

11º ENCONTRO DA ABCP

Curitiba, 31/07/2018 a 03/08/2018

ÁREA TEMÁTICA: POLÍTICA INTERNACIONAL

BRICS COMO UMA TRANSREGIONAL ADVOCAY COALITION

Roberta Rodrigues M. da Silva, Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política,
Universidade Federal Fluminense

Eduardo Rodrigues Gomes, Professor Associado do Departamento de Ciência Política,
Universidade Federal Fluminense

RESUMO:

Neste paper, temos como objetivos: (i) revisar os conceitos adotados na literatura para explicar a natureza e o comportamento do BRICS nas relações internacionais e (ii) apresentar uma nova proposta de conceptualização do BRICS, considerando o agrupamento uma *transregional advocacy coalition*. Da primeira à última Conferência de Cúpula, o BRICS defende explicitamente uma ordem mundial multilateral através da inclusão dos países emergentes nas instituições-base da ordem ocidental, assim como dos princípios pelos quais ela se rege. O escopo de ação do BRICS alargou-se e aprofundou-se através de uma extensa pauta de cooperação interna, mas sempre a partir dessa bandeira. Para a elaboração do *paper*, recorreremos revisão da literatura sobre o BRICS, a partir de uma leitura solidamente ancorada nas correntes teóricas das relações internacionais. Também recorreremos à revisão bibliográfica e documental para a construção da narrativa sobre a trajetória institucional do BRICS. Finalmente, fizemos a leitura da abordagem sobre o modelo de *advocacy coalition* para elaboração da nossa conceptualização do BRICS.

Palavras-chave: BRICS; instituição; *advocacy coalition*.

Introdução

Passados quase dez anos desde a primeira reunião de cúpula entre os países que compõem os BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e, desde 2011, África do Sul –, ainda não há uma definição consensual sobre que tipo de instituição esse agrupamento político representa. Surgido como acrônimo em uma análise produzida por um grupo financeiro internacional a respeito das economias emergentes e seu papel futuro na economia internacional¹, o BRICS ganhou contornos políticos a partir de reuniões entre diplomatas dos seus respectivos países, evoluindo para sua estruturação, ainda vigente, em torno de cúpulas anuais de alto nível.

De início, a aproximação entre os países BRICS foi facilitada pelo ensejo por modificar o processo decisório das instituições de Bretton Woods – em particular o FMI e o Banco Mundial – no bojo do enfraquecimento relativo dos Estados Unidos e da União Europeia no cenário internacional, em consequência da crise financeira de 2008. Posteriormente, conforme avançaram as negociações no âmbito das cúpulas anuais, seu escopo de atuação foi ampliado, sendo firmados acordos multilaterais em torno de temas caros ao desenvolvimento socioeconômico, tais como energias renováveis, recursos hídricos, ciência e tecnologia, mas com tópicos cada vez mais numerosos a cada encontro anual. Uma característica importante destes acordos é a sua horizontalidade, típica de arranjos de

¹ Como é sabido e amplamente citado na literatura, o termo BRICS foi concebido pelo economista Jim O'Neill em relatórios para o Goldman Sachs, em 2001 e 2003, nos quais ele buscava identificar os países de maior potencial de crescimento e, portanto, destino preferencial para os investimentos dos clientes do banco. Segundo O'Neill, estes países, com destaque para a China, ultrapassariam os países desenvolvidos em sua participação relativa na economia mundial. Não nos interessa neste *paper*, porém, abordar os BRICS do ponto de vista dos agentes privados do mercado financeiro, e sim a partir da perspectiva política, enfatizando a concertação diplomática entre os cinco países.

cooperação sul-sul, que reconhecem a simetria de poder (ao menos no âmbito discursivo) entre as partes envolvidas nas negociações. Finalmente, cabe destacar também a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas, novas instituições voltadas, respectivamente, para o financiamento de investimentos em infraestrutura e para o apoio aos países integrantes do agrupamento em caso de crises no balanço de pagamentos.

Neste *paper*, temos como objetivos: (i) revisar os conceitos adotados na literatura para explicar o papel do BRICS nas relações internacionais e (ii) apresentar uma nova proposta de conceptualização do BRICS, considerando o agrupamento uma *transregional advocacy coalition*. Da primeira à última Conferência de Cúpula, o BRICS defende explicitamente uma ordem mundial multilateral através da inclusão dos países emergentes nas instituições-base da ordem ocidental, assim como dos princípios pelos quais ela se rege. O escopo de ação do BRICS alargou-se e aprofundou-se através de uma extensa pauta de cooperação interna, mas sempre a partir dessa bandeira.

No que segue, o *paper* se organiza da seguinte forma: na primeira seção, discutiremos o comportamento dos países BRICS no cenário internacional e nas suas relações intra-grupo. Na sequência, recorreremos à revisão da literatura sobre o BRICS, a fim de inventariar as interpretações sobre a natureza e o comportamento do agrupamento desde a sua criação. Na terceira seção, apresentaremos nossa proposta de interpretação do BRICS enquanto *advocacy coalition*, com base nos aportes empíricos apresentados na primeira seção. Considerações finais e uma reflexão acerca da inserção do BRICS na ordem global encerram o artigo.

1. A trajetória dos BRICS: da construção institucional aos desafios atuais

O BRICS é um arranjo minilateral escassamente institucionalizado, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Esta instituição² se caracteriza pela organização de reuniões de cúpula anuais, além de reuniões intermediárias, que permitem a definição de posições conjuntas entre os países que o compõem no que diz respeito a temas da agenda política global, bem como a definição de acordos de cooperação em áreas diversas das políticas públicas, que assumem um formato horizontal caro às relações sul-sul.

A recente aproximação diplomática entre os países BRICS é bifronte: na vertente asiática, a aproximação entre Rússia, China e Índia remonta às reuniões em nível ministerial ocorrida em 2001, que visava discutir temas relacionados à segurança, como terrorismo, tráfico e migrações. A partir de então, passaram a ocorrer reuniões intermitentes às margens

² Acompanhamos Simmons e Martin (2002) na sua definição de instituição internacional enquanto “conjuntos de regras cujo propósito é governar o comportamento internacional”. As instituições podem ser formais ou informais (SIMMONS; MARTIN, 2002, p.194. Tradução nossa).

da Assembleia Geral da ONU e encontros formais. Apenas em 2006, o Brasil se juntou ao grupo, respondendo a um convite russo (STUENKEL, 2015). Na vertente meridional, Brasil, Índia e África do Sul já vinham mantendo uma exitosa aproximação desde a virada do século, os três países estabeleceram posições comuns na Organização Mundial do Comércio, na defesa da quebra das patentes dos medicamentos para tratamento da AIDS³. Além disso, Brasil e Índia capitanearam o G20, coalizão composta por países em desenvolvimento que visava se contrapor aos países desenvolvidos – em particular, Estados Unidos e União Europeia – nas negociações ocorridas no âmbito da Rodada Doha da OMC. Finalmente, os três países estabeleceram, em 2003, o Fórum IBAS, que visava promover a concertação e a cooperação trilateral em variados temas da política externa.

O BRICs, especificamente, foi estabelecido como consequência imediata do convite russo para que o Brasil integrasse as conversas entre os “RICs”. Já na primeira reunião informal do agrupamento, em 2006, os temas relacionados à segurança internacional foram deixados para o segundo plano⁴, abrindo espaço para a identificação do descontentamento comum em relação à arquitetura financeira internacional vigente (STUENKEL, 2015). A partir de então, os BRICs passariam a pleitear, em conjunto, a ampliação do G8 e a reforma dos mecanismos decisórios no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial, que beneficiavam os países desenvolvidos de modo desproporcional⁵.

Cumprido salientar que os países BRICs não visavam democratizar os processos deliberativo e decisório da gestão da arquitetura financeira mundial, mas apenas que houvesse a sua pluralização, mediante o reconhecimento da importância das suas economias para a gestão dos assuntos globais⁶. Segundo o discurso diplomático, seria possível, desta forma, ampliar a participação dos países em desenvolvimento nas instâncias decisórias centrais para a governança global⁷. Nesse sentido, os países integrantes do BRICs se

³ Patentes de medicamentos são regulamentadas pelo acordo TRIPS, assinado no âmbito da OMC, sujeitando-se, portanto, às normas do comércio internacional. Brasil, Índia e África do Sul reivindicaram que os medicamentos para tratamento da AIDS deveriam ser orientados por uma lógica não-mercantil, associada à esfera da saúde pública e da defesa dos direitos humanos, que justificava a necessidade de quebra destas patentes.

⁴ Embora jamais tenham sido abandonados.

⁵ O voto dos países membros do FMI e do Banco Mundial é ponderado, tomando como referência o percentual de participação de cada um na economia global, o que leva os países desenvolvidos a terem uma concentração de poder natural no processo decisório. Essa assimetria, porém, se tornou ainda mais patente com o crescimento de economias em desenvolvimento nos anos recentes, relativamente mais rápido que nos países desenvolvidos, o qual não se viu refletido em uma nova repartição das quotas dos países no processo decisório destas instituições financeiras internacionais. A reforma do processo decisório do FMI, reivindicado pelo FMI, foi concluída em 2010.

⁶ Uma eventual demanda pela democratização dos processos deliberativo e decisório nas instituições responsáveis pela governança global implicaria na participação de todos os Estados soberanos, o que não fazia parte das reivindicações do BRICs.

⁷ Trata-se, segundo Rosenau (2000), de uma governança sem governo, isto é, da “concordância acerca da existência de funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que esse sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-los” (ROSENAU, 2000, p.14).

colocariam como representantes dos países em desenvolvimento nas instâncias deliberativas e decisórias a respeito da regulação das relações financeiras e monetárias internacionais (STUENKEL, 2015).

Na esteira da crise financeira internacional de 2008, Brasil, Rússia, Índia, China e outros países em desenvolvimento – incluindo a África do Sul, futura integrante dos BRICS – foram convidados para a reunião do G20⁸ ocorrida em 15 de novembro do mesmo ano, na cidade de Washington, nos Estados Unidos, que visava estabelecer as primeiras ações para contenção dos efeitos globais da crise. O G20, embora já existisse desde 1999, adquiriu centralidade somente a partir da crise de 2008, quando os países desenvolvidos passaram a concordar que as reuniões do G8⁹ eram insuficientes para o enfrentamento dos problemas econômicos internacionais, haja vista a crescente importância dos países em desenvolvimento nas relações econômicas internacionais. Em outras palavras, as respostas para a crise só poderiam ser eficazes caso contassem com a participação de países em desenvolvimento no processo deliberativo em torno do seu enfrentamento (FLEMES, 2010). Abandonava-se, assim, a ideia que os países desenvolvidos poderiam requerer para si a direção das relações financeiras globais, esperando que os demais países do globo apenas aderissem às normas por eles estabelecidas.

Em 2009, ocorreu a primeira cúpula BRICs, em Ecaterimburgo, na Rússia. Nesta cúpula, concedeu-se centralidade para a necessidade de reforma da arquitetura financeira internacional. Na sua declaração conjunta, os BRICs reivindicaram a maior representatividade e transparência dos processos decisórios nas instituições financeiras internacionais (IFIs), bem como a estabilidade, previsibilidade e diversificação do sistema monetário internacional (DAMICO, 2015). Também enfatizaram a necessidade de haver prosseguimento ao Processo Heiligendamm, que visava institucionalizar as relações entre o G8 e os países que compunham o chamado *Outreach 5* – África do Sul, Brasil, China, Índia, México. Não obstante o destaque concedido para as questões financeiras internacionais e para a governança global, os BRICs também buscaram afirmar posições comuns em temas caros aos países em desenvolvimento, como segurança alimentar, segurança energética, mudança climática e assistência ao desenvolvimento¹⁰.

A segunda cúpula do BRICs ocorreu em Brasília, em 2010. Nela, os temas financeiros ainda mantiveram centralidade, com o reforço de uma posição conjunta dos países na defesa da reforma das IFIs. Postulou-se, ademais, a reforma do Conselho de Segurança das Nações

⁸ O G20 é composto pela União Europeia e por 19 países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia.

⁹ Cumpre ressaltar que a Rússia fazia parte do G8.

¹⁰ Informações disponíveis em: <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso em 12 maio 2018.

Unidas¹¹. A cooperação de caráter sul-sul começou a tomar forma, tendo ocorrido encontros no nível burocrático – entre ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais, ministros da agricultura, representantes dos bancos nacionais de desenvolvimento e da área de segurança pública – e no nível da sociedade civil – fórum empresarial, seminário de *think tanks* e fórum de cooperativas (DAMICO, 2015). Conformava-se, a partir de então, um tipo de cooperação organizada em três vias, segundo definição do próprio BRICS: (1) o nível diplomático; (2) o nível do relacionamento entre agências governamentais e empresas públicas; (3) o nível de relacionamento da sociedade civil¹².

Em 2011, a terceira cúpula teve lugar em Sanya, na China, quando se formalizou a entrada da África do Sul no BRICS. A entrada da segunda maior economia africana – depois da Nigéria – no BRICS causou estranheza entre analistas políticos e econômicos: comparada aos demais países BRICS, a África do Sul possui território, população e PIB modestos. Além disso, tratava-se de um país sem impacto relevante ou aspiração política importante no nível global. Do ponto de vista diplomático, porém, a adesão do país ao BRICS representou a diversificação da sua representação entre os países em desenvolvimento, passando a contar com a participação de um país-chave no contexto das relações políticas africanas (STUENKEL, 2015). Cabe salientar também as já bem estabelecidas relações diplomáticas entre Brasil, Índia e África do Sul, que certamente foram um facilitador para a entrada do país africano no grupo. Na cúpula de Sanya, ademais, novos temas passaram a ser abarcados no âmbito da cooperação intra-BRICS, como cultura, educação, esportes e economia verde (DAMICO, 2015). Também foram organizadas reuniões entre empresários, representantes do setor financeiro e de universidades, bem como um encontro entre ministros do comércio, ausentes na reunião anterior¹³. Já no que diz respeito ao estabelecimento de posições comuns nos diferentes regimes internacionais¹⁴, os BRICS buscaram estabelecer uma posição convergente também no que diz respeito à questão das mudanças climáticas¹⁵.

As três primeiras cúpulas dos BRICS definiram as características institucionais que viriam a moldar o grupo. Esta foi, pois, a primeira etapa na trajetória institucional do BRICS.

¹¹ Ibidem.

¹² Ver: <<http://www.brics2018.org.za/en/what-brics>>. Acesso em 12 maio 2018.

¹³ <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso em 12 maio 2018.

¹⁴ Segundo Krasner (1983), regimes internacionais são “conjuntos de princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.” (KRASNER, 1983, p.02. Tradução nossa).

¹⁵ A aproximação entre os países BRICS, exceto Rússia, já havia ocorrido no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, ocorrida em Copenhague em 2010. A coalizão, ali denominada BASIC, defendia que países recentemente industrializados não deveriam ter metas vinculantes para redução da emissão de gases causadores do efeito estufa, obrigação que deveria abarcar somente países de industrialização avançada – como a Rússia.

Trata-se de um arranjo escassamente institucionalizado, carecendo de acordo constitutivo, secretariado ou sede – em suma, não se trata de uma *organização* internacional. O BRICS permite, assim, que os países estabeleçam agendas abrangentes, incluindo desde o estabelecimento de posições intergovernamentais comuns em fóruns multilaterais até mecanismos de cooperação transgovernamental e transnacional¹⁶. Simultaneamente, a ausência de um acordo comum vinculante, que obrigue os governos a convergirem suas ações em torno de determinados temas, permite que a “agenda BRICS” seja modificada conforme os ensejos dos governos no momento particular em que ocorrem as reuniões de cúpula. Nesse sentido, pontos de discordância são contornados, inibindo o conflito entre os países BRICS, e os pontos de acordo são realçados (JESUS, 2013; ABDENUR, 2014; COOPER; FARROQ, 2015). No entanto, este formato de cooperação pouco institucionalizado faz com a permanência dos BRICS dependa, sobremaneira, da agência dos governos dos países que o conformam para que este se mantenha relevante nas agendas da política externa e na atuação mesma do grupo no nível das instituições e regimes internacionais.

A ênfase concedida à agência dos governos dos países que constituem o BRICS pôde ser percebida, por exemplo, na definição das posições destes países no que respeita à intervenção militar da OTAN no conflito sírio em 2011. Na votação da Resolução 1979 do Conselho de Segurança da ONU¹⁷, que buscava respaldar a intervenção com base no recém-formulado princípio da *responsabilidade de proteger* (R2P), os países BRICS, à exceção da África do Sul¹⁸, optaram pela abstenção. Essa posição comum revelava uma convergência entre estes países não apenas em temas econômicos, mas também de segurança internacional (STUENKEL, 2015). Com o passar do tempo, porém, o conflito sírio perdeu relevância na agenda BRICS, e a Rússia se tornou, sozinha, um *player* importante no conflito sírio (ABDENUR, 2016).

Não obstante o caráter pouco institucionalizado do BRICS definido em sua etapa fundacional, a segunda etapa da trajetória deste arranjo é marcada pelo estabelecimento de instituições formais, a saber, o Acordo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento, os quais contam com dispositivos que produzem obrigações para as partes que as compõem. Também caracteriza a segunda etapa da trajetória de institucionalização do BRICS a ampliação da agenda de cooperação sul-sul, que passa a abarcar temas variados de interesse das burocracias nacionais e da sociedade civil¹⁹.

¹⁶ Os termos aqui empregados correspondem aos canais de interconexão internacional estabelecidos por Keohane e Nye (1977) na sua discussão clássica sobre a interdependência complexa.

¹⁷ Por acaso, todos os países BRICS compunham o Conselho de Segurança da ONU naquele momento, seja como membros permanentes (Rússia e China) ou temporários (Brasil, Índia e África do Sul).

¹⁸ A África do Sul votou a favor da resolução.

¹⁹ Foge aos propósitos deste artigo elaborar uma lista exaustiva dos acordos de cooperação sul-sul firmados sob a tutela dos BRICS. Por isso, limitamo-nos a mencioná-los em seu momento fundacional,

Em 2012, ocorreu a quarta cúpula BRICS, em Nova Délhi, na Índia. Nesta cúpula, os líderes dos BRICS salientaram sua preocupação com a lentidão no processo de reforma das IFIs²⁰. Durante a cúpula, discutiu-se pela primeira vez a possibilidade de criação de um banco do BRICS, um banco de desenvolvimento que financiasse projetos na área de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. No mesmo ano, às margens da reunião do G20, os líderes do grupo reuniram-se para discutir a possibilidade de estabelecerem um arranjo de *swaps* de moedas. Em 2013, durante a cúpula de Durban, decidiu-se pela criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)²¹ e do Acordo Contingente de Reservas (ACR) dos BRICS, cujos documentos constitutivos²² foram assinados no ano seguinte, no âmbito da cúpula de Fortaleza. Cabe destacar também que, durante as cúpulas de Durban e Fortaleza, os líderes dos BRICS se reuniram com chefes de Estado de países africanos e sul-americanos, respectivamente²³, (DAMICO, 2015), visando ampliar o relacionamento entre o BRICS e o Sul Global, particularmente no que diz respeito à diversificação de parcerias comerciais e de investimento²⁴.

Inicialmente, a criação do NDB e do ACR foi encarada com otimismo entre diversos analistas políticos. Havia a expectativa que as novas instituições fortaleceriam os BRICS não apenas como líderes dos países em desenvolvimento, mas seriam capazes de rivalizar, no nível global, com o FMI e o Banco Mundial (MOREIRA JÚNIOR; FIGUEIRA, 2014). Nesse sentido, os BRICS estariam aprofundando o seu revisionismo *soft* da ordem internacional²⁵. Com o passar do tempo, percebeu-se que essa visão se baseava em projeções exageradas. O próprio desenho institucional do ACR, por exemplo, se adequa às normas vigentes no FMI²⁶ (CATTANEO et al., 2015). O NDB, por sua vez, limita-se a conceder empréstimos aos próprios países BRICS e, portanto, não provê benefícios coletivos a países em desenvolvimento extra-bloco, como acontece nas instituições de Bretton Woods, que, historicamente, contribuíram

quando ainda se buscava afirmar as características institucionais do BRICS. A partir deste momento, iremos nos limitar a discutir os temas centrais de cada cúpula.

²⁰ É importante notar que os BRICs fracassaram em apoiar um nome de comum acordo para o cargo de Diretor Gerente do FMI, após a saída do francês Dominique Strauss-Kahn, abrindo espaço para a eleição da também francesa Christine Lagarde. Embora se trate de um evento revelador da dificuldade para a conformação de uma agenda comum entre os países BRICs nos regimes internacionais – e, em particular, no FMI – os BRICs mantiveram-se reunidos enquanto coalizão que reivindicava a reforma do processo decisório do Fundo.

²¹ Sigla em inglês para *New Development Bank*, pela qual o banco é conhecido.

²² Respectivamente, um acordo e um tratado.

²³ <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso em 12 maio 2018.

²⁴ Na cúpula de 2017, definiu-se o conceito de BRICS Plus, em substituição ao BRICS outreach estabelecido nas primeiras cúpulas, visando ampliar as parcerias do BRICS com os países do Sul Global no sentido de definir posições comuns nas instituições multilaterais (<<http://www.brics2018.org.za/en/brics-outreach>>. Aesso em 17 maio 2018>).

²⁵ O termo revisionismo *soft* pode ser encontrado em Lima (2010), Saraiva (2013), entre outros. Ele se aproxima, fundamentalmente, da discussão sobre *soft balancing* que será abordada na próxima seção.

²⁶ Ao pedirem empréstimos junto ao CRA, os países devem se comprometer com a provisão de informações ao FMI, bem como à sujeição aos mecanismos de monitoramento estabelecidos no acordo constitutivo do Fundo (CATTANEO et al., 2015).

para o estabelecimento da hegemonia norte-americana no pós-Segunda Guerra Mundial. Em outras palavras, ao limitarem os benefícios do NDB a si mesmos, os BRICS recusam a prerrogativa de construção de uma liderança hegemônica (se bem que compartilhada) no nível internacional.

Acontecimentos externos e internos aos países BRICS acabaram por solapar a crença no seu crescimento econômico elevado e contínuo, que constituiria a base material para que eles pudessem, no médio prazo, disputar a liderança da ordem internacional com os países desenvolvidos. No *front* externo, o fim do *boom* das *commodities* (entre 2012 e 2014) impactou negativamente as economias do Brasil e da Rússia, que entraram em recessão. Ironicamente, o fim do superciclo de alta dos preços das *commodities* no mercado internacional é explicado, em parte, pela retração da demanda chinesa, que se ajustou para o novo patamar de crescimento econômico do país, atualmente em torno de 6-7% ao ano. Houve, portanto, um alargamento da assimetria preexistente no interior do BRICS, com China e Índia registrando fortes índices de crescimento econômico, Brasil e Rússia com economias em recessão²⁷ e África do Sul contando com um crescimento do PIB somente modesto.

Na esfera interna, há modificações importantes também no que diz respeito à definição da política externa dos países BRICS. No Brasil, a deposição de Dilma Rousseff levou à emergência ao poder de um governo que privilegia a reaproximação com os países desenvolvidos, rejeitando uma perspectiva de afinidade natural com os países em desenvolvimento. Esta mudança se tornou visível, por exemplo, no momento em que Brasil, juntamente com outros países governados pela direita e centro-direita na América do Sul (Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Colômbia), suspendeu, por tempo indeterminado, a sua participação da UNASUL, em razão de divergências com os governos de esquerda de países que compõem o bloco, em particular Bolívia e Venezuela. Em outro extremo, o governo da China passou a enfatizar iniciativas que revelam a robustez da sua liderança, por meio da criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e do lançamento do projeto para construção da chamada Nova Rota da Seda. Na Rússia, muito embora as questões de segurança nunca tenham deixado o primeiro plano das preocupações do governo Putin, estas ganharam um novo impulso com o envolvimento do país na guerra da Síria, relegando para um plano secundário as preocupações com a arquitetura financeira internacional.

Nesse contexto, é inaugurada a terceira etapa da trajetória institucional dos BRICS, que marca o momento atual: as reuniões de cúpula continuam sendo organizadas anualmente – Goa (2016), Xiamen (2017) e Joanesburgo (2018) – e seus líderes continuam a manter reuniões às margens das reuniões do G20. Ademais, são produzidas extensas declarações

²⁷ A situação do Brasil é comparativamente pior que a da Rússia, país de industrialização avançada, integrante do G8, que possui o maior PIB entre os países BRICS.

conjuntas ao fim das reuniões de cúpula – versando sobre temas relevantes da governança global –, novos acordos de cooperação intra-BRICS são firmados e o NDB começa a conceder seus primeiros empréstimos, para projetos de energias renováveis, infraestrutura básica, e transportes. No entanto, o otimismo inicial em torno do alçamento do BRICS ao primeiro plano das relações internacionais, com protagonismo dos países que o compõem, tomados em conjunto, nas discussões sobre os problemas globais – arquitetura financeira internacional, intervenção humanitária, mudança climática – acabou por se esvaír. Segundo informações contidas no *website* da Cúpula de 2018, em Joanesburgo, o BRICS atualmente tem uma abordagem mais limitada à promoção do desenvolvimento econômico intra-grupo, o que constituía apenas parte dos seus objetivos na sua etapa fundacional:

“A abordagem dos BRICS é informada pela necessidade de aprofundar, ampliar e intensificar as relações dentro do grupo e entre os países individualmente, para um desenvolvimento mais sustentável, equitativo e mutuamente benéfico. Essa abordagem leva em consideração os objetivos de crescimento, desenvolvimento e pobreza de cada membro, a fim de garantir que as relações sejam construídas com base nos pontos economicamente fortes de cada país e evitar a competição sempre que possível.

O bloco oferece uma oportunidade única para que os países do BRICS ampliem e aprofundem sua cooperação de forma a promover suas agendas de desenvolvimento econômico de modo significativo, bem como as agendas de outros países em desenvolvimento.” (BRICS, 2018)²⁸.

Neste momento, cabe indagar: *por que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul permanecem nos BRICS?* Nossa hipótese é que o BRICS provê benefícios seletivos para os seus membros, permitindo que eles promovam a cooperação sul-sul, ao mesmo tempo em que mantém aberta a possibilidade de reativação da *advocacy coalition* em questões globais no momento em que seus governos a consideraram oportuna. Em outras palavras, seu formato escassamente institucionalizado é um facilitador da coordenação e da cooperação entre seus membros que, *a contrariu sensu*, estimula a sua permanência enquanto arranjo minilateral.

Para responder à questão colocada, torna-se necessário compreender a natureza e o comportamento do BRICS. Na próxima seção, voltamo-nos para uma revisão da literatura sobre o BRICS, buscando identificar as propostas de autores informados por diferentes vertentes teóricas para classificar o agrupamento.

²⁸ Disponível em: <<http://www.brics2018.org.za/en/what-brics>>. Acesso em 19 maio 2018.

2. Desvendando o BRICS: revisitando as propostas de classificação na literatura

Desde que o BRIC(S) se conformou enquanto arranjo institucional, superando a perspectiva financeira prevalecente quando Jim O’Neill cunhou o termo, uma extensa literatura foi produzida, visando compreender sua natureza e comportamento. Não se trata, evidentemente, de uma organização regional voltada para a promoção do comércio, afastando-se da natureza dos blocos regionais prevalecentes no cenário internacional, como União Europeia, Mercosul e NAFTA. Tampouco há convergência ideológica entre os governos que o compõem (GONÇALVES, 2014) ou busca por tornar o BRICS uma organização internacional (NOGUEIRA, 2015). O BRICS se afasta, portanto, dos formatos mais tradicionais de cooperação institucionalizada presentes nas relações internacionais.

A inovação trazida pela emergência do BRICS passou a ser objeto das discussões acadêmicas nas relações internacionais. Segundo Fonseca Jr (2015), o BRICS possui uma dimensão *hacia afuera*, voltada para a coordenação das posições destes países nos regimes internacionais e demais instâncias decisórias que regem a governança global, e uma dimensão *hacia adentro*, voltada para a promoção da cooperação intra-BRICS²⁹. Há diferentes definições sobre o modelo de organização dos BRICS – clube (COOPER; FAROOQ, 2015); coalizão (OLIVEIRA; ONUKI, 2013; ABDENUR, 2014); comunidade imaginada (BRÜTSCH; PAPA, 2013) – e acerca do comportamento do agrupamento no cenário internacional – *soft balancing* (FLEMES, 2010); *soft bandwagoning* (SPEKTOR apud STUENKEL, 2015); subimperialismo (BOND, 2016) –, os quais tomam como referência diferentes vertentes teóricas das relações internacionais (neorrealismo, institucionalismo neoliberal e construtivismo) e das ciências sociais (marxismo).

No que diz respeito à natureza dos BRICS ou sua dimensão organizacional, Cooper e Farooq (2015) classificam o BRICS como um clube informal. A participação no BRICS é restrita – não há procedimentos previstos para adesão de novos membros –, os membros definem por si mesmos a agenda das cúpulas anuais e os bens produzidos são exclusivos para os seus membros. Nas palavras dos autores:

“Os BRICS são um clube que manifesta exclusividade auto-seletiva. A exclusividade dos BRICS fundamenta-se na atribuição de status tanto interna quanto externa. Internamente, os membros dos BRICS afirmam o status de ‘potência emergente’ e a atribuição do status deriva do reconhecimento dos pares, que é positiva, pois reafirma e reforça o status entre os membros, mas também pode ser negativa, pois demonstra ambição competitiva pelo poder (...). Externamente, os membros dos BRICS *projetam* um status internacional para fora de seu clube, que se baseia na narrativa da solidariedade ‘Sul-Sul’

²⁹ Nessa dimensão, o BRICS se constitui enquanto arranjo cooperativo, “envolve[ndo] a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais.” (LIMA, 2010, p.164).

e se realiza por meio de sua liderança na representação do mundo em desenvolvimento.” (COOPER; FAROOQ 2015, p.22).

Partindo de uma leitura funcionalista, Stuenkel (2013; 2015) considera o BRICS uma instituição – ainda que informal – que compõe o conjunto de mecanismos voltados para a governança global contemporaneamente. No que diz respeito à dimensão intra BRICS, em particular, o autor argumenta que a cooperação financeira foi o ponto de partida para a construção da confiança [*confidence building*] entre Brasil, Rússia, Índia, China (e, posteriormente, África do Sul), tendo como efeito o transbordamento [*spillover*] para diversas outras áreas. Dentre estas, inclui-se a construção de instituições formais – o ACR e o NDB – que levam Stuenkel a afirmar que há uma tendência para a permanência, no futuro, da cooperação institucionalizada intra-BRICS.

Oliveira e Onuki (2013) enfatizam a dimensão *hacia afuera* do BRICS, classificando-o enquanto coalizão que busca “contrabalancear o peso hegemônico norte-americano na ordem internacional”³⁰ (OLIVEIRA; ONUKI, 2013, p.89). Abdenur (2014), por sua vez, classifica o BRICS como uma coalizão frouxa, que se insere em arranjos internacionais de geometria variável e diferentes níveis de institucionalização, estando presentes em organizações formais (ONU e instituições de Bretton Woods) e informais (G20 e Fórum IBAS, além do próprio BRICS). Embora Abdenur (2014) rejeite a ideia que os países BRICS pretendam derrubar a ordem internacional vigente, ela afirma que o agrupamento auxilia a China em sua posição contra-hegemônica em relação aos Estados Unidos, sem que haja, contudo, confrontação direta. A autora, portanto, difere de Oliveira e Onuki (2013), que consideram o BRICS em conjunto enquanto agrupamento contra-hegemônico.

Abdenur (2014) destaca ainda o dinamismo do BRICS, que foi capaz de modificar sua composição (com a entrada da África do Sul) e agenda ao longo da sua curta trajetória. Nas palavras da autora:

“Este dinamismo contrasta com a inflexibilidade das organizações estabelecidas e confere certas vantagens aos seus membros, porque lhes permite envolver-se em diálogos específicos sobre tópicos e cimentar os vínculos informalmente – inclusive reunindo-se à margem de grandes eventos internacionais – sem se comprometerem com uma aliança rígida. Embora os BRICS sejam uma coalizão frouxa, *elas não são improvisados*, abordando áreas tão díspares quanto a segurança coletiva, a governança financeira e as

³⁰ Hamilton e Whalley definem coalizão como “qualquer grupo de tomadores de decisão que participem de uma negociação e que façam um acordo para agirem em concerto a fim de atingirem um objetivo comum” (HAMILTON; WHALLEY, p.547. Tradução nossa). Narlikar (2012) enfatiza que a “defesa coletiva de uma posição comum por uma coalizão é o produto da coordenação consciente, em vez de um alinhamento de interesses por coincidência” (NARLIKAR, 2012, p.195. Tradução nossa). Na mesma linha, Oliveira e Onuki, países formam coalizões na “tentativa de forjar coordenação de posições em instituições internacionais como forma de alavancagem dos poderes de barganha dos países membros dessas coalizões.” (OLIVEIRA; ONUKI, 2013, p.89).

mudanças climáticas à medida que surgem janelas de oportunidades.” (ABDENUR, 2014, p.87. Tradução nossa. Ênfase nossa).

Partindo de uma análise do BRICS à luz da perspectiva construtivista das relações internacionais, Mielniczuk (2013), embora reconheça que o agrupamento reúne países diversos entre si, destaca a existência de uma visão de mundo compartilhada entre estes países, a saber, a existência de uma ordem global injusta. Este entendimento comum permitiu aos países BRICS constituírem uma identidade própria, permitindo a formação e consolidação do agrupamento, que visa promover mudanças substantivas nas relações internacionais.

Já em uma perspectiva cética em relação aos BRICS, Brüttsch & Papa (2013) avaliam a coesão do agrupamento frente a dois tipos ideias: (1) partindo de uma perspectiva racionalista, buscam analisar o comportamento do BRICS como coalizão, isto é, voltados para a emergência *simultânea* entre os países no cenário internacional por meio da coordenação das suas ações; (2) seguindo uma abordagem construtivista, os autores discutem se o BRICS poderia ser entendido como uma comunidade imaginada, ou seja, como países que buscam uma emergência *conjunta* nas relações internacionais, por meio do compartilhamento de entendimentos, ideias e visões de mundo. Para Brüttsch e Papa, a convergência dos países BRICS, seja em torno de uma coalizão, seja de uma comunidade imaginada, é precária, o que coloca risco a sua sobrevivência. Em síntese, os autores acreditam que o BRICS pode não passar de um “modismo geopolítico”.

Já no que diz respeito aos propósitos do BRICS ou ao seu comportamento no nível global, Flandes (2010) considera que estes países buscam um *soft balancing* contra a potência hegemônica, os Estados Unidos. Segundo o autor:

“*Soft balancing* não desafia diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas sim utiliza instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência. *Soft balancing* envolve estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas, como BRIC, IBAS, G3 e G21, para restringir o poder das grandes potências estabelecidas. (...). Envolve também o reforço dos laços econômicos entre as potências emergentes, por meio da colaboração em diferentes setores. Isso poderia mudar o equilíbrio do poder econômico em médio prazo.” (FLEMES, 2010, p.145).

O BRICS buscaria reformar a ordem internacional “por dentro” na busca dos seus objetivos econômicos. O *hard balancing* – tal como discutido pela literatura neorrealista – não é uma opção para o BRICS, não apenas em razão das suas (ainda) limitadas capacidades materiais, mas também porque não há perspectiva de ganhos para estes países em caso de colapso da ordem internacional vigente (FLEMES, 2010).

Stuenkel (2015), empregando termo cunhado por Matias Spektor, considera que o BRICS não apresenta um comportamento orientado pelo *soft balancing*, e sim pelo *soft*

bandwagoning, haja vista que não pretendem deslegitimar a ordem vigente ou desafiar a hegemonia norte-americana. Pelo contrário, o BRICS pretende ampliar os processos deliberativos e decisórios das IFIs criadas em Bretton Woods³¹.

Nessa linha, mas a partir de uma linguagem institucionalista, Cooper (2014) e Cooper & Farooq (2015) descartam que o BRICS busque rivalizar com o G20, sustentando que este se comporta como um grupo de *lobby* que busca promover os seus interesses no âmbito deste arranjo. Segundo os autores, o BRICS ainda não se constitui enquanto fórum capaz de articular, de modo autônomo, seu poder de agência nas relações internacionais.

Stephen (2014), seguindo uma leitura materialista histórica, sugere que o BRICS não rejeita a ordem internacional *per se*, mas apenas sua ênfase no liberalismo, haja vista que se trata de países com maior predomínio do intervencionismo estatal e, por conseguinte, menor simpatia a medidas orientadas pelo mercado. Para o autor, o surgimento de novas potências nos anos recentes levou ao aprofundamento dos vínculos transnacionais, inclusive entre os países do Sul Global, mas, ao mesmo tempo, abriu espaço para o questionamento dos princípios que orientam e organizam a ordem internacional.

Também a partir de uma perspectiva marxista, Bond (2016) considera que o BRICS e, em particular, o ACR e o NDB, são expressão das finanças subimperiais. O autor recorre à discussão apresentada por Harvey para entender o subimperialismo na etapa atual do capitalismo financeirizado. Ele destaca que os novos centros em desenvolvimento de acumulação de capital buscaram escoar seu capital excedente para novas esferas de influência. Nesse sentido, o NDB e o ACR apenas se moldam às IFIs vigentes, de modo que o BRICS, enquanto bloco, apenas reproduz um comportamento subimperialista (BOND, 2016).

No quadro apresentado na próxima página, buscamos sumarizar as principais interpretações presentes na literatura a respeito da natureza e do comportamento do BRICS:

³¹ É interessante notar que o mesmo conjunto de evidências – a participação do BRICS no G20 e a reivindicação da reforma das instituições de Bretton Woods, em vez do seu abandono – são tomadas por Fletes (2010) e Stuenkel (2015) para corroborarem as hipóteses mutuamente excludentes do *soft balancing* e do *soft bandwagoning*, respectivamente.

QUADRO 1 – Interpretações sobre a natureza e comportamento do BRICS na literatura

Vertente teórica	Autor	Natureza do BRICS	Comportamento do BRICS
Racionalismo (Realismo)	Flemes (2010)	Coalizão / aliança flexível	<i>Soft balancing</i>
Racionalismo	Oliveira & Onuki (2013)	Coalizão	Contra-hegemonia
Racionalismo	Abdenur (2014)	Coalizão frouxa	Reformismo; apoio à contra-hegemonia chinesa
Racionalismo (Institucionalismo)	Cooper (2014); Cooper & Farooq (2015)	Clube	<i>Lobby</i>
Racionalismo (Funcionalismo)	Stuenkel (2013; 2015)	Instituição	Cooperação (intra-bloco) e <i>soft bandwagoning</i> (governança global)
Racionalismo / Construtivismo	Brütsch & Papa (2013)	Coalizão precária; comunidade imaginada precária	Inconsistente
Construtivismo	Mielniczuk (2013)	Grupo político com identidade comum	Reformismo
Marxismo	Stephen (2014)	Potências emergentes (países BRICS tomados individualmente)	Contestação das características liberais da ordem global
Marxismo	Bond (2014)	Bloco	Subimperialismo

Na próxima seção, trazemos nossa contribuição para o debate em torno da natureza e do comportamento do BRICS, classificando o agrupamento como uma *advocacy coalition* transregional.

3. A discussão sobre *advocacy coalition* e o BRICS

O modelo de *advocacy coalition* foi proposto por Sabatier (1988) para compreender a interação dinâmica entre indivíduos e grupos na formulação de políticas públicas ao longo do tempo. Tomados de forma isolada, os termos “*advocacy*” e “*coalition*” não são estranhos à literatura de relações internacionais, sendo frequentemente empregados nas análises sobre

as articulações entre atores da sociedade civil transnacional³², na defesa (*advocacy*) de causas específicas. Vejamos o que Herz & Hoffmann (2004) escrevem a respeito destes termos:

“Coalizões ou redes transnacionais [são] [l]igações entre diversos tipos de organização da sociedade civil global que, embora se mantenham independentes organizacionalmente, atuam em conjunto para promover uma determinada atividade.”

Redes de advocacia [são um] [t]ipo particular de rede, onde seus participantes compartilham valores e discursos, buscando defender uma causa e promover novas ideias no debate político.” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.220).

Embora essa discussão tenha se restringido, até o momento, à análise do comportamento da sociedade civil transnacional³³, propomos ampliá-la para abarcar o comportamento de Estados que atuam internacionalmente na defesa de uma causa – isto é, que constituem uma *advocacy coalition*.

Segundo Sabatier, uma *advocacy coalition* é constituída por:

“pessoas de uma variedade de posições (políticos eleitos e burocratas, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham um sistema particular de crenças – ou seja, um conjunto de valores básicos, pressupostos causais e percepções sobre um problema – e que mostram um grau de atividade coordenada de modo não-trivial ao longo do tempo”. (SABATIER, 1988, p.139. Tradução nossa).

Nos subsistemas de políticas públicas, há diferentes *advocacy coalitions* competindo entre si. Trata-se de sistemas razoavelmente abertos, multi-nível, que operam no contexto de sistemas políticos mais amplos. As *advocacy coalitions* se tornam importantes porque articulam ideias que influenciam os processos de elaboração de políticas públicas, e não propriamente porque são capazes de exercer poder sobre estes subsistemas (SABATIER, 1988). Trata-se, ademais, de coalizões duradouras, e não de conveniência, capazes de superar o conflito entre os atores que as compõem em torno de questões menores (VICENTE; CALMON, 2011). Nesse sentido, as *advocacy coalitions* se aproximam das *bloc-type coalitions* formadas nas negociações internacionais³⁴, as quais se constroem em torno de ideias comuns, afastando-se das *issue-based coalitions*, que buscam lidar com questões imediatas e tendem a se desfazer no médio prazo (NARLIKAR, 2013).

³² Como vimos na seção anterior, o termo “coalizão” também é comumente adotado para analisar as alianças entre países em negociações internacionais.

³³ A referência básica neste debate é Keck & Sikkink (1998), que elaboraram um modelo para compreensão da atuação das redes transnacionais de advocacia (*transnational advocacy network*), conhecido como o “padrão bumerangue”.

³⁴ Importa destacar que as *bloc-type coalitions* geralmente operam no âmbito de uma única organização internacional, o que não é o caso do BRICS.

Para o modelo de *advocacy coalition*, uma questão central no processo de formulação de políticas públicas é a aprendizagem contínua, denominada *policy-oriented learning*, que consiste na incorporação de elementos técnicos que modificam as crenças dos *policy makers* (VICENTE; CALMON, 2011).

Sabatier (1988), naturalmente, visava analisar o comportamento de atores na formação de coalizões no interior de uma estrutura política doméstica³⁵. Mesmo assim, argumentamos que é possível fazer uma leitura da articulação no nível internacional a partir das discussões sobre o modelo de *advocacy coalition*. Nossa interpretação é que o BRICS se constitui enquanto coalizão formada por países de diferentes partes do Sul Global, formando uma *transregional advocacy coalition*. Vale ressaltar que o BRICS abarca não apenas a articulação no nível interestatal, mas também transgovernamental e transnacional, indo ao encontro da diversidade de atores apontada pelo autor na composição de *advocacy coalitions*.

Parafraseando Sabatier (1988), a “cola” que une os países BRICS são as crenças compartilhadas a respeito da ordem internacional contemporânea, buscando uma participação mais assertiva dos países em desenvolvimento – e, em particular, dos próprios países BRICS – nas instituições multilaterais. Desta forma, os países BRICS reivindicam que suas ideias (*policy ideas*) a respeito dos mais variados temas da agenda internacional – finanças, segurança, comércio, mudanças climáticas, etc. – sejam levadas em consideração nos processos deliberativo e decisório no plano multilateral. Em vez de uma governança global que garanta ganhos para os países desenvolvidos por meio da manutenção de uma ordem liberal, os países BRICS postulam que temas caros ao desenvolvimento e à defesa da soberania nacional sejam considerados e, portanto, modifiquem a ordem liberal vigente, sem, contudo, derrubá-la. Seguindo a chave interpretativa do modelo de *advocacy coalition*, afirmamos que o BRICS revelou a sua importância no nível global em razão da persuasão das suas ideias, e não propriamente pelo exercício de um *hard power* – ainda relativamente escasso – capaz de derrubar a ordem vigente.

Cabe destacar que, com o passar do tempo, o BRICS alargou sua agenda de cooperação intra-bloco, sendo firmados acordos em torno de temas caros aos países em desenvolvimento, tais como energias renováveis, recursos hídricos, ciência e tecnologia. A cada reunião, novos tópicos são incluídos na agenda de cooperação, passando a abarcar não apenas questões econômicas, mas também temas variados das políticas públicas, incluindo desde políticas de defesa até políticas culturais. Apesar do aprofundamento da faceta do BRICS enquanto arranjo cooperativo, não são abandonadas as reivindicações para a “melhoria” da governança global, no sentido de torná-la “mais justa e equitativa” (BRICS, 2017).

³⁵ Não faria sentido, portanto, detalhar o modelo de *advocacy coalition* elaborado pelo autor, que leva em consideração a articulação e operação dos atores no âmbito de agências governamentais, para compreender a natureza e o comportamento do BRICS.

Tradução nossa)³⁶. Pelo contrário, a própria troca de experiências e ideias em torno dos mais variados temas contribuem para o compartilhamento de crenças sobre as políticas públicas, incentivando a consolidação, no longo prazo, de uma *advocacy coalition* que busca reformar a ordem internacional.

Considerações Finais

Neste paper, buscamos conceptualizar o BRICS enquanto uma *transregional advocacy coalition*, a partir de uma interpretação do modelo proposto por Sabatier para análise dos processos deliberativo e decisório a respeito das políticas públicas no nível doméstico. Para tanto, recorreremos à narrativa da trajetória institucional de construção e consolidação do BRICS, bem como à revisão da literatura que busca classificar o agrupamento no que tange à sua natureza e comportamento.

Nesta discussão, que se apoia em uma pesquisa ainda em andamento, pretendemos trazer nossa contribuição sobre o papel do BRICS nas relações internacionais. Sem a pretensão de esgotar o assunto, argumentamos que o BRICS deve ser interpretado à luz das *ideias* que articulam estes países em torno de uma *causa* comum. Nesse sentido, nos aproximamos de uma chave interpretativa da abordagem construtivista das relações internacionais, entendendo que o compartilhamento de crenças, ideias e visões de mundo é um processo em aberto. Da nossa perspectiva, as análises voltadas para a construção do BRICS enquanto coalizão pelas lentes racionalistas (realista ou institucionalista) não é capaz de explicar porque países tão diversos se reuniram, tampouco porque o agrupamento persiste a despeito das crises econômicas³⁷ e políticas³⁸ experimentadas por parte de seus integrantes. Para compreender a natureza e o comportamento do BRICS, torna-se necessário entender de que forma a sua faceta enquanto arranjo cooperativo se articula com a sua definição enquanto coalizão (ou grupo de *lobby*). Para nós, o modelo de *advocacy coalition* traz contribuições importantes para entender esta articulação.

Toda essa caracterização de uma “coalizão transregional de *advocacy*”, enfim, dá sentido às características próprias da formação e atuação do BRICS, de um lado, marcada por uma afirmação de um princípio fundador, ao qual se associam outros desdobramentos relacionados àquela ideia base em resposta ao cenário externo (ao grupo) em transformação ao longo de sua primeira década de existência, sem perda de sua identidade própria, de um lado. De outro, tal *performance*, se funda em uma intensa e diversificada cooperação bi e multilateral entre os países-membro – típica das relações Sul-Sul, que é aquela que se afasta

³⁶ BRICS Leaders Xiamen Declaration, 2017.

³⁷ Brasil e Rússia.

³⁸ Brasil e África do Sul.

de qualquer hierarquia entre doador e receptor, fortalecendo as relações bi e multilaterais que se estabelecem dentro do BRICS.

Dessa forma, o BRICS se afirma como uma nova forma de ação internacional concertada de um conjunto – mais que grupo – de países com importante impacto no concerto das nações, independentemente de se constituir em uma “consolidada” organização internacional (Soderbaum, 2016).

Por último, mas não menos importante, cabe acrescentar que um desafio empírico que se coloca para o BRICS, e para o Brasil em particular, foi a derrubada de Dilma Rousseff e a emergência do governo Michel Temer, que tem implementado uma agenda econômica neoliberal e, no momento de sua posse, estabeleceu como prioridade da política externa brasileira a priorização das relações Norte/Sul. Embora o Brasil se mantenha no BRICS, a sua liderança na articulação das demandas e ideias comuns ao Sul Global entrou em colapso. Nesse contexto, a participação do Brasil no BRICS é, atualmente, de baixo perfil, sendo mantidos os contatos no nível burocrático e da sociedade civil, mas com um apoio, por assim dizer, envergonhado do governo à bandeira da reforma das instituições que regem a governança global.

Referências Bibliográficas

ABDENUR, Adriana. China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South–South Cooperation. *IDS Bulletin*, Malden (USA), v.45, n.4, jul.2014, p.85-101.

ABDENUR, Adriana. Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict. *Rising Power Quarterly*, Istanbul, v.1, n.1, Sep.2016, p.109-133.

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

BRÜTSCH, Christian; PAPA, Mihaela. Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad? *The Chinese Journal of International Politics*, Oxford, v.6, 2013, p. 299–327.

CATTANEO, Nicolette; BIZIWIKI, Mayamiko; FRYER, David. The BRICS Contingent Reserve Arrangement and its Position in the Emerging Global Financial Architecture. *Policy Insights 10. Economic Diplomacy Programme*. March 2015. Disponível em: <<https://www.saiia.org.za/policy-insights/752-policy-insights-10-the-brics-contingent-reserve-arrangement-and-its-position-in-the-emerging-global-financial-architecture/file>>. Acesso em 10 abr.2018.

COOPER, Andrew. The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, Saint Augustine (Trinidad y Tobago), v.2, n.3, Sep.2014, pp.87-109.

COOPER, Andrew; FAROOQ, Asif. Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A Evolução de um Novo Banco de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.37, n.1, jan./abr.2015, p.13-46.

- DAMICO, Flavio. "Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática". In: BAUMANN, Renato et al. *BRICS: estudos e documentos*. FUNAG, Brasília, 2015.
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.53, n.1, 2010, p.141-156.
- FONSECA Jr, Gelson. "BRICS: notas e questões". In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- GONÇALVES, Williams. BRICS e o papel do Brasil. *O Povo*, Fortaleza, 05 jul.2014.
- HAMILTON, Collen; WHALLEY, John. Coalitions in the Uruguay Round. *Weltwirtschaft Archives*, Vol. 125, No. 3, pp. 547-562, September 1989.
- HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- JESUS, Diego Santos Vieira de. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. *Oikos*, Rio de Janeiro, v.12, n.1, 2013, p.32-62.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co., 1979.
- KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.
- LIMA, Maria Regina. "Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul". In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICS: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.
- LIMA, Maria Regina. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. *Working Paper N.3*, jul.2010. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>> Acesso em 19 maio 2018.
- MIELNICZUK, Fabiano. BRICS in the Contemporary World: changing identities, converging interests. *Third World Quarterly*, London, v.34, n.6, p.1075-1090, 2013.
- MOREIRA JÚNIOR, Hermes; FIGUEIRA, Mauro Sérgio. O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional. *Boletim Meridiano* 47, v.15, n.142, mar./abr.2014, p.54-62.
- NARLIKAR, Amrita. "Collective Agency, Systemic Consequences: Bargaining Coalitions in the WTO". In: DAUNTON, Martin, NARLIKAR, Amrita, and STERN, Robert M. (Eds.). *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, 2012.
- NARLIKAR, Amrita. Introduction: Negotiating the Rise of New Powers. *International Affairs*, Oxford and Malden (USA), v.89, n.03, 2013, p.561-576.

NOGUEIRA, João Pontes. Os BRICS e as mudanças na ordem Internacional. PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina. Mercosul e BRICS: a convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas. *Geopolítica(s).Revista de estudios sobre espacio y poder*, Madrid, v.4, n.1, 2013, p. 87-106.

ROSENAU, James. “Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed.Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, v.21, n.2-3, 1988, p.129-68.

SODERBAUM, Frederik. *Rethinking Regionalism*. London: Pelgrave/MacMillan Publishers Limited, 2016

SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, Lisboa, v.37, mar.2013, p.63-78.

SIMMONS, Beth; MARTIN, Lisa. “International Organizations and Institutions”. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002.

STEPHEN, Matthew. Rising powers, global capitalism and liberal global governance: a historical materialist account of the BRICs challenge. *European Journal of International Relations*, 2014, p.1-27.

STUENKEL, Oliver. The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRICS Cooperation. *Global Governance*, Boulder (USA), v.19, 2013, p.611–630.

STUENKEL, Oliver. *The BRICS and the Future of Global Order*. New York: Lexington Books, 2015.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...*, Rio de Janeiro, 2011, 15f.

Sites consultados:

BRICS 2018. Johannesburg, South Africa. <<http://www.brics2018.org.za/>>.

BRICS INFORMATION CENTRE. University of Toronto. *BRICS Leaders Xiamen Declaration*. September 4, 2017, Xiamen, China. <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>>