

## A ASSIMETRIA DE PODER NO BRICS E SUAS POSIÇÕES REFORMISTAS E PRÓ-STATUS QUO SOBRE INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

*POWER ASYMMETRY IN THE BRICS AND ITS REFORMISTIC AND PRO-STATUS QUO POSITIONS ON INTERNATIONAL INSTITUTIONS*

*ASIMETRÍA DE PODER EN LOS BRICS Y SUS POSICIONES REFORMISTAS Y PRO-STATUS QUO SOBRE INSTITUCIONES INTERNACIONALES*

Robson Cunha Rael\*  
Humberto José Lourenção\*\*

### RESUMO

O objeto de estudo se enquadra na literatura sobre as relações entre potências emergentes e instituições internacionais. O objetivo é analisar por que grupos de potências emergentes demonstram interesse em reformar algumas instituições e de manter o status quo em outras. A hipótese é que os membros mais poderosos do grupo buscam manter ou aumentar a assimetria de poder, a qual pode ser obtida pela manutenção do status quo ou da reforma de instituições internacionais. O marco teórico é a abordagem que combina *power-to* com *power-over*, de modo que os países mais poderosos do grupo (num dado tema) conseguem por meio de um processo de participação alcançar um resultado que legitima a diferença de poder. O método é de estudo de caso. BRICS é o caso escolhido ser intercontinental e conter as maiores potências emergentes. Para fins comparativos, as arenas institucionais escolhidas foram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por ser possível identificar uma posição do BRICS reformista em relação à primeira e pró-status quo em relação à segunda. **Palavras-chave:** BRICS; Assimetria de Poder. Instituições Internacionais. Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); Fundo Monetário Internacional (FMI).

### ABSTRACT

*The object of study is framed in the literature on the relations between emerging powers and international institutions. The aim is to analyze why groups of emerging powers have shown interest in reforming some institutions and maintaining the*

\* Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2021-). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2019). Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2017). Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2010).

\*\* Doutor em Ciências Sociais (UNICAMP), pós-doutorado em Ciências Militares (ECEME), Professor Titular de Relações Internacionais da Academia da Força Aérea (AFA). Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4707595A3>

*status quo in others. The hypothesis is that the more powerful members of the group seek to maintain or increase the asymmetry of power, which can be achieved by maintaining the status quo or reforming international institutions. The theoretical framework is the approach that combines power-to with power-over, that the most powerful countries of the group (on a given theme) manage through a process of participation to achieve a result that legitimates the difference of power. The method is case study. BRICS is the case chosen to be intercontinental and contain the largest emerging powers. For comparative purposes, the institutional arenas chosen were the IMF and the UNSC, since it was possible to identify a reformist BRICS position in relation to the first and pro-status quo in relation to the second.*

*Keywords: BRICS. Power Asymmetry. International Institutions. United Nations Security Council (UNSC); International Monetary Fund (IMF).*

## RESUMEN

*El objeto de estudio encaja en la literatura sobre las relaciones entre potencias emergentes e instituciones internacionales. El objetivo es analizar por qué los grupos de potencias emergentes muestran interés en reformar algunas instituciones y en mantener el statu quo en otras. La hipótesis es que los miembros más poderosos del grupo buscan mantener o aumentar la asimetría de poder, que se puede obtener manteniendo el status quo o reformando las instituciones internacionales. El marco teórico es el enfoque que combina el poder hacia el poder para que los países más poderosos del grupo (sobre un tema determinado) puedan lograr un resultado a través de un proceso de participación que legitime la diferencia de poder. El método es un caso de estudio. BRICS es el caso elegido para ser intercontinental y contener las mayores potencias emergentes. Con fines comparativos, los ámbitos institucionales elegidos fueron el FMI y el CSNU, ya que es posible identificar una posición de los BRICS reformistas en relación con el primero y el statu quo en relación con el segundo.*

*Palabras clave: BRICS; Asimetría de Poder; Instituciones Internacionales; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU); FMI.*

## 1 INTRODUÇÃO

O problema de pesquisa pode ser expresso pela seguinte pergunta: por que grupos de países emergentes expressam vontade de reformar algumas instituições internacionais e de manter o status quo em outras? O fenômeno de interesse são os comportamentos variados de grupos de potências emergentes em relação a diferentes instituições internacionais. Conforme a literatura, o comportamento dos emergentes é voltado para busca de maior participação e representação em instituições internacionais, de modo a adquirirem maior influência no processo decisório, bem como na elaboração de regras. No entanto, quando se observa dados

empíricos, um grupo emergente nem sempre realiza ação coletiva para aquisição de posições mais relevante em determinadas organizações internacionais. Trata-se de uma situação em que o status quo é implicitamente defendido. Para maior compreensão do fenômeno é analisado o estudo de caso do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em relação às arenas Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e Fundo Monetário Internacional (FMI). O referido grupo é favorável à reforma do FMI, no que se refere ao peso do voto, não condizente com o tamanho das economias dos maiores emergentes. No entanto, o BRICS não defende mudança no CSNU, no que se refere à alteração do número de membros permanentes. As bases para as afirmações sobre a posição reformista (quanto ao FMI) e pró-status quo (quanto ao CSNU) são as declarações de Cúpula, assinadas pelos Chefes de Estado dos países membros do BRICS, anualmente desde 2009, totalizando 20 observações até 2018 (10 para cada organização, FMI e CSNU).

A hipótese é que em grupos de países emergentes os membros mais poderosos buscam manter a assimetria de poder dentro do grupo. Numa situação de conflito de interesse para um dado tema, prevalece o interesse dos países mais poderosos no tema em questão, para a não redução das diferenças de poder. Já quando há consenso, a assimetria de poder não é reduzida. Nesse sentido, o BRICS não é favorável à mudança do número de membros permanentes no CSNU, porque os países mais poderosos no tema da segurança (China e Rússia) pretendem manter a assimetria de poder no referido tema, em relação ao Brasil, à Índia e à África do Sul. China e Rússia são membros permanentes do CSNU, detendo também capacidade de veto. Portanto, mesmo que Brasil e Índia tenham interesse de ingressar permanentemente no CSNU, não é por meio do BRICS que os dois Estados conseguem reivindicar tal demanda. Os dois países se agrupam com a Alemanha e Japão para advogar a reforma em tela, formando o G4. Sobre o FMI, o BRICS fechou questão em defesa da mudança do peso do voto dentro da instituição, conforme o tamanho das economias. A China por deter quase 70% do Produto Interno Bruto do grupo, com qualquer reforma que considere o porte da economia dos membros, a assimetria de poder dentro do grupo não será reduzida. O integrante do BRICS com maior poder no tema da economia não terá seus interesses afetados com tal mudança no FMI (muito pelo contrário, seus interesses seriam plenamente atendidos).

A hipótese é fundamentada pela abordagem de Maschietto (2016) que combina duas visões acerca do conceito de poder: *power-over* e *power-to*. Pelo conceito de *power-over* entende-se que o poder é relacionado a uma situação caracterizada pelo conflito de interesse, onde uma das partes exerce dominância sobre as outras. Numa configuração de soma-zero, quando o grau de poder de uma parte é aumentado, o de outras é reduzido (preocupa-se com a manutenção da assimetria). O exercício do poder é percebido como uma relação de dominação ou influência. É uma forma de poder com foco nos resultados e baseada em fatores

estruturais como economia, força militar, cultura, etc. Já o conceito de *power-to* é caracterizado pela capacidade de construir consenso por meio de um processo com participação dos atores. É uma forma de poder com foco nos processos e busca a solução de problemas, acomodando diferentes interesses numa formação de posição. Não são duas formas de poder excludentes. Quando o *power-over* ocorre conjuntamente com o *power-to*, o primeiro é legitimado de modo a não haver uma forma de dominação.

As declarações de Cúpula do BRICS são consensuais e elaboradas por meio do diálogo entre autoridades dos países membros. Individualmente, Brasil e Índia querem a reforma do CSNU, enquanto Rússia e China defendem o status quo. Por meio do *power-to*, China e Rússia conseguem o consenso entre os membros do BRICS para que não haja menções pró-reforma nas declarações do grupo (ou seja, o status quo é implicitamente defendido). Entretanto, considerando separadamente cada país, Brasil e Índia continuam com interesse na reforma. Com isso, individualmente, China e Rússia exerceram *power-over* Brasil e Índia, mantendo a assimetria de poder no tema militar, no qual China e Rússia já possuem posições privilegiadas.

No tema da economia, o poder chinês é muito maior do que as capacidades dos demais membros do BRICS. Apesar disso, a reforma das quotas do FMI (ainda não implementada) também é interesse do Brasil, por exemplo. Apesar do país sul-americano já possuir uma economia três vezes maiores do que a belga, antes da proposta reforma de 2010, o percentual de votos do Brasil era menor que o da Bélgica (Stuenkel, 2017). Deste modo, não foi difícil para o país do grupo mais poderoso economicamente exercer *power-to* (alcançar uma posição consensual). Mesmo assim, a assimetria de poder econômico não é alterada, porque com a aplicação da reforma no peso dos votos no FMI, conforme o tamanho das economias dos maiores países emergentes, não será reduzida a discrepância de poder entre a China e os demais membros do BRICS. Numa situação futura, quando houver conflito de interesse, o governo chinês estará numa situação privilegiada para exercer *power-over*.

## **2 COMPORTAMENTO DE POTÊNCIAS EMERGENTES EM BUSCA DE MAIOR PRESENÇA NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS**

A ordem internacional espelha a distribuição de poder dos atores no sistema (Ikenberry, 2001). Com o decorrer do tempo, a distribuição do poder é modificada, resultando em rupturas e conflitos no sistema, o que proporciona uma possível reorganização da ordem, assim como uma diferente distribuição de poder. Uma nova hegemonia individual ou coletiva define as características e os termos de uma nova ordem, a qual, em geral, emerge após uma grande guerra. Depois do final da Segunda Guerra Mundial (1945), os Estados Unidos estabeleceram uma ordem fundada em instituições, com a criação dos sistemas das Nações Unidas

e de Bretton Woods. As instituições, além de contribuírem para a cooperação (reduzindo incertezas), funcionam como mecanismos de controle do poder, tanto do Hegemon quanto dos outros atores. Os Estados Unidos preferiram uma ordem institucionalizada com o objetivo de prolongar a duração de sua hegemonia, para não ficar submetido a mera distribuição de poder, quando a ordem for alterada. Os atores com menos poder aceitaram a ordem institucionalizada, por entenderem ser uma condição melhor do que o abandono ou a dominação.

Enquanto a postura conservadora visa a manutenção da ordem vigente (do status quo), a postura revolucionária almeja alterá-la para gerar uma nova ordem (Bull, 2002). Entre os dois posicionamentos, pode-se identificar uma atitude reformista, a qual busca uma mudança de parte da ordem existente, no entanto, a modificação desejada não é profunda o suficiente a ponto de proporcionar uma nova ordem.

A definição de potência emergente privilegia a dimensão do poder econômico (Cooper; Flandes, 2013). As preferências desses países podem estar voltadas para o trabalho em instituições estabelecidas, bem como na utilização de mecanismos paralelos e/ou competitivos. Suas preocupações são voltadas tanto para interesses materiais como para o aumento de status. A análise da ascensão de potências emergentes para além do ocidente é fundamental para o entendimento de como o sistema global tem sido remodelado no primeiro quarto do século XXI. O surgimento de grupos de Estados do Sul político, que exercem influência em negociações internacionais, vem conseguindo contribuir para o debate político mundial. O BRICS tem recebido ampla atenção como exemplo de grupo de potências emergentes, as quais defendem a multipolaridade do sistema global.

O conceito de potência regional é correlacionado com o de potência emergente. Para Nel (2010), as potências regionais do Sul político são percebidas como agentes da mudança. As referidas potências buscam redistribuição e reconhecimento. Tais países querem que a riqueza, o poder e o prestígio da economia política global seja redistribuído. A luta por reconhecimento visa um multilateralismo inclusivo, de modo que os países em desenvolvimento sejam vistos como iguais na sociedade de Estados, em relação ao Norte político de nações desenvolvidas.

Segundo Contipelli e Picciau (2015), a ascensão de potências emergentes tem desafiado modelos tradicionais de cooperação internacional com o surgimento de um multilateralismo informal e flexível determinado por pragmatismo político e econômico. De acordo com Kahler (2013), as preferências das potências emergentes, como demonstrado nas negociações econômicas globais e nos regimes de segurança internacionais, indicam que esses países são reformistas dentro dos fóruns existentes e tentam salvaguardar sua autonomia na elaboração de políticas. No entanto, mesmo quando se prefere mudança, a transformação de crescimento econômico em capacidade de barganha não é automática. Estratégias de ação coletiva, como num arranjo de cooperação Sul-Sul, não tem produzido aumento

consistente no poder de barganha no nível global. A contraestratégia, de atraso na implementação de reformas pelas potências do status quo e de cooptação de emergentes, tem mantido a legitimidade das instituições globais existentes.

Conforme Stephen (2012), ao mesmo tempo em que potências emergentes se tornam atores importantes na política internacional, esses países se deparam com uma ordem mundial altamente institucionalizada, a qual foi estabelecida e é mantida pelos Estados Unidos e seus aliados. Perspectivas tradicionais identificam três padrões de comportamento de potências emergentes em relação a instituições internacionais: contrabalançar, prejudicar e ser cooptado. Por exemplo, o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) impacta as instituições internacionais de maneira diferente nas áreas de comércio e segurança. De maneira geral, o IBAS espelha uma integração às normas hegemônicas, sendo cooptado em instituições internacionais existentes, mas ao mesmo tempo faz um contrabalanço em relação à influência das potências estabelecidas, advogando reformas nessas instituições, que sigam uma orientação baseada no Sul político.

Estados utilizam organizações internacionais para gerenciar suas interações e episódios mais dramáticos, incluindo conflitos internacionais (Abbott; Snidal, 1998). Por meio de organizações internacionais, Estados podem criar e implementar valores, reforçando compromissos internacionais, de modo a contribuir para que os atores alcancem os seus objetivos. Segundo Cogan (2009), Estados mais poderosos decidem expandir o seu clube fornecendo voz a potências emergentes (e em última extensão para países em desenvolvimento). As maiores potências fazem isso não por interesse próprio, mas por saberem que a continuidade do sucesso das organizações internacionais (e sua capacidade de influência através delas) dependem da distribuição de poder contemporânea, de modo que a governança da organização reflita uma concepção atual de representatividade.

As organizações internacionais têm sido identificadas como os pontos focais através dos quais potências emergentes e potências estabelecidas podem renegociar os termos da governança global. Instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) permanecem como pontos focais da governança nos quais as regras internacionais são elaboradas, as decisões são tomadas, e os acordos são aplicados (Stephen, 2014).

### **3 BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL (BRICS)**

O BRICS é um grupo heterogêneo de países emergentes que operam de maneira pragmática para desenvolver interesses comuns através de ações conjuntas (Contipelli; Picciau, 2015). Os membros perseguem os próprios interesses, aproveitando a coletividade do grupo, mesmo quando suas ações não são totalmente bem-vindas pelos outros integrantes. O BRICS pode ser visto como uma interação

inter-regional entre cinco países membros, que formam um agrupamento baseado na identificação e buscar de certos objetivos comuns no sistema internacional, apesar das diferenças culturais, linguísticas, monetárias e das distâncias geográficas (Naik, 2018). Tradicionalmente, as potências ocidentais configuram regras e pedem para os países em desenvolvimento as seguirem estritamente. Emendar parte dessas regras e escrever novas regras são potenciais objetivos do BRICS (Liu, 2016).

De maneira geral, a narrativa do grupo envolve a promoção de uma ordem internacional mais democrática, equitativa e multipolar (Van Noort, 2017). No entanto, como dois dos cinco membros não possuem regimes democráticos (Rússia e China), a legitimidade da reivindicação de tal propósito é fraca. Além disso, a reordenação do mundo defendida não considera a assimetria de poder dentro do BRICS, com a China possuindo um peso político e econômico desproporcional em relação aos demais membros. Ademais, a Rússia não seria um país emergente, mas sim um país “re-emergente” (Macfarlane, 2006). Isto é, uma ex-superpotência que busca restaurar sua preponderância anterior da época de Guerra Fria (Ferdinand, 2014).

Em sua origem, o acrônimo BRIC se referia a uma categoria econômica de investimentos, criada pelo grupo financeiro Goldman Sachs, devido ao tamanho das populações, recursos, mercados e territórios dos países integrantes da sigla (Naik, 2018). O diálogo político dentro do BRIC se iniciou em Nova York (setembro de 2006), quando os ministros das relações exteriores se encontraram durante sexagésima primeira Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) (Stuenkel, 2014). Em maio de 2008, os ministros se reuniram em Yekaterinburg na Rússia, e em julho de 2008, eles se encontraram durante a Cúpula do G8 no Japão, e combinaram uma cúpula presidencial para o ano seguinte. Na cidade de Yekaterinburg (em 2009), Brasil Rússia, Índia e China transformaram a categoria econômica BRIC em grupo político. Em 2011, a África do Sul ingressou no grupo, transformando a sigla BRIC em BRICS.

As cúpulas presidenciais do BRICS vêm ocorrendo anualmente desde 2009. Reuniões entre autoridades de âmbito ministerial dos países membros também acontecem, com maior ou menor regularidade, dependendo da temática da pasta. Por exemplo, já foram realizadas reuniões entre autoridades das seguintes áreas: relações exteriores, finanças, comércio, energia, ciência e tecnologia, educação, meio ambiente, agricultura, estatística, cultura, entre outras.

Ao final de cada cúpula presidencial, uma declaração final é assinada pelos chefes de Estados dos países membros. Vários atos diplomáticos foram firmados ao término das referidas cúpulas, bem como ao final das reuniões entre autoridades ministeriais. Atos diplomáticos podem ser tratados, convenções, acordos, ajustes complementares, protocolos, memorandos de entendimento e convênios interinstitucionais (Brasil, 2010). Por exemplo, já foram assinados os seguintes atos entre os Estados partes: Tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS, Acordo Constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento,



Acordo de Cooperação entre os Governos dos Estados Membros do BRICS na Área de Cultura, Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, Memorando de Entendimento entre as Academias Diplomáticas do BRICS, entre outros (Brasil, 2018).

O Arranjo de Contingência de Reservas (ACR) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) são as principais criações institucionais do BRICS (Stuenkel, 2017). O ACR foi criado para prover liquidez para os países em face das dificuldades da balança de pagamentos e de futuras crises econômicas (Contipelli; Picciau, 2015). A iniciativa do NBD faz parte dos esforços de pressão para uma reforma da governança global na área do desenvolvimento, buscando prover uma instituição multilateral que possa oferecer para países em desenvolvimento acesso à capital para projetos de infraestrutura e industrialização (Abdenur, 2014). A nova organização refletiria um exemplo de cooperação Sul-Sul. Com o NBD, o BRICS pode exercer pressão sobre instituições existentes, no sentido de realização de reformas, ao mesmo tempo que apresenta uma alternativa concreta ao sistema Bretton Woods. Além disso, o Banco legitima o agrupamento ao evidenciar a capacidade de lançamento de iniciativas concretas.

No entanto, existe a visão de que o NBD e o ACR seriam iniciativas sub-imperialistas e não alternativas ao sistema econômico mundial existente, sendo próximas das instituições de Bretton Woods (Bond, 2016). Tanto o NBD como o ACR possuem o dólar como moeda para os empréstimos, ao invés de um mecanismo de fusão das próprias unidades monetárias: real, rublo, rupia, renmimbi e rand. Pelas normas do ACR, quando a cota de 30% de um empréstimo é violada, um acordo com o FMI é requerido. Somente membros do BRICS possuem acesso ao ACR. Consequentemente, apenas supostamente o ACR seria alternativo ao FMI.

Pode-se identificar algum grau de convergência de interesses entre os membros do BRICS. Ferdinand (2014) examinou a tendência de longa duração da convergência das políticas externas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, para verificar a similaridade de suas posições em temas globais nas votações da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Foi identificado alto grau de convergência dos BRICS: 82% entre 2000 e 2011. No entanto Hooijmaaijers e Keukeleire (2016) identificaram que não houve aumento no grau de coesão do BRICS nas votações da AGNU, a partir do início do diálogo e da cooperação nos diversos níveis políticos, diplomáticos e burocráticos.

Os BRICS:

[...] ostentam agendas internacionais bastante diferentes entre si, não sendo possível visualizar, *prima facie*, interesses comuns, a não ser o já alegado 'interesse' – mais presumido do que real, talvez – em contestar o poder das velhas potências do G-7 para melhor assentar o seu próprio poder. (Almeida, 2010, p. 149).



Ainda assim é válido notar que os integrantes do grupo não possuem grande número de interesses conflitantes. Por exemplo, na Organização Mundial do Comércio (OMC), os cinco países membros do BRICS estão envolvidos em dezenas de painéis, mas somente em três há conflitos entre os países integrantes do grupo: Índia contra Brasil, Índia contra África do Sul e Brasil contra África do Sul (World Trade Organization, [2023]). Já na Corte Internacional de Justiça (CIJ), os países dos BRICS estão envolvidos em mais de dez casos, sendo nenhum deles contra outro membro do grupo (International Court of Justice, 2023).

Ademais, existem ocorrências de ações concertadas, como quando BRICS exibiu uma reação unificada na crise da Criméia (Stuenkel, 2014). Os governos membros apoiaram a Rússia quando houve a intenção de expulsão do país na Cúpula do G20, na Austrália em 2014. De maneira unida o BRICS criticou a postura discriminatória ocorrida no G20.

#### **4 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU) E FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI)**

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é o órgão responsável pela definição e execução de sanções militares contra Estados, nas situações de ato de agressão, ameaça contra a paz e ruptura da paz (Seitenfus, 2005). O CSNU realiza a aplicação de sanções por meio das forças armadas fornecidas pelos Estados-membros, conforme acordos firmados para tal finalidade. Desta forma, os países integrantes das Nações Unidas não podem recorrer ao uso da força militar, com exceção do caso de legítima defesa.

O artigo 23 da Carta das Nações Unidas define que o Conselho de Segurança é composto por 15 membros, sendo membros permanentes os Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França. Os membros não permanentes são eleitos para mandatos de dois anos. Os cinco membros permanentes possuem poder de veto, embora o termo “veto” não esteja presente no artigo 27 de Carta, que trata da votação no Conselho. Uma decisão é aprovada por meio do voto afirmativo de nove integrantes do órgão, sendo necessário o voto afirmativo dos cinco membros permanentes (United Nations, 2023).

O G4 (formado pela Alemanha, Japão, Índia e Brasil) defende a reforma do Conselho de Segurança com a criação de mais assentos permanentes (Von Freiesleben, 2008). Alemanha e Japão reivindicam a mudança com base nas grandes doações que realizam para as Nações Unidas. A Índia advoga a reforma com o argumento que é o segundo país mais populoso do mundo, com uma das maiores economias e por ser o terceiro Estado que mais contribui com tropas para as missões de paz das Nações Unidas. O Brasil defende a alteração no CSNU argumentando a necessidade de representação de um país sul-americano. Índia e Brasil também se apresentam como representantes do Sul político do globo. O

BRICS não defende reforma no número de assentos permanentes do CSNU.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) possui 189 membros e tem como principal propósito assegurar a estabilidade do sistema monetário internacional, por meio de empréstimos para países com dificuldades na balança de pagamentos. Os recursos do FMI são provenientes de quotas atribuídas aos países membros. A atribuição das quotas é baseada de maneira geral na posição relativa dos países na economia mundial (International Monetary Fund, 2022).

O peso do voto de cada membro do FMI está diretamente relacionado com as quotas que cada um detém (Martins, 2014). Entretanto, o aumento do poder econômico das potências emergentes, no primeiro quartil do século XXI, não foi refletido no processo decisório da instituição. O *Board of Governors* do FMI, no dia 15/12/2010, concluiu a 14.<sup>a</sup> revisão das quotas do Fundo, com a finalidade de conferir aos países emergentes um peso de voto mais correspondente com suas participações na economia mundial.

Apesar da revisão geral efetuada pelo *Board of Governors* do FMI, a reforma não foi implementada por falta de votos necessários (Martins, 2014). Para haver mudança são necessários 85% dos votos na instituição. Até abril de 2014, 159 membros acataram a reforma das quotas (78,88% do total de votos). Entretanto, como os Estados Unidos detêm 16,75% do peso dos votos, o país exerce, na prática, um poder de veto. Há itens da reforma que necessitam dos parlamentos nacionais dos países membros. O Congresso americano não aprovou a mudança proposta.

## 5 DADOS E ANÁLISE

Os dados são os textos das 10 declarações de cúpulas presidenciais do BRICS realizadas de 2009 até 2018, quais sejam: I Cúpula - Yekaterinburg/Rússia (2009); II Cúpula - Brasília/Brasil (2010); III Cúpula - Sanya/China (2011); IV Cúpula - Nova Delhi/Índia (2012); V Cúpula - Durban/África do Sul (2013); VI Cúpula - Fortaleza/Brasil (2014); VII Cúpula - Ufá/Rússia (2015); VIII Cúpula - Goa/Índia (2016); IX Cúpula - Xiamen/China (2017); e X Cúpula - Johannesburgo/África do Sul, 2018 (University of Toronto, 2023).

Em nenhuma das 10 declarações ocorre menção à defesa de uma alteração no número de assentos permanentes do Conselho de Segurança, apesar dos interesses do Brasil e Índia. As declarações da I e II cúpulas apenas colocam de maneira genérica “a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, com vistas a torná-la mais eficiente” (University of Toronto, 2023)<sup>1</sup>, sem citar o Conselho de Segurança. Para o Brasil e Índia nos referidos documentos, apenas há uma passagem de apoio aos dois países para o desempenho de um “papel mais relevante no âmbito das

---

1 8 14º parágrafo da Declaração da I Cúpula - Yekaterinburg/Rússia (2009) e 4º parágrafo da Declaração da II Cúpula - Brasília/Brasil (2010).

Nações Unidas” (University of Toronto, 2023)<sup>2</sup>. Como o sistema ONU é muito amplo e inclui diversos órgãos e agências, a defesa de um “papel mais relevante” acaba sendo muito vaga, por não haver um foco específico.

As declarações das outras oito cúpulas (3.<sup>a</sup> a 10.<sup>a</sup>) mencionam o Conselho de Segurança nos parágrafos que advogam reforma no sistema das Nações Unidas, no entanto, novamente sem abordar a questão do número de cadeiras permanentes: “reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade” (University of Toronto, 2023)<sup>3</sup>.

Eficácia e eficiência são elementos de gestão do Conselho de Segurança, sem ter nenhuma relação direta com o número de integrantes (sejam permanentes ou não permanentes). É o termo representatividade que poderia ensejar uma interpretação na alteração do número de membros. No entanto, pode-se depreender que se a representatividade indicar uma alteração na quantidade de membros, a mudança seria no número de não permanentes do Conselho de Segurança. Rússia e China são membros permanentes e sabem dos interesses do Brasil e Índia em adquirirem a permanência no órgão. Caso houvesse uma intenção de apoio às demandas brasileira e indiana, ela seria explícita. Ademais, a representatividade pode-se referir apenas a uma reforma eleitoral, na forma pela qual são escolhidos os eleitos, de modo que seja proporcionada a ocorrência de uma maior variação dos membros.

Com a inclusão da África do Sul no BRICS em 2011, a menção de apoio ao Brasil e Índia também é estendida ao país africano nas declarações da 3.<sup>a</sup> até a 10.<sup>a</sup> cúpula presidencial: “A China e a Rússia reiteram a importância que atribuem ao status e ao papel do Brasil, Índia e África do Sul em assuntos internacionais e apoiam sua aspiração de desempenhar um papel maior nas Nações Unidas” (University of Toronto, 2023). Novamente, por não haver um foco específico na expressão “papel maior”, o trecho acaba se tornando um apoio vago, por parte de China e Rússia, aos demais membros do BRICS.

Caso o BRICS tivesse quatro membros permanentes no Conselho de Segurança, ao invés de dois, o poder do grupo aumentaria enormemente. No

---

2 9 14º parágrafo da Declaração da I Cúpula - Yekaterinburg/Rússia (2009) e 4º parágrafo da Declaração da II Cúpula - Brasília/Brasil (2010).

3 10 8º parágrafo da declaração III Cúpula - Sanya/China (2011); 26º parágrafo da declaração IV Cúpula - Nova Delhi/Índia (2012); 20º parágrafo da declaração V Cúpula - Durban/África do Sul (2013); 25º parágrafo da declaração VI Cúpula - Fortaleza/Brasil (2014); 4º parágrafo da declaração VII Cúpula - Ufá/Rússia (2015); 10º parágrafo da declaração VIII Cúpula - Goa/Índia (2016); 40º parágrafo da declaração IX Cúpula - Xiamen/China (2017); e 17º parágrafo da declaração X Cúpula - Johannesburgo/África do Sul (2018). Obs.: 1: a partir da 5ª declaração, o termo “representativo” é incluído antes das palavras “eficaz” e “eficiente”. Obs.: 2: a partir da 8ª declaração, o termo “eficaz” é substituído pela palavra “efetivo”. Obs.: 3: No teor da 7ª declaração de Cúpula, somente aparecem as palavras “representativo” e “eficiente” em menção a reforma do CSNU.

entanto, as declarações do grupo não são elaboradas no sentido de conferir mais poder para os pleiteantes Brasil e Índia, não havendo uma reivindicação de reforma no CSNU que inclua mais países com assento permanente. Desta forma, percebe-se que dentro do grupo os integrantes mais poderosos buscam manter a assimetria de poder na questão de segurança em relação aos demais membros. Por meio de um processo participativo e de diálogo (*power-to*), chegam-se a declarações consensuais que legitimam as diferenças de poder existentes dentro do BRICS, no tema militar e de segurança (*power-over*), com a China e Rússia possuindo cadeiras permanentes e capacidade de veto no CSNU, deixando Brasil, Índia e África do Sul dependentes de vitórias em eleições, para ingressarem como membros não-permanentes e sem a possibilidade de praticar veto. Contudo, vale notar que pelo menos o Conselho de Segurança foi mencionado como órgão objeto de reforma, a partir da 3.ª declaração de cúpula.

A reforma das quotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) não foi mencionada no texto da declaração da primeira cúpula presidencial do BRICS, tendo sido demonstrado apenas um interesse geral de mudança em instituições internacionais, sem especificar nenhuma organização:

Estamos comprometidos com o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as transformações da economia mundial. As economias emergentes e em desenvolvimento devem ter maior peso e representação nas instituições financeiras internacionais (University of Toronto, 2023)<sup>4</sup>.

Da 2.ª até a 10.ª declaração, a reforma das quotas do FMI foi mencionada reiteradamente: “esperamos que a reforma de quotas do FMI seja concluída” (University of Toronto, 2023)<sup>5</sup>; “Preocupa-nos, contudo, o ritmo lento das reformas das quotas e da governança do FMI” (University of Toronto, 2023)<sup>6</sup>; “Conclamamos os membros do FMI a encontrar maneiras de implementar a 14.ª Revisão Geral de Quotas, sem maiores atrasos” (University of Toronto, 2023)<sup>7</sup>; “Continuamos profundamente desapontados com o fracasso prolongado dos Estados Unidos em ratificar o pacote de reformas do FMI de 2010” (University of Toronto, 2023)<sup>8</sup>.

A 14.ª revisão geral das quotas do FMI traria as seguintes mudanças para o BRICS:

---

4 12 3º parágrafo da Declaração da I Cúpula - Yekaterinburg/Rússia (2009).

5 13 11º parágrafo da Declaração da II Cúpula - Brasília/Brasil (2010).

6 14 9º parágrafo da declaração IV Cúpula - Nova Delhi/Índia (2012).

7 15 18º parágrafo da declaração VI Cúpula - Fortaleza/Brasil (2014).

8 16 19º parágrafo da declaração VII Cúpula - Ufá/Rússia (2015).

**Tabela 1: 14.ª Revisão Geral das Quotas**

País	Quotas sem reforma	Quotas com a reforma	Diferenças
China	4,00%	6,39%	+ 2,39% (aumento de 59,75%)
Índia	2,44%	2,75%	+ 0,31% (aumento de 12,70%)
Rússia	2,50%	2,71%	+ 0,21% (aumento de 8,4%)
Brasil	1,79%	2,32%	+ 0,53% (aumento de 29,60%)
África do Sul	0,78%	0,64%	- 0,14% (redução de 17,95%)

**Fonte:** Elaboração dos autores (2023). Com dados extraídos de Martins (2014).

A China detém um poder econômico muito maior do que os demais membros do BRICS em conjunto. O crescimento do peso do voto da China é maior que a soma dos crescimentos dos outros três membros fundadores do grupo (Rússia, Índia e Brasil), de modo que o país oriental será o maior beneficiado com a reforma da 14.ª revisão geral de quotas do FMI (caso ela seja implementada). É digno de nota que a África do Sul assina declarações que defendem uma reforma que reduzirá o peso de seu voto no FMI. A mudança na referida instituição financeira aumentará a assimetria de poder entre o membro do grupo mais poderoso no tema da economia e os demais integrantes do BRICS. Por meio da realização de reuniões com a participação de autoridades dos governos (*power-to*), a China consegue não apenas evitar que a assimetria seja reduzida, mas também obtém um resultado que a mantém numa situação hegemônica no grupo em assuntos econômicos (*power-over*).

## 6 CONCLUSÃO

Num grupo de potências emergentes, alguns países são mais poderosos do que os outros, conforme o tema (economia, segurança, cultura etc.). No caso do BRICS, China e Rússia são mais poderosos na área militar e de segurança, e a China é o Estado com supremacia na área econômica dentro do grupo. Os membros do BRICS frequentemente possuem interesses diferentes, mas mesmo assim, conseguem produzir declarações de cúpula presidencial nas quais se alcança o consenso. No entanto, as posições consensuais por meio de processos de diálogo e participação (exercício de *power-to*) acabam por gerar um resultado que mantém/aumenta e legitima as assimetrias de poder dentro do grupo (exercício de *power-over*), seja para um consenso pró-reforma ou pró-status quo.

Dentre os integrantes do BRICS, a China é a maior interessada na 14.<sup>a</sup> revisão geral das quotas do FMI, porque o peso de seu voto na instituição aumentará mais do que a soma de todos os outros integrantes do BRICS. Brasil, Rússia e Índia também terão seus pesos de voto aumentados, mas numa proporção muito menor do que o peso da China. A África do Sul terá o seu peso diminuído com a referida reforma. Mesmo assim, todos os integrantes assinam declarações que reiteradamente defendem a implementação da reforma, que aumentará a assimetria de poder dentro do grupo no tema da economia. Pode-se identificar um exercício de *power-to* e *power-over* por parte da China (ao se utilizar a terminologia do presente marco teórico).

Rússia e China são os países mais poderosos do BRICS na área militar e de segurança, sendo os dois possuidores de assentos permanentes no CSNU. Com o interesse de Índia e Brasil em ingressarem de forma permanente no CSNU, caso não fosse interesse dos mais poderosos manter a assimetria de poder dentro do grupo, as declarações de cúpula defenderiam uma reforma no número de membros permanentes (mesmo que não afetasse a capacidade de veto existente). O BRICS ficaria extremamente poderoso na área de segurança com quatro assentos permanentes no referido órgão. Contudo, Rússia e China exerceram *power-to* no BRICS, de modo que após processos de negociação, todos integrantes do grupo assinaram declarações que somente mencionam uma reforma do CSNU em aspectos de gestão, deixando implícito a preferência pelo status quo na composição permanente do órgão, a qual leva a um resultado de manutenção da assimetria de poder (*power-over*).

A explicação sobre o BRICS (emitir em suas declarações posicionamentos favoráveis a reforma das cotas do FMI, bem como colocações que implicitamente defendem o status quo na composição de membros permanentes do CSNU) pode servir de hipótese a ser testada em outras análises que abordem as relações entre grupos de potências emergentes e instituições internacionais, contribuindo assim para o desenvolvimento da literatura.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.

ABDENUR, Adriana. China and the BRICS development bank: legitimacy and multilateralism in south–south cooperation. *IDS Bulletin*, v. 45, n. 4, p. 85-101, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto. O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global). In: BAUMANN, Renato (org.) *O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*. Brasília, DF: CEPAL; IPEA, 2010.

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

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. *Atos internacionais, prática diplomática brasileira, manual de procedimentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Mecanismos Inter-regionais. Divisão do agrupamento BRICS. *Pedido de acesso à informação nº 09200000520201878*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2018.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem política internacional*. São Paulo: Editora UnB, 2002.

COGAN, Jacob Katz. Representation and power in international organization: the operational constitution and its critics. *American Journal of International Law*, v. 103, n. 2, p. 209-263, 2009.

COOPER, Andrew F.; FLEMES, Daniel. Foreign policy strategies of emerging powers in a multipolar world: an introductory review. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 6, p. 943-962, 2013.

CONTEPELLI, Ernani; PICCIAU, Simona. BRICS Members' Interests and Priorities for Cooperation: the institutional status of the BRICS and pragmatic cooperation: the case of South America. *International Organisations Research Journal*, v. 10, n. 2, 2015.

FERDINAND, Peter. Rising powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of BRICS in the general assembly. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 3, p. 376-391, 2014.

HOOIJMAAIJERS, Bas; KEUKELEIRE, Stephan. Voting cohesion of the BRICS countries in the un general assembly, 2006–2014. *Global Governance*, v. 22, p. 389-407, 2016.

IKENBERRY, John. *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE . *Contentious cases organized by state*. 2023. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/cases-by-country>. Acesso em: 12 jul. 2023.



INTERNATIONAL MONETARY FUND. *About the IMF*. 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About>. Acesso em: 28 jun. 2023.

KAHLER, Miles. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo. *International Affairs*, v. 89, n. 3, p. 711–729, maio 2013.

LIU, Ming. *BRICS* development: a long way to a powerful economic club and new international organization. *The Pacific Review*. v. 29, n. 3, p. 443-453, 2016.

MACFARLANE, Neil. The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power? *International Affairs*, v. 82, n.1, p. 41-57, 2006.

MARTINS, Aline. *Moeda, estado e poder: limites dos direitos especiais de saque enquanto alternativa ao dólar como moeda-chave*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, São Paulo, 2014.

MASCHIETTO, Roberta. *Beyond peacebuilding: the challenges of empowerment promotion in mozambique*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2016.

NAIK, Shraddha. Rising BRICS: A Path to Multipolar World Reality? Сравнительная политика. t.9 n. 1, 2018.

NEL, Philip. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. *Review of International Studies*, v. 36, n. 4, p. 951-974, out. 2010.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

STEPHEN, Matthew. Rising regional powers and international institutions: the foreign policy orientations of India, Brazil and South Africa. *Global Society* v. 26, n. 3, p. 289-309, 2012.

STEPHEN, Matthew. Rising powers, global capitalism and liberal global governance: a historical materialist account of the BRICs challenge. *European Journal of International Relations*, v. 20, n. 4, p. 912-938, 2014.

STUENKEL, Oliver. Emerging powers and status: the case of the first Brics summit. *Asian Perspective*, v. 38, n. 1, p. 89-109, 2014.

STUENKEL, Oliver. *BRICS e o futuro da ordem global*. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

UNITED NATIONS. *Welcome to the United Nations*. 2023. Disponível em: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-v/index.html>. Acesso em: 12 jul. 2022.

UNIVERSITY OF TORONTO. *BRICS Information Center*. 2023. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

VAN NOORT, Carolijn. Study of strategic narratives: the case of BRICS. *Politics and Governance*, v. 5, n. 3, p. 121-129, 2017.

VON FREIESLEBEN, Jonas. *Managing change at the United Nations*. 2008. Disponível em: <https://centerforunreform.org/2008/03/20/managing-change-at-the-united-nations/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Map of disputes between WTO Members. [2023]. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_maps\\_e.htm?country\\_selected=IND&sense=e](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=IND&sense=e). Acesso em: 12 jul. 2022.

Recebido em: 03 dez. 2021.

Aceito em: 26 jan. 2023.