



BRICS Plus: Perspectivas da Proposta de Expansão¹

BRICS Plus: Perspectives of the Expansion Proposal

William Daldegan

Doutor em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC SP). Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Economia, Política e Desenvolvimento Internacional.

74

Carlos Eduardo Carvalho

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Docente e pesquisador do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Moeda, Finança e Desenvolvimento.

¹ Recebido para Publicação 29/03/24. Aprovado para Publicação em 12/06/2024.

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.13207584>

Versão preliminar deste trabalho foi apresentada e publicada nos anais do IV Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (CONGEO). Este trabalho foi produzido no âmbito do projeto “BRICS e China: Uma análise da Política Internacional Contemporânea” financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) [22/2551-0000605-1].





Resumo

O objetivo do artigo é analisar como se deu a proposta de expansão do BRICS anunciada na Cúpula de 2023, com o convite a seis países – Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã, que materializou o BRICS Plus. Trata-se de indagar quais foram os objetivos da iniciativa, a quem interessa dentre os cinco membros e suas possíveis implicações para a natureza e a atuação do grupo. O artigo é baseado na análise de documentos das Cúpulas Anuais, pronunciamentos recentes de chefes de Estado e de governo e autoridades dos países membros; debates na imprensa e em grupos de influência. A revisão bibliográfica é uma ferramenta complementar na análise. Há três hipóteses a testar: (i) a expansão do BRICS pode interessar aos cinco países participantes, desde que não percam o *status* de que desfrutam e o caráter de exclusividade por se tratar de um grupo pequeno; (ii) a posição dos membros é variada e está pautada mais por seus próprios interesses que por objetivos globais; (iii) a proposta de expansão neste momento serve sobretudo a uma estratégia chinesa de consolidar zonas de influência por meio de acordos de cooperação, principalmente financeiros. A análise preliminar fortalece as hipóteses (i) e (ii) e não evidencia preponderância da China. O BRICS Plus responde à conjuntura global em transformação, com demandas e oportunidades para o Sul Global. É parte do processo interno do BRICS que permanece sem indicar destinos ou indicativos de institucionalização a serem alcançados. Observa-se também que o anúncio da expansão foi percebido mais externamente do que internamente ao BRICS.

Palavras-chave: BRICS, BRICS Plus, Expansão.

Abstract

The aim of the article is to analyze the proposal for the expansion of BRICS announced at the 2023 Summit, with the invitation extended to six countries - Saudi Arabia, Argentina, Egypt, United Arab Emirates, Ethiopia, and Iran, which materialized BRICS Plus. The aim is to inquire about the objectives of the initiative, who it interests among the five members, and its possible implications for the nature and functioning of the group. The article is based on the analysis of documents from Annual Summits, recent statements from heads of state and government, and authorities of the member countries, discussions in the press and influential groups. Bibliographic review is a complementary tool in the analysis. There are three hypotheses to test: (i) the expansion of BRICS may interest the five participating countries, provided they do not lose their current status and the exclusive character of being a small group; (ii) the position of the members varies and is guided more by their own interests than by global objectives; (iii) the proposal for expansion at this moment primarily serves a Chinese strategy to consolidate zones of influence through cooperation agreements, especially financial ones. Preliminary analysis strengthens hypotheses (i) and (ii) and does not show evidence of Chinese predominance. BRICS Plus responds to the changing global landscape, with demands and opportunities for the Global South. It is part of the internal process of BRICS that remains without indicating destinations or indicators of institutionalization to be achieved. It is also observed that the announcement of expansion was perceived more externally than internally within BRICS.

Keywords: BRICS, BRICS Plus, Expansion.





Introdução

O objetivo do artigo é analisar objetivos e perspectivas da proposta de expansão do BRICS anunciada na Cúpula de 2023, com o convite a seis países – Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. Trata-se de indagar a quem interessava um BRICS Plus e quais eram os objetivos percebidos, bem como os formatos adotados para a decisão e as implicações que podem ser antevistas para a atuação do grupo. O artigo é baseado na análise de documentos das Cúpulas Anuais, pronunciamentos recentes de chefes de Estado e de governo e autoridades dos países membros; debates na imprensa e em grupos de influência. A revisão bibliográfica é uma ferramenta complementar na análise.

Há três hipóteses a testar: (i) a expansão do BRICS interessava aos cinco países participantes, desde que não percam o *status* de que desfrutam e o caráter de exclusividade por se tratar de um grupo pequeno; (ii) a posição dos membros é variada e está pautada mais por seus próprios interesses que por objetivos globais; (iii) a proposta de expansão neste momento serve sobretudo a uma estratégia chinesa de consolidar zonas de influência por meio de acordos de cooperação, principalmente financeiros.

O BRICS é um arranjo peculiar em que a ausência de regramento formal - tratado ou acordo constitutivo - não impacta na articulação de seus membros e contribui inclusive com sua resiliência. Debates e decisões tomadas por consenso não impõem qualquer tipo de constrangimento ou limitação para os cinco membros - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - e ocorrem de forma processual e dinâmica, respeitando os interesses e os contextos em que os países se veem envolvidos. (DALDEGAN, CARVALHO, 2022). O grupo é um tipo de clube, que admite a articulação dos membros sem regras restritivas e com seletividade exclusiva nos temas debatidos. (COOPER, FAROOQ, 2015).

Na análise a ser desenvolvida, três processos serão destacados, além da análise da Cúpula que materializou o convite aos seis países.

O primeiro deles é a incorporação da África do Sul, em 2011, a única expansão do grupo desde sua criação. A entrada do "S" no até então BRIC se deu por meio do consenso entre os quatro fundadores, sem definição de regras ou procedimentos a adotar. Ao integrar um país da África, reforçaram o *status* de grupo de economias emergentes, com países líderes ou pretensamente líderes em suas regiões, interessados em participar mais ativamente da governança global e motores da cooperação Sul-Sul. O simbolismo político por detrás do ingresso da África do Sul foi mais significativo do que o peso econômico se comparado ao tamanho das economias dos outros membros. (RIBEIRO, MORAES, 2015). O ingresso da África do Sul reforçou o argumento da heterogeneidade do BRICS. Ora, um grupo com países tão diferentes político, sócio e economicamente permitiram o ingresso de outro com diferenças ainda mais acentuadas. O trâmite foi claramente político e pautado no reconhecimento dos membros fundadores da contribuição que o ingresso do país dava ao agrupamento. Isso reflete o caráter processual do BRICS enquanto discute pautas relevantes para os membros e consensualmente tomam decisões sem constrangimentos ou limitações futuras. (DALDEGAN, CARVALHO, 2022). Se apenas a África do Sul ingressou no BRICS após sua formação, o grupo





avançou na articulação com outros países em desenvolvimento, mas sem compromissos ou regras. Na Declaração da III Cúpula, em Sanya, o BRICS foi claro ao defender o caráter inclusivo e sem confronto de sua cooperação. Em 2013 a África do Sul presidiu a Cúpula de Durban e promoveu encontro dos líderes do BRICS com líderes africanos. Daí em diante o país hospedeiro de cada Cúpula passou a convidar vizinhos ou países do seu entorno regional.

O segundo processo a destacar é a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, em 2014, com capital dividido entre os cinco membros. (CARVALHO et alii, 2015). O banco é apresentado como mais um instrumento financeiro, sem implicar restrições ou compromissos dos membros além da integralização dos recursos. O NDB prevê regras de admissão de sócios, mas sem perda de controle pelos cinco países, e tem aumentado o número de pedidos de ingresso. Há também a discussão crescente sobre pagamentos em moedas próprias, ao lado de iniciativas da China de concessão de crédito e oferta de *swaps*.

O terceiro processo é o agravamento das tensões internacionais, com as sanções contra a Rússia e a hostilidade dos EUA contra a China. Surgiram manifestações no sentido de que o BRICS assume maior protagonismo ou mesmo busque a liderança do mundo em desenvolvimento. Para alguns, a prática de consenso no grupo talvez seja a maior limitação para tanto (KIRTON, LARIONOVA, 2022) o que talvez explique a ação da China em iniciativas próprias paralelamente ao agrupamento (DUGGAN, AZALIA, 2020). A proposta não é nova, mas a evolução do quadro internacional poderia colocá-la sob novas perspectivas, a depender das forças dinâmicas e processuais com que o agrupamento opera.

A análise permite dizer que o BRICS Plus é uma resposta à conjuntura global em transformações onde a maior representatividade do Sul Global é demandada. Ainda, é parte de um processo interno do BRICS que permanece sem indicar destinos ou indicativos de institucionalização a serem alcançados, e, que a expectativa quanto ao anúncio da expansão foi percebida muito mais externamente do que internamente ao BRICS.

Materiais e métodos

O BRICS, enquanto um clube informal (COOPER, FAROOQ, 2015) que funciona por meio de dinâmica e processos próprios (DALDEGAN, CARVALHO, 2022), não dispõe de tratados constitutivos ou burocracia, próprios de instituições e organizações internacionais, o que impede qualquer requisição de informações e/ou dados acerca de seu funcionamento. As Declarações de Cúpulas e outros documentos gerados em reuniões paralelas do grupo são os únicos documentos possíveis de análise. Partindo desses documentos, utilizar-se-á os softwares *AntConc*² e *VOSviewer*³ para contagem e associação de palavras com a finalidade

² Disponível em: <http://www.laurenceanthony.net/software.html>.

³ Disponível em: <http://www.vosviewer.com/download>.





de investigar grupos temáticos relevantes (*clusters*) nas discussões e suas co-relações⁴. Ademais, a coleta dos pronunciamentos e discursos de Chefes de Estado e Governo e autoridades dos BRICS, por sua vez, se deu nos sites oficiais dos respectivos órgãos diplomáticos bem como na imprensa. Notícias veiculadas nos principais jornais nacionais e estrangeiros bem como revisão bibliográfica foram fundamentais para a pesquisa.

Resultados e discussão

Brasil, Rússia, Índia e China reuniram-se, às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2006, e três anos depois inauguraram o formato de Cúpula do agrupamento BRIC em Yekaterimburgo, Rússia. Enfatizando o papel central do G-20 na solução da crise financeira de 2008-09, o BRIC se apresentou como um fórum de diálogo de economias emergentes em defesa de uma ordem multipolar democrática e justa. Essa auto identificação foi sendo gradualmente transformada na medida que as pautas de diálogo se expandiram, o poder percebido interna e externamente aos membros alterado e diante da conjuntura internacional altamente interdependente sem perder a ênfase na multipolaridade.

A emergência da crise de 2008-09 exigiu do G-20, frente a incapacidade do G-7, uma articulação ativa e coordenada para sua solução enquanto pilar da governança global onde o BRIC tinha lugar de destaque. O BRIC se viu diante da oportunidade de coletivamente apontar as falhas no sistema e demandar por reformas no Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI). A percepção de um SMFI unipolar desafiava o compromisso do BRICS de uma ordem internacional mais representativa. (LARIONOVA, SHELEPOV, 2022). Apesar dos esforços coordenados no G-20 em prol da reforma do SMFI, com as propostas de (i) revisão de contribuição e cotas no FMI, (ii) a criação de uma moeda super-soberana baseada no SDR e (iii) maior regulação dos mercados financeiros, os obstáculos e a morosidade para discussão e implementação destas nos anos que se seguiram retiraram do G-20 as expectativas que o BRIC havia depositado. Desde sua criação, importava ao BRIC ser criador de regras e não tomador de regras na governança global e para isso identificou ser mais interessante gerar mudança por dentro da governança ao não contestá-la, mas requerer reformas. (DUGGAN, AZALIA, 2020; DALDEGAN, PERACHI, SOUZA, 2023; ZURN, 2018). O sucesso desse esforço, via G-20, só se materializou na implementação tardia, em 2016, da reforma negociada em 2010. Esta garantiu o ingresso do RMB na cesta de moedas, maior aporte de recursos e incremento nas quotas dos BRICS no FMI, de 11.5 para 14.7, mas sem retirar o poder de veto dos EUA, com 17.4. A criação de uma moeda super-soberana não avançou e a regulação financeira ficou restrita às propostas do G-20 onde os países desenvolvidos tiveram maior envolvimento. Contribuiu para isso o pouco protagonismo do BRICS nesta última discussão. (LARIONOVA, SHELEPOV, 2022).

Para além do protagonismo dado ao G-20 nos anos iniciais e os esforços por reformas na governança, a defesa da ordem multipolar democrática e justa levou o BRIC a integrar a África do Sul em 2011, tornando-se BRICS. Ao longo de 2010, ano que antecedeu o ingresso do país ao BRICS, Jacob Zuma (2009-2018) visitou

⁴ Modelo de análise reproduzido de Daldegan, Carvalho (2022).





os quatro países em busca de apoio e encontrou na China um grande entusiasta. (VADRA, 2017; PETROPOULOS, 2015). Inclusive foi o país que levou o convite à África do Sul para sua adesão ao agrupamento. (NAIDU, 2011). Em abril daquele ano ocorreram em Brasília, concomitantemente, a Cúpula do BRIC e a Cúpula do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) um momento oportuno para as diplomacias selarem os acordos para o ingresso do país ao BRICS. Em 2011, na Cúpula de Sanya, na China, os BRICS saudaram o ingresso da África do Sul sem nenhum indicativo de regras para novos membros. O trâmite foi claramente político e pautado no reconhecimento dos membros fundadores da contribuição que o ingresso do país dava ao agrupamento. Isso reflete o caráter processual do BRICS enquanto discute pautas relevantes para os membros e consensualmente tomam decisões sem constrangimentos ou limitações futuras. (DALDEGAN, CARVALHO, 2022).

O ingresso da África do Sul reforçou o argumento da heterogeneidade do BRICS. Ora, um grupo com países tão diferentes político, sócio e economicamente permitiram o ingresso de outro com diferenças ainda mais acentuadas, se comparado com os demais: em termos de PIB a China tinha aproximadamente 16 vezes o tamanho do país, a população da Rússia mais que o dobro da África do Sul, respectivamente 52 milhões e 143 milhões (WB, 2023), e financeiramente, apesar de dispor de um sistema financeiro altamente moderno e desenvolvido, em termos globais os sul-africanos dispunham de menos de um terço do percentual do Brasil na estrutura de quotas e votos do FMI (IMF, 2023). Esses dados não mudaram muito 12 anos depois. Entretanto, era e é o único país africano a fazer parte do G-20, tem território vasto e rico em recursos naturais e minerais e protagonismo em sua região, seja pelo tamanho econômico seja pela história política marcada por intensas lutas de libertação, incluído o Apartheid.

79

Em resposta ao ceticismo quanto ao ingresso, Khan (2011) defende que os BRICS reuniram os maiores *players* de setores estratégicos da economia global: produtos agrícolas (Brasil), petróleo (Rússia), backoffice econômico (Índia), cadeia produtivas (China) e recursos minerais (África do Sul). Além disso, reforçaram a inclusão do Sul sistêmico com um integrante africano com laços estreitos com os principais organismos regionais Southern African Development Community (SADC), New Partnership for Africa's Development (NEPAD), South African Customs Union (SACU) e União Africana (UA). Por fim, a África do Sul como membro do BRICS contribuiu para o caráter inclusivo e democrático que o agrupamento advoga. A tratamento equânime entre os membros, sobretudo da África do Sul enquanto menor dos sócios, ao admitir equilíbrio e mesmo poder discursivo se difere do *modus operandi* das antigas metrópoles no tratamento das colônias africanas. Seria, portanto, o BRICS um mecanismo original, desenvolvido do Sul para o Sul.

Essa foi a primeira, e até agora única, expansão do BRICS. Ela se deu sem nenhum tipo de regramento ou termo de conduta. Ocorreu por meio do consenso entre os quatro fundadores de que integrar um país da África reforçaria o *status* de grupo de economias emergentes, com países líderes ou pretensamente líderes em suas regiões, interessados em participar mais ativamente da governança global e motores das cooperação Sul-Sul. O simbolismo político por detrás do ingresso da África do Sul seria mais significativo do que o peso econômico se comparado ao tamanho das economias dos outros membros. (RIBEIRO, MORAES, 2015).

Se apenas a África do Sul ingressou no BRICS após sua formação, é com essa nova configuração de cinco membros que os BRICS avançam na articulação com outros países em desenvolvimento. Na Declaração da III Cúpula, em Sanya (2011), o BRICS foi claro ao defender o caráter inclusivo e sem confronto de sua





cooperação: "estamos abertos a um crescente engajamento e cooperação com terceiros-países, em especial os emergentes e em desenvolvimento, assim como organizações internacionais e regionais". (BRICS, 2011, Art. 6, tradução livre)⁵. Em 2013 a África do Sul presidiu a Cúpula de Durban e promoveu encontro dos líderes do BRICS com líderes africanos. Esse pode ser considerado o primeiro esforço deliberado de articulação com países fora do BRICS.

O diálogo iniciado em 2013 com países não BRICS foi um grande avanço. Naquele episódio reuniram-se, além dos líderes do BRICS, representantes da União Africana incluindo seu presidente e líderes das oito comunidades econômicas regionais⁶, e da NEPAD Presidential Infrastructure Championing Initiative (PICI). Nitidamente, foi um estímulo do BRICS à integração da África e visou o maior alcance possível no continente. A cooperação com o continente ocorreu no fomento a iniciativas, junto à União Africana e ao NEPAD, para o desenvolvimento de infraestrutura. O BRICS demonstrou interesse em ampliar os investimentos, podendo instrumentalizar, inclusive, o New Development Bank (NDB) àquela época ainda em tratativa para fornecer apoio financeiro. (MILHORANCE DE CASTRO, 2014). A África do Sul atuaria, portanto, como a porta para o continente africano.

Já em 2014, líderes da América do Sul foram convidados para discutir o tema da Cúpula "Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis". Também num claro esforço de legitimar a integração da região o BRICS reconheceu a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)⁷ como ator relevante para a promoção da paz, democracia, desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza. Os líderes sul-americanos receberam com entusiasmo as discussões da Cúpula de Fortaleza, responsável pelo firmamento dos acordos constitutivos do NDB e do *Contingent Reserve Arrangement* (CRA). O encontro gerou grande expectativa quanto à possibilidade de o NDB financiar projetos de infra-estrutura na região⁸. (CARVALHO et alii, 2015). Chile e Bolívia indicaram interesse nas linhas de créditos pelas exigências diferentes das tradicionalmente requeridas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs): a não condicionalidade e submissão. Equador e Venezuela viram possíveis sinergias a iniciativas financeiras regionais e a redução da dependência do dólar. O Brasil reforçava sua pretensa liderança na região e apresentava uma nova solução para sanar a alta demanda de recursos para o desenvolvimento da região. (CARMONA, 2014; AQUINO, DALDEGAN, 2014).

Esses encontros foram sendo ampliados até que em 2017, na Cúpula de Xiamen, os BRICS adotaram o termo BRICS Plus para denominar esses esforços. O termo apareceu duas vezes na Declaração de Cúpula daquele ano, artigos 6 e 69. Ambos previam a natureza cooperativa dos países BRICS com países não BRICS em prol do desenvolvimento.

⁵ Do original: We are open to increasing engagement and cooperation with non-BRICS countries, emerging and developing countries, and relevant international and regional organizations.

⁶ Arab Maghreb Union (UMA); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Community of Sahel–Saharan States (CEN–SAD); East African Community (EAC); Economic Community of Central African States (ECCAS); Economic Community of West African States (ECOWAS); Intergovernmental Authority on Development (IGAD); Southern African Development Community (SADC).

⁷ Criada em 2008, a UNASUL chegou a reunir um total de 12 países, mas foi esvaziada ao longo dos anos até a saída do maior parceiro, o Brasil em 2019.

⁸ Uma análise detalhada sobre os projetos financiados pelo NDB está em Daldegan e Borba (2023).





Enquanto o documento indicava apenas superficialmente essa posição quanto a países não BRICS, autoridades chinesas já demonstravam interesse numa expansão. Meses antes da Cúpula, em março de 2017, o então Ministro das Relações Exteriores da China, Wang Li, havia proposto a inclusão de novos membros do Sul Global a fim de “transformar o grupo numa plataforma mais influente para a cooperação Sul-Sul”. Durante a Cúpula, o presidente Xi Jinping reforçou a proposta de uma “rede aberta e diversificada de parcerias de desenvolvimento com mercados emergentes e países em desenvolvimento”. Vista como oportunidade, porém com cautela por círculos acadêmicos (LISSOVOLIK, 2017, ARAPOVA, 2019) a proposta encontrou resistência por autoridades de outros membros do BRICS. Para a Índia um movimento como a expansão do BRICS poderia gerar reflexos na relação com os EUA de Trump, naquela época. Além disso, preocupava a possibilidade de abertura a países desafiados da Índia como o Paquistão, por exemplo. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil tratou a proposta apenas como um incentivo para o diálogo com outros países e não como uma expansão.

De acordo com Arapova (2019) a proposta reunia três princípios básicos: (i) aumento da interação com o mundo em desenvolvimento para representatividade e estabilidade da economia mundial, (ii) estabelecimento de parceria abrangente para uma agenda ampla para além da cooperação comercial e financeira e, (iii) um formato novo de interação. Segundo Carvalho (2017), o BRICS Plus estava baseado nas expectativas de crescimento das economias em desenvolvimento e como parte da política externa da China. Tanto que foi marginalizada, enquanto uma proposta real de expansão, nas discussões seguintes até 2022, prevalecendo a interpretação brasileira de um incentivo ao diálogo com países não BRICS.

De acordo com Panova (2021), o BRICS alcançaria todo seu potencial ao ampliar a cooperação entre seus membros em questões que sejam mutuamente benéficas e servir de plataforma para projetos de cooperação em diferentes escalas. Em 2022 a ideia de expansão real retornou à agenda a partir da reunião de representantes dos membros dos BRICS no Diálogo de Alto Nível sobre Desenvolvimento Global, em paralelo a Cúpula daquele ano. Nessa reunião, autoridades do BRICS e de países em desenvolvimento pactuaram um conjunto de proposições para o avanço na implementação da agenda de desenvolvimento 2030. O momento foi motivador de uma aproximação com países não BRICS e reforçou a retomada da proposta. Em seu pronunciamento⁹ durante a Cúpula de 2022 Xi Jinping relembrou sua defesa do BRICS Plus, em 2017, e foi assertivo ao afirmar que “os países do BRICS busquem o desenvolvimento com portas abertas e impulsionam a cooperação de braços abertos” ao se referir às discussões separadas ocorridas ao longo da Cúpulas e aos pedidos de ingresso no último ano.

O documento de Cúpula de 2022, diferente dos anteriores e especialmente do de 2017, trouxe em seu artigo 73 o compromisso de “esclarecer os princípios orientadores, padrões, critérios e procedimentos para este processo de expansão através do canal dos Sherpas com base em plena consulta e consenso”. Daí se depreende que, apesar de expectativas externas sobre sua expansão, o BRICS parece mais centrado em outras questões que não essa ou que tal temática é melhor discutida em reuniões paralelas ou até não registradas nesses documentos. Isso corrobora o argumento de que a proposta trouxe mais dúvidas quanto às certezas do futuro do BRICS (DALDEGAN, 2022). Por outro lado, há a defesa de que a proposta agregaria instrumentos caros de poder ao agrupamento tais como acesso a diferentes recursos como petróleo,

⁹ <https://news.cgtn.com/news/2022-06-24/Full-text-Xi-Jinping-s-speech-at-the-14th-BRICS-Summit-1b6CYOtRtja/index.html>.





mercados em expansão e o reforço da influência geopolítica (PENG, 2022). Por fim, cabe considerar que os conflitos internacionais, em especial entre a Rússia e a Ucrânia, contribuíram para a retomada do projeto de expansão: a necessidade de consolidar alianças econômicas e políticas alternativas ao ocidente (GOUVEA, GUTIERRAZ 2023). Ora, ao longo de 2022 a posição dos países dos Brics em diferentes organismos internacionais foi de neutralidade pró-Rússia (APOLINÁRIO JR, BRANCO, 2022). A posição não foi homogênea, tendo variações ao longo do tempo, mas permitiu ao país não ser isolado internacionalmente. Esse movimento de consolidação de alianças é caro sobretudo a Rússia e a China e ajuda a explicar a promoção chinesa da proposta.

A Cúpula de 2023 foi permeada por um conjunto de especulações e expectativas em torno da expansão do agrupamento. Afinal, um número incerto, porém superior a 40 solicitações de adesão havia sido recebido pelos membros no intervalo das Cúpulas. Ao final da Cúpula e após uma intensa negociação mediada pelo sul-africanos tendo de um lado Rússia e China como patrocinadores da proposta e Brasil e Índia como céticos, o BRICS anunciou o convite de adesão a seis novos membros: Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. A definição dos novos membros evidencia o interesse dos BRICS pela percepção da conjuntura global para a definição de suas ações sem que isso lhe constranja a estabelecer regras ou normas para a expansão. Sem justificativas e meandros a decisão foi comunicada em seu artigo 91 e indicado um movimento de futura expansão após a criação de um “modelo de país parceiro” e “lista de países” em seu artigo 92.

82

Não obstante, uma análise do documento de Cúpula mostra, na verdade, uma expansão das temáticas discutidas no âmbito do BRICS sem, necessariamente, focalizar temas específicos. O documento é reflexo de um conjunto de preocupações acerca da conjuntura internacional que ora demonstra o envolvimento e atenção dos membros em diferentes pautas da agenda internacional ora coloca o processo de expansão como elo da própria dispersão. Tal fato remete à análise da Cúpula de 2015¹⁰ que demonstrou uma amplitude de pautas após a criação das instituições do BRICS - NDB e CRA. Todavia, a interpretação aqui pode ser associada ao avanço com a expansão do número de membros e as temáticas que precisam se envolver. Mohan (2023) alega, inclusive, que as disparidades e os conflitos existentes entre seus membros - velhos e novos - cria para o BRICS um grande desafio de conciliação de agendas e interesses. Seria ainda um alerta para o Ocidente de um Sul Global ampliado, com recursos de poder equivalentes, e demandante de novas formas e dinâmicas para a política internacional que os integre de modo efetivo e que não apenas os instrumentalize para interesses outros.

¹⁰ Ver Daldegan e Carvalho (2022).





Considerações finais

Apesar de o termo BRICS Plus ter aparecido nos Documentos de Cúpulas apenas em 2017, ele tem sido utilizado comumente - imprensa, academia e autoridades - para se referir à cooperação que os membros do BRICS têm realizado com outros países. Dizer que o termo perde relevância após 2017 é incorreto porque ele é instrumentalizado para ações informais em paralelo a Cúpula. Surgiu da proposta chinesa e foi ganhando força nos anos seguintes para, em 2022, após inúmeras solicitações de ingresso, ser revigorado e liderado novamente pela China. É possível dizer que quando ele realmente ganha força e é discutido, se relaciona com uma amplitude de temáticas e percepções da ordem que ajudam a referendar a necessidade de expansão. É parte de um processo interno do BRICS que permanece sem indicar destinos ou indicativos de institucionalização a serem alcançados, e, que a expectativa quanto ao anúncio da expansão foi percebida muito mais externamente do que internamente ao BRICS. Por fim, é incorreto dizer que a expansão é um projeto chinês afinal, todos os membros consentiram a expansão e reproduziram a mesma lógica vivida uma década atrás com o ingresso da África do Sul: uma dinâmica estritamente política, sem justificativas ou escusas, que sustenta o caráter de clube solto de economias emergentes situadas em diferentes regiões do globo e que preservam a imagem de um Sul Global demandante por maior visibilidade e poder.

83

Referências

AQUINO, E. T., DALDEGAN, W. F. O Brasil e os Brics: Crescimento Inclusivo, Soluções Sustentáveis. Textos de Economia, v. 17, p. 58, 2014. <https://doi.org/10.5007/2175-8085.2014v17n2p58>

APOLINÁRIO JR, L., & DIAS BRANCO, G. The BRICS countries and the Russia-Ukraine conflict. Carta Internacional, 17(3), 2022, e1286. <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1286/926>

ARAPOVA, E.Y. The “BRICS Plus” as the first International Platform Connecting Regional Trade Agreements. Asia-Pacific Social Science Review 19 (2), 2019, pp.30-46.

BRICS. Sanya Declaration, Sanya, Hainan, China, 14 April, 2011.

CARMONA, R. The Return of Geopolitics: The Ascension of BRICS. AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, 3(6), 2014 . <https://doi.org/10.22456/2238-6912.51286>

CARVALHO, C.E.; DALDEGAN, W.; GODOY, L.P.C.; GOMES, N.F. O Banco e o Arranjo de Reservas do BRICS: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. Estudos Internacionais, v. 3, n. 1, p. 45-70, jan./jun, 2015.

CARVALHO, E.M. Les risques liés à l’élargissement des BRICS. Hermès, La Revue, 79, p. 192-203, 2017. <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2017-3-page-192.htm>





COOPER, A. F.; FAROOQ, A.B. Testing the club dynamics of the BRICS: The New Development Bank from conception to establishment. *International Organizations Research Journal* 10 (2), 2015. DOI: 10.17323/1996-7845-2015-02-39.

DALDEGAN, W. Challenges for the Expansion of the BRICS. *E-INTERNATIONAL RELATIONS*, v. 1, p. 1, 2022. <https://www.e-ir.info/2022/06/09/opinion-challenges-for-the-expansion-of-the-brics/>

DALDEGAN, W., BORBA V. The Development Concept in BRICS: An analysis of projects financed by the NDB. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 4, 2023. <https://iorj.hse.ru/en/2023-18-4/877323013.html>

DALDEGAN, W., CARVALHO, C.E. Brics as a Dynamic and in Process Phenomenon of Global Planning: An Analysis Based on the 2009-2020 Annual Summit Declarations. *ESTUDOS INTERNACIONAIS*, v. 10, p. 117-147, 2022. <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/25807>

DALDEGAN, W., PERACHI, A. da L., & SOUZA, C. L. S. de. O BRICS na Governança Global: Uma Análise a partir da Contestação e Contra-institucionalização em Michael Zürn. *Revista Sul-Americana De Ciência Política*, 8(2), 2023. <https://doi.org/10.15210/rsulacp.v8i2.23372> 84

DUGGAN, N. AZALIA, J.C.L. From Yekaterinburg to Brasilia: BRICS and the G20, road to nowhere? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63 (1), 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000109>

GOUVEA, R., GUTIERREZ, M. "BRICS Plus": A New Global Economic Paradigm in the Making? *Modern Economy*, 14, 539-550, 2023. DOI: 10.4236/me.2023.145029

IMF, International Monetary Fund. IMF Quotas. 2023. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2022/IMF-Quotas>

KAHN, M.J. The BRICs and South Africa as the Gateway to Africa. *Journal of the Southern African Institute of Mining and Metallurgy*, 111(7), 493-496, 2011. http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2225-62532011000700008&lng=en&nrm=iso

KIRTON, J., LARIONOVA, M. The First Fifteen Years of the BRICS, *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 7-30, 2022. DOI: 10.17323/1996-7845-2022-02-01

LARIONOVA, M., & SHELEPOV, A. BRICS, G20 and global economic governance reform. *International Political Science Review*, 43(4), 512-530, 2022. <https://doi.org/10.1177/019251212111035122>

LISSOVOLIK, Y. BRICS-Plus: Alternative globalization in the making? *Valdai Papers #69*, July 2017. Available at: <https://valdaiclub.com/files/14927/>





MILHORANCE DE CASTRO, C. The Durban BRICS Summit: Advancing Cooperation among Emerging Sovereign Powers. *Mondes en développement*, 165, 37-50, 2014. <https://doi.org/10.3917/med.165.0037>

MOHAN, C.R. BRICS Expansion Is No Triumph for China. *Foreign Policy*, aug. 29, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/08/29/brics-expansion-china-russia-global-south-us-geopolitics-alliances/>

NAIDU, S. What influence does China have in BRICS? *China US Focus* 2011.

PANOVA, V.V. Age of Multilateralism: Why is BRICS Important despite Possible Weaknesses? A Perspective from Russia. *Glob. Policy*, 12: 514-518, 2021. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13013>

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

PETROPOULOS, S. Opportunities, Challenges and Prospects of South Africa in the BRICS. In: Rewizorski, M. (eds). *The European Union and the BRICS*. Springer Cham, 2015.

RIBEIRO, E. J. J.; MORAES, R. F. de. De BRIC a BRICS: como a África do Sul ingressou em um Clube de Gigantes. *Contexto Internacional*, 37(1), 255–287, 2015. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100008>

VADRA, R. Knowledge Economy in BRICS: a Case of South Africa. *J Knowl Econ* 8, 1229–1240, 2017. <https://doi.org/10.1007/s13132-017-0512-y>

WB, World Bank. *World Bank Open Data*, 2023. <https://data.worldbank.org/>

ZÜRN, Michael. *A Theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

