

## BRICS+6: um alargamento para ficar tudo na mesma?

Daniel Cardoso

Os chefes de Estado dos BRICS, fórum constituído por África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, decidiram, na sua mais recente cimeira anual realizada em Joanesburgo, aceitar a entrada de seis novos membros: Argentina, Arábia Saudita, Egipto, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irão. Trata-se do segundo alargamento do bloco, depois da adesão da África do Sul em 2011.

Dada a relevância dos membros originais e dos que agora se associam, é impossível ficar indiferente a esta movimentação, tornando-se necessário perceber as razões e as consequências do alargamento. Sobre isto os analistas dividem-se. Uns sugerem, recuperando a famosa frase do romance *O Leopardo* de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, de que é preciso que tudo mude para que fique tudo na mesma. Para estes analistas, a entrada destes novos membros não altera significativamente a natureza do grupo, que continuará a ter pouca influência nas relações internacionais<sup>1</sup>. Outros sugerem que a entrada destes novos países não apenas reforça o bloco como o torna numa força incontornável das relações internacionais<sup>2</sup>.

A divergência de posições indica que há ainda muitas dúvidas sobre o significado do alargamento. De forma a contribuir para este debate, este artigo propõe que é necessário analisar o contexto e o timing em que o alargamento ocorre. Estas variáveis dar-nos-ão pistas sobre as razões para o

alargamento e, sobretudo, para a relevância política do bloco, agora com 11 membros.

### BRICS: caracterização e evolução

Desde meados dos anos 90 do século XX, Rússia, China e Índia têm vindo a estreitar laços e a procurar pontos em comum nas relações internacionais. De destacar, a declaração conjunta de Rússia e China em 1997 sobre a constituição de um mundo multipolar e o estabelecimento de uma nova ordem internacional e a reunião entre os chefes de Estado dos três países em 2005. Esta aproximação inicial acabou por não gerar resultados concretos, mas criou o contexto para os passos mais decisivos que seriam dados nos anos 2000, entre eles, a criação dos BRICS.

**“A sigla BRICS foi lançada em 2001 pelo analista da Goldman Sachs, Jim O’Neill, para identificar os países que tinham maior potencial económico entre os emergentes(...)”**

A sigla BRICS foi lançada em 2001 pelo analista da Goldman Sachs, Jim O’Neill, para identificar os países que tinham maior potencial económico entre os emergentes. Desde então, a sigla ga-

nhou vida própria, indo para além do contexto da sua origem. Em 2009, em Ecaterimburgo na Rússia, realizou-se a primeira cimeira de chefes de Estado do BRICS. Desde então tiveram lugar 15 cimeiras, que permitiram o reforço dos laços mútuos, sem que tenha havido, contudo, um processo de institucionalização do grupo. Esta opção pelo multilateralismo informal indica que o grupo não se constitui enquanto aliança e também não poderá ser considerado uma organização internacional. Apesar da falta de institucionalização, houve progressos materiais nas relações entre os países BRICS. Além do alargamento à África do Sul em 2011, mencionado anteriormente, os BRICS criaram uma instituição designada como Novo Banco de Desenvolvimento em 2014 e estimularam reuniões sectoriais contínuas entre agentes estatais e não estatais, chegando a mais de 150 por ano.

Os laços que foram criando ao longo dos anos contribuíram para que o grupo se mantivesse ativo, mesmo quando as circunstâncias se tornaram adversas. O grupo subsistiu a ciclos eleitorais e a dificuldades económicas, agudizadas pela pandemia de COVID-19. Esta resiliência do grupo, apesar das adversidades e da heterogeneidade dos membros, é atribuída ao carácter informal do próprio grupo<sup>3</sup>. Não tendo secretariado, órgãos próprios e carta constitutiva com direitos e deveres, o fórum não representa um custo político elevado para os seus

membros, enquanto fornece-lhes flexibilidade e benefícios importantes. Para países como a África do Sul, Brasil e Índia, por exemplo, que não estão no Conselho de Segurança das Nações Unidas, estar nos BRICS é uma oportunidade de participar num fórum alternativo de elevado relevo político, enquanto mantêm contactos com os Estados Unidos da América (EUA) e a Europa.

Outra das razões para a resiliência do grupo é a manutenção do objetivo em comum que esteve na base da formação do grupo: a convicção de que é necessário adaptar a ordem mundial às novas realidades económicas e geopolíticas. Os BRICS argumentam que as regras e as organizações internacionais foram criadas num momento de superioridade dos EUA e da Europa em relação ao resto do mundo e, como tal, foram desenhadas para be-

neficiar os seus criadores. Neste sentido, todos estes países reclamam maior espaço nestas organizações e um ajustamento das regras de forma que os seus interesses e dos países em desenvolvimento sejam mais atendidos<sup>4</sup>. É recorrente citarem o exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Apesar de albergarem a maioria da população mundial, os países do Sul Global têm muito menos poder de voto do que europeus e norte-americanos nestas instituições. Por exemplo, a China tem uma quota de voto de cerca de 5% no Banco Mundial, apesar de ser a segunda maior economia do mundo e representar 18% do PIB mundial<sup>5</sup>. Para efeitos comparativos, o Japão, que é a terceira maior economia do mundo (atrás de EUA e China), tem maior poder de voto no Banco Mundial que a China.

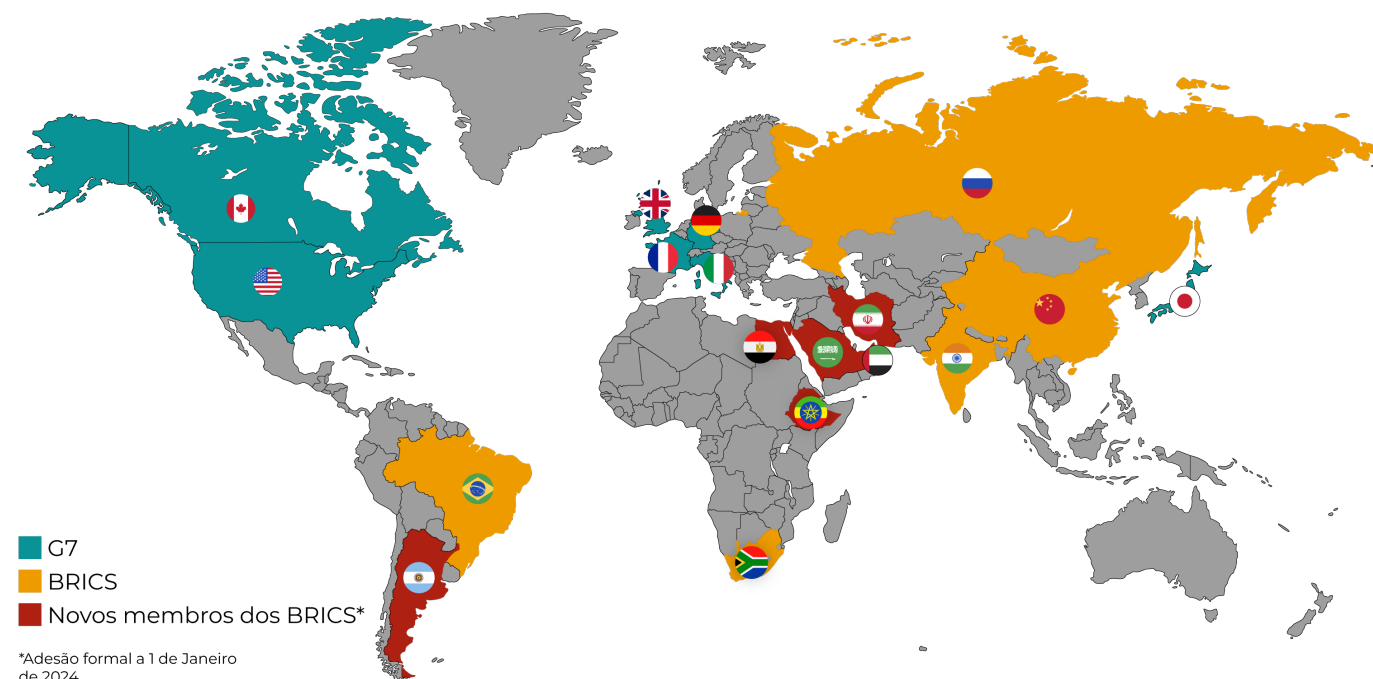
Ou seja, o que aproxima este grupo he-

terogéneo de países é o seu revisionismo. Todos os membros estão insatisfeitos com o status quo internacional criado em 1945 e querem mudá-lo<sup>6</sup>. Contudo, o tipo e nível de revisionismo varia de membro para membro, sendo mais brando no caso de Brasil, Índia e África do Sul e mais assertivo no caso de China e Rússia. Os primeiros estão, sobretudo, interessados em ganhar mais espaço na ordem vigente. Os segundos também têm este objetivo no presente, mas com pretensões mais ambiciosas de futuro que parecem visar a substituição da ordem atual liderada pelos EUA.

#### As razões para o alargamento

A ideia de expandir os BRICS não é nova. Tem suas origens em 2013, quando os países do BRICS, incentivados pela África do Sul, começaram a convi-

#### Expansão dos BRICS no Sul Global - G7 e os membros dos BRICS



Fonte: Statista, 2023

dar vizinhos e potenciais parceiros para acompanhar as discussões das cimeiras de chefes de Estado. A ideia teve desenvolvimentos quando, em 2017, sob a presidência chinesa, foi lançado a iniciativa BRICS Plus. O objectivo de Pequim era fomentar a cooperação entre os BRICS e países em desenvolvimento. Na altura, foram convidados a participar na iniciativa representantes do Egipto, Guiné, México, Tadjiquistão e Tailândia. Em maio de 2022, enquanto anfitriã da Cimeira BRICS, a China deu novos passos para reforçar a iniciativa BRICS Plus. No âmbito da reunião de ministros dos Negócios Estrangeiros, que costuma anteceder as cimeiras, Wang Yi convidou os seus homólogos do Egipto, Casaquistão, Arábia Saudita, Argentina, Indonésia, Nigéria, Emirados Árabes Unidos e Tailândia a estarem presentes. Estas iniciativas inseriram-se na estratégia mais abrangente do presidente chinês, Xi Jinping, de aumentar a influência internacional do país. Exemplos desta estratégia são a Iniciativa Rota e Faixa lançada em 2013 destinada a financiar projetos de infra-estrutura terrestre e marítima com capital e tecnologia chinesa; e a criação de organizações internacionais como o Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB) em 2017.

**“Como membro mais importante dos BRICS, a pressão chinesa foi determinante para criar o contexto para o alargamento a novos membros(...)”**

#### Carteira de projectos do NBD por moeda (em milhares de milhões)

Moeda	Valor
Rupia indiana	0,1
Renminbi	5,359
Rand Sul Africano	1,226
Franco suíço	0,541
Euro	3,025
Dólar	19,979

Fonte: FMI, World Economic Outlook

Como membro mais importante dos BRICS, a pressão chinesa foi determinante para criar o contexto para o alargamento a novos membros. Ao longo de 2023, mais de 20 países decidiram demonstrar formalmente o seu interesse em se juntar ao grupo. Destes, apenas seis (Argentina, Arábia Saudita, Egipto, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irão) acabariam por entrar. A questão que se impõe responder é: porquê agora?

Analisando os vários países que demonstraram vontade em pertencer aos BRICS, a primeira conclusão que se pode tirar é que pertencem todos ao chamado Sul Global, que se poderá definir como o conjunto de países que têm um passado de submissão colonial e que têm estado longe dos centros de decisão nas relações internacionais. É um conceito abrangente, que abarca vários países, mas que tem uma dimensão operativa (organiza as acções destes países) na medida em que é referido nos discursos dos líderes destes países e se materializa em mecanismos internacionais concretos como seja o G77 ou a cooperação Sul-Sul.

Já desde os anos 50 do século XX com a Conferência de Bandung e o movimento dos não alinhados que os países do Sul Global procuram ganhar mais espaço nas relações internacionais que, muitos deles, vêm como sendo marcadas essencialmente por uma profunda desigualdade entre as potências tradicionais (Europa, EUA e os seus aliados) e os restantes países. Uma desigualdade entre o Norte Global e o Sul Global. Para ultrapassar este desfasamento, nos anos 70 do século XX, estes países propuseram na Assembleia-Geral das Nações Unidas o estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Mundial através da Resolução 3.201 de 1 de Maio de 1974). Uma nova ordem assente numa maior igualdade de poder e oportunidades entre países ricos e pobres. Esta proposta viria a ser complementada pela apresentação do Plano de acção para o estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Mundial (Resolução 3.202) e posteriormente pela Carta de Direitos e Deveres Económicos dos Estados (Resolução 3.281 de 12 de Dezembro de 1974). Assim, a intenção de aderir aos BRICS é guiada pelas mes-

mas razões que levaram o Sul Global a mobilizar-se nos anos 50 e 70: uma vontade em diminuir a diferença de poder entre si e o Norte Global.

A adesão de novos países aos BRICS ocorre, assim, por estes verem no fórum um espaço interessante e promissor para defesa dos interesses do Sul Global. Apesar dos líderes brasileiro, indiano e sul africano assegurarem que o grupo não se opõe a ninguém, o certo é que a história mostra a divergência entre BRICS e Ocidente em várias instâncias, seja na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Fundo Monetário Internacional ou nas negociações ambientais. As posições entre os BRICS não são completamente alinhadas em cada um destes espaços, mas tem havido margem para cooperação entre eles, principalmente no que tem a ver com o contraponto aos EUA e à Europa.

Esta vontade de base não responde, contudo, à questão do timing. Porquê 2023? Os BRICS já existem desde 2009. Porque é que o alargamento só se dá agora? Para responder a esta pergunta, vale a pena, em primeiro lugar, atender ao contexto internacional em que o alargamento ocorre. Um dos factores essenciais para este processo parece ser a guerra da Rússia na Ucrânia e os seus desenvolvimentos. A adesão aos BRICS poderá ser vista, neste sentido, como uma reacção dos antigos e novos membros aos efeitos do conflito. Desde o início do conflito em 2022, tem sido notória a divergência entre os vários países sobre como reagir. Enquanto as condenações na Assembleia-Geral das Nações Unidas da agressão russa têm reunido quase

total consenso entre os membros da organização, a decisão de europeus e norte-americanos de apostarem em sanções económicas duras contra a Rússia tem colhido pouco apoio fora do G7. Estas sanções passaram pelo congelamento de ativos financeiros de personalidades russas, exclusão da Rússia do sistema de pagamentos internacionais SWIFT, entre outras. Os argumentos dos países que não alinham nesta estratégia estão relacionados com os efeitos negativos das sanções nas suas próprias economias, a ineficácia da estratégia, além de evidenciarem os dois pesos e duas medidas do Ocidente<sup>8</sup>.

Além disso, terá havido algum receio dos países do Sul Global relativamente às próprias sanções económicas. Estes países testemunharam a força destas, a forma unilateral como foram impostas e ficaram com receio de que poderiam ser alvo do mesmo tipo de estratégia, caso actuassem em divergência com o Ocidente. A entrada nos BRICS poderá ser assim uma forma de escapar às malhas das sanções económicas de EUA, Europa e aliados. Com efeito, na cimeira de Joanesburgo abordou-se a possível substituição do dólar nas transações comerciais entre os países membros do grupo e desses países com todas as suas “zonas de influência”. Trata-se de um passo tímido, mas que incide sobre uma dimensão crucial do sistema financeiro internacional: a relação dólar e petróleo. Esta relação fundou-se no acordo firmado entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, logo depois da Segunda Guerra Mundial, quando ficou estabelecida e garantida a intermediação do dólar, em todas as grandes opera-

ções do mercado mundial do petróleo. Afiançados na promessa de protecção norte-americana incondicional, os sauditas forneceriam o seu petróleo e derivados à gestão dos Estados Unidos. Esse pacto de cavalheiros levou os negociadores de Bretton Woods a definir a moeda norte-americana, o dólar, como a moeda exclusiva para a comercialização mundial da matéria-prima.

### **“A adesão dos novos membros aos BRICS mostra que os países do Sul Global identificaram no grupo o espaço para crescerem e se organizarem internacionalmente(…)”**

Com a entrada da Arábia Saudita nos BRICS e de outros importantes produtores de petróleo, a estratégia parece seguir no sentido de começar a transacionar este produto em moedas dos membros do próprio grupo, prescindindo do dólar. E já têm sido dados passos nesse sentido. No âmbito da guerra da Rússia na Ucrânia, os russos passaram a negociar o seu principal produto em rublo, o que tem garantido muita da saúde da sua economia e do aprofundamento de sua relação com os países do Oriente Médio. A China já adquire petróleo do Iraque e da Rússia em renminbi (moeda chinesa). A Arábia Saudita e Irão poderão ser os seguintes a entrar neste sistema.

A guerra da Rússia na Ucrânia poderá ter estado na base não apenas do alargamento dos BRICS, mas também no reforço entre os membros originais do

grupo. No contexto de guerra, os BRICS assumiram um novo significado, oferecendo desvios comerciais e outras compensações para enfraquecer a eficácia das sanções impostas à Rússia. Desde 2014, o comércio da Rússia com os países do G7 caiu mais de 36%, devido às sanções, ao passo que o seu comércio com os outros países do grupo BRICS aumentou mais de 121%. Na sequência da proibição pela União Europeia das importações de produtos petrolíferos russos no ano passado, a China e a Índia têm sido os dois principais compradores de crude russo.

#### Relevância política do alargamento

Com o alargamento praticamente concretizado, a questão que se coloca é se tal significará um aumento da influência dos BRICS a nível internacional. Em termos de capacidades materiais, os BRICS já eram relevantes, ficando mais importantes com a entrada dos novos membros. O grupo ultrapassa agora o G7 em termos de percentagem do PIB mundial, albergando também cerca de metade da população mundial. (O G7 representa cerca de 10%). Com a entrada de novos membros, os BRICS usufruem de reservas energéticas quase inesgotáveis,

de um celeiro mundial de alimentos e de um insuperável património ambiental.

Contudo, capacidades materiais, mesmo sendo muito importantes, não se traduzem automaticamente em influência. Em primeiro lugar, importa assinalar que os BRICS estão longe de ser uma frente completamente unificada nas relações internacionais. Entre os vários membros, há distintas posições sobre a relação com os EUA, o uso de força militar, o tipo de sistema político, a posição no comércio internacional, entre outras. Neste sentido, apesar da capacidade material de cada um ser relevante, dificilmente estas podem ser assumidas automaticamente de forma agregada.

Em segundo lugar, tendo em conta os passos dados pelos BRICS até ao momento, tudo indica que estratégia financeira do grupo vai para além da mera alteração da moeda usada para pagamento de petróleo. Estes países criaram, em 2014, o seu próprio banco para financiamento de iniciativas dos seus membros e de outros interessados em aderir. Estes financiamentos ainda são feitos principalmente em dólares, mas, no futuro, poderão passar a ser feitos nas moedas dos países fundadores. Esta estratégia financeira

dos BRICS é, contudo, ainda muito incipiente. Não apenas porque está apenas no início, mas, sobretudo, porque a primazia do dólar é ainda bastante evidente. Embora aproximadamente 150 moedas no mundo sejam consideradas de curso legal, os pagamentos internacionais quase sempre dependem do dólar (que, a partir de 2021, passou a representar 40% dos fluxos na rede Swift). Outras moedas desempenham um papel limitado, com o renminbi chinês representando 2,5% dos pagamentos internacionais. No entanto, o surgimento de novas plataformas globais de mensagens, como o Sistema Interbancário de Pagamentos Transfronteiriços da Índia, e o Sistema de Mensagens Financeiras (SPFS) da Rússia, bem como os sistemas regionais de moeda digital, prometem aumentar o uso de moedas alternativas. De facto, os BRICS têm tido uma evolução lenta. Se o revisionismo for o seu principal objetivo, então o grupo tem tido poucos resultados para apresentar. As instituições mudaram pouco; as negociações internacionais estão bloqueadas e as iniciativas autóctones estão apenas a dar os primeiros passos. Não é surpreendente, pois, que alguns vejam neste alargamento algo mais simbólico do que substantivo<sup>9</sup>.

#### Percentagem do total mundial do Produto interno bruto em paridade do poder de compra (PPC)

Ano	G7	BRICS
1995	44,9	16,9
2010	34,3	26,6
2023	29,9	32,1

Fonte: NBD, 2023

Por último, o alargamento dos BRICS mostra que o grupo está longe de ser uma força progressista nas relações internacionais. O tipo de membros que foi admitido indica que o grupo está confortável em reproduzir algumas das dinâmicas mais conservadoras que marcam a realidade política contemporânea. Vários dos membros admitidos são importantes produtores de petróleo, sendo, por isso, dos menos interessados na transição energética e no combate às alterações climáticas. Muitos deles são ditaduras com um histórico de protecção de direitos humanos muito pobre. Alguns deles adotam políticas externas agressivas de apoio a grupos terroristas e em violação do direito internacional. Todos estes indicadores mostram que mudanças radicais por parte dos BRICS são muito pouco prováveis. O propósito do grupo é, sobretudo, geopolítico, visando ganhar espaço internacional e contrabalançar a influência dos países ocidentais.

Para concluir, é ainda cedo para perceber a relevância política do alargamento. É notório que os avanços do grupo são lentos e, neste sentido, este alargamento será, sobretudo, simbólico. Contudo, há sinais políticos deste episódio que são importantes reter. Fundamentalmente, o alargamento dos BRICS reflecte mudanças importantes que se estão a dar no sistema internacional. A adesão dos novos membros aos BRICS mostra que os países do Sul Global identificaram no grupo o espaço para crescerem e se organizarem internacionalmente; indica que estes países, baseados na sua força económica, assumem que têm

mais margem de manobra nas relações internacionais, ou seja tomam decisões de política externa arriscadas sem reacear em demasia os custos que daí poderão advir, nomeadamente a reprovação do Ocidente. Tudo aponta para que esta tendência de relevância do Sul Global se aprofunde no futuro. De acordo com um estudo da Goldman Sachs, em 2075, as dez maiores economias do mundo, com seus respectivos produtos a preços constantes de 2021, serão: China, Índia, EUA, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Egito, Brasil, Alemanha e Reino Unido<sup>10</sup>.

Por último, o alargamento dos BRICS é indicativo de um aprofundamento da bipolarização nas relações internacionais, com o fortalecimento da OTAN/G7, por um lado, e dos BRICS, por outro. A experiência histórica mostra que esta tendência é passível de gerar crescente instabilidade internacional. O caso do pré-Primeira Guerra Mundial é exemplificativo disso. Esta situação requer cautela por parte de decisores políticos no sentido de manter canais de diálogo e espaço para negociações abertos.

Independentemente do sentido que os BRICS sigam, há algo que parece evidente: o grupo terá necessariamente uma palavra a dizer nas mudanças que se operarem nas relações internacionais no futuro. Às vezes, tudo que tem de mudar para que tudo continue a seguir na mesma direcção.

## Referências

- <sup>1</sup> Mishra, Pankaj (2023), "BRICS Shows It's Little More Than a Meaningless Acronym", Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-08-25/brics-shows-it-s-little-more-than-a-meaningless-acronym>
- <sup>2</sup> Fiori, José Luis (2023), "Novo BRICS explode a ordem internacional", A terra é redonda, <https://aterraeredonda.com.br/novo-brics-explode-a-ordem-internacional/>
- <sup>3</sup> Daldegan, William (2023), "The Expansion of BRICS: Challenges and Uncertainties", E-International Relations, <https://www.e-ir.info/2023/08/29/opinion-the-expansion-of-brics-challenges-and-uncertainties/>
- <sup>4</sup> BRICS (2023), "XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration - BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism", <http://www.brics.utoronto.ca/docs/230823-declaration.html>
- <sup>5</sup> World Bank (2023), "Voting Powers", <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>
- <sup>6</sup> Cardoso, Daniel (2015), "Coping with a Rising Power: Understanding Brazil's Foreign Policy Making Towards China Through Network Governance", Tese de Doutoramento, Universidade Livre de Berlim.
- <sup>7</sup> Sara Stevano (2023), Letter: Global South is expression of uneven power relations", The Financial Times, <https://www.ft.com/content/0fa86ba8-38db-4298-864b-047cd57b5fd6>
- <sup>8</sup> Libardi, Manuella (2023), "Retorno dos BRICS expõe a crescente desconfiança no Ocidente", Open Democracy, <https://www.opendemocracy.net/pt/retorno-brics-expoe-crescente-desconfianca-ocidente/>
- <sup>9</sup> Gan, Nectar (2023), "Análise: os novos Brics podem fazer frente ao Ocidente?", CNN Brasil, <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/analise-os-novos-brics-podem-fazer-frente-ao-ocidente/>
- <sup>10</sup> Daly, Kevin e Gedminas, Tadas (2022), "The Path to 2075 — Slower Global Growth, But Convergence Remains Intact", Goldman Sachs Global Economics Paper, <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/gs-research/the-path-to-2075-slower-global-growth-but-convergence-remains-intact/report.pdf>