BRIC.

A inclusão sul africana se dá sob o signo de uma economia e democracia emergentes: “Em 2011, a África do Sul juntou-se a este grupo de países como um país com um desempenho econômico superior no Sul Global – uma

economia emergente e uma jovem democracia – levando os BRICs a BRICS [...]” (Chatterjee; Naka, 2020, tradução nossa).

De acordo com o Planalto (2023), há três pilares principais em termos de diálogo desde então envolvidos entre seus membros: a “[...] cooperação em política e segurança, cooperação financeira e econômica, e cooperação cultural e pessoal”, sendo que o principal objetivo do grupo é “alterar o sistema de governança global, com uma reforma de mecanismos como o Conselho de Segurança da ONU, além de introduzir alternativas às instituições como o FMI e o BID para o fomento às economias emergentes, como é o caso do NDB [Novo Banco de Desenvolvimento]” (Planalto, 2023, p. 1).

Ademais, é possível afirmar que “A crescente legitimidade dos BRICS como “bloco de aspiração” e “alternativa” aos empréstimos ocidentais no mundo pós-crise de 2008 manifestou-se na inauguração do Novo Banco de Desenvolvimento em 2014” (Chatterjee; Naka, 2020, grifos dos autores, tradução nossa), enraizando-se ainda mais a institucionalidade internacional desta coalizão e revelando ainda que desta OIGI poderiam surgir inclusive as condições para que uma OIGF se erguesse.

Em agosto de 2023 ocorreu a 15ª Cúpula de Líderes dos BRICS, em Joanesburgo, na África do Sul. Desse encontro, resultou uma iniciativa de renovação, também pela via da ampliação de membros do referido Bloco, depois de um hiato de quase uma década: “Depois de ter sido concedido à África do Sul o estatuto de membro de pleno direito em 2010, a expansão dos BRICS esteve em suspenso durante mais de uma década” (Kipgen; Chakrabarti, 2022, tradução nossa). Assim, foi possível identificar na Declaração Final da Cúpula

o convite para a entrada de novos membros. Oficialmente, os países que foram convidados a se tornarem membros dos BRICS a partir de 1º de janeiro de 2024 eram a Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Irã, Egito e Etiópia. A Argentina sob o governo de Javier Milei, porém, não aceitou o convite.

Importa salientar que já era possível rastrear como uma prática dos BRICS as denominadas iniciativas de amplo alcance, como forma de maximizar o seu poder tanto institucional quanto a sua qualidade de ator da política internacional via *BRICS-Outreach Summit* [Cúpula de Amplo Alcance dos BRICS] (Kipgen; Chakrabarti, 2022). Diante do alargamento dos BRICS consumado em sua composição, tomamos aqui uma das hipóteses iniciais de Zhao e Lesage (2020, p. 72, tradução nossa)⁷, e que aponta o *outreach* como a socialização daqueles que não são membros com a visão do grupo, compreendendo assim “[...] uma estratégia de grupo para influenciar os não-membros, mais precisamente para políticas, pontos de vista e interesses dos seus governos, socializando-os no consenso do grupo em termos de interesses e pontos de vista comuns”.

A hipótese ganha fôlego quando nos aproximamos do conceito de *BRICS Plus*, que era visto de forma pendular entre mais uma tática de exercício do amplo alcance do Bloco e uma

forma de ampliar de modo definitivo os seus membros constitutivos. Conforme Kipgen e Chakrabarti (*apud* Peng, 2022, tradução nossa) apontam, “[...] o conceito *BRICS Plus* foi proposto pela primeira vez e formalmente introduzido para um melhor mecanismo de cooperação com outras nações que não os BRICS”, e que rapidamente acaba pendulando para um sentido de alargamento de seus membros⁸.

O alargamento de 2023 do BRICS chama a atenção por diversos aspectos, alguns mais evidentes do que outros. Particularmente, é considerado por alguns como parte da agenda chinesa⁹, processo do qual tanto o Brasil quanto a Índia se demonstraram resistentes, mas ao qual ambos acabaram por ceder tendo em vista a influência chinesa, em maior grau, e a russa em menor (Garcia; Ibañez, 2023).

O objetivo central do grupo, contudo, enunciado e anunciado em uma chave de contestação-disputa em relação aos mecanismos de governança global liberal, aparentemente consolidados, se fortalece frente a esse alargamento: “[...] alterar o sistema de governança global” (Planalto, 2023). Ademais, com a ampliação recente se torna mais presente a dimensão geopolítica que redimensiona os níveis de prioridade,

7 As outras hipóteses trazidas no bojo da contribuição de Zhao e Lesage (2020) são cinco e indicam que (i) a relação do BRICS com não membros guarda relação com o aumento de sua efetividade no alcance de objetivos de política; e (ii) os BRICS se comunicam com os não membros como forma de maximizar a sua legitimidade em âmbito internacional; (iii) a relação com os não-membros se estabelece por razões materiais ou constitutivas por iniciativa de membros individuais dos BRICS e ecoam os seus interesses individuais; (iv) a coesão política no seio do grupo no que concerne à estratégia de proximidade/aproximação conduz a uma forte institucionalização e vice-versa; (v) a institucionalização da aproximação com as grandes potências é difícil de se sustentar sem que haja uma apropriação total do processo.

8 Compuseram o *BRICS Plus* no contexto da reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos BRICS, presidida pela China em maio de 2022, os Ministros das Relações Exteriores da Argentina, Egito, Indonésia, Cazaquistão, Nigéria, Arábia Saudita, Senegal, Tailândia e Emirados Árabes Unidos (Kipgen; Chakrabarti, 2022).

9 A esse respeito, cf. Peng (2022, tradução nossa) que afirma que pouco depois de o Presidente chinês Xi Jinping ter sublinhado a aceleração do processo de expansão dos BRICS na 14.ª Reunião de Líderes dos BRICS em Pequim, no final de junho, o Irã e a Argentina anunciaram que tinham apresentado os seus pedidos formais de adesão ao grupo. Entretanto, os ministros das Relações Exteriores do Cazaquistão, da Arábia Saudita, da Argentina, do Egito, da Indonésia, da Nigéria, do Senegal, dos Emirados Árabes Unidos, da Tailândia e de outros países convidados participaram na reunião dos ministros das Relações Exteriores dos BRICS pela primeira vez em maio. Todas estas ações positivas são indicações claras de que a expansão do BRICS está acelerando”.

inicialmente de base econômica, para questões que abordam também alianças políticas e o sistema internacional (Garcia; Ibañez, 2023).

Nesse segundo ciclo de alargamento, parece recair sobre o Brasil e a África do Sul o dever de “[...] continuarem a assegurar que a agenda do Sul Global seja moldada em torno de uma ordem multipolar, em vez de uma ordem dominada por uma única potência, incluindo a China” (Parameswaran, 2024, p.1, tradução nossa). Em outras palavras, a presença contínua destes dois países nesta OIGI sugere certa moderação sobre o quanto da contestação vinda desta institucionalidade é exclusiva e homogeneamente uma de tipo *order-challenging*. Esta noção de contestação é definida por Lesch, Zimmermann e Deitelhoff (2024, p. 3, tradução nossa) como um tipo que “[...] rejeita os princípios liberais e as instituições que lhes estão subjacentes”.

Diante desse quadro, resta evidente que uma das premissas em que se assenta o presente artigo é a recusa da simplicidade quanto à adoção da ideia de Sul Global, já que “O termo *Sul Global* pode oferecer uma simplicidade atraente, porém enganadora (tal como o seu equivalente, “o Ocidente”)” (Ero, 2024, tradução nossa, mantendo grifos da autora).

Como objetivo do presente artigo, cremos que as movimentações de aproximação e alargamento dos BRICS não podem ser analisadas sem considerar os papéis das dinâmicas democráticas do Sul Global. Ainda que heterogêneos, a construção de projetos democráticos sob realidades pós-coloniais, como é o caso da África do Sul, Brasil e Índia (todas parte da primeira fase dos BRICS), seja na construção dos sentidos de democracia desde o Sul Global seja no reconhecimento dos desafios que permeiam a afirmação da “[...] cidadania democrática em sociedades pós-coloniais profundamente hie-

rárquicas” (Heller, 2022, p. 4, tradução nossa), não pode se ausentar da compreensão dos impactos do alargamento dos BRICS.

A esse mesmo respeito, e também acompanhando Heller (2022, p. 2, tradução nossa), “Qualquer esforço de fazer um conjunto de alegações gerais sobre a democracia no mundo pós-colonial deve, de partida, preocupar-se em destacar a extraordinária variedade de democracias no Sul Global”. Mesmo reconhecendo a heterogeneidade das feições democráticas no Sul Global, interessa-nos compreender o movimento de expansão dos BRICS frente aos legados de justiça de transição construídos especialmente pela África do Sul e pelo Brasil e com impacto decisivo no Regime Internacional de Direitos Humanos.

Nesse sentido, a adesão a princípios e normas internacionais de proteção aos direitos humanos, em diálogo com mecanismos e instrumentos que compõem a chamada justiça de transição, é um dos aspectos que fazem parte da diferença observada entre os membros do grupo, sobretudo em relação aos posicionamentos do Brasil e da África do Sul em relação aos outros membros, tanto os antigos (sobretudo China e Rússia) quanto os novos. Trata-se de uma dimensão que nos permite tratar a distância político-ideológica entre os países do Bloco e como esta se amplia (e pode se aprofundar) na composição BRICS+.

3 BRASIL, ÁFRICA DO SUL E O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Conceitualmente, o Regime Internacional de Direitos Humanos pode ser entendido como um conjunto de normas, tratados, instituições e práticas internacionais que estabele-

cem parâmetros universais de proteção à dignidade humana, do valor igual e dos direitos iguais para “todos os membros da família humana”, sem qualquer distinção, seja de “raça, cor, sexo, idioma ou religião”¹⁰. Além disso, sustenta a ideia de que os direitos humanos são inalienáveis, universais, interdependentes e indivisíveis por essência, sendo operacionalizado por regimes jurídicos globais e regionais (Muñoz, 2017).

O Brasil e a África do Sul compartilham trajetórias marcadas por processos de transição de regime político que, embora distintos em contexto e temporalidade, consolidaram compromissos formais com o RIDH. Tanto Brasil quanto África do Sul assumiram, desde suas transições democráticas, um papel de “empreendedores normativos” (Finnemore; Sikkink, 1998) em diferentes momentos, articulando a defesa dos direitos humanos com agendas de desenvolvimento e combate às desigualdades.

No Brasil, a redemocratização a partir de 1985 e a promulgação da Constituição de 1988 representaram um marco normativo, incorporando um extenso catálogo de direitos civis, políticos e sociais em um contexto de abertura à internacionalização dos direitos humanos (Piovesan, 2013). O país ratificou os principais instrumentos universais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966; ratificado pelo Brasil em 1992) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em 1992, além da aceitação da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998. Embora de forma lenta, após o processo de redemocratização o

Brasil foi em busca de uma atuação séria em matéria de direitos humanos no continente americano (Ventura, 2012).

Já a África do Sul, com o fim do apartheid, aprovou uma Constituição em 1996 que assegura e protege a maioria dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente, impondo ao Estado o dever de “respeitar, proteger, promover e efetivar os direitos previstos na Bill of Rights” (Constitution of the Republic of South Africa, 1996, tradução livre). O país aderiu a instrumentos do RIDH, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965; ratificada em 1998) e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ratificada em 1996). A Carta, também conhecida como Carta de Banjul, é um instrumento regional de direitos humanos que visa promover e proteger os direitos e liberdades fundamentais no continente africano (Pires, 1999).

Tanto Brasil quanto África do Sul ratificaram também o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998. Em ambos os casos, conforme será discutido a seguir, a Justiça de Transição desempenhou um papel relevante na construção do arcabouço normativo e simbólico de direitos humanos.

3.1 O legado da Justiça de Transição da África do Sul e do Brasil

A Justiça de Transição se estabeleceu como campo teórico no final da década de 1980, como consequência de condições práticas específicas que ativistas de direitos humanos, formuladores de políticas e especialistas em política comparada estavam enfrentando ao final da Guerra Fria. Foi um período de mu-

¹⁰ Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948.

danças políticas, especialmente de transformação de regimes autoritários para regimes mais democráticos, em um movimento que pode ser ilustrado principalmente pelo fim dos regimes militares na América Latina. Tais mudanças de regimes políticos levaram a dilemas práticos sobre as melhores formas de lidar com uma transição que se movesse de práticas de *naming and shaming* (nomear e envergonhar) – o principal objetivo dos movimentos/organizações internacionais de direitos humanos até meados da década de 1980 – para formas de responsabilização pelos abusos cometidos no passado pelas mãos dos regimes repressivos anteriormente no poder (Arthur, 2009).

As vítimas de tortura no Brasil, as violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar na Argentina, bem como os casos de outros países e regiões, como a África do Sul e o Leste Europeu, são exemplos que levaram a novas discussões sobre como lidar com o passado. Houve na época um apelo por uma justiça responsiva, de forma a priorizar reformas legais e institucionais, que alcançaram o nível internacional. Esse movimento foi possível, assim como as reivindicações foram legitimadas, graças às mudanças políticas baseadas em *transições para a democracia*. Isso porque ao mesmo tempo em que o surgimento do campo da justiça de transição foi responsável por inserir uma justificativa para a aplicação de medidas por meio de apelos a normas universais, incluindo às normas de direitos humanos, sua emergência foi responsável por estabelecer um senso de legitimidade, na medida em que as medidas judiciais e não judiciais – como as Comissões da Verdade – estavam associadas a uma política democrática ou conectadas à promoção da democracia (Arthur, 2009, p. 334).

As Comissões da Verdade se concentram em vítimas e sobreviventes em vez de perpetradores, como ocorre no caso dos julgamentos. Elas não reúnem autoridade para processar criminalmente os perpetradores, embora algumas sejam investidas de importantes poderes investigativos, como “intimar, fazer buscas e apreensões, resolver direitos legais e conceder anistia em troca de testemunho” (Weiffen, 2012, p. 93, tradução nossa), prática esta que foi aplicada pela Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul e na Comissão da Verdade no Brasil, dois Estados membros do BRICS que utilizaram da justiça de transição para lidar com graves violações de direitos humanos cometidas por um regime anterior.

Acerca da África do Sul, uma visão internacionalista de seu papel de poder emergente está presente na avaliação do partido denominado Congresso Nacional Africano (CNA), responsável por grandes esforços anti-*apartheid* no país, e que reforça a clara costura desse papel com a justiça de transição e o fortalecimento dos direitos humanos em sua história política recente:

Isto inclui valores e princípios como parte da promoção do interesse nacional, privilegiando o diálogo em apoio das tendências globais que favorecem os direitos humanos, a resolução pacífica de controvérsias, a justiça de transição e o respeito pelo direito internacional, pelas normas e ação coletiva através de órgãos multilaterais, bem como uma forte convicção do papel das mulheres na paz e na segurança (Masters; Landsberg, 2024, p.7, tradução nossa).

A Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, formada em 1996, foi um marco para o desenvolvimento do que hoje é um campo estabelecido e conhecido, seja pelas práticas seja pela carga teórico-conceitual,

como Justiça de Transição, sem dele subtrair a sua dinâmica. A Comissão Nacional da Verdade (CNV) no Brasil, estabelecida pela Lei 12528/2011, foi, comparativamente, um movimento tardio: mais de trinta anos após a Lei de Anistia de 1979 (Lei nº 6.683/1979). Ainda assim, a cartografia detalhada do modo pelo qual o regime ditatorial brasileiro operava resultante dos trabalhos da CNV (que em dezembro de 2024 comemorou seus dez anos) revela-se emblemática na busca pela verdade, justiça e memória das vítimas diretas e indiretas das graves e distintas violações de direitos humanos ocorridas durante o regime.

O histórico das experiências brasileiras e sul-africanas com a JT faz parte do legado que contribuiu para a construção de um sistema descentralizado, porém interativo, de *accountability* global. Este sistema é considerado descentralizado devido à emergência de prestações de contas a nível nacional, estrangeiro, regional e internacional, sem, entretanto, um agente internacional de controle. Todavia, é simultaneamente interativo, tendo em vista os efeitos das decisões entre níveis – doméstico e internacional (Sikkink; Kim, 2013). Assim, o efeito de cascadeamento da justiça demonstra como as experiências dos dois países contribuíram para o que é hoje tido como o Regime Internacional de Direitos Humanos, e que culmina com a entrada em vigor do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em 2002.

3.2. Desdobramentos a partir da ratificação do Estatuto de Roma

Brasil e África do Sul ratificaram, conforme apontado anteriormente, o Estatuto de Roma do TPI. Dentre os membros dos BRICS que não ratificaram o Estatuto de Roma está

a Rússia, cujo presidente, Vladimir Putin, enfrenta um mandado de prisão emitido pelo TPI em março de 2023 no contexto da guerra da Ucrânia. De acordo com o Tribunal, o mandado tem por base práticas de crimes de guerra, em específico a deportação ilegal de população (crianças) e transferência ilegal de população (crianças) de áreas ocupadas da Ucrânia para a Federação Russa (nos termos dos artigos 8(2)(a)(vii) e 8(2)(b)(viii) do Estatuto de Roma) (ICC, 2023).

Na relação entre o Tribunal e seus Estados-Parte, dois princípios são fundamentais: o da complementaridade e o da cooperação. O princípio da complementaridade faz referência à jurisdição do Tribunal como complementar e adicional à do Estado-membro, de forma que o Estado que ratifica o Estatuto de Roma tem a responsabilidade e dever de exercer sua jurisdição penal em face de crimes internacionais (Piovesan & Ikawa, 2012, p. 11). Quanto ao princípio da cooperação, o Estatuto de Roma prevê que seus Estados-membros devem “cooperar totalmente com o Tribunal na investigação e no processamento de crimes que estejam sob a jurisdição desse” (art. 86 do Estatuto de Roma). O ato de cooperar com o Tribunal diz respeito a atividades como a “adoção de procedimentos internos de implementação do Estatuto, a entrega de pessoas ao Tribunal, a realização de prisões preventivas, a produção de provas, a execução de buscas e apreensões e a proteção de testemunhas” (Piovesan & Ikawa, 2012, p. 167).

Ou seja, como o TPI não tem poder de polícia, ele depende da cooperação de seus Estados-membros, que a partir do momento em que aderem ao Estatuto de Roma, tem a obrigação de colaborar com o Tribunal nesses casos. Devido a essa previsão legal, Putin não

compareceu à reunião dos BRICS na África do Sul – embora tenha participado remotamente, já que a África do Sul é signatária do Estatuto de Roma. Embora o Brasil também seja signatário do Estatuto, o Presidente Lula deu uma declaração de que se Vladimir Putin viesse para o Brasil na próxima cúpula do G20, ele não seria preso. Logo o presidente do Brasil recuou, dizendo que seria uma decisão da justiça, mas emendou críticas ao Tribunal (CNN, 2023). O Ministro da Justiça, inclusive, sugeriu que o Brasil poderia rever sua adesão à jurisdição do TPI, visto que grandes potências como EUA, Rússia e China não ratificaram o Estatuto de Roma (G1, 2023).

O campo dos direitos humanos e da JT, particularmente através do TPI, concentra-se principalmente em punições retributivas para crimes de guerra e violações gravíssimas de direitos humanos. Embora esse modelo tenha obtido sucesso em alguns casos, é frequentemente criticado por desconsiderar as complexidades políticas e sociais de diferentes regiões, particularmente de países em desenvolvimento. Brasil e África do Sul, como parte dos BRICS, têm questionado a predominância desse modelo. A África do Sul, em particular, teve tensões com o TPI em relação à sua abordagem retributivista, especialmente quando se tratou da recusa de prender líderes africanos acusados de crimes de guerra, como no caso do então presidente sudanês Omar al-Bashir (Beresford; Wand, 2020).

O contexto coincide, inclusive, com uma primeira hesitação concreta em cooperar com o Tribunal quando de reunião de cúpula da União Africana (UA), em Joanesburgo, no ano de 2015, que contou com a presença de Al-Bashir. Seguiu-se à reunião um movimento de retirada do Tribunal e que fora contido

diante da avaliação de inconstitucionalidade do mesmo na esfera da justiça sul-africana. Em 2017, a própria União Africana lança um movimento de dissidência ampliado em relação ao TPI, pelo qual se orquestra uma saída massiva de países africanos da Corte¹¹ via resolução não vinculante em que se “[...] apelava à retirada em massa dos Estados membros do tribunal, com alguns países a acusarem o TPI de pôr em xeque a sua soberania” (BBC, 2017).

3.3. Novos desafios de velhos legados?

Além das aspirações globais, os países membros dos BRICS lidam com seus papéis de potências regionais. Nesse aspecto, Brasil e África do Sul têm a particularidade de experienciar processos de (re)democratização após um passado de regimes autoritários. Ambos fizeram parte da “diplomacia de prestígio” nos anos 1990, renunciando ao desenvolvimento de armas nucleares, e desfrutaram de influência em seus respectivos sistemas regionais – uma ferramenta importante em negociações internacionais (Braga, 2022, p. 7).

Tratando-se de política extrema, portanto, há uma complexidade adicional advinda de fatores como o foco no multi-alinhamento e a construção de alianças regionais, em adição ao desejo de consolidar seus papéis de liderança

11 A saída massiva contrasta com a adesão – também massiva – dos Estados africanos ao Estatuto de Roma e que pode ter respaldo na necessidade de estabelecer “compromissos críveis” para reduzir instabilidades criadas por guerras civis na região. Dado que os governos envolvidos nesses conflitos têm dificuldade em negociar acordos que sejam considerados confiáveis pela oposição ou pela opinião pública, o envolvimento com o TPI poderia ser uma medida conveniente. Com o objetivo de evitar que a oposição utilize táticas hostis, estes governos submetem-se ao Tribunal para demonstrar seu compromisso em reduzir a violência e buscar soluções pacíficas (SIMMONS; DANNER, 2010, p.227; p.234).

regional. Quando os custos para tanto contradizem as expectativas criadas nos processos de democratização, temos o chamado “dilema de gradação” (Braga, 2022, p. 7). Essa tensão reflete uma questão mais ampla dentro dos BRICS, onde a difusão de poder e influência precisam equilibrar imperativos locais e globais.

Nesse contexto, os episódios envolvendo a África do Sul e Brasil – em sua dinâmica com os líderes dos BRICS – chamam atenção. Isso é devido ao compromisso dos dois países com o Regime Internacional de Direitos Humanos, aqui ilustrado pela ratificação do Tratado de Roma e, sobretudo, articulado ao legado de Justiça de Transição e democratização nos dois países.

Com a entrada dos novos membros no Bloco, confirma-se a predominância da participação de Estados não-democráticos no BRICS. A participação dos novos membros será um novo desafio tanto para a África do Sul quanto para o Brasil em sua balança de interesses regionais e globais, de um lado, e seu relacionamento econômico e geopolítico com os países membros do BRICS, testando a resiliência normativa de seus papéis na construção e no fortalecimento do Regime Internacional de Direitos Humanos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou iluminar as tensões e desafios enfrentados pelo Brasil e pela África do Sul ao buscarem equilibrar suas trajetórias democráticas e legados de justiça de transição com a crescente institucionalidade e expansão do BRICS, especialmente sob a sua configuração ampliada e denominada de BRICS+. Ambos os países assumem um papel estratégico e complexo, na medida em que conjugam a

contestação e impulsos por reforma da ordem liberal internacional com uma postura residual de equilíbrio e moderação dos legados do multilateralismo, sobremaneira na esfera dos direitos humanos internacionais. O alargamento do BRICS desloca, em parte, essa coalizão para além de sua base inicial histórico-política democrática – composta por Brasil e África do Sul (e Índia, em alguma medida) – e, nesse cenário, os legados de justiça de transição de Brasil e África do Sul assumem especial relevância e são simultaneamente desafiados na configuração ampliada do Bloco.

Ressaltou-se o legado de justiça de transição, tanto da África do Sul quanto do Brasil, como pilar essencial do Regime Internacional de Direitos Humanos. Assumindo uma abordagem centrada nesses legados, o artigo destacou como as crescentes tensões entre o BRICS+ e o RIDH se tornaram um desafio para ambos os países, que transitam entre a contestação/demandas por reforma e a moderação da ordem liberal, mantendo compromissos com as normas internacionais de direitos humanos enquanto participam de uma coalizão heterogênea, em maior parte autocrática.

À medida que os BRICS ganham destaque tanto enquanto arranjo institucional quanto em outras arenas internacionais, o seu papel na contestação e na reformulação das normas globais se torna mais evidente. Afinal, os BRICS têm promovido uma visão mais pluralista e adaptável de direitos humanos, que se reflete tanto em suas políticas internas quanto em sua atuação diante de instituições internacionais, tais como o TPI e a própria ONU. Dessa forma, expressam que uma abordagem de “tamanho único” para determinadas normas internacionais pode não ser adequada em contextos pós-coloniais e pós-conflitos. Tratando-se ainda de

normas globais e dos compromissos históricos aqui mencionados, conforme defendem Solingen e Börzel (2014), as normas globais não são simplesmente adotadas por completo, mas são modificadas e adaptadas para se adequarem a contextos políticos e culturais específicos.

Nesse sentido, resta evidente a possibilidade de uma agenda de pesquisa que investigue aspectos como o direito ao desenvolvimento (*right to develop*) – que se tornou um pilar central na abordagem dos BRICS potencialmente em relação aos direitos humanos – em respeito à defesa de um direito coletivo que prioriza o desenvolvimento econômico e social no lugar das liberdades individuais. Ademais, avançar nos estudos do alargamento do Bloco parece importante, principalmente por se tratar de uma institucionalidade com aspectos diferenciais das formais já conhecidas e da necessidade de compreensão que impõe do impacto de sua ontologia contestatória frente a institucionalidades internacionais formais. Os comportamentos e papéis de democracias históricas do Sul Global, sem incorrer no risco de sua homogeneização, merecem também ser acompanhados à luz desse processo de expansão do BRICS.

REFERÊNCIAS

- AL JAZEERA. **South Africa's Ramaphosa says governing party wants ICC exit**, 2023. Disponível em <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/25/south-africas-ramaphosa-says-governing-party-wants-icc-exit>. Acesso em: 15 out. de 2024.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **South Africa: Amnesty International joins Putin arrest warrant case as an amicus curiae**, 2023. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/07/south-africa-amnesty-international-joins-putin-arrest-warrant-case-as-an-amicus-curiae/>. Acesso em: 20 dez. de 2024.
- ARTHUR, Paige. How “Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. **Human Rights Quarterly**, v. 31, Johns Hopkins University Press, 2009, p.321-367.
- BBC. African Union backs mass withdrawal from ICC. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-38826073>. Acesso em: 20 dez. de 2024.
- BERESFORD, A., & WAND, D. Understanding bricolage in norm development: South Africa, the International Criminal Court, and the contested politics of transitional justice. **Review of International Studies**, v. 46, ed. 4, 2020.
- BRAGA, P. de R. S. Democratization and graduation dilemmas faced by regional powers in the Global South: A comparative study of Brazil and South Africa. **Brazilian Political Science Review**, v. 16(2), 2022.
- CHATTERJEE, M; NAKA, I. Twenty years of BRICS: political and economic transformations through the lens of land. **Oxford Development Studies**, v. 50, n.1, 2022: p. 2-13.
- CNN. **Lula diz no G20 que Putin não será preso no Brasil se vier ao país**, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/lula-diz-no-g20-que-putin-nao-sera-preso-no-brasil-se-vier-ao-pais/>. Acesso em: 19 set. de 2023.
- CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1996. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-04-feb-1997>. Acesso em: 20 dez. de 2024.
- ELSTER, Jon. **Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective**. Cambridge University Press, 2004.
- ERO, C. The Trouble With “the Global South”: What the West Gets Wrong About the Rest. **Foreign Affairs**. Abril/2024. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south>.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, 52(4), 1998, p. 887–917.
- G1. **Após fala de Lula, Flávio Dino diz que Brasil pode rever adesão ao Tribunal Penal Internacional**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/13/apos-fala-de-lula-flavio-dino-diz-que-brasil-pode-rever-adesao-ao-tribunal-penal-internacional.ghtml>. Acesso em: 19 set. de 2023.
- GARCIA, A.; IBAÑEZ, P. Brics expandido, e agora? Novos desafios para a política externa brasileira. **Le Monde Diplomatique**, 2023. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/brics-expandido-e-agora-novos-desafios-para-a-politica-externa-brasileira/>. Acesso em: 30 ago. de 2024.
- HELLER, Patrick. Democracy in the Global South. **Annual Review of Sociology**, 2022, p. 1-23.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). **Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova**, 2023. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>. Acesso em: 19 set. de 2023.
- KIPGEN, K. T; CHAKRABARTI, S. The politics underpinning the BRICS expansion. **Journal of Liberty and International Affairs**, 8(3), 2022, p.445-458.
- LESCH, M.; ZIMMERMANN, L.; DEITELHOFF, N. Contestation from Within: Norm Dynamics and the Crisis of the Liberal International Order, **Global Studies Quarterly**, v.4, Issue 2, April 2024.
- MASTERS, L; LANDSBERG, G. South Africa Foreign Policy and the National Interest: Which Interest? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 67, n.2, 2024.

MUÑOZ, A. A. International Human Rights Regime: a matrix for analysis and classification. *SUR* 25, v.14, n.25, 2017, p. 171 – 188.

PARAMESWARAN, P. Rising Global South Discontent Amid Strategic Competition in the Indo-Pacific and Beyond. *Wilson Center*, 2024. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/article/rising-global-south-discontent-amid-strategic-competition-indo-pacific-and-beyond>. Acesso em: 04 ago. de 2024.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)**. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 04 ago. de 2024.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 10 ago. de 2024.

PENG, N. Great Power Conflict Fuels BRICS Expansion Push, *The Diplomat*. 2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/07/great-power-conflict-fuels-brics-expansion-push/>. Acesso em: 04 ago. de 2022.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, F.; IKAWA, D. R. O Tribunal Penal Internacional e o Direito Brasileiro. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, v. 1, 2012, p. 154-193.

PIRES, M, J, M. Carta Africana Dos Direitos Humanos E Dos Povos. *Documentação e Direito Comparado*, n. 79/80, 1999.

PLANALTO. **BRICS: a história**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/reuniao-do-brics/historia-do-brics>. Acesso em: 30 ago. de 2023.

SIKKINK, K. **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics**. New York: W.W. Norton & Co, 2011.

SIKKINK, K.; KIM, H. J. The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations. *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 9, 2013, p. 269-85.

SIMMONS, B.; DANNER, A. Credible Commitments and the International Criminal Court. *International Organization*. Vol.64, 2010, p. 225-256.

SOLINGEN, E., & BÖRZEL, T. A. The politics of international diffusion. *International Studies Review*, 16(2), 2014, p. 173-187.

TEITEL, R. G. **Transitional Justice Genealogy**. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, 2013.

VABULAS, F.; SNIDAL, D. Cooperation under autonomy: Building and analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 dataset. *Journal of Peace Research*, 58(4), 2021, p. 859-869.

VENTURA, D. **O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte**. Seminário Internacional “Limites e Possibilidades da Justiça de Transição – Impunidade, direitos e democracia”. Porto Alegre, 2012.

ZHAO, H.; LESAGE, D. Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization. *International Organisations Research Journal*, v.15, n.2, 2020.

WEIFFEN, B. From Domestic to International Instruments for Dealing with a Violent Past: Causes, Concomitants and Consequences for Democratic Transitions. In **Memory and Political Change**; Assmann, A., Shortt, L., Eds.; Palgrave Macmillan: Basingstoke, UK, 2012; pp. 89–111.



A Associação de Cidades e Municípios BRICS+: Paradiplomacia e o Novo Banco de Desenvolvimento

The Association of BRICS+ Cities and Municipalities: Paradiplomacy and the New Development Bank

La Asociación de Ciudades y Municipios BRICS+: Paradiplomacia y el Nuevo Banco de Desarrollo

Kelvin Araújo da Nóbrega Dias¹

Recebido em: 12 de outubro de 2024

Aceito em: 23 de setembro de 2025

RESUMO

Este artigo analisa a formação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+, sublinhando a paradiplomacia como ferramenta para a articulação política e a busca por financiamento junto ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). A problemática central investiga como a Associação pode fortalecer a atuação internacional dos municípios do bloco e facilitar seu acesso a recursos para projetos de desenvolvimento sustentável. A partir de uma abordagem qualitativa de análise documental, o estudo examina o papel do NDB como financiador de projetos subnacionais. Conclui-se que a Associação representa uma plataforma estratégica que amplia a projeção internacional dos municípios, embora sua atuação permaneça mais cooperativa e complementar às políticas dos Estados nacionais.

Palavras-chave: BRICS+; Novo Banco de Desenvolvimento; paradiplomacia.

ABSTRACT

This paper analyzes the formation of the BRICS+ Association of Cities and Municipalities, emphasizing paradiplomacy as a tool for political coordination and the search for financing from the New Development Bank (NDB). The central issue investigates how the Association can strengthen the international performance of the bloc's municipalities and facilitate their access to resources for sustainable development projects. Using a qualitative approach to document analysis, the study examines the role of the NDB as a financier of subnational projects. It concludes that the Association represents a strategic platform that expands the international projection of municipalities, although its actions remain more cooperative and complementary to the policies of national states.

Keywords: BRICS+; New Development Bank; paradiplomacy.

RESUMEN

Este artículo analiza la formación de la Asociación de Ciudades y Municipios BRICS+, destacando la paradiplomacia como herramienta para la articulación política y la búsqueda de

¹ Doutorando em Sociologia na UFPE. Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela UEPB. Contato: kelvinkand@gmail.com

financiamiento junto al Nuevo Banco de Desarrollo (NDB). La problemática central investiga cómo la Asociación puede fortalecer la actuación internacional de los municipios del bloque y facilitar su acceso a recursos para proyectos de desarrollo sostenible. A partir de un enfoque cualitativo de análisis documental, el estudio examina el papel del NDB como financiador de proyectos subnacionales. Se concluye que la Asociación representa una plataforma estratégica que amplía la proyección internacional de los municipios, aunque su actuación sigue siendo más cooperativa y complementaria a las políticas de los Estados nacionales.

Palabras clave: BRICS+; Nuevo Banco de Desarrollo; paradiplomacia.

1 INTRODUÇÃO

O BRICS+ representa um grupo de países emergentes em termos de desenvolvimento econômico. Inicialmente, o agrupamento foi formado por quatro nações: Brasil, Rússia, Índia e China, sob o nome BRIC. No entanto, em 14 de abril de 2011, a inclusão da África do Sul (South Africa, em inglês) resultou na adição da letra “S” ao acrônimo (Oliver, 2013). Mais recentemente, em 1º de janeiro de 2024, o bloco foi expandido com a adesão de novos membros plenos: Egito, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Etiópia e Irã (Laboissière; Verdélio, 2023).

A emergência de tais articulações subnacionais não é um fenômeno isolado, mas um sintoma de transformações estruturais na ordem global. O tradicional sistema westphaliano, caracterizado pelo monopólio dos Estados-nação na condução da política externa, tem sido desafiado por dinâmicas de interdependência complexa e pela ascensão de novos atores. Nesse cenário, que alguns teóricos descrevem como pós-westphaliano (Kreuder-Sonnen; Zangl, 2015) ou até mesmo neomedieval (Bull, 2002), o poder se torna mais difuso e as fronteiras entre o doméstico e o internacional, mais porosas.

Nos últimos anos, o fenômeno da paradiplomacia tem emergido como uma estratégia fundamental para governos subnacionais, como municípios e cidades, que buscam maior inserção nas relações internacionais. Esses ato-

res passaram a se destacar em temas globais, articulando-se em redes e fóruns transnacionais para influenciar políticas e garantir recursos financeiros. Nesse contexto, os países que integram o BRICS+ têm observado o crescimento de articulações municipais que transcendem os interesses puramente nacionais. A criação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+, em junho de 2024, reflete essa tendência, como um movimento de cooperação para enfrentar desafios comuns, especialmente no acesso a financiamentos (BRICS Policy Center, 2024).

Uma das principais motivações dessa nova associação é facilitar o acesso dos municípios ao Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), criado em 2014 para apoiar o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países membros do BRICS+ e outras economias emergentes (BRICS Policy Center, 2018; Bocchini, 2024). Além de possibilitar a troca de experiências, a iniciativa visa ampliar a capacidade dos municípios em captar recursos internacionais para projetos de impacto local, contribuindo para o desenvolvimento sustentável. A crescente relevância de tais iniciativas evidencia como a paradiplomacia não se restringe apenas a acordos comerciais, mas também à obtenção de financiamento e ao fortalecimento das políticas públicas locais.

A paradiplomacia, conforme analisado por Duchacek (1984), refere-se à atuação de governos subnacionais, como municípios, na

arena internacional, almejando estabelecer relações diretas com entidades estrangeiras. Este processo de “micro diplomacia global” permite que as cidades integrem redes de cooperação, promovendo seus interesses e necessidades locais. Soldatos (1990) complementa ao discutir como essa dinâmica pode levar à fragmentação da diplomacia nacional, criando tensões entre os níveis federal e municipal. No contexto da Associação BRICS+, essa interação evidencia a procura por financiamento e apoio em projetos que incidem as demandas específicas das localidades no cenário global.

Diante dessa realidade, o presente artigo objetiva analisar como a criação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+ pode representar um avanço no campo da paradiplomacia, focando no acesso a mecanismos de financiamento internacional. A pergunta que orienta essa discussão é: de que forma a Associação pode fortalecer a atuação internacional dos municípios do BRICS+ e facilitar o acesso ao NDB? Para responder a essa questão, o texto se organiza em três partes: a primeira contextualiza a paradiplomacia e o papel dos municípios no cenário global; a segunda examina o NDB como instrumento de financiamento subnacional; e a terceira investiga a criação da associação como um marco no fortalecimento das relações entre os municípios do BRICS+.

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, empregando como método a análise documental, que se concentrou em fontes primárias, como os acordos de criação e os relatórios de projetos do NDB, declarações oficiais das cúpulas do BRICS+ e comunicados de instituições como a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Esses documentos forneceram a base empírica para compreender a estrutura e o funciona-

mento tanto do banco quanto da recém-criada Associação de Cidades e Municípios BRICS+. A revisão bibliográfica, por sua vez, fundamentou a discussão teórica sobre paradiplomacia e o papel de cidades e novos atores nas relações internacionais, articulando o objeto de estudo com o debate acadêmico consolidado.

A criação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+ deve ser compreendida como a formalização de uma tendência de cooperação subnacional já existente no bloco, e não como um ponto de partida isolado. O fomento a uma relativa autonomia na atuação internacional das cidades já era visível em uma série de articulações anteriores, com destaque para as edições inaugurais do Fórum de Cooperação de Cidades Amigas e Governos Locais do BRICS+ (2011), do Fórum de Urbanização do BRICS+ (2013), do Fórum Municipal Internacional do BRICS+ (2019) e do Fórum do Futuro Urbano do BRICS+ (2024). Nesse contexto, o presente estudo argumenta que a nova Associação representa um fortalecimento e uma institucionalização da paradiplomacia municipal. Por se tratar de um objeto recente e de um estudo com caráter prospectivo, a análise recorre a projetos de financiamento do NDB anteriores à criação da Associação para compreender o histórico de engajamento do banco com atores subnacionais.

2 A PARADIPLOMACIA E OS MUNICÍPIOS NO CENÁRIO GLOBAL

A paradiplomacia, como visto, refere-se às atividades internacionais realizadas por governos subnacionais, como os municípios, que têm se tornado atores significativos no cenário global. Esse fenômeno é impulsionado pela

globalização, descentralização e a necessidade de enfrentar questões globais que impactam localmente, como mudanças climáticas e direitos humanos. Municípios estão cada vez mais estabelecendo departamentos de relações internacionais, buscando proteger interesses locais, promover o desenvolvimento sustentável e adotar normas internacionais que abordem a proteção ambiental e os direitos das minorias (Bartmann, 2006; Ljungkvist, 2015). Isso desafia as noções tradicionais de diplomacia estatal e demonstra a importância da colaboração entre diferentes níveis de governo.

A literatura sobre paradiplomacia aponta tanto para limites conceituais quanto para a consolidação empírica do fenômeno. Prado (2018) evidencia que a divisão clássica entre paradiplomacia e protodiplomacia não abarca situações em que entes subnacionais, sem pretensões separatistas ou complementares em torno do Estado-nação, geram tensões relevantes com o governo central. Já Tavares (2016) demonstra que cidades e estados se consolidaram como atores de peso na governança global, inclusive figurando entre as maiores economias do mundo e articulando-se em redes multilaterais. No caso da Associação BRICS+, essa dupla perspectiva é útil, pois ao mesmo tempo em que o arranjo desafia os enquadramentos tradicionais, também confirma a centralidade crescente da ação internacional subnacional em estruturas transnacionais ligadas a instituições como o NDB.

Neste raciocínio, Rodrigues (2021) sustenta que a paradiplomacia deixou de ser fenômeno periférico para se afirmar como dimensão estrutural das relações internacionais, articulando cidades e estados a redes multilaterais e a agendas globais. Além de indicar que a autonomia constitucional e as condições histó-

ricas brasileiras ampliaram esse espaço, o autor diferencia uma paradiplomacia cooperativa de outra mais confrontativa. Com a Associação BRICS+ em tela, sua institucionalização junto ao NDB revela como a paradiplomacia pode transitar entre cooperação e contestação, constituindo uma política externa local inserida em arranjos globais.

A ordem de Westphália, que por séculos definiu o Estado como o único ator soberano e legítimo nas relações exteriores, vem sendo erodida por processos de globalização e interdependência. Duchacek (1990) descreve esse fenômeno como o das soberanias perfuradas, uma vez que os fluxos transfronteiriços de capital, informação e pessoas interferem no controle estatal absoluto. Nesse ambiente de interdependência, a distinção rígida entre política interna e externa se desfaz. Questões globais, como mudanças climáticas, pandemias e crises financeiras, produzem impactos diretos e imediatos nas localidades, exigindo respostas que os governos centrais, por vezes, são incapazes ou lentos demais para fornecer. É essa lacuna que impulsiona os municípios a buscarem autonomia e protagonismo internacional, desafiando as noções tradicionais de diplomacia e demonstrando a importância da colaboração entre diferentes níveis de governo.

A noção de interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye (2012), redefine as relações internacionais ao propor que o mundo é uma densa rede de conexões que transcende os Estados e inclui atores não estatais, como corporações multinacionais e ONGs. Neste cenário, o poder militar perde sua centralidade como principal instrumento de política externa, e a agenda global se expande para além das questões de segurança, dando importância a temas econômicos, ambientais e

sociais. Como resultado, a profunda interconexão entre os atores torna a cooperação não apenas uma estratégia, mas uma necessidade para solucionar desafios transnacionais, valorizando o papel das instituições internacionais.

Na arena internacional, os municípios têm uma função essencial na implementação de políticas que promovem o desenvolvimento sustentável, lidando diretamente com questões como mudanças climáticas, equidade social e crescimento econômico. Um dos principais aspectos da atuação das cidades é a adaptação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU a nível local, como a redução da pobreza e o acesso à água potável (UN-Habitat; UNDP; UCLG, 2019; UNHCR, 2024). Ademais, as cidades lideram ações climáticas, promovendo o uso de energia renovável e infraestrutura resiliente. A colaboração internacional, por meio de redes como a Cidades e Governos Locais Unidos (UCLG), também permite que os municípios troquem experiências e superem desafios comuns (UCLG, 2021). Não menos importante, os municípios atuam no desenvolvimento econômico ao atrair investimentos e promover a inclusão social, garantindo que todos os moradores tenham acesso a serviços essenciais e oportunidades mais justas (UN-Habitat; UNDP; UCLG, 2019; UNHCR, 2024).

Nos últimos anos, as cidades dos BRICS+ têm se tornado atores cada vez mais centrais no cenário global, especialmente ao se consolidarem como centros de qualificação profissional e inovação tecnológica. Essas cidades, como Xangai e Rio de Janeiro, são exemplos de como a globalização e o capital privado estão remodelando o espaço urbano, tornando-as vetores de transformação socioeconômica (Bocayuva; Santos Júnior, 2012). Sassen (2001; 2010)

aponta que as cidades globais emergem como centros de serviços financeiros e operacionais de grande importância para o comércio internacional, o que, segundo Bocayuva e Santos Júnior (2012), também é observado nas cidades-BRICS+, que atuam semelhantemente ao atrair investimentos internacionais e sediar megaeventos.

As cidades-BRICS+, definidas como megacidades com atributos de cidades-globais, são primordiais na estrutura de governança global (Bocayuva; Santos Júnior, 2012). Segundo Van Der Ploeg e Poelhekke (2008), as megacidades se inserem na globalização por meio de seu grande potencial produtivo e de consumo. No entanto, diferentemente das megacidades tradicionais, as cidades-BRICS+ buscam atender às demandas globais, mas também se afirmam como protagonistas da expansão do capitalismo global. Lefebvre (2001) e Harvey (2005; 2012) sugerem que o direito à cidade e a mobilidade social são elementos centrais para a transformação urbana, e as cidades dos BRICS+ são exemplos disso. A migração em massa para essas áreas urbanas intensifica os conflitos por melhores condições de vida e infraestrutura, o que pressiona os governos locais e nacionais a adotarem políticas públicas mais inclusivas.

Em um marco para a cooperação internacional entre municípios, representantes das cidades do BRICS+ reuniram-se em Kazan, Rússia, para formalizar a criação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+, com a presença da Associação Brasileira de Municípios (ABM), destacando a importância da colaboração global. A nova associação visa fortalecer a cooperação entre os municípios do BRICS+, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar local, com presidência rotativa entre os cinco países do bloco, inicialmente li-

derada pelo prefeito de Kazan, Ilsur Metshin (BRICS Policy Center, 2024; ABM, 2024). Essa iniciativa reflete a reorganização estratégica das relações entre municípios, reconhecendo os desafios globais, como as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável, e possibilitando a articulação direta com atores internacionais e mecanismos de financiamento como o NDB, promovendo a paradiplomacia, a descentralização do poder e das decisões no sistema internacional.

O nível e a natureza do engajamento de cada município serão influenciados por seus contextos domésticos. Schiavon (2019), em seu estudo comparativo de sistemas federais, demonstra que as permissões constitucionais e os mecanismos de coordenação entre governos centrais e subnacionais são decisivos. O autor classifica os países em exclusivos, complementares ou inclusivos quanto à participação dos entes subnacionais na política externa. Essa tipologia se mostra pertinente para investigar a Associação BRICS+, pois a capacidade de atuação de um município de um sistema “complementar” como o brasileiro ou o sul-africano será distinta da de um município de um sistema “exclusivo” como o indiano, onde o governo central exerce maior controle. Logo, a associação provavelmente atuará como um mosaico de capacidades institucionais distintas, e não como um bloco homogêneo.

A formalização da Associação de Cidades e Municípios BRICS+ em 2024 não foi um evento isolado, mas sim o resultado de um processo gradual de articulação paradiplomática que se consolidou ao longo de vários anos, principalmente por meio do Fórum Municipal Internacional do BRICS+ (IMBRICS). Iniciado em 2019 em São Petersburgo, a partir de uma proposta concebida no ano anterior na

África do Sul, o Fórum estabeleceu uma plataforma global para que os municípios dos países membros pudessem trocar experiências e desenvolver soluções para desafios comuns, focando no desenvolvimento socioeconômico, na atração de investimentos e na inovação tecnológica. A relevância da iniciativa cresceu exponencialmente, sendo inclusive mencionada nas declarações oficiais das cúpulas do BRICS+ de Moscou (2020) e Pequim (2022), o que conferiu legitimidade a essa esfera de cooperação subnacional. O Fórum demonstrou um notável amadurecimento, saltando de 700 participantes em sua primeira edição para mais de 7.000 em 2023, e se tornou um espaço profícuo para a assinatura de centenas de acordos de cooperação em áreas diversas como urbanismo, sustentabilidade, cultura e comércio (IMBRICS, 2025). Dessa forma, a trajetória do Fórum ilustra a construção de uma agenda internacional própria pelos municípios, criando a confiança e a base institucional necessárias para a posterior formalização de uma associação permanente.

A formalização da Associação BRICS+ em Kazan abriu caminho para uma agenda intensa de cooperação, com a presidência brasileira do BRICS+ em 2025 servindo como um catalisador estratégico. Eventos como o IMBRICS no Rio de Janeiro (maio de 2025) e o BRICS Urban Future Forum em Moscou (setembro de 2025) foram programados para dar seguimento aos debates. De forma elementar, a primeira Assembleia Geral da Associação BRICS+ de Cidades e Municípios foi agendada para ocorrer em Maricá (RJ) no mesmo período, consolidando o papel da associação como a principal plataforma para a articulação de uma agenda urbana comum entre os membros, focada em desenvolvimento sustentável e na aplicação de tecnologias urbanas (Blanchet, 2025).

3 O NDB E O FINANCIAMENTO SUBNACIONAL

O NDB, uma das principais iniciativas do BRICS+, foi criado com o propósito de financiar projetos de infraestrutura e promover o desenvolvimento sustentável em países emergentes. A criação do NDB foi planejada durante a Quinta Cúpula do BRICS+, realizada em Durban, África do Sul, em 27 de março de 2013 (Brasil, 2015). Posteriormente, em 15 de julho de 2014, no primeiro dia da Sexta Cúpula do BRICS+, realizada em Fortaleza, Brasil, foi assinado o acordo que instituiu o NDB, com capital inicial de 100 bilhões de dólares, além de um fundo de reserva com o mesmo valor (NDB, 2014), entrando em vigor no encontro seguinte, em Ufá na Rússia, em 2015 (BRICS Policy Center, 2018). Com sede em Xangai, o NDB busca impulsionar o crescimento econômico, bem como competir com instituições financeiras tradicionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Lewis; Trevisani, 2014; Costa, 2023).

Consoante o BRICS Policy Center (2018), o NDB tem como objetivo mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países do BRICS+ e em outras economias em desenvolvimento, atuando de forma complementar às instituições financeiras multilaterais existentes. Seu capital autorizado é de US\$ 100 bilhões, com aporte inicial de US\$ 50 bilhões, igualmente dividido entre os cinco membros fundadores. Parte desses recursos (US\$ 10 bilhões) corresponde a capital realizado e o restante a capital exigível. Apesar da possibilidade de novos países adquirirem participação, os BRICS+ mantêm controle de 55% das ações, assegurando a prioridade de atender às necessidades do Sul Global. Entre

seus instrumentos de captação, destacam-se a emissão de títulos em moeda local, como os 3 bilhões de yuan emitidos na China em 2016, com maturidade de cinco anos. O banco já recebeu classificação de risco “AAA” (a mais elevada possível, significa que a capacidade de uma entidade pagar seus compromissos financeiros é excepcional, representando um risco de inadimplência mínimo) por agências chinesas e tem buscado ampliar seu reconhecimento internacional. Até 2016, havia desembolsado cerca de US\$ 1,5 bilhão em projetos, com concentração na China e na Índia. Sua estrutura é composta por um Conselho de Governadores e um Conselho de Administração, ambos com cinco assentos distribuídos igualmente entre os países fundadores, e a presidência é rotativa. A política socioambiental do banco segue parâmetros internacionais, como os Princípios do Equador, incluindo critérios relativos a impacto ambiental, deslocamento involuntário e povos indígenas (BRICS Policy Center, 2018).

O NDB (2014) possui duas instâncias principais de gestão: o Conselho de Governadores e o Conselho de Administração, cada um composto por representantes dos cinco países fundadores. A presidência do banco é ocupada em sistema de rodízio, sempre por um representante de um dos membros do BRICS+, enquanto os demais países indicam os vice-presidentes, de modo que cada fundador, exceto o que exerce a presidência, conte com ao menos um assento nessa vice-liderança. O presidente, eleito pelo Conselho de Governadores, não pode acumular a função de governador ou diretor. Ele participa das reuniões do Conselho de Governadores, mas não tem direito a voto, salvo em casos de empate no Conselho de Administração, do qual faz parte. Atua como chefe da equipe operacional, sendo responsável

pela condução dos negócios ordinários do banco, pela organização interna e pela nomeação e demissão de funcionários. Cabe-lhe também recomendar ao Conselho de Governadores a indicação ou dispensa de vice-presidentes. Adicionalmente, preside o comitê de crédito e investimento, integrado pelos vice-presidentes, que delibera sobre operações financeiras até um limite fixado pelo Conselho de Administração, desde que não haja objeção de seus membros. Os mandatos de presidente e vice-presidentes têm duração de cinco anos, sem possibilidade de recondução, exceto para o primeiro grupo de vice-presidentes, cujo mandato inicial foi de seis anos. Todos os dirigentes e funcionários devem pautar-se exclusivamente por critérios técnicos e econômicos, sem interferência em questões políticas dos países membros. Sua lealdade institucional deve ser voltada apenas ao banco, e os Estados signatários comprometem-se a respeitar essa independência (NDB, 2014).

Um exemplo do NDB em ação é o “Projeto de Desenvolvimento de Pequenas Cidades Históricas” na Rússia (NDB, 2018a). Por meio deste projeto, o NDB visa revitalizar a infraestrutura urbana de pequenas cidades históricas, muitas das quais são destinos culturais e educacionais importantes, mas possuem uma infraestrutura urbana precária. Além de melhorar as condições de transporte e instalações sociais, o foco também está na preservação do patrimônio cultural dessas localidades, alinhando-se com o decreto presidencial russo sobre metas estratégicas até 2024. Isso demonstra o compromisso do NDB em apoiar o desenvolvimento sustentável de infraestrutura, um dos pilares de seu mandato, ao mesmo tempo em que promove a conservação de valores culturais essenciais para o país.

Do mesmo modo, o “Projeto de Desenvolvimento Sustentável das Pequenas Cidades de Chongqing” (NDB, 2018b) está diretamente relacionado ao desafio da urbanização acelerada na China, que embora tenha trazido crescimento econômico, deixou várias pequenas cidades com infraestruturas insuficientes para acomodar a nova população. Com foco em equilibrar o desenvolvimento urbano e reduzir a disparidade entre as pequenas cidades e áreas centrais, o projeto visa fornecer financiamento para a infraestrutura sustentável de sete cidades na municipalidade de Chongqing. Embora tenha sido cancelado, esse investimento está alinhado com o mandato do NDB de apoiar o desenvolvimento sustentável e resolver o déficit financeiro enfrentado por essas cidades em crescimento.

Diante da crescente digitalização da gestão urbana, o papel do NDB se torna ainda mais central. Conforme aponta Blanchet (2025), o NDB pode ampliar suas linhas de crédito para apoiar especificamente projetos de cidades inteligentes que utilizem inteligência artificial para fins públicos, como a otimização da mobilidade, a gestão de riscos climáticos e a eficiência energética. Essa orientação estratégica garantiria a infraestrutura digital necessária para a modernização dos serviços públicos, alinhando o banco à fronteira da inovação urbana e reforçando a cooperação Sul-Sul no campo da soberania digital.

Deste modo, o NDB tem mostrado disposição em apoiar iniciativas subnacionais, especialmente em áreas com grande impacto para o desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, a atuação do banco se alinha com o fenômeno da paradiplomacia, visto que governos subnacionais estão cada vez mais engajados em iniciativas internacionais.

As iniciativas financiadas pelo NDB, como o *Chongqing Small Cities Sustainable Development Project* e o *Small Historic Cities Development Project*, oferecem uma plataforma essencial para que pequenas cidades emergentes possam se projetar internacionalmente. Esses projetos, ao focarem na infraestrutura e desenvolvimento sustentável, criam oportunidades para as cidades se integrem ao sistema internacional por meio da cooperação, avigorando sua capacidade paradiplomática. O histórico de apoio do NDB a essas localidades serve como base para a consolidação de iniciativas como a Associação de Cidades e Municípios BRICS+, proporcionando a inserção internacional e a troca de experiências entre essas cidades. Essas ações ajudam a redefinir a diplomacia subnacional, permitindo que as cidades estejam mais ativas em parcerias internacionais e agendas globais, sobretudo na arena do desenvolvimento sustentável e da inovação urbana.

A centralidade do NDB para a recém-criada associação não é fortuita e reflete a principal motivação da paradiplomacia no Brasil e, possivelmente, em outros países do Sul Global. Estudos empíricos, como o de Fróio (2015), demonstram que a busca por financiamento externo e a atração de investimentos são os principais vetores que impulsionam os governos subnacionais para a arena internacional, superando outros objetivos. Nesse sentido, a associação funciona como uma plataforma estratégica para viabilizar o acesso a recursos que, de outra forma, seriam de difícil obtenção para os municípios individualmente.

No caso brasileiro, ainda que a Constituição não mencione explicitamente a possibilidade de estados e municípios estabelecerem acordos internacionais (Brasil, 1988), o NDB, assim como outros organismos internacionais,

pode facilitar essas conexões por intermédio de financiamentos diretos, complementando a atuação federal. A ABM tem pontuado o combate às mudanças climáticas como um tema central em sua agenda, enfatizando a união entre os municípios nessa causa (ABM, 2024). A ABM fez um convite para a COP30, que ocorrerá em Belém/PA em novembro de 2025, o que reforça essa união. Durante a conferência, que abordará os desafios climáticos globais, acontecerá a primeira reunião oficial da Associação de Cidades e Municípios BRICS+. A criação dessa associação no BRICS+ representa um paradigma para a cooperação entre as cidades, permitindo a troca de experiências e melhores práticas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece que qualquer operação de crédito externo por entes federativos, incluindo municípios, necessita de autorização prévia do Senado Federal, conforme o artigo 52, inciso III. Essa exigência visa assegurar que tais operações estejam alinhadas com os interesses da União e que não comprometam a responsabilidade fiscal do país. No contexto dos BRICS+, o NDB, também conhecido como Banco dos BRICS+, tem se consolidado como uma alternativa viável para a captação de recursos financeiros, especialmente para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Para que municípios possam acessar esses financiamentos, é necessário que a operação de crédito seja autorizada pelo Senado Federal. Recentemente, o Senado aprovou autorizações para empréstimos internacionais destinados a estados e municípios, com garantia da União, para projetos de infraestrutura e desenvolvimento regional (Brasil, 2025). Essas autorizações são formalizadas por meio de Resoluções do Senado, que especificam os valores, os projetos e as condições das

operações de crédito. Além disso, o NDB tem buscado ampliar o financiamento e a captação de recursos em moedas locais, com o objetivo de reduzir a exposição à volatilidade de juros e câmbio, fortalecendo os mercados de capitais doméstico. Essa estratégia pode beneficiar municípios ao possibilitar o acesso a recursos em moeda nacional, minimizando riscos cambiais.

Embora o NDB tenha sido inicialmente concebido para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países membros, o banco tem se aberto à participação de municípios, especialmente em países com sistemas federativos que permitem tal envolvimento. Por exemplo, na África do Sul, algumas cidades têm buscado acessar financiamentos do NDB, embora a aprovação dependa da autorização do Tesouro Nacional e da capacidade de endividamento local (Maziwisa, 2019). A participação efetiva de municípios sul-africanos ainda enfrenta desafios relacionados à gestão financeira e à capacidade de crédito local. Não obstante, o NDB tem ampliado sua atuação por meio da abertura de escritórios regionais em várias partes do mundo, incluindo a África, a América do Sul, a Ásia Central e a Ásia do Sul, visando descentralizar suas operações e facilitar o acesso a financiamentos para projetos locais (Chin, 2024).

Um exemplo emblemático da aproximação entre o NDB e os municípios brasileiros ocorreu em outubro de 2023, quando foi assinado em Marrakesh o acordo de financiamento entre o banco e a Prefeitura de Aracaju. O projeto, denominado *Aracaju, Cidade do Futuro*, previa um empréstimo de 84 milhões de dólares, garantido pela União, para modernizar a infraestrutura urbana da capital sergipana. As obras incluem a ampliação da rede de saneamento, drenagem, prevenção de enchentes e

melhoria da mobilidade urbana. O programa está diretamente alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 11 sobre cidades sustentáveis (NDB, 2023). O caso de Aracaju evidencia que, mesmo sob as restrições constitucionais que exigem autorização e garantia federal para operações de crédito externo, já existem mecanismos práticos pelos quais municípios brasileiros podem acessar recursos do NDB, reforçando a relevância da paradiplomacia no bloco, principalmente quando esta atuação subnacional é exercida de forma complementar, e não contestatória, à atuação internacional do Estado-nação.

Logo, embora haja processos burocráticos do Estado para operações de crédito externo por municípios, o NDB tem se mostrado uma fonte importante de financiamento para projetos de desenvolvimento, inclusive no Brasil. Com a devida autorização, municípios podem acessar esses recursos para impulsionar iniciativas locais e regionais, alinhadas com os objetivos de desenvolvimento sustentável e integração regional promovidos pelos BRICS+.

4 A ASSOCIAÇÃO DE CIDADES E MUNICÍPIOS BRICS+

A formação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+ foi formalmente estabelecida durante o Fórum Internacional de Cidades BRICS+, realizado em 21 de junho de 2024, na Prefeitura de Kazan, Rússia. Este evento marcou um momento significativo para a colaboração entre governos locais de países membros do BRICS+ e outras nações parceiras. O encontro contou com a presença de representantes de mais de 40 cidades e líderes de associações municipais de mais de 10 países, consolidando a criação da Associação

de Cidades e Municípios BRICS+ (UCLGA, s.d.; BRICS Policy Center, 2024).

O Fórum teve início com um discurso de boas-vindas do Rustam Minnikhanov, chefe da República do Tataristão, em nome do presidente russo Vladimir Putin, onde ressaltou a proeminência da cooperação entre autoridades locais para promover o desenvolvimento sustentável e o intercâmbio de experiências entre os países membros. O prefeito de Kazan, Ilsur Metshin, reforçou a importância dessa iniciativa, frisando que essa associação será essencial no fortalecimento das relações entre as cidades e municípios do BRICS+ (UCLGA, s.d.).

A associação recebeu o apoio de diversas nações, incluindo a África do Sul, por intermédio de seu presidente da Associação de Governos Locais, Stofile Bheke, que salientou a importância da adaptação das cidades a um ambiente global dinâmico e da promoção da comunalidade e da cooperação internacional. O prefeito de Ancara, Mansur Yavas, destacou a relevância de uma associação de autoridades locais para enfrentar os desafios atuais, como a polarização global e os conflitos, e para construir cidades mais resilientes por meio da troca de experiências (UCLGA, s.d.).

A Associação de Cidades e Municípios BRICS+ visa promover o desenvolvimento sustentável das cidades, incentivar a cooperação socioeconômica, compartilhar as melhores práticas de gestão urbana e enfrentar desafios comuns, como a sustentabilidade ambiental, proteção social, intercâmbio cultural e desenvolvimento de infraestrutura. Durante a sessão de declarações, alguns participantes expressaram a necessidade de consultar seus respectivos governos antes de formalizar o apoio completo à associação, mas o documento foi aprovado por consenso. A criação da associação repre-

senta um passo significativo na integração dos governos locais dos países BRICS+ e de outros parceiros globais, promovendo o desenvolvimento urbano sustentável e o fortalecimento das relações multilaterais. A associação contará com dois escritórios regionais, um nos Emirados Árabes Unidos e outro na cidade de Kazan, garantindo uma presença ativa e representativa das cidades de diferentes dimensões e contextos regionais dentro da estrutura organizacional (UCLGA, s.d.).

Um exemplo recente da atuação paradiplomática dos municípios no âmbito do BRICS+ ocorreu em julho de 2025, quando Angra dos Reis sediou o *IMBRICS Summit Angra 2025* (Rio de Janeiro, 2025). O fórum reuniu autoridades, empresários e especialistas para debater a inserção das cidades na nova multipolaridade global, com foco no fortalecimento da paradiplomacia como forma de atuação internacional direta, sem intermediação exclusiva do governo federal (Rio de Janeiro, 2025). Durante o encontro, uma comitiva oficial de empresários russos prospectou parcerias em áreas como infraestrutura, segurança, inovação e turismo, e foi firmado um acordo entre o Fórum Internacional dos Municípios BRICS+ e a prefeitura de Angra para promoção conjunta de roteiros turísticos, articulado com o Conselho Municipal de São Petersburgo, na Rússia. A iniciativa é um indício de como a paradiplomacia pode gerar alianças estratégicas capazes de promover desenvolvimento sustentável e ampliar a projeção internacional de cidades do BRICS+; articulando eventos internacionais, parcerias diretas e visibilidade global.

Do mesmo modo, a consolidação das cidades do BRICS+ como polos de inovação é visível em diversas iniciativas que aplicam tecnologias emergentes para solucionar desafios

urbanos. A inteligência artificial (IA), em especial, tornou-se um campo central de experimentação. A China se destaca com projetos como o “City Brain” em Xangai, uma plataforma de governança urbana que integra dados em tempo real. Na Índia, a cidade de Pune utiliza IA para otimizar o transporte público, enquanto na África do Sul, Joanesburgo e Cidade do Cabo aplicam a tecnologia para a prevenção da criminalidade e gestão de resíduos. No Brasil, para além do Rio de Janeiro, Curitiba recebeu reconhecimento internacional em 2023 por seu uso de sensores inteligentes para gerenciar o consumo de energia e otimizar a coleta de resíduos (Blanchet, 2025). Essa diversidade de aplicações demonstra um campo fértil para a cooperação e o intercâmbio de boas práticas entre os municípios do bloco.

A formação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+ aparenta um exemplo de cooperação entre diferentes níveis de governo, alinhada ao conceito de diplomacia multicamadas (Hocking, 1993; 1999). Essa forma de governança caracteriza-se pela interação e colaboração entre diversos atores, tanto centrais quanto locais, transcendentais às fronteiras nacionais. Isto é, as unidades subnacionais participam ativamente do processo diplomático e da política internacional, ao lado de governos centrais na construção das relações exteriores. Desta maneira, a política externa não é percebida de modo fragmentado, como sugerido por Duchacek (1984; 1990) e Soldatos (1990). A perspectiva multicamadas reforça que a diplomacia internacional não é um processo linear ou exclusivamente centralizado, mas sim uma rede de interações entre atores domésticos e internacionais, permitindo que cidades e municípios obtenham um desempenho relevante no âmbito global.

O BRICS+ não possui um regime de governança multinível nos moldes de instituições altamente institucionalizadas, como a União Europeia, conforme Hocking (1993; 1999) discute. Trata-se, antes, de uma coalizão intergovernamental flexível, em que a coordenação principal é exercida pelos Estados nacionais (Beeson; Zeng, 2018). As cúpulas de chefes de Estado e governo constituem a instância central, definindo diretrizes políticas e prioridades gerais. A partir delas, desdobram-se instâncias ministeriais e setoriais — finanças, comércio, saúde, educação, segurança, entre outras — que elaboram planos de trabalho, declarações conjuntas e compromissos temáticos. Então, no caso do BRICS+ trata-se menos de um regime institucionalizado e mais de uma rede de cooperação em diferentes níveis — nacional, setorial e local. Desta maneira, a Associação de Cidades e Municípios BRICS+ pode ser entendida como um espaço de articulação subnacional dentro de uma estrutura que permanece predominantemente intergovernamental.

O arranjo inclui ainda grupos técnicos e mecanismos institucionais, como o NDB e o Acordo de Reserva Contingente dos BRICS+, que operam como braços operacionais da cooperação (Chaturvedi; Saha, 2019). Esses organismos mantêm relações estreitas com os ministérios de finanças e bancos centrais, reforçando a centralidade dos governos nacionais no processo decisório. Em paralelo, redes acadêmicas e fóruns de pesquisa, como o BRICS Think Tanks Council e a BRICS University League, cumprem um papel de assessoramento e diplomacia do conhecimento, sem caráter vinculante.

Apesar desse desenho centrado no nível estatal, o BRICS+ tem buscado ampliar a participação de atores subnacionais e societais. Fóruns como o BRICS Urbanisation Forum

e o BRICS Friendship Cities and Local Government Cooperation Urbanisation Forum reúnem prefeitos, governadores e autoridades locais para debater políticas urbanas, sustentabilidade e inovação administrativa. Em 2024, a Associação de Cidades e Municípios do BRICS+ institucionaliza redes de diálogo entre governos locais e agendas temáticas próprias. A participação de cidades em cooperações técnicas em áreas como transporte, meio ambiente e desenvolvimento tecnológico indicam uma abertura crescente à diplomacia subnacional e à diplomacia multicamadas.

No entanto, há uma diferença crucial entre a participação e a capacidade de decisão. Os relatórios e comunicados resultantes desses fóruns enfatizam recomendações, boas práticas e diretrizes, mas não criam obrigações formais aos países (Chatterjee, 2022; SA Cities, 2023). As cidades e governos locais, embora cada vez mais presentes no discurso e nas iniciativas práticas, não dispõem de assento nas instâncias centrais de governança do BRICS+, como as cúpulas, os conselhos ministeriais ou o NDB (Vyas-Doorgapersad, 2022). Em outras palavras, trata-se de uma estratégia de descentralização relativa, que confere visibilidade e espaço de articulação a atores subnacionais, mas não redistribui poder decisório efetivo.

Esse arranjo revela uma arquitetura de cooperação em camadas, na qual a centralidade estatal convive com espaços de interlocução descentralizados. A nível discursivo, o BRICS+ valoriza a multiplicidade de atores e promove encontros locais, mas a governança formal permanece intergovernamental. Assim, o BRICS+ pode ser compreendido como uma rede de cooperação em que diferentes esferas — nacionais, técnicas e locais — interagem, mas com graus distintos de influência e capacidade de decisão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da Associação de Cidades e Municípios BRICS+ confirma uma tendência de reorganização do sistema internacional em direção a formatos de governança mais distribuídos e multicamadas. Ao institucionalizar a cooperação entre municípios e proporcionar um espaço de projeção externa, o arranjo amplia a atuação paradiplomática, permitindo que governos locais se tornem agentes diretos de articulação internacional. Esse processo responde a lacunas deixadas pelos Estados centrais, sobretudo diante de problemas globais que se manifestam em escala local, como mudanças climáticas, infraestrutura urbana deficiente e desigualdades socioeconômicas.

A associação também reforça a conexão entre paradiplomacia e financiamento internacional. A possibilidade de acessar recursos do NDB representa um ganho material, bem como um reposicionamento político dos municípios como interlocutores legítimos nas arenas financeiras multilaterais. A partir de organização coletiva, as cidades do BRICS+ podem ampliar sua capacidade de negociação e reduzir a vulnerabilidade individual frente a requisitos burocráticos ou restrições impostas por estruturas nacionais. Contudo, o fortalecimento dessa rede não elimina tensões. Persistem barreiras jurídicas e institucionais, como no caso brasileiro, em que a autorização do Senado Federal é condição para operações de crédito externo. Além disso, a governança do BRICS+ permanece centrada nos Estados nacionais, o que limita a autonomia decisória das cidades e mantém a paradiplomacia em posição complementar, e não substitutiva ou contestatória, da diplomacia estatal. A associação, portanto, avança no reconhecimento do papel subnacio-

nal, mas ainda carece de mecanismos que lhe assegurem influência efetiva nos processos decisórios do bloco. Isto não implica, entretanto, dependência das cidades em relação ao governo federal para estabelecer relações diretas com outros países, cidades, estados, regiões ou organizações internacionais, em prol de parcerias, negociações e visibilidade externa.

Outro ponto a ser considerado é a diversidade de capacidades entre os municípios participantes. Sistemas federativos e centralizadores conferem margens distintas de autonomia às cidades, resultando em assimetrias dentro da própria associação. Essa heterogeneidade tende a gerar diferentes ritmos de engajamento e distintos graus de acesso aos recursos do NDB. Assim, a Associação de Cidades e Municípios BRICS+ pode ser compreendida como um mosaico de experiências locais articuladas por um denominador comum: a busca por internacionalização e financiamento para o desenvolvimento sustentável.

Enfim, a iniciativa representa um marco para a paradiplomacia no Sul Global, consolidando as cidades como protagonistas de agendas internacionais. Ao mesmo tempo, evidencia os limites estruturais impostos por uma ordem internacional ainda predominantemente estatal. O desafio futuro será equilibrar essas duas dimensões: ampliar a capacidade de ação das cidades sem romper os mecanismos de coordenação com os governos nacionais. O sucesso da associação dependerá da sua habilidade de traduzir cooperação em resultados concretos, seja em projetos de infraestrutura, em inovação tecnológica ou em políticas ambientais. Se conseguir tal feito, terá não apenas fortalecido a paradiplomacia, mas também contribuído para uma redefinição prática da própria governança global.

Neste contexto, estudos futuros devem replicar e averiguar os pressupostos aqui apresentados, tanto para testar a hipótese formulada quanto para explorar novas possibilidades analíticas. Por se tratar de um objeto recente e de um estudo com caráter prospectivo, é fundamental que as próximas pesquisas examinem a trajetória da Associação de Cidades e Municípios BRICS+, observando como os projetos financiados pelo NDB estão sendo negociados, alocados e implementados. Igualmente relevante será verificar se tais iniciativas respeitam as comunidades locais e os povos tradicionais envolvidos, e se os resultados obtidos correspondem a um desenvolvimento sustentável efetivo, ou se, ao contrário, reproduzem lógicas destrutivas e exploratórias próprias do capitalismo global, apenas revestidas pelo discurso do progresso.

REFERÊNCIAS

- ABM. **Municípios do Brics se unem para fortalecer a cooperação internacional e o desenvolvimento sustentável**. 2024. Disponível em: <https://abm.org.br/associacao-brics/>. Acesso em: 02 out. 2024.
- BARTMANN, Barry. In or out: Sub-national island jurisdictions and the antechamber of para-diplomacy. **The Round Table**, v. 95, n. 386, p. 541-559, 2006.
- BEESON, Mark; ZENG, Jinghan. The BRICS and global governance: China's contradictory role. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 10, p. 1962-1978, 2018.
- BLANCHET, Atahualpa. **Cidades inteligentes no BRICS: inteligência artificial, cooperação Sul-Sul e o futuro urbano sustentável**. BRICS 2025, 30 maio 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/artigos/cidades-inteligentes-no-brics-inteligencia-artificial-cooperacao-sul-sul-e-o-futuro-urbano-sustentavel>. Acesso em: 18 set. 2025.
- BOCAYUVA, Pedro Claudio Cunca; SANTOS JÚNIOR, Sérgio Veloso. Cidades-BRICS e o fenômeno urbano global. **Carta Internacional**, v. 6, n. 2, p. 55-75, 2012.
- BOCCHINI, Bruno. **Municípios querem criar entidade representativa no Brics**. Agência Brasil, Brasília, 17 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-06/municipios-querem-criar-entidade-representativa-no-brics>. Acesso em: 18 set. 2025.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **V Cúpula do BRICS - Durban, 27 de março de 2013: BRICS e África - Parceria para o desenvolvimento, integração e industrialização - Declaração de eThekweni**. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-afrika-parceria-para-o-desenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini. Acesso em: 3 out. 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Senado aprova autorizações de empréstimos para estados e municípios**. Agência Senado, 26 ago. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/26/senado-aprova-autorizacoes-de-emprestimos-para-estados-e-municipios>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRICS Policy Center. **Em junho de 2024, foi oficializada a Associação de Cidades e Municípios BRICS+**. 2024. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/em-junho-de-2024-foi-oficializada-a-associacao-de-cidades-e-municipios-brics/>. Acesso em: 2 out. 2024.

BRICS Policy Center. **Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)**. Atualizado em janeiro de 2018. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/new-development-bank/>. Acesso em: 2 out. 2024.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CHATTERJEE, Siddharth. **BRICS Friendship Cities and Local Governments Cooperation Forum**. United Nations, 2022. Disponível em: <https://china.un.org/en/200158-2022-brics-friendship-cities-and-local-governments-cooperation-forum>. Acesso em: 18 set. 2025.

CHATURVEDI, Sachin; SAHA, Sabyasachi. Role of BRICS' Economic Cooperation for Global Governance and Institution-Building: An Indian Perspective. **Strategic Analysis**, v. 43, n. 6, p. 558-570, 2019.

CHIN, Gregory T. The 'New' New Development Bank: A Decade Plus in the Making. **Global Development Policy Center**, 9 jul. 2024. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/2024/07/09/the-new-new-development-bank-a-decade-plus-in-the-making/>. Acesso em: 18 set. 2025.

COSTA, Carlos Eduardo Lampert. **Considerações sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD)**. Brasília, DF: Ipea, out. 2023. 31 p.: il. (Texto para Discussão, n. 2939). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2939-port>.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

DUCHACEK, Ivo. The International Dimension of Subnational Self-Government. **Publius**, vol 14, n. 4, 1984.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. 221 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73–89, 2012.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993.

HOCKING, Brian. Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.). **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres; Portland: Frank Cass, 1999. p. 163.

IMBRICS. **About forum**. International Municipal BRICS Forum, 2025. Disponível em: <https://en.imbricsforum.com/about-forum/>. Acesso em: 18 set. 2025.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4. ed. London: Longman, 2012.

KREUDER-SONNEN, Christian; ZANGL, Bernhard. Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism. **European Journal of International Relations**, v. 21, n. 3, p. 568-594, 2015.

LABOISSIÈRE, Paula; VERDÉLIO, Andreia. **Brics terá seis novos países a partir de janeiro de 2024**. Agência Brasil, Brasília, 24 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-08/seis-novos-paises-integrarao-o-brics-partir-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 3 out. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEWIS, Jeffrey; TREVISANI, Paulo. Brics Agree to Base Development Bank in Shanghai. **The Wall Street Journal**, v. 16, 2014.

LJUNGKVIST, Kristin. **The Global City 2.0: From Strategic Site to Global Actor**. New York: Routledge, 2015.

MAZIWISA, Michelle Rufaro. The BRICS Bank: More Money for South Africa's Municipalities?. **Local Government Bulletin**, v. 14, n. 2, dez. 2019. Disponível em: <https://dullahomarstitute.org.za/multilevel-govt/local-government-bulletin/archives/volume-14-issue-2-december-2019/the-brics-bank-more-money-for-south-africa2019s-municipalities>. Acesso em: 18 set. 2025.

NDB. **Agreement on the New Development Bank – Fortaleza, July 15**. 2014. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

NDB. **Chongqing Small Cities Sustainable Development Project**. 2018b. Disponível em: <https://www.ndb.int/project/chongqing-small-cities-sustainable-development-project/>. Acesso em: 3 out. 2024.

NDB. **Small Historic Cities Development Project**. 2018a. Disponível em: <https://www.ndb.int/project/small-historic-citiesrussia/>. Acesso em: 3 out. 2024.

NDB. **New Development Bank and Municipality of Aracaju sign loan agreement for Urban and Sustainable Infrastructure Program – Aracaju City of the Future**. 19 out. 2023. Disponível em: <https://www.ndb.int/news/new-development-bank-and-municipality-of-aracaju-sign-loan-agreement-for-urban-and-sustainable-infrastructure-program-aracaju-city-of-the-future/>. Acesso em: 18 set. 2025.

OLIVER, Stuenkel. South Africa's BRICS membership: A win-win situation?. **African Journal of Political Science and International Relations**, v. 7, n. 7, p. 310, 2013.

PRADO, Débora. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Angra sedia IMBRICS Summit 2025 e se projeta no cenário da paradiplomacia global**. Angra dos Reis, 07 jul. 2025. Disponível em: <https://angra.rj.gov.br/noticias/07-07-2025/angra-sedia-imbrics-summit-2025-e-se-projeta-no-cenario-da-paradiplomacia-global>. Acesso em: 18 set. 2025.

RODRIGUES, Gilberto. **Paradiplomacia: cidades e estados na cena global**. São Paulo: Desatino, 2021.

SA CITIES. **BRICS Urbanisation Forum – Report**. South African Cities Network, 2023. Disponível em: <https://www.sacities.net/publication/brics-urbanisation-forum-report/>. Acesso em: 18 set. 2025.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SASSEN, Saskia. **The Global City**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

SCHIAVON, Jorge A. **Comparative Paradiplomacy**. London: Routledge, 2019. (Federalism Studies).

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: Cities and States as Global Players**. New York: Oxford University Press, 2016.

UCLG. **The Global Agenda of Local and Regional Governments**. 2021. Disponível em: <https://www.old.uclg.org/en/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments>. Acesso em: 03 out. 2024.

UCLGA. **Inauguration of the BRICS and International Cities Forum**. Sem data. Disponível em: <https://www.uclga.org/news/inauguration-of-the-brics-and-international-cities-forum/>. Acesso em: 03 out. 2024.

UN-HABITAT; UNDP; UCLG. **SDGs Learning Module 3: Reporting to national & local reviews**. 2019. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/08/m3_en_web.pdf. Acesso em: 03 out. 2024.

UNHCR. Global Compact on Refugees. **Cities and Municipalities**. 2024. Disponível em: <https://globalcompactrefugees.org/compact-action/stakeholders/cities-and-municipalities>. Acesso em: 03 out. 2024.

VAN DER PLOEG, Frederick; POELHEKKE, Steven. Globalization and the rise of mega-cities in the developing world. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 1, n. 3, p. 477-501, 2008.

VYAS-DOORGAPERSAD, Shikha. The role of BRICS in global governance to promote economic development. **Africa's Public Service Delivery and Performance Review**, v. 10, n. 1, p. 633, 2022.



O Programa Nuclear Iraniano na agenda do G-7 e BRICS: entre a hierarquia e a heteronomia nas relações internacionais

The Iranian Nuclear Program on the G-7 and BRICS agenda: between hierarchy and heteronomy in international relations

El Programa Nuclear Iraní en la agenda del G-7 y los BRICS: entre la jerarquía y la heteronomía en las relaciones internacionales

Bruno Mendelski¹
Camila Munareto²

Recebido em: 10 de outubro de 2024
Aceito em: 12 de agosto de 2025

RESUMO

Este artigo analisa a agenda discursiva do G-7 e dos BRICS frente ao programa nuclear iraniano, no período entre 2014-2024. Teoricamente, é usado a teoria construtivista de Nicholas Onuf (1989) e sua categorização dos atos de fala. Metodologicamente, é empregado o método comparado e a análise de conteúdo para a investigação das declarações oficiais anuais de cúpula dos dois blocos. Como resultados, constata-se que o G-7 adota predominantemente atos de fala diretivos e comissivos, expressando uma retórica hierárquica que coloca o Irã como agente destabilizador e submisso às normas ocidentais de não proliferação nuclear. Já os BRICS empregam majoritariamente atos assertivos e comissivos, privilegiando a diplomacia, o direito internacional e a solução pacífica dos conflitos, construindo um domínio de heteronomia. Apesar do tom conciliador, a heteronomia também reproduz assimetrias nas relações internacionais, pois submete o Irã às regras estabelecidas pelas grandes potências. O estudo conclui que, enquanto o G-7 reforça uma lógica hierárquica de controle, os BRICS projetam uma abordagem cooperativa e discursivamente mais inclusiva, sem, contudo, romper com a estrutura de poder vigente.

Palavras-chave: Programa Nuclear Iraniano; BRICS; G-7.

ABSTRACT

This article analyzes the discursive agenda of the G-7 and the BRICS regarding the Iranian nuclear program between 2014 and 2024. Theoretically, it uses Nicholas Onuf's (1989) constructivist theory and his categorization of speech acts. Methodologically, it employs the comparative method and content analysis to investigate the official annual summit statements of the two blocs. The results show that the G-7 predominantly adopts directive and commissive speech acts, expressing a hierarchical rhetoric that positions Iran as a destabilizing agent

1 Doutor em Relações Internacionais pela UNB, Sciences Po e Istanbul University. Professor visitante de Relações Internacionais na UFABC. Pesquisador no NUPRIMA e CEAI. Contato: brunomendelskidesouza@gmail.com
2 Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Professora substituta de Relações Internacionais na UNIPAMPA. Pesquisadora do NUPRIMA. Contato: camila.hirt.munareto@gmail.com

and submissive to Western nuclear nonproliferation norms. The BRICS, on the other hand, predominantly employ assertive and commissive acts, prioritizing diplomacy, international law, and the peaceful resolution of conflicts, constructing a domain of heteronomy. Despite the conciliatory tone, heteronomy also reproduces asymmetries in international relations, as it subjects Iran to the rules established by the great powers. The study concludes that, while the G-7 reinforces a hierarchical logic of control, the BRICS project a cooperative and discursively more inclusive approach, without, however, breaking with the current power structure.

Keywords: *Iranian Nuclear Program; BRICS; G-7.*

RESUMEN

Este artículo analiza la agenda discursiva del G-7 y los BRICS respecto al programa nuclear iraní entre 2014 y 2024. Teóricamente, utiliza la teoría constructivista de Nicholas Onuf (1989) y su categorización de los actos de habla. Metodológicamente, emplea el método comparativo y el análisis de contenido para investigar las declaraciones oficiales de las cumbres anuales de ambos bloques. Los resultados muestran que el G-7 adopta predominantemente actos de habla directivos y complacientes, expresando una retórica jerárquica que posiciona a Irán como un agente desestabilizador y sumiso a las normas occidentales de no proliferación nuclear. Los BRICS, por otro lado, emplean predominantemente actos asertivos y complacientes, priorizando la diplomacia, el derecho internacional y la resolución pacífica de conflictos, construyendo un dominio de heteronomía. A pesar del tono conciliador, la heteronomía también reproduce asimetrías en las relaciones internacionales, ya que somete a Irán a las reglas establecidas por las grandes potencias. El estudio concluye que, mientras el G-7 refuerza una lógica jerárquica de control, los BRICS proyectan un enfoque cooperativo y discursivamente más inclusivo, sin romper, sin embargo, con la actual estructura de poder.

Palabras clave: *Programa Nuclear Iraní; BRICS; G-7.*

1 INTRODUÇÃO

Especialmente a partir do início dos anos 2000, o programa nuclear iraniano tem ocupado um lugar central nas relações internacionais. Desde então, o Ocidente, liderado pelo G-7³, tem se empenhado em situar a questão nuclear iraniana como um item fundamental da pauta global, mobilizando tanto as instituições multilaterais, quanto a opinião pública internacional. Ainda que a assinatura do acordo JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*) em 2015

tenha aliviado parcialmente as tensões em torno do tema, a retirada unilateral dos Estados Unidos do acordo em 2018 recolocou o programa nuclear iraniano em discussão. A recente adesão da República Islâmica aos BRICS⁴, juntamente com outros cinco países do Sul Global, adicionou uma nova camada a esse debate.

Enquanto o G-7, em razão de seu peso e composição, atua como avalista da atual ordem internacional; os BRICS representam o esforço das principais economias emergentes em ampliar o seu espaço no cenário internacional e modificar o sistema de governança global.

3 Fundado em 1975, o G-7 é composto por EUA, Canadá, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Japão. A Rússia integrou o grupo entre 1998 e 2014, quando foi suspensa em decorrência da anexação da Criméia. A agremiação se reúne anualmente para abordar grandes questões globais. O grupo é unido pelo compartilhamento e defesa de valores como liberdade, democracia e direitos humanos (G-7 ITALY, 2024).

4 Formado em 2009, os BRICS tem como membros Brasil, Rússia, Índia, China e África. Em 2024, agregaram-se Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. O grupo encontra-se anualmente, e seu diálogo ocorre sobre três pilares: cooperação em política e segurança, cooperação financeira e econômica, e cooperação cultural e pessoal (BRASIL, 2024).

A centralidade dos blocos na arquitetura internacional contemporânea é exemplificada em dois dados. Primeiramente, ambos agrupamentos abarcam todos os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Segundo, juntos, G-7 e BRICS constituem cerca de 61,5% da economia mundial (OLIVEIRA, 2023).

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo investigar a agenda do G-7 e dos BRICS frente ao programa nuclear iraniano, a partir do construtivismo linguístico de Onuf (1989) e sua categorização dos atos de fala. Para tanto, será feita uma análise das declarações oficiais das cúpulas anuais dos blocos de 2014 – ano em que a Rússia deixou o G-7 e passou a constar exclusivamente nos BRICS, – até a atualidade (2024). Ainda que recentemente o Irã tenha se juntado aos BRICS, cabe esclarecer que o recorte temporal do trabalho investiga o período anterior à esta entrada. Essa delimitação possibilita que o posicionamento dos BRICS sobre Teerã seja examinado de modo mais objetivo, ou seja, limitando a possível influência iraniana sobre as condutas do bloco. Nosso intuito é responder à seguinte pergunta de pesquisa: “Quais são as semelhanças e diferenças entre a agenda dos BRICS e do G7 para o programa nuclear iraniano?”.

Observa-se que o G-7 opta por atos de fala majoritariamente *diretivos* e *comissivos* em relação ao programa nuclear iraniano, constituindo um domínio *hierárquico*. Os BRICS, por sua vez, adotam um tom conciliador frente à questão e empregam atos de fala *assertivos* e, sobretudo, *comissivos*, contribuindo para domínio da *heteronomia*.

2 METODOLOGIA E APORTE TEÓRICO

O método comparado e a análise de conteúdo são empregados para analisar como um mesmo objeto (programa nuclear iraniano) foi tratado discursivamente por dois agentes distintos (G-7 e BRICS), no mesmo período temporal (2014-24). Na análise de conteúdo, investigou-se qualitativamente, e sob a guisa do modelo teórico dos atos de fala proposto por Onuf (1989), as principais expressões nas quais o Irã e seu programa nuclear são representados. Quantitativamente, mapeou-se a ocorrência dos termos mais usados pelo G-7 e BRICS para a menção ao Irã, através do site *Wordcounter*, que proporciona a contagem automática dos vocábulos.

A pesquisa documental engloba as declarações oficiais anuais de cúpula do G-7 e BRICS, disponíveis na íntegra nos sites do Ministério das Relações Exteriores do Japão⁵ (G-7) e de seu homônimo brasileiro⁶. Foram localizadas nove declarações⁷ de cada bloco no período entre 2014 e 2024. A decisão de investigar somente as declarações oficiais das cúpulas dos blocos justifica-se na medida que objetivo central do artigo é analisar o posicionamento dos grupos e não dos países de maneira individual.

Em conjunto com o método comparado, emprega-se o marco teórico do construtivismo linguístico de Onuf (1989). O autor propõe a

5 JAPAN. Ministry of Foreign Affairs of Japan. *G7 / G8 – Economic Diplomacy*. 2025. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/index.html>. Acesso em: 17 maio. 2024.

6 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *Notas à Imprensa*. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa. Acesso em: 17 maio. 2024

7 O número total não se constitui em dez documentos, pois em 2020, em razão da pandemia, o G-7 não realizou encontro e a cúpula dos BRICS de 2024 ainda não ocorreu no momento da escrita deste artigo.

compreensão do mundo através do estudo do papel da linguagem (atos de fala) e das regras. Para Onuf (1989), a linguagem não apenas reflete a realidade, mas também a constrói. Ou seja, a fala e o ato são totalmente ligados: os atos são a expressão da fala e dos significados e não podem ser entendidos fora ou independente deles (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Para compreender os fenômenos sociais, Onuf (1989) categoriza os discursos em três tipos de atos de fala: assertivos, diretivos e comissivos. Os primeiros informam como as coisas são e como o mundo funciona por meio de conteúdos proposicionais. Os atos de fala diretivos são categóricos, contendo comandos e ordens, ou seja, dizem aos ouvintes o que eles tem que fazer. Já os comissivos envolvem promessas, recompensas e compromissos futuros. Comumente, remetem a direitos e deveres (ONUF, 1989).

Os atos de fala estão ligados às regras, que possuem o papel de completar a construção das estruturas e das realidades sociais. As regras são criadas através da repetição de determinados atos de fala. Nesse sentido, as regras de instrução são derivadas dos atos de fala assertivos; as regras de direção, dos atos de fala diretivos; e as regras de compromisso, dos atos de fala comissivos (ONUF, 1989).

Outro conjunto de conceitos relacionados com os “atos de fala” e as “regras”, são os “domínios” (*rule* no original em inglês), que podem ser entendidos como padrão de governo. São eles a hierarquia (originária das regras de direção); hegemonia (regras de instrução) e heteronomia (regras de compromisso). Na primeira, prevalecem relações de subordinação, de comando e hierarquia entre os Estados. Na hegemonia, os grupos dominantes asseguram o seu poder por meio do convencimento ideoló-

gico de que seus interesses são os mesmos dos demais. Na heteronomia, os papéis dos agentes são definidos pelos papéis dos outros e não pelos seus próprios, através de redes de compromissos (ONUF, 1989).

Dentro desse *framework*, a pesquisa mapeou 29 atos de fala do G-7 que discorreram sobre o programa nuclear iraniano. Destes, a maioria são diretivos (44,8%), seguidos de comissivos (37,9%) e de assertivos (17,2%). Nos BRICS, o tema foi abordado em 23 atos de fala, sendo 56,5% assertivos e 43,5% comissivos. Metodologicamente, foram escolhidos para a análise, 12 trechos de atos de fala identificados nas declarações do G-7, e 6 referentes aos BRICS, seguindo o critério de representatividade. Isto tanto no que diz respeito ao quantitativo de atos de fala (G-7 dispõem de mais atos de fala que os BRICS), quanto acerca do *tipo* de atos de fala (focou-se nas categorias mais numerosas).

3 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO

Iniciado ainda durante a monarquia do Xá Reza Pahlevi (1951-79), com a assinatura do “*Cooperation Concerning Civil Uses of Atoms (1957)*” entre Irã e Estados Unidos, o programa nuclear iraniano foi suspenso após a Revolução Islâmica de 1979 e retomado apenas em meados da década de 1980, quando a guerra contra o Iraque ampliou a demanda energética do Irã. No entanto, foi somente em 2002, quando foi revelado que a República Islâmica estava construindo instalações de enriquecimento nuclear, que este tópico passou a ocupar um espaço central nas relações internacionais iranianas, especialmente no seu relacionamento com o Ocidente.

Para o Irã, o programa nuclear representa um projeto central para o seu desenvolvimento econômico e autossuficiência energética, sendo mobilizado como um símbolo da independência e soberania iraniana em relação ao sistema internacional. Por outro lado, os Estados Unidos, Israel e seus principais aliados europeus enxergam o desenvolvimento nuclear iraniano como uma ameaça e alegam que, sob a justificativa de fins civis, o Irã estaria encobrendo esforços para desenvolver armas nucleares⁸.

Foi nesse contexto que, nos anos seguintes, enquanto a União Europeia (UE) procurou envolver o Irã através de negociações com a UE-3 (Alemanha, França e Reino Unido), Washington implementou medidas punitivas com o objetivo de persuadir o Irã a cessar as suas atividades nucleares (WARNAAR, 2013, p. 138). Essa pressão externa tornou-se ainda mais significativa entre 2003 e 2013, período em que o CSNU emitiu seis resoluções aplicando um regime de sanções aos setores energético e bancário do Irã, em uma tentativa de isolar financeiramente o país (JOYNER, 2016, p. 39).

Apesar das diferentes tentativas de se chegar a um acordo sobre o programa nuclear iraniano, foi somente em novembro de 2013, que o Irã e os cinco membros permanentes do CSNU, mais a Alemanha (P5+1), assinaram um acordo provisório para introduzir uma maior supervisão sobre o programa nuclear. Essas negociações continuaram durante os dois anos seguintes e em 14 de julho de 2015, foi anunciado o Plano de Ação Conjunto (*Joint*

Comprehensive Plan of Action - JCPOA). Importante destacar que representantes do G-7 e BRICS estiveram presentes nestas negociações.

A assinatura do JCPOA envolveu compromissos de ambos os lados. Teerã abandonou a sua exigência original de não reduzir o seu enriquecimento de urânio, além de se submeter a um regime de inspeção reforçado por parte da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Os EUA, por outro lado, deixam de lado sua insistência na interrupção total do programa nuclear iraniano e, juntamente com a UE, concordaram com uma suspensão coordenada das sanções econômicas e financeiras que vinham sendo aplicadas ao Irã (JOYNER, 2016, p. 62; SAIKAL, 2019, p. 216).

Apesar do acordo ter sido considerado “um novo capítulo nas relações do Irã com o Mundo” (ROUHANI, 2015), ele não durou muito tempo. Em 5 de maio de 2018, o então presidente norte-americano, Donald Trump, anunciou a retirada do país do acordo nuclear. Ainda que tenha permanecido válido mesmo sem a participação dos EUA, a saída de Washington abriu caminho para o Irã retomar o seu programa nuclear sem limitações e ampliou as tensões entre as duas nações (KHAN, 2024, p. 45). Desde então, a ampliação das sanções ao Irã, o descontentamento com a fragilidade do acordo e as ameaças iranianas de se retirarem do TNP culminaram em um impasse em torno da questão, de modo que as tentativas de renegociação do JCPOA não foram finalizadas.

3.1 A agenda do G-7 e a constituição do domínio hierárquico

A centralidade do programa nuclear iraniano para o G-7 pode ser constatada a partir da sua presença em nove das dez declarações

⁸ É importante pontuar que o Irã constantemente defende a natureza pacífica de suas atividades nucleares. Além de ser signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) desde 1968, em 2003, foi anunciado publicamente que o Aiatolá Khamenei emitiu uma fatwa (lei islâmica) contra as armas nucleares, considerando-as “não islâmicas” (JOYNER, 2016, p. 14).

analisadas, ficando de fora apenas em 2017⁹. O vocábulo “nuclear” é o segundo mais usado no contexto das considerações do grupo sobre o Irã, aparecendo vinte e quatro vezes (3%), ficando atrás somente da menção ao nome do país. Considerando a busca por dupla de palavras, constata-se que referências diretas ao programa nuclear iraniano (“nuclear iraniano”; “arma nuclear”; “programa nuclear”) constituiu-se na mais recorrente expressão, com dezenove aparições (4%).

Em termos de atos de fala, sobressaem-se os *comissivos*, e os *diretivos*. Sobre os primeiros, destaca-se o enquadramento do programa nuclear iraniano no âmbito multilateral. O acordo JCPOA e a AIEA são mencionados em seis das dez declarações, conforme seguem exemplos: “Reafirmamos **nosso forte compromisso com uma resolução diplomática**” (...) (G-7, 2014, destaque próprio); “Acolhemos com satisfação as discussões substantivas (...) entre os membros do JCPOA” (G-7, 2021); “Uma **solução diplomática** continua sendo a melhor maneira (...)” (G-7, 2022, 2023, destaque próprio).

Contudo, nota-se que mesmo em um ambiente retórico que formalmente privilegia a multilateralidade e o compromisso, há a presença de elementos/esforços diretivos/hierárquicos. Em outras palavras, a importância da saída diplomática e multilateral para a questão nuclear iraniana é acompanhada, frequentemente, por promessas e disposições do G-7 em garantir que Teerã jamais possua armas nucleares. Esta diretriz consta em sete das nove declarações em questão. Exemplos: “reiteramos a **nostra determinação** de que o Irã **nunca de-**

verá desenvolver ou adquirir uma arma nuclear” (repetidos nas declarações do G-7 de 2024, 2023, 2022, grifos nossos); “Partilhamos plenamente dois objetivos: **garantir que o Irã nunca adquira armas nucleares** e promover a paz e a estabilidade na região” (G-7, 2019, destaque próprio); “Estamos empenhados em **garantir permanentemente que o programa nuclear do Irã permaneça pacífico**” (G-7, 2018, destaque próprio).

As expressões terminativas “nunca deverá adquirir uma arma nuclear”; “garantir permanentemente que o programa nuclear do Irã permaneça pacífico”, claramente apontam para um posicionamento hierárquico, do estilo *top-down*, na retórica do G-7. Assim como afirma Onuf (1998), os atos de fala diretivos, ao dizer aos agentes o que eles devem fazer, procuram garantir a manutenção das relações subordinadas, de modo que cabe ao Irã, tão somente, obedecer a esta determinação de não dispor de armas nucleares. Somado a isso, há a normatividade envolvida na fala, tendo em vista que “constantemente repetidos, os mesmos velhos atos de fala se transformam em convenção, pois todos passam a acreditar que as próprias palavras, e não os falantes que as pronunciam, são responsáveis pelo que acontece” (ONUF, 1998, p. 66, tradução livre)”. Nesse sentido, podemos inferir que a enfática negativa da possibilidade do Irã de obter armas atômicas por parte do G-7 visa contribuir para a descredibilização internacional de tal possibilidade.

Outro ponto que merece destaque na análise é a omissão do G-7 em suas declarações da saída unilateral dos EUA do JCPOA, razão que impactou sensivelmente a viabilidade do acordo (MOUSAVIAN, 2023). Conforme Freedon, os silêncios desempenham funções políticas cruciais, não sendo acidentais ou in-

9 Em 2017, o G7 mencionou apenas o programa nuclear norte-coreano. Considerando que havia um certo otimismo pela recente assinatura do JCPOA, o fato de não mencionar o programa nuclear nesse contexto pode indicar que a questão foi potencialmente normalizada pelo grupo.

cidentais. Ao deixar certos tópicos fora do debate público, almeja-se controlar o que se torna visível ou relevante no discurso político, moldando o comportamento e as expectativas das pessoas (FREEDEN, 2022).

Soma-se a isso o fato de que é direcionada ao Irã a responsabilidade pelo fracasso do JCPOA e demais esforços multilaterais de não proliferação nuclear. Frases como “Apelamos ao **Irã para que coopere plenamente com a AIEA**” (G-7, 2014, 2015, destaque próprio); “O levantamento das sanções (...) tal como previsto no JCPOA, **representa uma oportunidade para o Irã se reconectar com a comunidade global** (G-7, 2016, destaque próprio)”; “O Irã **deve** engajar em um diálogo sério” (G-7, 2024)”, indicam essa posição. Esse recurso retórico contribui não só para ocultar o distanciamento do multilateralismo por parte dos norte-americanos, e consequentemente, do G-7; como também reitera o imaginário internacional do Irã como um país contraventor das normas internacionais.

Reforça-se assim a “tendência de usar esse tipo de categorização retórica estrategicamente para demonizar o outro, mesmo quando existem explicações compreensíveis para suas ações” (BEEMAN, 2005, p. 69). Esta tendência tem orientado as relações do Ocidente com o Irã desde 1979 e contribui para os esforços das potências ocidentais em isolar e enfraquecer Teerã. Além disso, observa-se que o G-7 vem aumentando o tom contra o Irã frente a seu programa nuclear, o que se evidencia pela elevação dos atos de fala diretivos desde 2018. Esse posicionamento retórico do G7 é reforçado pelas sanções financeiras aplicadas ao Irã ao longo do período analisado, juntamente com outras medidas punitivas, como ataques mili-

tares e sabotagens ao programa nuclear¹⁰. Tal comportamento consolida o caráter hierárquico que o bloco impõe à República Islâmica.

3.2 A agenda dos BRICS e o reforço da heteronomia

Diferentemente da perspectiva retórica adotada pelo G-7, o programa nuclear iraniano não é enquadrado pelos BRICS como um problema ou uma ameaça para a segurança regional e internacional. Ao contrário, adota-se um posicionamento mais construtivo frente ao tema. Isso pode ser observado a partir da análise dos principais termos usados em seus pronunciamentos, com a presença da palavra “diplomático” entre as dez expressões mais empregadas, tanto na categoria de uma palavra, quanto em duas. Isso sobressai-se, especialmente, na medida em que o vocábulo não consta como entre os mais proferidos pelo G-7. Além disso, há também a preponderância de nomenclaturas que apontam para a solução pacífica da controvérsia nuclear iraniana, como: “JCPOA”, “meios diplomáticos”, “direito internacional” e “paz”.

O emprego de termos conciliadores se reflete nos tipos de atos de fala usados pelos BRICS. Antagonicamente ao G-7, os BRICS não executam nenhum ato de fala diretivo, e sim assertivos e comissivos. Sobre os primeiros, o bloco demonstra a necessidade de resolução do litígio nuclear iraniano pela via diplomática e multilateral: “Reiteramos a nossa opinião de que **não existe alternativa a uma solução negociada** para a questão nuclear iraniana (BRICS, 2014, grifos nossos); “**O JCPOA deve per-**

10 O assassinato de cientistas nucleares iranianos em 2007, a introdução do vírus Stuxnet nas instalações de Natanz em 2009 e as explosões na usina de Fardow em 2012 são exemplos dessas ações (JOYNER, 2016, p.59).

mitir ao Irã exercer plenamente o seu direito à utilização pacífica da energia nuclear” (BRICS, 2015, destaque próprio); “**Apoiamos firmemente** o JCPOA na questão nuclear iraniana” (BRICS, 2017, destaque próprio).

A perspectiva discursiva assertiva, que coloca a via negocial e diplomática como a única saída para a questão nuclear iraniana, é complementada pelos atos de fala comissivos, que apontam para a crença futura na eficácia dos direitos e deveres determinados pelos acordos internacionais: “Acreditamos que a implementação do JCPOA **contribuiria fortemente para o fortalecimento da segurança internacional e regional**” (BRICS, 2015, grifos nossos); “Este plano de ação [JCPOA] deverá restaurar a plena confiança na **natureza exclusivamente pacífica** do programa nuclear do Irã (...) (BRICS, 2015, destaque próprio); “**Reafirmamos nosso compromisso** com os princípios de não-intervenção (...) que **todos os conflitos devem ser resolvidos por meios pacíficos** e por meio de **esforços políticos e diplomáticos em conformidade com o direito internacional**” (BRICS, 2021, destaque próprio).

Pode-se inferir assim que os BRICS utilizam uma retórica mais favorável ao multilateralismo e ao arcabouço jurídico internacional, através não apenas das menções à instrumentos (JCPOA) e a instituições (AIEA), como também ao: “direito internacional”, “meios pacíficos”, “esforços diplomáticos”, “princípio de não intervenção”. Além disso, a combinação de regras de instrução com regras de compromisso nas declarações dos BRICS sobre o programa nuclear iraniano apontam para a edificação de um domínio de heteronomia, no qual um conjunto de deveres e direitos para o Irã é determinado por outras potências.

O domínio da heteronomia é paradoxal: ainda que formalmente simétrico nos contratos

e tratados assinados, as regras de compromisso acabam por assegurar a assimetria das relações (ONUF, 1989). Ou seja, para garantir o direito de uso pacífico da energia nuclear, Teerã se sujeita há uma série de regras e procedimentos internacionais (orquestrados pelas grandes potências, entre elas, Rússia e China, países-membros dos BRICS). A assimetria nas relações pode ser observada pela sonegação da possibilidade do Irã em obter armas nucleares, ao contrário de outros países, entre os quais constam os seus inimigos declarados Israel, EUA e Reino Unido. A própria diplomacia (amplamente defendida pelos BRICS) representa, para Onuf (1989) um sistema de heteronomia, visto que a mesma funciona dentro de uma sociedade política hierarquicamente ordenada que a diplomacia não reconhece como tal, dada sua ênfase na igualdade soberana.

Ademais, é interessante contextualizar que, assim como é discutido por Onderco (2015), o programa nuclear iraniano ocupou a política internacional em um momento de “convulsão da arquitetura da governança global”, no qual “a adoção de uma posição política sobre o programa nuclear do Irã significava a adoção de uma posição sobre as instituições internacionais e as ferramentas de aplicação da governança global” (ONDERCO, 2015, p. 2).

Dessa forma, a heteronomia presente na posição adotada pelos BRICS potencialmente desmistifica a narrativa (parcialmente aceita no Ocidente) de que o bloco representa uma ameaça revisionista para a atual ordem internacional. No entanto, por mais que não contraponha as assimetrias observadas nas relações internacionais, é importante pontuar que, ao contrário do G-7, os BRICS não reiteram a imagem do Irã como um agente desestabilizador e contraventor das normas internacionais.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo discutiu a agenda do G-7 e BRICS em relação ao programa nuclear iraniano, a partir das declarações oficiais de suas cúpulas, entre 2014 e 2024. Por meio da análise dos dados, observou-se que a agenda do G7 é composta por uma combinação de atos de falas diretivos e comissivos, que posicionam e condenam o Irã como uma nação que dispõe de um programa nuclear não transparente e de alto risco à paz. Com isso, a construção discursiva visa edificar regras nas quais Teerã é ordenado a mudar sua postura, constituindo um domínio hierárquico. Este é complementado por esforços em elaborar um ambiente de heteronomia, no qual o Irã é situado dentro do conjunto de normas internacionais sobre não proliferação internacional nuclear. Todavia, essa dimensão heterônima é integrada com comportamentos diretivos que obrigam o Irã a não possuir armas nucleares, bem como forçam o país a seguir as diretrizes do G-7. Ou seja, a qualidade hierárquica das relações funciona como fiadora da disposição heterônima.

Os BRICS, por sua vez, se referem ao Irã de maneira distinta da representação do G-7. Um indicativo é a ausência de atos de fala diretivos, ou seja, de conteúdos que expressam ordens e obrigações. O discurso dos BRICS oscila entre regras instrutivas e comissivas. Neste enquadramento, a retórica do bloco é marcada pela constante menção à necessidade de observância ao direito internacional e à diplomacia. Chama a atenção que esta postura em prol do multilateralismo é mais incisiva por parte dos BRICS do que a do próprio G-7. No entanto, defender as regras do jogo, conforme já apontava Onuf (1989), não sig-

nifica que as relações derivadas destas normas sejam simétricas. O domínio da heteronomia edificado pelos atos de fala dos BRICS é assimétrico, visto que os direitos e deveres que o Irã deve aderir reproduzem as disparidades de poder do cenário internacional. A heteronomia é completada com a hegemonia, de modo que os BRICS almejam participar da construção das ideias e crenças que sustentam a ordem internacional – as quais o Irã deve se adequar.

Ainda que a contemporaneidade do objeto limite conclusões mais estáveis e definitivas, observa-se que a caracterização do Irã em moldes negativos guia o discurso do G-7, enquanto que os BRICS empregam uma qualificação mais moderada do Irã. Apesar dessas distinções significativas, ambos os blocos, ainda que em escalas diferentes, reiteram a defesa da diplomacia e do direito internacional como modo ideal para lidar satisfatoriamente com o contencioso nuclear iraniano. Outro ponto de proximidade reside na concordância (mesmo que com intensidades distintas) que os dois agrupamentos possuem na impossibilidade do Irã adquirir armas nucleares.

Argumenta-se assim que, para o G-7, que opta por atos de fala majoritariamente diretivos e comissivos, o Irã atua como agente desestabilizador regional e seu programa nuclear é um potencial risco à segurança internacional. Já os BRICS, por meio de atos de fala assertivos e comissivos (mas nunca diretivos), adotam um tom conciliador frente à questão nuclear iraniana. Isso nos permite considerar que o G-7 posiciona a questão nuclear iraniana a partir de uma perspectiva hierárquica, enquanto os BRICS optam pela heteronomia.

REFERÊNCIAS

- BEEMAN, W. O. **The “Great Satan” vs. the “Mad Mullahs”: How the United States and Iran Demonize Each Other.** Westport, Greenwood Publishing Group, 2005.
- BRASIL, 2024. **História dos BRICS.** Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores do Brasil.** Notas à Imprensa. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa. Acesso em: 17 maio. 2024.
- BRICS. **VI BRICS Summit – Fortaleza Declaration.** 15 Jul. 2014. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/documentos/acervo-de-presidencias-antiores/leaders-declarations>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- BRICS. **VII BRICS Summit - Ufa Declaration.** 9 Jul. 2015. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/documentos/acervo-de-presidencias-antiores/leaders-declarations>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- BRICS. **IX BRICS Summit – Xiamen Declaration.** 4 Set. 2017. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/documentos/acervo-de-presidencias-antiores/leaders-declarations>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- BRICS. **XIII BRICS Summit – New Delhi Declaration.** 9 Set. 2021. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/documentos/acervo-de-presidencias-antiores/leaders-declarations>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- FREEDEN, M. **Concealed silences and inaudible voices in political thinking.** Oxford University Press, 2022
- G-7. **Biarritz Leaders’ Declaration.** Ministry of Foreign Affairs of Japan. 26 Ago. 2019. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/000510268.pdf> Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7. **Carbis Bay G7 Summit Communiqué.** Consilium Europa. 11-13 Jun. 2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communique.pdf> Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7. **Elmau G7 Leaders’ Communiqué.** Consilium Europa. 28 Jun. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/57555/2022-06-28-leaders-communique-data.pdf> Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7. **Hiroshima Leaders’ Communiqué.** Consilium Europa. 20 Mai. 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communique/> Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7. **Ise-Shima Leaders’ Declaration.** Ministry of Foreign Affairs of Japan. 26-28 Mai. 2016. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf> Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7 ITALY. **About G-7.** 2024. Disponível em: <https://www.g7italy.it/en/about-g7/>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7. **Schloss Elmau Leaders’ Declaration G7 Summit.** Ministry of Foreign Affairs of Japan. 7-8 Jun. 2015. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000084020.pdf> Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7. **The Brussels G7 Summit Declaration.** Consilium Europa. 4 Jun. 2014. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/23853/143078.pdf> Acesso em: 17 mar. 2024.
- G-7. **The Charlevoix G7 Summit Communiqué.** Ministry of Foreign Affairs of Japan. 9 Jun. 2018. Disponível em: https://www.mofa.go.jp/ecm/ec/page4e_000847.html Acesso em: 17 mar. 2024.
- JOYNER, D. **Iran’s Nuclear Program and International Law: from Confrontation to Accord.** Oxford University Press, 2016.
- KHAN, S. **The Iran Nuclear Deal: Non-proliferation and US-Iran Conflict Resolution.** Cham, Palgrave Macmillan, 2024.
- MOUSAVIAN, S. **The Failure of JCPOA and Its Consequences on Iran’s Membership on the WMD Conventions.** *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, v. 47, n. 1, p. 67- 75, 2023.
- NOGUEIRA, J; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais.** Elsevier, 2005
- OLIVEIRA, M. **PIB dos Brics ultrapassa o dos países do G7. Monitor Mercantil.** 28 de março de 2023. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/pib-dos-brics-ultrapassa-o-dos-paises-do-g7/> Acesso em: 17 mar. 2024.
- ONU, N. **Constructivism: A Users Manual.** in; *International Relations.* In: KUBÁLKOVÁ, V; ONU, N; KOWERT, P (Ed.). **International relations in a constructed world.** ME Sharpe, 1998.
- ONU, N. **World of Our Making.** Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- ONDERCO, Michal. **Iran’s Nuclear Program and the Global South: The foreign policy of India, Brazil and South Africa.** New York: Palgrave MacMillan, 2015.
- ROUHANI, H. **Statement by President of the Islamic Republic of Iran at the General Debate of the General Assembly of the United Nations.** 28 Sept, 2015
- SAIKAL, A. **Iran Rising: The Survival and Future of the Islamic Republic.** Princeton University Press, 2019.
- WARNAAR, M. **Iranian Foreign Policy during Ahmadinejad: Ideology and Actions.** Palgrave Macmillan, 2013.
- WORDCOUNTER. **Word Counter – Count Words & Characters Online.** Disponível em: <https://wordcounter.net/>. Acesso em: 17 mar. 2024.



BRICS+: As articulações intergovernamentais dos países semiperiféricos do sistema-mundo moderno

BRICS+: Intergovernmental articulations by semiperipheral states in the modern world-system

BRICS+: Articulaciones intergubernamentales de los países semiperiféricos en el sistema-mundo moderno

Charles Serra Tabarin¹

Claudete de Castro Silva Vitte²

Gustavo Glodes Blum³

Recebido em: 14 de outubro de 2024

Aceito em: 21 de outubro de 2025

RESUMO

Recentes alterações na estrutura do Sistema Internacional vêm auxiliando a formação de novas articulações entre países. Neste artigo, avalia-se a emergência e expansão dos BRICS+ enquanto uma destas rearticulações, que permite aos países da semiperiferia do sistema-mundo moderno conjugar interesses em meio às mudanças econômicas globais.

Palavras-chave: BRICS+, semiperiferia, articulação internacional.

ABSTRACT

Recent changes in the structure of the international system have been contributing to the formation of new connections between countries. This paper assesses the emergence and expansion of the BRICS+ as one such restructuring, enabling countries on the semi periphery of the modern world-system to combine interests amid global economic changes.

Keywords: BRICS+, semiperiphery, international articulation.

RESUMEN

Los cambios recientes en la estructura del sistema internacional han contribuido a la formación de nuevas conexiones entre países. Este artículo evalúa el surgimiento y la expansión de los BRICS+ como una de estas reestructuraciones, que permiten a los países semiperiféricos del sistema-mundo moderno aunar intereses en un contexto de cambios económicos globales.

Palabras clave: BRICS+, semiperiferia, articulación internacional.

1 Doutorando em Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1782-6549>. E-mail: c135330@dac.unicamp.br.

2 Professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestrado pela Fundação Getúlio Vargas (SP) e Doutorado em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0826-1438>. E-mail: claudete@unicamp.br.

3 Bolsista do Programa Institucional de Pós-Doutorado (PIPD-CAPES) no Departamento de Geografia e no Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Unicamp. Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Mestre em Geografia (UFPR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1223-7868>. E-mail: gblum@unicamp.br.

1 INTRODUÇÃO

A primeira metade da década de 2020 viu emergirem dinâmicas importantes para a compreensão da reorganização do sistema internacional. Somando-se aos impactos da pandemia de COVID-19 em diferentes setores da política e da economia internacional (Quaglia; Verdun, 2023; Rodríguez-Pose; Burlina, 2021), apresenta-se um conjunto de diferentes desafios à organização neoliberal do sistema internacional que prevaleceu do fim dos anos 1990 até o início dos anos 2000. Alguns teóricos vêm propondo, para a compreensão deste novo momento da organização do sistema internacional uma perspectiva em que prevalece a crise de diversas formas de governança global (Helleiner, 2024).

Dentre estas importantes modificações, encontra-se a alteração do eixo central de estruturação da política e da economia internacionais, um processo que não é originário apenas deste recorte temporal, mas que se viu acelerar ao longo dos últimos anos. A estrutura anterior, pautada na hegemonia estadunidense e a centralidade sistêmica dos Estados Unidos e seu eixo norte-atlântico de atuação geopolítica (Hurrell, 2005; Moniz Bandeira, 2017), vê-se atualmente enfraquecida em sua capacidade de ordenamento das relações internacionais. Ao mesmo tempo, emergem estruturas e arquiteturas que buscam se não se opor diretamente a estas arquiteturas neoliberais centradas na hegemonia americana, pelo menos criar alternativas lideradas por um outro Estado – a República Popular da China (RPC) – para o engajamento de países em desenvolvimento com a dinâmica econômica e política do sistema internacional (Carmody; Taylor; Zajontz, 2022; Gouvea; Kapelanis; Terra, 2021).

Enquanto persistem as desigualdades estruturais advindas da divisão internacional do trabalho, há um reordenamento geoeconômico, que contempla um crescimento relativo de economias do Sul Global, maior protagonismo de nações emergentes nas negociações multilaterais e tentativas de criação de instituições financeiras alternativas às da ordem instituída no pós-Segunda Guerra Mundial (Martins; Nonnenberg, 2025; Mota; Coelho, 2025). Dentre elas, destaca-se o aprofundamento da ligação entre países em desenvolvimento com grande participação na economia mundial, sobretudo com relação aos países em desenvolvimento que foram, a partir dos impactos da crise financeira de 2008, alçados a uma posição relativa mais favorável na discussão sobre a economia mundial (Blank; Kim, 2015; Delgado; Valera, 2022).

É neste âmbito que se insere a discussão apresentada. Tomando a reorganização da política e da economia internacionais que vem marcando a última década no Sistema Internacional (Stuenkel, 2018), busca-se identificar de que forma a expansão do BRICS em direção a um agrupamento maior de países na forma de BRICS+ em 2024 pode ser compreendido enquanto um efeito da reorganização do sistema-mundo ao fim do primeiro quartel do século XXI.

Para isso, inicialmente revisitou-se a teoria do sistema-mundo moderno, sobretudo a partir das contribuições de Immanuel Wallerstein (Wallerstein, 2004; 2005), Giovanni Arrighi e Beverly Silver (Silver; Arrighi, 2012). A articulação deste arcabouço teórico permite tentar compreender o estado atual do sistema-mundo moderno em 2025, assim como compreender de que forma o BRICS e posteriormente o BRICS+ emerge enquanto um mecanismo de reunião de interesses de países pertencentes à semiperiferia.

Posteriormente, buscou-se sistematizar os principais acontecimentos no entorno da formação desta articulação internacional, incluindo os debates e as incongruências internas relativamente à expansão e integração de outros países. Estes elementos permitirão, na última parte, refletir a respeito do papel do bloco expandido, o BRICS+, enquanto um mecanismo de contestação hegemônica ou enquanto uma alternativa às instituições centradas na hegemonia dos EUA e consolidadas no período anterior.

A revisão teórica realizada, assim como os dados econômicos reunidos permitiram considerar o BRICS e o BRICS+ enquanto uma semiperiferia no Sistema Internacional, ainda que conte com a presença de um país cada vez mais central para a economia global, que é a China. As discussões internas foram analisadas com base nas declarações conjuntas emitidas em encontros destes países no âmbito desta iniciativa, assim como por meio de uma análise de conteúdo com relação a matérias jornalísticas e declarações na mídia. A discussão deste material reunido, à luz da revisão teórica relativa não apenas à teoria do sistema-mundo moderno, mas também com relação à ideia de hegemonia, é realizada ao final deste trabalho.

2 A ANÁLISE DO SISTEMA-MUNDO NA COMPREENSÃO DO PAPEL DOS PAÍSES SEMI-PERIFÉRICOS

Immanuel Wallerstein (2005) foi um dos principais proponentes da análise do sistema-mundo, que busca compreender o mundo não a partir de Estados nacionais, ou seja, uma coleção de unidades isoladas de países, mas sim enquanto um sistema social interligado. O sistema-mundo moderno perpassa pela econo-

mia-mundo capitalista, sistema esse que não é o primeiro a nível mundial, porém o que melhor se estabeleceu e se enraizou a ponto de perdurar. De acordo com Wallerstein, o elemento central para o entendimento desse sistema é a divisão internacional do trabalho (Wallerstein, 2005).

A divisão internacional do trabalho é central para compreender o funcionamento da economia-mundo atual e explica, na visão de Wallerstein (2005), as condições e contradições da atualidade dos países, visando a acumulação incessante de capital. Com essa dinâmica, há uma divisão básica em dois agrupamentos de processos produtivos (processo central e processo periférico), que guiam a economia dos países do globo, a grosso modo (Silver; Arrighi, 2012).

Os processos produtivos centrais envolvem produtos que utilizam tecnologia avançada, exigem mão de obra mais qualificada e geram altos lucros. Ou seja, variam do desenvolvimento de manufaturas das mais simples àquelas mais sofisticadas e intensivas em capital, ligadas atualmente a tecnologias da informação, robótica ou biotecnologia, por exemplo (Wallerstein, 2005). Apesar da denominação de processos centrais em um primeiro momento, é dito por Wallerstein que “os processos centrais tendem a agrupar-se em alguns poucos Estados e passam a constituir a maior parte das atividades produtivas desses Estados” (Wallerstein, 2005, p. 47 – tradução nossa). Sendo assim, a esses Estados passa-se a denominar países centrais, que conseguem vender seus bens e serviços a preços relativamente mais altos no mercado mundial, agregando lucros sobre as outras nações (Wallerstein, 2005).

Já os processos produtivos periféricos são aqueles que envolvem produtos que utilizam tecnologia mais simples ou intensiva em mão de obra pouco qualificada e geram baixos lucros.

Essa produção é caracterizada principalmente pela exploração de matérias-primas, de baixo valor agregado. Esses processos periféricos, por sua vez, espalham-se por um grande número de Estados, sendo esses processos considerados por Wallerstein (2005) verdadeiramente competitivos, enquanto os centrais são vistos como monopólios. Aos países que recebem predominantemente os processos periféricos, denominou-se países periféricos, sendo esses tipicamente extractores de matéria-prima ou produtores de bens de baixo valor agregado, que são forçados a vender seus bens e serviços a preços relativamente mais baixos (Wallerstein, 2005).

Essa dinâmica, central no capitalismo do sistema-mundo, garante as desigualdades existentes nesse sistema o que, na visão da teoria do sistema-mundo moderno significa dizer que a riqueza e o excedente de valor (mais-valia) fluem constantemente da Periferia para o Centro, garantindo a acumulação de capital nas áreas centrais (Silver; Arrighi, 2012). Dessa forma, sob a análise do sistema-mundo, pode-se inferir que há uma relação funcional e de exploração mútua, em que Centro só é Centro porque explora a Periferia, e a Periferia só existe como tal por ser explorada pelo Centro. Eles são interdependentes, mas de forma hierárquica (Wallerstein, 2004; 2005).

Entretanto, dividir o mundo em apenas dois agrupamentos de países não contemplava a realidade, sendo utilizado assim o termo “semi-periférico” para definir aqueles que não se encaixam perfeitamente na definição de central, nem na de periférico. Segundo Wallerstein (2005, p. 47 - tradução nossa), “alguns Estados possuem uma mescla quase igual de produtos centrais e periféricos”. Neste sentido, de acordo com a teoria, não podemos falar em processos semiperiféricos, mas sim, “Estados semiperiféricos”. Para Wallerstein (2005), os países semiperiféricos,

pressionados pelos estados fortes e pressionando os estados fracos, [têm como] sua maior preocupação (...) manter-se distantes da periferia e fazer o possível para ascender ao centro. Nenhuma das duas operações é simples, e ambas requerem uma considerável interferência estatal no mercado global (Wallerstein, 2005, p. 48 - tradução nossa).

Esses Estados frequentemente utilizam-se de protecionismo para assegurar suas indústrias nascentes, sendo os próprios Estados semiperiféricos concorrentes entre si (Wallerstein, 2005).

Sob a ótica da Análise do Sistema-Mundo e os conceitos de Centro, Periferia e Semiperiferia, buscamos com esse artigo identificar de que forma o bloco intergovernamental BRICS+ pode ser compreendido enquanto um efeito da reorganização do sistema-mundo ao fim do primeiro quartel do século XXI. Partimos da premissa que, dentro da conceituação de Wallerstein (2005), o BRICS+ pode ser entendido como um agrupamento de países semiperiféricos, liderados por um país que se realoca no século XXI como central (República Popular da China), apesar de contradições nesse papel e, por meio dessa articulação visam ascender no cenário internacional, afastando-se da condição de periféricos e almejando a posição de centralidade.

3 BRIC, BRICS E BRICS+: FORMAÇÃO E DEBATES A RESPEITO DA EXPANSÃO

O termo *BRIC* foi criado em 2001 pelo economista-chefe do banco de investimentos Goldman Sachs, Jim O’Neill, “no qual fazia projeções de crescimento econômico para os mercados em rápido desenvolvimento de Brasil, Rússia, Índia e China” (Thudium, 2023,

p. 78). Conforme destaca Oliver Stuenkel (2017), em seu relatório denominado *Building Better Global Economic BRICs*, O'Neill "procurou criar uma categoria na qual pudesse inserir os países de grande território e em rápido desenvolvimento que ele considerou que seriam instrumentais para a atual transformação econômica global" (Stuenkel, 2017, p. 15).

Segundo Thudium (2023), a avaliação de O'Neill se baseava na ideia de que esses quatro países, com grande população, alta produtividade e ambição econômica, estavam cada vez mais preparados para se integrar à economia global, impulsionando seu crescimento e atuando como os seus "tijolos" (*bricks*, em inglês) de sustentação (Thudium, 2023, p. 78). À formação original, acrescentou-se a África do Sul no ano de 2011. Entretanto, houve ceticismo e questionamentos, já que o país "não compartilha das mesmas potencialidades que uniram os quatro BRICs iniciais" (Thudium, 2023, p. 80).

O BRICS surgiu como uma articulação no sistema internacional que busca espaço nas organizações internacionais dominadas pelo Norte Global, em especial os Estados Unidos. Carlos Eduardo Martins (2013) defende que os países que fazem parte dos BRICS possuem muitas convergências apesar de suas diferenças culturais e históricas. Para o autor,

Os países que fazem parte dos BRICS, apesar de suas diferenças culturais e históricas, possuem identidades históricas e estruturais que facilitam sua aproximação e aliança no sistema mundial: sofreram em maior ou menor grau a intervenção do imperialismo estadunidense e das potências europeias na destruição e reconfiguração de suas formações sociais; possuem alto nível de convergência nas votações da Organização das Nações Unidas (ONU) [entre 1974 e 2008], exigem a ampliação do seu Conselho de Segurança, se

opõem ou não endossam a intervenção imperialista no Oriente Médio e pressionam pela reforma do sistema de cotas nos organismos financeiros internacionais; têm níveis de renda per capita que oscilam entre a franja inferior da semiperiferia e a periferia, e próximos a média da economia mundial; e são dotados de mercados internos com enorme potencial de expansão, grandes populações e forte vocação continental e regional (Martins, 2013, p. 129).

De acordo com Thudium (2023), os BRICS recorrem aos seguintes tópicos em suas declarações: necessidade de fortalecimento e reforma da ONU; aprimoramento dos mecanismos de integração regional com a cooperação entre países em desenvolvimento; e aplicação das normas e princípios de direitos internacionais para além da lógica eurocêntrica.

De forma diferente do que os processos de integração regional que vigoraram nas décadas de 1990 e 2000, os BRICS não se configuram como um bloco de harmonização de práticas legislativas ou comerciais (Prazeres, 2023). Inclusive, desde o surgimento desta articulação foi difícil utilizar o termo "bloco" para este agrupamento, uma vez que ele não pretende ser uma estrutura monolítica que cria uma autoridade supragovernamental que rege algum processo com um objetivo específico, para utilizar os exemplos da União Europeia e do Mercosul como parâmetro (Rowlands, 2012). Tanto que os BRICS não têm, diferentemente destas outras experiências históricas, um tratado constituinte, preferindo articulações em setores mais específicos que grandes acordos comerciais que poderiam atar as outras estratégias de política externa e comercial dos seus membros (Macías, 2025).

Apesar das grandes diferenças existentes entre si, "os países do BRICS mostram capa-

cidade de articulação pragmática e conjunta, contribuindo na formulação de alternativas para os problemas do Sistema Internacional” (Thudium, 2023, p. 81). A agenda do BRICS defende um Sistema Internacional baseado na resolução de conflitos e no respeito ao direito internacional, entretanto, diante da invasão da Ucrânia, não houve grande contestação do BRICS em relação à Rússia. De acordo com o Palácio do Planalto (2024), “o diálogo entre os países se dá em três pilares principais: cooperação em política e segurança, cooperação financeira e econômica, e cooperação cultural e pessoal. Cerca de 150 reuniões são realizadas anualmente em torno desses pilares” (Planalto, 2024).

O grupo BRICS representa uma mudança significativa no eixo econômico global, deslocando-se dos países ocidentais em direção ao Sul Global, com um foco particular na Ásia. Como destaca Stuenkel (2017),

O grupo dos BRICs acabou, portanto, se tornando um nome conhecido não por ser um conceito novo, mas porque simbolizava, de forma poderosa, uma narrativa que nos anos 1990 parecia distante, mas parecia fazer sentido no meio da década de 2000: uma imensa transferência de poder, dos Estados Unidos e da Europa, para potências emergentes como China, Índia e Brasil (Stuenkel, 2017, p. 21).

Com isso, percebe-se que as antigas potências dominantes estão perdendo gradualmente seu protagonismo, dando espaço para que novas lideranças ganhem força. Isso se reflete no fato de que “a elite mundial responsável por tomar decisões está se tornando menos ocidentalizada, tem menos interesses em comum e é mais diversificada ideologicamente, o que cria a necessidade de compreender as perspectivas das potências emergentes” (Stuenkel, 2017, p. 12).

Na 15ª Cúpula do BRICS em 2023, realizada em uma das capitais da África do Sul,

Joanesburgo, houve a incorporação de 6 novos membros ao grupo. A seleção dos novos países integrantes do BRICS não obedeceu à uma lógica que poderia ser denominada de “técnica”, sendo um acordo entre os integrantes do grupo. De acordo com o analista político Fyodor Lukyanov (2023), a única condição para um convite seria “não participar de coalizões militares e políticas ocidentais” (Lukyanov, 2023, n.p.).

A inclusão de novos membros pode ampliar o poder do grupo e sua influência internacional. De acordo com Floriano Godinho de Oliveira (2023),

Alguns dos maiores produtores de petróleo e investidores em novas matrizes energéticas estão, agora, associados ao Bloco. Isso fortalece em muito o poder de barganha dos países que o integram e evidencia o enfraquecimento do poder econômico do G7, que reúne os principais países do “Ocidente”. (Oliveira, 2023, p. 2).

Assim, em 2024, quatro novos países se uniram ao grupo: Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. A Argentina recusou o convite para participar devido à ascensão do governo de Javier Milei. Já a Arábia Saudita ainda avalia o convite para integrar o grupo (Reuters, 2024). E em 2025, a Indonésia aderiu também ao grupo. Com essas novas adições, o grupo passou a ser frequentemente conhecido como BRICS+, e outros países demonstram interesse em se juntar à aliança.

Sobre as novas nações escolhidas, Aquino (2024) aponta que “é nítido, à primeira vista, a diversidade de contextos sociopolíticos desses Estados, bem como a existência de atritos bilaterais não alinhados entre eles” (Aquino, 2024, p. 20). Segundo a autora, há diferentes interesses na entrada desses países, como a busca de oportunidades financeiras, no caso dos países do

Oriente Médio, ou a projeção internacional e a ampliação do poder de barganha no contexto global, para os países africanos (Aquino, 2024).

Por fim, outra categoria criada para agregar países interessados em compor o BRICS+ foi a de Países Parceiros, que participam de colaborações entre os membros, sem serem membros permanentes. Aderiram a essa configuração os seguintes países: Belarus, Bolívia, Cazaquistão, Cuba, Malásia, Nigéria, Tailândia, Uganda, Uzbequistão e Vietnã (BRICS, 2025). A inclusão dos países parceiros reflete uma estratégia pragmática do BRICS para expandir sua influência sem comprometer a coesão interna do grupo principal.

Faz-se relevante assinalar o peso do BRICS+ quando analisamos seu peso econômico, populacional e de riquezas naturais. Observando o PIB nominal lastreado no dólar estadunidense, os países do BRICS+ somam 28,1% do PIB mundial, em 2023, ainda superado pela somatória do G7, encabeçado pelos EUA, com 44,5% do PIB mundial. Entretanto, quando analisamos o PIB PPC, que nos traz variáveis sobre o poder de compra dessas economias, percebemos que os PIBs do BRICS+ (39,3%) já superam os do G7 (29,1%), demonstrando um maior poderio nesse quesito (World Bank, 2025). Já quanto ao comércio internacional, o BRICS+ corresponde a 24% das trocas mundiais (BRICS, 2025).

Quando comparamos área e população, que enriquecem o protagonismo de nações, entende-se que o BRICS+ supera fortemente o G7 em população (48,6% da população mundial vs. 9,6%) e, em área, tendo o BRICS+ 33,9% da área mundial, contra 19,4% (World Bank, 2025). Ademais, o BRICS+, quando unido, concentra importantes reservas de recursos naturais essenciais do planeta. Podem

ser citadas os 72% das reservas mundiais de terras raras, 43% da produção de petróleo, 36% da produção de gás natural e 78% da produção global de carvão mineral (BRICS, 2025).

4 O BRICS+ E A BUSCA POR UMA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA GLOBAL

A emergência do BRICS+ no cenário internacional é encarada muitas vezes como uma afronta à hegemonia estadunidense, já que o grupo é formado por nações que por vezes contestam o poderio hegemônico, gerando enfrentamentos frequentes. Apesar disso, a reunião desses países, como ressaltado anteriormente, oficialmente visa a reforma das instituições criadas no pós-Segunda Guerra Mundial e dominadas pelo Norte Global, buscando assim, maior espaço e protagonismo no cenário internacional, já que são nações emergentes e com crescente relevância mundial (Macías, 2025).

O bloco buscou, nos últimos anos, construir uma estrutura internacional alternativa à dominada pelo Ocidente hegemônico, com instituições como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) ou *New Development Bank* (NDB)⁴, também conhecido como Banco do BRICS, além do Arranjo Contingente de Reservas, além de visar a edificação de novas estruturas financeiras, contornando a vigilância e tutela ocidental das instituições consolidadas em Bretton Woods (Batista Jr., 2016). Uma das maiores realizações do grupo foi a concretização do Novo Banco do Desenvolvimento, a primeira estrutura formal advinda do grupo.

⁴ As duas versões de abreviaturas para o *New Development Bank* (NDB – em inglês - ou NBD – em português) aparecerão nas citações, uma vez que cada autor opta por uma. A adotada pelos autores deste artigo foi a versão inglesa, conforme usada originalmente pela instituição (NDB).

Com a resistência encontrada nos países desenvolvidos pelo BRICS para reformas as instituições financeiras, em termos de representatividade, o grupo estabeleceu a criação de um banco de desenvolvimento, de caráter global, “com o objetivo específico de financiar projetos nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento sustentável” (Costa, 2023, p. 31). O banco tem como

propósito (...) financiar projetos a baixo custo financeiro –, [e] seu modelo de governança foi pensado de modo a privilegiar a distribuição igualitária do poder de voto e decisão entre os sócios-fundadores, sem que nenhum deles tivesse capacidade de veto sobre as matérias tratadas na instituição (Costa, 2023, p. 31).

Atualmente, são membros do banco, além dos 5 países fundadores do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), Bangladesh, Emirados Árabes Unidos, Egito e Argélia, sendo o Uruguai, Uzbequistão e Colômbia classificados como membro em potencial (NDB, 2025).

Para Luigi e Pennaforte (2020), a criação do NDB pode ser vista como uma oportunidade para as transformações no poder mundial, especialmente para a China e para a Rússia. De acordo com os autores,

A criação de um possível competidor no oferecimento de recursos financeiros sob bases mais justas que as oferecidas pelo FMI e/ou Banco Mundial alteraria o tradicional centro de poder monetário configurado desde o final da II GM. Como consequência, o centro geopolítico de poder seria alterado, acentuando o declínio do tradicional núcleo do capitalismo. A consolidação do NBD como uma alternativa real seria um ganho importante para a arquitetura geopolítica sino-russa de criação de outro polo geoeconômico. (Luigi; Pennaforte, 2020, p. 100)

Até 2025, o Novo Banco de Desenvolvimento já havia autorizado mais de 120 projetos, totalizando investimentos acima de 39 bilhões de dólares. Os financiamentos contem-

plaram setores como energia limpa, infraestrutura de transporte, saneamento e inclusão digital (NDB, 2023). Ainda segundo alguns dados do banco, serão construídas com seus projetos 35 mil unidades habitacionais, 2.400 MW de capacidade de geração de energia renovável e limpa será instalada, além de 1.400 km infraestrutura de túnel/canal de água a ser construída ou modernizada (NDB, 2025).

Vale destacar que muitos países que manifestam interesse em se juntar ao BRICS buscam obter acesso às condições favoráveis oferecidas pelo NDB, especialmente aqueles que enfrentam diversas instabilidades e restrições de crédito no sistema financeiro global. Essa expansão também possui um objetivo geopolítico, funcionando como uma aliança de Estados que questionam a ordem internacional atual e trabalham para construir um contraponto à influência dos Estados Unidos e da Europa.

Além disso, a instituição incentiva o uso de moedas locais para reduzir a dependência do dólar estadunidense e os percalços dessa dependência para nações que se afastam da sombra hegemônica. De acordo com o banco, “o NDB planeja se tornar um emissor regular tanto em moedas fortes quanto nas moedas locais de seus países membros”, estabelecendo como elementos centrais para sua ação as “emissões estabelecidas nas condições de mercado, na demanda dos investidores e nos requisitos de seu portfólio de empréstimos” (NDB, 2025, n.p. – tradução nossa). Dessa forma, percebe-se que a criação dessa instituição faz frente à ordem financeira estabelecida e liderada pelos Estados Unidos, trazendo novos caminhos que ladeiam a hegemonia estadunidense.

Foi criado ainda o Arranjo Contingente de Reservas (CRA), cujo objetivo é a criação de “uma plataforma de apoio, por intermédio

de instrumentos preventivo e de liquidez, em resposta a pressões de curto prazo, reais ou potenciais, sobre o balanço de pagamentos” (Planalto, 2016). O Arranjo une capitais dos países membros do BRICS+ para apoiar uma possível crise em um dos membros, criando uma saída alternativa para essa nação.

Uma alternativa à ordem financeira hegemônica ocidental é a desdolarização das transações entre os membros do BRICS+. Paulo Nogueira Batista Júnior (2023) observa que, nos últimos anos, os Estados Unidos têm utilizado sua moeda de maneira cada vez mais agressiva para alcançar objetivos políticos e geopolíticos. Segundo ele, essa estratégia resultou na “militarização do dólar”, ou seja, no uso do dólar e do sistema financeiro ocidental como ferramentas para pressionar países considerados “hostis” aos EUA e seus aliados, como Venezuela, Rússia, Irã e outros. Esse uso intensivo do poder do dólar tem, segundo Batista Júnior, levado a uma perda de legitimidade do atual sistema monetário internacional, que tem o dólar como sua principal referência (Batista Jr., 2023).

O debate sobre a desdolarização ressalta também a discussão sobre a criação de uma moeda do BRICS+ em substituição à moeda estadunidense. Entretanto, a criação desse projeto será difícil de executar, uma vez que envolve países de dimensões econômicas muito diferentes (Sapir, 2023). Além disso, ainda não está definido se a futura moeda do BRICS+ será utilizada exclusivamente para transações entre os membros do grupo — atuando como uma câmara de compensação para o comércio intra-bloco — ou se também servirá para gerenciar o comércio entre os países BRICS+ e o restante do mundo.

Por vezes, o debate que mais avança sobre o assunto é o da criação de um sistema de pa-

gamentos internacional substituto ao SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*), tradicional sistema de transferências financeiras internacionais, altamente associado aos países do Ocidente. Essa substituição visa assegurar que países que sofreram sanções internacionais do Ocidente, como o caso da Rússia, tenham uma possibilidade de realizar transferências e operações financeiras internacionais, sem bloqueios (Moniz Bandeira, 2017).

A expansão e consolidação do BRICS+ sinalizam uma redistribuição gradual do poder no sistema internacional, refletindo o anseio de países semiperiféricos em ocupar um espaço de maior destaque nas decisões globais. Ao propor instrumentos financeiros alternativos e desafiar a hegemonia do dólar, o grupo insere-se num contexto de erosão da centralidade ocidental, com a pluralização de centros de poder. Entretanto, o BRICS+ convive com a contradição entre a busca por autonomia e espaço, enquanto permanece como dependente da dinâmica global hegemônica pelos Estados Unidos, refletindo uma contradição típica da semiperiferia em disputa pela hierarquia global, mas sem um rompimento abrupto.

5 BRICS+ COMO EXPRESSÃO DA SEMIPERIFERIA ESTRATÉGICA EM UM CONTEXTO DE TRANSIÇÃO HEGEMÔNICA

O grupo BRICS+ por vezes é tratado sob o ponto de vista ocidental como um bloco de países que desafiam a hegemonia estadunidense, visando tomarem esse posto em futuro breve. Entretanto, quando nos debruçamos sob outras perspectivas, como a da Análise do Sis-

tema-Mundo, pode-se contemplar o BRICS+ como uma articulação de países semiperiféricos que tenta desafiar a hierarquia da economia-mundo capitalista, liderada atualmente pelos Estados Unidos, mas o fazem dentro das regras do próprio sistema, almejando espaço, visto seu peso mundial nos últimos anos.

Ao criar mecanismos como o Novo Banco de Desenvolvimento, propor a desdolarização das transações comerciais entre seus membros ou articular um novo sistema de pagamentos internacionais, o grupo não pretendeu dinamitar ou encerrar vínculos com o sistema financeiro protagonizado pelo Ocidente (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), mas sim criar alternativas às instituições dos países centrais (Batista Jr., 2016; Macías, 2025). Visto que alguns de seus membros sofreram com a exclusão do sistema financeiro internacional ocidentalizado, por meio de sanções internacionais, como é o caso da Rússia, é possível considerar que atualmente esta demanda se torna cada vez mais relevante (Fiori, 2020; Maruf, 2023).

Dessa forma, percebe-se que o BRICS+ não se configura como um grupo que visa mudanças abruptas e radicais da ordem global protagonizada pelos Estados Unidos e Ocidente, ao vislumbrar-se suas ações dos últimos anos. Entretanto, o grupo demonstra construir, com o tempo, uma estrutura alternativa especialmente no que diz respeito às instituições financeiras internacionais, tencionando garantir mais espaço nesse aspecto e desprender-se de amarras criadas por essas instituições, que por vezes ameaçam a soberania e a autonomia de países semiperiféricos e periféricos com seu poderio.

E ao se firmar a construção de uma nova configuração global nas relações centro, periferia e semiperiferia, na qual a República Popular da China, membro mais proeminente do BRI-

CS+ se articula como potência de relevância indiscutível, sendo colocada como contraponto aos Estados Unidos por diferentes visões.

Assim, seguindo Arrighi (1996), temos um enfraquecimento relativo da hegemonia estadunidense e o deslocamento do dinamismo econômico para a Ásia, configurando uma nova sistêmica de acumulação. Nesse contexto, a expansão do BRICS+ pode ser vista como a tentativa da semiperiferia de institucionalizar sua ascensão dentro de um sistema-mundo em transição.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, Isis. BRICS+ Sob o Olhar Decolonial. In: JATO-BÁ, Daniel. Expansão do BRICS. Brasília: **Revista Petrel**, v.6, n. 2, jun. 2024. p. 15 – 23. Disponível em: https://petrel.unb.br/images/Boletins/Petrel_v6_n2_jun_2024/Expanso_do_BRICS_v_6_n_2_jun_2024.pdf#page=15. Acesso em: 23 jan. 2025.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: Editora UNESP, 1996, 408p.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Uma moeda BRICS?. **ViaMundo**, 11 de agosto de 2023. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/uma-moeda-brics/>. Acesso em: 06 nov. 2024.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. Brics - Novo Banco de Desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 30, 2016.
- BLANK, Stephen; KIM, Younkyoo. Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy. **Problems of Post-Communism**, v. 62, n. 3, p. 159–173, 4 maio 2015.
- BRICS. **BRICS Brasil 2025**. BRICS Brasil, 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br>. Acesso: 12 fev. 2025.
- CARMODY, Pádraig; TAYLOR, Ian; ZAJONTZ, Tim. China's spatial fix and 'debt diplomacy' in Africa: constraining belt or road to economic transformation?. **Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines**, v. 56, n. 1, p. 57–77, 2022.
- COSTA, Carlos Eduardo L. **Considerações sobre o Novo Banco de Desenvolvimento**. Radar, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12343/9/Radar_73_Art5_Consideracoes_sobre_banco_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.
- DELGADO, Rafael Gustavo Miranda; VALERA, Alberto Hoyos. Latina America looking for its autonomy: The (im) possibility of concerting between the foreign policies of Brazil and Mexico. **Mural Internacional**, v. 13, p. 1–19, 2022.
- FIORI, José Luis. Estados Unidos, Rússia e a grande transformação mundial: tendências e perspectivas. Texto para Discussão. **INEEP**, n. 3, n. 14, 2020.
- GOUVEA, Raul; KAPELANIS, Dimitri; TERRA, Branca. China's diversification strategy in Latin American and African

markets: Defense software and hardware exports. **Thunderbird International Business Review**, v. 63, n. 4, p. 463–475, 1 jul. 2021.

HELLEINER, Eric. Economic Globalization's Polycrisis. **International Studies Quarterly**, v. 68, n. 2, 1 jun. 2024.

HURRELL, Andrew. Pax Americana ou o império da segurança?. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online], v. 48, n. 2, p. 30–54, 2005.

LUIGI, Ricardo; PENNAFORTE, Charles Pereira. A (re) emergência do BRICS e o reordenamento de poder na geopolítica contemporânea. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 9, n. 18, jul./dez., 2020. Disponível em: https://www.guaiaa.ufpel.edu.br/bitstream/handle/prefix/7359/A_RE_EMERGENCIA_DO_BRICS.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 jan. 2024.

LUKYANOV, Fyodor. **O novo formato do BRICS**. A Terra é redonda, 11/09/2023. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/o-novo-formato-do-brics/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=novas_publicacoes&utm_term=2023-09-12. Acesso em: 14 out. 2023.

MACÍAS, Borja. Promoting an alternative economic bloc? The People's Republic of China's strategic approach to strengthening the BRICS. **South African Journal of International Affairs**, v. 32, n. 1–2, p. 113–132, 3 abr. 2025.

MARTINS, Carlos Eduardo. A geopolítica mundial e a economia política no século XXI: Hegemonia, BRICS e América Latina. In: FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos Eduardo (Coords.). **Nuevos escenarios para la integración en América Latina**. Buenos Aires: Arcis; CLACSO, 2013. p. 187-214. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131016025228/NuevosEscenarios.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

MARTINS, Michelle Márcia Viana; NONNENBERG, Marcelo José Braga. **Geoeconomia e protecionismo**: novas configurações do comércio internacional (Publicação Expressa). IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abr. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16902>. Acesso em: 15 dez. 2023.

MARUF, Ramishah. Sanções à Rússia não estão funcionando, diz ex-secretário do Tesouro dos EUA. **CNN Brasil**, 26 fev. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sancoes-a-russia-nao-estao-funcionando-diz-ex-secretario-do-tesouro-dos-eua/>. Acesso em: 25 out. 2023.

MONIZ BANDEIRA, Luiz A. **A desordem mundial**: O espectro da total dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. 3a. ed. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

MOTA, Catherine Reboças; COELHO, Alexandre Ramos. **Geoeconomia**: Conceitos, instrumentos e atores na nova ordem econômica: Working Paper Series. São Paulo: FGV São Paulo School of Economics, jun. 2025. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/3c6e0dde-d910-4d96-a6b6-38548f3211f7>. Acesso em: 15 out. 2025.

NDB, New Development Bank. **Projects Overview**. NDB, 2023. Disponível em: <https://www.ndb.int>. Acesso em: 14 nov. 2024.

NDB, New Development Bank. **Site – New Development Bank**. NDB, 2025. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 04 out. 2025.

OLIVEIRA, Floriano Godinho de. Novos cenários geopolíticos e novos desafios na produção do conhecimento. **Espaço e**

Economia, n. 25, 2023. Disponível em: <http://journals.opedition.org/espacoconomia/24168>. Acesso em: 8 jan. 2024.

PLANALTO, Palácio do. **DECRETO Nº 8.702, DE 1º DE ABRIL DE 2016**. Brasília, Palácio do Planalto, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8702.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

PLANALTO, Palácio do. **BRICS – a história. Palácio do Planalto**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics#:~:text=O%20di%C3%A1logo%20entre%20os%20pa%C3%ADses,anualmente%20em%20torno%20dessa%20pilares>. Acesso em: 30 out. 2024.

PRAZERES, Leandro. **Expansão dos Brics**: bloco anuncia 6 novos membros. **BBC News Brasil**, 2023.

QUAGLIA, Lucia; VERDUN, Amy. The COVID-19 pandemic and the European Union: politics, policies and institutions. **Journal of European Public Policy**, v. 30, n. 4, p. 599–611, 3 abr. 2023.

REUTERS. Saudi's MbS will not attend Russia's BRICS summit. Reuters, 10 de Outubro de 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/saudis-mbs-will-not-attend-russias-brics-summit-2024-10-10/>. Acesso em: 25 out. de 2024.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; BURLINA, Chiara. Institutions and the uneven geography of the first wave of the COVID-19 pandemic. **Journal of Regional Science**, v. 61, n. 4, p. 728–752, 1 set. 2021.

ROWLANDS, Dane. Individual BRICS or a collective bloc? Convergence and divergence amongst 'emerging donor' nations. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 629–649, 1 dez. 2012.

SAPIR, Jacques. Caminamos hacia un nuevo orden mundial?. **Observatório de la crisis**, 14 de julio de 2023. Disponível em: <https://observatoriocrisis.com/2023/07/14/caminamos-hacia-un-nuevo-orden-mundial/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SILVER, Beverly; ARRIGHI, Giovanni. O fim do longo século XX. In: VIEIRA, Pedro Antonio; VIEIRA, Rosângela de Lima; FILOMENO, Felipe Amin (Orgs.). **O Brasil e o capitalismo histórico**: Passado e presental na análise dos sistemas-mundo. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2012. p. 77–96.

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

STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental**: Potências emergentes e a nova ordem global. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

THUDIUM, Guilherme. Organizações Informais e Direito Internacional: o caso do BRICS. In: **Revista do Centro de Excelência Jean Monnet da FGV Direito Rio**, 2 [recurso eletrônico] / Paula Wojcikiewicz Almeida, (org.) — Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2023. p. 75 – 85.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Análisis de Sistemas-Mundo**: Una introducción. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

WORLD BANK. **Data World Bank**. World Bank, 2025. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.CD>. Acesso: 26 Out. 2025.



A construção da narrativa do Brics: logros na mudança da ordem mundial

The building of the BRICS narrative: achievements in changing the world order

La configuración de la narrativa de los BRICS: logros en el cambio del orden mundial

Marina Bolfarine Caixeta¹

José Paulo Silva Ferreira²

Mayara Christina de Carvalho³

Recebido em: 30 de abril de 2025

Aceito em: 27 de outubro de 2025

RESUMO

Este artigo investiga como o Brics tem construído sua narrativa contra-hegemônica e suas propostas de mudança na ordem mundial. A pergunta central é: como o Brics constrói sua narrativa ao longo de quinze anos, visando à transformação da governança global? O objetivo é analisar, por meio de método de análise de conteúdo, o conteúdo das declarações oficiais das cúpulas do bloco entre 2009 e 2023, buscando entender a consolidação de uma identidade comum e de propostas alternativas ao sistema internacional predominante. A hipótese é a de que o Brics opera uma narrativa coesa e simbólica, articulando interesses do Sul global e questionando a ordem vigente. Os dados foram coletados de quinze declarações oficiais, e a análise destacou categorias como desenvolvimento, cooperação e comércio, revelando uma atuação mais simbólica em direção à uma nova ordem mundial. O estudo explica a evolução das narrativas do grupo e suas implicações na política internacional.

Palavras-chave: *Brics, Sul global, narrativas.*

ABSTRACT

This article investigates how the BRICS has constructed its counter-hegemonic narrative and its proposals for change in the world order. The central question is: how has BRICS built its narrative over fifteen years, aiming at the transformation of global governance? The objective is to analyze, through content analysis methodology, the content of the bloc's official summit declarations between 2009 and 2023, seeking to understand the consolidation of a common identity and alternative proposals to the prevailing international system. The hypothesis is that BRICS operates a cohesive and symbolic narrative, articulating the interests of the Global South and questioning the existing order. Data were collected from fifteen official declarations, and the analysis highlighted categories such as development, cooperation, and

1 Doutora em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-americanos da Universidade de Brasília (UnB), pesquisadora da área da cooperação internacional para o desenvolvimento e profissional com experiência em gestão de projetos de Cooperação Sul-Sul no Brasil; no presente, realiza estágio pós-doutoral na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: marinabolfarinecaixeta@gmail.com.

2 Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Bolsista CAPES. E-mail: josepaulosilvaferreira@gmail.com.

3 Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e jornalista. E-mail: mayaracomy@gmail.com.

trade, revealing a more symbolic stance toward a new world order. The study explains the evolution of the group's narratives and their implications for international politics.

Keywords: BRICS, Global South, narratives.

RESUMEN

Este artículo investiga cómo el BRICS ha construido su narrativa contrahegemónica y sus propuestas de cambio en el orden mundial. La pregunta central es: ¿cómo el BRICS construye su narrativa a lo largo de quince años, con miras a la transformación de la gobernanza global? El objetivo es analizar, mediante un método de análisis de contenido, el contenido de las declaraciones oficiales de las cumbres del bloque entre 2009 y 2023, buscando comprender la consolidación de una identidad común y de propuestas alternativas al sistema internacional predominante. La hipótesis sostiene que el BRICS opera una narrativa cohesionada y simbólica, articulando intereses del Sur Global y cuestionando el orden vigente. Los datos fueron recopilados de quince declaraciones oficiales, y el análisis destacó categorías como desarrollo, cooperación y comercio, revelando una actuación más simbólica orientada hacia un nuevo orden mundial. El estudio explica la evolución de las narrativas del grupo y sus implicaciones en la política internacional.

Palabras clave: BRICS, Sur Global, narrativas.

1 INTRODUÇÃO

Entre reforma e transformação da ordem mundial, o Brics se destaca tanto na literatura especializada quanto na prática política das relações internacionais, como uma das principais e mais notórias iniciativas do Sul global. Apesar do bloco reunir alguns países emergentes que se destacam em meio aos países ditos “em desenvolvimento”, observa-se no início deste século uma ascensão de todos aqueles dominados e até então silenciados – “*the rise of the rest*” (Zakaria, 2008). Essa nova arquitetura de poder global vai além dos aspectos econômicos e militares na discussão geopolítica e abrange também as diferentes perspectivas sobre o mundo e propostas para a governança global.

Essas disputas vão além da tradicional forma de exercício de poder e alcançam uma dimensão mais sutil e que se consolida ao longo do tempo: as narrativas. Após 15 anos de institucionalização do bloco, notamos uma identidade que o Brics tem assumido nas relações internacionais contemporâneas. Essa identidade se assenta na demanda por uma reforma da

governança global e suas instituições, na proposta de iniciativas contra-hegemônicas - como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) - e na expansão de seus membros agregando poder econômico e representatividade política em meio ao Sul global.

Essa configuração, no entanto, levanta questões que vão além da mera identificação de interesses: até que ponto o Brics representa e defende as demandas de um Sul global emergente ainda heterogêneo? E, ao mesmo tempo, em que medida ele se alinha às propostas do G77+China e se compromete com as causas dos demais países do Sul global? Diversos estudos têm direcionado seus esforços para compreender o potencial do Brics de contrabalançar a ordem vigente e de contribuir para a construção de uma nova ordem mundial (Autores, 2024). Paralelamente, investiga-se a medida em que o Brics pode instrumentalizar a política externa de atores mais poderosos, como a China (Giacaglia et al., 2022).

Para Abdenur e Folly (2015) há uma lacuna entre a construção de uma narrativa disruptiva, de um lado, e as iniciativas propostas

e resultados alcançados, de outro. Isso é algo que oferece risco, pois ajuda a promover interesses ocultos dos países-membros, esvaziando o sentido da ação coletiva e perdendo a missão como bloco político de países. Embora reconheçam que se trate de uma iniciativa anti-hegemônica, porquanto almeja um sistema multipolar. Não se configura como uma ruptura sistêmica ao visar à expansão de sua influência no mundo em vez de substituição das instituições tradicionais e estruturantes da ordem internacional - algo evidente nas declarações de cúpula.

Contudo, a forte atuação política do Brics tem sido reconhecida, sobretudo, pela sua natureza ideológica. Por um lado, o Brics promove formas de cooperação no eixo Sul-Sul para o desenvolvimento e retomada das narrativas do direito ao desenvolvimento e da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Por outro lado, o bloco lida com o desafio de reunir diferentes posições e preocupações na concertação global quanto às diferentes agendas e eventos políticos, quase sempre irreconciliáveis, mas unidos em torno de reivindicações comuns, identificadas com essa identidade e projeto do Sul global.

Para Bond e Garcia (2014), pode-se enumerar dez posturas ideológicas que explicam a imagem do Brics no atual cenário político internacional. Condiçoadas aos distintos “lugares de fala e atuação”, elas podem ser agrupadas em torno de quatro posições: (a) a de um Brics anti-imperialista, subimperialista e, mesmo, interimperialista (os *Brics de alto escalão*) que se diz respeito aos chefes de Estado e seus aliados das elites corporativas dos países; (b) aos favoráveis ao Brics (os “pró-Brics”), que esperam sua missão de desafiar as injustiças globais, e aos críticos e céticos que

aguardam ações mais ousadas, impactantes e anti-imperialistas e reúne atores da sociedade civil articulados no Fórum Acadêmico de intelectuais, sindicatos e ONGs (os torcedores dos *Brics*); (c) os apoiadores do Brics em função de seus negócios e da manutenção da velha ordem mundial capitalista (os *pro-West*); e (d) os apoiadores do Brics em função das redes de solidariedade e de defesa dos interesses públicos - composto por ativistas de base local e atuação global (os *BRICS desde baixo*).

Assim, uma das características mais marcantes da ascensão do Brics na presente ordem mundial é a construção dessas narrativas contestatórias. Ela parte de uma missão contra-hegemônica, assumida pelos países do bloco (imediatamente) e, de forma mediata, por aqueles pertencentes ao Sul global. Essa última, manifesta-se, sobretudo, na promoção da justiça social prevista no relatório da Comissão do Sul de 1990 e figura entre os ideais e princípios pactuados desde a Conferência de Bandung em 1955⁴.

Incontestável tem sido a ideia de que essa ascensão de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - que agora se expande para Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos - é a evidência da transição hegemônica em curso. Observa-se uma desocidentalização do mundo, promovida pelo eixo sino-russo, rumo a outro mundo mais plural e multipolar, permeado de ideologias dissidentes e em busca

⁴ Na dimensão nacional, o Relatório da Comissão do Sul intitulado “*The Challenge of the South*” defende um desenvolvimento centrado nas pessoas e autossuficiente que reconhece que a justiça social [é uma parte integral e genuína da busca pelo desenvolvimento (South Commission, 1990, p.80); Prashad (2012, p.10) elege a justiça como um dos três temas centrais (junto à paz e pão-pobreza) como prioritários na enunciação dessa voz do Sul global.

da equidade no interior e exterior das nações - ao menos discursivamente.

Assim, a mudança das instituições, normas, interesses, ideologias, e culturas, complementa-se com a mudança na ordem retórica, reforçando a importante contribuição do Brics ao longo desse período na veiculação de informações, visões e ideias

The BRICS nations pose a challenge by providing a complementary, if not a counter narrative, especially in the context of international development. [...] The framing of a new global communication order would also entail reconfiguring discourses on communication and media systems in relation to international political and economic structures and dynamics (Thussu; Nordens-treng, 2021, p.8).

As narrativas veiculadas nas declarações oficiais do Brics parecem ter mais projeção na mídia global do que as iniciativas, instituições e normas propostas pelo bloco. A despeito da relativa pouca visibilidade do Brics na mídia brasileira em comparação com a atenção dada a certas agendas e políticas dos países membros (Santos; Cazzamatta, 2024⁵, é importante reconhecer que o agrupamento tem estado muito presente na mídia internacional, sobretudo associado às mudanças geopolíticas globais. Essa

5 “A partir de uma análise de conteúdo quantitativa e longitudinal (2011-2019), examinamos 1.451 matérias publicadas pelos jornais O Estado de S. Paulo e O Globo. A imprensa brasileira discute, principalmente, potências globais, países em crise, estados vizinhos e os principais parceiros comerciais do Brasil. A China (5.1%) é o país dos BRICS com mais visibilidade, provavelmente devido ao seu poderio geopolítico e fortes laços econômicos com o Brasil. Questões relacionadas à Rússia (4.1%), especialmente aquelas envolvendo segurança e justiça, também recebem um foco considerável. Temas envolvendo a Índia (1%) e a África do Sul (0.8%) recebem significativamente menos atenção midiática. O próprio bloco BRICS exibe uma visibilidade relativamente baixa, o que pode dificultar o seu reconhecimento entre o público brasileiro.” (Santos; Cazzamatta, 2024, p.1).

presença, inclusive, tem contribuído para configurar uma nova ordem na comunicação, assentada na construção dessas narrativas - “*Framing a new global communication order would also entail reconfiguring discourses on strategic communication, including soft power*” (Thussu e Nordens-treng, 2021, p.9).

De fato, uma disputa por sentidos e interpretações é algo que não se pode negligenciar na política. Nesse sentido, este artigo discute a seguinte questão: Como o Brics tem construído sua narrativa ao longo desses quinze anos visando à transformação da ordem mundial? Por meio da revisão da literatura e da análise de conteúdo das declarações das cúpulas anuais, lançamos como hipóteses dessa pesquisa, que: o Brics tem operado na ordem discursiva mundial por meio da construção de uma narrativa coesa alinhada ao projeto e identidade do Sul global. Como pressuposto, assentamo-nos na ideia de que há uma reforma da ordem global em curso, promovida, dentre outros atores, pelo Brics.

A pesquisa se instrumentaliza pelo método da análise do conteúdo e pela técnica sistemática (ou automática) de exploração do *corpus* - as quinze declarações oficiais, produzidas após a realização das cúpulas de chefes de Estado e de governo do bloco. A partir de uma análise do conjunto de textos, a pesquisa propõe algumas categorias relevantes ao demonstrar a constituição de uma narrativa coesa e que opera simbolicamente na construção de uma outra ordem mundial.

Na primeira parte analisamos o Brics como ator que opera por meio da construção de narrativas por meio das quais contesta a ordem mundial vigente, assentado no Sul global, uma identidade e projeto na política internacional. Trata-se de uma perspectiva crítica e

construtivista que entende o Brics como um bloco contra-hegemônico que, portanto, busca atuar para uma transformação gradual das instituições do sistema internacional. Na segunda parte, apresentamos como a visão e proposta do bloco sobre a ordem mundial nova e alternativa está formalmente expresso nas declarações oficiais. Na terceira, explicamos como as posições do bloco em relação a distintos temas e agendas da governança global compõem essa narrativa construída para disputar poder com o Norte global, identificando as posições comuns alcançadas pelo bloco diante das divergências em busca de verificar como a heterogeneidade do Brics impacta seu potencial transformativo da política internacional. A partir daí se torna mais visível que a maior contribuição do Brics tem sido mais simbólica do que material, caminha lenta e continuamente para essa nova ordem mundial, de caráter mais reformador e menos disruptivo.

2 O BRICS E A CONSTRUÇÃO DE NARRATIVAS CONTESTATÓRIAS

A elaboração e veiculação de narrativas têm sido um importante instrumento de disputa e afirmação de poder, sob iniciativa tanto de atores privados quanto públicos. As narrativas servem muito bem ao exercício de poder. Por isso, estão em constantes disputas e fazem parte do processo de instituição e consolidação de determinados posicionamentos e visões de mundo, pois moldam tanto as atividades das organizações quanto o comportamento dos sujeitos.

Conforme explica Wendt (2014, p.127), “Instituições são feitas de normas e regras, que são fenômenos ideológicos - “modelos mentais

compartilhados”. Sabendo que a estrutura e a agência são mutuamente constitutivas e co-determinadas, as narrativas enunciadas pelos agentes se tornam um mecanismo por meio do qual os atores interagem e permitem que as ideias e identidades sejam compartilhadas entre eles. Dessa forma, a mudança estrutural é resultado da contínua definição e revisão dos agentes de quem eles são (em relação uns aos outros) e ao que pretendem ser.

Sabe-se que as reivindicações por voz e poder são parte do Sul global desde seu aparecimento nas relações internacionais. Assim, o Brics constitui-se em meio à geopolítica pós-colonial com um caráter anti-imperialista, conforme Wallerstein (2014),

Na esteira do declínio pós-hegemônico do poder, prestígio e da autoridade estadunidenses, o mundo parece ter se organizado em uma estrutura geopolítica multipolar. Na atual situação, com oito, dez e doze significantes potências políticas, os BRICS são, definitivamente, parte do novo cenário. Mediante seus esforços para forjar novas estruturas no cenário mundial, tal como a estrutura intrabancária, sentar-se lado a lado e substituir o Fundo Monetário Internacional (FMI), certamente estão enfraquecendo ainda mais o poder dos Estados Unidos em outros segmentos do antigo Norte em favor do Sul ou, pelo menos, dos próprios BRICS. Se a definição de anti-imperialismo é a redução do poder dos Estados Unidos, então o BRICS certamente representa uma força anti-imperialista (Wallerstein, 2014, p.485-486).

A despeito de não ser possível apontar um ponto de inflexão nesta transição promovida pelo Brics, há uma construção de narrativa em marcha que não pode ser desprezada. Da Conferência Afro-Asiática de Bandung de 1955 em diante, observa-se uma identidade coletiva para a constituição de um mundo mais justo, equilibrado e satisfatório para todos.

2.1 O Sul global: um projeto e uma identidade do Sul global para o BRICS

Os problemas enfrentados pelas nações mais pobres e a falta de representatividade nas instituições intergovernamentais – destaque para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – somam-se à demanda por reparação histórica. Essa combinação reflete a consequente capacidade dos países do Sul de resolver os problemas sociais – algo inerente à emergência dos novos países no sistema internacional, criado pelo sistema colonial europeu. Assim, o Brics parece querer assumir o legado do então Terceiro Mundo e do atual Sul global por meio de um projeto coletivo para afirmar-se e vencer os desafios que lhe são inerentes. Nesse sentido, interessa o que estabelece a Comissão do Sul (1990) sobre os desafios enfrentados pelo Sul e, recentemente, o Congresso de Havana que retoma a ideia de NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional⁶.

Prashad (2012) explica a proposta do Sul global como projeto, a multiplicidade colocada a serviço de objetivos comuns que sirva para protestar contra o *status quo* e criar um mundo melhor.

The global South is this: a world of protest, a whirlwind of creative activity. These protests have produced an opening that has no easily definable political direction. Some of them turn backwards, taking refuge in imagi-

ned unities of the past or in the divine realm. Others are merely defensive, seeking to survive in the present. And yet others find the present intolerable, and nudge us into the future. (Prashad, 2012, p.18)

Lembrando que esse projeto é eminentemente político, já que a solução para os problemas enfrentados pelo Sul não é de natureza técnica ou cultural. Os problemas sociais das desigualdades (no plural) se veem dentro e entre os países e estão relacionados à prosperidade, propriedade e ao poder, algo que precisa ser revisado por esse projeto. Tendo isso em vista, o Sul global é um lugar de grandes disputas e conflitos, o que requer diferentes táticas e estratégias projetadas – algo ainda inacabado, para Prashad (2012), e que perfaz a missão do Brics. Segundo esse autor, o bloco tem algumas limitações, a saber: (1) as políticas domésticas dos países membros parecem praticar uma espécie de “neoliberalismo com características do Sul”, com a venda de *commodities* e baixa remuneração do trabalho, em benefício do Norte; (2) a aliança ainda não foi capaz de criar uma fundação institucional com uma autoridade, a despeito da demanda por mais democracia na ONU, BM e FMI – o que talvez esteja emergindo no cenário mais recente (após 2014) com o NBD; (3) a formação do bloco não endossou uma alternativa ideológica para o neoliberalismo; e (4) o projeto do Brics não tem habilidade para desafiar o domínio militar dos Estados Unidos e da OTAN.

Além de um projeto político coletivo, o Sul global deve ser entendido como uma identidade na política internacional. Essa identidade enseja a necessária cooperação e solidariedade entre povos e países em vista da superação de um sistema desigual em vários aspectos (econômicos, sociais e políticos). Por isso, se torna uma oportunidade

⁶ A Declaração Final de Havana convoca todos a renovar o Movimento dos Países Não-Alinhados, a renovação da NOEI para o novo contexto do século XXI, a afirmar o poder do Sul global mediante criação de novas e alternativas instituições, buscar inspiração na revolução cubana para pensar a transformação ampla do sistema internacional, e a construção de um bloco planetário com pessoas e nações de forma a cultivar a solidariedade. Disponível em: <https://progressive.international/>. Acesso em: 24 nov. 2025.

de se distinguir para se afirmar (Caixeta e Menezes, 2021). Brun (2022) fala de uma inversão de rótulos, já que esse Sul deixa de ser uma fraqueza e se torna uma força política para a veiculação de certas reivindicações, ideias e narrativas.

O Sul global como possibilidade de uma nova perspectiva para as Relações Internacionais (Tickner e Smith, 2021) é, também, o que Prashad (2012) ressaltou como sendo o potencial criativo do projeto do Sul global. E o que Cox (1981) propõe como sendo o papel da teoria crítica - que é aquela que se compromete com a mudança do curso da história e dedica-se a entender a complexidade política e social dos eventos, os pensando de outro modo. Ele deve fazer emergir e coexistir as múltiplas formas de vida (vozes e histórias) que estiveram escondidas por trás do projeto universalizante europeu/ocidental. Neste artigo, entendemos o Brics como um evento político que permite a construção de significados intersubjetivamente compartilhados na prática (política) social alterando a agência e as estruturas com forte apelo para as narrativas veiculadas e sua influência na opinião pública global (via mídia).

Por fim, baseamo-nos em Alden *et al.* (2010), para quem, no atual contexto, não se trata de questionar a inefetividade das instituições e iniciativas do Sul, mas reconhecer que as transformações em curso assumem tanto uma dimensão ideacional como material. A concretização das aspirações do bloco deveria ser averiguada pela associação entre a identidade coletiva do Sul e seus resultados concretos em termos político-econômicos. Uma leitura predominantemente materialista do Sul como um ator concreto torna-se difícil sem a devida referência à sua dimensão ideológica ou simbólica, e sem o reconhecimento do que essa ordem significa para a formação da opinião pública global.

2.2 As narrativas: uma mudança de dentro do sistema internacional

Por um lado, o Sul global nos convoca a assumir a perspectiva oferecida pela Teoria Crítica, em que a contra-hegemonia e reformismo instrumentalizam as análises - o que, também, nos faz pensar o mundo de outra forma. Por outro lado, a atuação desse Sul nos remete ao construtivismo, cujas formas de interação do bloco e seus membros com o sistema internacional também se manifesta na construção de sentidos e significados para os eventos internacionais. Ambos, entretanto, apontam para a importância das narrativas para o Brics, principalmente veiculadas nas declarações oficiais como meio de disputa de poder e reivindicação por uma governança global democrática em uma ordem mundial multilateral.

De fato, tanto as iniciativas propostas quanto as narrativas enunciadas pelo Brics explicitam descontentamentos contra a ordem vigente, questionamentos sobre a baixa representatividade da maioria dos países do mundo nas organizações internacionais, e reivindicações por um sistema mais justo contra o acirramento da diferença entre os privilegiados e os prejudicados com as normas de instituições financeiras e comerciais internacionais - a OMC, o FMI e o BM. Bezerra e Bueno (2022) explicam, através da Teoria Crítica, que os países se unem contra algumas (e não todas) das estruturas presentes no sistema internacional.

BRICS countries united their agendas against some (not all) structures present in the international system with which they disagree. As emerging countries, they started a dual movement: contesting outdated hierarchies and established structures of world politics while presenting an alternative view that stands for change; and building new forms of cooperation, including the creation of a new international organization. (Bezerra; Bueno, 2022, p.332).

Dessa forma, torna-se possível discutir a postura contra-hegemônica do bloco, tanto na sua dimensão material quanto ideacional e simbólica, tal qual sugere Cox (1981)⁷. Afinal, além dos recursos materiais e das instituições, as ideias formam parte da tríade de categorias que conformam as estruturas hegemônicas no meio internacional. A desconstrução dos discursos teóricos e das práticas sociais na base da reprodução do *status quo* em benefício dos privilegiados é uma das formas que Bezerra e Bueno (2022) enquadram o marco teórico crítico na análise do comportamento do Brics. O agrupamento também propõe alternativas emancipatórias à ordem dominante - por exemplo, o Novo Banco de Desenvolvimento.

Por meio do construtivismo social, investigamos como o discurso é parte de uma ordem social em que se disputa poder. Giddens (2013) sugere que há propriedades estruturais que governam os sistemas sociais (e políticos) que são compostas por esquemas interpretativos, elementos normativos e poder presentes nas práticas sociais. O que Giddens (2013) denominou como “estruturação” são as condições que governam a continuidade ou transmutação de estruturas. Ou seja, há uma instância intermediária que possibilita a interação entre os agentes, em suas práticas sociais, em uma determinada estrutura, formada por regras e recursos.

Essa interação entre agentes e estruturas ocorre por meio dos sistemas sociais. Há três instâncias desse sistema social onde ocorrem as

interações dos agentes, a saber: a significação, ou seja, os processos de construção de significados coletivos ou intersubjetivamente compartilhados; a dominação, tendo por base o acesso aos recursos de poder; e a legitimação das instituições (normas e regras) que já existem. Em uma dessas dimensões, a comunicação é o que possibilita essa interação na prática social entre os agentes - é onde se expressam os esquemas interpretativos que produzem significados nos sistemas sociais. As narrativas podem ser entendidas aqui como sendo os esquemas interpretativos.

Nesse sentido, a contestação pode ser entendida como a crítica aos significados consolidados na estrutura que possibilita a veiculação de novos esquemas interpretativos. Contestar, então, é parte da disputa de poder por meio de novos sentidos no exercício da agência. Trata-se do que os atores intencionam (inter)agir e dos significados determinados pela ordenação estrutural de sistemas de signos, segundo explica Giddens (2013) - daí a dimensão simbólica, veiculada pelas narrativas.

A partir disso, considerando que a ordem do discurso abrange: (1) os modos relativamente estáveis de agir - ou seja, os tipos de linguagem ligados a uma atividade social particular (gêneros); (2) as formas de representar - ou os tipos de linguagem usado para construir algum aspecto da realidade de uma perspectiva particular, o que se denomina de discursos, no plural; e (3) as maneiras de identificar(-se) em práticas sociais - ou os tipos de linguagem usados por uma categoria particular de pessoas e relacionado com sua identidade (estilos). Entendemos que as narrativas contestatórias são simultaneamente uma forma de ação, de representação e de identificação (Fairclough, 2003).

As narrativas mencionadas aqui são enten-

⁷ Cox (1981) entende o Sul Global (então-Terceiro Mundo) como estando investido de uma vocação contra hegemônica na ordem mundial já que possui a capacidade (e motivação) para formular uma outra visão de mundo. Bezerra e Bueno (2022) tratam de melhor enquadrar o Brics na Teoria Crítica das RI a partir do marco conceitual e histórico.

didadas como sinônimas dos discursos no *lato sensu* - ou seja, abrangem as formas de representar o mundo (as imagens), construindo significados para a realidade da política internacional a partir da perspectiva particular do Sul global e do bloco - especialmente, para construir novas imagens, símbolos e ideias⁸. Nesse sentido, ao questionar as desigualdades entre e no interior dos países, as lutas hegemônicas, as relações de dominação, os textos das declarações oficiais (os eventos) alteram a prática social da política internacional e, ao mesmo tempo, são determinados por ela.

Daí a importância de certos construtos sociais para avaliar a ordem discursiva. Com base em Ramalho e Resende (2011), podemos dizer que tanto a ideologia do Brics está assentada nas representações dos aspectos do mundo que podem servir de contribuição para estabelecer, manter e mudar as relações sociais de poder, dominação e exploração, quanto sua contra-hegemonia se faz pela contestação do poder ocidental. Poder que se mostra econômica e politicamente dominante e, por meio de um discurso dominante, busca o consentimento dos demais atores.

De fato, as narrativas nas relações internacionais constituem-se em meios muito estratégicos e efetivos no exercício do poder e da sanção. Por meio delas, os atores podem in-

fluenciar a opinião pública e, com isso, ganhar apoio dos demais atores – a persuasão da arena política. De acordo com Sanahuja (2013), as distintas versões sobre um mesmo fato configuram diferentes expectativas, papéis e condutas dos sujeitos envolvidos. Sobre o multilateralismo, por exemplo, há múltiplas narrativas. Enquanto os Estados Unidos impulsionam o multilateralismo hegemônico e a Europa o multilateralismo normativo, os países em desenvolvimento promovem o multilateralismo revisionista. Isto com vistas a buscar legitimar discursivamente determinadas normas e condutas para alcançar objetivos e práticas diferentes daquelas vigentes.

No caso do Sul global e, em especial, do Brics, discute-se sobre o alcance desse reformismo (Abdenur; Folly, 2015), ou postura contra-institucionalista (Chaturvedi *et al.*, 2021), sem uma explícita abordagem inovadora (Stuenkel, 2015). Pois, apesar de não romper com a estrutura vigente, o bloco contesta alguns de seus componentes. Neste caso, as narrativas servem para mudar de dentro o sistema internacional, articulando por meio dessa dimensão simbólica e ideacional, convergente à dimensão material das iniciativas - a comunicação ou significados.

Nesta discussão, entendemos as narrativas extraídas das declarações anuais das Cúpulas do Brics tanto como produção de consensos entre os países membros sobre diferentes agendas e temas, quanto como construção coletiva e consolidação de visões de mundo comuns. Importante ressaltar que a construção das narrativas do bloco é uma forma de agência do Brics na política internacional e se desenrola paralelamente à proposição de iniciativas.

Assim, a reforma da ordem mundial reivindicada pelo bloco por meio das narrativas contesta certas ideias como forma de projetar

⁸ Para Fairclough (2003), nos discursos se entrelaçam a linguagem e a prática social já que são o momento irreduzível e integrante da vida social, o modo particular de representar parte do mundo com base em interesses específicos. Mobilizamos esse autor como uma perspectiva teórica que mostra a dialética linguagem-sociedade e que explica o texto e seus elementos em função da prática social, da interpretação do que foi dito em um contexto social. Não utilizaremos, porém, a Análise de Discurso Crítica para entender as Declarações, mas a análise de conteúdo, em razão do alto volume do material a ser analisado (*corpus*).

e incrementar seu poder. Esse processo ocorre paralelamente com o incremento da sua participação no PIB mundial e à proposição de iniciativas como o NBD e o ACR (Arranjo Contingente de Reserva), desde a Cúpula de Fortaleza em 2014. Além disso, no presente, o Mecanismo de Cooperação Interbancária (ICM), da Iniciativa de Pagamentos Transfronteiriços do BRICS (BCBPI) e da Companhia de (Re)seguros do Brics - anunciados na Cúpula de Kazan, na Rússia, em 2024 - somam-se às instituições de Bretton Woods, ao dólar e ao SWIFT (sistema de comunicação interbancária).

Ressalta-se que, ainda que de forma não-intencional, a construção de narrativa é um processo que evolui ao longo de um período e nos permite entender como o coletivo dos países do bloco percebe e representa certos problemas e eventos do sistema internacional. Como uma agência que vai moldando a estrutura, essa construção de narrativa vai produzindo novas instituições, valores e regras por meio da seleção e frequência de certas agendas prioritárias, projetos de cooperação e realização de eventos e reuniões.

3 AS CÚPULAS E DECLARAÇÕES OFICIAIS DO BRICS: O CONTEÚDO DAS NARRATIVAS

A análise dos documentos oficiais do bloco instrumentalizou-se pelo método da análise de conteúdo – tendo por referência Bardin (2011). De maneira diacrônica, as declarações, em inglês, das quinze cúpulas anuais dos Brics, realizadas entre 2009 e 2023, foram selecionadas como *corpus* empírico. O objetivo foi buscar evidências para a hipótese proposta, de for-

ma a nos permitir observar como teria ocorrido a consolidação de uma narrativa do Brics até o momento. Afinal esse processo se aproximaria mais de uma construção, ou seja, algo intencional e premeditado ou de uma consolidação que vai se dando com a intensificação dos diálogos e consensos? Ressalta-se que o conteúdo das declarações mencionadas, assim como demais metadados da análise de conteúdo, estão disponíveis em *dataset* dos autores (2025), no repositório *Harvard Dataverse*.

A análise de conteúdo, segundo Bardin (2011), pode ser resumida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, busca chegar a indicadores (quantitativos ou não) os quais permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. Trata-se, portanto, da explicação e classificação do conteúdo das mensagens como uma contribuição da pesquisa a uma possível dedução lógica e justificada do tema selecionado, destacando a origem das mensagens de interesse, seu emissor, seu contexto e, eventualmente, seus efeitos.

A análise de conteúdo se mostra como o método mais apropriado para coletar expressões chave que denotem as representações, ideias e interesses comuns retirados dos textos produzidos como resultado das cúpulas anuais do bloco de que participam os chefes de Estado e de governo. Os discursos oficiais oferecem pontos de comum acordo entre os países, sendo as ausências de certos temas e posicionamentos entendidos como possíveis divergências entre os países ou omissões propositais.

Com base em Bardin (2011, p.123), a análise de conteúdo realizada adotou diferentes

fases: (i) a pré-análise do *corpus* selecionado; (ii) a exploração do material; e (iii) o tratamento dos resultados e a interpretação. Na primeira fase, em sintonia com nossa pergunta de pesquisa e hipótese inicialmente elaboradas: (a) selecionamos as quinze declarações oficiais (de 2009 a 2023) como *corpus* para análise - o *corpus* é guiado pelas regras da exaustividade, homogeneidade e pertinência; (b) realizamos uma “leitura flutuante” dos textos, e identificamos algumas categorias de interesse para a pesquisa; (c) analisamos sistematicamente as declarações em função de índices de natureza quantitativa e qualitativa - ou seja, frequência de aparição de certos termos e as ideias associadas a determinados temas; e (d) apresentamos os dados encontrados à luz dos objetivos-guia e hipótese da pesquisa, por meio de critérios e classificações.

3.1 Temas de consenso: a codificação das declarações

A análise das declarações que resultam como discurso oficial coletivo dos membros dos Brics remete à ideia de que o agrupamento opera na ordem discursiva, de onde oferece importante contribuição para o projeto e identidade do Sul global. Nesse sentido, procedemos à codificação dessas declarações em torno de algumas categorias que se sobressaem na leitura dos textos das declarações, de forma guiada pela pergunta e hipótese da pesquisa. Para a realização desse inventário e classificação, os termos foram diferenciados das categorias, então, em inglês as palavras *environment* e *climate* na tabela abaixo, somente foram considerados quando estavam alinhados aos elementos que aparecem na explicação dessas categorias.

Quadro 1- As categorias analíticas semânticas (significados)

Codificação	Explicação
Desenvolvimento (<i>Development</i>)	Desenvolvimento sustentável; mudança de paradigma do desenvolvimento econômico
Cooperação (<i>Cooperation</i>)	ODA (0,7% do PIB); assistência aos países em desenvolvimento; transferência de tecnologia; perdão das dívidas
Comércio (<i>Trade</i>)	Comércio multilateral; rodada Doha; fortalecimento da OMC; fim do protecionismo; comércio e
Financiamento (<i>Financial</i>)	IED, perdão da dívida; bancos multilaterais de desenvolvimento
Meio Ambiente (<i>Environment</i>)	Tecnologias “limpas”; Declarações do Rio de Meio Ambiente e Desenvolvimento; proteção ambiental; como uma das dimensões do desenvolvimento sustentável
Agricultura (<i>Agriculture</i>)	Cooperação agrícola; modernização e transição agrícola; produtividade agrícola; segurança alimentar
Alimentos (<i>Food</i>)	Segurança alimentar global
Desigualdade (<i>Inequality</i>)	Desigualdades socioeconômicas; exclusão social; agenda global do desenvolvimento; desigualdade de gênero; emprego e renda; pandemia

Pobreza (<i>Poverty</i>)	Erradicação da pobreza extrema; fome; agenda global (ODM e ODS);
Energia (<i>Energy</i>)	Cooperação energética; novos investimentos e infraestrutura energética; assistência para eficiência energética;
Clima (<i>Climate</i>)	Mudanças climáticas; descarbonização; impactos negativos na segurança alimentar; Convenção Quadro da ONU; energias renováveis; adaptação agrícola
Governança (<i>Governance</i>)	Governança global para agendas relevantes; agendas globais, estruturas institucionais; governança global econômica; arquitetura internacional; ONU
Paz (<i>Peace</i>)	Convenção Internacional contra o Terrorismo; mundo harmônico de prosperidade comum

Fonte: elaboração nossa.

3.2 Consolidação de uma narrativa: a intensidade dos termos

Uma observação importante é de que há um processo de consolidação de uma narrativa. Ele aponta para certos consensos que se desdobram em iniciativas práticas, em vez de uma construção, que revelaria uma consolidação contínua e planejada (no curto e longo prazo). Isso seria algo difícil de se alcançar visto não somente a natureza dessa aliança (não institucionalizada), mas ainda as trocas de governo nos países membros (o caso do Brasil e da África do Sul, nesse sentido, é revelador da instabilidade desse coletivo) e as crises do sistema internacional.

Observamos que, nessa ordem discursiva, o avanço das narrativas está relacionado mais a um decurso temporal, com certo amadurecimento de ideias e consolidação de algumas posições coletivas sobre determinadas agendas da governança global. A intensificação das agendas de cooperação, apresentadas na próxima subseção, e a definição aparente em certos pronunciamentos coletivos sobre determinada questão global se constituem nesse avanço.

Nesse sentido, a frequência das categorias ao longo do período analisado (2009 a 2023) revela a intensidade das categorias “cooperação” e “desenvolvimento” em relação às demais, explicada pelo próprio propósito do bloco, seguida das categorias “paz”, “comércio”, “energia” e “finanças”. Observamos, em contrapartida, que a categoria “desigualdades” representa pouco mais de 1% do percentual da cooperação. Isso pode ser explicado pelo fato de que aqui não se trata das desigualdades entre os países, mas das desigualdades dentro dos países, estando associada à exclusão social, pobreza e outras. Enquanto isso, as desigualdades estruturais no sistema internacional - reforma das instituições e representatividade dos países - aparecem associadas às categorias de “governança”.

A desigualdade (no singular) aparece, entretanto, marcada como sendo um desafio do desenvolvimento dos países em desenvolvimento, especialmente dos menos desenvolvidos. São escassas suas aparições - Ex. D2 (2010); D5 (2013) (Autores, 2025). A crítica comumente veiculada de que a agenda de gênero não encontra consenso no bloco parece não fazer

sentido aqui, pois a análise de conteúdo mostra a desigualdade de gênero como um problema a ser superado. Na ordem discursiva há pelo menos 3 declarações que a mencionam como um problema: D6 (2014), D7 (2015) e D10 (2018). A categoria “pobreza”, nesse sentido, é um tema que costuma estar associado à desigualdade e às agendas globais (ODM e ODS), sendo comum expressões como “erradicação da pobreza” e “pobreza extrema” (Autores, 2025).

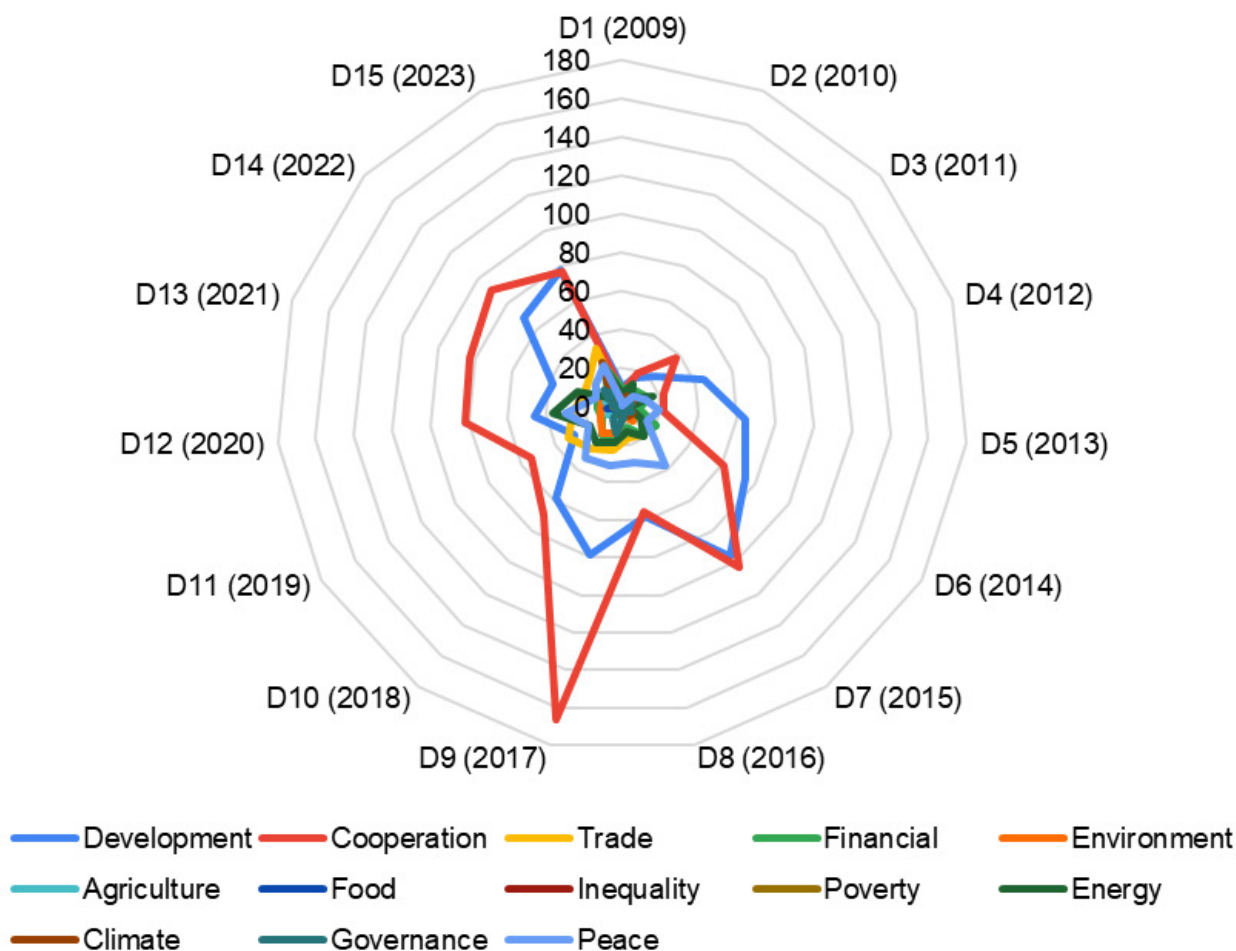
O fato de as categorias “alimentação” e “agricultura” possuírem praticamente a mesma frequência total nas declarações - 57 e 69 vezes - mostra que, pelo menos na narrativa, a produção agrícola aparece alinhada à preocupação e intenção em promover a segurança alimentar (*food security*). A narrativa quanto a “agricultura” aparece associada à cooperação, comércio, produtividade, modernização, bem como ao desenvolvimento e agricultura sustentável, sistema alimentar, transição agrícola e segurança alimentar (Autores, 2025).

Interessante notar que há muita ênfase na temática da energia em relação ao clima. A frequência de aparição de energia (240 vezes) e clima (84 vezes) pode ser uma evidência do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Há uma preocupação maior do Sul global em garantir seu crescimento e desenvolvimento econômico, atribuindo aos países desenvolvidos à maior responsabilidade, também o uso de tecnologias limpas e descarbonização. A categoria “meio ambiente” (79 vezes) reforça a preocupação com a proteção do meio ambiente e a prioridade dada ao desenvolvimento sustentável, cuja referência à ECO-92, que discutia a associação complexa entre desenvolvimento e meio ambiente, aparece diversas vezes nas declarações (Autores,

2025).

Por fim, a categoria “governança” aponta para o tema da injustiça da pretendida governança multilateral global democrática. Sendo assim, a categoria está associada ao pleito pela reforma da arquitetura global, à reforma de quotas e da governança do FMI e do BM, a tomada de decisão coletiva de agendas relevantes e de interesse comum global, a centralidade da ONU na governança global e no fortalecimento de um multilateralismo mais equitativo e representativo, com destaque para o reconhecimento da importância de se fortalecer a governança urbana e local.

Gráfico 1 - Frequência da aparição dos termos nos textos das declarações



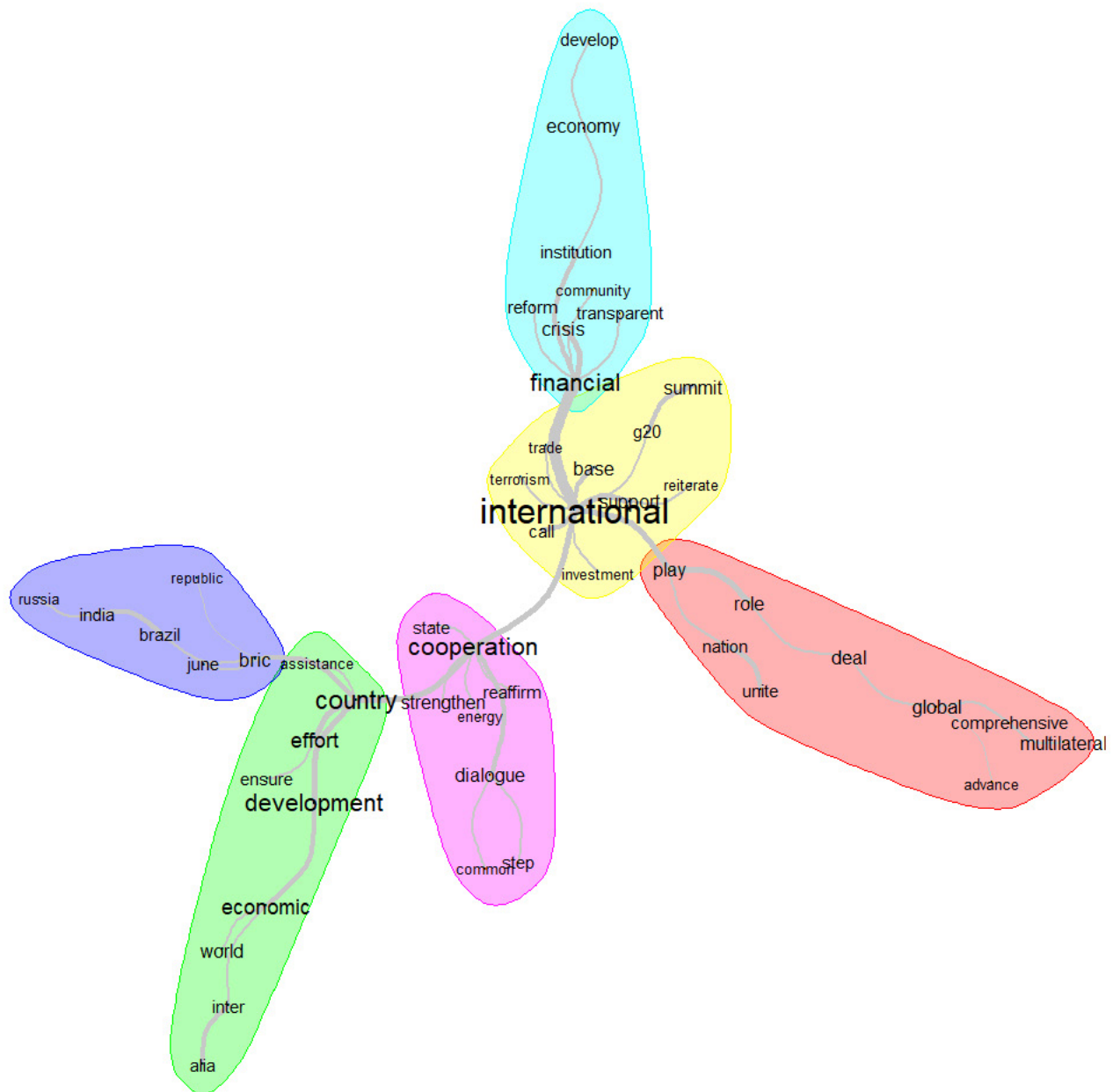
Fonte: elaboração nossa, baseado em BRIC (2009, 2010) e BRICS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023)⁹.

Quais são as contestações fundantes e estruturais do Brics quanto à ordem mundial? Como elas se alinham ao projeto e identidade do Sul global? Desses se extraem os índices: (i) a frequência que aparecem certas palavras-chave; e (ii) a forma como alguns temas aparecem caracterizadas ou mencionadas em expressões ou sentenças ou palavras-chave.

A figura abaixo apresenta uma nuvem de palavras gerada através do programa Iramuteq. Esta técnica provém de uma visão geral das palavras-chave de um texto, destacando os termos mais frequentes e, conseqüentemente, os principais temas tratados nas declarações. Quanto maior e mais central um termo na nuvem de palavras, maior é a sua frequência no *corpus* analisado.

⁹ Vide metadados anexos no *Harvard Dataverse*, Autores (2025), para melhor visualização da frequência das categorias em cada uma das declarações

Figura 2: Análise de similitude dos termos mais frequentes



Fonte: elaboração nossa, baseado em BRIC (2009, 2010) e BRICS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).

O Iramuteq identificou seis grupos (ou *clusters*) principais: o primeiro, em azul claro, reúne termos relacionados à reforma financeira e à governança econômica global; o segundo, em amarelo, refere-se à diplomacia multilateral; o terceiro, em vermelho, está associado ao papel do Brics na governança global; o quarto,

em roxo, diz respeito ao diálogo e à cooperação interestatal ou bilateral; o quinto, em verde, envolve termos ligados ao desenvolvimento econômico e às economias emergentes; e o sexto, em azul escuro, agrupa referências às relações Sul-Sul.

3.3 A intensificação da cooperação intrabloco: as agendas setoriais

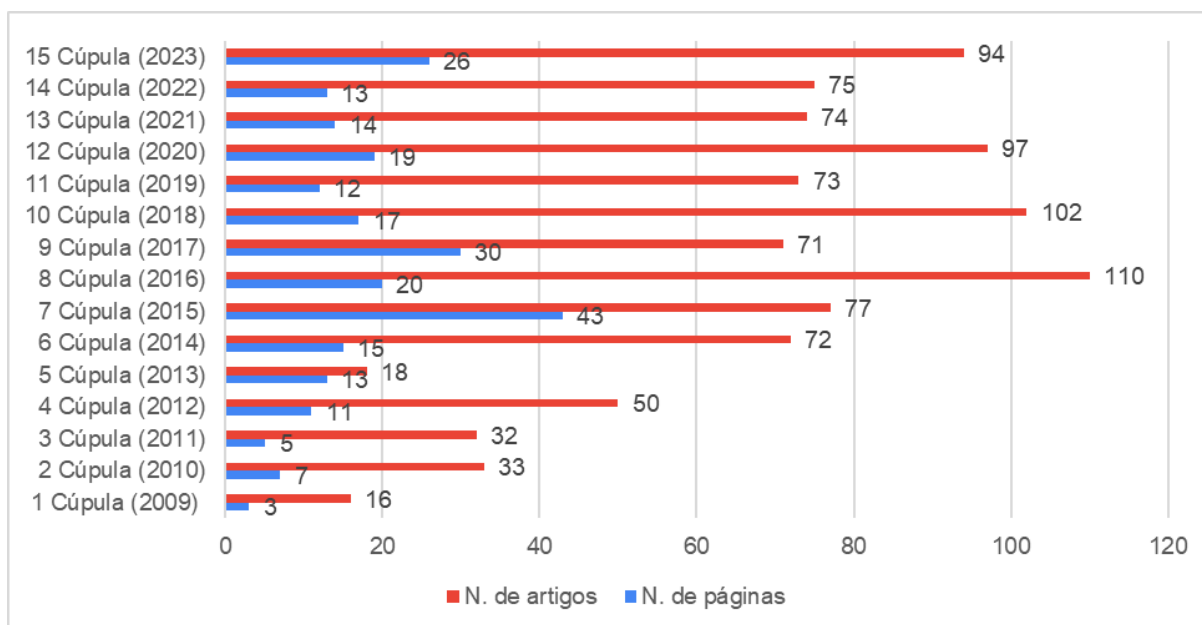
Uma constatação ao analisar as declarações é a expansão da agenda de cooperação entre os membros do bloco que não apenas mostram a evolução de certos temas, criando consensos, como também a inclusão de agendas setoriais gradualmente ao longo do tempo. Isso enfraquece o argumento de que o bloco perde potência com o passar do tempo ou ao incluir novos membros em decorrência da heterogeneidade. O Brics, como um grupo menor e assentado na identidade e projeto do Sul global, mostra-se como o elemento central das Declarações.

O levantamento das principais agendas setoriais aponta para um aumento de consenso entre os países do Brics. Nota-se o maior al-

cance quanto à variedade das pastas executivas, bem como houve maior aprofundamento dos debates intergovernamentais - ambos frutos da coordenação entre os países e a pactuação de trabalhos conjuntos.

A partir do aumento da cooperação intrabloco infere-se que o bloco alcança gradualmente maior consenso quanto a distintas questões da política internacional, expande os planos de trabalho para cada vez mais temas e, em decorrência disso, se torna mais propositivo quanto a iniciativas práticas do bloco. O gráfico 2 (abaixo) mostra esse aumento por meio do número de páginas e de artigos das declarações anuais¹⁰, já que a extensão das mensagens oficiais do bloco aponta para os interesses comuns e medidas coletivas conforme discutido mais adiante.

Gráfico 2 - Aumento do trabalho de cooperação do Brics (2009- 2023)



Fonte: elaboração dos autores, baseado em BRIC (2009, 2010) e BRICS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).¹¹

¹⁰ Fazemos a ressalva de que como os textos das declarações não estão disponíveis em um sítio da web oficial, a busca de termos foi feita com base nas declarações disponíveis em Autores (2025).

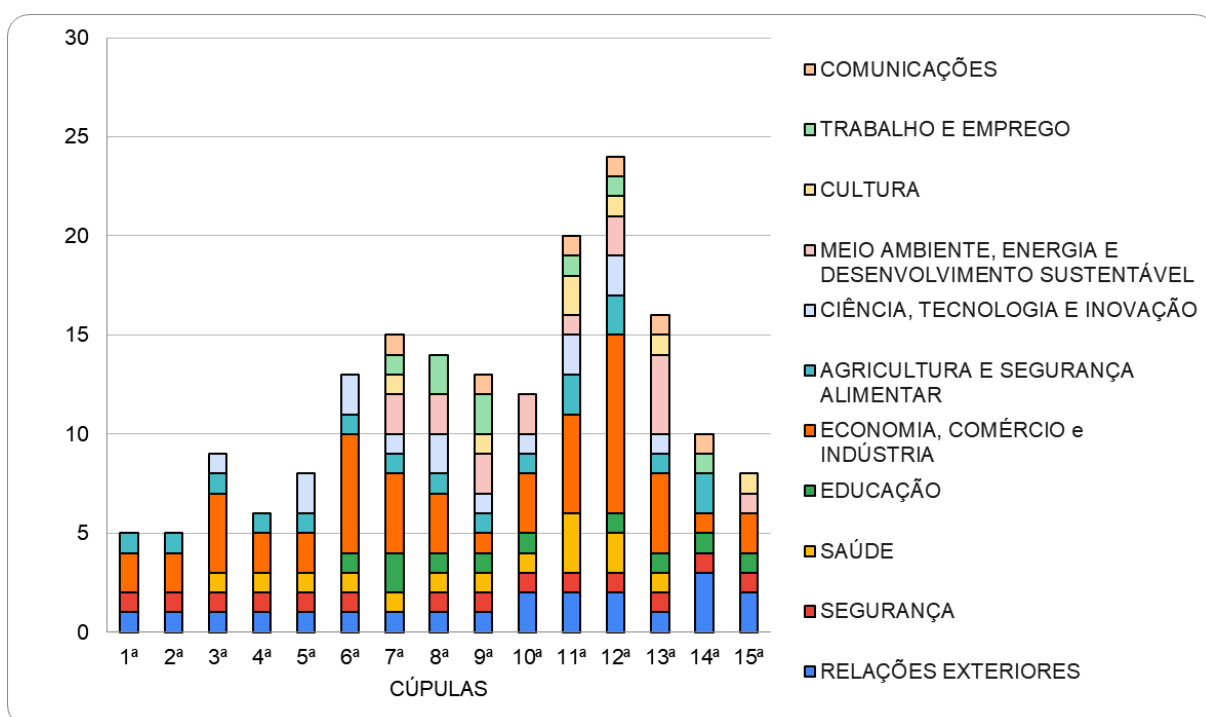
¹¹ Vide tabela anexa em Autores (2025), para melhor visualização da frequência da aparição das categorias em cada uma das declarações

Adicionalmente, o gráfico 3 (abaixo) mostra o incremento das agendas setoriais nas declarações das 15 cúpulas dos países do Brics, de 2009 a 2023. Por meio de um processo sistemático e estruturado, as declarações foram analisadas identificando os respectivos planos de ação e reuniões setoriais. Foram consideradas apenas as reuniões lideradas por ministros, vice-ministros, conselheiros e altos funcionários. Essa escolha foi feita para garantir que a análise refletisse as discussões de alto nível e a relevância das decisões tomadas nas cúpulas.

A análise levou à categorização das áreas

de atuação discutidas em: Relações Exteriores, Segurança, Saúde, Educação, Economia, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Cultura, Trabalho e Emprego, e Comunicações. Ainda que incompletos¹², os dados mostram algumas tendências, prioridades e áreas de maior interesse do Brics. O gráfico 3 abaixo mostra o aumento da cooperação interna dos Brics (2009-2023), bem como, de que forma os diferentes setores aparecem ao longo dessa agenda cooperativa anual.

Gráfico 3 - O número das reuniões setoriais



Fonte: elaboração dos autores, baseado em BRIC (2009, 2010) e BRICS (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).¹³

12 Importante destacar que as cúpulas de 2009 (Ecatimburgo/Rússia), 2010 (Brasília/Brasil), 2015 (Ufa/Rússia), 2016 (Goa/Índia) e 2022 (Beijing/China) e 2023 (Joanesburgo/África do Sul) não contêm planos de ação disponíveis. Essa limitação foi levada em consideração na análise, e a tabela reflete apenas as reuniões setoriais que puderam ser identificadas nas cúpulas que apresentaram planos de ação.

13 Vide tabela no repositório Autores (2025) para melhor visualização da frequência da aparição das categorias em cada uma das declarações

A partir dessa análise, nota-se uma agenda bastante holística e em constante ampliação, tal qual evidenciado no gráfico acima. Os dados revelam um aumento no número de reuniões, o que indica uma crescente colaboração e necessidade de diálogo entre os países do Brics em resposta a desafios globais.

Destacamos algumas áreas, tais como Economia, Comércio e Indústria, além de Relações Exteriores, que têm um número significativamente maior de reuniões do que as demais - respectivamente, 50 e 21 reuniões. Isso pode indicar uma prioridade maior nessas áreas, possivelmente devido à sua relevância nas agendas políticas e econômicas atuais. A área de economia, comércio e indústria foi a que mais impulsionou reuniões de ministros, vice-ministros, conselheiros e altos funcionários. Isso indica o foco do Brics em promover o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável, além do objetivo de maior parceria em temas econômico-comerciais entre os membros. Ademais, importante notar que os países do Brics estão buscando diversificar suas economias para reduzir a dependência de setores específicos, como a produção de *commodities*, e aumentar sua influência nas questões econômicas globais, incluindo a busca por uma maior representação em instituições financeiras internacionais e a promoção de uma ordem econômica global mais multipolar.

Por fim, a ênfase na área econômica pode indicar que este é o tema mais desafiador para o grupo, refletindo desafios como desigualdade, pobreza e desemprego. O tema Relações Exteriores também conta com um número significativo de ocorrências, 21, o que indica que a área é uma prioridade para os países do Brics - indicativo da complexidade nas interações entre os países membros. O dado também pode

sugerir um reconhecimento da importância da cooperação internacional e da diplomacia para enfrentar desafios globais, como conflitos, comércio e segurança, além de uma necessidade contínua de abordar desafios geopolíticos, promover a cooperação multilateral e fortalecer os laços culturais.

Ademais, outras agendas setoriais merecem destaque, a saber:

- a) Terrorismo – o apoio à Convenção da ONU (Comprehensive Convention against International Terrorism) é mencionada em todas as declarações de cúpula do Brics e intensifica-se ao longo do tempo, com ênfase na segurança dos países; o agrupamento manifesta preocupação com os crimes cibernéticos e, a partir de 2012, com os eventos no Afeganistão, a Al Qaeda e o ISIS são reconhecidos como fontes de insegurança, em especial na Ásia e na África;
- b) Segurança Alimentar (e nutricional) – o tema aparece em todas as declarações (à exceção de 2018), reconhecendo o papel e a responsabilidade do bloco em contribuir para a segurança alimentar e nutricional, tendo em vista o fato de que produz 1/3 dos alimentos e hospeda grande parte da população do mundo; a visão do Brics de que é preciso aumentar a produção e produtividade agrícola, chamando atenção para o impacto negativo da volatilidade dos preços das *commodities*, e para a importância do desenvolvimento rural e agricultura familiar, além da cooperação em ciência e tecnologia - Brics menciona uma “Estratégia de Cooperação em SAN do bloco” (*Strategy on Food*

- Security Cooperation of the BRICS Countries*), aprovada na Cúpula de 2022;
- c) Migrações e refúgios – o fenômeno das migrações aparece como parte da agenda de cooperação entre os países do bloco para tratar das dinâmicas populacionais, o que junto ao envelhecimento, à urbanização estão as migrações; além disso, observa-se a manifestação de apoio do bloco à agência da ONU encarregada de prestar serviços sociais aos refugiados palestinos (a UNRWA - *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*) e ao instituto internacional do refúgio e direito humanitário diante das respostas globais contra o terrorismo; também se nota o reconhecimento dos migrantes como parcela da população vulnerável na agenda global de desenvolvimento e a necessidade de regulação internacional efetiva para as migrações;
- d) Ciência, tecnologia e inovação – em especial a transferência de tecnologia é uma bandeira importante para o Brics, que apesar de não aparecer em todas as declarações está relacionada a duas vertentes: a primeira se refere à demanda do agrupamento para que os países em desenvolvimento tenham acesso aos recursos necessários para o cumprimento da Convenção-Quadro Contra as Mudanças Climáticas (UNFCCC), da Agenda 2030 dos ODS e da Convenção-Quadro para a Biodiversidade, reforçando sempre o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e o compromisso dos países desenvolvidos em prover assistência; a segunda é a cooperação intrabloco que se mostra cada vez mais avançada com

a realização de eventos para avançar as discussões setoriais e a proposição de iniciativas, como o Comitê Diretivo do Brics para CT&I, o Centro do Brics para a Transferência de Tecnologia e o Programa de Treinamento do Brics em transferência de tecnologia.

Assim, o argumento de que as heterogeneidades entre os países membros do Brics impede que o agrupamento avance se torna equivocado. Nesse sentido, contestamos o que diz Carmody (2024) para quem disputas territoriais entre Índia e China, além da inclusão de países que possuem histórica inimizade como Irã e Arábia Saudita podem diminuir o poder de ação coletiva do bloco. O autor, entretanto, faz uma ressalva que nos parece apropriada a partir dos dados levantados: “*However, they may still be able to achieve consensus on their core area of concern – the need to substantially reform or perhaps, over time to transcend, the liberal international order*” (Carmody, 2024, p. 12)

Talvez essa ideia aponte para disputas na própria ordem discursiva, indicando uma contra-narrativa interessada em diminuir a influência do bloco na ordem mundial. Ainda que haja tensões e disputas entre seus membros, decorrentes das diferentes inclinações dos países em tão diferentes e variadas agendas e temas, e mais de uma década de existência, a emergência de um bloco que se expande de cinco para 11 membros, intensifica sua agenda de cooperação em mais de uma dezena de temas e de duas dezenas de encontros anuais de alto nível político. Aumenta também o conteúdo das mensagens oficiais coletivas, tornando-se uma preocupação para a ordem internacional liberal. E isso, nos parece, elemento revelador da consolidação de uma narrativa coletiva e do incremento de poder na ordem discursiva.

4 BRICS E SUA NARRATIVA EM PROL DO SUL GLOBAL

Uma das questões centrais que podemos ressaltar na análise das declarações em sintonia com os dados levantados na ordem discursiva é a baixa frequência de expressões como “ordem mundial”, “ordem global” (ou ordem internacional/mundial) - em inglês, *world/global/international order* - e Sul global - em inglês, *global South*. Ao contrário do que se imaginava, há uma narrativa pouco expressiva com relação à ideia de “ordem”.

Isso contrasta com as reivindicações em prol da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) que caracterizava no passado o grupo de países que compõem o atual Sul global, desde as décadas de 1970-80 e o atual Congresso de Havana. Tal constatação pode ser mais uma evidência da aspiração do Brics de mudar a ordem desde dentro. Isso, entretanto, se compensa com o uso dos termos “mundo” e “países em desenvolvimento” e com a recorrente menção à necessidade de reforma da governança global.

Há, portanto, menos um esforço coletivo empenhado em questionar as desigualdades de poder do que em promover ações que resultem em maior poder de barganha dos países do Sul global nos distintos espaços da governança global. Tal fato contribui indiretamente para que esses possam alcançar maior representatividade nas organizações internacionais.

Quanto à frequência das expressões, observamos que “ordem mundial” aparece apenas nas duas primeiras declarações - Ecaterimburgo/Rússia em 2009 e Brasília/Brasil em 2010. Em ambos os casos, estão associadas à ideia de ordem mundial multipolar, democrática, equitativa e justa. A busca pelas palavras

“*world*” e “*global*” nos permitiu compreender como o grupo tem contestado a atual configuração da ordem internacional.

A análise revelou que o Brics utiliza essas terminologias para abordar questões fundamentais relacionadas à governança global, enfatizando a necessidade de uma representação mais equitativa dos países em desenvolvimento e emergentes. Através de discussões sobre multipolaridade, desigualdade econômica e a importância de um sistema comercial justo, o bloco articula uma crítica à hegemonia ocidental e propõe uma reestruturação das instituições financeiras internacionais.

Além disso, esses países destacam a urgência de enfrentar desafios globais - como a mudança climática e a segurança alimentar - por meio de uma cooperação mais robusta e inclusiva. Dessa forma, a contestação do Brics à atual ordem mundial se dá por meio de um discurso que busca promover um novo paradigma de relações internacionais, onde a soberania, a solidariedade e o desenvolvimento sustentável são centrais.

Observa-se, ainda, o uso de termos específicos, talvez nada aleatórios, para se referir aos países e sua classificação no sistema internacional. Em detrimento do Sul global - termo oriundo de uma mobilização política importante e resgatando um projeto ideológico - utiliza-se a denominação “países em desenvolvimento”, em consonância com o G77+China - “países menos desenvolvidos” (*Least Developed Countries* - LDC), proposta pelas Nações Unidas. Além disso, “mercados emergentes e países em desenvolvimento” (*Emerging market economies and developing countries* - EMDC), terminologia sugerida pelo BM e atrelada ao PIB.

O “Sul global” aparece em expressões como “Cooperação Sul-Sul”, “Cooperação Norte-Sul”, “Desenvolvimento desequilibrado Norte-Sul”, “lacuna de desenvolvimento Norte-Sul”, sendo que em apenas seis declarações há um artigo dedicado a tais temas. Importante exceção, entretanto, está na última declaração (Declaração de Joanesburgo de 2023), quando se reconhece o papel importante a ser desempenhado pela presidência brasileira no G20 e o interesse de novos países do Sul global entrarem para o Brics. Por ocasião da 16ª Cúpula em Kazan/Rússia de 2024, foi realizado um evento sobre o tema - “*BRICS and Global South: Building a Better World Together*” - o que indica alguma mudança em curso na ordem discursiva com a menção a essa identificação dos países.

Há mais pragmatismo, também, em buscar a NOEI sem, contudo, mencioná-la. Além do NBD e do ACR, agora o Brics propõe o *BRIDGE*, *Brics Clear Platform* e o *Brics Grain Exchange* - iniciativas que prevêm o uso das moedas nacionais dos países membros, tanto no comércio intrabloco quanto nos investimentos do NDB e créditos do ACR. Ou seja, busca-se harmonizar entendimentos e políticas nacionais para propor mecanismos e sistemas operativos alternativos. Isso poderia explicar a ausência da expressão “Nova Ordem Econômica Internacional” (ou NOEI) nas declarações para adoção de uma narrativa que investe na diplomacia multilateral, governança global democrática, justiça global, e não deixa de contribuir com a consolidação de um imaginário coletivo que recorre a ideias com um horizonte otimista.

Nesse sentido, a ausência de menção ao G77+China e a presença de várias menções ao G20 mostram a legitimação desse último es-

paço para impulsionar certas articulações políticas¹⁴. Cabe-nos lembrar que o G20 reúne as maiores economias do mundo e, também, vem vivenciando expansão da sua agenda e seus atores¹⁵. Segundo alguns analistas (Norton, 2024) e pesquisadores (Mielniczuk, 2024), essa legitimação do espaço de coordenação do G20, entretanto, não pode ser uma distração na definição de prioridades políticas. Esses autores defendem que seria mais estratégico para o bloco negociar e priorizar espaços eminentemente contra a ordem, em vez de insistir e acreditar que seja possível uma mudança provocada pelo centro do sistema internacional.

As declarações anuais do Brics nos mostram, ainda, os posicionamentos do coletivo de países quanto às várias agendas, questões e eventos do cenário político internacional. Considerando que os textos das declarações não possuem um formato específico, e por isso sua estrutura de tópicos é determinada pelo país que ocupa a presidência. Esse exercício de análise de conteúdo foi feito manualmente - sem assistência de *softwares* -, identificando os temas que nos pareceram mais evidentes na relação do bloco com o Sul global.

14 Ressaltamos que esses grupos como G20 e G77+China, diferentemente do Brics, são agremiações de países que buscam coordenação e fortalecimento de certas agendas, mas as medidas mais propositivas acontecem em outros espaços intergovernamentais.

15 O G20 sob a presidência brasileira além de ter inaugurado o G20 Social com ampla participação das sociedades (por meio e fora de mais de 13 grupos de engajamento), também lançou a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza que pretende ser aberta para a adesão de toda a comunidade internacional.

Figura 2 - Algumas agendas prioritárias de interesse do Sul global (2009-2022)



Fonte: elaboração dos autores.

O bloco manifesta apoio nas declarações à diversas convenções, órgãos e agências da ONU em áreas específicas, tomando a Carta das Nações Unidas e a Assembleia Geral como parâmetro e meio mais democrático e efetivo de negociações multilaterais. No campo ambiental, destaca o apoio à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, ao Acordo de Paris e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco na crise climática e sustentabilidade e no uso de energias renováveis.

Em relação ao desenvolvimento, a ênfase na Agenda 2030 e a defesa da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Médio Oriente (UNRWA, sigla em inglês), além das ações de apoio à União Africana (NEPAD), tendo a África do Sul a partir de 2012 como interlocutora do conti-

nente. No âmbito da segurança internacional, o bloco manifesta apoio à Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional (CCIT) e à Estratégia Contra Terrorismo do Conselho de Segurança da ONU. E não há apoio explícito à candidatura do Brasil e Índia por Rússia e China para o ingresso como membros permanentes do Conselho de Segurança, mas há a defesa de que é importante que o órgão seja reformado, atendendo a distribuição de poder atual; em contraponto, há apoio reiterado do bloco à entrada da Rússia na OMC¹⁶.

Algumas prioridades do Brics pertinentes para o Sul global, se referem ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (em inglês, CBDR). A expressão é uma

¹⁶ O apoio do bloco à candidatura russa é constante; a Rússia até hoje não se tornou membro da OMC, apesar de ter solicitado seu ingresso em 1993; esse apoio acontece juntamente às defesas do bloco aos princípios da transparência, legalidade e da não discriminação para o sistema multilateral de comércio.

constante nas declarações, eminentemente atrelada ao regime das mudanças climáticas, com exceção do ano de 2014, antevendo a Cúpula da Agenda de Desenvolvimento pós-2015. O agrupamento reconhece a Agenda 2030 como o centro da governança global, ressalta a importância dos “princípios do Rio de Janeiro” para o desenvolvimento sustentável - associando desenvolvimento e meio ambiente em uma relação conflituosa e marcada pelas desigualdades de poder e de capacidades entre os países, sendo que o objetivo central da agenda é a erradicação da pobreza. A partir de 2016, o CBDR começa a ser utilizado agregando-se a expressão “respectivas capacidades” (CR), marcando essa diferença entre Sul e Norte global. Em 2017, apela-se aos países desenvolvidos para prover apoio financeiro, tecnológico e capacidade para os países em desenvolvimento para mitigação e adaptação às catástrofes climáticas e ambientais - sendo que, a partir de 2019, menciona-se que o princípio deve ser interpretado à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Em $\frac{2}{3}$ das Declarações, observa-se a convocação urgente dos países desenvolvidos, no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), para honrar sua promessa de destinar 0,7% do PIB a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em benefício dos países em desenvolvimento. Trata-se de um compromisso nunca cumprido, essencial para a implementação da Agenda 2030 dos ODS.

Além disso, a Declaração de 2015 menciona o “clube dos ricos” - a OCDE -, desta vez, para reconhecer e legitimar uma iniciativa da Organização, em parceria com o G20, sobre a cooperação tributária internacional, o BEPS (*Based Erosion and Profit Shifting*). É bom notar que o BEPS se constitui em um fórum de

diálogo paralelo e restrito aos países membros da OCDE e do G20 para a elaboração e aprovação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Cooperação Tributária Internacional (UNFCITC¹⁷). O tema é de grande interesse dos países do Sul e organizações que trabalham em prol da redução das desigualdades globais, sobretudo a de renda e riqueza. Ao estimular a taxação de indivíduos e empresas mais ricas e a redução de paraísos fiscais, há um intento em que Estados e seus orçamentos sejam utilizados para políticas públicas (sociais).

O Brics também menciona com grande frequência a defesa do comércio multilateral e a necessidade de conclusão da Rodada Doha da OMC. Essa rodada é uma negociação iniciada em 2001 para tratar do comércio entre as nações (multilateralmente) a serviço do desenvolvimento dos países e dos povos. As declarações finais de 2009 a 2016 do Brics afirmam que o avanço nas negociações (*Doha Development Agenda*) é uma questão prioritária. Desde então, porém, o tema perdeu força, evidenciado por sua ausência nas declarações seguintes, o que passa a ser substituído pelos informes quanto às reuniões ministeriais da OMC - a MC9 em Bali e MC11 em Nairobi. Isso não significa, entretanto, que a plataforma tenha abandonado sua luta contra o protecionismo comercial, mas essas questões passam a ser resolvidas em instâncias técnicas e diante da irresolução elas estimulam outras iniciativas compensatórias no plano econômico e financeiro, via NBD.

Nesse sentido, deve ser entendida a volati-

17 Mais sobre as 11 recomendações feitas pela sociedade civil à presidência brasileira do G20 que propõe para o grupo de países taxar os super ricos está disponível em: <https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2024/05/G20-Recomendacoes-sobre-Tributacao-Internacional-Port.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

lidade no preço das *commodities*, especialmente em decorrência da demanda por energia e alimentação. Sabe-se que a produção de grãos por parte dos países fundadores do bloco é significativa e, portanto, há uma preocupação em diminuir o risco de soberania nacional produzido pelas instabilidades econômicas globais e especulações do mercado financeiro. Apesar disso, apenas duas declarações, de 2011 e 2017, ambas redigidas na China, mencionam essa preocupação.

A pobreza, a exclusão social e as desigualdades, sabe-se, é um dos principais problemas do Sul global e um dos temas mais centrais na Agenda 2030 dos ODS. A pobreza aparece em vários artigos como um endosso do Brics a esse objetivo central da governança global do desenvolvimento. Esse termo aparece associado à exclusão social e desigualdade, à fome e malnutrição, às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente os LDCs (*Least Developed Countries*) e os LICs (*Low Income Countries*), além do apoio às iniciativas dos países africanos. Em algumas ocasiões, a narrativa do Brics elogia organizações como o BM, o FMI e o G20 em suas atuações contra a pobreza - algo que pode evidenciar, mais uma vez, a postura de menor confrontação e busca por maior persuasão.

Interessante notar que os países escolhem priorizar em termos de agendas de cooperação a centralidade do Estado na condução de seus processos de desenvolvimento. Conforme notou Abdenur e Folly (2015), o papel do Estado no desenvolvimento doméstico, ainda que varie um pouco entre os cinco membros, no consenso coletivo, identifica-se uma abordagem mais estado-cêntrica sobre o desenvolvimento internacional, com influência chinesa e russa. Isso reforça a posição coletiva de recusar

o fundamentalismo de mercado característico da ordem mundial (neo)liberal.

As posições do bloco indicadas nesta terceira seção trataram de forma mais qualitativa do conteúdo encontrado nos textos das declarações e complementam os dados levantados anteriormente. Eles nos permitem defender a ideia de que há uma consolidação de narrativas em curso, condicionada pelos distintos cenários internacionais, mais do que pelas mudanças de mandatários nos países. Ainda que não se possa dizer que haja um processo coerente estratégico desde 2009 até 2023, notamos que a maioria dos consensos entre os países, como as posições diante das diferentes agendas globais, guarda grande alinhamento com a identidade e o projeto do Sul global.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma ordem discursiva que opera simultaneamente à ordem social na configuração política internacional. O Brics, nesse sentido, mostra que ao longo desses 15 anos sob análise há uma consolidação de narrativa que parece não apenas veicular determinados interesses, mas influenciar agendas globais. Nesse sentido, o uso das narrativas como meio estratégico para um projeto político nem sempre é pensado *a priori* e como tal mirando o longo prazo. Entretanto, pode-se valorizar essa atuação narrativa tanto pela sua importância em influenciar a opinião pública global como em alcançar gradualmente mais apoios nos países, construir parcerias e legitimar as iniciativas propostas - recentemente assistimos à expansão do Brics e à possibilidade de o agrupamento estabelecer parceria com a Organização de Cooperação de Shanghai.

Assim, ao fazer uso da dimensão simbólica do poder na veiculação dessas narrativas, notamos, ao menos, a continuidade e estabelecimento de um projeto de cooperação fortemente inspirado na Cooperação Sul-Sul coletiva ou multilateral. Isso porque ao reforçar valores como a solidariedade, o respeito à soberania e a busca por uma ordem multipolar justa com uma governança representativa, parte-se de uma estratégia discursiva para construir uma visão de internacionalismo colaborativo proposto pela ascensão do Sul global. Esse poder simbólico aparece articulado tanto à identidade quanto ao projeto desse grupo de países que recorrem à representatividade, ação e legitimação desse discurso na política internacional.

Nesse sentido, o avanço teórico sugerido por essa pesquisa revela a importância da ordem discursiva, junto à ordem social nas relações internacionais. Ela especialmente ressalta o poder das narrativas na transformação da ordem mundial vigente - algo que se torna empiricamente observável com o decurso de tempo. Tal qual sugerido por Buzan e Acharya (2022), enquanto cientistas sociais, é preciso reimaginar as relações internacionais a partir de outros sistemas de pensamento, outras dimensões analíticas e outras ordens em que os eventos e fenômenos se realizam.

Nossa pesquisa confirma a hipótese inicial de que o Brics, na ordem discursiva, está alinhado ao projeto e identidade do Sul global; entretanto, “reformando a partir de dentro”. Essa consolidação narrativa pode ser observada ao longo dos 15 anos (e 15 declarações oficiais expedidas). Um dado interessante é o fato de que as Declarações Oficiais têm se tornado mais extensas em número de páginas, de artigos e com agendas de trabalho mais abrangentes e intensas. Isso pode indicar o aumento de

consenso entre os países membros, contrariando, portanto, aqueles que insistem na impossibilidade do Brics de se despontar como um bloco de países coeso com poder para alterar as dinâmicas atuais da política internacional¹⁸.

Em vez da insistência em narrativas ideológicas, as declarações apontam para uma atuação pragmática, voltada para os planos de ação - alguns deles explícitos nas declarações, outros em peças separadas (anexadas). Além disso, o foco adotado pelas declarações com menção a “mercados emergentes” e “países em desenvolvimento” é mais uma evidência desse pragmatismo - em vez de recuperar marcos políticos e históricos do passado e reivindicações e demandas antigas.

Quanto à complexificação da cooperação intra-bloco, nos níveis políticos (decisórios) e técnicos (harmonização de políticas), há maior ênfase nas questões econômicas e ambientais, em comparação com as políticas e sociais. Tal qual observamos nas Convenções da ONU mencionadas pelo Brics ao longo dos anos, questões como os empréstimos e financiamentos, além da dinâmica comercial, reforçado pelo interesse no fim da dependência do sistema dolarizado são algumas dessas evidências. As agendas sociais como saúde, proteção social, segurança alimentar e nutricional, não parecem ter o mesmo destaque.

Isso é condizente com uma construção de narrativa mais dedicada a medidas propositivas. O termo “Sul global” - com exceção da última declaração de Kazan (2024) - quase não

18 Apesar de não haver uma estrutura existente para as Declarações, notamos que os 16 artigos resultantes da Cúpula de 2009 se transforma em 50 artigos no quarto encontro em 2012, 110 artigos em 2016 e chega aos 134 artigos na última Declaração de 2024 que tem 33 páginas, marcada por inúmeros posicionamentos e propostas de iniciativas.

aparece, mas há uma defesa insistente do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, do compromisso dos países da OCDE em destinar 0,7% do seu PIB a AOD, da conclusão da Rodada Doha na OMC e da urgente reforma de instituições internacionais - como o CSNU e o FMI, por exemplo - para que sejam espaços mais representativos das vozes do Sul global.

Pressupor que há uma construção de narrativa por trás da atuação do Brics forma parte das atuais discussões sobre as propostas da plataforma para reformar o sistema internacional. Isso, por sua vez, supõe um alinhamento às perspectivas teóricas críticas nas investigações científicas (Autores, 2024; Bezerra e Bueno; 2022). Nos parece importante reconhecer que a enunciação de narrativas, tal qual discutido anteriormente, é outra forma de manifestação da agência do grupo nas relações internacionais atuais.

Nesse sentido, vale lembrar que o G77+China recentemente retomou a necessidade de pautar a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Com o apoio da Rússia, a Cúpula de Havana do bloco, de janeiro de 2024, anunciou a realização do Congresso da NOEI 1974-2024 em comemoração aos 50 anos da Declaração de Estabelecimento da NOEI e seu Plano de Ação da Assembleia Geral das Nações Unidas.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A.; FOLLY, M. **O Novo Banco de Desenvolvimento e a Institucionalização do BRICS** In Baumann, R. (ed.) BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015. pp. 79-114. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1126-BRICS-Estudos_e_Documentos.pdf. Acesso em: 1 jan. 2024.
- ALDEN, Chris; MORPHET, Sally e VIEIRA, Marco Antonio. **The South in World Politics**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.
- AUTORES. **O Brics, o Sul Global e a transformação da ordem mundial: um Novo Banco de Desenvolvimento**. Mural Internacional, Rio de Janeiro, Vol.15, 2024. DOI: 10.12957/rmi.2024.83564. Acesso em: 1 jan. 2024.
- AUTORES. Replication Data for: A construção da narrativa do Brics: logros na mudança da ordem mundial. **Harvard Dataverse**, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/TPMT4Z>. Acesso em: 21 out. 2025.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEZERRA, V., BUENO, E. **Elements of Critical Theory in BRICS: An evaluation of BRICS's critique of global affairs**. Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations, 2022, vol. 15, issue 3, pp.330-345. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2022.307>. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BOND, P; GARCIA, Ana Saggiaro. Perspectivas críticas sobre o Brics **Tensões mundiais** [Dossiê] Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, 2014. p. 15-40.
- BUZAN, Barry e ACHARYA, Amitav. Re-imagining International Relations World Orders in the Thought and Practice of Indian, Chinese, and Islamic Civilizations. **Cambridge University Press**, 2022.
- BRIC. *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*. Ecaterimburgo, Rússia, 16 jun. 2009. Yekaterinburg: BRIC, 2009. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/cupulas-antteriores/joint-statement-of-the-bric-countries-leaders.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRIC. *II BRIC Summit of Heads of State/Government - Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*. Brasília, Brasil, 15 abr. 2010. Brasília: BRIC, 2010. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/cupulas-antteriores/ii-bric-summit-of-heads-of-state-government-joint-statement.pdf/@download/file>. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. *Declaração de Sanya – Reunião de Líderes*. Sanya, Hainan (China), 14 abr. 2011. Sanya: BRICS, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-sanya-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. *Fourth BRICS Summit – Delhi Declaration*. Nova Délhi, Índia, 29 mar. 2012. Delhi: BRICS, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi-nova-delhi-29-de-marco-de-2012. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. *E-Thekwini Declaration*. Durban (África do Sul), 27 mar. 2013. Durban: BRICS, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-africa-parceria-para-o-desenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. *Fortaleza Declaration*. Fortaleza, Brasil, 15 jul. 2014. Fortaleza: BRICS, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014. Acesso em 1 jan. 2024.
- BRICS. *Ufa Declaration*. Ufa, Rússia, 9 jul. 2015. Ufa: BRICS, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vii-cupula-do

- brics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. Goa Declaration – 8th BRICS Summit. Goa, Índia, 15-16 out. 2016. MRE – Brasil, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/viii-cupula-do-brics-goa-india-15-e-16-de-outubro-de-2016-declaracao-e-plano-de-acao-de-go. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. Xiamen Declaration – 9th BRICS Summit. Xiamen, China, 4 set. 2017. MRE – Brasil, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nona-cupula-do-brics-declaracao-de-xiamen-xiamen-china-4-de-setembro-de-2017. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. Johannesburg Declaration – 10th BRICS Summit. Joanesburgo, África do Sul, 25-27 jul. 2018. MRE – Brasil, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. Brasília Declaration – 11th BRICS Summit. Brasília, Brasil, 14 nov. 2019. MRE – Brasil, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. Moscow Declaration – 12th BRICS Summit. (12ª Cúpula) Moscou, Rússia, via videoconferência, 17 nov. 2020. Moscou: BRICS, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-de-moscou-da-xii-cupula-do-brics. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. New Delhi Declaration – 13th BRICS Summit. Nova Déli, Índia, 09 set. 2021. Índia: BRICS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xiii-cupula-brics-declaracao-de-nova-delhi. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. Beijing Declaration – 14th BRICS Summit. Pequim, China, 23 jun. 2022. Ministério das Relações Exteriores da Índia / BRICS, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-pequim-da-xiv-cupula-do-brics. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRICS. *Johannesburg II Declaration*. Sandton, Gauteng (África do Sul), 23 ago. 2023. Johannesburg: BRICS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompahne-o-planalto/noticias/2023/08/em-declaracao-conjunta-lideres-do-brics-anunciam-a-entrada-de-seis-novos-paises/jhb-ii-declaration-24-august-2023.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2024.
- BRUN, Elodie. Atores estatais e a etiqueta “Sul”: um estigma estrategicamente invertido. In: Kraychete, Elsa S.; Milani, C.R.S. (orgs.) **Política externa e desenvolvimento no Sul geopolítico**. Salvador: EDUFBA, 2022. p. 373.
- CAIXETA, M.; MENEZES, R. **Desafios atuais para a cooperação sul-sul**: as desigualdades e o sul global. Revista Monções, Dourados, V.10, N°20, jul. /dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i20.13341>. Acesso em: 1 jan. 2024.
- CARMODY, Pádraig. BRICS’ Enlargement: Power Expansion or Contraction in a Changing World Order? [Policy Debate of the Hour] **EconPol Forum I**, January Volume 25, 2024.
- CHATURVEDI, S. et al. Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance. In S. Chaturvedi, et. al. (Ed.). **The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda**. Londres: The Palgrave Macmillan, 2021. pp. 1-21. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>. Acesso em: 30 set. 2023.
- COX, R. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. **Millenium Journal of International Studies**, vol. 12 n. 2. 1983. Social forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory. **Millenium Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, 1981.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Textual Analysis for social research**. New York: Routledge, 2003.
- GIACCAGLIA, C et al. (eds.) **Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS?** Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional. UNR Editora, 2022. Disponível em: <https://rephip.unr.edu.ar/items/9fd069f4-8233-4eed-b57d-545fc741b32a>. Acesso em: 10 out. 2024
- GIDDENS, Antony. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- MIELNICZUK, Fabiano. Entrevista: Brasil se afasta do BRICS? GGN Agenda do Mundo. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SPsUsqi8Tfk>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- NORTON, Ben. BRICS grows, adding 13 new ‘partner countries’ at historic summit in Kazan, Russia. **Geopolitical Economy**, 2024. Disponível em: <https://geopoliticeconomy.com/2024/10/26/brics-13-partner-countries-summit-kazan-russia/> Acesso em: 13 nov. 2024
- PRASHAD, Vijay. **The Poorer Nations**: a possible history of the global South. Londres: Verso, 2012.
- RAMALHO, Viviane; RESENDE, Viviane de Melo. **Análise de Discurso (para a crítica)**: o texto como material de pesquisa. Campinas, SP: Pontes Editores, 2011.
- SANAHUJA, J.A., Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, n. 101, abril de 2013, pp. 27-54.
- SANTOS, Augusto; CAZZAMATTA, Regina. **Tracking the Visibility of the BRICS Constellation in Brazilian Newspapers**: a longitudinal content analysis (2011-2019). Braz. journal. res., Brasília, Vol. 20, N. 2. August, 2024. DOI: 10.25200/BJR.v20n2.2024.1586. Acesso em: 1 set. 2024.
- STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the Future of Global Order**. Nova Iorque: Lexington Books, 2015.
- TICKNER, A.; SMITH, K. (eds.) **International Relations from the Global South**: Worlds of Difference. Londres: Routledge, 2020.
- THUSSU, Daya Kishan; NORDENSTRENG, Kaarle (eds.) **BRICS MEDIA**: Reshaping the Global Communication Order? London & New York: Routledge, 2021.
- WALLERSTEIN, I. Que interesses são atendidos pelos BRICS? **Tensões mundiais**. Fortaleza, v. 10, n. 18, 2014. pp. 485-487.
- WENDT, A. **Teoria social da política internacional**. Rio de Janeiro: Apicuri; PUC-RJ., 2014.
- ZAKARIA, Fareed. **The Post-American World**. New York e London: W.W. Norton & Company, 2008.



Infraestrutura Digital dos Países BRICS

Digital Infrastructure of the BRICS Countries

Infraestructura digital en los países BRICS

Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira¹

Renan Guimarães Canellas de Oliveira²

Recebido em: 15 de outubro de 2024

Aceito em: 12 de agosto de 2025

RESUMO

A economia digital é um componente importante para o desenvolvimento econômico, sendo crucial que os países em desenvolvimento tenham infraestruturas digitais adequadas aos novos paradigmas econômicos. Este artigo aborda as infraestruturas digitais nos países BRICS, seus desafios, mecanismos de cooperação, avanços e elementos norteadores para uma agenda de desenvolvimento digital.

Palavras-Chave: *Tecnologias da informação e comunicação (TICs); Infraestrutura Digital; Exclusão Digital; BRICS*

ABSTRACT

The digital economy is an important component for economic development, being crucial that developing countries have digital infrastructures that are suited to the new economic paradigms. This article looks at digital infrastructures in the BRICS countries, their challenges, cooperation mechanisms, advancements and guiding elements for a digital development agenda.

Keywords: *Information and Communication Technologies (ICTs); Digital Infrastructure; Digital Divide; BRICS*

RESUMEN

La economía digital es un componente importante para el desarrollo económico, sendo crucial que los países en desarrollo cuenten con infraestructuras digitales adecuadas a los nuevos paradigmas económicos. Este artículo examina las infraestructuras digitales en los países BRICS+, sus retos, mecanismos de cooperación, avances y elementos orientadores para una agenda de desarrollo digital.

Palabras clave: *Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs); Infraestructura Digital; Exclusión Digital; BRICS*

1 Filiação: Doutorando no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI / PUC-Rio). Pesquisador visitante na Universidade de Joanesburgo (UJ) e no Institute of Pan-African Thought and Conversation (IPATC). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1743-9365>. E-mail: octavioco98@gmail.com.

2 Filiação: Mestrando no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI / PUC-Rio). Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-2139-1387>. Assistente de pesquisa no BRICS Policy Center. E-mail: renan-canellas@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da economia digital vem se tornando cada vez mais sinônimo do próprio desenvolvimento econômico, entendendo as infraestruturas digitais e as cadeias de valor da informação como fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico sustentável (Heeks, 2017; Hilty; Ruddy, 2010; UNECA, 2007). Quando falamos de infraestruturas digitais, trata-se de uma série de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) que compõem e possibilitam o uso da Internet, mas não se limitam a ela, desde cabos submarinos a data centers, incluindo atores estatais e não estatais que cooperam e disputam na ciberpolítica contínua de cada sociedade (Oliveira; Montenegro, 2025).

Para as economias em desenvolvimento e os países do BRICS, no entanto, as TICs são uma questão preocupante, pois os investimentos em infraestruturas digitais demandam projetos complexos, arriscados e de longo prazo, não atraindo muita atenção de grandes atores privados nos países menos desenvolvidos. Na mesma linha, a pesquisa acadêmica sobre os BRICS é ampla, mas “ainda há necessidade de estudos que comparem os BRICS em termos de questões de acesso à conexão à Internet, uso e problemas relacionados que levam a uma exclusão digital” (Matli; Malatji, 2024, p. 437).

Este artigo procura abordar a questão das infraestruturas digitais nos países BRICS, seus desafios, avanços e elementos norteadores para uma agenda de desenvolvimento digital. A primeira seção analisa as desigualdades nas TICs entre esses países, a chamada “exclusão digital”, lançando luz sobre suas necessidades de investimento. A segunda seção tenta compreender as atuais possibilidades de cooperação dentro do

BRICS, com atenção especial ao papel desempenhado pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e a Parceria do BRICS sobre a Nova Revolução Industrial (BRICS ‘PartNIR’). Voltamos nossa atenção para projetos de cooperação multilateral intraBRICS, portanto, iniciativas como a Rota da Seda Digital (*Digital Silk Road*, ou DSR) da China ou o satélite sino-brasileiro CBERS, não foram levados em consideração, dado que se trata de projetos bilaterais e (ou) políticas nacionais de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo em que apresentamos algumas medidas de cooperação para enfrentar esse desafio, concluímos que os atuais mecanismos institucionalizados para as TICs entre os BRICS carecem de amplas provisões de infraestrutura digital, algo que, em condições normais, provavelmente não resolverá seus problemas de conectividade.

2 BRICS E A EXCLUSÃO DO SUL GLOBAL

A exclusão digital, termo cunhado na década de 1990 para definir as desigualdades enfrentadas pelos países no acesso às TICs (Ragnedda, 2019) - ou seja, a disparidade entre as condições de acesso às TICs entre as diferentes sociedades (Soomro, 2020) -, ressona com as disparidades provocadas pela formação estrutural do “capitalismo de dados” (West, 2019, p. 2). Na atual fase do desenvolvimento capitalista, os países desenvolvidos possuem acesso adequado a uma gama de infraestruturas digitais, enquanto o mundo em desenvolvimento não possui as mais básicas TICs. Nos países em desenvolvimento, apenas 27% da população tem acesso à Internet, enquanto 93% da população dos países de alta renda está on-line (ITU, 2023). Em termos definitivos, a exclusão

digital lida com quatro processos diferentes e, em muitos casos, simultâneos:

1. Falta de experiência digital elementar causada por falta de interesse, ansiedade em relação ao computador e falta de atratividade da nova tecnologia (“acesso mental”).
2. Não possuir computadores e conexões de rede (“acesso material”).
3. Falta de habilidades digitais causada por falta de facilidade de uso e educação ou apoio social inadequados (“acesso de habilidades”).
4. Falta de oportunidades significativas de uso (“acesso ao uso”) (Van Dijk; Hacker, 2003, p. 315 - 316).

Embora pudéssemos argumentar acerca da existência da divisão digital nos países do BRICS em todas as quatro categorias propostas por van Dijk e Hacker (2003), vamos nos concentrar no segundo aspecto, pois a condição básica necessária para que um ator faça parte das redes digitais é sua capacidade real de participar dessas redes, ou seja, a infraestrutura física que permite a conexão à internet.

Muitos artefatos digitais poderiam ser considerados para analisar a exclusão digital no BRICS. Entretanto, alguns problemas precisam ser resolvidos para que essa análise seja possível. Em primeiro lugar, é preciso haver paridade entre as medidas de comparação, o que significa que os dados utilizados devem ser coletados no mesmo período e em amostras equivalentes. Em segundo lugar, as métricas escolhidas devem abranger aspectos importantes para a temática, sendo suficientes para cobrir minimamente a questão.

Não obstante, tudo o que envolve a ideia de economia digital e infraestruturas digitais não é consensual, nem mesmo a definição desses termos. Ignatov (2020) observa os diferen-

tes entendimentos do conceito entre organizações internacionais como a UNCTAD, WEF, OECD, IMF e G20. Em termos de mensuração, é possível encontrarmos alguns padrões semelhantes, com pelo menos sete critérios de sete organizações diferentes.

A partir da estrutura proposta por Ignatov, nos limitamos aos aspectos de “Disponibilidade de Infraestrutura Digital” e “Segurança Digital”, a partir dos quais chegamos às métricas de acesso à internet, assinaturas de banda larga fixa e servidores de Internet seguros. Cada métrica é relativa ao tamanho de sua população, padronizada em porcentagem, por 100 ou 1 milhão de pessoas. Outras medidas poderiam ter sido utilizadas para compreender a exclusão digital, porém, para alguns países do BRICS, faltam inúmeros dados estatísticos oficiais e comparáveis, o que tornaria as medidas de comparação díspares entre si. Enquanto as duas primeiras métricas escolhidas dizem respeito ao acesso à internet de forma ampla, a métrica de servidores seguros mostra um maior nível de complexidade e desenvolvimento dessas infraestruturas, tratando de um aspecto importante para a sua sustentabilidade. Estas três métricas combinadas nos fornecem um quadro analítico comparativo para entendermos onde os BRICS se enquadram globalmente no âmbito de infraestruturas digitais.

Tabela 1 – Infraestrutura Digital dos BRICS em 2020³

Ator	Acesso à Internet (% da população)	Assinaturas de banda larga fixa (por 100 pessoas)	Servidores de Internet seguros (por 1 milhão de pessoas)
Brasil	81%	17,42	3145
Rússia	85%	23,16	13240
Índia	43%	1,64	472
China	70%	33,91	948
África do Sul	72%	2,15	14123
Etiópia	16%	0,18	5
Irã	76%	10,90	2319
Egito	72%	8,54	41
Emirados Árabes Unidos	100%	34,35	1479
Arábia Saudita	98%	25,46	253
Indonésia	54%	3,93	1869
Classe Alta	89%	34,20	59225
Classe Média Alta	70%	23,40	1972
Classe Média	57%	13,00	1153
Classe Média Baixa	43%	3,10	382
Classe Baixa	18%	0,40	14
Mundo	59%	15,60	11367

Em vermelho, países que tem média nos indicadores menor que a média global

Fonte: Elaboração do autor a partir do Banco Mundial (2023a; 2023b; 2023c) e ITU (2023).

Ao analisar as medidas da tabela 1, podemos chegar a algumas conclusões. Os números em vermelho representam os países cujas métricas estão abaixo da média global. Em termos de acesso à Internet, menos da metade da população da Índia (43%), pouco mais da metade da Indonésia (54%) e menos de um quarto

da população da Etiópia (16%) têm acesso à Internet, apesar de estarem entre as economias que mais crescem em suas respectivas regiões. Analisando a Internet de alta velocidade, este número de países abaixo da média global dobra, saindo de três para seis, incluindo o Irã, Egito e África do Sul em termos de assinaturas

3 Para esta análise, consideramos apenas os membros plenos do BRICS até a última cúpula de 2025. Valores foram atualizados até 2020 pois era o ano mais próximo com dados disponíveis de todos os atores, visto que os dados sobre indivíduos utilizando a Internet na Etiópia só estavam disponíveis até 2021, e da Índia, para este ano, não estava disponível, apenas 2020 ou 2022. Acerca das métricas: 1) Os usuários da Internet são indivíduos que usaram a Internet (de qualquer local) nos últimos 3 meses durante a confecção do dado. É considerada a Internet utilizada por meio de um computador, telefone celular, assistente pessoal digital, máquina de jogos, TV digital etc; 2) As assinaturas de banda larga fixas se referem aos acessos de alta velocidade à Internet pública (uma conexão TCP/IP), com velocidades de downstream iguais ou superiores a 256 kbit/s. Isso inclui modem a cabo, DSL, fibra até a casa/prédio, outras assinaturas de banda larga fixa (com fio), banda larga via satélite e banda larga sem fio fixa terrestre; 3) os servidores de internet seguros são medidos pelo número de certificados TLS/SSL distintos e publicamente confiáveis encontrados na Netcraft Secure Server Survey. Os certificados TLS/SSL significam “Secure Sockets Layer/Transport Layer Security”. São eles que permitem que os sistemas estabeleçam conexão segura com outros sistemas, usando protocolos criptográficos. As classificações de renda seguem as métricas do Banco Mundial. Para obter mais detalhes: <https://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2014wesp_country_classification.pdf>.

de banda larga fixa. Por fim, quando se trata de servidores de Internet seguros, somente a África do Sul e a Rússia têm números acima da média mundial.

Considerando que a maioria desses países já sofre com deficiências econômicas estruturais, a falta de acesso à Internet e às TICs em geral representa um grande problema para os países BRICS quando se trata dos seus próprios caminhos de desenvolvimento e interconexão nacional e internacional. Esses investimentos digitais são cruciais para o desenvolvimento econômico sustentável, podendo gerar um crescimento do PIB de até 50% no longo prazo (Manyika et al, 2016), possibilitando uma maior complexificação de suas economias (Gala, 2020) por meio da economia digital, que tem retornos crescentes de escala, combinando inovações tecnológicas e gerando várias sinergias (vínculos) entre diferentes setores da economia (Reinert, 2010). Essa importância se reflete no BRICS, onde a economia digital e as TICs estão entre algumas das principais áreas de foco do grupo, como afirma sua declaração de 2023 (Declaration, 2023). Com a situação atual das TICs e das infraestruturas digitais nestes países, portanto, quais medidas de cooperação estão disponíveis no âmbito dos BRICS?

3 DEMOCRATIZANDO AS TICs: NDB, BRICS PartNIR E O DESAFIO DA COOPERAÇÃO

Apesar de terem sido mencionados nas declarações da cúpula, na área de TICs, os BRICS carecem de iniciativas amplas para resolver suas necessidades de infraestrutura digital. Ao rastreamos essas iniciativas foi possível mapear alguns mecanismos de cooperação que merecem ser mencionados e que marcam a divisão des-

ta seção: 1) Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank, ou NDB); 2) BRICS PartNIR⁴.

Iniciando a análise do NDB no âmbito das TICs, o relatório anual do banco de 2023 toma as infraestruturas digitais como uma das seis áreas de foco para financiamento. A instituição afirma seu compromisso em

financiar projetos que envolvam a expansão e a modernização da infraestrutura digital nacional e internacional, como cabos terrestres e submarinos, torres de telecomunicações e estações rádio-base. Para obter acesso universal e acessível, o Banco dará prioridade aos projetos que estendam a cobertura a áreas mal atendidas e aos que melhorem a conectividade de última milha para atender às necessidades dos usuários finais (NDB, 2023, s.p.).

Em termos estratégicos, há um claro potencial para que o NDB se torne um financiador viável de infraestrutura digital nos países do BRICS, conforme declarado em seu plano estratégico. Por outro lado, as tendências atuais do portfólio de investimentos do NDB mostram um cenário diferente, com este setor sendo o de menor foco em termos absolutos. O único projeto para infraestruturas digitais até 2024 foi o “Cellular Network and Cloud Services Expansion Project” de 2020 para a Federação Russa, com uma aprovação de financiamento no valor de US\$ 300 milhões. Ele representa apenas 0,99% de todo o valor das aprovações de projetos do banco em dezembro de 2022, ficando atrás de áreas como infraestrutura social (2,68%, US\$ 810 milhões) e proteção ambien-

⁴ Também identificamos outras iniciativas na forma de grupos de trabalho que abordam algumas das questões levantadas neste documento, como o Grupo de Trabalho de Cooperação de TIC do BRICS e o Grupo de Trabalho de Economia Digital do Conselho Empresarial do BRICS. No entanto, não foi possível rastrear suas atividades e contribuições adicionais para a transformação digital nos países do BRICS (BPIC, 2022; BBC, 2016).

tal (2,25%, US\$ 680 milhões) (NDB, 2023).

Em uma visita à sede do NDB no ano passado⁵, pudemos conversar com um executivo de alto nível do banco, perguntando qual era o papel das infraestruturas digitais e da transformação digital nas metas estratégicas e objetivos comuns de financiamento do banco, bem como o que justificava apenas um projeto nesse setor. A resposta foi mista, embora o Banco reafirme seu compromisso com o papel estratégico que as infraestruturas digitais desempenham em sua visão, não há uma explicação clara para um investimento tão modesto nesse setor, já que há uma demanda clara por financiamento nessa área. Como o banco trabalha principalmente em uma lógica orientada pela demanda, em que os projetos são apresentados para que o NDB aprove o financiamento, não houve muitos projetos enviados para apreciação do banco nessa área, conforme relatado. Algumas das hipóteses levantadas pelo nosso interlocutor foram o foco do banco em transporte e energia, o que pode ter levado ao insucesso de outros setores; a recência do foco do banco nessa área; a mudança de foco devido à pandemia; e a utilização de outros instrumentos financeiros para financiar infraestruturas digitais em vez do próprio NDB, dentre outros.

Para questões de infraestrutura digital, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) e os bancos de desenvolvimento representam atores financeiros cruciais para esses investimentos, pois os projetos de TICs, assim como as infraestruturas físicas clássicas (portos, aeroportos, estradas, pontes, oleodutos e assim por diante) são projetos de risco de longo prazo, em comparação com outros setores financeiros, abrindo espaço, sobretudo, para in-

vestidores públicos. Não obstante, entre todos os países do BRICS, atualmente, o NDB não pode ser considerado a iniciativa mais relevante para o fornecimento de infraestrutura de TICs, dado que outras iniciativas excedem o banco neste setor.

Dentre elas, vale destacar a “Parceria BRICS sobre a Nova Revolução Industrial” (BRICS PartNIR), criada na 10ª cúpula, em 2018, pelo Presidente Xi Jinping. Conforme a tabela 2 apresenta, sob a BRICS PartNIR, seis projetos de cooperação foram desenvolvidos. A iniciativa reflete a necessidade crescente do grupo de abordar questões de desenvolvimento digital e revolução industrial, que são cruciais para o desenvolvimento sustentável compartilhado de seus membros. Esta parceria já tem números expressivos, conforme evidencia a Tabela 4, no âmbito do BRICS PartNIR, onde mais de 60 projetos já foram assinados, representando mais de US\$ 5 bilhões na área (BPIC, 2025a).

⁵ Visita realizada na sede do NDB em Xangai, China, em 31 de julho de 2024.

Tabela 2 – Mecanismos de Cooperação desenvolvidos no âmbito do BRICS PartNIR

Projeto	Descrição
BRICS PartNIR Innovation Center (BPIC)	Promove a cooperação em inovação industrial
BRICS-UNIDO Center for Industrial Competences Initiative	Realiza treinamento de competências e facilita o intercâmbio de políticas e padrões
BRICS Startups Cooperation Initiative	Incentiva a colaboração entre pequenas e médias empresas (PMEs)
BRICS Technology Transfer Center	Apoia a transferência de avanços científicos e tecnológicos para países em desenvolvimento
BRICS Institute of Future Networks	Promove a cooperação em campos de tecnologia emergente
Digital BRICS Task Force	Promove a cooperação na economia digital e na governança digital

Fonte: BPIC, 2025a.

Entre essas seis iniciativas, vale destacar o trabalho do *BRICS PartNIR Innovation Center* (BPIC), também conhecido como Centro de Inovação de Xiamen, anunciado pelo Presidente Xi em novembro de 2020 e inaugurado oficialmente em 2021. O centro promove a cooperação nas áreas de digitalização, industrialização, inovação, inclusão e investimento, treinando profissionais e desenvolvendo projetos com governos e empresas (BPIC, 2025a). Um dos desenvolvimentos recentes foi a recep-

ção de uma delegação brasileira com representantes do governo e de associações industriais, liderada pelo Presidente da Associação Brasileira de Mineração (IBRAM) (BPIC, 2024). No âmbito dessas visitas, foram firmados acordos e projetos de cooperação, como mostra a tabela 3, que revela que, até 2025, quatro projetos já haviam sido realizados no âmbito do BPIC nas áreas de Manufatura Inteligente e Investimento e Comércio, com cooperação com todos os países do BRICS.

Tabela 3 – Projetos Desenvolvidos sob o BPIC6

Projeto	Empresa	Atributos Industriais	Países Envolvidos	Forma de Cooperação
Xiagong RUS LLC, XGMA PARTICIPAÇÕES COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA	XIAMEN XGMA INTERNAT IONAL TRADE CO., LTD.	Manufaturas Inteligentes	Brasil, Rússia, África do Sul, Índia, Egito, EAU, Arábia Saudita, Etiópia	ODM/OEM, Agente, Vendas
Exportação de têxteis, vestuário, produtos mecânicos e elétricos; Importação de alimentos frescos e congelados	Xiamen Kingland Co., Ltd.	Investimento e Comércio	Brasil, Rússia, Egito, EAU, Arábia Saudita, Etiópia	ODM/OEM, Agente, Vendas, Investimento, P&D
Caminhões de Mineração Off-Highway	Inner Mongolia North Hauler Joint Stock Co., Ltd. (NHL)	Manufaturas Inteligentes	Brasil, Rússia, África do Sul, Índia, Egito, EAU, Irã, Arábia Saudita, Etiópia	ODM/OEM, Agente, Investimento
Sede do Centro de Inovação da Parceria do BRICS na Nova Revolução Industrial	Genertec International Holding Co., Ltd.	Investimento e Comércio	Brasil, Rússia, África do Sul, Índia, Egito, EAU, Irã, Arábia Saudita, Etiópia	Investimento

Fonte: BPIC, 2025b.

6 As siglas das formas de cooperação significam Original Design Manufacturer (ODM) e Original Equipment Manufacturer (OEM), que são dois modelos de negócios importantes na fabricação e no comércio globais. Um ODM projeta e fabrica produtos que são vendidos sob a marca de outra empresa, permitindo que o comprador comercialize um produto sem investir em projeto e desenvolvimento. Por outro lado, um OEM produz bens com base nas especificações ou nos componentes de um comprador, geralmente para integração em um produto final com a marca do comprador. Ambos os modelos permitem que as empresas aproveitem a experiência em fabricação externa e, ao mesmo tempo, concentrem-se na marca, no marketing e na distribuição.

Tabela 4 – Projetos de cooperação acordados em fóruns do BPIC e BRICS PartNIR⁷

Evento(s)	Data	Local	Valor acordado	Nº de Projetos
2021 BRICS Forum on PartNIR; Competition on Promoting Industrial Innovation Cooperation; New Industrial Revolution Exhibition	11/09/2021	Xiamen, China	RMB 13.4 bilhões	28
2022 BRICS Forum on PartNIR; BRICS New Industrial Revolution Exhibition	07/09/2022	Xiamen, China	RMB 18.1 bilhões	29
Xiamen Business Workshop; Roadshow of the BPIC	10/05/2023	São Paulo, Brasil	USD 1 bilhões	8

Fonte: BPIC, 2025a.

Essas iniciativas demonstram a crescente importância dada pelo BRICS à agenda de transformação digital, que pode ser observada quando analisamos a declaração de Kazan do ano passado da Cúpula do BRICS de 2024. Nessa declaração, podemos reconhecer muitos desenvolvimentos em diferentes campos que envolvem as questões de economia digital, TICs e transformação digital. A declaração aborda temas como a superação de divisões digitais, liberdade de expressão, radicalização, alfabetização digital e midiática e economia digital (Brasil, 2024).

Em termos de iniciativas multilaterais claras realizadas no âmbito do BRICS, concordamos que o BRICS PartNIR é a iniciativa de transformação digital e de TICs mais importante do grupo até o momento, devido ao seu status de institucionalização, as iniciativas abrangentes criadas, bem como aos projetos as-

sinados no valor de cerca de US\$ 5 bilhões em cooperação e investimento no setor.

4 CONCLUSÃO

O papel crescente das TICs entre os países BRICS desde a pandemia é evidente tanto no discurso do grupo quanto em iniciativas como o BRICS PartNIR e o próprio plano estratégico do NDB, que sintetizam a importância das infraestruturas digitais e dos investimentos na economia digital para o futuro do desenvolvimento dos BRICS. A expansão do agrupamento representa uma oportunidade para maior interconexão no âmbito das TICs do Sul Global, possibilitando uma maior complexificação das suas economias.

Neste sentido, no âmbito das infraestruturas digitais e TICs em países BRICS, pesquisas que se esforcem a analisar em maior profundi-

⁷ Esses foram os projetos que conseguimos rastrear no site do BPIC; no entanto, o número real de projetos assinados no âmbito da iniciativa PartNIR é desconhecido. Além disso, muitas outras formas de cooperação que não foram incluídas e analisadas em nossa avaliação podem ser rastreadas na iniciativa, desde seminários, cursos de treinamento e visitas técnicas de delegações até Memorandos de Entendimento (MoUs), workshops e centros de desenvolvimento específicos.

dade iniciativas como os mecanismos de cooperação desenvolvidos pelo BRICS PartNIR e seus respectivos projetos podem fornecer importantes insights sobre a materialidade da cooperação intraBRICS neste setor. A metodologia proposta por Ignatov (2020), por sua vez, a partir do qual baseamos nossa seção de exclusão e infraestrutura digital, pode ser expandida para termos um maior foco analítico e especificidade das métricas por ele utilizadas em todos os países do BRICS, tanto em seus membros plenos quanto parceiros.

Pensando em uma agenda de pesquisa para o futuro desta temática, Banga e Singh (2019, p. 39-40) fornecem um quadro de dez pontos para a cooperação digital, conforme apresentado no Quadro 1:

Quadro 1 – Dez pontos para a cooperação digital

Item	Descrição
I.	Fornecimento de infraestruturas de banda larga
II.	Criação de infraestruturas de computação em nuvem
III.	Criação de infraestruturas de dados
IV.	Facilitar a criação de infraestruturas digitais
V.	Promover o comércio eletrônico
VI.	Avançar nos mercados únicos digitais regionais
VII.	Partilhar experiências em matéria de governança eletrônica e cidades inteligentes
VIII.	Promover as inovações digitais, a tecnologia, as competências e a educação
IX.	Definição de normas, políticas, leis, regulamentação e padrões digitais a nível mundial
X.	Criar estatísticas para medir a digitalização

Fonte: Banga e Singh (2019, p. 39-40)

Está para além da nossa capacidade, no âmbito desta pesquisa, dissecar cada um dos pontos referidos pelos autores, tal como acontece com as categorias de exclusão digital de Van Dijk e Hacker (2003). Contudo, ressaltamos

que os pontos um a quatro da agenda de Banga e Singh (2019), relativos às infraestruturas, não podem ser enfatizados o suficiente, uma vez que dizem respeito ao elemento que, embora seja precisamente aquilo que há de mais básico dentre os componentes da economia digital, ainda assim, é comumente subdesenvolvido dentre os países BRICS e as economias do Sul Global.

AGRADECIMENTO

Este estudo foi financiado pela FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho para o Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Processo SEI E-26/201.645/2025 e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código Financeiro 001.

REFERÊNCIAS

- BANGA, Rashmi; SINGH, P. Jeet. **BRICS digital cooperation for industrialization**. Centre for Competition Regulation and Economic Development, University of Johannesburg. Working Paper, n. 4, 2019.
- BBC. “Digital Economy Group.” *BRICS Business Council India*. Available at: <https://bricsbusinesscouncil.co.in/group-digitaleconomy.php>. 2016. Acesso em: mar 27. 2025.
- BPIC. “The 2nd Meeting of BRICS Working Group on ICT Cooperation Held.” *BRICS PartNIR Innovation Center*. 2022. Disponível em: <https://www.bricspic.org/En/Pages/Home/NewsDetail.aspx?rowId=371>. Acesso em: mar 27. 2025.
- BPIC. “The 2nd BRICS Industrial Innovation Contest Launched.” *BRICS PartNIR Innovation Center*. 2024. Available in: <https://www.bricspic.org/en/Pages/Home/NewsDetail.aspx?rowId=663>. Accessed in: mar 27. 2025.
- BPIC. “News on Sci-Tech Cooperation.” *BRICS PartNIR Innovation Center*. 2025a. Available at: <https://www.bricspic.org/en/Pages/Home/NewsList.aspx?classId=10>. Accessed in: mar 27. 2025.
- BPIC. “Industrial Cooperation Projects.” *BRICS PartNIR Innovation Center*. 2025b. Available at: <https://www.bricspic.org/Cooperation/En/>. Accessed in: mar 27. 2025.
- BRASIL. **XVI Cúpula do BRICS – Kazan, Rússia, 22 a 24 de outubro de 2024 – Declaração Final**. Available at: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xvi-cupula-do-brics-2013-kazan-russia-22-a-24-

de-outubro-de-2024-declaracao-final. Accessed in: 27 mar. 2025.

DECLARATION, J. I. XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration. **Indian Foreign Affairs Journal**, v. 17, n. 3-4, p. 317-342, 2022.

GALA, Paulo. **Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Contraponto Editora, 2020.

HEEKS, Richard. **Information and communication technology for development (ICT4D)**. Routledge, 2017.

HILTY, Lorenz M.; RUDDY, Thomas F. Sustainable development and ICT interpreted in a natural science context: the resulting research questions for the social sciences. **Information, Communication & Society**, v. 13, n. 1, p. 7-22, 2010.

IGNATOV, A. The digital economy of BRICS: Prospects for multilateral cooperation. **International Organisations Research Journal**, v. 15, n. 1, p. 31-62, 2020.

ITU. Measuring Digital Development: Facts and Figures 2023. Geneva: ITU Publications, 2023. Disponível em: <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>>. Acesso em: 11 out. 2024.

MANYIKA, James et al. **Digital globalization: The new era of global flows**. 2016.

MATLI, Walter; MALATJI, Masike. A Review of Internet Use and Access for BRICS Sustainable Futures: Opportunities, Benefits, and Challenges. **Journal of Information Systems and Informatics**, v. 6, n. 1, p. 435-452, 2024.

NDB. **Annual Report 2022**. New Development Bank, 2023. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2023/12/NDB_AR_2022_complete.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

RAGNEDDA, Massimo. **Conceptualising the digital divide**. In: Mapping digital divide in Africa: A mediated analysis. 2019. p. 27-44.

REINERT, Erik S. **Developmentalism. No. 34**. TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, 2010.

SOOMRO, Kamal Ahmed et al. Digital divide among higher education faculty. **International Journal of Educational Technology in Higher Education**, v. 17, 2020. p. 1-16.

UNECA. E-Strategies. Working paper, 2007. Disponível em: <<https://repository.uneca.org/handle/10855/14938>>. Acesso em: 11 out. 2024.

OLIVEIRA, Octávio Henrique Alves Costa de; MONTENEGRO, Renan Holanda. **Digital Silk Road and Cyberpolitics in Africa: The Ethiopian Case**. In: China's Belt and Road Initiative in Africa: Aid Policies and Economic Development. Cham: Springer Nature Switzerland, 2025. p. 275-294.

VAN DIJK, Jan; HACKER, Kenneth. The digital divide as a complex and dynamic phenomenon. **The Information Society**, v. 19, n. 4, p. 315-326, 2003.

WEST, Sarah Myers. Data capitalism: Redefining the logics of surveillance and privacy. **Business & Society**, v. 58, n. 1, p. 20-41, 2019.

WORLD BANK. **Fixed Broadband Subscriptions**. World Bank Open Data, 2023a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.BBND?skipRedirection=true>>. Acesso em: 11 out. 2024.

WORLD BANK. **Individuals Using the Internet (% of Population)**. World Bank Open Data, 2023b. Disponível em:

<<https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?skipRedirection=true>>. Acesso em: 11 out. 2024.

WORLD BANK. **Secure Internet Servers (Per 1 Million People)**. World Bank Open Data, 2023c. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.SECR.P6?skipRedirection=true>>. Acesso em: 11 out. 2024.



Notas sobre a trajetória dos BRICS: da agenda reformista para ator multipolar, a partir de um encontro científico¹

Notes on the BRICS' Trajectory: From a Reformist Agenda to a Multipolar Actor, Based on an Academic Meeting

Notas sobre la Trayectoria de los BRICS: De una Agenda Reformista a un Actor Multipolar, Basado en un Encuentro Académico

Giorgio Michalopoulos²
Andrea Califano³

Enviado em: 15 de novembro de 2024.
Aceito em: 09 de abril de 2026.

RESUMO

Este artigo, baseado em um debate acadêmico sobre os BRICS na Universidade Federal da Bahia, analisa a trajetória dos BRICS, que sai de uma agenda reformista no sistema econômico global para uma força geopolítica na ordem multipolar. Inicialmente oposto à hegemonia dos EUA, o grupo adotou uma visão pragmática da globalização, reforçando a solidariedade Sul-Sul e estabelecendo-se como um contrapeso às potências tradicionais.

Palavras-chave: Globalização; Multipolarismo; BRICS

ABSTRACT

This article, based on an academic debate about the BRICS held at the Federal University of Bahia, analyzes the BRICS trajectory, from a reformist agenda in the global economic system to a geopolitical force in the multipolar order. Initially opposing US hegemony, the group adopted a pragmatic approach to globalization, strengthening South-South solidarity and positioning itself as a counterbalance to traditional powers.

Keywords: Globalization; Multipolarity; BRICS

RESUMEN

Este artículo, basado en un debate académico sobre los BRICS realizado en la Universidad Federal de Bahía, analiza la trayectoria de los BRICS, desde una agenda reformista en el sistema económico global hasta convertirse en una fuerza geopolítica en el orden multipolar. Inicialmente opuesto a la hegemonía de EE. UU., el grupo adoptó un enfoque pragmático hacia la globalización, fortaleciendo la solidaridad Sur-Sur y equilibrando a las potencias tradicionales.

Palabras clave: Globalización; Multipolaridad; BRICS

1 *Another BRICS in the Wall: Novos muros de protecionismo ou uma força para um mundo multipolar?*, realizado na Universidade Federal da Bahia em 23 de abril de 2024 e organizado pelos autores.

2 Mestre em Economia Política pela Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e doutorando em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). (gmichalopoulos@cedeplar.ufmg.br) ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3441-5553>.

3 Doutor em Economia e Ciências Sociais outorgado pelo IUSS Pavia conjuntamente à Scuola Superiore Sant'Anna Pisa. Professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (PPGRI-UFBA). (andrea.cln@ufba.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8942-7358>.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o presidente dos Estados Unidos, “BRICS is dead”: os BRICS estão mortos, e isso desde fevereiro de 2025⁴. Se na época a declaração, proferida poucos minutos antes de um encontro com o Primeiro-Ministro indiano Narendra Modi a jornalistas reunidos na Casa Branca, podia ser ignorada como mais uma das tiradas hiperbólicas e contraditórias de Donald Trump, talvez motivada pelo ressentimento pela adesão de aliados históricos dos Estados Unidos (Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita), agora, um ano depois, parece mais uma provocação ao debate e à análise científica. Em 28 de fevereiro de 2026, tem início a campanha de bombardeios ao Irã por parte de Estados Unidos e Israel. A ausência de reação coordenada dos demais países do BRICS foi absoluta, nem mesmo um documento conjunto foi produzido. A Índia, na prática, apoiou o ataque – e o primeiro-ministro Modi havia levado a Israel, e pessoalmente ao primeiro-ministro Netanyahu, com tons e formas muito calorosos, toda a sua proximidade com o Estado de Israel apenas 48 horas antes do lançamento das bombas que decapitaram as lideranças políticas iranianas. A reação do Irã atingiu, entre outros países, os dois novos membros do BRICS mencionados acima⁵, os quais estão, de fato, participando do ataque de um membro da aliança.

4 HINDUSTAN TIMES. ‘BRICS estão mortos’: o novo aviso de Trump à Rússia, Índia, China, África do Sul e Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zKUnC9eZinc>. Acesso em: mar. 2026.

5 A pertença da Arábia Saudita ao grupo é, na verdade, envolta em incerteza, considerando que os documentos oficiais do último encontro no Brasil a citam entre os membros, mas são os próprios sauditas que negam esse status. Podemos ver essa ambiguidade um tanto surreal como mais um sintoma da natureza frágil da aliança. Sobre isso, ver: https://brics-policycenter.org/wp-content/uploads/2025/06/A_Arabia_Saudita_e_o_BRICS_Policy-Brief_V.15_N.4.pdf

Se Oliver Stuenkel comenta: “As atuais divisões sobre o Irã são simplesmente o mais recente lembrete do que o BRICS realmente é: uma coalizão frouxa e muitas vezes bagunçada de países que cooperam onde seus interesses se sobrepõem e discordam onde não se sobrepõem”⁶, achamos que vale a pena percorrer a trajetória do grupo, mostrando como os complexos desafios econômicos e financeiros levaram a um afastamento do ímpeto de contestação e profunda reforma da ordem internacional, num contexto em que as disputas geopolíticas globais pressionam crescentemente os países a se posicionarem entre blocos antagônicos.

Quinze anos após sua fundação, observamos como os BRICS passaram de um grupo contestatório ao capitalismo neoliberal liderado pelos EUA, com proposta de instituições alternativas, para um grupo pragmático que tenta utilizar as regras da globalização em seu favor, mantendo-se algum grau de coesão apenas na disputa geopolítica global em favor de uma ordem multilateral (Garcia, 2017). Nesse processo, as pautas de reforma das grandes instituições financeiras globais foram gradualmente cedendo espaço a uma agenda mais ampla de reforma da governança global, alinhada ao novo contexto geopolítico. O que parece ser a agenda mais sólida do grupo hoje é a intenção multipolar, presente já desde suas origens, como sintetizado por uma frase proferida por Patrus Ananias, Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no primeiro governo de Lula, em entrevista concedida a um dos autores. Referindo-se aos BRICS, ele afirmou que

6 STUENKEL, Oliver. Iran War: NATO and the G-7 Are Just as Divided as BRICS. Foreign Policy, 18 mar. 2026. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2026/03/18/iran-war-brics-nato-g7-economics-security/>. Acesso em: mar. 2026.

o grupo “contribui para quebrar a hegemonia dos Estados Unidos, especialmente, mas também em sintonia com o que há de mais conservador na Europa.”⁷

Nas seções seguintes, analisamos a trajetória do grupo, os diferentes olhares metodológicos para interpretar sua virada geopolítica, o debate em torno da desdolarização e de uma eventual moeda BRICS, questão central para compreender os limites da autonomia financeira do grupo; e os principais mecanismos financeiros criados pelo agrupamento: o Arranjo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento.

Este artigo baseia-se no evento *“Another BRICS in the Wall,”* realizado na Universidade Federal da Bahia. Organizado pelos autores em colaboração com o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFBA, o evento contou com a participação de Ana Elisa Saggiore Garcia (UFFRJ), Aline Regina Alves Martins (UFG), Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos (UFBA) e James K. Galbraith (University of Texas). O debate se articulou em torno de duas questões centrais que percorrem também este artigo: os BRICS representam uma força efetiva para uma ordem multipolar mais equitativa ou constituem apenas mais um bloco geopolítico guiado por interesses nacionais? E são capazes de atuar com coesão diante das profundas assimetrias entre seus membros?

2 A TRAJETÓRIA DOS BRICS: DE GRUPO REFORMISTA PARA POTÊNCIA GEOPOLÍTICA

Os BRICS inicialmente se apresentaram como um grupo de crítica global, demandando um lugar na “mesa internacional”. As nações BRICS desde o primeiro momento engajaram-se em uma “cooperação antagonista” (Garcia; Bond, 2015). O impulso central contra a força unipolar dos Estados Unidos e suas instituições internacionais levou os BRICS a representar uma nova força multipolar nas relações internacionais, que vai além dos interesses econômicos individuais de cada país. É por isso que, ao longo do tempo, o bloco assume cada vez mais uma configuração de força de contrapeso nas relações internacionais (Kakonen, 2014), distanciando-se da ideia original de um grupo reformista.

Como nota Robinson (2015), foi a instituição financeira mais predatória do planeta⁸ (Goldman Sachs) que cunhou o termo BRIC, e o fez para sugerir que investidores transnacionais encontrariam novas oportunidades nesses países — o que já deveria nos dizer algo sobre a relação entre os BRICS e o Capital Transnacional e suas intenções de reformar as instituições financeiras (Robinson, 2015). Analisando as declarações conjuntas dos encontros dos BRICS de 2009 a 2023, torna-se claro como a questão da reforma das instituições globais de governança e economia se torna cada vez mais secundária, dando prioridade à cooperação entre as instituições dos BRICS e as instituições existentes (Tabela 1).

7 MICHALOPOULOS, Giorgio. *Povertà, Patrus Ananias, ex ministro del governo Lula: bugie e pregiudizi sugli ultimi, un errore abolire il reddito*. Il Fatto Quotidiano, 25 set. 2023. Disponível em: <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2023/09/25/poverta-patrus-ananias-ex-ministro-del-governo-lula-bugie-e-pregiudizi-sugli-ultimi-un-errore-abolire-il-reddito/7302762/>. Acesso em: nov. 2025.

8 Robinson (2015): “*That it was perhaps the most predatory financial institution on the planet that coined the term BRIC, and did so in order to suggest that transnational investors would find new opportunities in these countries (...)*”.

Tabela 1: evolução das pautas dos BRICS.

Local	Ano	Governança Global	Economia e Comércio
Ecaterimburgo	2009	Papel Central do G20	Reforma das Instituições Financeiras (IF)
Brasília	2010	Papel Central do G20 / Multipolaridade e Cooperação	Cooperação Macroeconômica / Reforma IF / Anti-protecționismo OMC
Sanya	2011	Papel Central do G20 e da ONU	Foco na Regulação do Capital nas IF / Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NBD)
Délhi	2012	Papel Central do G20	Reforma do FMI / Cooperação na OMC
Durban	2013	Papel Central da ONU no Multilateralismo	Reforma do FMI + Crescimento do NBD
Fortaleza	2014	Papel Central da ONU no Multilateralismo	Crescimento do NBD + Arranjo Contingente de Reservas
Ufá	2015	Papel Central da ONU no Multilateralismo / Consulta da Agenda do G20	Mecanismo de Cooperação Interbancária dos BRICS + NBD
Goa	2016	Adesão aos Princípios e Agenda da ONU / G20 para os Interesses dos BRICS	Reforma do FMI / Cooperação dos BRICS
Xiamen	2017	Compromisso de Implementar as Decisões do G20	Reforma do FMI / Cooperação Financeira e Industrial dos BRICS
Joanesburgo	2018	Compromisso com a ONU	Centralidade da OMC / Cooperação entre o ACR e o FMI
Brasília	2019	Reforma da ONU	Reforma do FMI e da OMC
Moscou	2020	Multilateralismo e Reforma da ONU	Reforma Marginal do FMI e da OMC + Cooperação Econômica dos BRICS
Nova Délhi	2021	Multilateralismo e Reforma da ONU	Cooperação entre o ACR e o FMI
Pequim	2022	Multilateralismo e Reforma da ONU	Engajamento na OMC + Cooperação entre o ACR e o FMI
Joanesburgo	2023	Multilateralismo Inclusivo	Engajamento na OMC + Cooperação entre o ACR e o FMI

Fonte: Elaboração dos autores a partir das Declarações Conjuntas dos encontros anuais dos BRICS mais recentes.

As declarações conjuntas de 2009, em que os membros fundadores reforçavam o papel central do G20 no enfrentamento da crise financeira e se comprometiam a promover reformas nas instituições financeiras internacionais, agora pertencem a um passado distante. Em pouco tempo, o tom do BRICS sofreu transformações significativas. Ignorado no âmbito do FMI e de outras instituições internacionais, o bloco passou a promover suas próprias iniciativas, culminando na Cúpula de Fortaleza de 2014 com um posicionamento consideravelmente menos entusiasta em comparação ao primeiro encontro. A ênfase deslocou-se, então, para o fortalecimento da coordenação intra-BRICS em contextos internacionais e para a defesa das reformas propostas. Os re-

presentantes do grupo declararam-se “decepcionados” com a ausência de implementação das reformas do FMI. Este comunicado conjunto marcou o primeiro momento em que a ambição reformista do agrupamento deixou de ser um foco central. Diante da falta de resposta das instituições financeiras internacionais às propostas de reforma, os países do BRICS passaram a desenvolver instrumentos próprios de cooperação financeira, deslocando progressivamente o eixo de atuação dos mecanismos globais para a cooperação Sul-Sul. É nesse contexto que, em 2014, foi oficialmente fundado o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), uma instituição multilateral criada pelos países do BRICS com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentá-

vel nos países do Sul Global⁹, constituindo-se como uma alternativa às instituições financeiras internacionais dominadas pelas potências ocidentais tradicionais.

Ao longo dos anos depois da Cúpula de Fortaleza, a agenda dos BRICS começa a ganhar autonomia por meio das instituições criadas no âmbito do agrupamento, e o foco das declarações conjuntas passa a enfatizar cada vez mais a interação e a cooperação entre as instituições dos BRICS e as internacionais. Mesmo o G20, inicialmente descrito nos comunicados como “central” na governança global, começa a perder relevância. Tanto é que, na Cúpula de Nova Délhi de 2021, em plena crise pandêmica, no “Joint Statement” o termo G20 não foi mencionado uma única vez. Mostrando assim como os BRICS começam a estabelecer não apenas uma autonomia, mas também uma identidade geopolítica própria.

2.1 Como os diferentes “olhares” sobre os BRICS evidenciam a virada geopolítica do grupo

As relações entre os países membros dos BRICS são marcadas por assimetrias e disputas que tornam difícil a construção de uma cooperação econômico-financeira.

A metodologia dos três olhares proposta por Garcia (2024), ‘de cima’, ‘para os lados’ e ‘bottom-up’, oferece chaves de interpretação sobre o passado e o futuro do agrupamento.

Nesta seção, utilizaremos os dois primeiros olhares para evidenciar como os interesses dominantes no plano nacional tendem a prevalecer nas relações entre os países membros dos BRICS e seus parceiros, revelando as complexas disputas internas que dificultam a construção de uma cooperação econômico-financeira e empurram o agrupamento progressivamente para uma configuração de força geopolítica multipolar.

A análise a partir do “olhar de cima” implica considerar os Estados-nação e suas respectivas corporações na disputa pelo poder. Nessa abordagem, os países membros dos BRICS buscam acumular capacidades econômicas, políticas e militares em relação às potências tradicionais (Garcia, 2024). Por exemplo, a Índia, sob a liderança de Narendra Modi, tem se aproximado tanto da Rússia quanto dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que mantém tensões com a China. No Brasil, durante o governo de Jair Bolsonaro, houve uma aproximação com os Estados Unidos e um distanciamento em relação à China, evidenciando fissuras no bloco. No entanto, as relações comerciais nunca foram questionadas, tanto que, em 2022, as trocas bilaterais entre o Brasil e a China atingiram um recorde histórico, superando os Estados Unidos (Gráfico 2). No entanto, o ano de 2023 marcou uma virada geopolítica significativa com a introdução do BRICS Plus, convidando seis novos membros a se juntarem ao grupo. A entrada de grandes produtores de petróleo tem o potencial de fortalecer o poder econômico do BRICS como conjunto. Nesse momento, o BRICS parece se tornar um polo de atração para países que não se identificam com os valores liberais ocidentais ou que enfrentam sanções e restrições do Ocidente, como o Irã. A partir da perspectiva de

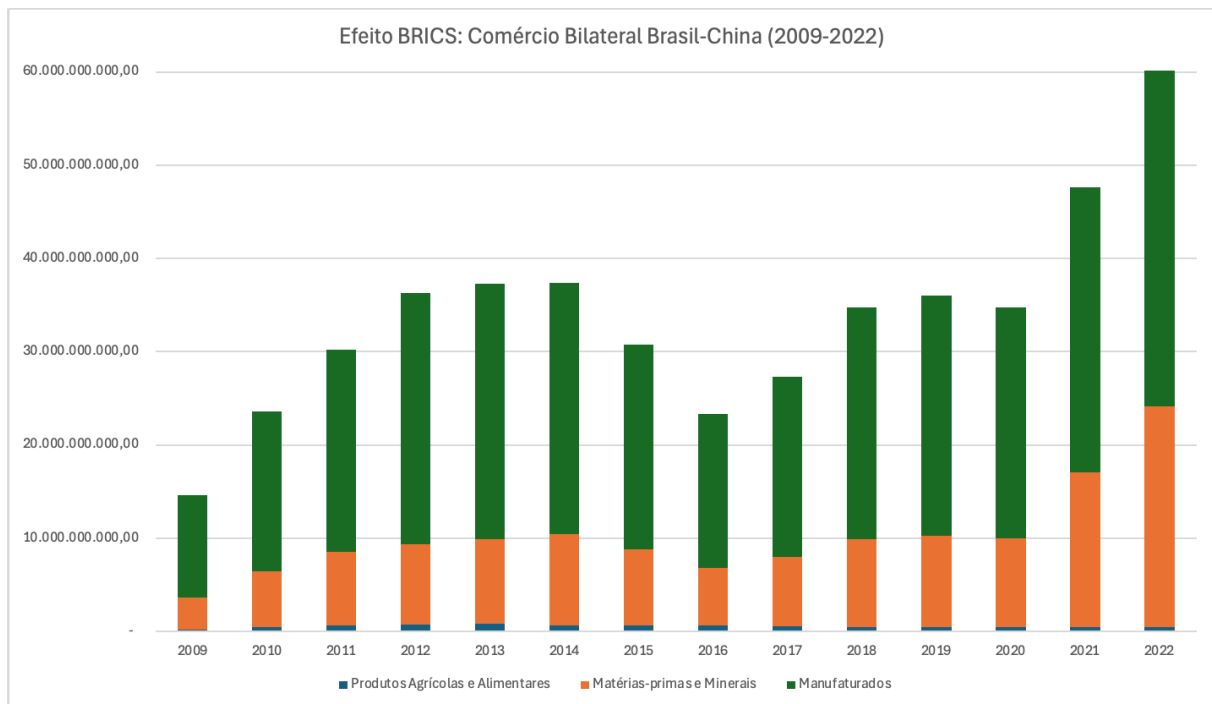
9 O conceito de ‘Sul Global’ é utilizado aqui em consonância com a própria definição adotada pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), que em seu estatuto constitutivo se apresenta como um banco cujos membros fundadores são países do Sul Global, entendidos como economias emergentes e em desenvolvimento que buscam maior representatividade nas instituições financeiras internacionais. Ver ‘Agreement on the New Development Bank — Fortaleza’, julho 2015. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em: nov. 2024.

“olhar de cima”, conclui-se que os BRICS estão se afastando de uma agenda reformista para se consolidarem como uma aliança geopolítica, guiados por conveniências em direção ao agrupamento dos Estados-nação (Garcia, 2024).

A análise “para os lados” aborda as relações intra-BRICS que se articulam em relações comerciais, alianças, instituições comuns e ações conjuntas. Ao analisar as relações comerciais, é notável que a África do Sul, o Brasil e a Rússia apresentam uma balança comercial positiva

com a China, exportando principalmente matérias-primas como petróleo, carvão e minério, além de produtos agrícolas, como a soja no caso do Brasil. Em contrapartida, a Índia registra um déficit comercial com a China, embora sua pauta de exportação seja um pouco mais diversificada. Focando na relação bilateral China-Brasil, é possível observar que a China superou os Estados Unidos como principal parceiro comercial do Brasil ao longo dos 15 anos dos BRICS.

Gráfico 1: Efeito BRICS: Comércio Bilateral Brasil-China (2009-2022),

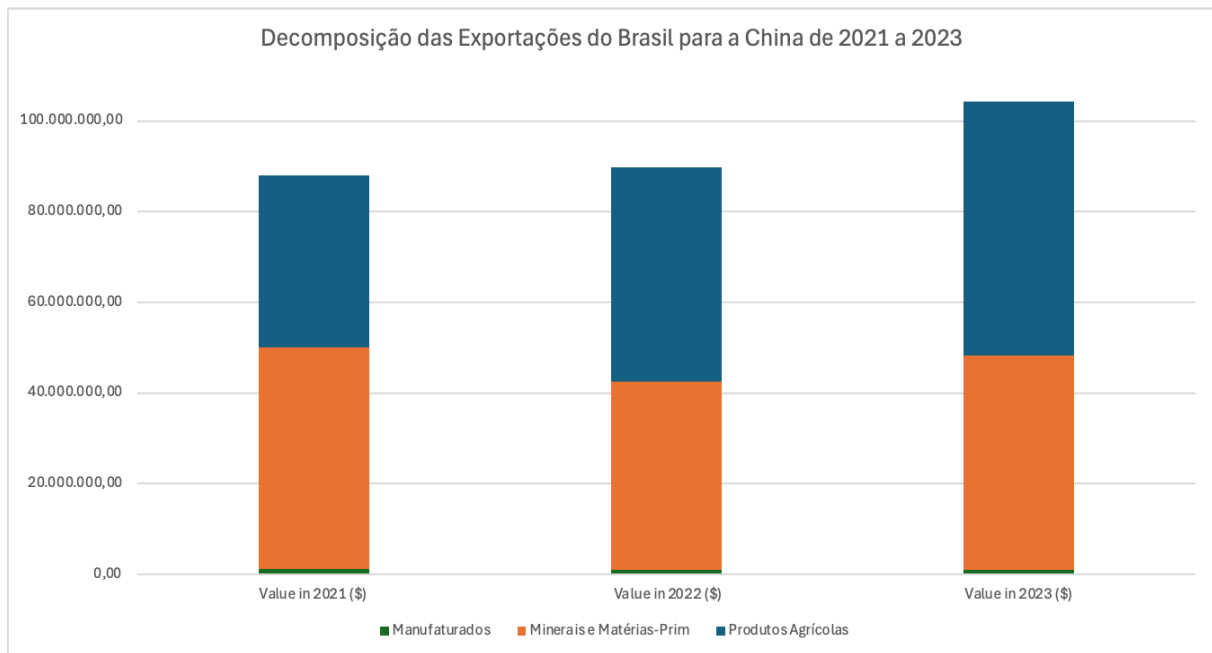


Fonte: elaboração dos autores a partir de estatísticas da OMC, 2023 (data.wto.org, acesso em: nov. 2024)

Como dito, trata-se de uma troca desigual, em que o Brasil exporta de forma quase exclusiva matérias-primas e produtos agrícolas (Gráfico 2). De fato, embora os BRICS professes uma suposta solidariedade econômica, as relações comerciais refletem uma dependência histórica do Brasil das exportações de maté-

rias-primas e produtos agrícolas e da importação de produtos tecnologicamente avançados da China. Isso pode constituir evidência de como o interesse chinês prevalece sobre uma lógica de solidariedade econômica que poderia e deveria incentivar também a transferência de tecnologia.

Gráfico 2: Decomposição das Exportações do Brasil para a China de 2021 a 2023,



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da UN COMTRADE. Database. Disponível em: <https://comtradeplus.un.org>. Acesso em: nov. 2024.

Assim, as relações intra-BRICS acabam por reproduzir e reforçar uma tradicional divisão internacional do trabalho. Essa divisão coloca os países exportadores de matérias-primas em uma posição economicamente subalterna em relação à China, que, por sua vez, exporta produtos de maior valor agregado, destacando-se como principal centro de poder econômico dentro do BRICS.

A ausência de coordenação entre os países membros em instituições multilaterais, como na Organização Mundial do Comércio (OMC) destaca a conveniência dos BRICS em apresentar-se como uma força alternativa no sistema multipolar. As assimetrias econômicas entre os membros, evidenciadas, entre outras coisas, pelas relações comerciais analisadas, tornam a coordenação econômica Sul-Sul um objetivo de difícil concretização no curto prazo, reforçando a primazia da agenda geopolítica sobre a agenda de reforma econômico-financeira do grupo.

3. PERSPECTIVA DE UM SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL DESDOLARIZADO E O POTENCIAL DO BRICS

3.1 O pluralismo político na questão financeira e monetária ao estourar a crise de 2008

O sistema financeiro dos Estados Unidos concentra praticamente todas as transações financeiras globais (Martins, 2015), mesmo quando o país não está diretamente envolvido como parte ativa. No sistema de Bretton Woods, estabelecido em 1944, e com a criação do FMI e do Banco Mundial em 1947, o dólar já ocupava uma posição central na economia global, ao lado do ouro, formando o chamado padrão dólar-ouro. No entanto, em 1971, com o anúncio de Nixon sobre o fechamento do mercado de ouro

e o fim da conversibilidade do dólar em ouro, iniciou-se a transição para o fim desse sistema. A partir de então, o ouro perdeu seu papel central, e o dólar consolidou-se como a principal moeda internacional, marcando o início do que se convencionou chamar de padrão dólar-dólar (Martins, 2015). Ao adentrar na era que Eichengreen denomina como o “não-sistema” de Bretton Woods (Eichengreen, 2002), observa-se uma evolução do sistema financeiro global caracterizada por “remendos marginais” e uma progressiva desregulamentação (Amato, Fantacci, 2009).

Neste contexto, a crise de 2008 emerge como um marco significativo, não apenas pela sua magnitude, mas também por intensificar de maneira mais evidente as críticas ao papel central do dólar na economia global. Embora críticas ao sistema monetário já existissem anteriormente, também antes da criação do sistema de Bretton Woods e em outras conjunturas, a crise de 2008 representa um ponto crucial para o ressurgimento e a intensificação desse debate nas relações internacionais. A crise teve origem nos Estados Unidos e, em virtude da centralidade da arquitetura monetária e financeira americana, rapidamente se transformou em uma crise de escala global. Este contexto desencadeou um debate político acerca do papel central de uma moeda sob o controle de um único Estado e a possibilidade de uma reforma do sistema monetário e financeiro internacional. É nesse contexto que os países do então BRIC buscavam imprimir uma dimensão reformista à sua missão, com o objetivo de desafiar a hegemonia do sistema monetário internacional dominado pelo dólar. A ênfase nesse aspecto é evidente na primeira declaração conjunta de Ecatimburgo: “Estamos comprometidos em avançar com a reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as mudanças na economia global” (Bric, 2009, p. 1)

Ao mesmo tempo, a China começou a implementar políticas mais assertivas para a internacionalização de sua moeda, o que permite um maior uso do renminbi (RMB) nas transações internacionais. Embora algumas dessas iniciativas já existissem anteriormente, foi após a crise de 2008 que tais ações se tornaram significativamente mais incisivas. Nos anos seguintes, a China criou o Sistema de Pagamentos Interbancário Transcontinental (CIPS), que viabiliza a realização de pagamentos internacionais em RMB. Também o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) se insere nesse contexto de crescente crítica à centralidade do dólar nas relações internacionais após a crise de 2008. Embora a reforma do FMI tenha aumentado marginalmente o poder de voto do Brasil e da China de 2% para 3%, essa mudança não afetou a posição dominante dos Estados Unidos. No FMI, o peso de voto de cada país é calculado com base em uma fórmula específica, na qual 50% desse peso é determinado pelo PIB. Contudo, o dólar continua a ser a moeda predominante nas transações internacionais e o crescimento de moedas alternativas, como a chamada moeda BRICS, no comércio e nas transações internacionais, ainda se revela um desafio considerável.

3.2 As sanções à Rússia e a chamada à desdolarização.

Desde 1950, os Estados Unidos têm sido os principais emissores de sanções ao redor do mundo¹⁰. Atualmente, um terço¹¹ das sanções ativas globalmente é de origem americana. A eficácia

10 Veja também: Trading with the Enemy Act - TWEA (1917); USA Patriot Act (2001)

11 Os EUA têm sanções sobre um terço de todos os países, 60% das nações pobres. Matéria do Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/business/interacti-ve/2024/us-sanction-countries-work/>. Acesso em: nov. 2024

com que os EUA aplicam essas sanções é sustentada por sua influência econômica global e pela centralidade do dólar no sistema financeiro internacional. Essa dinâmica permite que os Estados Unidos exerçam uma pressão significativa sobre outros países e entidades que desrespeitam suas políticas ou interesses estratégicos (Martins, Coelho, 2023; Califano, Vieira, 2025). Em 2022, as sanções contra a Rússia se intensificaram em decorrência da guerra na Ucrânia, resultando no congelamento de 50% das reservas russas. Como observa Galbraith: “Esses saldos, congelados ou não, são apenas saldos. São reservas. Sua perda se refletiria nos balanços, mas não na atividade corrente. Enquanto a Rússia mantiver um superávit comercial, as reservas permanecem inativas; seu status não tem efeito na atividade econômica geral na Rússia, nem na capacidade financeira do Estado russo” (Galbraith, 2023, p.2). E é por isso que ganham mais força as sanções que penalizam o comércio da Rússia e suas transações em dólares com países terceiros.

Mais recentemente, em dezembro de 2025, a União Europeia avançou uma proposta para utilizar os ativos soberanos russos congelados no mercado europeu para financiar a reconstrução da Ucrânia, com 90 bilhões de euros¹². Desta forma, as sanções evidenciam que a moeda pode ser utilizada como um instrumento de política e coerção.

Nesse cenário de sanções rigorosas contra a Rússia e as consequências que se espalham para outros países, a perspectiva de uma maior desdolarização da economia começou a ganhar destaque especialmente e com ainda maior força entre os países que continuam a manter re-

lações com a Rússia. Em maio de 2023, Lula declarou que “o sonho dos BRICS é ter uma moeda, assim como a União Europeia fez”¹³. Ele expressou frustração com o fato que “apenas um país tem controle sobre a impressão de dólares e faz o que quiser”. Essa declaração intensificou o debate internacional sobre a desdolarização, especialmente com a China desempenhando um papel crucial nesse movimento por meio de acordos bilaterais e outros instrumentos financeiros e monetários. Em 23 de outubro de 2024, durante a 16ª Cúpula do BRICS, realizada em Kazan, na Rússia, Lula retomou enfaticamente a questão da criação de uma moeda BRICS.

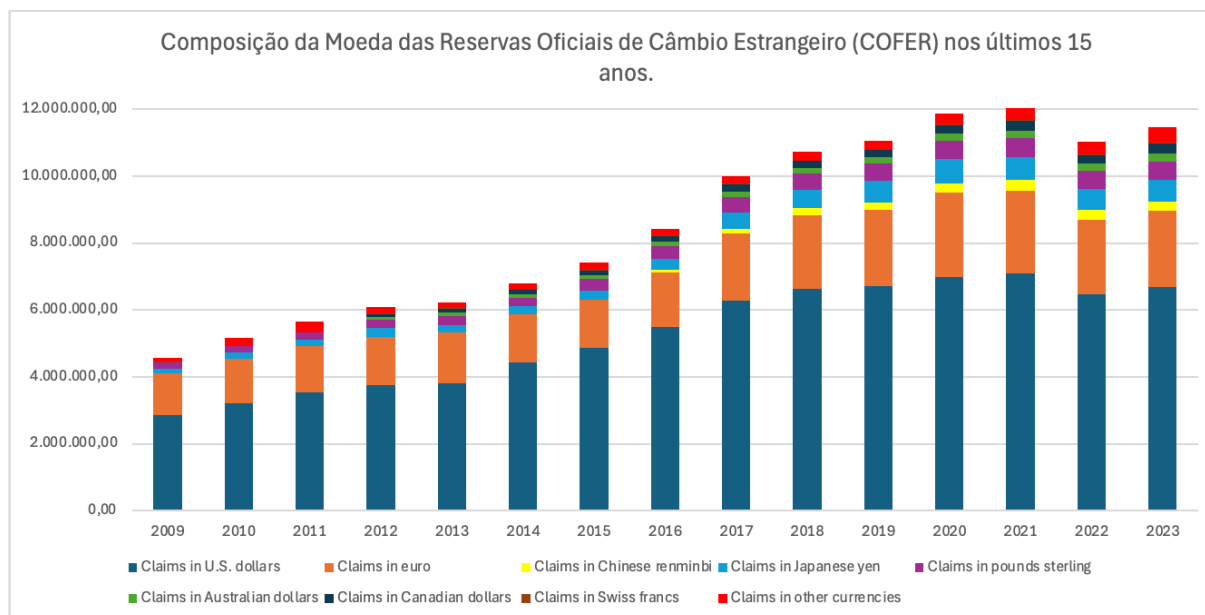
3.3 Uma moeda para os BRICS?

O BRICS está, de fato, explorando a possibilidade de uma moeda única para transações entre bancos centrais, um movimento que pode trazer diversas implicações. Um dos principais benefícios dessa iniciativa seria a redução da dependência do dólar americano, permitindo que os países membros realizem transações diretas em suas moedas locais. Isso poderia facilitar investimentos e empréstimos sem a necessidade da intermediação do dólar, potencialmente diminuindo custos de transação e aumentando a eficiência. Entretanto, essa proposta enfrenta desafios significativos. Um deles é a resistência de instituições financeiras já consolidadas que operam majoritariamente em dólar. Como mostra o Gráfico 1, a ascensão da moeda chinesa no cenário internacional é significativa, mas ainda minoritária em relação à magnitude do uso do dólar.

12 CNN BRASIL, 19 dez. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/ue-propoe-usar-ativos-russos-para-financiar-reconstrucao-da-ucrania/>. Acesso em: mar. 2026

13 CNN BRASIL. *Lula diz sonhar com moeda comum para o BRICS e volta criticar dependência do dólar*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/lula-diz-sonhar-com-moeda-comum-para-o-brics-e-volta-criticar-dependencia-do-dolar/>. Acesso em: out. 2024

Gráfico 1: Composição da Moeda das Reservas Oficiais de Câmbio Estrangeiro (COEFR) nos últimos 15 anos



Fonte: Elaboração dos autores com dados do Fundo Monetário Internacional.

Ainda não estão claras as modalidades operacionais para a tão proclamada moeda dos BRICS. Contudo, a ascensão de novas moedas pode sinalizar uma reconfiguração do poder global, mas a transição para um sistema mais multipolar deve ser tratada com cautela, considerando os riscos associados à instabilidade econômica e à falta de confiança entre os países. Os BRICS parecem estar sinalizando a emergência de um sistema multi-monetário. Embora o dólar continue a ser a moeda predominante, ele poderá compartilhar esse espaço com diversas moedas regionais. Mas o caminho ainda é longo e todas as questões técnicas exigem reflexão e planejamento que ainda não começaram (Nogueira Batista Jr., 2023).

4 OS MECANISMOS FINANCEIROS DOS BRICS: O ARRANJO CONTINGENTE DE RESERVAS E O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO

Os BRICS estabeleceram um fundo virtual com um montante total de 100 bilhões de dólares, o Arranjo de Contingente de Reservas (CRA). Os países membros se comprometem a alocar uma parte de suas reservas internacionais para auxiliar qualquer um dos membros que enfrente uma crise no balanço de pagamentos ou uma crise de liquidez em suas contas externas. Como mostram os dados do Banco Central do Brasil¹⁴, a África do Sul se comprometeu com 5 bilhões de dólares, o Brasil com 18 bilhões, a China com 41 bilhões, e tanto a Índia quanto a Rússia com 18 bilhões, cada um podendo retirar um montante equivalente

14 <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/brics>

às reservas alocadas no fundo, exceto a África do Sul, que possui a possibilidade de sacar até o dobro do valor inicialmente depositado. O fundo é considerado virtual, uma vez que os recursos não estão imediatamente disponíveis, permanecendo sob o controle das autoridades dos respectivos países. Quando um país necessita desse suporte, pode acionar o fundo. A lógica subjacente a esse arranjo visa aumentar a disponibilidade de recursos para os países membros.

Dadas essas premissas, havia uma expectativa de que o Arranjo de Contingente de Reservas (ACR) pudesse se estabelecer como um mecanismo alternativo robusto, dadas as dimensões das economias representadas pelos BRICS, com potencial para oferecer uma verdadeira alternativa ao Fundo Monetário Internacional (FMI). No entanto, essa proposta tem se revelado bastante limitada. Consideramos aqui algumas das razões principais para essa limitação. Em primeiro lugar, o CRA complementa - de uma forma subordinada - o sistema global de proteção financeira ao lado de instituições multilaterais regionais e internacionais como o FMI (Carvalho et al, 2015). Ironicamente, os países membros receberão o apoio em dólares e, para acessar 100% dos recursos, precisarão manter ativo um programa de apoio financeiro pelo FMI sujeito às suas condicionantes. Para que um país tenha pleno acesso ao montante acordado, é necessário que esteja vinculado a um programa de assistência do FMI; na ausência dessa condição, o país pode retirar até 30% do valor de sua cota (“parcela desvinculada”). Obviamente, para acessar os recursos do FMI, os países geralmente precisam implementar reformas e políticas de austeridade. Até países do norte global foram impactados severamente por essas medidas, como no

caso da Grécia, onde a “Troika” (composta pelo BCE, FMI e Comissão Europeia) impôs severas reformas após a crise da dívida soberana, com consequências econômicas graves até hoje¹⁵. A vinculação ao FMI se basearia em razões tanto técnicas quanto políticas. O argumento técnico aponta que os países do BRICS carecem da capacidade necessária para monitorar o desempenho macroeconômico dos países que tomam empréstimos, assegurando que estes honrem eventualmente o compromisso de devolução dos recursos emprestados. Essa dificuldade técnica decorre da ausência de um centro de inteligência e supervisão macroeconômica compartilhada entre os países do BRICS, o que é essencial para a gestão adequada dos recursos pelo país mutuário. O segundo argumento é de natureza política. Considerando que o BRICS funciona como um mecanismo de cooperação geopolítica, a disciplina de um país que recebeu recursos pode acarretar implicações geopolíticas significativas. Assim, a delegação ao FMI da função de monitoramento e disciplina macroeconômica revela-se, na prática, uma solução estratégica para contornar essas dificuldades (Wuderermann, 2018; Carvalho et.al, 2015).

Destaca-se também a questão da escassez de recursos. Ao comparar os recursos disponíveis no ACR com aqueles do FMI, observa-se que o ACR possui uma quantidade significativamente inferior de recursos. A principal preocupação é que o CRA seja ineficaz em casos de grandes pressões de balanço de pagamentos, já que os recursos disponibilizados parecem insuficientes (Wuderermann, 2018). O exemplo da crise grega de 2010 demonstra que é incerto

15 Fala-se de maneira abrangente no livro de James K. Galbraith “Welcome to the Poisoned Chalice. The Destruction of Greece and the Future of Europe”, Yale University Press, 2016

que o CRA possa funcionar como amortecedor adicional, uma vez que o FMI, por exemplo, ofereceu à UE mais de 30 bilhões de dólares. Comparativamente, os limites do CRA dificilmente teriam impacto significativo para um país BRICS, em situação de crise semelhante.

Existem também questões de ordem institucional. No acordo firmado entre os países, um membro que se comprometeu a disponibilizar um determinado montante pode optar por não o providenciar sem enfrentar sanções significativas ou consequências severas. Essa dinâmica torna o mecanismo de cooperação extremamente frágil na prática e dependente de considerações geopolíticas (Vasconcelos, Garcia, 2023). Mais que isso, outro fator crucial é o risco de replicar situações de predominância de um país sobre os outros, elemento que os BRICS sempre criticaram nas instituições globais dominadas pelos Estados Unidos, mas que também se apresenta no CRA. A China comprometeu-se com quase metade dos recursos do CRA, possui de longe o maior poder de voto e é capaz de exercer uma influência significativa nas decisões operacionais, como a aprovação de pedidos. Seu poder de voto torna-se ainda mais relevante, uma vez que o país requerente é excluído da votação (Wuderermann, 2018). De qualquer maneira geral, o ACR foi criado, está ativo e passou por testes operacionais desde 2016, mas nunca foi efetivamente utilizado.

Pensando no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), observa-se que, quando comparado ao Arranjo de Contingente de Reservas, ele já apresenta uma história de atividades mais robustas. Iniciou suas operações formalmente em 2014 e realizou suas primeiras operações de crédito em 2016, quando já possuía uma carteira de investimentos anunciada na ordem de 32 bilhões de dólares, com mais de 90 projetos

aprovados. O primeiro aspecto notável é que o NDB foi criado sem um sócio majoritário. Os sócios fundadores têm equiparação do poder de voto perante a instituição e existe uma dinâmica de revezamento na presidência. Além disso, o NBD tem um caráter inovador ao ser um banco voltado para apoiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Então, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) se diferencia do Banco Mundial por ter um foco mais delimitado. Enquanto o Banco Mundial financia uma ampla variedade de projetos em diversas áreas, o NBD tem um foco específico em prover recursos para financiamento de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países emergentes do Sul Global. Na sua constituição¹⁶, o NBD se apresenta como um banco “Sul-Sul”, cuja governança é composta por países do Sul Global. Ele se propõe a ser verde desde o estatuto constitutivo, colocando a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável como pilares centrais da instituição. Além disso, o NBD busca não ser intervencionista politicamente, diferentemente de críticas históricas feitas ao papel de outras instituições econômicas. Contudo, observa-se uma discrepância entre o número de projetos aprovados e os recursos efetivamente desembolsados. Embora mais de 139¹⁷ projetos tenham sido aprovados, o ritmo de desembolso tem ficado aquém das metas oficiais estabelecidas pela própria instituição.

Ao analisar a trajetória histórica, especialmente nos anos de 2020 e 2021, o banco tem superado as metas estabelecidas. No entanto, durante esse período, o banco direcio-

16 Veja “Agreement on the New Development Bank – Fortaleza”, Julio 2015: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>

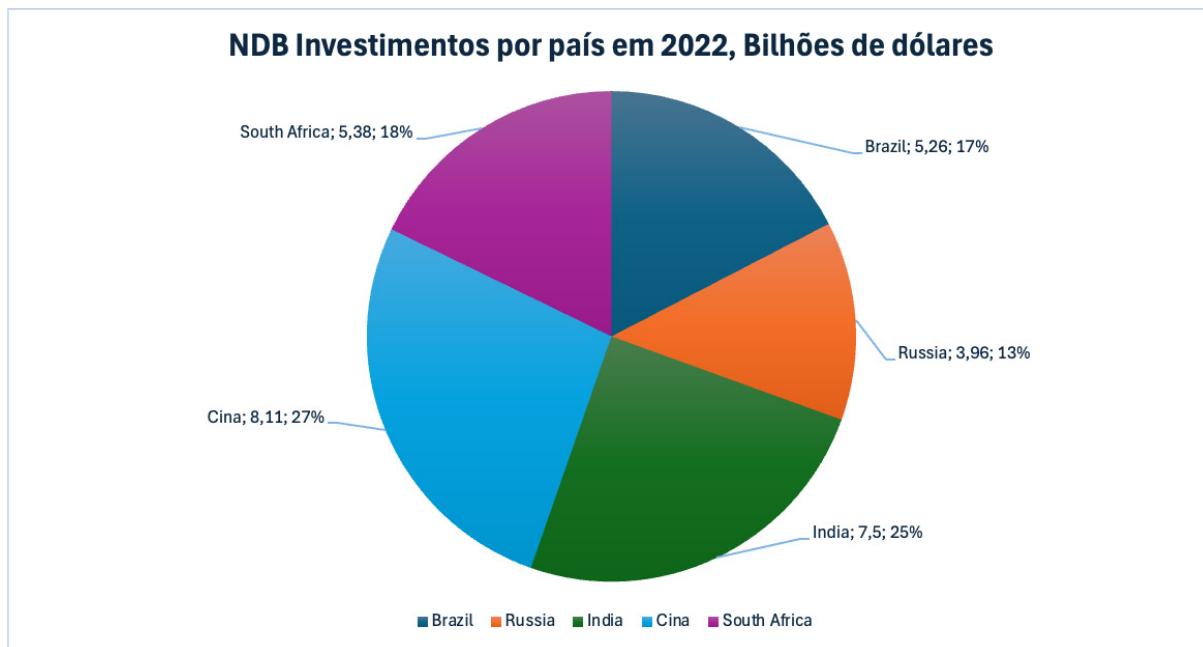
17 <https://www.ndb.int/projects/>

nou os recursos não para projetos de infraestrutura, mas para iniciativas de emergência em resposta à pandemia de Covid-19. Embora isso tenha gerado um aumento direto e imediato nos desembolsos, não esteve necessariamente vinculado aos projetos tradicionais do banco, e esse padrão ainda persiste. Comparando o desempenho do Banco dos BRICS com o do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB), que é liderado pela China, observa-se uma quantidade de desembolsos maior pelo AIIB (Vasconcelos, Garcia, 2023)

A concentração histórica do portfólio de investimentos do banco na região asiática evidencia uma assimetria entre os membros,

como mostrado pelo Gráfico 3. Embora o Brasil detenha aproximadamente um quinto da participação total no banco, seus investimentos não representam sequer 10% do montante global da instituição. Ao longo do tempo, a região asiática, especialmente a Índia e a China, absorveu mais de 50% dos investimentos do NDB. Apenas nos últimos dois anos houve um aumento significativo nos recursos alocados ao Brasil, muitos dos quais foram destinados a desembolsos relacionados à Covid-19. Essa distribuição evidencia uma presença limitada do banco em outras regiões do mundo, como a América do Sul e a América Latina, e especificamente no Brasil, onde a instituição ainda é amplamente desconhecida.

Gráfico 3: Investimentos do NDB por país no ano de 2022



Fonte: elaboração baseada em dados extraídos por Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos, New Development Bank, Annual Report 2022

Como visto na seção 2.1, a maior parte das exportações de países como o Brasil em direção à China é composta por matérias-primas, exacerbando a natureza historicamente *export-led* dessas economias. Investimentos estruturais e industriais seriam, portanto, urgentes para promover uma diversificação econômica. O círculo se fecha, porém, de forma problemática: os investimentos do NBD são distribuídos de maneira assimétrica, concentrando-se majoritariamente nos países asiáticos

5 CONCLUSÕES

O fim da guerra fria e o colapso da União Soviética, ao invés de trazer uma era de paz e prosperidade para o mundo, devido a unipolaridade baseada nos Estados Unidos, resultou em uma radicalização do modo de produção global, no sentido de uma globalização cada vez mais selvagem. Isso, por sua vez, agravou a violência do confronto internacional entre capitais, criando, continuamente, vencedores e perdedores, com os vencedores liquidando e engolindo os perdedores. Essa dinâmica do capital fez com que as forças da centralização produzissem um confronto mais duro: desta vez, os Estados Unidos estão liderando, também, por meio da Organização do Tratado Atlântico do Norte (OTAN), uma nova forma de globalização (Brancaccio, Califano, 2023). Um feitiço que vai perder o seu trato global para se relacionar de acordo com alianças geopolíticas, até chegar ao ponto que países da União Europeia e outros estão sendo obrigados a virar as costas para a Rússia e China, caso queiram manter seu assento no bloco liderado pelos Estados Unidos.

Dado esse contexto, enfrentado também pelos BRICS, não é surpreendente constatar

como, quinze anos após sua fundação, os BRICS passaram de um grupo contestatório ao capitalismo neoliberal liderado pelos EUA, com proposta de instituições alternativas, para um grupo fundamentalmente alinhado e pragmático em relação à globalização, mas coeso em interesses geopolíticos. O que parece restar dos BRICS hoje é a intenção multipolar. No artigo, traçamos também elementos que parecem indicar que as mesmas criticidades econômicas que os BRICS se propuseram reformar desde o início são tendencialmente replicadas nas relações comerciais e financeiras entre os países membros e dentro das próprias instituições. Países como o Brasil continuam dependentes das exportações de matérias-primas, tanto em relação à China quanto aos demais parceiros comerciais tradicionais, e os financiamentos do NBD para um desenvolvimento industrial mais robusto permanecem inferiores ao necessário e distribuídos de forma assimétrica.

Isso indica que há, sem dúvida, uma conveniência e um interesse no agrupamento, mas a reforma das dinâmicas econômicas e financeiras permanece distante. O pragmatismo do grupo deslocou progressivamente a atenção para temas de governança global no contexto do multilateralismo, em detrimento de uma transformação estrutural das relações econômicas entre seus membros.

O curto-circuito dos BRICS é justamente este: como demonstram os acontecimentos mencionados na introdução, desafiar a governança global sem enfrentar a transformação estrutural das relações econômicas pode revelar-se uma ilusão. Um verdadeiro – e necessário – questionamento da (des)ordem internacional só poderá emergir do enfrentamento dos grandes desequilíbrios que se desenvolveram durante os anos de abertura desenfreada dos merca-

dos globais. Se os BRICS querem desmentir aqueles que decretaram sua morte, precisam conquistar um papel nessa empreitada: *Hic Rhodus, hic salta!*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, A.; FOLLY, M. O Novo Banco de Desenvolvimento e a institucionalização do BRICS. In: BAUMANN, R. et al. (eds.). *BRICS: Estudos e documentos*. Brasília: FUNAG, 2015.
- AMATO, M.; FANTACCI, L. *Fine della finanza: da dove viene la crisi e come si può pensare di uscirne*. Donzelli Editore, 2009.
- AUGUSTO, Í.; RINALDI, A. L.; DA SILVA, R. A. Novo banco de desenvolvimento e sua participação na cooperação sul-sul. *Multidebates*, v. 4, n. 2, p. 282-293, 2020.
- BAO, G. From De-Risking to De-Dollarisation: The BRICS Currency and the Future of the International Financial Order, n. 5, 2023.
- BOND, P.; GARCIA, A.; BORBA, M. Western imperialism and the role of sub-imperialism in the Global South. *New Politics*, v. 13, p. 52-63, 2021.
- BONGA-BONGA, L. *Assessing the impossible trinity principle in BRICS grouping*. Munich Personal RePEc Archive, 2024.
- BRANCACCIO, E.; CALIFANO, A. *War, sanctions, deglobalization: Which comes first?* Revista Brasileira de Política Internacional, v. 66, 2023
- BRIC. Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders. Ecaterimburgo, 16 jun. 2009. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/cupulas-anteriores>. Acesso em: nov. 2024.
- BRICS POLICY CENTER. A Arábia Saudita e o BRICS: neutralidade positiva e liderança diplomática em tempos multipolares. BPC Policy Brief, v. 15, n. 4, jun. 2025. Disponível em: https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2025/06/A_Arabia_Saudita_e_o_BRICS_Policy-Brief_V.15_N.4.pdf. Acesso em: mar. 2026.
- CALIFANO, A.; VIEIRA, R. Economic Sanctions, Racial Capitalism, and the Crisis of the International Order. *International Political Sociology*, v. 19, n. 4, dez. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ips/olaf041>.
- CARVALHO, C. E.; FREITAS, W. D. D.; GODOY, L. P.; GOMES, N. O banco e o arranjo de reservas do BRICS: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. *Estudos internacionais*, 3(1), 45-70, 2015.
- EICHENGREEN, Barry. *Financial Crises and What to Do About Them*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FLEMING, J. M. (1962). *Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates*. *Staff Papers-International Monetary Fund*, 369-380.
- GALBRAITH, J. K. (2023). *The gift of sanctions: An analysis of assessments of the Russian economy, 2022–2023*. *Review of Keynesian Economics*, 12(3), 408-422.
- GALBRAITH, J. K. (2022). *The dollar system in a multi-polar world*. *International Journal of Political Economy*, v. 51, n. 4, p. 321-330.
- GALBRAITH, J. K. (2016). *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*. Yale University Press, 2016.
- GARCIA, A. *Three Perspectives of BRICS Analysis: a suggested methodology*. *Journal of International Studies*, 2024.
- GARCIA, A. *BRICS: um balanço crítico*. *Cadernos do CEAS*, v. 241, p. 374-391, 2017.
- GARCIA, A.; CURTY, R.; AGUIAR, A. C.; REZENDE, L.; DANTAS, M. V. Os BRICS frente à pandemia da COVID-19: uma análise preliminar sobre políticas comparadas. *Conjuntura Internacional*, v. 17, n. 2, p. 33-46, 2020.
- GARCIA, A.; LANNES, D.; ALVES, C. A. O Brasil nos BRICS: trajetória e desafios. *Cadernos Adenauer (São Paulo)*, v. 24, p. 63-79, 2023.
- GARCIA, A.; RAMOS, L.; PAUTASSO, D.; RODRIGUES, F. A Decade of Emergence: The BRICS' Institutional Densification Process. *Journal of China and International Relations*, v. 6, p. 1-15, 2018.
- GARCIA, A.; S. CURTY PEREIRA, R. Political economy of South-South relations: an analysis of BRICS' investment protection agreements in Latin America and the Caribbean. *Third World Quarterly*, v. 1, p. 1-19, 2022.
- GARCIA, A.; THOMPSON, L.; BRITO, C. South-South Investments: Driver for Alternative Globalization? Examining China-Led Special Economic Zones in Brazil and South Africa. *Critical Sociology*, 2024.
- HEDLUND, A.; MARTINS, A. R. A. Germany and Greece in the Eurozone Crisis from the Viewpoint of the Neo-Neo Debate. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, p. 1-31, 2017.
- JÚNIOR, L. A.; BRANCO, G. D. The BRICS countries and the Russia-Ukraine conflict. *Carta Internacional*, v. 17, n. 3.
- KÄKÖNEN, J. (2014). *BRICS as a new power in international relations? Geopolitics, History, and International Relations*, 6(2), 85-104.
- MARTINS, A. R. A. A hegemonia do dólar no sistema monetário e os desafios do renminbi em se tornar uma moeda internacional. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, v. 3, p. 1-32, 2015.
- MARTINS, A. R. A.; COELHO, J. C. Ordem e Crise: a questão do poder financeiro e monetário dos EUA no contexto da guerra na Ucrânia. In: CRUZ, S. V.; BOJIKIAN, N. M. (org.). *Tempos difíceis. O primeiro tempo do Governo Biden e as eleições de meio de mandato*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2023. v. 1, p. 1-18.
- MUNDELL, R. A. (1963). Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates. *Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne de économiques et science politique*, 29(4), 475-485.
- NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). Annual Report 2022: Building a Leading Development Bank for Emerging Economies. Shanghai: NDB, 2022. Disponível em: https://www.ndb.int/annual-report-2022/pdf/NDB_AR_2022_complete.pdf. Acesso em: nov. 2024.
- NOGUEIRA BATISTA JR., Paulo. A BRICS Currency? Apresentação no BRICS Seminar on Governance & Cultural Exchange Forum, Johannesburg, South Africa, 19 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Statistics Database. Genebra: OMC, 2023. Disponível em: <https://data.wto.org>. Acesso em: nov. 2024.

RINALDI, A. L.; JÚNIOR, L. A. Uma análise comparativa dos países do BRICS no campo de cooperação internacional para o desenvolvimento. *Conjuntura Austral*, v. 11, n. 53, p. 8-27, 2020.

RINALDI, A. L. The new development bank: challenges and interests. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 9, n. 1, p. 100-122, 2017.

ROBINSON, W. I. The transnational state and the BRICS: a global capitalism perspective. *Third World Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 1-21, 2015.

STUENKEL, O. Iran War: NATO and the G-7 Are Just as Divided as BRICS. *Foreign Policy*, 18 mar. 2026. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2026/03/18/iran-war-brics-nato-g7-economics-security/>. Acesso em: mar. 2026.

UNITED NATIONS. UN Comtrade Database. Nova York: UN, 2024. Disponível em: <https://comtradeplus.un.org>. Acesso em: nov. 2024.

VASCONCELOS, J.; GARCIA, A. S. The New Development Bank: an evaluation of the first five years of BRICS' financial institution. *Direito Unifacs*, v. 1, p. 1-23, 2023.

VASCONCELOS, J. Lawfare no Banco dos BRICS. *Direito Unifacs*, v. 1, p. 37-60, 2023.

VASCONCELOS, J. Crise e sistema financeiro e monetário internacional: um olhar sobre a agenda regulatória dos BRICS. *Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico - RFDE*, v. 5, p. 205-217, 2016.

VASCONCELOS, J. O Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS: contexto e institucionalidade. *Revista Acadêmica - Faculdade de Direito do Recife*, v. 87, p. 33-48, 2015

WÜRDEMANN, A. I. (2018). The BRICS Contingent Reserve Arrangement: A Subversive Power Against the IMF's Conditionality? *The Journal of World Investment & Trade*, 19(3), 570-593.



Uma Análise dos Planos Quinquenais da China como Impulsores para o Desenvolvimento de energias Renováveis

An Analysis of China's Five-Year Plans as Drivers for the Development of Renewable Energies

Un Análisis de los Planes Quinquenales de China como Impulsores para el Desarrollo de Energías Renovables

Allana Camini Moreira de Souza¹

Recebido em: 12 de agosto de 2024

Aceito em: 26 de março de 2025

RESUMO

A transição energética tem ganhado crescente relevância nas discussões sobre desenvolvimento sustentável, segurança energética e mitigação das mudanças climáticas. Nesse contexto, a China se destaca pelo uso de instrumentos de planejamento estatal para orientar sua política energética, especialmente por meio dos Planos Quinquenais. Este artigo analisa de que maneira os Planos Quinquenais da China têm impulsionado o desenvolvimento de energias renováveis, com foco no período entre o 11º Plano (2006–2010) e o 14º Plano (2021–2025). A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de planos governamentais, relatórios institucionais e literatura especializada, utilizando como referencial teórico a Nova Economia Estrutural. Os resultados indicam que os Planos Quinquenais desempenharam papel relevante na expansão das energias renováveis no país, ao estabelecer metas específicas, direcionar investimentos em infraestrutura e incentivar o desenvolvimento tecnológico nos setores eólico, solar e hidrelétrico. Essas políticas contribuíram para o aumento significativo da capacidade instalada de energias renováveis e para a consolidação da China como líder global nesse setor. Conclui-se que a atuação do Estado, por meio de planejamento estratégico e políticas industriais direcionadas, foi determinante para a diversificação da matriz energética chinesa e para o avanço da transição energética.

Palavras-chave: Energia, Políticas, Diversificação.

ABSTRACT

The energy transition has gained increasing relevance in discussions on sustainable development, energy security, and the mitigation of climate change. In this context, China stands out for the use of state planning instruments to guide its energy policy, especially through the Five-Year Plans. This article analyzes how China's Five-Year Plans have driven the development of renewable energies, focusing on the period between the 11th Plan (2006–2010) and the 14th Plan (2021–2025). The research adopts a qualitative and exploratory approach, based on a bibliographic review and documentary analysis of

¹ Doutoranda em Relações Internacionais pela PUC Minas. Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Contato: allanacamini94@gmail.com

government plans, institutional reports, and specialized literature, using New Structural Economics as the theoretical framework. The results indicate that the Five-Year Plans played a relevant role in the expansion of renewable energies in the country by establishing specific targets, directing investments in infrastructure, and encouraging technological development in the wind, solar, and hydropower sectors. These policies contributed to a significant increase in the installed capacity of renewable energies and to the consolidation of China as a global leader in this sector. It is concluded that the role of the state, through strategic planning and targeted industrial policies, was decisive for the diversification of the Chinese energy matrix and for the advancement of the energy transition.

Keywords: *Energy, Politics, Diversification.*

RESUMEN

La transición energética ha ganado creciente relevancia en las discusiones sobre desarrollo sostenible, seguridad energética y mitigación del cambio climático. En este contexto, China se destaca por el uso de instrumentos de planificación estatal para orientar su política energética, especialmente a través de los Planes Quinquenales. Este artículo analiza de qué manera los Planes Quinquenales de China han impulsado el desarrollo de energías renovables, con foco en el período entre el 11.º Plan (2006–2010) y el 14.º Plan (2021–2025). La investigación adopta un enfoque cualitativo y exploratorio, basado en revisión bibliográfica y análisis documental de planes gubernamentales, informes institucionales y literatura especializada, utilizando como marco teórico la Nueva Economía Estructural. Los resultados indican que los Planes Quinquenales desempeñaron un papel relevante en la expansión de las energías renovables en el país al establecer metas específicas, dirigir inversiones en infraestructura e incentivar el desarrollo tecnológico en los sectores eólico, solar e hidroeléctrico. Estas políticas contribuyeron al aumento significativo de la capacidad instalada de energías renovables y a la consolidación de China como líder global en este sector. Se concluye que la actuación del Estado, por medio de planificación estratégica y políticas industriales dirigidas, fue determinante para la diversificación de la matriz energética china y para el avance de la transición energética.

Palabras-clave: *Energía, Políticas, Diversificación.*

1 INTRODUÇÃO

Transformar as matrizes energéticas dos países vem se tornando cada vez mais urgente, principalmente em razão aos problemas decorrentes da mudança climática, às crescentes pressões para que essas mudanças ocorram e a necessidade de garantir segurança energética. Para que ocorra essas transformações, é necessário um planejamento político com a introdução de políticas públicas, planos, objetivos e metas voltadas para o setor energético. A China, podendo ser mencionada como um país modelo, vem utilizando os Planos Quinquenais como ferramentas de planejamento

econômico e social, sendo fundamentais para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento.

A partir do 11º Plano Quinquenal (2006-2010), o país começou a estabelecer metas específicas para a implementação de energias renováveis, marcando uma mudança significativa em sua estratégia energética (Stanley Foundation, 2006). Esses planos tornaram-se fundamentais para o movimento do país rumo à transição energética baseada em fontes renováveis, promovendo a expansão da capacidade instalada de energia solar e eólica e posicionando o país como um dos líderes globais em energias renováveis.

Considerando este contexto, propõe-se enfatizar o papel do Estado na formulação de políticas sob a ótica da Nova Economia Estrutural para compreender como essas intervenções podem impulsionar o desenvolvimento sustentável. A pergunta que orienta o artigo é: *De que maneira os planos quinquenais da China têm influenciado no desenvolvimento de energias renováveis?* A hipótese é de que a implementação dos planos quinquenais da China contribuiu para criar condições favoráveis ao aumento da capacidade instalada de energias renováveis, por meio de políticas e investimentos direcionados ao setor.

O artigo abordará as principais metas, objetivos e resultados dos Planos Quinquenais da China desde o 11º Plano Quinquenal (2006-2010), que marcou o início do foco em energias renováveis, até o atual 14º Plano Quinquenal (2021-2025).

2 O PAPEL DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Várias abordagens explicam como e por que os Estados formulam e implementam políticas (Skocpol, 1985). A busca em promover o crescimento econômico, fomentar o desenvolvimento e reduzir a pobreza envolve diferentes tipos de intervenções, sejam através de mudanças políticas econômicas, sociais e estruturais que visam fortalecer a infraestrutura (Gigineishvili, 2023).

A necessidade dos Estados de manter controle e ordem pode impulsionar mudanças, às vezes através de medidas de repressão ou simplesmente iniciativas reformistas (Skocpol, 1985). No que concerne às iniciativas reformistas, nos últimos 40 anos, a economia chinesa vivenciou avanços significativos em razão aos

esforços em diversos setores (Zheng, 2018). Esses avanços estão diretamente ligados ao modelo de governança adotado pelo país, que combina forte atuação estatal com mecanismos de mercado (Naughton, 2021).

Além disso, os fatores geopolíticos atuais que são influenciados por diferentes cenários, estão diretamente ligados ao papel do Estado na dinâmica do sistema internacional. Embora a geopolítica seja frequentemente analisada sob a ótica de estudos liberais, a China emerge como um ator que desafia essa perspectiva, promovendo um modelo de globalização através do planejamento estatal, inovação tecnológica e expansão econômica estratégica (Jabbour; Dantas; Vadell, 2021).

Diferente dos Estados capitalistas tradicionais, a China opera sob um sistema no qual o Estado desempenha um papel central tanto na política quanto na economia, moldando diretamente o rumo do desenvolvimento. O Estado socialista chinês se distingue por uma série de características que o diferenciam das economias de mercado liberais. O Partido Comunista da China (PCC) não apenas governa politicamente, mas também exerce influência direta sobre a economia, determinando diretrizes e impulsionando setores estratégicos. Além disso, o governo exerce a intervenção econômica, direcionando investimentos e promovendo políticas industriais para setores prioritários, enquanto em economias liberais essa dinâmica pode ser regida predominantemente pelo mercado (Naughton, 2021).

Essa forte presença do Estado na economia se consolidou ao longo das últimas décadas e está diretamente ligada às reformas econômicas iniciadas a partir da década de 1970. Nesse período, a China passou por transformações estruturais que a levaram de um país subdesen-

volvido a uma das maiores potências globais. A transição foi conduzida de maneira estratégica, combinando a manutenção do controle político com uma abertura gradual da economia (Leão, 2012). Após a reforma, a China registrou um crescimento médio anual de 10%, fruto de um planejamento estratégico de longo prazo e grandes investimentos em infraestrutura (Jaguaribe, 2015).

Desde 1978, quando a China iniciou seu processo de “reforma e abertura”, sua política econômica tem sido marcada por uma transição para o mercado e uma crescente integração ao comércio global (Naughton, 2021). Com uma média de 9,2% de crescimento anual do PIB entre 1980 e 2019, o país buscou maiores investimentos, planejamento estratégico e políticas industriais voltadas tanto para a exportação quanto para o fortalecimento do mercado interno (Jabbour; Gabrielle, 2021).

Nesse sentido, as reformas econômicas chinesas não podem ser compreendidas isoladamente da dinâmica geopolítica global. Vadell, Dantas e Jabbour (2021), analisam o papel do Estado nesse processo e sua relação com as transformações da economia mundial. Os autores argumentam que as reformas iniciadas em 1978 foram uma resposta estratégica às mudanças na ordem geopolítica, permitindo que a China adotasse um modelo de crescimento baseado na interação entre planejamento estatal e inserção global. Assim, as reformas de 1978 não foram apenas uma adaptação à ordem econômica global, mas também uma resposta estratégica às transformações da economia política mundial.

Dessa forma, visando estratégias políticas e econômicas, a atuação do Estado continuou a se intensificar ao longo das décadas seguintes. Nos primeiros anos do século XXI, o país

alcançou um crescimento em direção à modernização, consolidando-se como uma potência global. A partir de 2006, o governo chinês retomou uma postura ainda mais ativa na economia, aumentando a intervenção estatal em setores estratégicos. Em 2010, os formuladores de políticas buscaram “novos motores de crescimento”, investindo em tecnologia, inteligência artificial e big data. Ampliando assim, a influência do Estado no direcionamento da economia e movendo a China a um modelo que pode ser considerado como uma “economia de mercado orientada pelo governo” (Naughton, 2021).

Essa trajetória de desenvolvimento, marcada pela forte presença estatal e pela transformação estrutural da economia, pode ser analisada à luz da Nova Economia Estrutural (NSE), proposta por Justin YiFu Lin (2020). Para explicar esses avanços e as transformações em determinados países em desenvolvimento, a Nova Economia Estrutural (NSE – sigla em inglês) discute a evolução nas transformações desenvolvimentistas e políticas, a partir da transformação estrutural nos países em desenvolvimento, em especial a China. A NSE explica por que as economias em desenvolvimento têm falhado em alcançar seu objetivo de prosperidade econômica. Ela identifica o desenvolvimento econômico como um processo dinâmico, que requer uma estrutura industrial, melhorias em infraestruturas e eficiência entre o mercado e o governo (Lin, 2012). Segundo Lin (2020), apesar do mercado ser um mecanismo fundamental para obter recursos, o papel do governo é crucial para coordenar investimentos seja para modernização industrial, diversificação, além de compensar possíveis problemas externos gerados no processo.

A diversificação da matriz energética tem sido uma estratégia adotada por diversos países para fortalecer a segurança energética e pro-

mover a sustentabilidade. No caso da China, observa-se um conjunto de políticas públicas e incentivos voltados para a ampliação das fontes renováveis e a redução da dependência de combustíveis fósseis, refletindo seu compromisso com a transição energética.

Para Lin e Monga (2010), a diversificação é um elemento fundamental para a mudança estrutural, necessária para que os países em desenvolvimento evoluam de economias baseadas em recursos para economias mais complexas e dinâmicas (Lin; Monga, 2010). Além disso, permite a integração entre setores, facilitando a possível existência de um complexo econômico ao conectar diferentes setores (Campolina; Diniz *apud* Cano, 2021). Possibilitando assim, que as economias diminuam sua dependência de setores específicos e aumentando sua capacidade de adaptar a choques externos (Lin; Monga, 2010).

Desse modo, o papel do Estado, para a NSE, é facilitar e criar condições necessárias para o funcionamento dos mercados, incluindo novas indústrias, vantagens comparativas, coordenação e investimentos em setores para melhorar a infraestrutura. Portanto, a intervenção estatal é fundamental para superar possíveis falhas de mercado e externalidades, e além disso, impulsionar o desenvolvimento de novas indústrias (Lin; Monga, 2010).

Embora o foco da Nova Economia Estrutural (NSE) esteja na industrialização e no desenvolvimento de setores produtivos em geral, esta pesquisa se baseia nesse referencial teórico para analisar especificamente a transição energética da China. Assim, a NSE permite compreender como a China tem utilizado a intervenção estatal por meio das políticas industriais para impulsionar a diversificação da matriz energética e fortalecer setores estratégicos, como energia renovável e tecnologias limpas.

3 AS ENERGIAS RENOVÁVEIS NOS PLANOS QUINQUENAIS: DO 11° AO 14°

Uma das estratégias adotadas pela China para impulsionar o desenvolvimento são os Planos Quinquenais. Criado em um período de recuperação econômica pós Guerra, o Plano quinquenal tornou-se chave para compreender o desenvolvimento da China. Além de impulsionar o desenvolvimento, o país alcançou estabilidade em diversos setores, desempenhando um papel fundamental para o âmbito social e econômico (Tian; Li, 2021).

Estes planos são elaborados pelo governo chinês a partir de diretrizes estratégicas para o desenvolvimento nacional do país ao longo de um período de cinco anos. No âmbito do plano, são estabelecidas as principais metas econômicas, sociais e abordagens para setores considerados prioritários pelo governo central, como energia e tecnologia (Ungaretti, 2021). Para o setor de energia, o Plano Quinquenal estabelece direções para a transição energética, abordando o Balanço Energético e possíveis otimizações para práticas sustentáveis com a implementação de energias renováveis (United Nations, 2021).

A partir do 11º Plano Quinquenal (2006-2010), a China iniciou os primeiros movimentos enfatizando suas políticas direcionadas ao setor energético. Em 2006, a China enfrentava os desafios na lacuna entre a oferta e demanda de energia em razão do alto número de população. Para enfrentar tais desafios, o país focou em intensificar a produção de energia, além de estabelecer relações com outros países para cobrir a demanda. O início se deu com equipes formadas para desenvolver a “Lei da Energia”, que definiu a estratégia energética do país a

longo prazo. Essa legislação regulou todos os aspectos relacionados à exploração, produção, consumo e cooperação internacional de energia na China, promovendo assim, a adoção de energia renovável no país (Stanley Foundation, 2006).

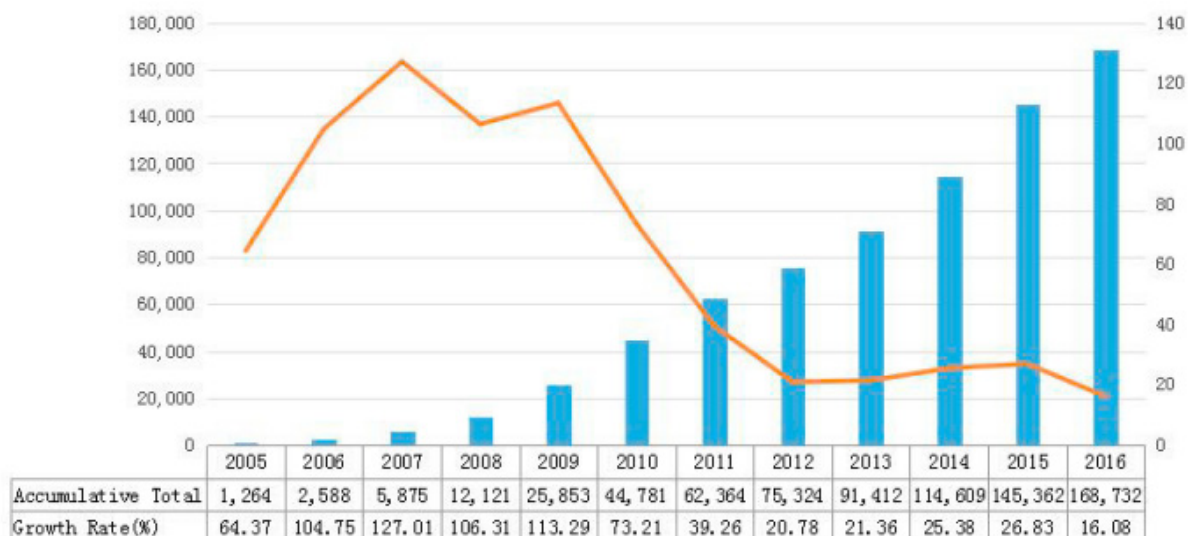
No 11º Plano Quinquenal, foram estabelecidas prioridades em relação às energias renováveis. O governo buscou em suas metas, fomentar o desenvolvimento ordenado da energia hidrelétrica, garantindo a proteção ambiental e dos moradores afetados pela produção. O plano priorizou também a promoção e o uso da energia solar, geotérmica e oceânica a partir do desenvolvimento de tecnologias para energia renovável (Asia Pacific Energy, 2006).

Os resultados da inserção de energia renovável após o 11º Plano Quinquenal foram considerados um grande progresso para o país, em especial, para o setor de energia eólica. Durante o plano, o governo implementou diversas políticas para promover e regular o desenvolvimento da indústria de energia eólica. Desde 2005,

a taxa de crescimento anual da capacidade recém-construída alcançou 105%, e a capacidade total instalada aumentou de 1,27 GW em 2005 para 44,73 GW em 2010, ultrapassando a meta do plano de longo prazo de energia da China para 2020 (Kang; Yuan; Hu, 2012).

No gráfico abaixo, é possível observar a evolução da capacidade instalada de energia eólica na China entre 2005 e 2016. Nos primeiros anos, o setor cresceu rapidamente, impulsionado por incentivos governamentais. No entanto, a partir de 2011, a expansão desacelerou devido a desafios na infraestrutura de transmissão, resultando em desperdício de eletricidade. Para mitigar esse problema, a Administração Nacional de Energia (NEA) adotou restrições a novos projetos. No gráfico, as barras azuis representam o aumento contínuo da capacidade instalada, enquanto a linha laranja mostra a queda progressiva da taxa de crescimento anual, evidenciando a transição do setor de uma fase de expansão acelerada para um período de ajuste e consolidação (Song; Zhu; Hao, 2017).

Gráfico 1 - Evolução da Capacidade Instalada de Energia Eólica na China (2005-2016)



Fonte: SONG, Meia; ZHU, Yaxua; HAO, Xuguang (2017).

Assim, no 11º Plano, as políticas governamentais no setor energético destacaram-se por priorizar investimentos em infraestrutura diversificando sua matriz e resultando em uma rápida expansão da capacidade instalada de energia eólica. Essa prioridade dada às energias renováveis criou uma continuidade para o progresso no setor, que foram refletidas no 12º Plano Quinquenal.

O 12º Plano Quinquenal (2011-2015) dedicou maior atenção ao setor energético, principalmente em razão das emissões de CO₂ advindas dos combustíveis fósseis. As metas do plano foram direcionadas para reduzir o consumo de energia fóssil e a promoção de energia renovável. Entre principais metas, destacaram-se: “(1) Redução de 16% na intensidade energética (consumo de energia por unidade do PIB); (2) Aumento da energia não fóssil para 11,4% do uso total de energia; e (3) Redução de 17% na intensidade de carbono” (Lewis, 2011). O plano também visava apoiar o desenvolvimento de novas indústrias de energia, como a construção de 120 GW de hidrelétricas e 70 GW de capacidade eólica, incluindo bases onshore e offshore, novos sistemas eficientes de geração de energia solar e tecnologias de conversão e utilização de energia de biomassa (Iea, 2021).

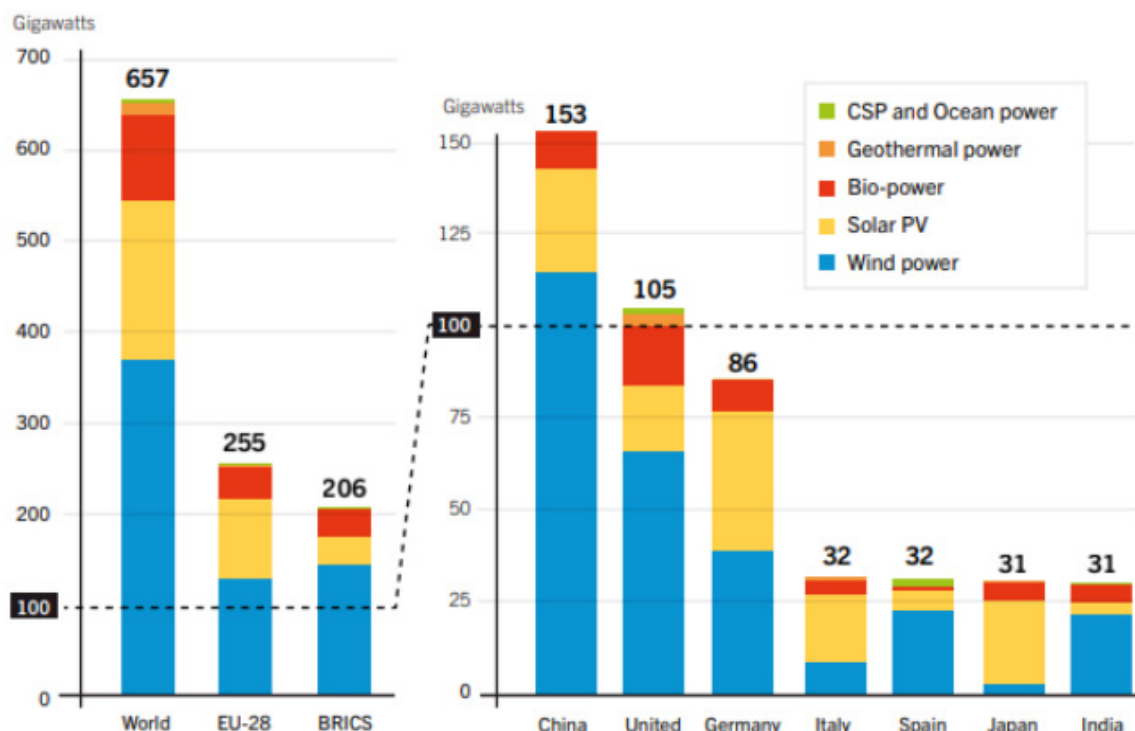
Neste plano, houve um foco maior pelo fornecimento de energia nas áreas rurais, que eram precárias. As prioridades eram expandir redes elétricas onde as infraestruturas eram obsoletas, além de modernizar as redes nas regiões. Para isto, a China precisou priorizar a construção de infraestruturas que intensificassem avanços principalmente para os setores da energia nuclear, eólica, solar e biomassa (Asia Pacific Energy, 2011).

Os resultados são perceptíveis para o desenvolvimento de energia renovável na China durante o 12º Plano Quinquenal. Em 2013, a capacidade total de geração de energia renovável no Leste Asiático foi estimada em 457 GW, representando mais de 29% do total global. Sendo a China, responsável por mais de 80% dessa capacidade. A energia hidrelétrica constituiu uma parte significativa desse total, com 322 GW, dos quais 260 GW estavam na China. Além disso, a energia eólica emergiu como um setor importante, e os aquecedores solares de água (SWH) em 2014 totalizavam cerca de dois terços do total global (Ren, 2015).

Embora os principais objetivos indiquem uma continuação das políticas do plano anterior para reequilibrar a economia, novas características incluíram uma política industrial voltada para a inovação e medidas mais decididas em direção a uma economia de baixo carbono (Gang; Liping, s/d).

No gráfico 2, apresentado pelo Renewables Energy Policy (REN21 – sigla em inglês) é possível observar a distribuição das capacidades de energia renovável nos países do mundo (exceto a energia hidráulica). No primeiro gráfico, a energia eólica representa a maior parte da capacidade instalada global, seguida pela energia solar e pela biomassa. O segundo gráfico foca na capacidade instalada de energia renovável em países específicos. Destaca-se que a China lidera em capacidade de energia eólica, superando os Estados Unidos e a Alemanha, que são outros grandes players no setor. Esse gráfico ilustra o papel da China na geração de energia eólica e sua posição de liderança global em comparação com outras nações importantes na área de energias renováveis.

Gráfico 2 - Capacidades de Energia Renovável no Mundo, UE, BRICS e os Sete Principais Países por Capacidade Renovável Fonte: Renewables Global Status Report, 2015.



Fonte: Renewables Global Status Report, 2015.

Essas medidas de baixo carbono, continuaram sendo refletidas no plano seguinte. O 13º Plano Quinquenal (2016-2020) estabeleceu metas e objetivos para a implantação de energia renovável até 2020, conforme observa-se no quadro (1), abaixo:

Quadro 1: Principais Objetivos e Metas para o Setor de Energia Renovável do 13º Plano Quinquenal

OBJETIVOS	METAS
Aumentar a participação de energia não fóssil	15% do consumo total de energia primária até 2020 e 20% até 2030
Aumentar a capacidade instalada de energia renovável	680 GW até 2020
Elevar a capacidade instalada de energia eólica	210 GW até 2020
Promover o desenvolvimento de energia eólica offshore e oceânica	Impulsionar o crescimento de tecnologias
Apoiar o desenvolvimento da indústria de energia renovável na China e reduzir a dependência de empresas estrangeiras no setor.	Implementar soluções para maximizar o uso de energia renovável
Resolver o problema da redução de energia renovável	Implementar soluções para maximizar o uso de energia renovável
Liderar a inovação tecnologia em energia renovável	Incentivar a inovação e o avanço tecnológico no setor

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da International Energy Agency (IEA), 2021.

O 13º Plano Quinquenal estabeleceu um limite nacional total de energia para todas as fontes equivalente a menos de cinco bilhões de toneladas de carvão para os próximos cinco anos. Para cumprir tais metas, o governo investiu consideravelmente na infraestrutura do setor energético do país. O investimento totalizou US\$ 373,1 bilhões (RMB 2,5 trilhões) para novas capacidades instaladas de energia renovável até 2020. Desse montante, US\$ 74,6 bilhões (RMB 500 bilhões) foram destinados à energia hidrelétrica, US\$ 104,5 bilhões (RMB 700 bilhões) à energia eólica, e US\$ 149,3 bilhões (RMB 1 trilhão) à energia solar, além de investimentos adicionais em biomassa, geração de energia, biogás e aproveitamento de energia geotérmica (Kolesk, 2017).

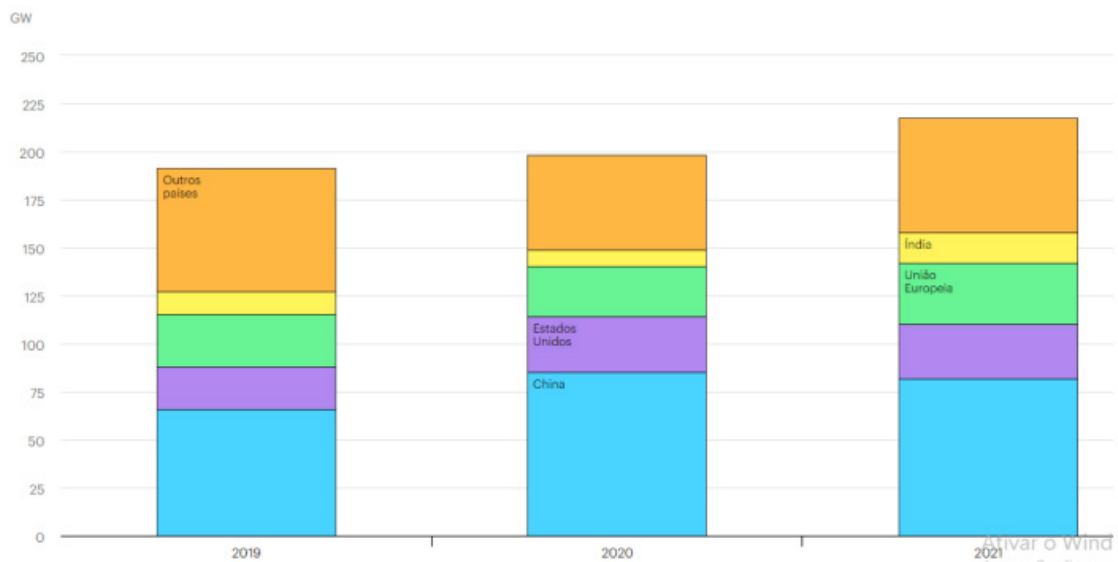
Os resultados das metas e objetivos também foram refletidos no desenvolvimento de

energia renovável durante o 13º Plano Quinquenal. A China manteve sua posição de liderança mundial na inserção de renovável, representando quase metade de todas as novas instalações em 2020. O país também se destacou nos mercados globais de energia solar térmica concentrada (CSP), energia hidrelétrica, energia solar fotovoltaica e energia eólica (REN, 2022). Além disso, o setor de energias renováveis se adaptou rapidamente aos desafios impostos pela crise da Covid-19, que destacou a necessidade de abandonar o antigo mo-

delo econômico de alto carbono (Iea, 2021; Hepburn, et al., 2021).

O gráfico 3, apresenta a China como líder, adicionando a maior quantidade de capacidade renovável em comparação com outras regiões. Os Estados Unidos aparecem em um nível semelhante ao da União Europeia, ambos com adições significativas. A Índia mostra um crescimento notável no período e os demais países, agrupados em uma categoria, apresentam contribuições menores e mais variadas na expansão da capacidade renovável durante esses anos.

Gráfico 3 - Adições de capacidade renovável por país/região 2019-2021



Fonte: IEA, 2021.

Outro ponto importante a se destacar é que o setor de energias renováveis se adaptou rapidamente aos desafios impostos pela crise da Covid (Iea, 2021). A pandemia da Covid-19 destacou a necessidade de abandonar o antigo modelo econômico de alto carbono. Em resposta, a China compreendeu a necessidade de investir em economias sustentáveis e evitar altos investimentos em carbono para alinhar o estímulo de curto prazo com metas climáticas de longo prazo (Hepburn, et al, 2021). Apesar

dos obstáculos, a China continuou avançando no setor de energias renováveis e mantendo-se líder em adições de novas instalações.

O 14º Plano Quinquenal (2021-2025), ainda em ação, enfatiza o desenvolvimento de energia renovável no país. Este plano foca principalmente nas direções para reduzir a intensidade de carbono e alcançar o pico de emissões de dióxido de carbono até 2030 (Asia Pacific Energy, 2022). Conforme o Plano, a China buscará fortalecer a cadeia industrial e de suprimentos por

meio de inovação, infraestrutura robusta e diversificação, focando em setores como ferrovias, eletrônicos, novas energias e construção naval (The People 's Government of Fujian Province, 2021).

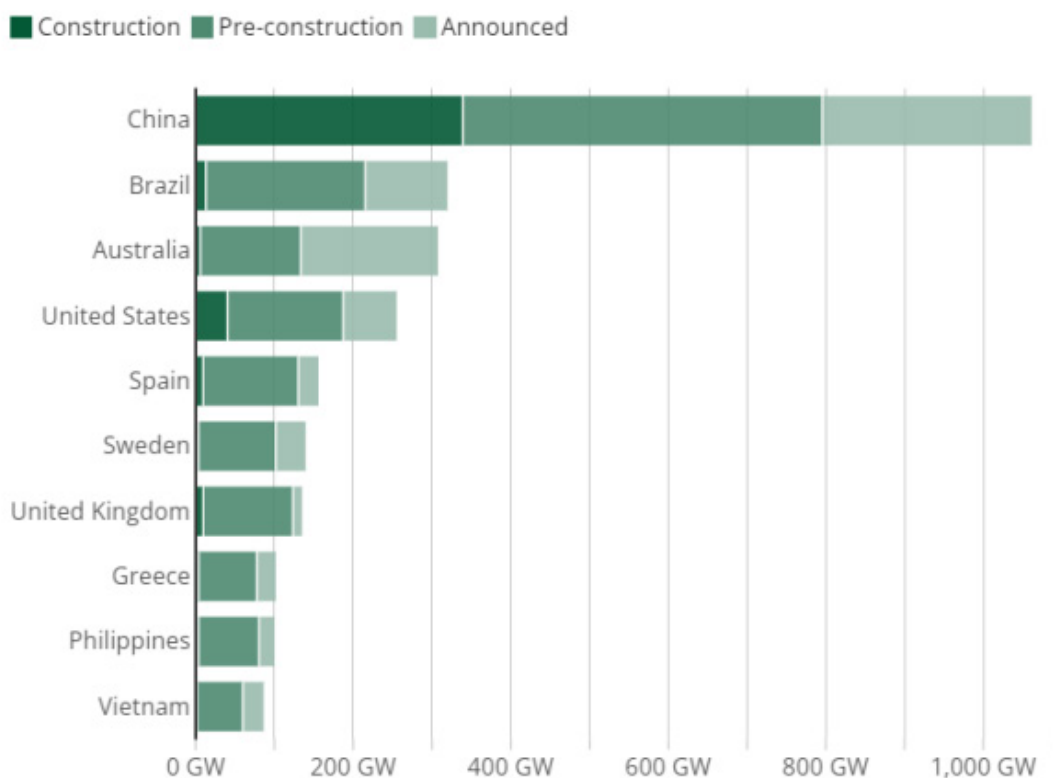
As metas de eficiência energética (EE) para o período de 2021 a 2025 incluem uma redução de 13,5% na intensidade energética e de 18% na intensidade de carbono por unidade do PIB. Para atingir essas metas, o plano de ação propõe incentivos ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras de eficiência energética com apoio do setor privado, além de implementar penalidades para indústrias que não cumprirem os padrões estabelecidos (Asia Pacific Energy, 2022). Já as metas para energias renováveis, como eólica e solar totalizaram 1.263 GW até 2025. Se todos os projetos forem concluídos dentro do prazo, isso permitirá que a China atinja sua meta de contribuição nacionalmente determinada (NDC) para 2030

com cinco anos de antecedência (Han, 2022).

Os esforços da China foram refletidos em 2023, onde houve o dobro da capacidade de energia solar e eólica em comparação a qualquer outro ano. No primeiro trimestre de 2024, a capacidade total de energia solar e eólica em grande escala alcançou 758 GW, enquanto a capacidade total, incluindo a energia solar distribuída, chegou a 1.120 GW. A energia eólica e solar agora representam 37% da capacidade total de energia do país, um aumento de 8% em relação a 2022, e é amplamente esperado que supere a capacidade de carvão, que atualmente é de 39%, em 2024 (Yu, et al., 2024).

No gráfico 4 – Projetos Solares e Eólicos na China até em 2024, é possível observar o caminho da China para atingir 1.200 GW de capacidade de energia eólica e solar até o final de 2024, superando a meta estabelecida pelo 14º Plano Quinquenal:

Gráfico 4 - Projetos Solares e Eólicos na China até em 2024



Além disso, em agosto de 2024, o governo chinês publicou o documento “China’s Energy Transition”, reforçando seu compromisso com o desenvolvimento de um sistema energético limpo, seguro e eficiente. O documento destacou os avanços na substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis, além das medidas para modernizar a governança energética e promover a cooperação internacional no setor. Reforçando dessa forma, o papel do Estado como facilitador e indutor de políticas públicas que alinham o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental (The State Council Information Office of The People’s Republic of China, 2024).

Analisando o cenário energético chinês atual, é possível observar que as ações ainda não concluídas terão um impacto significativo na matriz energética global. Esse avanço demonstra o compromisso do país com a transição para fontes de energia renovável e seu papel na mitigação à mudança climática. As iniciativas em andamento continuarão a impulsionar o crescimento sustentável e a redução das emissões de carbono, consolidando a posição da China como um dos principais atores no cenário energético mundial. O quadro (2) abaixo, simplifica alguns dos principais objetivos, foco econômico, setores, investimentos e planejamentos dos Planos Quinquenais analisados.

Quadro 2 - Quadro Comparativo dos Planos Quinquenais: 11^o ao 14^o

	11° Plano Quinquenal (2006-2010)	12° Plano Quinquenal (2011-2015)	13° Plano Quinquenal (2016-2020)	14° Plano Quinquenal (2021-2025)
Objetivos Principais	Fomentar energias renováveis: hidrelétrica, solar, geotérmica, oceânica. – Criação da “Lei da Energia”	Reduzir intensidade energética e de carbono. – Aumentar a participação de energia não fóssil. – Desenvolver novas indústrias de energia.	Aumentar a participação de energia não fóssil. – Expandir a capacidade instalada de energia renovável. – Aumentar a inovação tecnológica em energia renovável.	Reduzir a intensidade de carbono e alcançar o pico de emissões até 2030. – Fortalecer a cadeia industrial e de suprimentos. – Incentivar inovação e diversificação.
Foco Econômico	- Energia renovável e eficiência energética.	Redução de consumo de energia fóssil e ampliação das renováveis	Expansão de capacidade de energias renováveis e inovação tecnológica	Redução da intensidade de carbono e desenvolvimento de tecnologias limpas.
Principais Setores	Energia eólica, solar, hidrelétrica. – Tecnologia de energia renovável.	Energia eólica, hidrelétrica, solar, biomassa. – Redes elétricas inteligentes	Energia eólica (onshore e offshore), solar, hidrelétrica.	Energia eólica, solar, tecnologia de eficiência energética.
Investimentos e Planejamentos	Investimento em infraestrutura para energia renovável. – Desenvolvimento da capacidade de energia eólica.	Construção de 120 GW de hidrelétricas e 70 GW de capacidade eólica. – Desenvolvimento de tecnologias solares e biomassa.	US\$ 373,1 bilhões em energia renovável. US\$ 74,6 bilhões em hidrelétricas, US\$ 104,5 bilhões em eólica, US\$ 149,3 bilhões em solar.	- Metas de 1.263 GW em energia eólica e solar. - Redução de 13,5% na intensidade energética.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos Planos Quinquenais.

A evolução da China no setor de energias renováveis, reflete nas perspectivas da NSE através da diversificação e o papel do estado impulsionando o desenvolvimento através dos Planos Quinquenais. A NSE sugere que o desenvolvimento econômico é impulsionado por inovações tecnológicas e mudanças estruturais. A China, ao integrar essa abordagem, adotou uma estrutura industrial endógena às suas vantagens comparativas, determinada pela sua dotação de recursos. Essa estratégia foi evidente nos planos quinquenais, que priorizaram a diversificação da matriz energética e o investimento em tecnologias renováveis como energia eólica, solar e hidrelétrica. A diversificação ajudou a reduzir a dependência de combustíveis fósseis, promovendo um crescimento econômico mais sustentável e resiliente.

A NSE sugere que o desenvolvimento econômico moderno é impulsionado por inovações tecnológicas e mudanças estruturais. A China, ao integrar essa abordagem, adotou uma estrutura industrial endógena às suas vantagens comparativas, determinada pela sua dotação de recursos. Essa estratégia foi evidente nos planos quinquenais, que priorizaram a diversificação da matriz energética e o investimento em tecnologias renováveis como energia eólica, solar e hidrelétrica. Assim, a diversificação reduziu a dependência de combustíveis fósseis, promovendo um crescimento econômico sustentável e resiliente.

O papel do estado na China tem sido fundamental para superar falhas de mercado e externalidades que poderiam impedir o desenvolvimento das energias renováveis. Assim, o governo chinês catalisou o desenvolvimento de novas indústrias através de políticas de incentivo e investimento em infraestrutura. Durante o 12º Plano Quinquenal (2011-2015),

por exemplo, o governo canalizou esforços para reduzir o consumo de energia fóssil e promover a energia renovável, com metas específicas para a redução de intensidade energética e aumento da capacidade instalada de energias limpas.

No 13º Plano Quinquenal (2016-2020), a China manteve sua posição de liderança mundial na adição de novas capacidades renováveis, representando quase metade de todas as novas instalações globais em 2020. O país se destacou em mercados globais como energia solar térmica, hidrelétrica, solar fotovoltaica e eólica. Essas conquistas refletem a eficácia das políticas governamentais em promover a inovação tecnológica e diversificação da matriz energética.

Por fim, o 14º Plano Quinquenal (2021-2025) continua enfatizando o desenvolvimento de energias renováveis, focando na redução da intensidade de carbono e no alcance do pico de emissões de dióxido de carbono até 2030. As metas de eficiência energética e expansão da capacidade de energias renováveis mostram o compromisso da China com a transição para uma economia de baixo carbono, reforçando o papel do estado para o desenvolvimento sustentável, em consonância com os princípios da NSE.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar Os Planos Quinquenais (11º ao 14º), observa-se o desempenho da China no desenvolvimento de energias renováveis. Retomando a pergunta de pesquisa que orientou o artigo “*De que maneira os planos quinquenais da China têm influenciado no desenvolvimento de energias renováveis?*” entende-se que esses planos têm influenciado no desenvolvimento de energias renováveis como um ponto de partida, fornecendo uma direção clara para o país seguir

e alcançar seus objetivos. Esses planos estabeleceram metas específicas e estratégias que promoveram a diversificação da matriz energética. Através das políticas implementadas e dos incentivos oferecidos, a China conseguiu aumentar consideravelmente a capacidade instalada de energias renováveis, confirmando a hipótese de que os planos quinquenais contribuíram para o avanço do setor.

No entanto, é importante destacar que as políticas contribuíram para que isso ocorresse, ou seja, os avanços não ocorreram isoladamente, mas foram resultado de um conjunto articulado de medidas que envolveram planejamento estratégico, mobilização de recursos e investimentos em inovação tecnológica e infraestrutura. Assim, a atuação do estado como facilitador e promotor de infraestrutura e inovação foi fundamental para este progresso, garantindo que a China não só atendesse suas metas internas, mas também contribuisse significativamente para os esforços globais de mitigação da mudança climática.

Outro ponto importante a ressaltar é que, embora a China tenha alcançado avanços significativos no desenvolvimento de energias renováveis, o país ainda enfrenta diversos desafios. E assim, conforme a NSE enfatiza, apesar do sucesso, os países não devem replicar as estratégias de outros, mas adaptar as políticas e práticas aos seus próprios contextos econômicos, sociais, institucionais ou ambientais. Ou seja, mesmo com as conquistas da China, é essencial reconhecer que a replicação direta de modelos externos pode não ser eficaz. Portanto, cada país deve ajustar suas abordagens conforme suas necessidades e características específicas para enfrentar os desafios e extrair as potenciais oportunidades.

REFERÊNCIAS

- ASIA PACIFIC ENERGY. CHINA: **11th Five-Year Plan (2006-2010) for National Economic and Social Development**. Disponível em: CHINA: 11th Five-Year Plan (2006-2010) for National Economic and Social Development. Acesso em: 22 ago. 2024.
- ASIA PACIFIC ENERGY. CHINA: **12th Five-Year Plan (2011-2015) for National Economic and Social Development**. Disponível em: [CHINA: 12th Five-Year Plan \(2011-2015\) for National Economic and Social Development](#). Acesso em: 03 set. 2024.
- ASIA PACIFIC ENERGY. CHINA: **14th Five-Year Plan of the People's Republic of China**. Disponível em: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/4432>. Acesso em: 18 nov. 2024.
- CAMPOLINA, Bernardo; DINIZ, Clélio Campolina. **Complexo econômico e complexidade econômica: originalidade e atualidade em Wilson Cano**. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/ggXQt4YRW3zVPRWxsYhmjvk/?lang=pt>.
- GANG, Fan; LIPING, He. **China's 12th Five-Year Plan**. Disponível em: [China's 12th Five-Year Plan](#). Acesso em: 27 ago. 2024.
- GIGINEISHVILI, Nikoloz. **The Role of the State in Promoting Long-Term Growth**. 2023. Disponível em: [The Role of the State in Promoting Long-Term Growth in](#). Acesso em: 05 dez. 2024.
- HAN, Bing. **China's renewables 14th Five-Year Plan: Official targets to be remarkably outpaced?** Disponível em: [China's renewables 14th Five-Year Plan: Official targets to be remarkably outpaced?](#) | S&P Global. Acesso em: 05 dez. 2024.
- HEPBURN, et al.,. **Towards carbon neutrality and China's 14th Five-Year Plan: Clean energy transition, sustainable urban development, and investment priorities**. 2021. Disponível em: [Towards carbon neutrality and China's 14th Five-Year Plan: Clean energy transition, sustainable urban development, and investment priorities - ScienceDirect](#). Acesso em: 21 set. 2024.
- IEA. **China 13th Renewable Energy Development Five Year Plan (2016-2020)**. 2021. Disponível em: [China 13th Renewable Energy Development Five Year Plan \(2016-2020\) – Policies - IEA](#). Acesso em: 14 nov. 2024.
- IEA, International Energy Agency. **THE 12TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2011-2015)**. Disponível em: [THE 12TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA \(2011-2015\) – Policies - IEA](#). Acesso em: 02 out. 2024.
- IEA. **Renewables 2020**. Disponível em: [Renewables 2020 – Analysis - IEA](#). Acesso em: 02 out. 2024.
- JABBOUR, Elias; GABRIELE, Alberto. *China: o socialismo do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2021. Acesso em: 14 nov. 2024.
- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; & VADELL, Javier. (2021). (2021). **Da Nova Economia do Projeto à Globalização Instituída pela China**. Estudos Internacionais 9(3), 90-105. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p90 Acesso em: 2 fev. 2025.
- JAGUARIBE, Anna. **Capacidades estatais comparadas: China e a reforma do sistema nacional de inovações**. Disponível

em: <https://www.ufrgs.br/nebrics/o-14o-plano-quinquenal-2021-2025-da-china-em-perspectiva-domestica-e-internacional-economia-inovacao-e-meio-ambiente/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

KANG, Junjie; YUAN, Jiahai; HU, Zhaoguang. **Review on wind power development and relevant policies in China during the 11th Five-Year-Plan period.** 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032112000329>. Acesso em: 30 ago. 2024. Acesso em: 11 nov. 2024.

KOLESK, Katherine. **The 13th Five-Year Plan.** 2017. Disponível em: [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/The%2013th%20Five-Year%20Plan_Final_2.14.17_Updated%20\(002\).pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/The%2013th%20Five-Year%20Plan_Final_2.14.17_Updated%20(002).pdf). Acesso em: 11 nov. 2024.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. **A economia política da transição chinesa no último quartel do século XX.** *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 65-90, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/download/74/73/162>. Acesso em: 11 nov. 2024.

LEWIS, Joanna. **Energy and Climate Goals of China's 12th Five-Year Plan.** 2011. Disponível em: [Energy and Climate Goals of China's 12th Five-Year Plan](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Energy%20and%20Climate%20Goals%20of%20China's%2012th%20Five-Year%20Plan_Final_2.14.17_Updated%20(002).pdf). Acesso em: 11 nov. 2024.

LIN, Justin Yifu; MONGA, Celestin. **The growth report and new structural economics.** Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/317861468328209868/the-growth-report-and-new-structural-economics>. Acesso em: 30 ago. 2024.

LIN, Justin Yifu. **Seventy Years of Economic Development: A Review from the Angle of New Structural Economics.** 2020. Disponível em: *Seventy Years of Economic Development: A Review from the Angle of New Structural Economics - Lin - 2020 - China & World Economy - Wiley Online Library*. Acesso em: 08 dez. 2024.

LIN, Justin Yifu. **The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off**, Princeton University Press, 2014. Edition 2, number 10348. Acesso em: 30 ago. 2024.

NAUGHTON, Barry. *The rise of China's industrial policy, 1978-2020.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Centro de Estudios China-México, 2021. ISBN 978-607-8066-59-9. Disponível em: https://docs.dusselpeters.com/CECHIMEX/Naughton2021_Industrial_Policy_in_China_CECHIMEX.pdf Acesso em: 08 dez. 2024.

REN21. **Renewables 2015 Global Status Report: Key Findings.** Paris: REN21 Secretariat, 2015. Disponível em: https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2015_KeyFindings_ENGLISH.pdf Acesso em: 08 dez. 2024.

REN21. **RENEWABLES 2021 GLOBAL STATUS REPORT.** Disponível em: https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2021_Full_Report.pdf. Acesso em: 08 dez. 2024.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.** 1985. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4508121/mod_resource/content/1/Sckopol.pdf. Acesso em: 07 out. 2024.

SONG, Meia; ZHU, Yaxua; HAO, Xuguang. *Status and development suggestions of wind heating in Northern China.* *Energy Procedia*, v. 142, p. 105-110, 2017. DOI: 10.1016/j.egypro.2017.12.017. Acesso em: 07 out. 2024.

THE PEOPLE'S GOVERNMENT OF FUJIAN PROVINCE. **Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025)**

for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China. Disponível em: https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm#C3. Acesso em: 07 out. 2024.

THE STANLEY FOUNDATION. **China's Energy Security and Its Grand Strategy.** Disponível em: <https://stanleycenter.org/publications/pab/pab06chinasenergy.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's energy transition.* Beijing: Foreign Languages Press Co. Ltd, 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/09/china-transicao-energetica-agosto2024.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

TIAN Hongzhi ; Hui LI. **How Does the Five-year Plan Promote China's Economic Development?** Disponível em: https://digilib.uhk.cz/bitstream/handle/20.500.12603/556/TIAN_Hongzhi_LI_Hui.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 out. 2024.

UNGARETTI, Carlos Renato. **O 14º Plano Quinquenal (2021-2025) da China em Perspectiva Doméstica e Internacional: Economia, inovação e meio-ambiente.** 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nebrics/o-14o-plano-quinquenal-2021-2025da-china-em-perspectiva-domestica-e-internacional-economia-inovacao-e-meioambiente/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

UNITED NATIONS. **Issue Brief - China's 14th 5-Year Plan: Spotlighting Climate & Environment.** 2021. Disponível em: <https://www.undp.org/china/publications/issuebrief-chinas-14th-5-year-planspotlighting-climate-environment>. Acesso em: 25 nov. 2024.

YU, Aiqun; et al., **China continues to lead the world in wind and solar, with twice as much capacity under construction as the rest of the world combined.** Disponível em: <https://globalenergymonitor.org/report/china-continues-to-lead-the-world-in-wind-and-solar-with-twice-as-much-capacity-under-construction-as-the-rest-of-the-world-combined/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

ZHENG, X. **China's 40 Years of Economic Reform and Development: How the Miracle Was Created.** Singapore: Springer, 2018. Acesso em: 07 out. 2024.



Amefricanizando as Relações Internacionais para curar a Afasia Racial da disciplina

Amefricanizing International Relations to Cure the Discipline's Racial Aphasia

Amefricanizar las relaciones internacionales para curar la afasia racial de la disciplina

Erica Paula Vasconcelos¹

Ramon Blanco²

Enviado em: 27 de agosto de 2024

Aceito em: 07 de agosto de 2025

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo problematizar a disciplina de Relações Internacionais, apontando como cural/resistência a categoria político-cultural da amefricanidade, cunhada por Lélia Gonzalez. Para isso, emprega-se o conceito de afasia racial para demonstrar o esquecimento deliberado no campo teórico da disciplina acerca dos processos racializados e da legitimação do racismo epistêmico, considerados indissociáveis da arquitetura das relações internacionais. Nesse sentido, o argumento do artigo é de que a amefricanidade é o elemento central para curar a disciplina da afasia racial. Para desenvolver esse argumento, o artigo está estruturado em duas seções. A primeira aborda a contextualização da afasia racial e como ela se operacionaliza na dimensão teórica mainstream da disciplina, especificamente na negação da raça e do racismo. A segunda demonstra como a categoria da amefricanidade pode curar a afasia racial e suas potencialidades para pensar o quadro teórico da disciplina. A análise crítica da disciplina de Relações Internacionais presente neste artigo contribui para o debate de que suas teorias são estruturadas pelo ocidente, demonstrando a necessidade de

1 Doutoranda em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI PUC-Rio), bolsista CNPq. É especialista e mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (PPGRI-UNILA), e bacharel em Humanidades e em Relações Internacionais pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB-Bahia). Integrante do Coletivo de Pesquisadores Negros de Relações Internacionais e do Núcleo de Estudos para a Paz (NEP). Atua como coordenadora da Comissão de Equidade Étnico-Racial e do Fórum de Discentes da Pós-Graduação, ambos da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), e é pesquisadora no Laboratório de Estudos Afrocentrados em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (LACRI-UnB), do grupo de pesquisa Direito Internacional Crítico (DICRI) e do Núcleo de Saberes Ancestrais e Populares da América Latina e o Caribe (NUSAP). (erica.vasconcelosubis@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1261-2912>

2 Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq, é Professor Associado da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde é Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, além do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. É autor de *Peace as Government: The Will to Normalize Timor-Leste* (Lexington Books, 2020) e, em coautoria com Alessandro Eugênio Pereira, *Teorias Contemporâneas de Relações Internacionais* (Intersaberes, 2021). O autor agradece o apoio financeiro proporcionado às suas investigações pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNILA sob os seguintes instrumentos financeiros: PRPPG No 109/2017, PRPPG No 58/2018, PRPPG No 110/2018, PRPPG No 149/2018, PRPPG No 154/2018, PRPPG No 25/2019, PRPPG No 80/2019, PRPPG No 66/2020, PRPPG No 104/2020, PRPPG No 105/2020, PRPPG No 166/2021, PRPPG No 191/2021, PRPPG No 205/2021, PRPPG No 77/2022, PRPPG No 90/2022, PRPPG No 102/2023, PRPPG No 121/2023, PRPPG/IMEA No 16/2023, PRPPG No 118/2024, PRPPG No 05/2025. Além disso, o autor agradece o apoio financeiro recebido pelo Programa de Pesquisa Básica e Aplicada (PBA — Chamadas Públicas 09/2021 e 23/2024) da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná e pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq. (ramon.blanco@unila.edu.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0330-6235>

amefricanidade para repensar a política internacional entre atores e comunidades.

Palavras-chave: *Relações Internacionais; Amefricanidade; Lélia Gonzalez; Raça e Racismo.*

ABSTRACT

This article aims to problematize the discipline of International Relations, pointing to the political-cultural category of Amefricanity, coined by Lélia Gonzalez, as a cure/resistance. To this end, the concept of racial aphasia is used to demonstrate the deliberate neglect in the theoretical field of the discipline of racialized processes and the legitimization of epistemic racism, considered inseparable from the architecture of international relations. In this sense, the article argues that Amefricanity is the central element to cure the discipline of racial aphasia. To develop this argument, the article is structured in two sections. The first addresses the contextualization of racial aphasia and how it is operationalized in the mainstream theoretical dimension of the discipline, specifically in the denial of race and racism. The second demonstrates how the category of Amefricanity can cure racial aphasia and its potential to think about the theoretical framework of the discipline. The critical analysis of the discipline of International Relations present in this article contributes to the debate that its theories are structured by the West, demonstrating the need for Amefricanity to rethink international politics between actors and communities.

Keywords: *International relations; Amefricanity; Lélia Gonzalez; Race and Racism.*

RESUMEN

Este artículo se propone problematizar la disciplina de las Relaciones Internacionales, señalando la categoría político-cultural de la amefricanidad, acuñada por Lélia Gonzalez, como una cura/resistencia. Para ello, se utiliza el concepto de afasia racial para demostrar la negligencia deliberada en el campo teórico de la disciplina de los procesos racializados y la legitimación del racismo epistémico, considerado inseparable de la arquitectura de las relaciones internacionales. En este sentido, el artículo argumenta que la amefricanidad es el elemento central para curar la disciplina de la afasia racial. Para desarrollar este argumento, el artículo se estructura en dos secciones. La primera aborda la contextualización de la afasia racial y cómo se operacionaliza en la dimensión teórica dominante de la disciplina, específicamente en la negación de la raza y el racismo. La segunda demuestra cómo la categoría de amefricanidad puede curar la afasia racial y su potencial para pensar el marco teórico de la disciplina. El análisis crítico de la disciplina de Relaciones Internacionales presente en este artículo contribuye al debate de que sus teorías son estructuradas desde Occidente, demostrando la necesidad de que la amefricanidad repense la política internacional entre actores y comunidades.

Palabras clave: *Relaciones Internacionales; Amefricanidad; Lélia Gonzalez; Raza y racismo.*

1 INTRODUÇÃO

Estamos vivendo em uma época em que ‘o velho não morreu e o novo ainda não pôde nascer’³, pois esse novo pode acabar sendo afogado pelas vísceras e sangue coagulado das antigas, que ressuscitam corpos novos, transformando-os em zumbis. Isso impede, com insistência e violência, o surgimento do novo vindo de novas comunidades, epistemologias, potências ancestrais ou qualquer narrativa que fuja do comum ocidental. Esse cenário não muda quando analisamos a dimensão mainstream da disciplina de Relações Internacionais (RI), sobre a qual, neste artigo, pautamos a omissão da disciplina em relação à raça e seus desdobramentos, como o racismo, como elementos centrais que atravessam tanto o cenário da política internacional quanto seu campo teórico. Esse cenário representa o esforço calculado da disciplina de não querer falar, ouvir ou enxergar os processos racializados na formação de seu próprio eixo teórico, o que a torna limitada, como área de estudo, para compreender os fatores que envolvem desigualdades, marginalizações e subalternidades.

Dessa forma, o presente artigo problematiza a afasia racial da disciplina de RI, evidenciando como as teorias cristalizam o racismo em suas composições e, assim, prejudicam a análise de estruturas indissociáveis da raça, que formaram a arquitetura do sistema internacional. Nesse sentido, o argumento do artigo é de que a disciplina sofre de afasia racial, um distúrbio

de linguagem que afeta a comunicação sobre as temáticas de raça e racismo. Para tratar da afasia racial é necessário recorrer à categoria político-cultural da amefricanidade, cunhada por Lélia Gonzalez, que, além de poder curar essa afasia, usa formas de resistências⁴ para construção de outros saberes. Para desenvolver seu argumento, o artigo está estruturado em duas seções. A primeira aborda a contextualização da afasia racial e como ela se operacionaliza no campo teórico da disciplina. A segunda demonstra como a categoria da amefricanidade pode curar a afasia racial por meio de suas potencialidades, alcançando o quadro teórico da disciplina sob a lente crítica de Lélia Gonzalez. A análise crítica da disciplina de Relações Internacionais presente neste artigo contribui para o debate de que suas teorias são estruturadas pelo ocidente, demonstrando a necessidade da amefricanidade para repensar a política internacional entre atores e comunidades.

2 PROBLEMATIZANDO A AFASIA RACIAL NA DIMENSÃO MAINSTREAM DA DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Evidenciar a presença da raça na dimensão mainstream das Relações Internacionais (RI) para delinear o acometimento da afasia racial pela disciplina é o objetivo central desta seção. Iniciaremos com o autor Amitav Achar-

3 Em contraposição à frase original “o velho está morrendo e o novo não pôde nascer”, de autoria gramsciana, que descreve o estado de crise e transição na obra “Cadernos do Cárcere” (1999), essa frase foi tema do 9º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), ocorrido em julho de 2023, na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em Belo Horizonte. Durante o evento, foram apresentadas novas formas de saberes para reconstruir, desconstruir, descolonizar e aquilombar o campo de Relações Internacionais, que ainda conserva conhecimentos tradicionais, geralmente provenientes de discursos eurocêtricos.

4 O conceito de resistência, neste artigo, se espelha na concepção de Amílcar Cabral, que foi um líder que dialogava tanto com a prática quanto com o campo teórico. Por isso, entendia que, para a teoria revolucionar, ela precisava compreender as condições locais (De Paula, 2024), envolvendo relações, convívio, dificuldades, precariedades e desigualdades. Nesse sentido, essa visão de Amílcar explica sua defesa pelo que chamou de “arma da teoria” (De Paula, 2024), ou seja, a luta como ferramenta de visibilidade profunda da realidade social, sendo também o gatilho revolucionário de mudança. Dessa forma, equiparamos esse sentido de luta ao que chamamos de resistência.

ya (2022), que conceitua raça como parte da condição humana ao longo da história, sendo a base fundamental “científica, lucrativa, ofensiva, geopolítica e normativa para organizar a ordem mundial” (Acharya, 2022, p. 26). Dessa forma, o autor mobiliza o segundo conceito, equiparando raça a um grupo social predominante ao qual as pessoas frequentemente se consideram pertencentes, com base em características físicas como a cor da pele, o formato dos olhos, o nariz, os fios capilares etc. (Acharya, 2022).

Ainda sobre a mobilização do conceito de raça, o autor Alexander Barder, na obra intitulada *Global Race War* (2021), afirma que a raça passa a ser entendida como uma perspectiva nas relações internacionais, sendo uma característica organizadora central da política mundial (Barder, 2021). O autor também afirma que a centralidade racial na política mundial se dá pela expansão do colonialismo europeu, que teve profundas ramificações para o surgimento da ideia de global através da apropriação genocida de terras na América do Sul. Além disso, destaca a escravização dos africanos, que foi uma economia política transnacional racializada e baseada na hierarquia racial (Barder, 2021).

A expansão do colonialismo⁵ e o desencadeamento de processos racializados, implementados pela violência, tornam a raça mais do que um conceito, já que pressupõe sua materialização através de uma lógica imaginária da compreensão de desenvolvimento que acon-

teceu através de marcadores da diferença fenotípica, de status, classe e poder político (Barder, 2021). Esses marcadores, que representam a materialização da raça, são representados pelo que Du Bois chamou de linha de cor global. Essa ‘linha’ de cor do século XX, apesar de ser um elemento visual por ser condicionada por cores, representa traços contínuos que definem formas, padrões e direções nas relações entre raças de homens mais escuros e mais claros. Nesse caso, essa linha de cor torna-se internacional porque sua dimensão alcança continentes, como Ásia, África, América e as ilhas do mar (Du Bois, 1903).

De fato, ao analisar de forma pluralizada esse ‘problema’ que essa linha de cor representa, percebe-se que ela codificou cores por linhas que definiram sequências de padrões raciais para catalogação de diferentes espécies — não da botânica ou zoologia, mas da espécie humana. Esse problema toma novos contornos porque a raça passa a ser utilizada como um dispositivo de catalogação do diferente, ou seja, dos não brancos, em um processo de transição para validar sua humanidade, através do uso da violência extrema, legalizada e normalizada pelos Estados coloniais. O que entendemos sobre esse processo de transição para a validação da presença de ‘humanidade’ nos não brancos, na visão de Henderson (2015), está relacionado à relação entre uma figura ‘Deus’ e o homem branco.

Essa figura divina, que na concepção da religião eurocristã é caracterizada como onipotente (todo-poderoso), onisciente (todo-sábio) e onipresente (presente em todos os lugares), foi usada como elemento estético para tornar o divino/sobrenatural e o homem/natural em um único ser divino. Esse *sui generis* de Deus-homem-branco, que se assemelha à relação de cumplicidade entre ambos, segundo Hender-

5 O colonialismo, neste caso, representa a junção entre colonização e civilização para descivilizar os não brancos, colonizados e, assim, brutalizar seu humanismo em prol da defesa do homem branco e do desenvolvimento do processo colonial sustentado por equações desonestas, compostas por: cristianismo igual a civilização e paganismo igual a selvageria, as quais só poderiam resultar nas abomináveis consequências dos colonialistas e racistas (Césaire, 2000). Além disso, o colonialismo se multiplicou, tornando-se disruptivo, “descivilizador”, desumanizador, explorador, racista, violento, brutal, cobiçoso e “coisificante” no mundo (Ndlovu, 2018, p. 11).

son (2015), justifica o porquê dos brancos se colocarem como figuras divinas que, ao mesmo tempo, possuem a autonomia do Deus soberano, justificando assim sua distinção biológica dos não brancos (Henderson, 2015).

Ou seja, os homens de raça branca criaram um mundo de ficção no qual se colocaram como civilizados, ocupando um estágio superior de desenvolvimento, caracterizado por comportamentos morais, sociais e culturais. Colocaram os não brancos, nesse mundo de ficções, como fardos do homem branco, pois, este assumiu a missão de atravessar a escada evolutiva junto aos não brancos para alcançar a civilização e a cultura dos brancos. Neste caso, “os não-brancos teriam de ser ensinados por brancos que – muitas vezes de forma magnânima – assumiram esse “fardo” para que estas raças inferiores pudessem se elevar acima de suas barbárie e selvageria” (Henderson, 2015, p. 20, tradução livre)

Ainda nesse raciocínio, Henderson (2015) reafirma o pensamento dubosiano ao representar a raça por uma linha de cor, considerando o problema nas relações entre raças de homens escuros e homens claros, entendendo essas relações como expoentes de hierarquia e dominação por parte dos europeus brancos e seus principais desdobramentos diaspóricos nas Américas e na África, com os não brancos ocupando posições subordinadas. Pontua também que alguns princípios doutrinários da área científica foram influenciados por imaginários raciais, contribuindo para a disseminação desses nos Estados. Por exemplo, a teleologia evolutiva supremacista branca, que moldou as políticas domésticas a partir da escravidão, tornando as invasões, colonizações e genocídios ações legítimas de adaptação e evolução (Henderson, 2015).

Dessa forma, Thompson (2015) entende a raça como um sistema de relações globais de poder que, ao longo do tempo, tende a se manifestar de maneira diferente no espaço, através de vários níveis. O autor baseia-se na política comparativa e na teoria racial crítica, reiterando que a raça é uma norma que acomete as políticas domésticas e as relações entre os Estados-nação (Thompson, 2015). Como consequência dos mecanismos de diversas formas de desigualdade dentro de uma lógica de hierarquias racializadas nas relações, o racismo surge como prática costumeira e política de dominação, baseada no conceito especioso da própria raça (Henderson, 2015).

Nesse caso, o racismo pode ser equiparado à prática de inferiorização, por meio da diferença, tornando-se elemento central da política global, contornado por linhas invisíveis, para separar, subjugar e dominar as raças não brancas. Ou seja, o racismo não é apenas preconceito ou fanatismo, ele se tornou uma crença presente nas práticas políticas, refletindo no poder institucional, principalmente o estatal (Henderson, 2015). Partindo desses pressupostos, a obra *“Hidden in Plain Sight: Racism in International Relations Theory”*, expõe a existência da profunda cumplicidade das Relações Internacionais em um nível teórico na manutenção da linha global de cores. O autor afirma que, apesar da raça ter exercido papel central no desenvolvimento das dinâmicas políticas nas relações internacionais, a disciplina de RI tem sido surpreendentemente omissa quanto à questão racial (Henderson, 2015). Ou seja, essa omissão das RIs, possui relação direta com a continuação do colonial racional, sendo este um projeto da supremacia branca para dividir as raças promovendo hierarquização como elemento de validação de superioridade.

Neste caso, os brancos eram os portadores das habilidades intelectualmente e por isso tinham a tutela sobre os não brancos, o que mais tarde ficou conhecido como o “fardo do homem branco”⁶ (Henderson, 2015, p. 47, tradução livre). Então, a partir dessa ideia de omissão-negação normalizada na disciplina, podemos ressaltar dois fatores que contribuem. O primeiro é o ‘supremacismo branco’, que refere-se à dominação dos grupos brancos que construíram a disciplina, com fortes ideologias que influenciaram fortemente o campo acadêmico. Essa manipulação pelo supremacismo branco sobre os interesses do campo baseia-se na superioridade natural do branco sobre o negro ou diferentes grupos da humanidade, o que pode estar fortemente ligado ao nazismo (Henderson, 2015).

O segundo fator é representado pelo ‘dualismo racial’, que se refere à institucionalização de imaginários dicotômicos, como superior ou inferior, civilizado ou incivilizado, humano ou não humano, com alma ou sem alma, etc., utilizados para a normalização dos processos opressivos nas relações sociais e estatais. Ou seja, esse dualismo racial, que forma uma separação (invisível, porém perceptível) entre povos, também é utilizado pela supremacia branca para manter o controle não só do campo teórico da disciplina, mas também do mundo. Enquanto isso, os não brancos são co-

locados no mundo subjugado, inferiorizados e marcados por desigualdades sociais que os impossibilitam de ascensão social ou de viver em igualdade (Henderson, 2015).

Os autores Zvobgo e Loken (2020), na obra intitulada “*Why Race Matters in International Relations: Western dominance and white privilege permeate the field. It’s time to change that*”, reafirmam essa omissão-negação da raça nas Relações Internacionais, como evidência do domínio ocidental e do privilégio branco na conjuntura da política internacional, que por isso cria dinâmicas racistas no campo teórico. Ou seja, esse esforço calculado das RI em relação à omissão-negação da raça no seu campo teórico, na obra intitulada “*Through, against, and beyond the racial state: the transnational stratum of race*”, o autor Thompson (2015) chama de ‘afasia racial’. Segundo o autor, a afasia racial se constitui nos termos da colonização, porém nega a continuação da mesma na contemporaneidade, por isso, há uma reprodução do racismo sob formas dessa atualidade, como desigualdades, preconceitos, subalternidades, etc. (Thompson, 2015).

De fato, é importante destacar que, apesar de esse conceito ser mobilizado pelo autor para problematizar a disciplina de RI, as características descritas do que representa a afasia racial dialogam com o próprio conceito de afasia. No campo da neurologia, a palavra ‘afasia’ representa um “enfraquecimento ou perda do poder de captação ou expressão das palavras como símbolos, provocada por alguma lesão em alguns centros cerebrais e não devido a algum defeito na audição ou na fonação” (Araújo, et al., 2023, p. 5).

Além disso, a afasia, também é conceituada como “um distúrbio da comunicação que surge quando há danos nas áreas do cérebro que con-

6 O “fardo do homem branco” era apresentado como um ato de misericórdia divina apresentado como uma árdua missão, atribuída ao homem branco para que pudesse agir em ‘favor’, como um ato afetivo, das raças consideradas inferiores, elevando-as acima de sua barbárie e selvageria (Henderson, 2015), ou seja, as tornando em humanos cristãs e civilizadas. As raças não eram biologicamente inferiorizadas, mas também representadas como corpos em estado de conflito perpétuo, já que não aceitavam a ‘civilização’. Por isso, a “missão civilizadora” foi vista como um “fardo para o homem branco”, que poderia usar a força (violência) para impor a civilização (Henderson, 2015).

trolam a linguagem, o que afeta a compreensão e a produção da linguagem” (Araújo, et al., 2023, p. 5). Esse distúrbio apresenta-se através das dificuldades mais comuns, que são: falar, interferindo não no intelecto nem no conhecimento preservado, mas nas formas de expressão da comunicação e do discurso. No entendimento, as palavras ficam confusas, dificultando o entendimento e a compreensão, por último, na leitura e na escrita, prejudicando a habilidade de organizar palavras, frases e elaborar textos (Araújo, et al., 2023).

No dicionário Oxford (2025), a palavra ‘afasia’, no grego ‘*aphasia*’ e no francês ‘*aphasie*’, era usada como uma forma doutrinária que reafirmava o pensamento de que “segundo a qual o espírito humano não pode atingir nenhuma certeza a respeito da verdade” (Oxford, 2025). Essa doutrina ceticista partia do ponto de que, intelectualmente, alguns seres humanos eram compostos por dúvidas permanentemente inatas, o que os tornava incapazes de ter uma compreensão absoluta da realidade. Na concepção filosófica, a afasia é vista como uma condição de abstinência consciente de qualquer juízo, originada pelo reconhecimento da ignorância a respeito de tudo que transcende as possibilidades cognitivas do ser humano (Oxford, 2025).

De fato, tanto no conceito da doutrina do ceticismo quanto na perspectiva filosófica, a afasia representa uma limitação calculada e não patológica, ou seja, evidencia a negação, a abstinência do inconsciente para a compreensão da realidade. Não distante desse conceito, a ‘afasia racial’ é um termo mobilizado para tornar evidente a condição calculada da disciplina de RI, que apresenta dificuldades de falar e de gerar um vocabulário que associe palavras e conceitos apropriados, bem como dificuldades de compreender o que é falado (Stoler, 2011; Thompson, 2015).

A afasia racial foi inspirada na literatura da autora Ann Stoler (2011), intitulada “*Colonial Aphasia: Race and Disabled Histories in France*”, em seu discurso na Primeira Conferência Transatlântica. Destacando a situação colonial de alguns continentes, ela ressaltou a centralidade da história colonial da França e dos EUA, onde utilizavam termos como ‘história esquecida’, ‘buraco de memória’ e ‘amnésia coletiva’ (Stoler, 2011). Dentro desse contexto, a situação colonial possui o sentido de esquecimento, apagamento de um determinado contexto histórico, por isso, podemos usar termos como ‘amnésia colonial’ e ‘amnésia histórica’, ambos referindo-se à ausência de migração da historiografia sobre o período colonial (Stoler, 2011).

A expressão “afasia colonial” passa a ser utilizada para problematizar a situação da França moderna, por manter o colonialismo e reproduzir relações de dominação. Apesar disso, conserva-se um tipo de esquecimento, deslocamento e ocultamento proposital da história colonial. Por fim, a autora destaca que o termo afasia colonial não é um fenômeno restrito à França, já que podemos analisar outras experiências de países que passaram por processos de colonização e que apagam ou esquecem como esse passado feriu e ainda prolifera no presente (Stoler, 2011).

Dessa forma, Anievas, Manchanda e Shilliam (2015) fazem uma analogia sobre ficção e realidade para explicar que a disciplina conserva um esquecimento proposital sobre o papel da raça e a produção do racismo. Eles afirmam que as Relações Internacionais (RI), no sistema internacional, funcionam como se estivessem no enredo de um filme, no qual se supõe que tenham caído acidentalmente, batido a cabeça e, por isso, esquecido o passado racista (Anievas, Manchanda e Shilliam, 2015). Essa

analogia com a ambientação de cinematografia critica o modo como a disciplina adquire esse “distúrbio”, que, por outro lado, é falso. Assim, o esquecimento é calculado e fictício, pois finge-se a queda e a batida na cabeça. Além disso, essa analogia descreve um cenário em que a afasia racial da disciplina é uma ficção que não pode ser considerada como amnésia, já que esta indica uma série de eventos que levam ao esquecimento sem intenção deliberada.

Enquanto a afasia racial indica um esquecimento calculado, com a intenção de apagar o passado racista das RI, negando-o no presente — que também é racista — (Anievas, Manchanda e Shilliam, 2015), essa dificuldade de reconhecer o passado eo presente racistas conecta-se ao silêncio coletivo diante da conjuntura de opressão, dominação e desigualdade nos órgãos internacionais e nos Estados. Apesar de professarem compromissos normativos e legais com a igualdade racial, continuam a produzir a estratificação racial que persiste nos países considerados em desenvolvimento (Thompson, 2015, p. 45, tradução livre).

Dessa forma, entende-se que o acometimento da afasia racial pela disciplina de RI afeta também os pesquisadores da área, que se omitem em discutir a questão racial e dão centralidade a assuntos mainstream. Consequentemente, suas análises críticas tornam-se fragilizadas, ao ponto de entenderem a política internacional sob um único ângulo eurocêntrico. Além da comunidade acadêmica, a afasia racial também acomete os órgãos internacionais e suas entidades, bem como as instituições estatais, tornando-as cada vez mais “daltônicas”, ou seja, com dificuldade de perceber ou distinguir cores e suas singularidades.

O daltonismo, nesse sentido, é utilizado para problematizar a falsa ideia de democracia

e inclusão, romantizadas por acordos de cooperação em diversas áreas — seja no âmbito doméstico ou internacional, como segurança, saúde, educação e direitos humanos — dentro de uma estrutura estatal que coloca todos como iguais perante a lei. Porém, dependendo da cor dos sujeitos que compõem esse “todos”, eles são inseridos à margem, onde há precarização no sistema de saúde, marginalização da cultura musical, religiosa e culinária. Esses sujeitos também se tornam alvos centrais das políticas de morte — não importa quantas vezes se grite “eu não consigo respirar”, como George Floyd, ou quantas Marielles Franco sejam assassinadas por lutarem contra o genocídio da população negra. No campo das RI, a centralidade continuará focada na política externa entre China e Brasil e seus desdobramentos.

Concomitante a esse debate, os autores Bhambra et al. (2020), no artigo “*Why Is Mainstream International Relations Blind to Racism?*”, enfatizam alguns problemas relacionados à negação do papel da raça, frequentemente negligenciado pela disciplina, como o racismo, a brutalidade policial e a continuação do colonialismo. De fato, esses problemas evidenciam as dimensões da afasia racial, tanto na arquitetura da política internacional quanto na própria disciplina. Os autores referem-se à presença negada do racismo na disciplina e ao colonialismo como elemento perpetuado. Por isso, consideram que Westfália não deveria marcar o nascimento dos Estados modernos, mas sim o colonialismo (Bhambra et al., 2020).

Neste caso, o colonialismo representa “um tipo de domínio trajado em política externa”, que, no entanto, deveria considerar seriamente os legados racializados sob as condições de discriminação (Bhambra et al., 2020, p. 18). Esse domínio colonial continuado — que pro-

move formas de discriminação negadas e, por sua vez, legalizadas pela disciplina — insere-se como obstrução calculada do discurso, ou seja, como impedimento premeditado da circulação da mensagem sobre os problemas gerados pelos processos racializados. Essa obstrução é uma disfunção causada pela afasia racial. Para além disso, os autores consideram como negligência a omissão da disciplina sobre esses aspectos e apontam o racismo intelectual como efeito desse problema. Contudo, entende-se que o racismo intelectual não abarca todos os fatores relacionados à omissão da disciplina.

Por outro lado, a afasia racial evoca a ideia de negação — do racismo, do colonialismo, da dominação e do eurocentrismo. Assim, o racismo intelectual é um grande problema, mas representa apenas uma das dimensões da afasia racial. A afasia racial também se manifesta no campo teórico das RI, causando um esquecimento calculado com o objetivo de apagar o passado/presente racista da disciplina. Os autores Zvobgo e Loken (2020) problematizam esse campo teórico, afirmando que algumas teorias, ao conservarem o racismo, revelam seu enraizamento no eurocentrismo — como a teoria do liberalismo. Esta foi construída sob uma base eurocêntrica e, por isso, justificou o imperialismo branco, o que não é amplamente reconhecido no campo das RI (Zvobgo e Loken, 2020).

Como mencionado anteriormente, o “imperialismo branco” refere-se à ideia de império justificado pela crença de uma raça superior, utilizada para legitimar as “missões civilizadoras” contra outras raças. Dessa forma, os autores também criticam o construtivismo, que, embora possa ser utilizado para analisar contextos diversos sobre questões raciais e as práticas promovidas pelo racismo, não centraliza as desigualdades e divisões causadas pela raça, e sim

as entende como produtos construídos a partir das experiências (Zvobgo e Loken, 2020). Ou seja, essa corrente teórica parte da premissa de que as instituições autoritárias devem ser abolidas para que o Estado perca seu poder e autoridade sobre os indivíduos, visando uma sociedade formada por associações livres e voluntárias. No entanto, a raça continua sendo um tema isolado e distante da realidade do campo, o que evidencia o crescente acometimento da afasia racial pela disciplina de RI. Na seção seguinte, evidenciaremos a categoria político-cultural da amefricanização como cura e resistência à afasia racial na disciplina, além de pontuar suas contribuições para o campo.

3 AMEFRICANIZANDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: TRATANDO A AFASIA RACIAL DA DISCIPLINA ATRAVÉS DA RESISTÊNCIA ÁFRICA- AMÉRICA LATINA E CARIBE

Delinear como a categoria político-cultural da amefricanidade pode curar e possibilitar outros vieses de resistência contra a afasia racial na disciplina de RI é a principal discussão desta seção. Para tanto, iniciaremos contextualizando o debate apresentado pela autora Lélia Gonzalez, que resgata as problemáticas sobre os efeitos do imperialismo, marcado pela produção acadêmica branca e colonialismo, como discutido na seção anterior, os quais estão imbricados no conceito de afasia racial. A autora propõe a categoria político-cultural da amefricanidade como uma ‘cura’. Na obra intitulada “A categoria político-cultural de amefricanidade”, publicada em 1988, Gonzalez debate a relação entre imperialismo e colonialismo, afirmando que ambos são elementos contínuos

na estrutura social do Brasil, resultando no racismo. Ela conceitua o racismo como a própria ciência da superioridade eurocristã (Gonzalez, 1988, p. 71).

A autora destaca que a ciência é inseparável da posição de superioridade eurocristã, a imposição forçada do catolicismo e a violência europeia de apropriação, que foram transformadas em conhecimento, sob a ótica do positivismo. A relação entre esses elementos, para a classificação, é chamada pela autora de ‘triádicas’ do evolucionismo, as quais deram origem às diversas ciências humanas. Ou seja, essa ciência positivista, que transformou essas ‘triádicas’ em conhecimento tido como verdade universal, utilizou o método científico da observação, experimentação e estratificação nos não-brancos, com o objetivo de explicar fenômenos naturais e sociais.

Dentro desse raciocínio, entendemos que foi essa mesma ciência, enquanto ferramenta de poder, que, por ser universalizada, foi usada para classificar e nomear, marcando um novo contexto na história da humanidade. Esse processo originou as disciplinas voltadas para o ‘homem’, como disciplina para estudar o ser humano, suas relações com a sociedade, com a cultura e com o ambiente, como as disciplinas de história, filosofia, geografia, antropologia, etc. No entanto, as fontes primárias desse conhecimento, na verdade, funcionaram como um laboratório de observação, classificação e experimentação dos seres humanos não brancos. Por exemplo, os não brancos foram classificados como selvagens, não humanos, justificando-se pela teoria darwinista da evolução das espécies (Gonzalez, 1988). Outros exemplos incluem a teoria do criminoso nato, presente em *Luomo Delinquente* de Cesare Lombroso, as exposições animalizadas dos africanos

durante a era do imperialismo em zoológicos humanos e as fazendas de reprodução humana na América do Norte, nas quais os não brancos eram equiparados a animais reprodutores (Autor, 2024).

Nesse sentido, há duas formas de entender essa triádica. A primeira refere-se ao próprio conceito da palavra, que iguala “triádica” a “tríade”, ou seja, um determinado fenômeno composto por três elementos, sendo intimamente ligado a um conjunto que possui interações (Oxford, 2025). Além disso, triádicas também pode representar uma tipicidade para formar um conceito central, seja de grupos de três partes, estruturas com três partes ou relações entre três elementos (Oxford, 2025). A segunda forma de entender sua conceituação é mencionada pela autora no debate sobre os efeitos da ‘superioridade acadêmica ocidental’ (Gonzalez, 1988).

Neste caso, o racismo é o eixo de produção do conhecimento, sendo a própria ciência que utilizou a ideia de superioridade da herança do colonialismo, com dominação econômica e cultural, além da exploração de territórios e populações não brancas, para a expansão e desenvolvimento do projeto colonial, controlando esses outros territórios e povos. Este debate dialoga com a concepção de Henderson (2015), que entende que o campo teórico das RI foi formado por/para supremacistas brancos, que tornaram a disciplina uma contínua reprodução do colonialismo racional, elevando hierarquias entre raças, justificadas intelectualmente pelo imperialismo e pelo conceito do “fardo do homem branco” (Henderson, 2015, p. 20).

Ou seja, essa confluência sobre a disciplina do colonialismo racional, que provoca hierarquias entre raças, em que a raça branca é

justificada como superior através da sua ‘capacidade intelectual’, representa a cumplicidade da disciplina com o problema da linha global de cores, em que, apesar de a raça ter exercido um papel central no desenvolvimento econômico e político nas relações internacionais, a disciplina omite e nega essa centralidade.

Nesse sentido, “omissão-negação” são termos compostos utilizados para evidenciar a atuação da disciplina, sendo ambos frutos do efeito da dominação do supremacismo branco e do dualismo racial. O primeiro termo marca a imposição da superioridade institucionalizada; o segundo representa as formas violentas utilizadas para diferenciar as raças. Essa forma de diferenciar as raças assemelha-se muito à lógica da catalogação, referindo-se à marca, e, por isso, ao ato de catalogar o outro — aquele que era animalizado, objetificado ou demonizado como menos humano. Essas formas de catalogação foram influenciadas por imaginários sobre o inferior, o incivilizado, o não humano, o ser sem alma, etc. Assim como esses imaginários foram inseridos no campo teórico da disciplina de Relações Internacionais, também foram incorporados à antropologia, filosofia, sociologia, entre outras áreas, representando o que a autora chama de “superioridade acadêmica ocidental”.

Os autores Zvobgo e Loken (2020) reafirmam essa “omissão-negação” da raça nas Relações Internacionais como evidência do domínio ocidental e do privilégio branco na conjuntura da política internacional. Isso contribui para a criação de dinâmicas racistas no campo teórico, representando a predominância da afasia racial na disciplina — o que justifica o distúrbio na comunicação que afeta a compreensão e a produção da linguagem, neste caso, em relação à centralidade da raça nos processos constitutivos da disciplina (Thompson, 2015).

Dessa forma, Gonzalez (1988) não apenas aponta o discurso como ferramenta de legitimação estrutural, como também denuncia sua relação com a racionalidade construída pela ciência ocidental dominante contra os povos não brancos. Sendo assim, a amefricanidade é proposta como um tratamento para a afasia racial, por ser uma categoria bidimensional que resgata as lutas e resistências dos movimentos sociais nos espaços político e cultural, formados pelas vivências, experiências e memórias do encontro colonial entre três continentes: África, Europa e América Latina.

Porém, antes de descrever essas duas dimensões da categoria, é importante destacar que a autora apresenta a amefricanidade como uma categoria político-cultural criada para confrontar a posição imperialista e o domínio cultural da América do Norte, intervindo contra a reprodução inconsciente da ideia de que só existiriam negros — e a luta negra — nos Estados Unidos, e não em outros continentes (Gonzalez, 1988). Essa intervenção contra o domínio ocidental está representada no próprio conceito da categoria, que a autora menciona como a unificação da palavra “ame”, de América, neste caso, referindo-se à América Latina e ao Caribe, somada à palavra “fricanidade”, que faz alusão à relação com a África. Ou seja, a amefricanidade, a priori, seria uma forma de confrontar o colonialismo cultural da América do Norte sobre outras culturas, apagando a existência e as lutas dessas outras populações negras e latinas. Além disso, entendemos que essa categoria é bidimensional, podendo ser operacionalizada como uma ferramenta para a reconstrução do corpo teórico da disciplina, resgatando as lutas dos movimentos sociais nas dimensões política e cultural.

Na dimensão política, a amefricanidade constrói o processo de tratamento da afasia

racial a partir das intervenções contra a continuação do imperialismo ocidental nas estruturas institucionais, por meio das lutas dos movimentos sociais, que reivindicam mudanças na sociedade. Por exemplo, o Movimento Negro Unificado (MNU), no qual Lélia Gonzalez foi ativista, organizou a luta contra a ditadura militar, reivindicando a participação do povo negro na sociedade brasileira, requerendo direitos civis e representação política. Além disso, confrontaram o Estado brasileiro para viabilizar sanções contra atos de racismo, preconceito de cor ou qualquer prática de discriminação e formas de exploração (Movimento Negro Unificado, 2006). De fato, o MNU representa a luta pela ascensão dos povos negros e afrodescendentes, para ‘torná-los’ brasileiros (‘nacionais’), afastando-os da figura do escravo, de modo que pudessem acessar os direitos básicos para a sobrevivência.

Outro exemplo de movimento social que representa essa dimensão política da amefricanidade é o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), organizado na década de 1980 por diversos outros movimentos de mulheres agricultoras espalhadas pelas diferentes regiões da América Latina (Radin e Corazza, 2018). Esse movimento se insere como uma resistência representativa por meio do cotidiano das mulheres camponesas na luta pelo cuidado da natureza, pelo direito à terra e pelo direito à sobrevivência. Ambos os movimentos sociais apresentaram formas de resistência que resultaram em efeitos contra a continuidade do colonialismo, a violência de gênero, a educação para negros, afrodescendentes, mulheres e moradores do campo, além de tornarem o racismo um crime. Por isso, eles se inserem como formas de amefricanizar a disciplina de Relações Internacionais.

Além disso, essa primeira dimensão política para o tratamento da afasia racial na disciplina de Relações Internacionais também possibilita a evocação dos movimentos de luta e das intervenções epistêmicas de protagonismo da África. Isso porque, na amefricanidade, a parte “frica” resgata o sentido de “africanidade”, que representa elementos históricos, culturais e identitários como signos de pertencimento à África e seus povos. Esse resgate da africanidade descentraliza a ideia de ‘universalização’ imposta pela superioridade europeia, invertendo a lógica do ‘uni’, de ‘único’, pelo ‘pluri’, de ‘pluriversal’, mostrando que o conhecimento está presente em múltiplos mundos, a partir de outras histórias, memórias e vivências. Essa inversão da lógica do ‘uni’ para o ‘pluri’ desmistifica não apenas a posição em que esse ‘outro’ foi colocado como não humano, incivilizado, bárbaro, etc., mas também descentraliza o domínio do conhecimento pelo Ocidente, em sua tentativa de conceituar, definir e classificar outras formas de vida humana e suas lutas.

Alguns exemplos que evidenciam essa primeira dimensão da amefricanidade no resgate dos movimentos políticos e sociais no continente africano são os seguintes: o movimento Anti-Apartheid na África do Sul, liderado por Nelson Mandela. Suas lutas centralizaram-se contra o sistema político totalitário de discriminação racial, espacial, jurídico, político, econômico e cultural (Pinto, 2007). Esses sistemas políticos totalitários começaram em 1487, com a chegada da colonização portuguesa, liderada por Bartolomeu Dias. Diversos grupos de negros africanos pertencentes aos povos bosquímanes, khoikhoi, xhosas, sans e zulus tornaram-se escravos e mercadorias no vínculo comercial entre portugueses, holandeses, franceses e alemães no século XVII (Pinto, 2007).

Além do movimento Anti-Apartheid na África do Sul, muitos outros movimentos que surgiram no continente africano espelham lutas e intervenções contra o domínio europeu, pela preservação ambiental e proteção da terra. Por exemplo, o movimento das mulheres da Nigéria contra o “Delta Níger” (conflito do Delta do rio Níger), que se iniciou no pós-independência da Nigéria em 1960. O conflito no Delta teve início depois que as descobertas de enormes jazidas de petróleo, em 1973, colocaram a Nigéria no contexto da política econômica mundial, com disputas pelo domínio de regiões entre os Estados (Moura, 2015). Isso desencadeou as lutas de resistência das mulheres nigerianas contra a exploração petrolífera e a degradação ambiental.

Por fim, o movimento chamado “*Y'en a Marre*” (Já Basta), liderado pela juventude senegalesa, se posicionou contra as ações inconstitucionais do presidente Abdoulaye Wade, que queria permanecer no poder por meio da retirada dos processos eleitorais democráticos no Senegal, em 2011 (Nader e Aidoo, 2015). Nota-se que a amefricanidade transforma esses movimentos políticos de lutas e resistências em insurgências na gramática da política internacional, revelando outros tipos de relações que a disciplina de Relações Internacionais tende a omitir, por estar acometida pela afasia racial e por direcionar sua centralidade ao Ocidente.

Dessa forma, esses movimentos sociais e políticos de resistência também nos orientam a traçar novos caminhos para pensar que disciplina de RI queremos construir, considerando que ainda compactuamos com processos oriundos da experiência colonial. Lélia Gonzalez propõe uma visão semelhante ao defender o anticolonialismo presente nas produções de Amílcar Cabral, compreendendo que a independência,

por meio da luta armada, combatia o colonialismo europeu (Gonzalez, 1988). Amílcar Cabral, em seu movimento anticolonial, demonstrou, por meio da luta armada, que os povos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, ambos na África, precisavam negar, com urgência, a história do povo dominante.

Negar esse domínio significava combater a usurpação violenta da liberdade dos povos colonizados. Gonzalez (2021) também relembra Cheikh Anta Diop, a respeito dos conhecimentos das civilizações africanas, e os escritos de Filomena Chioma Steady sobre gênero na África Ocidental (Gonzalez, 2021). A partir dessas releituras, a autora constrói seu pensamento sobre a relação entre América Latina e África como sendo continentes inseparáveis, sobretudo pela semelhança cultural entre ambos.

A amefricanidade, portanto, é uma categoria que, além de resgatar a memória das relações entre África e América Latina — relações construídas pelo deslocamento forçado dentro do sistema escravista internacional, que formou a diáspora negra — também reafirma a aproximação inseparável entre esses continentes, especialmente por meio dos movimentos artísticos e culturais. Assim, entendemos que a cultura representa a segunda dimensão que evidencia como a amefricanidade atua no enfrentamento à afasia racial na disciplina de RI, combatendo o esquecimento calculado e o apagamento histórico dos povos não brancos, e, portanto, lutando contra o racismo presente no campo. Além disso, a amefricanidade questiona o dualismo racial que estabelece uma separação (invisível, porém perceptível) entre esses povos.

Nesse sentido, o aspecto cultural representa a necessidade de centralizar os movimentos culturais afro-latinos, compreendendo a cultu-

ra como a própria identidade desses povos, que se conectam por meio das relações estabelecidas pelo fluxo diaspórico. A própria categoria “amefricanidade”, quando separada silabicamente, permite identificar as palavras “ame” e “frican”, que, ao serem unidas pela terminação “idade”, remetem à noção de “identidade”. Essa identidade, por sua vez, é usada para delinear as características únicas dos povos africanos e latino-americanos. Assim, a identidade a partir da amefricanidade reafirma a noção de identidade como libertação, como no movimento anticolonial de Amílcar Cabral — sendo essa libertação a representação das produções culturais, do modo de vida e dos ancestrais desses povos.

Segundo Lélia Gonzalez (1988), essa cultura passa por um processo de segregação racial devido à herança do colonialismo. A autora aponta que os brancos mantêm um “esforço contínuo para preservar sua ‘pureza’ e reafirmar sua ‘superioridade’, tornando a segregação uma solução contra os grupos não brancos” (Gonzalez, 1988, p. 70). Ou seja, a cultura branca era aceita por ser considerada pertencente à raça superior, enquanto a cultura dos não brancos era vista como exótica, inferior, animalésca etc., revelando que essa cultura identitária foi moldada por elementos de dominação e segregação. O mesmo ocorre no campo das Relações Internacionais, onde o debate sobre cultura é quase inexistente, sendo, em alguns casos, abordado de forma isolada, apenas para interpretar políticas externas específicas entre Estados.

Desse modo, a segunda dimensão da amefricanização das Relações Internacionais centraliza-se em movimentos culturais que manifestam lutas e resistências por meio de peças teatrais, obras de arte, música, poesia ou produções cinematográficas. Esses elementos, da

dimensão cultural, combatem o esquecimento calculado e o apagamento histórico dos povos não brancos no campo, promovendo, a partir das experiências da diáspora entre África e América Latina, novas formas de análise para as Relações Internacionais. Além disso, essa dimensão cultural atua contra o dualismo racial que impõe uma separação (invisível, mas perceptível) entre esses povos, protagonizando sua própria resistência. Por isso, essa dimensão cultural da amefricanidade funciona como uma denúncia contra qualquer forma de discriminação racial e é também um mecanismo social que viabiliza elementos para combater a manutenção da diferença colonial, representando uma ruptura com o paradigma de dominação ocidental presente na disciplina (Grosfoguel, 2011; Mignolo, 2015).

Como exemplo de movimentos culturais que manifestam lutas e resistências, destacamos o Teatro Experimental do Negro (TEN), sob a liderança de Abdias do Nascimento e com a participação de Lélia Gonzalez. O TEN surgiu em 1944, no Rio de Janeiro, com o objetivo de promover a “valorização social do negro e da cultura afro-brasileira por meio da educação e da arte, com uma estética própria e não uma cópia estrangeira” (Fundação Cultural Palmares, 2023, p. 3). Nota-se que a criação do TEN se caracteriza como uma denúncia contra a ausência do protagonismo negro, bem como da discussão sobre os temas relacionados à população negra e seus desafios na sociedade brasileira. Ou seja, o TEN representa uma ferramenta que pode ser utilizada para analisar a estrutura política do Brasil no contexto das relações internacionais.

Outro exemplo de movimento cultural foi o movimento Rastafári, que ganhou notoriedade em várias partes do mundo através das músi-

cas do cantor e compositor jamaicano Bob Marley. Nascido em 1945, em um vilarejo rural da Jamaica, ilha localizada no Caribe, Marley utilizava suas letras e melodias para narrar histórias sobre os movimentos migratórios caribenhos, deslocando os sentidos de fronteiras culturais e étnicas (Rabelo, 2017). Assim, reafirmava as dificuldades enfrentadas pelos migrantes, denunciando as atrocidades deixadas pela colonização em suas terras, como a escravidão, as violações ambientais e as desigualdades às quais os povos negros são submetidos. Na música *Redemption Song*, por exemplo, ao cantar “Velhos piratas, sim, eles me roubaram, me venderam para navios mercantes”, Marley critica a escravidão em seu contexto mais brutal.

Ainda sobre a vida do artista, o interesse pela situação migratória no Caribe está ligado à sua própria experiência de fuga, quando emigrou para os Estados Unidos em busca de oportunidades para sobreviver e investir em sua carreira musical. No entanto, seu período no exterior não durou muito, já que retornou à Jamaica ao escapar da possibilidade de ser enviado à Guerra do Vietnã (Rabelo, 2017). As narrativas contadas por Bob Marley podem ser utilizadas para amefricanizar as Relações Internacionais, pois se baseiam nas experiências migratórias caribenhas, destacando como as estruturas estatais tratam os imigrantes não brancos como objetos de estratificação social voltados à exploração da mão de obra. Trata-se de uma das temáticas mais debatidas no campo das RI, mas que, assim como a questão racial, ainda é pouco abordada no que se refere à situação migratória no Caribe.

Por fim, destacamos uma última forma de arte que pode ser compreendida como movimento cultural voltado à amefricanização das RI: as máscaras ritualísticas africanas. Embora

algumas fontes as classifiquem como design artístico tribal, as máscaras africanas transcendem essa definição, pois envolvem formas e histórias transversalizadas pelos caminhos fluviais das águas atlânticas, marcados por relações internacionais comerciais e políticas. Na exposição intitulada *Máfcricas: As Áfricas do MAFRO*, as máscaras representam o ensino e a cultura dentro de quatro núcleos temáticos — entre eles, linguagens, mulheres e afrofuturismo — no Museu Afro-Brasileiro (MAFRO), localizado no Centro Histórico (Pelourinho) da cidade de Salvador, BA.

Essas máscaras são descritas como “manifestações de forças invisíveis, usadas em ritos agrários, funerários ou de iniciação, rememorando mitos e outras tradições, por meio de suas formas, movimentos, cores e materiais” (Museu Afro-Brasileiro, 2025). Ou seja, essas máscaras africanas fazem parte do acervo da Coleção de Cultura Material Africana e estão diretamente ligadas aos contextos africanos envolvendo ancestralidade, linguagens e saberes (Museu Afro-Brasileiro, 2025).

Elas fornecem caminhos para a educação sobre a história da África enquanto patrimônios de representatividade das tradições de países do continente africano, como Nigéria e Benim. As máscaras africanas são representações artísticas que contribuem tanto para o conhecimento da África em contextos ancestrais e mitológicos quanto para o resgate de formações econômicas, sociais e imperiais nas relações com outros continentes — constituindo, assim, caminhos epistêmicos para amefricanizar o campo das RI. Partindo desses pressupostos, tanto a dimensão política quanto a dimensão cultural possibilitadas pela amefricanidade atuam na cura da afasia racial da disciplina de Relações Internacionais, viabilizando e construindo no-

vas gramáticas para a análise da questão racial no campo. Como escreveu Frantz Fanon: “resistir no presente às consideradas coisas do passado” (Fanon, 2008, p. 99, grifo nosso).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi apresentado ao longo do trabalho, a expansão do colonialismo representou o surgimento de novos processos racializados que institucionalizaram a violência sob ideologias imaginárias, baseadas na concepção da raça como validação de uma suposta superioridade, a partir da diferença fenotípica. Essa diferença constituiu linhas globais condicionadas pela cor da pele, definindo formas, padrões e direções nas relações entre o homem branco e os não brancos, especialmente nos contextos intercontinentais entre Europa, África e América Latina. Diante desse cenário, o campo de estudo das Relações Internacionais (RI) permanece omissos em relação à raça e seus desdobramentos, o que representa uma limitação teórica para analisar o cenário da política internacional entre países, organizações internacionais e demais atores globais. Essa omissão-negacionista resulta de dois fatores principais: o primeiro é o supremacismo branco, que representa a dominação ideológica tanto na criação da disciplina quanto em suas áreas temáticas; o segundo é o dualismo racial, que cristaliza imaginários hierárquicos e promove a interiorização da inferioridade das raças não brancas, estabelecendo uma separação entre os povos. Dessa forma, compreendemos que o campo da disciplina sofre com a afasia racial, que produz um esquecimento calculado — um fingimento de esquecimento do seu histórico racista — e nega a existência do racismo no contexto atual, ao mesmo tempo em que silencia sobre a questão racial e dá centralidade apenas a temas considerados mainstream.

Nesse contexto, entendemos que a categoria político-cultural da amefricanidade, cunhada por Lélia Gonzalez, pode ser um caminho para tratar a afasia racial da disciplina, por meio de sua bidimensionalidade, que resgata as lutas e resistências dos movimentos sociais nos espaços político e cultural, contrapondo o domínio ocidental na produção do conhecimento e conferindo centralidade aos saberes da África, América Latina e Caribe. Essa categoria pode amefricanizar a disciplina de RI por meio da dimensão política, ao compreender as lutas dos movimentos sociais como intervenções contra a continuidade do imperialismo ocidental nas estruturas institucionais, que reivindicam mudanças profundas na sociedade. Como exemplos, podemos citar o Movimento Negro Unificado (MNU) e o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) na América Latina, o movimento de mulheres na Nigéria contra a exploração no Delta do Níger, e o movimento da juventude senegalesa Y'en a Marre, ambos no continente africano. Por outro lado, na dimensão cultural, é possível amefricanizar as RI por meio dos movimentos culturais que enfrentam o apagamento histórico dos povos não brancos, a hierarquização racial — também presente no campo teórico — e as diversas formas de racismo. Entre os exemplos, destacam-se o Teatro Experimental do Negro (TEN), o movimento Rastafári (através das músicas de Bob Marley) e as máscaras ritualísticas africanas, que representam histórias transversalizadas pelas águas atlânticas. A partir dessas releituras, compreendemos que a amefricanidade é uma categoria que, além de resgatar a memória das resistências e das relações entre África e América Latina, viabiliza formas emancipatórias dentro do campo das Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. **Race and racism in the founding of the modern world order**. Constructing global order. *International Affairs* 98: 1, 2022.
- ARAÚJO, A. L., OLIVEIRA, A. J., MELO, D. C., BRAGA, T. C., NICÁCIO, A. M. MACHADO, T. H. **Manual da Afasia**. Belo Horizonte: Faculdade de Medicina da UFMG, 2023.
- ANIEVAS, Alexander, MANCHANDA, Nivi, SHILLIAM, Robbie. “*Confronting the global colour line: an introduction*”. In. ANIEVAS, Alexander, MANCHANDA, Nivi, SHILLIAM, Robbie. (Org). **Race and racism in international relations: confronting the global colour line**. Nova York: Routledge, Third Avenue, 2015
- BHAMBRA, Gurinder K, BOUKA, Yolande, PERSAUD, Randolph, RUTAZIBWA, Olivia, THAKUR, Vinnet, BELL Duncan, SMITH, Karen HAASTRUP, Toni, ADEM, Seifudein. **Why Is Mainstream International Relations Blind to Racism?** Ignoring the central role of race and colonialism in world affairs precludes an accurate understanding of the modern state system. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/07/03/why-is-mainstream-international-relations-ir-blind-to-racism-colonialism/>. Acesso em 14 jun 2025.
- BARBER, Alexander D. **Global Race War**: international politics and racial hierarchy. New York: Oxford University Press, 2021.
- BOB MARLEY. **Música Redemption Song** (1979). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yv5xonFSC4c> Acessada em: 10 abril 2024
- CÉSAIRE, Aimé. **Discourse on Colonialism**. Nova York: Monthly Review Press, 2000.
- DU BOIS, Web. **The Souls of Black Folk**. New York: Bantam Classic, 1903.
- FANON, Frantz. **Pele Negra, Máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FUNDAÇÃO CULTURA PALMARES. **Teatro Experimental do Negro (TEN)**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/teatro-experimental-do-negro-ten#:~:text=O%20Teatro%20Experimental%20do%20Negro,estilo%20dramat%C3%BArgico%2C%20com%20uma%20est%C3%A9tica> . Acesso em 16 jun 2025
- GROSFOGUEL, Ramón. **La descolonización del conocimiento**: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos. In: *Formas-Otras: Saber, nombrar, narrar, hacer*. Barcelona: CIDOB Edicions, 2011. p. 97-108.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002, 6v.
- GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Ensaios, intervenções e diálogos. Organização: Flavia Rios e Márcia Lima. 2021.
- GONZALEZ, Lélia. **A categoria político-cultural de amefricanidade**. *Tempo Brasileiro*, v. 92, n. 93, p. 69-82, 1988.
- GONZALEZ, Lélia. **A democracia racial: uma militância**, 1982. In. *Arte e ensaios*, n. 38, 2018.
- HENDERSON, Errol A. “*Hidden in plain sight: racism in international relations theory*”. In. ANIEVAS, Alexander, MANCHANDA, Nivi, SHILLIAM, Robbie. (Org). **Race and racism in international relations: confronting the global colour line**. Nova York: Routledge, Third Avenue, 2015
- LANGONI, Giovana Pereira. “*Etnocídio - Pierre Clastres*”. In: **Enciclopédia de Antropologia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia. 2022. Disponível em: <https://ea.fflch.usp.br/sites/ea.fflch.usp.br/files/inline-files/Etnoc%C3%ADdio%20-%20Pierre%20Clastres.pdf> Acessado em: 10 abril 2024
- McEWAN, Cheryl. **Postcolonialism, Decoloniality and Development**. Second edition: Sean Fox, 2019.
- MIGNOLO, Walter. “*A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade*”. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 71-103.
- MOURA, C. E. L. **Os conflitos no Delta do Rio Níger a luz da teoria da guerra por recursos de Michael T. Klare**. 2015. (48f). Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro
- MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO. **Estatuto do Movimento Negro Unificado**. 2006. Disponível em: https://mnu.org.br/wp-content/uploads/2020/07/ESTATUTO_DO_MOVIMENTO_NEGRO_UNIFICADO-compactado.pdf. Acesso em 18 jun 2025
- MUSEU AFRO-BRASILEIRO. **Máfricas: As Áfricas do Mafro**. 2025. Disponível em: <https://mafro.ceao.ufba.br/pt-br/exposicoes-longa-duracao/mafricas-africanas-do-mafro> Acesso em 16 jun 2025.
- NDLOVU, Morgan. **Coloniality of knowledge and the challenge of Creating African Futures**. África: Ufahamu, p. 40, 2018.
- NADER, Lucia, AIDOO, Akwasi. **Movimentos sociais africanos apresentam oportunidades, não ameaças, às organizações de direitos humanos**. Open Global Rights, 2015. Disponível em: <https://www.openglobalrights.org/africanas-social-movements-present-opportunities-not-threats-for-rights-groups/?lang=Portuguese> . Acesso em 16 jun 2025.
- DICIONÁRIO OXFORD ENGLISH DICTIONARY. 2025, Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/oxford> . Acesso em 14 jun 2025.
- QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. In. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas da América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- DE PAULA, M. M. **Um dos maiores revolucionários anticoloniais do mundo**. 2024. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2024/09/um-dos-maiores-lideres-revolucionarios-anticoloniais-do-mundo/#:~:text=Cabral%20combinava%20a%20luta%20armada,processo%20cont%C3%ADnuo%20de%20transforma%C3%A7%C3%A3o%20social>. Acesso em 18 jun 2025
- PINTO, Simone Martins Rodrigues. **Justiça Transicional na África do Sul**: Restaurando o Passado, Construindo o Futuro. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007, p. 393-421.
- RABELO, Danilo. **Bob Marley**: memórias, narrativas e paradoxos de um mito polissêmico. *Revista Brasileira do Caribe*, São Luís, MA, Brasil, v. 18, n. 35, jul./dez. 2017

RADIN, J.C., and CORAZZA, G. *Movimento das Mulheres Camponesas (MMC)*. In: **Dicionário histórico-social do Oeste catarinense**. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 97-101.

SILVA, Karine de Souza. **“Esse silêncio todo me atordoia”**. A surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. RIL, Brasília a. 58, n. 229, p. 37-55, jan./mar. 2021.

STOLER, Ann Laura. **Colonial aphasia**: race and disabled histories in France. França: Public Culture, p. 121–56. 2011.

THOMPSON, Debra. *“Through, against, and beyond the racial state: the transnational stratum of race”*. In. ANIEVAS, Alexander, MANCHANDA, Nivi, SHILLIAM, Robbie. (Org). **Race and racism in international relations: confronting the global colour line**. Nova York: Routledge. 2015.

AUTOR, Autor. **A linha de cor é o fio de ouro**: o papel da raça e da escravidão na formação do sistema internacional moderno. 2023. 22p. (Especialista em Relações Internacionais. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2023. Disponível em:<https://dspace.unila.edu.br/items/15c6a4a8-16f1-461b-96eb-9931826b737e> Acesso em 8 abril 2024.

AUTOR, Autor. **Dos navios negreiros ao desembarque em Salvador-BA**: o papel da cidade na formação do sistema internacional moderno. 2024. (140f). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais como requisito obtenção do título de Mestra em Relações Internacionais.

ZVOBGO, Kelebogile, LOKEN, Meredith. **Why Race Matters in International Relations**: Western dominance and white privileges permeate the field. It 's time to change that. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/06/19/why-race-matters-international-relations-ir/> Acesso em 01 jun 2025.



Governança climática em perspectiva: reflexões a partir da obra “Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações”

Climate governance in perspective: reflections based on the book “Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações”

Gobernanza climática en perspectiva: reflexiones basadas en el trabajo “Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações”

Mariana Ferreira Torres¹

Recebido em: 21 de outubro de 2025
Aceito em: 27 de outubro de 2025

RESUMO

Nesta resenha sobre o livro “Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações: a governança ambiental de Quioto a Paris”, da autora Mariana Balau Silveira, publicado em 2023, é feita uma reflexão sobre a relevância da obra para os estudos das negociações climáticas no âmbito das Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC). As Conferências analisadas pela autora são a COP 3, a COP 15 e a COP 21, realizadas em 1997, 2009 e 2015, respectivamente, e um dos principais aspectos da obra é a ênfase dada ao papel das presidências dos países sedes nos processos de negociação.

Palavras-chave: Governança ambiental global; negociações internacionais; presidência; liderança; Conferências das Partes.

ABSTRACT

This review of the book “Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações: a governança ambiental de Quioto a Paris”, by Mariana Balau Silveira, published in 2023, reflects on the relevance of the work to the study of climate negotiations within the Conferences of the Parties (COPs) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The Conferences analyzed by the author are COP 3, COP 15, and COP 21, held in 1997, 2009, and 2015, respectively, and one of the main aspects of the work is the emphasis given to the role of the presidencies of the host countries in the negotiation processes.

Key-words: Global environmental governance; international negotiations; presidency; leadership; Conference of the Parties

RESUMEN

Esta reseña del libro “Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações: a governança ambiental de Quioto a Paris”, de Mariana Balau Silveira, publicado en 2023, reflexiona sobre la relevancia de la obra para el estudio de las negociaciones climáticas en el marco

¹ Doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre e Bacharel em Relações Internacionais. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1864-3344>. Contato: marianaftorres22@gmail.com.

de las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Las conferencias analizadas por la autora son la COP 3, la COP 15 y la COP 21, celebradas en 1997, 2009 y 2015, respectivamente, y uno de los aspectos principales del trabajo es el énfasis que se otorga al papel de las presidencias de los países anfitriones en los procesos de negociación.

Palabras-clave: *Gobernanza ambiental global; negociaciones internacionales; presidencia; liderazgo; Conferencia de las Partes.*

A obra *Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações: a governança ambiental de Quioto a Paris* é fruto da tese de doutorado da autora Mariana Balau Silveira, defendida em 2019 na PUC Minas. Publicada pela Editora Dialética, em 2023, e indicada ao Prêmio Jabuti Acadêmico, em 2024, a obra se apresenta como uma contribuição relevante para o estudo das negociações climáticas internacionais, especialmente no contexto da evolução da governança climática entre as negociações do Protocolo de Quioto (1997) e do Acordo de Paris (2015). O objetivo da autora é analisar as negociações de três Conferências das Partes a partir da atuação de suas presidências, a fim de identificar sua relevância e capacidade para exercer a liderança nas negociações. Deste modo, reflete sobre a COP 3 (Quioto, 1997), da COP 15 (Copenhague, 2009) e da COP 21 (Paris, 2015).

A obra se estrutura em cinco capítulos, sendo o primeiro a introdução e o último a conclusão. No segundo capítulo, a autora discute a crise ambiental atual e as estratégias institucionais para solucioná-la, dando ênfase à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). Ainda neste capítulo, a autora discute o Regime Internacional sobre a Mudança do Clima (RIMC) e considera sua estrutura institucional como um “complexo de regime”, o que é determinante para a atuação das presidências das COPs. No terceiro capítulo, a autora se dedica a apresentar e discutir os conceitos que compõem o modelo

analítico da pesquisa. Ela aborda o Institucionalismo Neoliberal nas Relações Internacionais e também a estrutura das negociações internacionais. No quarto capítulo, Silveira desenvolve a análise das três COPs, que são consideradas por ela como relevantes no processo das negociações globais da mudança do clima. É neste capítulo que reside a principal contribuição da obra.

O livro apresenta diversas contribuições significativas. Em primeiro lugar, há uma originalidade na temática. Ao concentrar-se na presidência das COPs como um ator estratégico dentro das negociações, Silveira preenche uma lacuna na literatura da área, que normalmente enfatiza análises sobre blocos de países, metas de emissões ou aspectos econômicos dos acordos. Em segundo lugar, ao articular variáveis como liderança, transparência e capacidade de gestão, a autora demonstra rigor analítico e metodológico. Neste sentido, convém enfatizar que a autora entende que a presidência da COP teria o potencial de exercer liderança formal ou informal e influenciar elementos relacionados à organização dos processos da negociação. Silveira conclui que o resultado de uma COP dependeria de cinco fatores: (1) o papel das superpotências sistêmicas; (2) a transparência nas negociações; (3) a elaboração e condução da agenda de negociação; (4) a capacidade das partes de identificar possibilidades de acordo; e (5) a comunicação entre as múltiplas arenas que compõem o complexo de regime sobre a mudança do clima.

A relevância da obra torna-se ainda mais evidente quando analisada à luz do contexto atual, isto porque o Brasil e a comunidade internacional se preparam para a realização da COP 30. Esta Conferência ocorre em um momento de reavaliação do regime climático, uma vez que a insuficiência das metas de redução de emissões, a necessidade de operacionalizar fundos de adaptação e financiamento, e a crescente presença de atores não estatais tornam o processo mais complexo e fragmentado. Assim, Silveira oferece elementos importantes para entender os desafios institucionais que ainda persistem na governança do clima. Vale ressaltar que a autora oferece lições valiosas ao evidenciar que o sucesso de uma conferência depende não apenas da qualidade dos compromissos assumidos, mas também do “clima” ou da forma como as negociações são conduzidas, presididas, das estratégias de mediação, da transparência dos processos, da condução das agendas e da credibilidade dos atores envolvidos. Todos estes aspectos podem determinar se uma conferência resultará em impasse ou avanço. Ao elucidar essas questões, a obra contribui para o entendimento de que enfrentar a mudança do clima é, antes de tudo, um exercício de diplomacia, liderança e cooperação. Deste modo, a obra apresenta uma relevância prática para além da acadêmica.

Neste sentido, a autora, ao comparar Quioto e Paris, demonstra como o regime climático evoluiu de um modelo mais rígido e juridicamente vinculante para um modelo mais flexível e baseado em compromissos voluntários, como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). Essa mudança, embora tenha ampliado a adesão internacional, também acabou por diminuir a força coercitiva dos acordos, sendo esta uma ambiguidade que a COP 30 precisará enfrentar. A análise desen-

volvida pela autora ajuda a compreender que esse movimento não foi apenas técnico, mas também político e diplomático.

Em síntese, *Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações: a governança ambiental de Quioto a Paris* é uma obra de grande valor para pesquisadores e profissionais das Relações Internacionais e interessados em política ambiental internacional, pois incorpora uma densidade teórica a partir do Institucionalismo Neoliberal e da concepção de complexo de regimes a uma análise empírica detalhada dos mecanismos institucionais da governança climática. Sua principal inovação analítica está na ênfase conferida ao papel da presidência das COPs, compreendida não apenas como função administrativa, mas como um ator-chave no processo de mediação, negociação e construção de consenso entre os Estados e outros atores envolvidos. Dessa forma, ao elucidar o papel estratégico da presidência das COPs e ao analisar com profundidade os desafios e avanços da governança climática de Quioto a Paris, a autora oferece uma lente crítica e interpretativa que revela o peso dos bastidores diplomáticos, das regras procedimentais e da habilidade de mediação no êxito ou fracasso das conferências. Assim, Silveira entrega um estudo crítico, claro e altamente relevante para compreender os dilemas do enfrentamento global da mudança do clima, evidenciando que o “clima das negociações”, ou seja, o contexto político, institucional e simbólico no qual as conferências ocorrem, influencia para o seu sucesso tanto quanto o conteúdo técnico dos acordos.

REFERÊNCIAS

SILVEIRA, Mariana Balau. *Das Negociações do Clima ao Clima das Negociações: a governança ambiental de Quioto a Paris*. São Paulo: Editora Dialética, 2023, 216 p. ISBN 978-65-270-0529-2.



RESENHA: “The Russo-Ukrainian War: The Return of History”, de Serhii Plokhy

REVIEW: “The Russo-Ukrainian War: The Return of History” by Serhii Plokhy

RESEÑA: “La guerra ruso-ucraniana: el regreso de la historia” de Serhii Plokhy

Enviado em: 14 de junho de 2024.

Aceito em: 27 de junho de 2024.

Marcelo Furtado Martins de Paula¹

RESUMO

Com profundo entendimento da história da Europa Oriental, Plokhy fornece uma narrativa abrangente e complexa dos eventos que levaram à invasão russa da Ucrânia em 2022 e suas consequências. A obra se destaca pela pesquisa minuciosa, perspectiva equilibrada e capacidade de contextualizar o conflito dentro do quadro histórico, cultural e político mais amplo.

Palavras-chave: Ucrânia; Rússia; Guerra; Identidade;

ABSTRACT

With a deep understanding of Eastern European history, Plokhy provides a comprehensive and complex narrative of the events leading up to the 2022 Russian invasion of Ukraine and its aftermath. The work stands out for its thorough research, balanced perspective, and ability to contextualize the conflict within the broader historical, cultural, and political framework.

Keywords: Ukraine; Russia; War; Identity;

RESUMEN

Con un profundo conocimiento de la historia de Europa del Este, Plokhy proporciona una narrativa completa y compleja de los acontecimientos que condujeron a la invasión rusa de Ucrania en 2022 y sus consecuencias. La obra destaca por su investigación exhaustiva, su perspectiva equilibrada y su capacidad para contextualizar el conflicto dentro de un marco histórico, cultural y político más amplio.

Palabras clave: Ucrania; Rusia; Guerra; Identidad;

¹ Mestre em Gestão e Resolução de Conflitos pela Universidade Hebraica de Jerusalém. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Contato: mfurtadom@gmail.com

Meu primeiro contato com a obra de Plokhy foi por meio de *The Gates of Europe: The History of Ukraine*. Indicação de uma amiga ucraniana, ela própria impactada pela abordagem inovadora e pelo estilo fluido e lúcido. Sem dúvidas uma obra magistral, obrigatória para qualquer pessoa que se interesse pela história ucraniana.

Serhii Plokhy é um historiador ucraniano e uma das maiores autoridades em história da Europa Oriental e da Ucrânia. Atualmente é professor de história ucraniana e diretor do Instituto de Pesquisa Ucraniana na Universidade de Harvard.

Aquele primeiro contato estabeleceu um alto nível de expectativa para *The Russo-Ukrainian War: The Return of History*. Publicado em maio de 2023, ou seja, muito próximo da invasão em larga escala de fevereiro de 2022, poderia ter aspecto de obra escrita “às pressas”, o que não foi absolutamente o caso. Trata-se de trabalho robusto, competente e igualmente obrigatório para entender as circunstâncias históricas e geopolíticas do maior conflito em território europeu desde a Segunda Guerra Mundial. Esse conflito teve início em 2014, no que Snyder (2019) chamou de uma volta no tempo de mil anos da política russa da eternidade. Nesse retorno, Vladimir Putin encontrou o momento mítico do batismo de Volodímir de Kyiv como elemento central da narrativa de Rússia e Ucrânia como um só povo.

Com profundo entendimento da história da Europa Oriental, Plokhy fornece uma narrativa abrangente e complexa dos eventos que levaram à invasão russa da Ucrânia em 2022 e suas consequências. A obra se destaca pela pesquisa minuciosa, perspectiva equilibrada e capacidade de contextualizar o conflito dentro do quadro histórico, cultural e político mais amplo.

Plokhy começa traçando as raízes históricas do conflito, explorando a relação complexa e muitas vezes contenciosa entre Rússia e Ucrânia. O autor explora os laços históricos que aproximam as duas nações, desde o estado medieval da Rus de Kyiv até a dissolução da União Soviética. Esse pano de fundo histórico é fundamental para entender os ressentimentos arraigados e os sentimentos nacionalistas que alimentaram o conflito.

O autor detalha os eventos da anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e a guerra subsequente na região de Donbas. Ele destaca a resposta internacional, a imposição de sanções à Rússia e o fracasso dos esforços diplomáticos para resolver a crise. A análise sublinha a importância desses eventos como precursores da invasão em grande escala em 2022.

O autor examina as motivações por trás das ações agressivas da Rússia, analisando fatores domésticos e internacionais que influenciaram Vladimir Putin. Plokhy argumenta que a invasão foi impulsionada por uma combinação de revisionismo histórico, desejo de reafirmar a influência da Rússia no espaço pós-soviético e da ameaça percebida da expansão da OTAN para o leste.

Um dos pontos altos do livro é seu relato detalhado da invasão propriamente dita. Ele fornece uma narrativa cronológica das operações militares, das estratégias empregadas por ambos os lados e do custo humano do conflito. O uso de fontes, incluindo entrevistas com personalidades centrais e relatos de testemunhas oculares, acrescenta autenticidade e imediatismo à narrativa.

Plokhy também ilumina a resposta da Ucrânia à invasão, destacando a resiliência e determinação do povo ucraniano. Ele aborda a liderança do presidente Volodymyr Zelensky, o

papel das forças armadas ucranianas e a mobilização civil em larga escala. O autor enfatiza a unidade e o patriotismo que emergiram diante da agressão, retratando uma nação que luta por sobrevivência e soberania.

Em relação à dimensão internacional do conflito, Ploky examina o papel das potências ocidentais, da OTAN e da União Europeia. Ele avalia a eficácia das sanções impostas à Rússia e da ajuda militar e humanitária fornecida à Ucrânia. Fornece ainda uma crítica equilibrada da resposta da comunidade internacional, reconhecendo limitações impostas aos esforços diplomáticos, ao mesmo tempo que reconhece a importância da solidariedade global com a Ucrânia.

A análise se estende à guerra de informação e às táticas de propaganda empregadas pela Rússia. Ele examina o papel da mídia, dos ciberrataques e das campanhas de desinformação na formação da percepção pública e na influência do curso do conflito. O autor fornece uma avaliação sóbria das características da guerra híbrida na era digital.

Além do conflito imediato, Ploky explora as implicações mais amplas da guerra para a política e a segurança globais. Ele discute o impacto nas normas internacionais e nos princípios de soberania e integridade territorial. O autor também reflete sobre lições que podem ser extraídas do conflito, enfatizando a importância da observação atenta e preparação diante da possibilidade de uma agressão autoritária.

Um dos aspectos notáveis da escrita de Ploky é sua acessibilidade. Embora o livro seja profundamente pesquisado e acadêmico, é escrito de forma clara e envolvente, tornando-o acessível a um público amplo. A habilidade de Ploky de entrelaçar análise histórica, narrativas pessoais e insights geopolíticos cria uma narrativa atraente e informativa.

“The Russo-Ukrainian War” de Serhii Ploky é uma leitura essencial para quem busca entender as complexidades do conflito entre a Rússia e a Ucrânia. A expertise de Ploky como historiador, combinada com sua pesquisa minuciosa e perspectiva equilibrada, torna este livro uma contribuição valiosa para a literatura sobre o assunto. Ao fornecer um relato abrangente das raízes históricas, dos eventos da invasão e das implicações mais amplas do conflito, Ploky oferece aos leitores uma compreensão multifacetada de uma das crises geopolíticas mais significativas do nosso tempo.

Em suma, mais que uma história do conflito, *“The Russo-Ukrainian War”* é uma abordagem profunda da “sede por raízes” (Yermolenko, 2020, p. 97), da luta contínua por identidade, soberania e justiça do povo ucraniano. A obra de Ploky serve como lembrete da resiliência do espírito humano diante da adversidade e da importância de se posicionar contra a agressão e a tirania. Para estudiosos, formuladores de políticas e qualquer pessoa interessada na história contemporânea, *“The Russo-Ukrainian War”* é uma fonte indispensável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PLOKHY, Serhii. 2021. **The Gates of Europe**: A History of Ukraine. (Edição Revisada) Nova Iorque: Basic Books.
- PLOKHY, Serhii. 2023. **The Russo-Ukrainian War**: The Return of History. Nova Iorque: Norton & Company.
- SNYDER, Timothy. 2019. **Na contramão da liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.
- YERMOLENKO, Volodymyr. 2020. Steppe, Empire, and Cruelty. in: Yermolenko, Volodymyr. (org). **Ukraine in Histories and Stories**. Stuttgart: Ibidem Verlag.