

F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O

Ana Garcia
Fernanda Magnotta
Guilherme Casarões
Larissa Basso
Marianna Albuquerque
Pedro Dallari

Organização:

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis e Isabel Penz



Cadernos Vale a Pena Perguntar: BRICS e a Nova Governança Global

VOL. 5
2025

Organização:

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis e Isabel Penz

Edição:

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis, Isabel Penz, e Sergio Fausto

Projeto gráfico e diagramação:

Lisia Lemes - Lilemes Comunicação

Copyright © Fundação FHC 2025

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis e Isabel Penz

Cadernos Vale a Pena Perguntar:

BRICS e a Nova Governança Global

Cadernos Vale a Pena Perguntar: BRICS e a Nova
Governança Global / organização
Alice Noujaim, Beatriz Kipnis e Isabel Penz. – 1. ed. –
São Paulo: Fundação FHC, 2025.

Vários autores.
30 p.

ISBN 978-65-87503-57-8

1. Brasil – Política externa. 2. Relações internacionais.
3. Países do BRICS – relações econômicas internacionais.
I. Noujaim, Alice. II. Kipnis, Beatriz. III. Penz, Isabel. IV
Fundação FHC. V. Série.

CDU: 339.9

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

As entrevistas foram editadas para melhor
compreensão e concisão.

As opiniões dos entrevistados não refletem
necessariamente a opinião da Fundação FHC.

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente,
sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte,
sob a condição de que sejam devidamente indicados
a publicação de origem e seu autor.



Apresentação



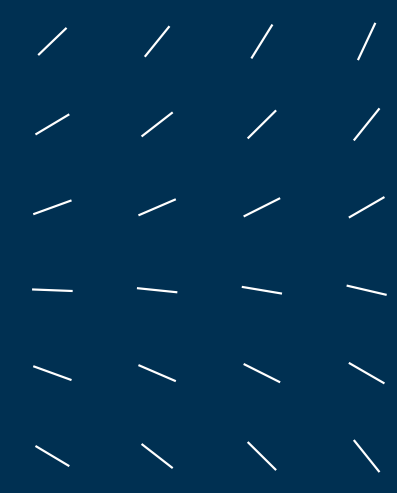
Para alguns, o BRICS representa a esperança de uma nova ordem global, com mais espaço para países emergentes nas decisões globais. Para outros, é um clube de países antiocidentais, com pouca adesão a valores democráticos. A presença do Brasil nesse grupo tão diverso levanta questionamentos. Mas, afinal, o que une esse bloco? O que está em jogo com a sua recente expansão? Que papel a China de fato exerce no grupo?

Neste quinto volume dos “Cadernos Vale a Pena Perguntar”, reunimos as reflexões de seis especialistas, entrevistados entre março e abril de 2025.

Entre outras questões, **Ana Garcia** (Relações Internacionais da UFRRJ e BRICS Policy Center) analisa o papel do BRICS para o Brasil e o imaginário construído em torno do bloco; **Guilherme Casarões** (FGV EAESP) examina o peso da China dentro do bloco e como isso afeta o equilíbrio interno e as re-

lações do Brasil com o Ocidente; **Marianna Albuquerque** (Relações Internacionais e Defesa da UFRJ) aborda a trajetória histórica e os objetivos do BRICS, discutindo suas implicações para a política externa brasileira e o multilateralismo; **Pedro Dallari** (Instituto de Relações Internacionais da USP) reflete sobre as tensões entre as escolhas do Brasil dentro do BRICS e a defesa dos direitos humanos; **Fernanda Magnotta** (Relações Internacionais da FAAP) discute o posicionamento do BRICS no tabuleiro geopolítico e seu impacto na rivalidade entre Estados Unidos e China; e **Larissa Basso** (Instituto de Estudos Avançados da USP) discute a atuação do bloco na agenda climática e a oportunidade da presidência brasileira para impulsionar a sustentabilidade.

Este caderno convida à reflexão crítica sobre os caminhos e os dilemas da presença brasileira no BRICS diante da crescente rivalidade entre Estados Unidos e China.



Organizamos o material pensando em duas formas de leitura. O leitor pode optar por ler as entrevistas completas, uma por uma, mergulhando nas visões e análises de cada especialista. Como alternativa, pode usar o índice para encontrar e acessar diretamente as perguntas que mais despertem seu interesse e curiosidade.

Boa leitura!

Sergio Fausto

Diretor da Fundação FHC

Beatriz Kipnis

Coordenadora de Estudos e Debates

Alice Noujaim e Isabel Penz

Equipe de Estudos e Debates

O Projeto Vale a Pena Perguntar busca responder a questões essenciais para o futuro da democracia, em conversa com especialistas. O objetivo é disseminar conhecimento sobre temas relevantes para um público mais amplo, sobretudo estudantes e professores, tornando os saberes da academia mais acessíveis. Começamos, em 2022, no formato de minidocumentários com temporadas de vídeos curtos, disponíveis gratuitamente no YouTube da Fundação FHC. Esta publicação é um compilado com mais perguntas e respostas que acreditamos que valem a pena ser compartilhadas.



Índice com perguntas

06 Ana Garcia

- 06 Por que o BRICS é importante para o Brasil?
- 07 O que o BRICS evoca no imaginário coletivo? Que armadilhas este imaginário pode gerar?
- 08 A formação do BRICS potencializou o comércio entre os países do bloco? Qual é o peso da China neste cenário? E como fica o Brasil?

10 Guilherme Casarões

- 10 Como a ascensão da China afeta a tomada de decisão do BRICS e, no caso brasileiro, nossas relações com os países ocidentais?
- 11 O que a China representa para o BRICS hoje?
- 11 O que os países democráticos do BRICS podem fazer para reequilibrar esse cenário?
- 12 Em que medida o BRICS pode afetar a governança global?

14 Marianna Albuquerque

- 14 Como o BRICS se formou e como evoluíram os objetivos do bloco desde então?
- 15 O BRICS é um bloco antiocidental? A participação no bloco contradiz a tradição brasileira de política externa?
- 16 Como o BRICS pode contribuir para o multilateralismo?

18 Pedro Dallari

- 18 Com Trump de volta à presidência dos EUA, o que muda para o BRICS?
- 18 Como o BRICS se posiciona diante do conflito Rússia-Ucrânia?

- 19 Participar do BRICS compromete a imagem do Brasil na política externa, especialmente em relação a direitos humanos e democracia?
- 19 Como entender a receptividade da sociedade à parceria do Brasil com países de valores não democráticos no BRICS?
- 20 O que diferencia a relação do Brasil com os EUA daquela com a China?
- 20 A ascensão da extrema-direita compromete a centralidade dos direitos humanos na ordem internacional?

22 Fernanda Magnotta

- 22 O que o BRICS representa no tabuleiro da geopolítica?
- 23 Qual é a relação do BRICS com o chamado "Sul Global"?
- 23 Quais são as implicações do BRICS para a rivalidade entre Estados Unidos e China? O que isso implica para o Brasil?
- 25 O BRICS é uma plataforma de defesa do multilateralismo?

26 Larissa Basso

- 26 Quais são os principais players do BRICS na agenda climática global?
- 28 Como o BRICS se posiciona em relação ao desenvolvimento sustentável?
- 29 A presidência brasileira do BRICS pode alavancar a questão ambiental?



ANA GARCIA

Professora adjunta de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. É membro da diretoria da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e pesquisadora associada do BRICS Policy Center (PUC-Rio), onde foi diretora entre 2021 e 2023.

Por que o BRICS é importante para o Brasil?

Há prós e contras nesta resposta. O Brasil é membro fundador de um grupo que reivindica mais igualdade, mais voz aos países em desenvolvimento, e uma melhor distribuição do poder no sistema internacional. Essa é uma demanda histórica da política externa brasileira, independente dos governos que passaram. O Brasil, até hoje, é um dos principais atores que pleiteia a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU). Já os BRICS reivindicam a reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI), com a justificativa de que a ordem internacional já não reflete mais aquela de 1945. Portanto, o BRICS é estratégico para o Brasil. O BRICS também é uma plataforma facilitadora das relações com as potências asiáticas e africanas. A China é a principal parceira comercial do Brasil e temos muito interesse em ampliar o comércio com os outros países do BRICS: Rússia, África do Sul, Índia, além dos novos membros. Por exemplo, Brasil e Índia, que têm interesses mútuos, vêm buscando nos últimos anos fortalecer parcerias em várias áreas, como comércio, tecnologia e investimentos.

Agora, dentro de um grupo tão heterogêneo, cada país tem seus interesses parti-

culares. A Índia conduz com habilidade esse jogo de não alinhamento. Faz parte do BRICS apesar de ter diversas tensões econômicas e de fronteira com a China. Ao mesmo tempo, ela é muito próxima dos Estados Unidos. Isso não significa que a Índia seja pró-China ou pró-Estados Unidos, mas que consegue articular e conduzir um jogo de barganha internacional.

O Brasil busca adotar uma postura semelhante. Por exemplo, nas relações com a China não aderimos formalmente à iniciativa *Belt and Road*¹. Muitos criticaram essa decisão, porque nossa proximidade com os chineses seria facilitada com a adesão. Mas, na verdade, foi uma escolha visando manter as portas abertas com as potências ocidentais, como a Europa, tendo em vista o acordo Mercosul-União Europeia. Nossa estratégia ainda não é tão bem sucedida quanto a da Índia, mas permanece na política externa brasileira a busca por desenvolvimento e autonomia. O BRICS, de certa forma, representa esse ideal.

1. A *Belt and Road Initiative*, também conhecida como Nova Rota da Seda, é uma estratégia de desenvolvimento de infraestrutura e investimento do governo chinês em todo o mundo.

O que o BRICS evoca no imaginário coletivo? Que armadilhas este imaginário pode gerar?

O BRICS despertou um imaginário de modernização e desenvolvimento. Simboliza a ideia de que é possível “chegar lá”. Um país sub-desenvolvido, como a China era há cinco décadas, tornou-se uma grande potência. A Índia, um país muito desigual, com extrema pobreza, tornou-se uma grande potência tecnológica. A Rússia perdeu a posição de superpotência com o fim da União Soviética, mas hoje também se perfila como potência que reivindica respeito e voz, mesmo que o faça das piores formas possíveis. Ou seja, são todas potências com uma forte ideia de nação, de Estados fortes. O Brasil se identifica com isso.

//

Imaginava-se que o BRICS seria um grupo contra-hegemônico, anti-imperialista, de países em desenvolvimento do Sul Global que enfrentariam os países colonizadores.

//

Na crise de 2008, a criação do BRICS despertou uma expectativa otimista — e romântica, eu diria — entre muitos analistas. Imaginava-se que o BRICS seria um grupo contra-hegemônico, anti-imperialista, um grupo de países em desenvolvimento do Sul Global que enfrentariam os países colonizadores. Esse ideário foi inclusive mobilizado por alguns governos. Por exemplo, a administração de Jacob Zuma, na África do Sul, usou essa narrativa em meio a crises políticas domésticas relacionadas à corrupção. Zuma quase foi deposto, mas se ancorou em um discurso de que “queriam retirá-lo do poder por fazer parte do BRICS”. Hoje, existem ideologias confusas em torno do

BRICS. Essa leitura que mencionei no início, no entanto, revela o pouco conhecimento sobre o que efetivamente é operacionalizado dentro do bloco. Por exemplo, no acordo de fundação do Novo Banco de Desenvolvimento² e do Arranjo Contingencial de Reservas, que nunca foi colocado em prática, está claro que essas instituições são *complementares* às instituições financeiras existentes, não alternativas a elas. O bloco não é contra o FMI, instituição com regras muito claras estipuladas pelos Estados Unidos. Na verdade, o BRICS quer fazer parte do FMI, com mais protagonismo. O bloco não se coloca, portanto, nessa postura tão estreita de enfrentamento, mas de resposta às ações ocidentais. Se o Ocidente começar a impor restrições, por exemplo, como aquelas direcionadas às tecnologias chinesas, a China reagirá de forma correspondente.

Outra ideologia confusa se relaciona com as visões da extrema-direita sobre o bloco. Hoje consolidada com o retorno de Trump ao poder, a extrema-direita articula uma agenda muito clara de enfrentamento à China, e isso respinga no BRICS. A China é uma ameaça construída no discurso, nas ideias, e também na prática pela extrema-direita internacional — mas a Rússia, outro membro do BRICS, não. Putin é bem visto pela extrema-direita internacional, pois ambos têm em comum uma agenda conservadora de gênero, anti-LGBTQIA+, anti-direito das mulheres e organizações feministas.

Outra reação ideológica vem, sobretudo, dos europeus e do setor social democrata, que enxergam o BRICS como uma ameaça, particularmente a Rússia. Já ouvi articuladores europeus afirmarem que gostariam de dialogar com o “BRICS do Sul Global” — Índia, Brasil, África do Sul — mas não com a Rússia e a China, por não as considerar pertencentes ao Sul Global. Há nesse discurso, embora não declarada abertamente, a ideia de um BRICS mais benevolente, mais democrático, com quem a Europa estaria disposta a dialogar, e outro BRICS autoritário e ilegítimo. Obviamente, com a expansão do BRICS e a entrada de mais países autoritários, essa tensão tende a se aprofundar.

2. Também conhecido como Banco do BRICS.



Quando se afirma que o BRICS enfrenta o imperialismo, é necessário perguntar: de qual imperialismo se está falando?



Os imaginários em torno do BRICS são mobilizados de tempos em tempos no debate político e na grande mídia, como se o mundo fosse dividido claramente entre o “bem e o mal”. Esse olhar dificulta análises mais precisas sobre o bloco. A China, por exemplo, em seus tratados bilaterais de investimento, reproduz o modelo usado pelos europeus e americanos. As grandes multinacionais chinesas estão investindo enormes volumes no mundo, têm um volume imenso de comércio e não têm, portanto, nenhum interesse em alterar as regras do regime internacional de investimentos.

É preciso ter esse cuidado de análise, e fugir de ideologias confusas. Quando se afirma que o BRICS enfrenta o imperialismo, é necessário perguntar: de qual imperialismo se está falando? Será que as práticas de exploração de recursos naturais na África e na América Latina, feitas pelas grandes multinacionais russas e chinesas, não reproduzem as mesmas práticas das grandes multinacionais americanas e europeias? Explorando mão de obra local, poluindo o meio ambiente, expropriando os recursos naturais por preços irrisórios, etc. Essa ideia romantizada de que o BRICS é sempre bom para os países pobres precisa ser complexificada.

A formação do BRICS potencializou o comércio entre os países do bloco? Qual é o peso da China neste cenário? E como fica o Brasil?

O BRICS não foi concebido como uma área de livre comércio, tampouco como um grupo que tivesse como prioridade comércio e investimento. A sua prioridade é a reforma das instituições financeiras e a construção de um mundo multipolar. Porém, anualmente, há 16 anos, o presidente brasileiro senta na mesa com presidentes da China, Rússia e Índia, o que não é irrelevante nas relações internacionais. Rapidamente após a criação do bloco, em 2010, foi criado um fórum empresarial do BRICS, que mais tarde se tornou o Conselho Empresarial do BRICS. Esse conselho vem ganhando importância, com a participação das grandes empresas dos países BRICS e presença no fórum que antecede a cúpula dos presidentes. Estruturado por setores — como agricultura, infraestrutura, energia, mineração e petróleo — o Conselho Empresarial apresenta documentos periódicos com demandas para o BRICS, funcionando como um canal entre agentes governamentais e o empresariado.

Em termos de comércio, na verdade, o comércio intra-BRICS hoje é, basicamente, um comércio com a China. Com exceção da Índia, os países do BRICS são exportadores de recursos naturais e energéticos para a China, majoritariamente soja, petróleo, gás e carvão. Os dados são impressionantes: em termos comparativos, por exemplo, enquanto a África do Sul representa 0,2% do comércio do Brasil, a China representa 26%.

A China é uma grande potência global, não apenas a potência do BRICS. Todos os outros nove países hoje no bloco dependem do comércio com ela. No caso brasileiro, é preocupante que a nossa pauta exportadora seja tão concentrada em um único país e em um único produto: a soja que representa mais de $\frac{3}{4}$ do nosso comércio com a China. O Brasil era um triturador de soja, mas desmontou as suas usinas de trituração do grão, e hoje exporta soja *in natura*, enquanto a China realiza o pro-

cessamento. Trata-se de um processo real de desindustrialização que obviamente não tem apenas a China como grande “culpada” — há um conjunto de fatores internacionais e domésticos relacionados.

Os chineses, aliás, estão conscientes de que essa assimetria comercial pode se tornar um problema. Por exemplo, no caso da África do Sul, vem priorizando investimentos em Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), parques industriais com vantagens tarifárias para atrair mais investimentos industriais, do que em setores energéticos primários. Se isso funciona ou não, é outra história, e há muitas críticas relacionadas a essa prática. No caso da África do Sul, algumas ZEEs funcionam, mas outras simplesmente acabam importando tudo da China, fazem a montagem naquela Zona e reexportam, o que não se traduz exatamente em desenvolvimento.

Com os outros países, a tendência do BRICS é simplesmente facilitar os contatos políticos, mas que não necessariamente se desdobram em facilidades econômicas se os países não trabalharem para isso. Como pensar em relações sul-sul reais, efetivas para o Brasil, em áreas muito estratégicas para o conjunto da nossa sociedade? Moradia, estradas, energia, alimentação — para nós, não para exportação. Essas áreas poderiam ser objeto de parceria, por exemplo, com os países africanos ou do Oriente Médio, que se integraram ao BRICS. Como melhorar a nossa relação com a Índia, uma potência tecnológica? Como melhorar as nossas relações com a própria Rússia que, quando essa guerra passar, pode se tornar um parceiro? Estamos muito incipientes nessa agenda.

Em suma, o resultado de 16 anos do BRICS no que diz respeito a investimentos é muito pequeno fora da China. A desigualdade intra-BRICS é muito arraigada. A China é flexível, tende a não querer conflitos e a se moldar de acordo com as necessidades do parceiro. Ela faz isso nos países africanos com muita clareza, mas resguarda muito claramente seus interesses. Então, cabe ao Brasil negociar melhores termos com a China. Nos encontramos em uma posição politicamente boa para isso, precisamos aprender a negociar. Qual é o nosso projeto estratégico para o Brasil? Queremos reindustrializar o país? A instalação da

maior fábrica da BYD fora da China está sendo construída hoje aqui, o que tem potencial de representar uma oportunidade, ou apenas ocorrer sem transferência de tecnologia. A questão está em aberto e a nossa capacidade de barganha poderia mudar os rumos de uma negociação estratégica para o país. Com os demais países do BRICS, há muita margem de manobra, pouco conhecimento e pouca estratégia política. Desenvolver essas frentes é essencial para aproveitar melhor o que o BRICS pode oferecer para além do seu peso como ator geopolítico.



GUILHERME CASARÕES

Cientista político e professor da FGV EAESP. Foi professor visitante da Brown University e é coordenador do Observatório da Extrema Direita. Realiza pesquisas na área de política externa brasileira e extrema direita global.

Como a ascensão da China afeta a tomada de decisão do BRICS e, no caso brasileiro, nossas relações com os países ocidentais?

Vamos começar pelo Brasil. Desde o princípio, fazer parte de um clube seletivo de países emergentes foi muito interessante para o país. Isso se relaciona à política externa do governo Lula, que buscava projetar o Brasil a lugares onde ele nunca havia chegado. Integrar o BRICS tornou-se uma credencial fundamental para esse projeto de potência emergente. Nossos laços com Rússia, Índia e China não têm início no governo Lula. No segundo mandato do Fernando Henrique já havia uma aproximação: o Brasil assinou uma parceria estratégica com a Rússia nos anos 1990 e uma cooperação tecnológica com a Índia em 2002, a China já era nosso principal parceiro comercial na Ásia desde os anos 2000. O governo Lula aproveitou essa inclinação e a transformou em uma oportunidade de projeção internacional. Fazer parte do BRICS até hoje representa algo muito importante para nossa identidade internacional. O Brasil precisa se colocar como um país consequente nas relações internacionais,

um país com peso, um país — seja pelo *soft power*, seja pelos recursos naturais, seja pelo potencial econômico — com capacidade de moldar regras internacionais e contribuir para a formulação da ordem internacional que hoje está em transição.



O BRICS tornou-se uma credencial fundamental para esse projeto de potência emergente.



Contudo, as condições atuais da presença brasileira no BRICS são delicadas. Trump já ameaçou sobretaxar países do bloco que discutam uma eventual substituição do dólar — um tema antigo do BRICS. O peso desproporcional da China no grupo também se tornou assunto delicado. Não chega a ser um embaraço, porque o Brasil tem boas relações com a China — são cerca de 150 bilhões de dólares em comércio por ano. Mas estar a reboque da China, especialmente sendo percebido como

“anti-Occidente”, é desconfortável e fere um princípio histórico da política externa brasileira: a busca pela autonomia. O Brasil não quer se vincular à potência A ou à potência B. Com os EUA, esse debate é mais estruturado, existe até um certo “antiamericanismo” que reaparece de tempos em tempos e que expressa o desejo de não ocupar um lugar de subordinação. Já com a China, esse debate é menos claro — inclusive no meio político, no Itamaraty. Ainda é indigesto para a diplomacia brasileira tratar a China como uma superpotência econômica. Preferimos preservar os bons laços que construímos há 30 anos com os chineses do que problematizar o lugar de dependência que o Brasil tem hoje em relação à China. Isso exigirá muita criatividade no futuro para que possamos garantir autonomia e espaço de manobra para impedir que a China domine a nossa economia de maneira irreversível.

O que a China representa para o BRICS hoje?

Em 2006, ainda havia um receio de chamar a China de grande potência. Era uma economia em crescimento acelerado, mas não havia clareza sobre seus interesses de longo prazo ou sobre a sustentabilidade de um modelo político fechado com economia aberta. Então, para os chineses, desde a publicação do relatório original do BRIC em 2001, até a primeira reunião política do grupo em 2006 e a primeira grande cúpula em 2009, era bastante confortável serem vistos como potência emergente. Naquele momento, Brasil, Rússia, Índia e China ainda eram percebidos pelo mundo como países em patamares relativamente semelhantes. Entretanto, a China já crescia a taxas de 10% ao ano, enquanto o Brasil, por exemplo, crescia a 3%. Era evidente que esse ritmo geraria um descolamento ao longo do tempo. Mas enquanto esse descolamento ainda não se manifestava claramente, era estratégico para a China manter-se na posição de “emergente”, ao lado dos demais países do bloco.

Aos poucos, e isso coincide muito com a chegada do Xi Jinping ao poder, no final de 2012, isso mudou. Hoje, a China não nega — como já negou no passado — o seu próprio

status de grande potência. Ninguém contesta isso mais. A China acabou também mudando a maneira como o BRICS se pensa como bloco. Não seria equivocado dizer analiticamente que o BRICS é atualmente um bloco predominantemente chinês, no sentido de que a China é, de longe, a maior economia do bloco. As expansões do grupo — a entrada da África do Sul em 2010, e depois Etiópia, Egito, Irã, Emirados Árabes e, agora, Indonésia — também revelam a estratégia geopolítica chinesa. São aliados regionais ou estratégicos da China, seja por motivos comerciais, energéticos, alimentares ou logísticos. Todo esse movimento coloca o BRICS como algo muito chinês. Porém, a lógica decisória do BRICS segue sendo consensual.

O que os países democráticos do BRICS podem fazer para reequilibrar esse cenário?

Brasil, Índia e África do Sul têm tentado operar em paralelo ao BRICS em algumas agendas específicas. Por exemplo, reforçam muito o caráter democrático dos seus países — algo fundamental para se contraporem a um bloco que não é inteiramente democrático. Estes três países criaram o Fórum IBAS em 2003, antes mesmo do BRICS. Esse grupo teve força nos primeiros anos do governo Lula e se tornou um grande *hub* de cooperação técnica para países em desenvolvimento, sobretudo na África e no Oriente Médio. Só que o IBAS, ao contrário do BRICS, como não tinha uma motivação geopolítica de longo prazo, foi perdendo espaço. Agora, nesse terceiro mandato do presidente Lula, parece haver o interesse de revitalizá-lo, com uma agenda que se distancia de alguma forma da lógica geopolítica dominante no BRICS.

A Indonésia também se insere nesse movimento, apesar de não integrar o IBAS. Sua relevância decorre do fato de ser um país democrático que valoriza a democracia como uma credencial. Trata-se, ademais, de uma nação islâmica e democrática — combinação que agrega uma diversidade cultural fundamental para o grupo. Em 2023, a Indonésia

assinou, ao lado de Brasil e Congo, um tratado de florestas tropicais, alinhado à agenda brasileira de combate à mudança climática.

Índia e África do Sul também têm interesse nessa agenda, mas não de maneira tão direta. O IBAS está sendo revitalizado justamente para operar como elemento complementar da política externa desses países, que compartilham pontos fundamentais como o combate à fome e à pobreza no Sul Global. Talvez esses sejam caminhos para neutralizar a percepção negativa do BRICS, sobretudo na imprensa ocidental, e que não interessa a nenhum desses países.

Em que medida o BRICS pode afetar a governança global?

Quando o BRICS foi originalmente criado, era muito claro que a agenda do grupo — a reforma do sistema de Bretton Woods — era complementar à governança global. Ou seja, naquele momento, o desejo do BRICS era melhorar os mecanismos existentes de governança global, sobretudo no campo econômico e financeiro. Como Brasil e Índia historicamente defendiam a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, esses dois países inseriram, ainda que de forma vaga, um apoio coletivo a essa reforma nas declarações finais do BRICS.

Em 2024, o presidente Lula afirmou, em discurso na Assembleia Geral da ONU, que chegamos a um ponto de disfuncionalidade do multilateralismo em que não bastaria reformar apenas o sistema financeiro ou o Conselho de Segurança. Seria necessário quase que um redesenho do multilateralismo para que ele continuasse funcionando. Hoje, há lideranças — começando pelos Estados Unidos — que questionam abertamente a própria ideia de multilateralismo. O Brasil, durante o governo Bolsonaro, também chegou a manifestar posições semelhantes, o que é preocupante.

Ao mesmo tempo, o debate sobre a reforma do multilateralismo se torna contraditório diante das ações da Rússia na Ucrânia, por exemplo. Estamos diante de uma crise maior, do próprio Direito Internacional e da legiti-

midade dos mecanismos internacionais para lidar com os grandes problemas da humanidade — a começar pelos conflitos.

Minha segunda reflexão é a seguinte: o BRICS pode ser a gênese de um novo sistema de governança global. No entanto, essa possibilidade levanta dois problemas. Primeiro, não sabemos que forma essa alternativa assumiria. As regras pelas quais operamos hoje foram construídas ao longo de um século — algumas têm mais de 120 anos. O multilateralismo é resultado de uma longa trajetória de maturação institucional. Substituí-lo, especialmente em relação às regras que funcionam, levanta a pergunta: colocaríamos o quê no lugar? É uma dúvida presente em muitos debates sobre o tema. Uma nova governança global centrada no BRICS poderia assumir, muito provavelmente, uma forma próxima dos interesses diretos da China. Essa perspectiva não interessa ao Brasil, que possui uma visão de direitos humanos, de meio ambiente, de desarmamento, às vezes diametralmente oposta da visão chinesa.

“

Mesmo considerando a transição do mundo para uma realidade pós-ocidental ou pós-americana, não seria razoável imaginar um sistema decisório mundial que exclua o Ocidente.

”

Aqui entra o segundo problema: dificilmente uma governança global originada a partir do BRICS seria universal. No máximo, seria uma governança dentro do espaço do Sul Global. Mesmo considerando a transição do mundo para uma realidade pós-ocidental ou pós-americana, não seria razoável imaginar um sistema decisório mundial que exclua o Ocidente. Reconheço que os países em desenvolvimento são sub-representados na governança global e que precisam ter mais voz. Brasil,

China e Índia são atores fundamentais na conjuntura atual. No entanto, é difícil conceber um mundo cujas regras se baseiem apenas em um pedaço do mundo.

Afinal, isso significaria apenas reproduzir os mesmos tipos de injustiças e assimetrias que marcaram os últimos 500 anos. Se o objetivo for criar um mundo mais justo — e acredito que o BRICS, ou ao menos alguns de seus países, genuinamente trabalham por isso —, é preciso pensar em uma nova ordem que seja verdadeiramente universal. Os países do BRICS podem, sem dúvidas, contribuir com ideias e propostas. No entanto, não vejo futuro caso optem por criar um sistema fechado de governança.

Acredito que o BRICS ainda tem um caminho importante a seguir: aprimorar o multilateralismo e a governança existentes. O desafio é construir o consenso. O Brasil tem desempenhado um papel construtivo nesse sentido, e espero que 2025 seja um ano em que possamos avançar em algumas dessas pautas, como já tentamos fazer no G20 e em outras frentes diplomáticas. Espero, sinceramente, que essa seja a nossa oportunidade.



MARIANNA ALBUQUERQUE

Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ (IRID-UFRJ), Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Raisina Fellow da Observer Research Foundation (ORF-Índia). Possui pós-doutorado em Ciências Militares (ECEME) e é doutora e mestra em Ciência Política (IESP-UERJ).

Como o BRICS se formou e como evoluíram os objetivos do bloco desde então?

A origem de grupos como o BRICS remonta à década de 1950, quando houve um movimento de associativismo do terceiro mundo no contexto da Guerra Fria. Esses países, então chamados de “em desenvolvimento” ou de “Terceiro Mundo”, criticavam uma inserção subalterna na economia global, e começaram a forjar alianças para lutar por seus interesses comuns. Exemplos desse processo incluem o Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e a criação do G77 (Grupo dos 77). Foi a partir desse momento que se criou o hábito dos países em desenvolvimento se unificarem em espaços multilaterais de negociação.

Após o ataque do 11 de setembro de 2001, observa-se uma queda de legitimidade dos Estados Unidos. Os discursos que sustentavam o “fim da história” e a unipolaridade começaram a enfraquecer, dando lugar à emergência de diversos polos de poder. Ainda em 2001, o economista Jim O’Neill, da *Goldman Sachs*, publica um relatório destacando a importância de economias até então consideradas periféricas para a reconstrução da or-

dem econômica e financeira internacional. Em 2003, ele lança um segundo documento, no qual argumenta que seria impossível se pensar em uma ordem internacional apenas com as grandes economias, defendendo a necessidade de incluir os países emergentes. Foi neste relatório que cunhou o acrônimo BRIC, indicando que Brasil, Rússia, Índia e China estavam entre os países que precisavam ser considerados na reconstrução da nova ordem mundial pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro.

Portanto, o surgimento do BRIC inicialmente não decorreu de uma vontade política desses quatro países, mas de uma consultoria externa que identificou a possibilidade de sua inserção mais assertiva. Paralelamente, eles já buscavam formas de articulação, como demonstra a criação, em 2003, do Fórum IBAS, um agrupamento formado por Índia, Brasil e África do Sul, com o objetivo de promover os interesses comuns dessas grandes democracias.

Enfim, o “BRIC” saiu da bolha do mercado financeiro e ganhou projeção nos fóruns políticos internacionais. Em 2006, deixa de ser uma ideia e passa a ser uma realidade, quando Brasil, Rússia, Índia e China se reúnem às margens da Assembleia Geral da ONU com o intuito de capitalizar em cima do acrônimo que se popu-

larizava. Em 2009, se iniciam as cúpulas anuais, encontros em que as mais altas autoridades dos países se reúnem para debater assuntos de interesse comum.

Já em 2011, o BRIC se torna BRICS, quando decidem incluir a África do Sul, tanto pela representação geográfica quanto pelo papel econômico do continente africano na reconfiguração da ordem internacional. O processo de institucionalização é aprofundado em 2014, com a criação das primeiras instituições do bloco: o Novo Banco de Desenvolvimento, mais conhecido como Banco do BRICS, e o Arranjo Contingencial de Reservas³.

O BRICS é produto da ordem internacional pós-Guerra Fria. Sua criação expressa a insatisfação com um sistema internacional voltado para as grandes potências, que não levava em consideração as especificidades dos mercados emergentes. O bloco não busca o fim das instituições existentes, mas propor caminhos alternativos que reflitam um novo modelo de inserção.

Nos dois últimos anos, o BRICS passou por uma grande expansão. Em 2023, novos membros foram admitidos: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã, aumentando a representatividade do Oriente Médio. Em 2024, a Indonésia também passou a integrar o bloco. Com isso, o agrupamento passa a contar com 11 países-membros plenos que compartilham o objetivo de utilizar esse espaço como instância de coordenação política, nada além disso.

Finalmente, o BRICS não é uma organização internacional, não há um tratado constitutivo com obrigações vinculantes

em relação a decisões ou que exija consenso para as ações de seus membros. É, fundamentalmente, um fórum de coordenação política e econômica. Nesse tipo de arranjo, a agenda é composta pelo que se tem convergência; o que não é consenso, não é a agenda daquele bloco. Foi isso que permitiu ao BRICS exercer crescente influência política no cenário internacional.

O BRICS é um bloco antiocidental? A participação no bloco contradiz a tradição brasileira de política externa?

Enxergar o BRICS como antiocidental é uma visão limitada que desconsidera os reais propósitos do bloco. Todos os membros do BRICS mantêm relações estreitas, e muitas vezes de parceria quase umbilical, com países ocidentais. Contudo, dentre os países do grupo, há democracias e governos autoritários com políticas diferentes em relação à proteção de direitos humanos.

As divergências entre os membros fazem com que essa percepção seja um debate tanto interno quanto externo ao grupo. Na União Europeia, por exemplo, há uma dificuldade de entender a presença do Brasil no BRICS, considerando os valores propagados pelo país, como a defesa dos direitos humanos, da democracia, da transparência, da autonomia do Judiciário. Na visão europeia, a associação com países que adotam práticas tão diferentes parece sem sentido. O BRICS se configura como um grupo que, apesar de decidir por consenso, não é consensual em nenhum espaço, no Brasil, nos países do bloco e na arena internacional.

É importante destacar que um grande diferencial da diplomacia brasileira é sua tradição de não fechar as portas para o diferente. Desde a nossa independência, passando pelos governos militares e pela redemocratização, a política externa brasileira tem sido menos orientada por valores e mais por pragmatismo. A lógica é a de que não é necessário concordar plenamente com um parceiro para que, ainda

3. O Arranjo Contingente de Reserva é uma plataforma que visa 1. fortalecer a rede de segurança financeira global e 2. complementar os arranjos monetários e financeiros internacionais existentes (como o FMI). Seu objetivo é proteger o BRICS contra queda nos investimentos, retrações nas linhas de crédito internacionais, entre outros problemas de liquidez financeira. (Fonte: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desafios para a política social brasileira**. Texto para Discussão, n. 2463. Brasília, DF: Ipea, out. 2003. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/IPEA_95694f4e2370b61044a4e-750266af6ee?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 15 maio 2025.

assim, ele possa ser um parceiro. À luz dessa trajetória, a participação do Brasil no BRICS não surpreende. Historicamente, participamos de diversas coalizões de países com os quais o Brasil concordava pouco.

//

A política externa brasileira tem sido menos orientada por valores e mais por pragmatismo.

//

Portanto, a melhor forma do Brasil se proteger das críticas por integrar o BRICS é recorrer à sua própria história. O bloco defende a ampliação do acesso na ordem internacional, que é uma bandeira histórica do Brasil. Desde que a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada, em 1945, pleiteamos uma vaga no Conselho de Segurança. Desde a década de 1940, demandamos reformas das instituições de Bretton Woods — Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional —, muito antes do BRICS existir. Não há, nesse sentido, contradição entre as decisões tomadas enquanto BRICS e as decisões que o Brasil tomaria em nome próprio.

Na política internacional, é fundamental utilizar todos os espaços disponíveis. Em certos contextos, faz mais sentido para o Brasil atuar como parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); em outros, como parte da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Curiosamente, essas organizações não são tão criticadas, mesmo também abrigando países democráticos e autoritários. O BRICS é apenas mais um espaço de inserção internacional entre tantos outros que o Brasil integra. Reconhecer essa pluralidade ajuda a reduzir as tensões e a esclarecer o lugar que o BRICS ocupa na política externa brasileira, bem como o papel que o Brasil desempenha dentro do grupo.

Como o BRICS pode contribuir para o multilateralismo?

Existem alguns exemplos positivos de como o BRICS pode contribuir para a agenda global. Um deles ocorreu entre 2009 e 2010, quando o FMI promoveu uma ampla reforma na distribuição das suas cotas. Essa demanda já existia entre os países que compunham o BRICS e continuou na agenda após a formação do grupo. Não podemos estabelecer uma relação de causa e efeito entre a criação do BRICS e a efetivação da reforma, mas a articulação do grupo pressionou para que a reforma acontecesse mais rápido. Grande parte dos países do BRICS havia recorrido a empréstimos do FMI nas décadas anteriores e sofreu impactos adversos em seu desenvolvimento econômico. Por isso, a redução da assimetria era uma prioridade. Na reforma, 6% das cotas do FMI foram distribuídas para países em desenvolvimento, algo inédito até então.

//

O grupo não propõe o fim do multilateralismo, mas demonstrar que ele pode assumir diversas formas.

//

Outro exemplo significativo aconteceu em 2011, quando todos os membros do BRICS estavam simultaneamente representados no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Rússia e China já ocupavam vagas permanentes, mas Brasil, África do Sul e Índia, por coincidência, foram eleitos para mandatos naquele mesmo período. Foi uma possibilidade de observar esses países operando em conjunto naquele espaço. Apesar de todas as divergências entre Índia e China, houve episódios relevantes de coordenação, como a Resolução 1973 (2011), sobre a Líbia, no contexto da Primavera Árabe. Estados

Unidos, França e Reino Unido defendiam uma resolução que garantisse o uso de “todos os meios necessários” para encerrar a crise da Líbia. Para o Brasil, o termo “todos os meios necessários” soa inaceitável, porque significa tudo e nada ao mesmo tempo. E para países como a Índia, que já sofreram intervenção, é uma linguagem ameaçadora, porque poderia abrir precedentes para intervenções em seus próprios territórios no futuro. Segundo relatos de bastidores, os países do BRICS coordenaram uma posição comum para se absterem daquela resolução, buscando dificultar sua aprovação por falta de quórum.

O grupo não propõe o fim do multilateralismo, mas demonstrar que ele pode assumir diversas formas. Até hoje, prevaleceu a ideia de que só existia uma forma de multilateralismo, a da ordem internacional liberal. O BRICS busca romper com essa visão única e explorar outras possibilidades.

Uma preocupação crescente é que muitos desses países diferem da posição brasileira sobre segurança, paz, democracia, direitos humanos, etc. Todo tipo de reforma está sujeita a riscos. Reformas podem, por exemplo, ser mais ou menos direcionadas para os interesses dos proponentes, e é possível direcionar aquele debate para um caminho diferente do que estava no horizonte. Ainda assim, na minha opinião pessoal, vale a pena o Brasil correr esse risco.

A ordem internacional até agora não foi favorável para os nossos interesses. Isso não significa que uma nova ordem será necessariamente melhor, mas a ordem existente não atingiu as nossas expectativas em termos de representatividade, valores, pragmatismo, acesso, espaço, etc. Evidente que, em algumas áreas, o Brasil precisa agir com cautela, como no caso dos direitos humanos. Reformar o Conselho de Direitos Humanos abriria a possibilidade de retrocesso. Mas em outras áreas, como paz e segurança, reformas podem ser interessantes para o Brasil, que historicamente associa segurança com desenvolvimento e não com militarização. A diplomacia brasileira trabalha muito bem para a minimização desses riscos: sabe identificar os parceiros certos para cada pauta, no tempo e no espaço adequados.



PEDRO DALLARI

Professor titular de Direito Internacional e diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), e membro da Comissão de Direitos Humanos da Universidade. Desempenhou funções especializadas junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) e foi juiz e presidente do Tribunal Administrativo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No Brasil, entre outras funções públicas, coordenou a Comissão Nacional da Verdade (CNV).

Com Trump de volta à presidência dos EUA, o que muda para o BRICS?

A estratégia do presidente Donald Trump à frente do governo norte-americano tem tido como consequência uma espécie de desorganização na ordem internacional, na forma como os países se relacionam. Por exemplo, ao ameaçar ocupar territórios estrangeiros, como a Groenlândia e o canal do Panamá, e ao fixar tarifas de comércio internacional elevadas, promove-se um rearranjo. O mundo inteiro está calculando este impacto e as possíveis reações frente a isso.

Naturalmente, quando os Estados Unidos se colocam de forma confrontadora em relação ao restante do mundo, países que têm parcerias históricas com eles começam a buscar alternativas. Um exemplo disso foi a retomada de um processo que estava parado há muitos anos, o acordo União Europeia-Mercosul. Tanto a Europa como a América Latina passaram a enxergar essa aproximação entre os dois blocos como uma alternativa viável diante da nova posição dos EUA.

No caso do BRICS, ainda que não seja uma articulação econômica ou um bloco po-

lítico muito bem definido — e sim um foro de articulação —, calculo que a ameaça norte-americana possa gerar intensificação do relacionamento entre os países membros. O Brasil, por exemplo, tem buscado uma aproximação mais efetiva com a Índia, com quem a relação econômica ainda é muito modesta. Isso pode ser uma consequência direta desse novo contexto internacional mais instável.

Como o BRICS se posiciona diante do conflito Rússia-Ucrânia?

A diversidade interna do BRICS dificulta a adoção de posições firmes em relação a temas geopolíticos delicados. Normalmente, as declarações finais dos encontros permanecem no campo das generalidades.

No caso da guerra na Ucrânia, apesar de a Rússia — um dos membros do BRICS — ser a parte invasora protagonista, o bloco não expressou apoio explícito ao país. Pelo contrário, muitos países do mundo, inclusive do BRICS, como o Brasil, votaram contra a conduta russa em resoluções da ONU. Por outro lado, há um aspecto importante a se destacar: os países do BRICS não reforçaram a posição da União Eu-

ropeia e dos Estados Unidos (pelo menos até o final do governo Biden) de um claro antagonismo contra a Rússia, com, por exemplo, sanções econômicas. Se de um lado o BRICS não se posicionou formalmente a favor da Rússia, também pode-se dizer — com matizes diversas entre si — que foram lenientes em relação à Rússia, sem contraposições mais contundentes. Essa postura pode ser interpretada como uma forma de alinhamento.

Participar do BRICS compromete a imagem do Brasil na política externa, especialmente em relação a direitos humanos e democracia?

Estar no BRICS tem efeitos positivos e negativos para o Brasil. De um lado, há o benefício de se alinhar com países emergentes e potências como a China ou a Rússia na busca de mais peso e espaço nos foros multilaterais. Por outro lado, há uma contradição evidente: muitos dos países do BRICS, em especial Rússia e China, têm visões e posicionamentos muito diferentes da brasileira sobre democracia e direitos humanos.

//

Temas como direitos humanos e meio ambiente acabam ficando fora da agenda do BRICS, justamente porque não há consenso entre os membros.

//

O Brasil é uma democracia e defende esses valores na sua agenda internacional. Isso cria uma tensão. Por essa razão, temas como direitos humanos e meio ambiente acabam ficando fora da agenda do BRICS, justamente porque não há consenso mínimo entre os membros.

Creio que, nesse ponto, o impacto político dessas questões é subestimado. Veja o caso do Putin: ele não virá ao Brasil para a cúpula do BRICS porque há um mandado de prisão contra ele emitido pelo Tribunal Penal Internacional, por crimes de guerra. Putin evita qualquer país que seja parte do Tribunal Penal Internacional, com medo de ser detido se o avião precisar aterrissar por qualquer emergência. Por isso, só viaja para países como Irã, China, Mongólia ou Coreia do Norte.

Ele já deixou de ir à África do Sul e não virá ao Brasil pelo mesmo motivo: o governo brasileiro não pode garantir que ele não será preso, já que qualquer juiz poderia ordenar sua detenção e entrega ao tribunal em Haia. Esse é um exemplo de como o tema dos direitos humanos interfere na política externa, e revela a contradição do Brasil estar no BRICS ao lado de países como Rússia e China.

Como entender a receptividade da sociedade à parceria do Brasil com países de valores não democráticos no BRICS?

Isso tem uma explicação histórica. Na Europa, os Estados Unidos sempre foram vistos como aliados fundamentais — ajudaram a derrotar os nazistas na Segunda Guerra e atuaram contra a influência soviética na Guerra Fria. Por isso, o alinhamento com os EUA é algo natural para os europeus.

Já na América Latina, inclusive no Brasil, a percepção é diferente. Aqui, os EUA são associados ao apoio às ditaduras militares, o que alimentou uma espécie de “antiamericanismo” em parte da sociedade, principalmente em setores do campo progressista. Ao mesmo tempo, a extrema-direita brasileira passou a se identificar com os EUA de forma ideológica.

Nesse contexto, a aproximação com países que desafiam a hegemonia norte-americana — mesmo que autoritários — acaba sendo vista por parte da sociedade como uma estratégia legítima. Ainda que contraditória em ter-



mos de valores, essa aliança é percebida como parte do “jogo geopolítico”.

O que diferencia a relação do Brasil com os EUA daquela com a China?

Mesmo com críticas aos EUA, há uma familiaridade cultural. Com a China, a relação é essencialmente econômica. Exportamos commodities, importamos manufaturados — e a opinião pública reconhece a importância disso, o que ajudou a criar uma percepção mais favorável em relação à China. Mas não há identificação cultural profunda. A China não é vista como modelo ou polo de referência, do modo como Europa e EUA são.

//

Acredito que, dentro do BRICS, a aliança mais promissora seja entre Brasil, Índia e África do Sul, que são países democráticos e plurais.

//

Ou seja, o Brasil se identifica com o Norte Global em termos de democracia, direitos humanos e práticas institucionais, mas, ao mesmo tempo, busca se articular politicamente no Sul Global. Por isso, acredito que, dentro do BRICS, a aliança mais promissora seja entre Brasil, Índia e África do Sul, países democráticos, plurais e com alguma convergência em torno da agenda de direitos humanos. Inclusive, esse alinhamento já ocorre na prática, com reuniões regulares entre os três países. Isso me parece ser uma solução intermediária interessante.

A ascensão da extrema-direita compromete a centralidade dos direitos humanos na ordem internacional?

Creio que não, e explico o porquê. A importância dos direitos humanos no mundo pós-Segunda Guerra não surgiu por acaso. Ela responde a uma transformação estrutural: o aumento da interdependência entre sociedades, impulsionada pelo avanço científico e tecnológico, exige regras comuns para garantir estabilidade, e essas regras passam pelos direitos humanos. Esse não é um processo linear, há avanços e retrocessos. Durante a pandemia, por exemplo, houve um fechamento abrupto das fronteiras e muitos decretaram o fim do multilateralismo. Mas logo ficou evidente que a cooperação — na saúde, nas vacinas, no compartilhamento de dados — era o único caminho viável para o enfrentamento da crise sanitária.

Então, sim, em alguns momentos há uma tendência de desvalorização dos direitos humanos e ascensão da extrema-direita, alimentada por crises sociais, insegurança e desinformação, mas esses ciclos tendem a se esgotar. O caso do Trump é emblemático: sua postura vem desestabilizando tanto o cenário internacional que começa a gerar desgaste nos próprios aliados. O Canadá é um exemplo, as pesquisas eleitorais se inverteram após os ataques de Trump ao país.

No Brasil, assistimos à vitória de Bolsonaro em 2018. Mas, novamente, não me parece que essas alternativas possam perdurar, pois, a meu ver, elas não são capazes de dar resposta às demandas que o mundo precisa, que só serão respondidas em um quadro de respeito aos direitos humanos.

O aquecimento global é outro caso emblemático. Só haverá respostas efetivas para esse problema na medida em que haja o reconhecimento do direito fundamental do ser humano ao meio ambiente equilibrado. Sou professor de Direito Internacional e em todo curso digo para os alunos o seguinte: tenho uma boa e uma má notícia. A boa notícia é que o Direito

Internacional avançou muito. De 100 anos para cá, houve o adensamento das normas, a criação de organizações internacionais, os direitos humanos se tornaram uma realidade, uma referência obrigatória. A má notícia é que talvez a velocidade desse progresso não acompanhe a gravidade das crises contemporâneas — como a emergência climática, as pandemias, a ausência de controle sobre a inteligência artificial ou o risco nuclear. A civilização pode colapsar se não houver estabilidade, e essa estabilidade depende do respeito aos direitos humanos.



FERNANDA MAGNOTTA

Doutora pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), coordenadora de Relações Internacionais da FAAP e Senior Fellow do CEBRI. É analista internacional da CNN Brasil. Foi bolsista Fulbright na University of Southern California e Global Fellow do Wilson Center.

O que o BRICS representa no tabuleiro da geopolítica?

O que os BRICS representam — me refiro ao bloco no plural por entendê-lo como um agrupamento de países, e não como um ente unitário — sofreu grande alteração no decorrer do tempo, então é preciso levar em conta como se deu o amadurecimento do bloco. No início, quando era só um acrônimo cunhado pelo mercado financeiro, ainda sem a África do Sul, não se tratava de nada além de um grupo de países com algo em comum, da perspectiva do investimento.

Com o decorrer dos anos, esses países entenderam que havia uma oportunidade de articulação e de institucionalização no grupo, e esse projeto amadureceu com um ímpeto de transformar os BRICS em uma plataforma política voltada à defesa dos interesses de países em desenvolvimento. Com o estabelecimento das cúpulas anuais, os países passaram a discutir temas de interesse comum.

O marco mais significativo desse processo de formalização das alianças foi o lançamento do Banco de Desenvolvimento (NDB). Nesse momento, ficou claro que os BRICS haviam deixado de ser apenas um acrônimo

de relatório financeiro. Em retrospectiva, mais de 20 anos depois do seu surgimento, é possível dizer que o bloco já se consolidou como parte de uma estratégia política, operando como uma plataforma por meio da qual esses países isoladamente tentam ampliar sua projeção internacional.



Qual é o futuro dos BRICS? O grupo conseguirá consolidar-se como uma plataforma com capacidade transformadora do sistema internacional?



Os BRICS atualmente integram um esforço para redesenhar a ordem internacional tal qual ela foi estabelecida. O bloco é uma maneira de endereçar coletivamente demandas que são individuais, mas que, isoladamente, talvez

não tivessem força suficiente para que fossem ouvidas. A atuação em grupo deu força às suas demandas, e representou uma chance para esses países ocuparem espaços decisórios. Evidentemente, o processo de amadurecimento e institucionalização trouxe novos desafios. Hoje o bloco se ampliou e, portanto, ganhou complexidade. Qual é o futuro dos BRICS? O grupo conseguirá consolidar-se como uma plataforma com capacidade transformadora do sistema internacional? Alguns países se sobressairão em relação a outros, e se alavancarão em nome do coletivo? São indagações enfrentadas pelos BRICS em função dessas transformações. Ainda assim, os BRICS são, sem dúvidas, uma plataforma de endereçamento das questões do Sul Global em nome de uma transformação sistêmica.

Qual é a relação do BRICS com o chamado “Sul Global”?

Assim como os BRICS enfrentam um dilema existencial sobre sua identidade e seus interesses como plataforma, o conceito de “Sul Global” vive uma crise permanente de definição. Esse conceito é muito utilizado no mundo acadêmico, até jornalístico, porque facilita o endereçamento de algumas questões — assim como no passado se falou em “Terceiro Mundo” e em países “em desenvolvimento”. O conceito de Sul Global surge com força para mostrar a existência de países que, embora não estejam necessariamente geograficamente localizados no “Sul” do mundo, estão geopoliticamente situados nessa condição. Isso se relaciona às suas ambições de desenvolvimento e ao seu momento de crescimento.

Portanto, o Sul Global é uma expressão que se refere a países que não se veem representados pelo que as potências estabelecidas defendem — notadamente Estados Unidos e Europa — e buscam maior protagonismo em questões comuns no campo do desenvolvimento. É um conceito difícil e escorregadio justamente porque coloca dentro de uma mesma cesta muitos países com diferentes características. O Sul Global é totalmente heterogêneo, não só do ponto de vista político, econômico, social, mas também geopolítico.

Uma das grandes crises que envolvem esse conceito no contexto dos BRICS está relacionada ao enquadramento de países como a China. A China enfrenta alguns dilemas de desenvolvimento típicos de outros países do Sul Global, mas sua condição de desenvolvimento é mais análoga à realidade do Norte Global. Essa característica ambígua gera debates sobre até que ponto a China pode ser reconhecida como um país pertencente ao Sul Global, na medida em que é, simultaneamente, tratada como a próxima superpotência. Se analisarmos indicadores como o tamanho do PIB e níveis de crescimento, ela já é comparável há muito tempo a um país desenvolvido. Em contrapartida, quando analisamos renda média e PIB per capita, ainda se trata de um país em desenvolvimento. O mesmo acontece no caso da Rússia, um país que até recentemente era superpotência e, de repente, voltou ao status de país em desenvolvimento. Para a maioria dos russos, não é um elogio fazer parte dos BRICS, pois envolve reconhecer o status de declínio relativo em relação à posição da União Soviética durante a Guerra Fria.

Quais são as implicações do BRICS para a rivalidade entre Estados Unidos e China? O que isso implica para o Brasil?

Os BRICS poderiam ser tratados apenas como um clube de países interessados em promover o seu desenvolvimento e, possivelmente, transformar algumas estruturas existentes a seu favor. No entanto, esse agrupamento existe em um momento da história mundial marcado por uma franca transição hegemônica. Os BRICS não existem no vácuo.

Há uma superpotência em processo de declínio relativo, os EUA, enquanto outros polos de poder tentam reivindicar espaço nesse sistema. Em tese, ninguém seria contrário à existência de um grupo de países que defende o seu direito ao desenvolvimento. Porém, quando esse bloco emerge nesse contexto de um mundo em disputa, existem várias ressignificações do que os BRICS representam e de como serão interpretados. O dilema mais im-

portante é como os Estados Unidos reagem à existência dos BRICS: de um lado, a superpotência agonizante tenta resgatar o seu prestígio e comando e garantir a longevidade do seu poderio; de outro, um grupo de países busca melhorias de suas condições, mas também compartilha uma visão de sistema não necessariamente convergente com a da superpotência estabelecida.

//

Os BRICS vêm sendo tratados nos Estados Unidos já há algum tempo como uma luz amarela piscante.

//

Os BRICS vêm sendo tratados nos Estados Unidos já há algum tempo como uma luz amarela piscante. Ainda que não sejam o alvo prioritário dos americanos, certamente são um ponto de atenção permanente, porque em grupo podem promover danos à sua hegemonia. A visão predominante em Washington é a de que os BRICS podem ter um caráter reformista dessa ordem internacional e podem representar uma tentativa de mudança desse sistema.

A percepção dos BRICS como uma plataforma de contestação da liderança dos EUA acaba sendo instrumentalizada, seja por refletir de fato uma percepção presente na diplomacia estadunidense, seja por servir a interesses políticos específicos. Os BRICS têm adotado uma postura cuidadosa na gestão desse discurso, evitando bater de frente ou confirmar essa hipótese. No entanto, algumas das suas ideias e propostas favorecem essa interpretação: a demanda por reforma das estruturas de governança global, das organizações internacionais e do Conselho de Segurança da ONU; a busca por alternativas ao Banco Mundial e ao FMI; a criação de um banco próprio; e as discussões de desdolarização. Essas pautas são vistas pelos Estados Unidos como uma fonte potencial de ameaça. Isso

é agravado considerando que os BRICS abrigam potências percebidas como antagônicas pelos americanos, como Rússia e China.

A entrada do Irã na versão expandida dos BRICS intensificou a preocupação dos EUA de que este não seria só um grupo de países reunidos por suas características demográficas e interesses de desenvolvimento, mas que também poderia representar uma aliança antiocidental. Com frequência, somos chamados a esclarecer se os BRICS são uma aliança antiocidental. Até o momento, não existem indícios inequívocos que permitam afirmar isso. Mas, como é um grupo muito heterogêneo, incluindo nações que em alguns momentos são vozes antiocidentais, essa confusão interpretativa existe e se torna um desafio do bloco. Há vários temas em torno dos quais os BRICS não concordam e não têm uma aliança clara. Isso dá margem para que sejam vistos como uma fonte de preocupação.

Esse quadro se agrava particularmente no momento recente de guinada nacionalista e protecionista dos Estados Unidos com a eleição de Donald Trump. Sua visão de mundo a partir de zonas de influência leva ao entendimento de que o país deve retomar o domínio sobre as Américas. Trump abre crises mais profundas, sobretudo com a China. Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil e, além disso, tem sido um parceiro estratégico no desenvolvimento de infraestrutura em áreas consideradas chave para o nosso desenvolvimento, desde vacinas até telecomunicações, satélites e nanotecnologia. Enquanto as atenções dos Estados Unidos estavam voltadas para a própria Ásia ou para o Oriente Médio, a região das Américas ficou sem o apoio que costumava vir dos Estados Unidos. Esse vácuo de poder foi preenchido pela China.

Diante disso, o Brasil se encontra na posição delicada do equilibrista. O país precisa manter a comunicação com Washington, sinalizando nossa identidade ocidental e reafirmando nosso compromisso com a democracia e com a ordem internacional baseada em regras, além do nosso interesse em manter boas relações com os EUA. Ao mesmo tempo, é estratégico para o Brasil diversificar parcerias e, até do ponto de vista de gestão de riscos, cultivar outros elos no resto do mundo.

Os BRICS, nesse sentido, têm facilitado nossa influência em espaços decisórios.

Por outro lado, além de gerenciar nossa relação com os EUA, também precisamos tomar certos cuidados na articulação dos BRICS, um arranjo de países com capacidades assimétricas, para não sermos instrumentalizados na defesa de interesses de terceiros. O risco é contribuirmos para legitimar ações que não necessariamente seriam do nosso interesse, mas que serão levadas adiante por meio da nossa participação. O Brasil tem condições de participar do debate, possui os recursos necessários para ser ouvido, mas, ao mesmo tempo, sozinho tem dificuldade. O desafio é calibrar o discurso e a prática de modo a não prejudicar nossos interesses.

O BRICS é uma plataforma de defesa do multilateralismo?

O principal dilema dos BRICS hoje e para os próximos anos reside na capacidade de encontrar uma definição compartilhada do que esses países isoladamente estão chamando de multipolaridade e de multilateralismo. Essas palavras-chave são encontradas recorrentemente nos discursos oficiais desses países no decorrer dos anos. À primeira vista, parece existir uma unidade, todos afirmam ser porta-vozes de um futuro multipolar, ou seja, com vários polos de poder coexistindo, e multilateral, no qual decisões para melhorar o sistema internacional sejam tomadas coletivamente. Em tese, ninguém discorda disso.

Mas, quando se aprofunda no significado desses termos, percebe-se que existem diferentes interpretações de multipolaridade e multilateralismo pelos países dos BRICS. Isso pode ser um problema porque, em alguma medida, países mais poderosos podem se beneficiar desse discurso para alavancar projetos de poder próprios. Em outras palavras, as “letras miúdas” dessa nova ordem internacional proposta podem revelar valores e características que não reflitam necessariamente o mundo que todos imaginaram individualmente.





LARISSA BASSO

Pesquisadora do Instituto de Estudos Avançados da USP, é doutora em Relações Internacionais (UnB), mestre em Políticas Públicas Ambientais (Universidade de Cambridge) e em Direito Internacional (USP) e graduada em Direito (USP). Foi pesquisadora da Universidade da Califórnia, San Diego e da Universidade de Estocolmo e consultora do IPEA. Trabalha com políticas ambientais e climáticas, em negociações internacionais e dinâmicas domésticas, desde 2013.

Quais são os principais players do BRICS na agenda climática global?

Brasil, Rússia, China e Índia estão entre os grandes emissores históricos. Aquele discurso de que as emissões são apenas dos Estados Unidos e da União Europeia, caiu por terra com pesquisas recentes⁴. Os dados das emissões cumulativas desde 1850, data da Revolução Industrial, até 2021, revelam a China como o segundo maior emissor histórico, a Rússia como terceiro, o Brasil em quarto e a Índia logo em seguida. Dos BRICS, a África do Sul vem bastante depois, em comparação com os outros o nível de emissões é muito menor.

E desde 1990, data de início das séries históricas das contabilidades de emissões, os quatro países permanecem entre os grandes emissores. Em 1990, a China era o segundo

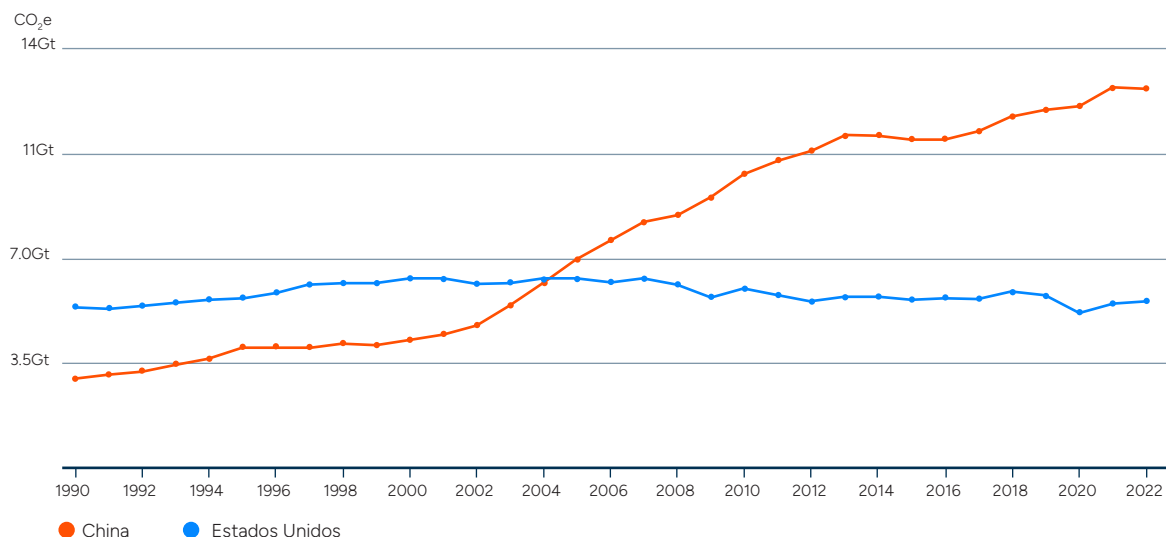
maior emissor, atrás dos Estados Unidos. Depois, em 2004, ela passa para primeiro lugar. Então esses dois possuem uma responsabilidade significativamente maior do que os demais no regime climático — uma responsabilidade de caráter global.

Rússia, Índia e Brasil estão no grupo seguinte, com emissões mais baixas do que as de China e Estados Unidos, mas entre os grandes emissores globais. A forma como os países BRICS se comportam nesse sentido, portanto, importa. Em termos de composição das emissões por setor, em três desses países — Rússia, China e Índia — o setor de energia se destaca como o que mais contribui para o total de emissões nacionais. Vale lembrar que as emissões do setor de energia se referem à transformação de fontes primárias — carvão, petróleo, a força das águas e do vento — em eletricidade ou em combustíveis para transporte, por exemplo.

A China é a maior consumidora de carvão no mundo hoje, chegando inclusive a importar para manter reservas internas. A Índia é grande produtora de carvão e também importa. O carvão é utilizado amplamente para a geração de eletricidade. A economia da Rússia é baseada na exportação de combustíveis fósseis, sobretudo gás natural, cuja

4. EVANS, Simon. Analysis: Which countries are historically responsible for climate change? **Carbon Brief**. 5/10/2021. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>. Acesso em 23/05/2025.

Emissões Históricas Globais



Fonte: CLIMATE WATCH DATA. Historical GHG Emissions. Disponível em: https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2022®ions=CHN%2CUSA&start_year=1990. Acesso em 23/05/2025.

importância se evidenciou com a guerra Rússia vs. Ucrânia.

Já o perfil do Brasil é totalmente diferente. Nossas emissões se concentram em três setores: mudança de uso da terra e floresta — e nesse setor as emissões advêm especialmente do desmatamento — agropecuária e energia. Em comparação com os outros países, a matriz energética brasileira é “limpa”, embora recentemente tenha se tornado mais poluente, com o uso cada vez maior de combustíveis fósseis para geração de eletricidade, como o gás natural nas termelétricas.

Em relação ao desmatamento, outros países apresentam emissões negativas, compensando o desmatamento com reflorestamento. O Brasil segue com emissões positivas, mas isso não significa que o país esteja pior do que os demais. Nos últimos anos, algumas políticas públicas haviam deixado de ser aplicadas para conter o desmatamento e estão agora sendo retomadas — sobretudo para conter o desmatamento na Amazônia. Nos demais biomas, porém, o avanço foi mínimo; e isso também é verdade em outros setores, como agropecuária, indicando que ainda temos um potencial expressivo para reduzir nossas emissões.

//

É injusto quando China e Rússia se declaram como países em desenvolvimento, colocando-se no mesmo patamar de outros países da categoria, como, por exemplo, de Tuvalu.

//

Os países do BRICS são muito diferentes, mas têm uma responsabilidade considerável. Isso enfraquece o argumento das “responsabilidades históricas”. Já está comprovado que, tanto historicamente como agora, esses países precisam negociar com os chamados “grandes” emissores, União Europeia e Estados Unidos. Pois não estão em outro patamar de emissão. E essa postura é uma injustiça em relação a países que realmente têm menos emissões; é injusto quando China e Rússia se declaram como países em desenvolvimento, colocando-se no mesmo patamar de outros países da categoria, como, por exemplo, de Tuvalu, que tem emissões mínimas e pode desaparecer com o aumento do nível do mar.

Como o BRICS se posiciona em relação ao desenvolvimento sustentável?

Os principais documentos do BRICS são as declarações após as reuniões de alto nível, entre chefes de estados e entre ministros. Nesses documentos, há sempre uma menção do desenvolvimento sustentável naquela acepção clássica do relatório Brundtland⁵, anterior à Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento do Rio de 1992 (Eco-92). O desenvolvimento é tratado em três pilares: econômico, social e ambiental.

Porém, já existe um conceito muito mais atual de desenvolvimento sustentável. A pesquisa científica continuou e, na virada para o século 21, surgiram os conceitos do antropoceno e das fronteiras planetárias⁶. Passamos a entender o planeta como um todo e a compreender que existem alguns sistemas do planeta, como, por exemplo, clima, biodiversidade, regime das águas, camada de ozônio, que precisam ficar em um certo equilíbrio, para que a vida como conhecemos no planeta possa seguir. Pode haver variação, mas quando ultrapassam determinada fronteira, o planeta entra em estado de alerta e o desequilíbrio pode avançar para catástrofe — assim como o corpo humano tem sistemas que precisam ficar em equilíbrio para que a saúde exista.

Precisamos, então, atualizar o conceito de desenvolvimento sustentável para o chamado modelo do “bolo de casamento”, do Stockholm Resilience Center⁷. Nesse con-

ceito, a base do desenvolvimento é o ambiental; depois vem o social, depois a economia. Esse conceito é o mais adaptado para a realidade atual, mas ainda é pouco usado em fóruns políticos.



Qualquer projeto de desenvolvimento que desconsidere emissões de gases de efeito estufa estará fadado ao fracasso.



Alguns membros do BRICS têm resistências até ao conceito clássico de sustentabilidade, então acredito que a atualização desse conceito seja difícil. Não adianta, porém, em 2025, pensarmos em desenvolvimento como o fazíamos em 1960, porque as coisas mudaram, o planeta mudou. Não se trata de ideologia, é a realidade do clima, das massas de ar, das massas de água, etc. Por mais que esses países não tenham se desenvolvido a ponto de serem comparáveis ao G7, eles precisam considerar essa nova realidade ao seguir para reduzir as desigualdades e promover mais bem-estar para suas populações. Porque não existe o desenvolvimento no século 21 sem o planeta, sem pensar nas emissões. Em outras palavras, qualquer projeto de desenvolvimento que desconsidere emissões de gases de efeito estufa e o desgaste das outras fronteiras planetárias estará fadado ao fracasso.

Afinal, esses países são particularmente vulneráveis, não apenas às mudanças climáticas, mas também a outras questões associadas às fronteiras planetárias. Tendemos a sofrer com os desequilíbrios planetários muito mais do que os países ditos industrializados. Já que o desenvolvimento é tão necessário para os países do BRICS, que querem alcançar um patamar melhor para as suas populações, para as suas economias, por que não alinhar esse movimento à realidade? Esses países têm muitos desafios em comum e poderiam cooperar

5. UNITED NATIONS. World Commission on Environment and Development. **Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. 1987.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em 23/05/2025.

6. STOCKHOLM UNIVERSITY. Stockholm Resilience Center. **Planetary boundaries.** Disponível em: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>. Acesso em 23/05/2025.

7. STOCKHOLM UNIVERSITY. Stockholm Resilience Center. **The SDGs wedding cake.** Disponível em: <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html>. Acesso em 23/05/2025.

entre si, tanto em desenvolvimento como em capacidade de ação. O que podemos aprender um com o outro?

As economias que já estão mais estabilizadas do ponto de vista populacional, de estado de bem-estar social, conseguem avançar mais na direção de outro tipo de desenvolvimento. Em economias emergentes, outras questões mais básicas são prementes. Esse fator dificulta, mas não é um impeditivo.

A presidência brasileira do BRICS pode alavancar a questão ambiental?

A presidência dos BRICS é uma grande oportunidade para o Brasil, a questão é se o país conseguirá aproveitá-la. Já foi criado um site do Brasil para a cúpula do BRICS e o peso da questão ambiental na agenda brasileira é notável. Porém, não sei o quanto teremos influência nesse assunto. O Brasil é visto internacionalmente como protagonista da questão ambiental e climática, então creio que teremos ao menos um destaque do ponto de vista discursivo.

Na prática, porém, o peso real desta agenda dependerá de como as reuniões irão acontecer e das agendas dos outros países BRICS, principalmente China e Índia, que têm peso maior. Eu, pessoalmente, não vejo no BRICS uma posição de vanguarda na questão das mudanças climáticas. O discurso das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”⁸ vem sendo repetido, inclusive pelo Brasil, como se a preocupação com questões climáticas prejudicasse a economia dos BRICS.

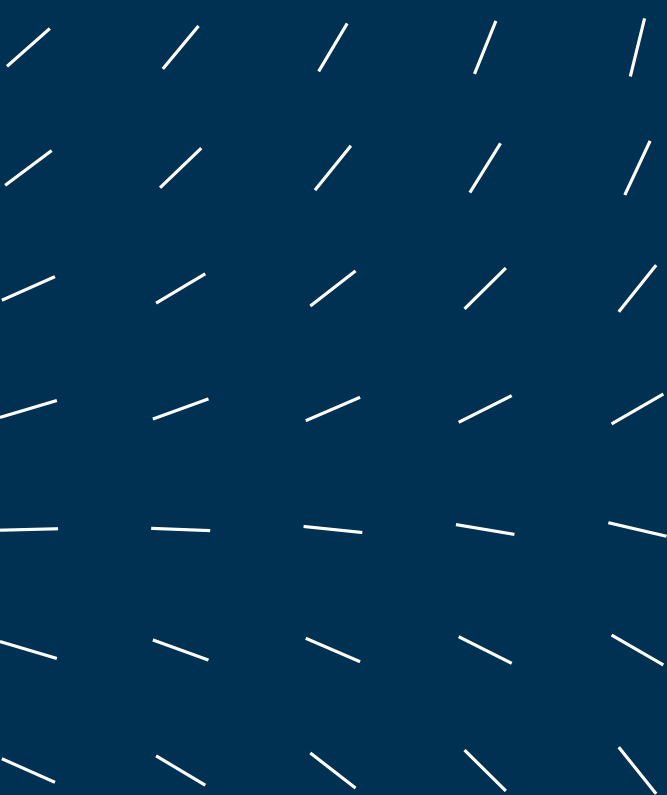
A Rússia, por exemplo, começou com uma doutrina em 2019 de que a mudança climática é uma criação do Ocidente para impe-

dir o desenvolvimento russo, porque o país é um grande exportador de combustíveis fósseis⁹. Já a África do Sul não consegue mudar suas emissões com facilidade, pois depende do carvão como fonte de energia barata, além de gerar uma estrutura de empregos significativa no contexto local. Os outros países do BRICS têm desafios internos maiores que os do Brasil do ponto de vista climático, para reduzir suas emissões, em especial a dependência de combustíveis fósseis.

O que o Brasil pode fazer é articular estrategicamente para tentar colocar um pouco mais de temas climáticos e ambientais no BRICS. Infelizmente, não acho possível uma mudança radical. O papel do Brasil é muito mais o de tentar oxigenar as coisas e colocar esses temas em pauta do que realmente conseguir transformar o bloco sozinho.

8. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, estabelece que todos os países devem proteger o clima com base na equidade e nas capacidades de cada um. Por isso, caberia aos países desenvolvidos liderar ações contra a mudança climática, levando em conta as necessidades dos países em desenvolvimento — especialmente as dos mais vulneráveis. O princípio está na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em 23/05/2025.

9. THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. Grantham Research Institute. Climate Change Laws of the World. **Decree 216/2019 approving the Energy Security Doctrine**. 2019. Disponível em: https://climate-laws.org/document/_/decree-216-2019-approving-the-energy-security-doctrine_24f3?l=russia&o=20. Acesso em 23/05/2025.



F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O