

DEZEMBRO, 2023

BPC POLICY BRIEF V.13 N.06

BPC MONITOR

Os BRICS no G20: do consenso reformista à individualização das agendas



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



Sumário

Resumo/ Abstract.....	03
Introdução.....	04
A agenda do BRICS para o G20.....	05
Expansão do BRICS e seus significados.....	07
Triunfos do Sul Global no G20 e os atritos BRICS-G7.....	09
Conclusão.....	11
Bibliografia.....	12

Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI), em colaboração com o Instituto Pereira Passos (IPP).

Todos os *briefs* tem sua publicação condicionada a pareceres externos. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

Equipe BPC

DIREÇÃO

Marta Fernández

COORDENADORA ADMINISTRATIVA

Lia Frota e Lopes

DESIGN E EDITORAÇÃO

Luiz Segreto

AUTOR

Érico Azera



**BRICS Policy Center/
Centro de Estudos e Pesquisas BRICS**
R. das Laranjeiras 307, 3 andar, Laranjeiras, RJ.
Rio de Janeiro, Brasil - Cep. 22240-004
Contato. (+55 21) 2535-0447
www.bricspolicycenter.org / bpc@

BPC Policy Brief V. 14 N. 01
Janeiro/2024.
Rio de Janeiro. PUC - BRICS Policy Center
ISSN: 2318-1818

12p ; 29,7 cm

Palavras-chave:

BRICS, G20, individualização das agendas

Os BRICS no G20: do consenso reformista à individualização das agendas

Érico Azera

Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Resumo

Este artigo examina a evolução da estratégia do BRICS para o G20, desde a crise financeira de 2008 até a 18ª Reunião de Cúpula do G20 em Nova Delhi (2023). No início, o bloco compartilhava ideais reformistas frente à arquitetura financeira global. Porém, a partir de 2016, observou-se um processo de individualização da agenda do BRICS, propiciada por uma série de episódios geopolíticos que ditaram tons confrontativos por parte de alguns dos países BRICS em relação ao Ocidente. O anúncio da expansão do BRICS a partir de 2024 levanta questões sobre o futuro do Sul Global nos fóruns multilaterais, bem como dificuldades de coesão entre os emergentes no contexto de um crescente protagonismo da China em aliança com a Rússia. Neste artigo, analisamos as declarações do BRICS e do G20 e destacamos os sucessivos êxitos do Sul Global frente às potências do G7, sugerindo uma tendência de esvaziamento do G20 com a intensificação das disputas. Divergências intra-BRICS são também discutidas, apontando para desafios na manutenção do consenso reformista característico do imediato pós-2008.

Palavras-chave:

BRICS, G20, individualização das agendas

Abstract

This article examines the evolution of the BRICS strategy towards the G20, from the 2008 financial crisis to the 18th G20 Summit in New Delhi (2023). At first, the bloc agreed on reformist ideals for the global financial architecture. However, from 2016 onwards, the individualization of the BRICS agenda took place, triggered by a series of geopolitical episodes that set conflictive touching the West. The announcement of the BRICS enlargement raises questions about the future of the global South in multilateral forums, as well as the difficulties of cohesion between the emerging countries in the context of a growing Sino-Russian protagonism. An analysis of the BRICS and G20 declarations reveals successive triumphs by the global South over the G7 powers, suggesting a weakening trend in the G20 as disputes intensify. Intra-BRICS divergences are also discussed, pointing to challenges in maintaining the reformist convergence typical of the immediate post-2008 period.

Keywords:

BRICS, G20, agenda individualization

Introdução

O choque econômico sofrido pelas nações desenvolvidas com a crise financeira de 2008 representou uma grande oportunidade para que os emergentes ganhassem voz em fóruns multilaterais. Nesse sentido, o Grupo dos 20 (G20) foi concebido como um espaço de cooperação e coordenação internacional, operando conforme os princípios de racionalidade, construção de normas e abertura (Larionova e Shelepov, 2019). Com o passar dos anos, o fórum passou a ser enxergado pelos atores como uma arena de disputa entre duas forças: as potências estabelecidas do Norte Global, que se reúnem no G7 (Cooper, 2014) e o Sul Global, mais especificamente as potências médias emergentes do BRICS (Ramos, 2013).

Este trabalho trata das reuniões do G20 e da estratégia do BRICS no fórum. O próprio ideal do G20 era o de incorporar, nas discussões econômicas globais, países fora do Norte Global, fugindo da ideia de que só o G7 seria capaz de coordenar a arquitetura financeira global. Para isso, avanços na institucionalização do fórum foram conduzidos, construindo assim uma relativa unidade em tempos de crise. Da mesma forma, prezava-se por um diálogo aberto entre nações em desenvolvimento e potências capitalistas consolidadas nas primeiras reuniões do BRICS (à época, BRIC). A repercussão das primeiras declarações de líderes do G20 teve a participação do Sul Global como elemento imprescindível para a resolução da crise de 2008 (Ramos, 2013; Duggan e Azalia, 2020). Como parte do Sul Global, o BRICS ocupou um lugar importante neste momento no G20.

No centro da agenda dos emergentes estavam propostas para a reforma das instituições financeiras internacionais (IFIs) de Bretton Woods. A estrutura de governança do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), na visão do BRICS, não representava o crescente peso que países como Brasil, Índia e China vinham conquistando no sistema internacional. Além disso, a governança financeira vigente impunha obstáculos para a superação do paradigma neoliberal dos anos 1990. Por isso, uma ampla reforma das IFIs se tornou um objetivo compartilhado pelas potências médias emergentes, tendo como enfoque o aumento do capital dos bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) e a revisão do sistema de cotas do FMI (Ramos, 2013).

O legado deixado pelos debates não se restringiu à estrutura financeira internacional, carregando também proposições de democratização da ordem mundial (Bond e Garcia, 2014). Identificamos, portanto, que nos primeiros anos de interação do BRICS no G20 havia um consenso

reformista, ou seja, os emergentes advogavam por pautas comuns, enxergando o G20 como um relevante espaço de atuação.

Tais ideais reformistas, propagados entre os membros do BRICS e exteriorizados no G20, reverteram-se a partir de um processo de individualização das agendas dos emergentes. Assim, a atuação destes nos fóruns multilaterais ficou orientada visando garantir avanço nas suas pautas de interesse individual. Esse processo rompeu, de certa maneira, a ação conjunta do BRICS no G20. Em outra frente, os espaços de diálogo possibilitados pelo multilateralismo acabaram se tornando catalisadores para uma crescente visão confrontativa, principalmente por parte da China e da Rússia. Assim, construiu-se um polo intra-BRICS que visava se opor ao Ocidente, polo este protagonizado pela aliança sino-russa que se manifestou de maneira mais latente a partir de 2022.

Tendo isso em vista, o presente artigo abordará como a pauta das nações em desenvolvimento foi articulada no BRICS e como esta se manifestou nas primeiras reuniões de cúpula do G20, onde havia maior consenso entre os emergentes. Para isso, analisaremos o histórico da estratégia do BRICS utilizando as declarações de 2009 a 2023. Trataremos também do posicionamento do BRICS nas discussões do G20 levando em conta os documentos resultantes das cúpulas. A partir daí, serão abordadas as convergências e divergências nas pautas do bloco e a recepção da agenda do BRICS entre os membros do G20. Dando seguimento, trazemos para a discussão o processo de alargamento do bloco como uma ameaça ainda mais evidente à coesão intra-BRICS partindo das pressões sino-russas no agenda setting do bloco. Este processo é identificado nesta pesquisa como parte da individualização das agendas dos países membros do BRICS.

Ao longo do texto, serão mobilizados na discussão alguns dos episódios que tornam tal conclusão possível, como as articulações iniciais entre China e Rússia na 11ª Reunião de Cúpula do G20 em Hangzhou. Além disso, aspectos que contribuíram com esse processo são mencionados, como as tensões comerciais entre os Estados Unidos e a China na era Trump e os desgastes entre Moscou e o Ocidente a partir de 2014. Na última seção, serão apontados os resultados da 18ª Reunião de Cúpula do G20 de Nova Delhi (2023) e o aumento no peso das potências médias emergentes frente ao G7.

A agenda do BRICS para o G20

O BRICS buscou, desde o início, a reforma da arquitetura financeira global como estratégia para que os emergentes ganhassem relevância na governança global, encontrando no multilateralismo do G20 um espaço para a inserção junto ao G7. Com base na análise das reuniões de cúpula, observa-se momentos de protagonismo do Sul Global na mesa de discussões. O tema da reforma das IFIs, a título de exemplo, ganhou maior relevância a partir dos encontros de Toronto e Seul (2010), Cannes (2011) e Los Cabos (2012) (Ramos, 2013), sendo o BRICS uma espécie de “porta-voz” do mundo em desenvolvimento.

Apesar das deficiências institucionais do G20, o BRICS conquistou espaços na reformulação da arquitetura financeira internacional. Considerando o pós-2008, foi trazido ao centro do debate o crescente peso dos países em desenvolvimento no campo da cooperação internacional em modalidades Sul-Sul, contrapondo formas Norte-Sul de parceria das potências ocidentais (Milani, 2012). No pós-crise, o G20 alcançou um lugar de relevância na visão dos emergentes, um espaço plural de discussões em um momento marcado pela consolidação do BRICS na arena internacional. O bloco rechaçou o G20 como um espaço de conflito. Da mesma maneira, viu-se nas declarações conjuntas de Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) a possibilidade de difusão das agendas de maneira facilitada. Resumidamente, as potências médias emergentes admitiram o G20 como fórum de cooperação e coordenação macroeconômica internacional, assegurando a estabilidade financeira do sistema (Declaração do BRICS de Nova Delhi, 2012, §7).

Os primeiros encontros do BRICS manifestaram o interesse do bloco na construção ativa do G20. Existiam, no imaginário dos emergentes, convicções de que pressões sobre o G7 seriam exercidas no G20, aumentando as chances de reforma nas estruturas de governança global. Com o passar dos anos, avanços institucionais no G20 deram maior poder de barganha às nações em desenvolvimento, processo concomitante ao aumento do peso do Sul Global nos mercados internacionais (Chin, 2014). A existência do sistema da troika de presidência rotativa ampliou a pluralidade dos debates (Cooper, 2014) e deu espaço à agenda do BRICS no fórum.

Encontros eram realizados também para os tomadores de decisão dos países emergentes. Assim sendo, a presidência do então ministro da Fazenda brasileiro, Guido Mantega, na reunião entre ministros das Finanças do G20 levantou tópicos ao BRIC. Na ocasião, Mantega bus-

cou chamar atenção para a pluralidade no combate à crise financeira, contando com uma maior representatividade brasileira, russa, indiana e chinesa no processo (Duggan e Azalia, 2020). Da mesma forma, a posição brasileira defendeu ações mais imediatas em situações emergenciais, tendo como meta atingir maior agilidade na coordenação com o G7 (BBC Brasil, 2008).

As potências médias emergentes objetivavam a reforma nas IFIs, a fim de torná-las mais representativas. Para isso, foi proposta uma atualização no sistema de cotas do FMI, visando a transferência de ao menos 5% das cotas de participação para as nações emergentes (Ramos, 2013; Tian, 2016). Além disso, foi buscado um maior envio de recursos ao FMI de mais de US\$450 bilhões, reinvindicação acatada na Sétima Reunião de Cúpula do G20 em Los Cabos (Declaração do G20 de Los Cabos, 2012).

Em resumo, a agenda do BRICS no G20 encontra força nos seguintes temas: (a) promoção da reforma da arquitetura financeira global; (b) aprimoramento da coordenação macroeconômica Norte-Sul; (c) democratização das IFIs e dos fluxos de capital; (d) diversificação das reservas monetárias e desdolarização. Considerando os pontos destacados, fica evidente que o BRICS pretende mediar o processo de distribuição desigual de benefícios no sistema internacional, usando sua crescente relevância no multilateralismo para atingir tal objetivo. A “não-neutralidade” da governança global é apontada pelo bloco e confrontada com o desejo de construção da multipolaridade (Cooper, 2014; Tian, 2016; Kiley, 2015 apud. Duggan e Azalia, 2020).

A agenda do BRICS no G20 também encontrava obstáculos. O anseio dos emergentes na conquista de um espaço na governança global havia sido parcialmente atingido, mas atritos com as potências ocidentais persistiram. No contexto da crise da zona do Euro (2009-2012), por exemplo, a atenção especial direcionada à Europa ofuscou as reivindicações do BRICS no G20 (Ramos, 2013), justamente em um período onde as pautas emergentes ganhavam força no fórum.

O ideal de construção de novos paradigmas para a governança global significava se opor à ordem capitalista liberal (Duggan e Azalia, 2020). A insatisfação com o status quo levou à adoção de medidas mais enérgicas pelos emergentes em paralelo à articulação no G20. A Sexta Reunião do BRICS em Fortaleza (2014) foi marcada pelo anúncio da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), visando o aumento nos fluxos de investimento em infraestrutura e a provisão de suporte financeiro para os Estados membros. Com esse propósito, foi anunciado o Acordo Contingencial de Reserva (CRA, em inglês), mecanismo de proteção contra pressões globais

de liquidez, idealizado como complementar ao FMI¹ (Chin, 2014). Estas iniciativas de reforma das instituições financeiras aqui expostas foram discutidas e concretizadas entre os países membros do BRICS, tendo em vista a falta de coesão em torno do tema no G20.

É fato que o BRICS se autorreconhece como alternativa à governança global vigente. Todavia, existem dificuldades na criação de consenso no bloco (O'Neill, 2013 apud. Chin, 2014; Wang, 2023), cruciais para entendermos o processo de individualização da agenda emergente intra-BRICS e nos fóruns multilaterais. Segundo Ramos (2013), nem todos os países do bloco estão confortáveis em arcar com os custos que uma postura anti-Occidente pode vir a gerar. Da mesma forma, esses países não necessariamente desejam uma mudança radical na estrutura da governança global. Podemos, portanto, observar que aspectos da dinâmica doméstica das nações em desenvolvimento colocam o objetivo de promoção de uma agenda comum do BRICS em risco. De modo prático, o autor ainda ressalta que posições divergentes em temas como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) contribuem para o enfraquecimento do consenso no BRICS. No caso, China e Rússia colocam-se de modo oposto à África do Sul, Brasil e Índia, atuando nos espaços de discussão de maneira a perseguir pautas individuais e de interesse particular, sem que haja um interesse na consulta aos demais membros do BRICS.

A partir da Oitava Reunião de Cúpula do G20 em São Petersburgo (2013), Rússia e China passaram a encarar os encontros de líderes como uma forma de defender suas agendas individuais, minando a convergência entre os membros do BRICS referente a certas pautas. Começavam a surgir ideais antagônicos em relação ao Ocidente e de construção de uma ordem alternativa para a governança global, levando à percepção do BRICS como um bloco anti-occidental na visão de alguns países do G7. Sob esse aspecto, propostas reformistas no G20 poderiam agora ser encaradas como uma afronta, dificultando o andamento da agenda reformista do BRICS.

Na esteira da dispersão de pautas, o embrião do que viria ser o eixo sino-russo no BRICS manifestou-se com certa intensidade na 11ª Reunião de Cúpula do G20 em Hangzhou (2016). A presidência da China no G20 ficou marcada pela proposição de "soluções chinesas para os gargalos da governança global" (Duggan e Azalia, 2020, p. 14, tradução do autor), afastando Beijing dos preceitos reformistas que guiavam o consenso no BRICS. A posição da China ganhou conotações anti-hegemônicas, que viri-

am a ser intensificadas a partir de 2017 com o aumento das tensões comerciais com o governo Trump nos Estados Unidos. Posicionando-se como "porta-voz" do mundo em desenvolvimento, a China distanciou a reunião de Hangzhou dos princípios chineses de engajamento pacífico, deixando de pautar sua política externa na redução de desigualdades geoeconômicas globais (Cooper e Farooq, 2016). O surgimento de um maior anti-ocidentalismo também tem relação com os desgastes entre Moscou e o Ocidente a partir da anexação da Crimeia pela Rússia em 2014. A política ocidental de contenção russa no Leste Europeu contribuiu ativamente para que a pauta do Kremlin se afastasse do consenso reformista e passasse a ter como foco temas de segurança internacional.

A sucessão de eventos destacada revela que o BRICS, internamente e frente ao G20, sofre com a redução de seu poder de ação conjunta e coletiva. Destaca-se, entretanto, que sinais da individualização das agendas começam a ser dados em 2014 e são agravados a partir de 2016, sob forte liderança chinesa em Hangzhou. Da perspectiva dos demais membros do BRICS, foi mantida a concepção de que o G20 não representa um lugar de hostilidade com o Ocidente, mas um mecanismo de coordenação Norte-Sul para a governança global (Cooper, 2014).

Atentando para as discordâncias entre o BRICS, questões são levantadas como obstáculos para a atuação do bloco no G20. Primeiro, como pensar a valorização da Cooperação Sul-Sul a partir do enfraquecimento da coletividade entre os países do BRICS? Segundo, como pautar a questão do investimento em infraestrutura levando em conta não só os interesses chineses, mas dos demais membros? Terceiro, como garantir o estabelecimento de metas e articular pautas em um cenário de crescente anti-ocidentalismo por parte da China e da Rússia? (Ivanova, 2012; Duggan e Azalia, 2020). As seções seguintes mobilizarão os abalos nas relações BRICS-G20 a partir do anúncio de expansão do bloco para 2024.

¹ Apesar do acordo da cúpula de Fortaleza, o CRA nunca foi instituído. Era pretendido utilizá-lo como um mecanismo de empréstimo a países em crise de balança de pagamentos de forma complementar ao FMI. Assim, os países deveriam recorrer ao FMI para administrar os recursos de "parcelas vinculadas" ao FMI (Brasil, 2016).

Expansão do BRICS e seus significados

Ao fazermos menção ao alargamento do BRICS, tal processo é tido à primeira vista como forma de garantir um maior espaço para os emergentes nas discussões, incentivando a unidade do Sul Global como grupo de maior peso na governança global. Ainda existe no ideário dos líderes do BRICS o ímpeto de construção de uma “ordem mundial multipolar, equitativa e democrática, baseada no direito internacional, igualdade, respeito mútuo, cooperação, ações coordenadas e tomada de decisão coletiva por todos os Estados” (Declaração do BRIC de Brasília, 2010, §2, tradução do autor). Porém, o convite à adesão a seis países (Arábia Saudita, Argentina, Egito, Etiópia, Irã e Emirados Árabes Unidos) intensifica ainda mais as dúvidas quanto ao futuro dos emergentes.

Seria o alargamento uma busca para garantir maior unidade ao Sul Global em fóruns multilaterais como o G20? Ou seria a construção de um novo BRICS um sinal de maior dificuldade de consenso? Questões debatidas na origem do bloco voltam à tona, encontrando nas diferenças sociais, políticas e econômicas entre os membros uma ameaça à construção de consensos. Tais diferenças podem vir a se manifestar, reduzindo o poder de barganha dos emergentes junto às potências do Norte Global. Sem dúvida, as inclinações sino-russas do BRICS vêm ganhando novos contornos geopolíticos desde a invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022. A agenda do BRICS, que já estava atomizada antes do anúncio do alargamento, enfrentará desafios relacionados ao aumento no número de membros, que provoca a intensificação das assimetrias internas e das tendências anti-ocidentais.

O atual peso da China no BRICS e no G20 deve-se, em grande medida, à sua forte presença nos mercados internacionais. Tal fato explica a liderança de Beijing entre as potências médias emergentes, que não se comparam à China por apresentarem menos relevância em termos comerciais e econômicos (Duggan e Azalia, 2020). Isto posto, compreende-se o interesse chinês no alargamento do BRICS, pois com mais países sob influência chinesa, os objetivos da diplomacia chinesa serão mais facilmente alcançados. Durante as reuniões de cúpula pós-2016, a

China passou a ser incisiva no estímulo à Cooperação Sul-Sul, trazendo iniciativas recentes como a Nova Rota da Seda como exemplos a serem seguidos pelos emergentes (Tian, 2016). Da mesma maneira, o G20 foi reconhecido como um espaço para mecanismos emergentes de sub-coordenação, dentre os quais o BRICS encontra possibilidades em um novo momento do Sul Global (Schlager e Dongxiao, 2015).

Do ponto de vista geoestratégico, a expansão do BRICS se constitui no centro dos embates entre os emergentes e as potências ocidentais. Rússia e China, países que em maior grau incentivaram o alargamento, conseguiram o consentimento de Brasil, Índia e África do Sul, possibilitando o convite aos novos membros. Já endereçados os desejos chineses na nova composição do bloco, trata-se da Rússia, que sofre com o isolamento do Ocidente em um processo que se inicia com a ocupação da Crimeia em 2014 e tem seu ápice na invasão à Ucrânia em fevereiro de 2022. Sendo assim, os interesses do Kremlin na expansão do BRICS podem ser sintetizados em duas vertentes. A primeira tem como objetivo contrapor o isolamento imposto pelo Ocidente. Estar em um grupo plural e relevante no cenário econômico mundial simboliza que existem alternativas para Moscou que não se restrinjam à Europa e aos Estados Unidos. A segunda trata do alcance de novos mercados e de estreitar laços com nações do Sul Global. Com isso, a Rússia aumenta seu apelo e identificação como parte do grupo de nações em desenvolvimento (Mia et al, 2023; Wang, 2023).

A inclusão de novos membros africanos e do Oriente Médio é um indicativo da importância dada pelos membros ao sentimento de unidade no Sul Global, unindo as nações em torno do bloco e dando conotações anti-ocidentais ao BRICS. A incorporação do Irã ao bloco, por exemplo, carrega um peso contra-hegemônico, o que dificulta a atuação do BRICS no G20. A República xiita poderá, junto à Rússia, encontrar maneiras de incentivar o anti-ocidentalismo dentro do bloco, deflagrando uma disputa aberta com Washington. No entanto, os objetivos russo-iranianos não são compartilhados pela maioria dos membros. Para Brasil, Índia e África do Sul, o BRICS+6 não deve ter conotações de rivalidade, mas objetivar a expansão dos diálogos entre os emergentes.

² No dia 29 de dezembro de 2023, o presidente argentino recém-eleito, Javier Milei, anunciou a recusa da Argentina à adesão ao BRICS. O fato ocorreu às vésperas da oficialização do “BRICS+6”, que ocorreria no dia primeiro de janeiro de 2024.

³ Entendemos por “agenda atomizada” as divergências de pauta entre os membros do BRICS. No caso, com o ganho de peso da China entre os emergentes, percebe-se que os interesses de cada membro passaram a se manifestar de maneira cada vez menos convergente.

Inicialmente, houve resistência à expansão, temendo que esta significasse um atrito maléfico com o G7 (Coletta, 2023). Logo, Beijing buscou mobilizar a ideia de que interesses brasileiros e indianos seriam contemplados com maior facilidade após a expansão. Um bloco com mais atores implicaria, portanto, em uma maior unidade no mundo em desenvolvimento, facilitando consensos em torno de temas de reformismo da governança global, em especial referentes às IFIs e ao CSNU (Frazão, 2023). De certa forma, o alargamento do BRICS foi aprovado pelos demais membros devido ao peso que as pautas reformistas têm para a diplomacia de Lula da Silva e Modi. Brasília e, mais especificamente, Nova Delhi podem encontrar na pluralidade do BRICS expandido uma forma de minar as tendências sinocêntricas que o bloco vem ganhando desde 2016. A posição do governo indiano sob Narendra Modi escancara tal desígnio à medida que busca projetar o país como liderança emergente. Nesse sentido, atingir diálogos mais amplos com países da África e do Oriente Médio revela-se uma grande oportunidade para a Índia (Dixon e Shepherd, 2023).

Logo, a nova composição do BRICS implicará problemas ainda maiores na criação de consenso. Por um lado, o eixo sino-russo, que se manifestou mais explicitamente em 2022, pressiona para impor princípios pós e anti-ocidentais⁴ em um contexto de hostilidades crescentes com os Estados Unidos e a Europa. Por outro, existe uma visão que busca a redução das hostilidades, posição que ressalta a importância do resgate do nexos BRICS-G20 e do diálogo Norte-Sul. Em relação às tendências do BRICS nos debates intra-bloco, há uma dualidade entre o aumento da relevância do bloco com a entrada dos novos membros e a provável intensificação da individualização das agendas que a expansão pode acarretar. Olhares direcionados aos fóruns do G20 poderiam servir como termômetro, indicando se existe coesão entre o BRICS e, para além disso, se é possível observar convergências de pautas entre o BRICS e o G20 nos resultados das reuniões de cúpula.

A existência de países díspares pode dificultar a coesão intra-bloco, reduzindo o papel geopolítico que os emergentes vinham conquistando em espaços como o G20. As dificuldades que se apresentam no âmbito do G20 indicam a visão de Moscou e Beijing do fórum como uma arena de embates, mais do que um espaço de cooperação e coordenação internacional.

O horizonte da pauta do BRICS expandido no que concerne, por exemplo, à questão climática, é mais um obstáculo para a formação de consenso intra e extra-bloco e serve para que entendamos os imbrólios que podem surgir a partir da inclusão dos novos membros. A entrada de Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Irã no BRICS levanta dúvidas quanto aos compromissos traçados no campo da transição energética e do combate às mudanças climáticas (Kirton, 2023). Os três países mencionados são líderes globais na produção de óleo e gás, o que pode enfraquecer o posicionamento dos emergentes no G20 no tocante à temática ambiental (McLean, 2023). A construção de um novo “BRICS fóssil” (Garcia e Ibañez, 2023) desencoraja a abordagem de temas de desenvolvimento sustentável, reduzindo ainda mais a sintonia entre as lideranças. O alargamento contrasta com a declaração da 15ª Cúpula do BRICS de 2023, que propôs a “transição para uma economia de baixo carbono e baixas emissões” (Declaração do BRICS de Joanesburgo II, 2023, §57, tradução do autor) e reforçou o conceito de “Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas” (CBDR, em inglês), indicando que devem ser respeitadas as diferentes circunstâncias nas quais os Estados membros estão inseridos (Campos Mello, 2023).

Em suma, o alargamento do BRICS marcará um ponto de inflexão que levanta incertezas quanto ao futuro do bloco no multilateralismo. É fato, ainda assim, que o G20 sente a escalada das tensões a partir do esvaziamento crescente das reuniões de cúpula e da dificuldade de convergência em torno da declaração conjunta. A partir da próxima seção, identificaremos como esses atritos ganharam evidência durante a 18ª Reunião de Cúpula do G20 em Nova Delhi, expondo também o triunfo da China e da Rússia no documento final.

⁴ Cabe fazermos uma distinção entre o pós-ocidentalismo e o anti-ocidentalismo. O primeiro propõe a superação da ordem internacional liberal capitaneada pelos Estados Unidos. Nesse sentido, verificam-se desejos de ganho de importância de nações não-ocidentais (principalmente asiáticas) no sistema internacional. Já o segundo indica tendências confrontativas entre Ocidente e as nações do Sul Global. A superação da ordem internacional vigente se dá rumo à construção de uma maior multipolaridade pela ação de países rivais aos Estados Unidos (Stuenkel, 2017).

Triunfos do Sul Global no G20 e os atritos BRICS-G7

Como última seção do artigo, trataremos do 18º encontro do G20 na Índia (2023), marcado pelo protagonismo do mundo em desenvolvimento nas discussões de governança global e pelo atrito entre o BRICS e as potências do G7. Uma das mensagens mais significativas do encontro foi passada com a ausência de Vladimir Putin e de Xi Jinping. Primeiramente, o não-comparecimento do chefe de Estado russo reforça o isolamento de Moscou frente às nações do G7, em muito devido à invasão da Ucrânia do início de 2022. As violações da Rússia renderam uma condenação de Putin no Tribunal Penal Internacional (TPI) como criminoso de guerra. Tal fato impõe riscos a viagens internacionais feitas pelo presidente e reforça o isolamento que a liderança russa enfrenta. O envio de Sergei Lavrov à reunião foi justificado pelo Kremlin de forma a desvincular a ausência de Putin da condenação do TPI (Al Jazeera, 2023).

Do lado chinês, o envio do primeiro-ministro Li Qiang no lugar de Xi Jinping converge com a abordagem pós-ocidental das aspirações diplomáticas chinesas (Stuenkel, 2017). O episódio confirmaria o sentimento de desilusão da política externa chinesa com a atual conjuntura da governança global. Assim, a não-ida à Nova Delhi corrobora com as aspirações da China de reformular a ordem internacional vigente, buscando a “ascensão do leste sobre o oeste” (Sung apud. Livemint, 2023). Em simultâneo, partindo de uma análise regional (Shankar et al, 2018), a ausência do chefe de Estado chinês teria por objetivo minar o protagonismo pretendido pelo governo indiano de ser porta-voz do Sul Global.

A reunião do G20 foi pautada por antagonismos. Para Stuenkel (2023), os atritos se deram em duas frentes. A primeira refere-se à disputa entre Índia e China na busca pelo protagonismo regional. Já a segunda é relativa à contenda entre o Ocidente e a Rússia no contexto da Guerra da Ucrânia. O encontro das lideranças de Nova Delhi foi negativo do ponto de vista dos pilares buscados pelo G20. Apesar do êxito norte-americano nos diálogos Norte-Sul, com o anúncio de acordos com nações em desenvolvimento, a dificuldade na coordenação do G20 ficou escancarada na declaração final (Declaração do G20 de Nova Delhi, 2023). Por isso, o distanciamento sino-russo no encontro pode ser analisado à luz da falta de coesão entre as potências médias emergentes, resultado do processo de individualização das agendas.

No aspecto intra-BRICS, o esvaziamento e os atritos do G20 de 2023 marcam avanços da corrente anti-oci-

dental dentro do BRICS, representada em grande medida pela Rússia e, possivelmente, pelo Irã no BRICS expandido. Na declaração dos líderes, a inexistência de uma acusação direta a Moscou pela invasão à Ucrânia corrobora com esse antagonismo (Bardouille, 2023; Declaração do G20 de Nova Delhi, 2023).

Apesar da atomização do agenda setting do BRICS, foram perseguidos pontos em comum pelos países membros, sobretudo nos seguintes assuntos: (a) evitar que o tema da Guerra da Ucrânia sequestrasse a agenda econômica de discussões do G20; (b) tratar da reforma do CSNU e de organismos multilaterais, como a OMC e as IFIs; (c) efetivar a inclusão da União Africana no G20; (d) trazer para os debates as medidas discriminatórias aplicadas pela União Europeia e pelos Estados Unidos em tratados comerciais com países em desenvolvimento (Campos Mello, 2023; Schreiber, 2023a, 2023b, 2023c). Entretanto, ainda fica a dúvida no tocante à entrada da União Africana (UA) no G20. Será que uma maior convergência será atingida entre BRICS e G20 com a consolidação da UA no grupo e com a confirmação de Egito e Etiópia como parte do novo BRICS?

O Sul Global se beneficiou da conjuntura da troika em 2023, composta por Indonésia, Índia e Brasil. Da perspectiva brasileira, o intuito é que os próximos encontros deem relevância às medidas discriminatórias europeias e estadunidenses, o chamado “neocolonialismo verde” (Campos Mello, 2023). Temáticas relacionadas à reforma da OMC vêm ganhando relevância e constituem um dos focos de consenso entre o BRICS (Declaração do BRICS de Nova Delhi II, 2021; Declaração do BRICS de Beijing, 2022; Declaração do BRICS de Joanesburgo II, 2023; Kirton, 2023). O tema do comércio internacional manifestou-se não só no documento conjunto das cúpulas, mas também nas reuniões entre os ministros do Comércio do BRICS desde 2020, que advogam contra as medidas unilaterais e protecionistas do Norte Global no sistema multilateral de comércio. Defende-se, também, a abertura dos mercados, o respeito às regras da OMC e a reforma do Sistema de Resolução de Controvérsias e do Órgão de Apelação (Declaração dos Ministros do Comércio do BRICS, 2020).

Com a possível percepção europeia de ameaça comercial, projetos anunciados no G20 de 2023 como Aliança Global para os Biocombustíveis podem ser alvo de barreiras da União Europeia (Schreiber, 2023c). O combate às mudanças climáticas é utilizado como um pretexto para a imposição de medidas de proteção desleais, que afetam os países em desenvolvimento no acesso aos mercados. À vista disso, a presidência do G20 compartilhada por Brasil e Indonésia pode ampliar o debate contra o neocolonialismo verde europeu (Campos Mello, 2023), visto que os dois países são considerados potências florestais.

Ficou atestado, a partir da análise dos acontecimentos de Nova Delhi, que persistem hostilidades entre os emergentes e o G7. Novamente, trazendo o ponto de vista da diplomacia brasileira, a existência de um antagonismo Norte-Sul era explorada pelo Itamaraty quando o Brasil figurava como sexta economia do mundo, mas mesmo assim não era membro do G7, participando das reuniões do grupo como convidado. Os discursos de Lula da Silva durante o segundo mandato (2007-2010), posicionaram o Brasil como força contestadora da legitimidade do G7 como “líder do mundo” (Romano, 2023). Essas concepções empurraram o país para uma posição atualmente rejeitada pelo Itamaraty, que não tem interesse no rompimento com o Ocidente.

A individualização das agendas no BRICS impede a definição de uma agenda comum para o G20. No entanto, a força que o eixo sino-russo demonstrou no processo de esvaziamento do G20 a partir de 2022 revela que esse foi o “lado vencedor” entre os países emergentes. A orientação do BRICS dessa maneira preocupa o Norte Global, visto que os antagonismos Norte-Sul já haviam sido expostos ao final da reunião do G20 em Bali (2022). Na ocasião, a condenação da Rússia na declaração final já enfrentava resistência, mas se fez presente (Declaração do G20 de Bali, 2022). Em 2023, contudo, a diplomacia russa foi vitoriosa em impedir uma condenação explícita ao Kremlin, mesmo sem a presença de Vladimir Putin no encontro.

Resumidamente, o encontro em Nova Delhi indicou as tensões intra-BRICS, aumentando o tom de hostilidade sino-russo dos debates no G20. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos aproveitaram a ausência das lideranças chinesa e russa, apoiando a entrada da UA no G20 e estabelecendo uma nova abordagem norte-americana para o Sul Global, contando com o apoio indiano. A cúpula apontou para a ineficiência do G7 na resolução das controvérsias, gerando descrédito para o Norte Global. Tais desgastes já vinham sendo apontados pelo mundo em desenvolvimento em episódios anteriores à primeira reunião do G20, como na cúpula de Halifax (1995) e Birmingham (1998) (Ramos, 2013). Ficou claro que o Beijing e Moscou buscaram impor, respectivamente, o pós e o anti-ocidentalismo como diretriz extra-BRICS. Ainda persistem, porém, movimentos não-confrontativos, que são propagados pelos demais membros do BRICS. Futuramente, cabe analisar como a formação do novo BRICS a partir de 2024 pode implicar em maiores dificuldades de coesão no agenda setting do mundo em desenvolvimento nos fóruns multilaterais.

Conclusão

A discussão apresentada no artigo se dá no sentido de compreender as mudanças no posicionamento do BRICS e as relações do bloco com as nações desenvolvidas através dos fóruns multilaterais, com foco no G20. A partir da análise do histórico da agenda dos emergentes junto ao fórum e dos recentes desdobramentos das reuniões de cúpula, é possível concluir que as discussões estão fortemente marcadas por uma hostilidade Norte-Sul. Movidas inicialmente pelos interesses de reforma da governança global, as potências médias emergentes ganharam voz nos primeiros encontros do G20 e, a partir de 2016, a construção de uma agenda comum sofreu com diversos obstáculos. Antes, eram compartilhados entre os membros do BRICS ideais de maior participação do bloco na coordenação e cooperação internacional.

Contudo, a liderança chinesa pós-*Hangzhou* e os desgastes entre Ocidente e Rússia após a ocupação russa na Crimeia aceleraram o que entendemos por individualização das agendas por parte dos emergentes. Partindo da perspectiva norte-americana, o governo Trump acelerou as hostilidades frente à China, mas não manifestou antagonismo com a Rússia de Vladimir Putin. Foi no ano de 2022, com a eclosão da Guerra da Ucrânia, que houve a deflagração do eixo sino-russo, visível na ausência de consenso no G20 de Bali a respeito da condenação a Moscou.

Com isso, são impostos desafios para a manutenção da histórica posição reformista do BRICS. Sob grande influência da Rússia e da China, os emergentes passaram a contrapor diretamente os Estados do G7 nas discussões do G20, tendência esta intensificada com o aumento das hostilidades entre Washington e Beijing e com a deflagração do conflito russo-ucraniano no leste europeu. Considera-se, portanto, que o surgimento de ideais pós e anti-ocidentais entre o BRICS se alinha ao peso contra-hegemônico que o bloco vem ganhando no sentido de desafiar a ordem capitalista ocidental. A análise da expansão rumo ao BRICS+6 anunciada na 15ª Reunião de Cúpula do BRICS em 2023 confirma os interesses de Moscou e Beijing de aumento do poder de barganha do Sul Global frente às nações já estabelecidas.

Ainda persistem lacunas quanto ao redesenho que o BRICS ganhará no pós-2024. Entretanto, pode-se dizer que a individualização das agendas tende a ser reforçada com a expansão. A entrada dos novos membros impõe maior dificuldade de coesão intra e extra-BRICS. Em assuntos de segurança internacional, espera-se a formação de um eixo explicitamente anti-ocidental por Irã e Rússia, dificultando a relação com o G7. Já em temas

de transição energética, a entrada de megaprodutores de óleo e gás pode transformar o bloco em “BRICS fóssil”, um retrocesso se observarmos os compromissos traçados referentes ao combate às mudanças climáticas (Kirton, 2023).

A conclusão do presente artigo vai no sentido de ressaltar as divergências existentes em dois polos: no âmbito intra-BRICS e no tocante à posição do BRICS no G20. Sob esse aspecto, são levantadas possibilidades de pesquisa no campo da institucionalização do BRICS e do processo de tomada de decisão do bloco. Temores relacionados à possível perda de importância do BRICS uma vez concretizada sua expansão também se fazem presentes, além da dificuldade no agenda setting e na criação de consenso entre as potências médias emergentes. O alargamento revela uma dicotomia entre a individualização da pauta emergente e a comunhão do Sul Global em um bloco relevante internacionalmente. De toda forma, o processo de esvaziamento do G20 indica que o anti-ocidentalismo pode estar ofuscando a convergência reformista existente nas primeiras reuniões de cúpula. Resta saber como a dualidade será manejada pelos Estados do BRICS a partir da expansão.

Bibliografia

AL JAZEERA. Putin will not attend G20 summit in India next month. Al Jazeera, 25 ago. 2023.

BARDOUILLE, N. C. Towards a New BRICS-G20 Nexus. *Geopolitical Monitor*, 18 set. 2023.

BOND, P.; GARCIA, A. Perspectivas críticas sobre o BRICS. *Tensões Mundiais, Fortaleza*, v. 10, n. 18, 19, p. 15-40, 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.702 de 1º de abril de 2016. Promulga o Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, de 15 de julho de 2014. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.

CAMPOS MELLO, P. G20 evita culpar Rússia pela Guerra da Ucrânia. *Folha de S. Paulo*, 10 set. 2023.

CHIN, G. T. The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20. *Global Policy*, v. 5, n. 3, p. 366–373, set. 2014.

COLETTA, R. D. Em cúpula, Lula nega que Brics queira se colocar como contraponto ao G7. *Folha de S. Paulo*, 23 ago. 2023.

COOPER, A. F. The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, v. 2, n. 3, p. 87–109, set. 2014.

COOPER, A. F.; FAROOQ, A. B. The Role of China and India in the G20 and BRICS: Commonalities or Competitive Behaviour? *Journal of Current Chinese Affairs*, v. 45, n. 3, p. 73-106, 2016.

DECLARAÇÃO DO BRICS DE BEIJING. XIV BRICS Summit Beijing Declaration. Beijing, 2022.

DECLARAÇÃO DO BRIC DE BRASÍLIA. 2nd BRIC Summit of Heads of State and Government: Joint Statement. Brasília, 2010.

DECLARAÇÃO DO BRICS DE E-THEKWINI. Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização. Durban, 2013.

DECLARAÇÃO DO BRICS DE JOANESBURGO II. BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism. Joanesburgo, 2023.

DECLARAÇÃO DO BRICS DE NOVA DELHI. Parceria do BRICS para a Estabilidade, Segurança e Prosperidade. Nova Delhi, 2012.

DECLARAÇÃO DO BRICS DE NOVA DELHI II. XIII BRICS Summit - New Delhi Declaration. Nova Delhi, 2021.

DECLARAÇÃO DO G20 DE LOS CABOS. G20 Leaders Declaration. Los Cabos, 2012.

DECLARAÇÃO DO G20 DE BALI. G20 Bali Leaders' Declaration. Bali, 2022.

DECLARAÇÃO DO G20 DE NOVA DELHI. Declaração dos Líderes do G20 de Nova Delhi. Nova Delhi, 2023.

DECLARAÇÃO DOS MINISTROS DO COMÉRCIO DO BRICS. Joint Statement by BRICS Trade Ministers on Multilateral Trading System and the WTO Reform. São Petersburgo, 2020.

DIXON, R.; SHEPHERD, C. Putin and Xi seek to shape BRICS as anti-Western bloc. *The Washington Post*, 24 ago. 2023.

DUGGAN, N.; AZALIA, J. C. L. From Yekaterinburg to Brasília: BRICS and the G20, road to nowhere? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 1, 2020.

FRAZÃO, F. Lula contradiz Celso Amorim e nega que Brics seja contraponto ao G-7. *O Estado de S. Paulo*, 23 ago. 2023.

GARCIA, A.; IBAÑEZ, P. Brics expandido, e agora? Novos desafios para a política externa brasileira. *Le Monde Diplomatique*, 28 ago. 2023.

IVANOVA, N. Main challenges confronting the G20 and BRICS in global governance. Em: UNDP; China Center for International Economic Exchanges (Eds.). *Re-configuring Global Governance - Effectiveness, Inclusiveness, and China's Global Role*. Beijing: 2012.

KIRTON, J. *The Evolving BRICS*. BRICS Information Centre, Toronto, 2023.

LARIONOVA, M.; SHELEPOV, A. The G20 and BRICS: Engaging with international institutions for global governance. *South African Journal of International Affairs*, v. 26, n. 4, p. 643-661, 2019.

LINS, M. A. D. T.; SILVA, L. P. Brazil and the G20: Recent Development Strategy and Strength among "New" Emerging Economies. Em: *G20: Perceptions and Perspectives for Global Governance*. s.n.

LIVEMINT. Why China's President Xi Jinping is not attending G20 Summit in India? Explained. *Livemint*, 5 set. 2023.

MCLEAN, J. The Expanded BRICS Can Be a Force to Be Reckoned With in Shaping a New World Energy Order. *South African Institute of International Affairs*, 26 set. 2023.

MIA, I. et al. IISS experts assess the BRICS expansion. *International Institute for Strategic Studies*, 1 set. 2023.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, v. 25, p. 211-231, 2012.

RAMOS, L. Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial?: Uma análise do BRICS no G20. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 50, p. 49–65, jun. 2014.

ROMANO, G. Lula e sua contestação ao G7. *Brasil de Fato*, 21 mai. 2023.

SCHREIBER, M. Por que entrada da União Africana no G20 é histórica? *BBC News Brasil*, 9 set. 2023a.

SCHREIBER, M. G20 surpreende com comunicado e diz que ameaça nuclear na Ucrânia "é inadmissível". *BBC News Brasil*, 9 set. 2023b.

SCHREIBER, M. De "vira-lata" a aliança global no G20: biocombustível ganha força e deve gerar negócios para Brasil. *BBC News Brasil*, 9 set. 2023c.

SHANKAR, M. et al. *The China-India rivalry in the globalization era*. Georgetown University Press, 2018.

STUENKEL, O. How Brazil embraced informal organizations. *International Politics*, 28 abr. 2022.

STUENKEL, O. Multilateralismo em crise. *O Estado de S. Paulo*, 11 set. 2023.

STUENKEL, O. The post-western order. *International Politics and Society*, 27 mar. 2017.

THAROOR, I. O jogo de poder da China na cúpula do bloco. *O Estado de S. Paulo*, 23 ago. 2023.

TIAN, H. The BRICS and the G20. *China & World Economy*, v. 24, n. 4, p. 111–126, jul. 2016.

WANG, A. *The Evolving BRICS*. BRICS Information Centre, Toronto, 2023.
SCHREIBER, M. G20 surpreende com comunicado e diz que ameaça nuclear na Ucrânia "é inadmissível". *BBC News Brasil*, 9 set. 2023b.



**BRICS Policy Center/Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS**

R. das Laranjeiras 307, 3 andar, Laranjeiras, RJ.
Rio de Janeiro, Brasil - Cep. 22240-004
Contato. (+55 21) 2535-0447

bricspolicycenter.org / bpc@