

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 22 | Abr. 2020

Disintegration of Global Security Governance
Georgy Toloraya
Victoria Panova

Promoting BRICS Cooperation for Economic Growth and Development
Zhao Zhongxiu
Lan Qingxin

Global Political and Economic Governance
H. H. S. Viswanathan
Mihir Swarup Sharma

Social Justice, Sustainable Development and Quality of Life
Godfrey Netswera
Jaya Josie
Philani Mthembu
Elias Phaahla
Idah Makukule

BRICS Cooperation in Science, Technology and Innovation: progress to be shown
Luis Claudio Kubota

Intensidade e Evolução de Medidas Não Tarifárias sobre Produtos Agropecuários entre os Países do BRICS (1995-2018)
Krisley Mendes
André Araújo Luchine

Investimentos da China no Brasil, na África do Sul e na Índia: arranjos institucionais, atores e impactos
Ana Saggiaro Garcia

Development Impact, Public-Private Partnerships And Regional Integration: possible way-forward for the BRICS-led New Development Bank
Karin Costa Vazquez

Diez Años Del BRICS: crisis de hegemonía occidental y construcción de un orden mundial multipolar
Juan Sebastián Schulz

Existe Convergência no BRICS a Respeito da Reforma da Ordem Internacional?
Robson Cunha Rael



REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 22 | Abr. 2020



ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 22 | Abr. 2020



ipea

Rio de Janeiro, 2020

TEMPO DO MUNDO

Publicação quadrimestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, julho e dezembro, a partir de 2020.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n. 1, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Quadrimestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, julho e dezembro.

Titulo anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Corpo Editorial

Membros do Conselho Acadêmico Consultivo

Aaron Schneider – University of Denver, Estados Unidos
Anahi Amar – Comisión Económica para a América Latina, Argentina
Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico – Universidade Federal da Paraíba
Archna Negi – Jawaharlal Nehru University, Índia
Claudio Amitrano – Diest/Ipea
Claudio Puty – Universidade Federal do Pará
Corival Alves do Carmo Sobrinho – Universidade Federal de Sergipe
Cristina Froes de Borja Reis – Universidade Federal do ABC
Cristina Soreanu Pecequillo – Universidade Federal de São Paulo
Daniela Freddo – Universidade de Brasília
Flávia de Holanda Schmidt – Diest/Ipea
Francisco Rodriguez – Tulane University, Estados Unidos
Giorgio Romano Schutte – Universidade Federal do ABC
Graciela De Conti Pagliari – Universidade Federal de Santa Catarina
Gustavo Rojas de Cerqueira Cesar – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Paraguai
Haroldo Ramanzini – Universidade Federal de Uberlândia
Ivan Tiago Machado Oliveira – Dinte/Ipea
José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, Espanha
Karina Lilia Pasquariello Mariano – Universidade Estadual Paulista
Kenneth Ramirez – Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales, Venezuela
Krisley Mendes – Universidade de Brasília
Leonardo Granato – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Liu Jia – Universidade de Negócios Internacionais e Economia de Pequim, China
Lorena Oyarzún Serrano – Universidad de Chile, Chile
Luciana Acioly – Dinte/Ipea
Luís Manuel Fernandes – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Luiz Pinto – Brics Overseas, Hong Kong
Magdalena Lizardo Espinal – Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana
Marcelo Passini Mariano – Universidade Estadual Paulista
Marcos Ferreira de Costa Lima – Universidade Federal de Pernambuco
Maria Cristina Cacciamali – Universidade de São Paulo
Michel Levi – Universidad Andina Simón Bolívar, Equador
Michelle Hallack – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Estados Unidos
Monica Hirst – Universidad Torcuato di Tella, Argentina
Raphael Padula – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Renato Baumann – Dinte/Ipea
René Ramirez – Universidad Nacional Autónoma de México, México
Rodrigo Fracalossi de Moraes – Dinte/Ipea
Victoria Panova – Far Eastern Federal University, Rússia
Vínicius Mariano de Carvalho – King's College London, Reino Unido
Viviana Araneda – Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile

Coordenadores deste número

Ivan Tiago Machado Oliveira
Victoria Panova

Editor

Pedro Silva Barros

Coeditor

Guilherme de Oliveira Schmitz

Secretaria Executiva

Luiza Quariguazu da Frota Coelho
Julia de Souza Borba Gonçalves
Sofia Escobar Samurio

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

BRICS: DEZ ANOS E NOVOS DESAFIOS

No ano passado, em 2019, o BRICS completou dez anos, o que nos impulsionou a examinar amplamente suas conquistas, seu potencial para o futuro e as limitações existentes no grupo. O ano de 2020 trouxe inúmeros desastres, tanto naturais como provocados pelo homem – os incêndios australianos, a crise iraniana, o desafio de controle de armas de destruição em massa, o Brexit, a guerra comercial sino-americana em curso e, mais recentemente, a pandemia da Covid-19. Tudo isso tem sido um grande teste de estresse para a humanidade, Estados e instituições internacionais. Os poderes e as instituições falharam ao não proporcionar uma liderança genuína a partir de múltiplas crises. Enquanto isso, toda a história de formação e atividades do BRICS é sobre evolução e complementaridade benevolente ao atual sistema de relações internacionais. Todos esses desafios colocam novas tarefas e exigem um papel de liderança mais pronunciado por parte dos países do grupo. Será que isso se tornará possível? O que ainda falta para que o BRICS assuma essas responsabilidades e lidere o caminho?

Esta edição foi elaborada tanto para analisar o passado como para preparar o cenário para o futuro. Este número temático da *Revista Tempo do Mundo* apresenta dez artigos, que debatem com profundidade diferentes aspectos da articulação política. Essa discussão ganha maior importância em um cenário de generalizada crise de saúde pública, econômica e de governança global, precedida por um acirramento das tensões comerciais e tecnológicas entre as duas principais potências mundiais – Estados Unidos e China.

O momento atual exige o uso de todos os instrumentos disponíveis para estruturar a recuperação econômica. O BRICS possui ferramentas institucionalizadas, como a de financiamento com o Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank – NDB), mas precisa consolidar algumas, como as iniciativas em energia e ciência e tecnologia, e estabelecer outras, como as de agricultura, biodiversidade e respostas conjuntas a crises globais.

O desafio da política externa de seus países é associar as ações do BRICS, em relação à governança global e à cooperação entre seus membros, com a agenda interna de retomada do crescimento e superação da crise.

O BRICS nasceu de uma demanda real por reconfiguração internacional. Desde sua criação, em 2009, o grupo conseguiu o notável feito de reunir os

chefes de governo de cinco dos principais países emergentes, de diferentes continentes, de forma ininterrupta, todos os anos. Esse esforço político sem precedentes foi moldando uma agenda bastante ampla, que cresce a cada presidência *pro tempore*. Em sua última declaração conjunta, de novembro de 2019, em Brasília, os cinco países concordaram em 73 parágrafos de uma extensa pauta de ações e intenções.

Para seus membros, o agrupamento se manteve nesses mais de dez anos como relevante instrumento para suas ambições globais em diversas áreas. Sob diferentes governos, foi importante espaço de construção e reafirmação dos interesses nacionais. O potencial do BRICS, porém, ainda é subestimado pelos seus membros, e se faz necessário superar a percepção de divisão e esvaziamento. O caminho para a funcionalidade deve ser o mais simples: os cinco países terem ganhos com o agrupamento. A agenda conjunta deve partir desse ponto.

Em relação à retomada do crescimento econômico no curto prazo, há temas em que o BRICS possui agendas relativamente definidas, como financiamento, energia e ciência e tecnologia; elas, contudo, precisam ser mais bem executadas. Outras temáticas devem ser fortalecidas ou estruturadas, como a agrícola e o comércio de alimentos e o aprofundamento do diálogo e a cooperação em matéria de biodiversidade.

Na cúpula de novembro de 2019, foi reafirmada a necessidade de maior participação dos países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor, na governança global. Os cinco países acordaram continuar a cooperar no Grupo dos Vinte (G20) e a promover os interesses dos mercados emergentes (EMEs) e dos países em desenvolvimento, que declararam estar convencidos de que a contínua implementação de reformas estruturais aumentará o potencial de crescimento. Os anúncios de ações concretas, porém, ficaram restritos à abertura de escritórios regionais do NDB e às suas atividades nos países-membros. Em 2019, foi criado o Escritório Regional das Américas em São Paulo, com seu subescritório em Brasília, e neste ano serão abertos mais dois escritórios regionais do NDB, um na Rússia e outro na Índia.

Deve-se dar especial atenção à Rede de Inovação do BRICS (iBRICS), com a adoção da Nova Arquitetura em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) – que será implementada por meio do Comitê Diretor de CT&I do BRICS –, e à Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética do BRICS, para garantir que ambos os instrumentos tenham ações sinérgicas com as políticas internas de recuperação do crescimento.

Em 29 de abril de 2020, foi realizada, por vídeo, a Conferência Extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores do BRICS sobre a Covid-19, presidida pelo chanceler russo Sergei Lavrov, com a participação de seu homólogo chinês Wang Yi, do ministro das Relações Exteriores brasileiro Ernesto Araújo,

do ministro dos Negócios Estrangeiros indiano Subrahmanyam Jaishankar e da ministra das Relações Internacionais e Cooperação sul-africana Naledi Pandor. Essa iniciativa, ainda que com tímidos efeitos para seu objetivo inicial, mostrou a vontade de cooperação entre os países e pode se repetir para a construção de uma agenda de recuperação econômica pós-Covid-19.

A diminuição do comércio internacional, dos investimentos diretos externos e a saída de capitais são fatores que retroalimentam a crise econômica. Parte das significativas restrições ao crescimento do Brasil e de outros países se expressa no setor externo.

A recuperação econômica pós-Covid-19 deve enfrentar problemas que não dizem respeito somente à pandemia, mas também agravam nossas perspectivas de desenvolvimento no longo prazo. Os dez artigos reunidos nesta publicação têm o objetivo de efetuar um balanço das atividades realizadas pelo agrupamento na última década e, ao mesmo tempo, contribuir para o fortalecimento do bloco nesse difícil momento da governança global e da economia mundial.

Os primeiros cinco artigos são contribuições de participantes do Conselho de Think Tanks do BRICS, sendo um artigo de cada país-membro, e abordam diferentes e importantes temas da governança global e da cooperação internacional. O artigo dos russos Georgy Toloraya e Victoria Panova trata da segurança global, analisando as ações do BRICS e a posição de seus cinco membros. O texto de Zhao Zhongxiu e Lan Qingxin, da China, debate a cooperação no BRICS em relação a comércio e desenvolvimento. Os indianos H. H. S. Viswanathan e Mihir Swarup Sharma discutem os desafios da multipolaridade e da globalização, focando em diversas instituições de governança global e em como o BRICS está se esforçando para superá-los. A ampla agenda social do grupo incluindo desenvolvimento social, educação, saúde e cultura, é o tema da contribuição dos sul-africanos Godfrey Netswera, Jaya Josie, Philani Mthembu, Elias Phaahla e Idah Makukule, que abordam a questão em termos comparativos. Por fim, o brasileiro Luis Claudio Kubota apresenta o progresso de cooperação do BRICS em CT&I ao longo dos anos, ressaltando o desenvolvimento de cada país e comparando a sua evolução com a de outros países e blocos.

A *Revista Tempo do Mundo* completa este número com outros cinco artigos sobre o BRICS submetidos por autores de diferentes instituições de pesquisa por meio de nossa plataforma digital. Krisley Mendes e André Araújo Luchine, da Universidade de Brasília (UnB) e Ipea, analisam a evolução, a estrutura e a intensidade de medidas não tarifárias (MNTs) incidentes no comércio de produtos agropecuários, de 1995 a 2018, entre os países que compõem o BRICS. Ana Saggioro Garcia, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), avalia os arranjos institucionais, os atores e os impactos dos investimentos

da China no Brasil, na África do Sul e na Índia. Karin Costa Vazquez, da Universidade Fudan (China), analisa o NDB do BRICS. Juan Sebastián Schulz, da Universidade Nacional de La Plata (Argentina), examina os dez anos do BRICS sob a perspectiva da construção de uma governança global multipolar e da crise de hegemonia ocidental. Por fim, Robson Cunha Rael, do Grupo de Estudos e Pesquisa em Segurança Internacional (Brasília), pesquisa os padrões de votação de cada membro nas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a reforma da ordem internacional, inferindo que os países do BRICS possuem interesses comuns.

Com este número temático da *Revista Tempo do Mundo*, o Ipea busca cumprir sua missão de produzir e disseminar conhecimento sobre temas fundamentais para as decisões estratégicas do Estado brasileiro e reforçar a difusão dos debates realizados no âmbito do Conselho de Think Tanks do BRICS, presidido pelo instituto em 2019. Espera-se que esse conjunto de artigos contribua tanto para a análise sobre os dez primeiros anos do BRICS como para a reflexão de seus desafios, que são ainda maiores diante dos diferentes aspectos da crise atual. Espera-se, enfim, que as reflexões trazidas neste número estimulem propostas mais ousadas a serem consideradas por autoridades e comunidade epistêmica para superar o desafio de curto prazo da Covid-19 e alcançar os objetivos universais de bem-estar comum, respeito mútuo e compreensão.

Ivan Oliveira (Ipea)
Coordenador deste número

Victoria Panova (NKIBRICS, Rússia)
Coordenadora deste número

Pedro Silva Barros
Editor da revista

BRICS: TEN YEARS AND NEW CHALLENGES

Last year the BRICS group completed ten years. This milestone urges us to take a broad look at its achievements, potential, and limitations. The year 2020 brought numerous hazards both natural and man-made. Among them, there were events such as the Australian fires, Iranian crisis, arms control challenge, Brexit, ongoing Sino-American trade war and, most recently, the COVID-19 outbreak. These events brought about a stress-test to peoples, states, and international institutions. Established powers and institutions failed to provide genuine leadership during these multiple crises. Meanwhile the BRICS' history relates to a benevolent complementarity of the current multilateral institutions. These rising challenges pose new difficulties to the group, and require active role and leadership from the Big Five. Will this be possible? What elements are lacking to ensure the BRICS' capacity to respond to those challenges and to lead?

We have put together this issue of *Revista Tempo do Mundo (The Perspective of the World Review)* to analyze the past and to set the scene for the future. This thematic issue features ten articles discussing in depth different aspects of the BRICS group, especially in a context of widespread public health, economic and global governance crisis and commercial and technological tensions between the two major world powers (United States and China).

The current moment requires the use of all available tools to structure economic recovery. The BRICS have institutionalized important new tools – such as financing with the New Development Bank (NDB) – that already provide important response mechanisms. Yet, it still needs to consolidate others in energy and science and technology, as well as to establish new ones in areas such as agriculture, biodiversity and joint responses to global crises. The main challenges of BRICS states' foreign policies are to connect actions, both regarding global governance and cooperation among its members, with internal agendas of economic growth resuming and overcoming the global health crisis.

BRICS was created from a concrete demand of international reconfiguration. Since its creation in 2009, the grouping has achieved the remarkable accomplishment of bringing together every year five major emerging countries' heads of government located in different continents. This unprecedented political effort has shaped a very broad agenda, which increases with each presidency *pro tempore*. In their last

joint statement in November 2019 in Brasília, the five BRICS countries agreed to 73 paragraphs of an extensive agenda of actions and intentions.

For its members, the grouping has remained as a relevant instrument for their global ambitions in different areas. Under different administrations, it has been an important space for building and reaffirming national interests. The BRICS' potential, however, is still underestimated by its members. It is still necessary to overcome a shared perception of division among its members. A means to provide it more functionality should start from a basic agenda that highlights what the five countries could gain from grouping. The new joint agenda should have this as a starting point.

Regarding the economic growth recovery in the short term, there are issues that the BRICS has relatively defined agendas, such as financing, energy, and science and technology. These, however, must be better executed. Other themes would need to be strengthened or structured, such as agriculture and food trade and the deepening of dialogue and cooperation on biodiversity.

During the Brasília Summit in November 2019, they reaffirmed the need for greater participation of developing countries in global value chains and in global governance. The five countries agreed to continue to cooperate at the G20 and to promote the interests of emerging markets (EMEs) and developing countries. They also stated that they are convinced that continued implementation of structural reforms will increase growth potential.

The announcements of concrete actions, however, were restricted to the opening of the NDB Regional Offices and their activities in member countries. In 2019 the Regional Office of the Americas was established in São Paulo, along with its sub-office in Brasília, and in 2020 two more NDB Regional Offices will be opened in Russia and India.

Special attention should be given to the BRICS Innovation Network (iBRICS) with the implementation of the New Architecture in Science, Technology and Innovation (ST&I), which will be implemented through the BRICS ST&I Steering Committee and the BRICS Energy Research Cooperation Platform to ensure that both instruments have synergistic actions with internal policies to growth recovery.

On 29 April 2020, the Extraordinary Conference of BRICS Foreign Ministers on COVID-19 was held by videoconference and chaired by the Russian Chancellor Sergei Lavrov. The conference was also attended by his Chinese counterpart Wang Yi, the Brazilian Foreign Minister, Ernesto Araujo, the Indian Foreign Minister, Subrahmanyam Jaishankar, and the South African Minister of International Relations and Cooperation, Naledi Pandor. This initiative, although

timid for its initial objective, revealed the will for cooperation between countries and could be repeated for the construction of a post-COVID-19 economic recovery agenda.

The decline of international trade and foreign direct investments as well as the outflow of capital are factors that reinforce the rising economic crisis. Part of the significant growth restrictions in Brazil and other countries is expressed in the external sector.

The post-COVID-19 economic recovery must focus on problems that are not just pandemic-related, and that worsen our long-term development prospects. The articles compiled in this issue of *Revista Tempo do Mundo (The Perspective of the World Review)* provide an analysis of the activities carried out by the grouping over the past decade and, at the same time, contribute to strengthen it at this difficult time for global governance and world economy.

The first five articles are contributions from participants of the BRICS Think Tanks Council (BTTC), one article from each member country, which address different and relevant issues of global governance and international cooperation. The article written by the Russians Georgy Toloraya and Victoria Panova discusses the panorama of global security, analyzing the actions of BRICS and the position of its five members. Zhao Zhongxiu and Lan Qingxin, from China, discuss BRICS cooperation on trade and development. H. H. S. Viswanathan and Mihir Swarup Sharma, from India, discuss the challenges of multipolarity and globalization, focusing on various institutions of global governance, and how BRICS are making efforts to overcome them. BRICS' broad social agenda, including social development, education, health and culture, and how BRICS's countries address them in comparative terms, is the theme of the contribution of the South Africans Godfrey Netswera, Jaya Josie, Philani Mthembu, Elias Phaahla, and Idah Makukule. Finally, the Brazilian Luis Claudio Kubota presents the progress of BRICS cooperation in ST&I over the years, highlighting the development of each country and comparing its evolution with other countries and blocs.

Revista Tempo do Mundo (The Perspective of the World Review) also brings in this issue five other articles submitted through our digital platform by authors from different research institutions. Krisley Mendes and André Araújo Luchine, from University of Brasília and Ipea, analyze the evolution, structure, and intensity of non-tariff measures (NTMs) affecting the trade of agricultural products between BRICS countries from 1995 to 2018. Ana Saggioro Garcia, from the Federal Rural University of Rio de Janeiro, assesses the institutional arrangements, actors, and impacts of China's investments in Brazil, South Africa, and India. Karin Costa Vazquez, of the Fudan University (China), analyses the

New BRICS Development Bank. Juan Sebastián Schulz, from the National University of La Plata (Argentina), assess the ten years of BRICS from the perspective of building a multipolar global government and the crisis of Western hegemony. Finally, Robson Cunha Rael of the International Security Research and Study Group of University of Brasília analyses the voting patterns of each member in the United Nations General Assembly resolutions on reform of the international order, inferring that the BRICS countries have common interests.

With this 22nd issue of *Revista Tempo do Mundo (The Perspective of the World Review)*, Ipea seeks to fulfill its mission of producing and disseminating knowledge on key issues for strategic decisions of the Brazilian State and to strengthen the dissemination of the debates held within the BRICS Think Tanks Council, chaired by Ipea in 2019. It is expected that these ten articles can contribute both to the analysis of the first ten years of BRICS and to the reflection of its challenges, which are even greater facing the different aspects of the current crisis. It also intends that those thoughts provoke further bolder ideas to consider by both, officials and epistemic community, to overcome COVID-ridden societies and achieve the world of common well-being, mutual respect and understanding.

Ivan Oliveira (Ipea)

Issue editor

Victoria Panova (NKIBRICS, Russia)

Issue editor

Pedro Silva Barros

Editor of the Journal

SUMÁRIO

DESINTEGRAÇÃO DA GOVERNANÇA DE SEGURANÇA GLOBAL 19

Georgy Toloraya
Victoria Panova

PROMOVENDO A COOPERAÇÃO NO BRICS PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO E O DESENVOLVIMENTO 39

Zhao Zhongxiu
Lan Qingxin

GOVERNANÇA POLÍTICA E ECONÔMICA GLOBAL..... 59

H. H. S. Viswanathan
Mihir Swarup Sharma

JUSTIÇA SOCIAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E QUALIDADE DE VIDA..... 75

Godfrey Netswera
Jaya Josie
Philani Mthembu
Elias Phaahla
Idah Makukule

PROGRESSOS DO BRICS NA COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO 95

Luis Claudio Kubota

INTENSIDADE E EVOLUÇÃO DE MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS SOBRE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS ENTRE OS PAÍSES DO BRICS (1995-2018)..... 111

Krisley Mendes
André Araújo Luchine

INVESTIMENTOS DA CHINA NO BRASIL, NA ÁFRICA DO SUL E NA ÍNDIA: ARRANJOS INSTITUCIONAIS, ATORES E IMPACTOS 149

Ana Saggiaro Garcia

**IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO, PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
E INTEGRAÇÃO REGIONAL: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA
O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO BRICS 175**

Karin Costa Vazquez

**DEZ ANOS DO BRICS: CRISE DE HEGEMONIA OCIDENTAL
E CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM MUNDIAL MULTIPOLAR 189**

Juan Sebastián Schulz

**EXISTE CONVERGÊNCIA NO BRICS A RESPEITO DA REFORMA DA
ORDEM INTERNACIONAL? 217**

Robson Cunha Rael

CONTENTS

DISINTEGRATION OF GLOBAL SECURITY GOVERNANCE..... 19

Georgy Toloraya
Victoria Panova

PROMOTING BRICS COOPERATION FOR ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT 39

Zhao Zhongxiu
Lan Qingxin

GLOBAL POLITICAL AND ECONOMIC GOVERNANCE 59

H. H. S. Viswanathan
Mihir Swarup Sharma

SOCIAL JUSTICE, SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND QUALITY OF LIFE 75

Godfrey Netswera
Jaya Josie
Philani Mthembu
Elias Phaahla
Idah Makukule

BRICS COOPERATION IN SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION: PROGRESS TO BE SHOWN 95

Luis Claudio Kubota

INTENSITY AND EVOLUTION OF NON-TARIFF BARRIERS ON AGRICULTURAL GOODS BETWEEN BRICS COUNTRIES (1995-2018) 111

Krisley Mendes
André Araújo Luchine

CHINESE INVESTMENTS IN BRAZIL, SOUTH AFRICA AND INDIA: INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS, ACTORS AND IMPACTS 149

Ana Saggioro Garcia

**DEVELOPMENT IMPACT, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS
AND REGIONAL INTEGRATION: POSSIBLE WAY-FORWARD
FOR THE BRICS-LED NEW DEVELOPMENT BANK..... 175**

Karin Costa Vazquez

**TEN YEARS OF THE BRICS: WESTERN HEGEMONY CRISIS AND
CONSTRUCTION OF A MULTIPOLAR WORLD ORDER 189**

Juan Sebastián Schulz

**IS THERE A CONVERGENCE IN THE BRICS REGARDING
THE REFORM OF THE INTERNATIONAL ORDER? 217**

Robson Cunha Rael

ÍNDICE

DESINTEGRACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD GLOBAL..... 19

Georgy Toloraya
Victoria Panova

PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN EN EL BRICS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO 39

Zhao Zhongxiu
Lan Qingxin

GOBERNANZA POLÍTICA Y ECONÓMICA GLOBAL..... 59

H. H. S. Viswanathan
Mihir Swarup Sharma

JUSTICIA SOCIAL, DESARROLLO SUSTENTABLE Y CALIDAD DE VIDA 75

Godfrey Netswera
Jaya Josie
Philani Mthembu
Elias Phaahla
Idah Makukule

AVANCES EN LA COOPERACIÓN DEL BRICS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN 95

Luis Claudio Kubota

INTENSIDAD Y EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS SOBRE PRODUCTOS AGRÍCOLAS ENTRE PAISES BRICS (1995-2018)..... 111

Krisley Mendes
André Araújo Luchine

LAS INVERSIONES CHINAS EN BRASIL, SUDÁFRICA E INDIA: ARREGLOS INSTITUCIONALES, ACTORES E IMPACTOS 149

Ana Saggiaro Garcia

**IMPACTO EN EL DESARROLLO, ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
E INTEGRACIÓN REGIONAL: CAMINOS POSIBLES PARA EL
NUEVO BANCO DE DESARROLLO DEL BRICS 175**

Karin Costa Vazquez

**DIEZ AÑOS DEL BRICS: CRISIS DE HEGEMONÍA OCCIDENTAL
Y CONSTRUCCIÓN DE UN ORDEN MUNDIAL MULTIPOLAR 189**

Juan Sebastián Schulz

**¿HAY CONVERGENCIA EN EL BRICS CON RESPECTO A LA
REFORMA DEL ORDEN INTERNACIONAL? 217**

Robson Cunha Rael

DISINTEGRATION OF GLOBAL SECURITY GOVERNANCE

Georgy Toloraya¹

Victoria Panova²

Since World War II, with global breakdowns and new world orders, one of the topics that have constantly worried several countries is global security. As countries have evolved and modernized over time, due to globalization, the international system has become increasingly polarized, and increasingly fragmented. However, in the current context, one of the goals of countries has been to prevent the collapse of the world's most fundamental institutions and the dismantlement of world security governance. This paper focuses on BRICS actions towards the topic of global security, on how it should contribute on the maintenance of peace and security in the world, working in joint actions. The article also highlights the security management position of each constituent member of the bloc, showing possible pathways to protect and develop the BRICS.

Keywords: BRICS; security management; peace; cooperation; global security.

DESINTEGRAÇÃO DA GOVERNANÇA DE SEGURANÇA GLOBAL

Desde a Segunda Guerra Mundial, com rupturas globais e novas ordens mundiais, um dos assuntos que constantemente têm preocupado diversos países é a segurança global. À medida que os países foram se desenvolvendo e modernizando ao longo do tempo, devido à globalização, o sistema internacional se tornou cada vez mais polarizado e cada vez mais fragmentado. Entretanto, no contexto atual, um dos objetivos dos Estados se voltou para a prevenção do colapso das instituições mais fundamentais do mundo e da desintegração da governança mundial em matéria de segurança. O artigo tem como foco as ações do BRICS em relação ao tema da segurança global, sobre a forma como deve contribuir para a manutenção da paz e da segurança no mundo, trabalhando em ações conjuntas. O artigo também destaca a posição de gestão da segurança de cada membro constituinte do bloco, mostrando possíveis caminhos para a proteção e o desenvolvimento do BRICS.

Palavras-chave: BRICS; gestão de segurança; paz; cooperação; segurança global.

DESINTEGRACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD GLOBAL

Desde la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de los colapsos mundiales y los cambios sucesivos en el orden mundial, la seguridad se ha transformado en un tema de gran preocupación para muchos países. A medida que los países se han ido desarrollando y modernizando como

1. Professional diplomat (rank of minister) with experience in Asian affairs. Member of the Panel of Experts of Sanctions Committee 1718 of United Nations (UN) Security Council and leader of the Russian National Committee on BRICS Research; professor from MGIMO since 2002, collaborat with a number of academic institutes (among them IMEMO and Institute of Economics), he was visiting fellow at the Brookings Institution, Washington, D.C., and has published many articles and books on East Asia and global governance issues.

2. Vice-president for International Relations of the Far Eastern Federal University (FEFU) and scientific supervisor of the Russia's BRICS Expert Council. She serves as acting director of the Russian National Committee on BRICS Research and since 2003 and acts as regional director for Russia of the G8 Research Group based at the University of Toronto (Canada). Co-chair for the Civil BRICS process initiated by the Russian civil society; permanent member of the Jury for the Youth 8, 20, BRICS. Member of the governing board of the Russian International Studies Association.

consecuencia de la globalización, el sistema internacional se ha polarizado y fragmentado cada vez más. Sin embargo, en el actual contexto mundial, uno de los objetivos de los países ha sido evitar el colapso de las instituciones más fundamentales del mundo y la desintegración de la gobernanza de la seguridad mundial. El artículo analiza las acciones del BRICS en relación con el tema de seguridad, cómo el bloque debería contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, desarrollando acciones conjuntas con los demás países. Destaca además la postura de cada miembro con relación a la gestión de la seguridad de presentando posibles vías para la protección y el desarrollo del BRICS.

Palabras clave: BRICS; gestión de la seguridad; paz; cooperación; seguridad global.

JEL: F50.

Data de envío de artículo: 10/3/2020; Data de aceite: 24/3/2020.

1 INTRODUCTION

Recent years have seen increased turbulence in international relations and de-facto rearrangement of the previously existing “liberal” world order, including its security component.

This order was born on the remains of post-WW2 (World War II) bilateral system. As it disintegrated, questions arose of the former blocs members inclusion into the new configuration, and exclusion of some, organizations and coalitions sought new missions, new international actors emerged, and new conflicts and issues (often long dormant) appeared on the international agenda. Differently from the era of bilateral confrontation of superpowers and their “clients”, the world system had to deal with a greater diffuseness of power and control. Other international centers of power and influence have grown and become more significant (for example, the European Union and the Asia-Pacific). Regional issues were becoming much more important for many nations, replacing the pervasive East-West global issues of the previous era. Nations, large and small, were faced with taking more responsibility for dealing with and managing issues and potential conflicts in their neighborhood. The US wanted to solve these new challenges by introduction of a unicentric system of governance with itself and its allies at its helm. However, with the advent of the major 2007-2008 financial crisis, undermining US authority, the deficiencies of such a system became obvious and its disintegration started, while the security governance architecture is crumbling.

The 2018 report of influential Russian think-tank *Valdai Club* noted:

after 1991, the West had a unique opportunity to establish relative order in world affairs – but the belief that all of the major players would embrace a common ideological and political paradigm turned out to be utopian. The global paradigm is now marked by mutability, fluidity, and situation-based considerations. In addition, unforeseen “black swan” changes in leadership have a ripple effect on everyone.³

3. Available at: <<http://valdaiclub.com/files/20155/>>.

“Dominant” powers so far have not developed the strategy of how to incorporate the new “revisionists” of the old system. Different options are on the table – from war to peaceful repartition of spheres of influence or even creation of a new model of global governance and interstate relations. So far, they prefer to use the model of “divide and govern” and to play on contradictions between rising countries.

2 WHAT ARE THE BASIC FEATURES OF THE “BRAVE NEW WORLD”?

Russian experts quote among the features of the brave new world the Brexit, the Arab spring, the “Gilete Jaunes” events in France, the meltdown of Bretton-Woods dollar-based financial system, the sharp politicization of trade wars, the widespread use of the methods of economic warfare (so-called “sanctions”); information becoming an important tool of control and confrontation; uncontrolled migration flows; challenges for security rooted in the changes in productive forces (4th Industrial Revolution) and in the ways of life.

There no longer exists a universally accepted behavior to solve these and other security issues. The concept of “rules-based order, promoted by the West, is only used to mask the fact that these rules are in the interests of the “collective West” while the United States unilaterally decides what will be expedient for their national interests. It can be seen by the example of Middle East, where, according to Russian foreign minister Sergey Lavrov, “The impression is that the Americans are trying to maintain a situation of controlled chaos in this huge geopolitical region, hoping to use it to justify the open-ended US military presence in the region within the framework of their unilateral agenda”.⁴ The US’s unilateral withdrawal from the Iranian nuclear deal and the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) and the disputes over the extension of START III rises concern about the future not only of strategic stability, but the established “terms of reference” in international affairs as a whole.

The decline of unipolarity, especially as USA re-examines its international commitments, gave room for a host of other players, including non-state actors, to act more freely and independently. One of the manifestations of the unpredictable character of transformation is the undeniable tendency of one-sided decision-making, which leads to the confrontation of all against all. The danger lies on a visible tendency that violence and military options are increasingly seen as a method for managing international conflicting interests.

Paradoxically, the existing global governance system is at this point of time challenged by its current “hegemon”: the USA in a quest to change the rules to its advantage and prevent the rise of new centers of power. The current US president noted that “We [the USA] reject the ideology of globalism, and we embrace the

4. Available at: <http://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/70vQR5KJWVmR/content/id/3153953?p_p_id=101_INSTANCE_70vQR5KJWVmR&_101_INSTANCE_70vQR5KJWVmR_languageId=en_GB>.

doctrine of patriotism. Around the world, responsible nations must defend against threats to sovereignty not just from global governance, but also from other, new forms of coercion and domination”.⁵ At the same time, the “pretender”, China, is trying in vain to preserve the “rules-based order”. China is reluctant to produce its own force-based approach and would agree to a new bilateralism.

That means we have *de facto* entered the “multipolar”, polycentric world, where different, but not equal, centers of power compete. Such a system would not necessarily be more just or more secure than the previous one. Last time the humanity had what could be called “international polycentric system” was around 1913, when different countries in Europe competed, but nobody believed this competition would end in war, as they were interconnected by trade and even blood relations among the elites. This is the lesson not to forget, as the newly emerging centers of power, now united in opposition to Western dominance, also have contradictions between themselves, which could deepen along with increase of volatility in global system. The danger of a new world war, quite recently unthinkable, is now openly discussed not only by marginal experts, but in political circles.

Instead of the “end of history”, promised thirty years ago, we have the return of geopolitics, with the danger of a major war between nuclear powers becoming a threatening possibility and the biggest challenge to global security. In fact, the rules of competition/cooperation between the existing and new centers of power as well as their hierarchy are not determined, as Western powers cling to their privileged position. As a result, new formats appear outside the old system and new stake-holders tiers are formed. States increasingly aim their foreign political and economic policies at accomplishing tactical objectives, rather than at forming a stable alliance or regional subsystems. Is it possible to accommodate the newly emerging actors into existing security order – or change it completely – is a crucial question for 21st century – or at least its first half.

All above mentioned suggests the failure of an attempt of a managed transformation of the world order. As Hamlet would have put it – “history is out of joint” and who can “set it right?”⁶

Can it be BRICS?

3 WHAT IS NEXT FOR BRICS SECURITY MISSION?

How can BRICS contribute to set up a more stable and predictable rule-based peace and security maintenance system? What “layers” should such system

5. Available at: <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>>.

6. Available at: <<http://shakespeare.mit.edu/hamlet/full.html>>.

consist of? Which areas should be of priority for BRICS and in which areas its joint efforts can maximize “added value”?

The very concept of “polarity” in the international system – that is, the functioning around specific poles and centers of power – is now diluted. How will the regionalization process influence ongoing transformations? There is also a danger of moving to a world without poles – chaotic and rapidly changing order, a war of everyone against everyone else, accompanied by the collapse of the world’s most fundamental institutions – from the nation-state with its sovereignty to classical market economy.

All this presents new challenge for BRICS countries in the area of international peace and security management, essential for their own development and protection. The BRICS countries do not agree with the existing unjust order in world politics and the world economy associated with the Western dominance in the world arena and strive for unification so that new growing economies can develop at a faster rate.

Their responsibility is even more substantial as they represent civilizations – far more durable than nation-states – that should play a greater long-term stabilizing role in maintaining international peace security and development. They can and should cooperate across the old dividing lines between East-West or North-South to create a concept “concert of civilizations” for the better future of the mankind. BRICS countries should act as a collective actor protecting established international law on the globe and become a hub of working out and defending rules of international behavior and law norms.

The forces that shape BRICS dynamics related to international security are conflicting. The centripetal one results in convergence of actors expectations and more cooperation in norm-taking. The centrifugal one grows out of differences in the interests of member countries, including those related to rivalry between the individual countries and their relations with external centers of power. In order to successfully promote globalization and counter its negative consequences, the BRICS countries should agree on the goal and then work out responsible strategies for themselves.

BRICS countries throughout the first decade of the bloc’s existence have worked out and invariably supported basic international order principles, such as:

- commitment to shaping a more fair, just and representative multipolar international order to the shared benefit of humanity;
- indivisible nature of peace and security, prohibition of the use of force;
- commitment to the United Nations (UN), as the universal organization with the mandate for maintaining international peace and security;

- the purposes and principles enshrined in the UN Charter;
- importance of working towards an international system based on international law;
- peaceful settlement of disputes through political and diplomatic means;
- unacceptability of unilateral coercive measures outside the framework of the UN Charter;
- countering terrorism under the UN auspices on a firm international legal basis;
- upholding rules, norms and principles of responsible behavior of states in ensuring security in the use of information and communications technologies (ICTs);
- working out comprehensive rules, norms and principles of peaceful use of outer space, unacceptability of its weaponization; and
- upholding principle of reasonable sufficiency of military potential and countering reverse of disarmament process.

They also share common positions on the broad range of specific regional conflicts and problems in the Middle East, Asia and Africa (Syria, Israel-Palestine, Yemen, Afghanistan, Korean peninsula etc.).

The BRICS countries are ready to solve these problems in a way of a gradual, natural filling of the vacuum of power that arises now. Chinese leader Xi Jinping, in 2017, called BRICS as a “community of advanced joint action”.

BRICS is now on the plateau of its development curve, while critics, including those in the West, increasingly see BRICS members, or some of them, as competitors and revisionists. Attempts to undermine BRICS vitality can be traced. So is it true that BRICS is inept to deal with security issues even when they concern their vital issues or immediate vicinity? What are the positions of BRICS individual members on that?

4 POSITIONS ON SECURITY MANAGEMENT: BRAZIL

The modern vision of security is reflected in the updated *White Book of Defense*,⁷ where poverty, uncontrolled population growth, disproportionate distribution of national income, protectionism in trade, environmental damage are highlighted as threats to the world, as well as drug trafficking, terrorism and crime, religious and ethnic conflicts, arms race, the proliferation of weapons of mass destruction,

7. Available at: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro_branco_de_defesa_nacional_minuta.pdf>.

natural disasters. Brazil notes that preventive diplomacy, peacekeeping operations involving three elements – conflict prevention, peacemaking and peacebuilding – should be tools for conflict prevention. The use of diplomacy allows to identify the root causes of conflicts, most of which are political, and requires political decisions. Recently the situation in Venezuela is of concern for Brasília.

The country notes the need to increase the participation of civilian specialists in UN missions. Development assistance is an important tool for ensuring security. The White Paper notes the link between defense, diplomacy, and trade. Among the goals of national defense, along with the guarantee of sovereignty, territorial integrity and the protection of national interests, the promotion of regional stability and contribution to the preservation of universal peace stands out. Brazil actively supports the expansion of the UN Security Council, wishing to become a permanent member, and improving the activities of multilateral bodies, for disarmament and arms control, control of weapons of mass destruction (WMD) and nonproliferation of nuclear weapons, for the prohibition of chemical and bacteriological weapons, space, for the control of illicit trafficking in small arms. Brazil has an active interest in cooperation in cybersecurity, in the fight against drug trafficking and illegal money laundering.

5 POSITIONS ON SECURITY MANAGEMENT: RUSSIA

According to the National Security Strategy of the Russian Federation, from 2015, Russia's domestic and international activities are based on building up its economic, military and spiritual potentials, as well as enhancing the role of the Russian Federation in the emerging polycentric world. Russia is upholding the principles of multilateralism, justice, equality and the rule of international law in dealing with international crises.

Having abandoned the international system based on bloc confrontation, Russia turned to the principles of multi-vector diplomacy. Considering the UN and its Security Council as a central element capable of ensuring the stability of the system of international relations, Russia calls on countries to build up cooperation in multilateral formats such as the G20, BRICS etc.

Russia sees as the most dangerous challenges the proliferation of weapons of mass destruction, illegal activities in the cybernetic, biological and high-tech fields, as well as the intensification of global information confrontation, growth of nationalistic sentiment, xenophobia, extremism, exacerbation of the demographic situation, environmental problems, illegal migration, drug and human trafficking, epidemics, shortage of fresh water and the struggle for energy resources. Russia insists that all countries should work together to solve these problems, exchange experiences, technologies and resources to prevent the emergence of new ones. One of the key advantages of Russia is its resource wealth, which have expanded the possibilities to strengthen its influence on the world stage.

At the BRICS leaders' meeting on the margins of the G20 in Argentina, in November 2018,⁸ Russian president Vladimir Putin stressed that today it is necessary to focus on risk factors such as increased global debt, volatility in stock markets and deepening trade contradictions. He described them as examples of unfair competition, protectionist measures and the policy of unilateral sanctions, which is contrary to the principles of justice and equal relations, upheld by the BRICS. The aggravation of economic contradictions leads to political destabilization and to the threat to international security, which is expressed in the form of regional crises (primarily in the Middle East) and in the spread of international terrorism. Russia is actively involved in the fight against terrorist activity, which is manifested in its military presence in Syria in order to maintain the integrity of the Syrian Republic and its sovereignty. International information security is also of utmost importance.

Crumbling of the legal basics of strategic stability (as the arms control treaties and mechanisms are subject to unilateral revision and abandonment by the United States) has cast a shadow of a new arms race. Russia offers its partners an equal dialogue and cooperation to overcome the current crises.

6 POSITIONS ON SECURITY MANAGEMENT: INDIA

India does not want to become a hegemon and does not seek to find a hegemon for itself. In an effort to assert its position in world markets, India is trying to accelerate the "reform of global political and economic governance" in order to maintain peace and security. India is also interested in revising the list of members of the UN Security Council, hoping to join the expanded composition of the new UN Security Council.

The United Doctrine of the Armed Forces of India, from 2017, defines India's position on a wide range of issues, ranging from the threat of nuclear war, terrorism to issues of internal security. In the new doctrine, the existing threats and challenges to national security are divided into external and internal. External threats include the traditional ones such as problems of disputed territories, increasingly fierce competition for natural resources, cross-border threats sponsored by certain state and non-state actors of terrorism, and the influence of global geopolitical players on the situation in the Indo-Pacific region. In the National Security Concept, Pakistan has traditionally been considered as a central element in defining threats and challenges, while the problem of Jammu and Kashmir remains central to the list of issues of national security in India. The need to deepen cooperation with the countries "big and small" is stated – it implies the expansion of cooperation in logistics, communications and intelligence with various countries (USA, Japan, Australia, Southeast Asian countries etc.).

8. Available at: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/59272>>.

India is closely watching its immediate vicinity, although being now interested in a broader concept Indo-Pacific region, promoted by USA. Being concerned about the proliferation of threats from neighboring countries, as well as conflicts related to water resources, non-traditional threats to India include: indirect or proxy wars, ethnic conflicts, illegal financial flows, arms trade, people, drug trafficking, climate change, natural disasters, energy security problems, security problems for the Indian diasporas.

Internal threats and challenges include the ongoing mediated war in the territory of Jammu and Kashmir, political and social unrest in certain states of the country, and organized crime. Left-wing extremist organizations (implied by the Maoists and Naxalites), as well as illegal migration flows continue to be a serious threat. Terrorism also appears to be a serious internal threat from the standpoint of the possible spread of extremist ideologies in the eastern states of the country, especially among young people.

7 POSITIONS ON SECURITY MANAGEMENT: CHINA

China singles out such global challenges and threats as lack of resources, climate warming, terrorism, environmental pollution etc., that can be solved only by joint efforts. The BRICS is considered as key platform for that. In addition, China sees in the BRICS one of the opportunities to expand its leadership in the global economy by 2020-2025, and the policy of combining the efforts of the BRICS countries can be a counterbalance to the protectionist policies of Western countries. A new challenge was the US trade war against China in 2018.

The central problem, traditionally and for many centuries constituting the core of China's national security, is lack of resources and adequate measures to maintain social order and well-being of citizens. Another problem is to ensure the defense capability and maintain stability in the border regions and regions that are in the direct sphere of the geopolitical influence of China: "preventing local war in the region". In recent decades, the main principle of the Chinese approach to ensuring national security is self-reliance. The main condition and basis for successful economic development is called "creating a peaceful environment" (military-political aspect of security) and "economic integration with neighbors in the region" (economic aspect).

China's energy security concerns are forcing it to strengthen its position on contentious issues with its neighbors (Japan, the Philippines and Vietnam) in the South China Sea and the East China Sea, accompanied by increased investment and active construction abroad. Beijing is participating and investing in energy facilities that are being built in more than fifty countries located on almost all continents.

The White Paper of China on Military Strategy, from 2015, focuses on the peaceful development of the country and the military strategy of “active defense”: “We will not attack unless we are attacked, but we will surely counterattack if attacked”.⁹ It is indicated that China does not set goals to expand or establish hegemony.

The White Paper entitled *China's Policy on Security Cooperation in the Asia-Pacific Region*, from 2017, draws attention to the importance of multilateral international cooperation, although until recently the bilateral interaction format was more preferable, and this may indicate China's desire to strengthen its role as a “responsible world power”.

In recent years, the Indian ocean has become of greater interest to China in accordance with “One belt-One road” strategy.

The concept of “The community of with a shared future for mankind” (人类命运共同体), in essence, proposes to abandon the thinking of the “cold war” in the name of a new world order based on the development of multipolar processes in order to form a global political and economic system that meets the interests of all countries.

8 POSITIONS ON SECURITY MANAGEMENT: SOUTH AFRICA

The security challenges for South Africa primarily stem from the situation inside the country. In recent years, the South African economy has faced a number of problems: low gross domestic product (GDP) growth, high unemployment, a growing gap between the rich and the poor. Taking into account the mixed ethnic composition of the population, the high level of property stratification and the scale of illegal immigration, the social situation in South Africa can be called quite complicated. Many problems are associated with an uncontrolled population increase, including due to the influx of migrants, which entails social, economic and environmental issues. Thus, the problem of water resources shortage in a number of regions is still acute. Waves of illegal migrants destabilize society, increasing the level of crime and violence.

Crime prevention is one of the priority goals of the National Development Plan (NDP) as this topic attracts special attention from the international community and the media. Highlights of the 2017-2018 Victims of Crime report show that aggregate crime levels increased in 2017-2018 compared to 2016-2017 (over 1.5 million incidences of household crime, while crime on individuals are estimated to be over 1.5 million).

When estimating population growth, it is necessary to take into account the effects of excess mortality from AIDS, since its distribution can lead to

9. Available at: <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content_4586711.htm>.

lower life expectancy, higher infant mortality, higher mortality rates, lower population growth rates and changes in the distribution of the population by age and sex than can would expect otherwise. Thus, the problem of the spread of HIV is also one of the threats to the country's internal security and for its further sustainable development.

9 THE WAY FORWARD FOR BRICS

There are several areas, where the efforts of BRICS member countries', as well as BRICS as whole, can generate synergy, multiplying their influence.

9.1 BRICS as a decisive force in the UN and international organizations

The desired world order – or, rather, the rules without double standards – should be based on the time-tested principles of mutual respect, sovereign equality, democracy, inclusiveness and cooperation with healthy competition. The principle of inclusivity and indivisibility of security for all, cooperative and sustainable security behavior and sovereign equality are essential. The international system should be based on the supremacy of international law and norm rather than use of force and BRICS should take efforts to promote international law and can play a major role as a “hub of innovation” in rule-making and in sharing best practices.

In order to have the authority for that and accomplish the mission for the to increase of multilateral impact of these principles BRICS should become a platform for promoting the interests of the majority of humanity. A BRICS+ system involving new developing nations into the orbit both to help the development and to help them act by the rules in a responsible manner may be the answer. Thus, a system of esoteric circles could be created where the “friends of BRICS” countries can derive from the experience of BRICS and use the good offices in addressing the essential issues of peace and security.

In such a world, UN still has the central role and its main task is to guard and enforce international law, determine the guidelines of the states behavior.

The BRICS+ arrangement would help to not only strengthen the role of the UN but also invigorate and give in with the developing nation's new channel of access to decision-making in international and vital global peace and security issues.

However, these days the need to prevent a direct military conflict between the great powers has become relevant once again. This makes it vital that all parties exercise extreme caution in responding to calls to change the procedures for the functioning of the Security Council, which plays the central role for that, such as the recurring idea of abolishing the veto.

At the same time some kind of comprehensive reform of the UN would be needed in order to make it more representative, effective and efficient. BRICS

countries and their representatives should act together on principle issues, creating a mechanism of consultations between themselves, which would guarantee the unanimity in addressing the conflicting issues.

The BRICS countries should work to step up cooperation and coordination on major international and regional hot spot issues, speak up for international equality and justice on multilateral platforms including the UN, advocate political settlement of hot spot issues through peaceful means such as dialogue and negotiation, and oppose the use of force and the arbitrary use or threat of sanctions in international relations.

9.2 BRICS and peacemaking

Regional conflicts are raging, while new threats and challenges appear with limited possibility to counter them. Geopolitical competition is back with “proxy wars” becoming a reality.

A new model of joint management of issues of peacekeeping and conflicts prevention assisting the UN, is essential. According to UN information, peacekeeping architecture fails: from UN-sponsored previously in average two peace deals a year we came to two in decade. The rules and practices of conflict resolution and peacekeeping are no longer observed, as there is an increasing lack of mechanism to enforce them. Formal diplomacy is less and less effective as public reaction and electoral consideration increasingly influence the behavior of politicians. Thus, the role of Track-2 (expert) and Track-3 (civil society) diplomacy is increasing, but they are not well coordinated and sometimes run counter to state interests.

Can BRICS become a platform for peace-keeping, peace-building and peace-making? These issues tend to be more and more central to BRICS discourse and are increasingly discussed at leaders’ meeting and below: at foreign ministers level, high representatives on security, vice-ministers specializing on sensitive area, information security and counter-terrorism tracks etc. However, implementation mechanism is still lacking. Accordingly BRICS peace-building activity (confidence building, early warning, crisis management, and preventive diplomacy) and peace-keeping role is still marginal.

How to increase BRICS role? The pilot project could be BRICS prevention of conflicts institution-building under the sponsorship of UN. The principal new suggestion is that it should address local conflicts in the “area of responsibility” of BRICS members (like Africa, CIS-Eurasia, Latin America, South Asia and East Asia etc.). The efforts might concentrate in territories historically connected to each of BRICS countries, where conflict parties are reluctant to address global conflict-resolution institutions (heavily influenced by USA) or a single “dominating” power.

These efforts can start with Track-2 process, bringing together representatives of conflicting parties in a neutral setting and conflict resolution as well as area experts. The project may be called BRICS Conflict-Resolution and Conflict-Prevention Advisory Center, financed by each rotating presidency of BRICS. Regular activities under the auspices of such center could help create a network of officials and experts from conflicting countries (especially young officials and next-generation leaders are important) and lead us to the possible creation of a working group or conflict prevention center.

9.3 Promotion of disarmament and the prevention of the uncontrolled use of a new type of weapon

One of the most pressing issues today is the issue of arms control and growing crisis in the field of nuclear non-proliferation and disarmament. After the United States withdrawal from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) and then from the INF Treaty, the future of agreements designed to control the arms situation and prevent a new arms race became unpredictable. In this regard, the BRICS countries should promote their own political agenda, while remaining committed to current agreements.

Another area for BRICS attention is control and use of new weapons, where the arms race has already begun, and the temptation to gain an advantage in the field of new weapons is too great for countries to seriously, rather than declaratively, take into account general humanitarian considerations. Such an “acceleration race” between nuclear powers potentially carries with it a significant threat to world stability, since it will leave less and less time to assess the reality of the threat of a missile attack and the expediency of retaliatory actions.

In August 2018, a Group of Governmental Experts (GGE) of the Convention on Certain Conventional Weapons in Geneva adopted ten guiding principles for emerging technologies in the area of lethal autonomous weapons systems (LAWS). It was established that autonomous weapons fall within the scope of international law. Responsibility for the use of autonomous combat systems is superimposed on the person who applied it. In addition, the convention on inhumane weapons was supplemented by a protocol on new weapons and the requirement of human responsibility for the development, deployment and use of new weapons systems. Thus, within the framework of the adopted principles, the main attention was paid to functional issues: the most important are the actions, results, chains of responsibility, not processes within the machines or moral and ethic.

The BRICS countries have repeatedly stressed their commitment to the legal resolution of complex international issues, so the BRICS countries need to take a clear position and develop a legal framework for the use of autonomous systems and artificial intelligence (AI).

9.4 Drawing a BRICS strategy in ICT security

Over past few years, the BRICS countries have put a considerable effort to shaping the common agenda of cooperation on ensuring security in the use of ICTs. The directions of proposed cooperation on ensuring security in the use of ICTs include the following.

- Activities in the information domain, determination to adopt and promote the rules, norms and principles of responsible behavior of States in the field of use of ICTs under the auspices of the UN.
- Call to stronger, more efficient, universal and legally binding mechanisms for cooperation against transnational cyber-crime.
- Adherence to effective cross-border cooperation and coordination of actions to combat transnational terrorism, including combating the use of the information space and the Internet for recruiting people to radical movements and terrorist organizations.
- Promotion and support of the Internet governance evolution process, based upon multilateral approach, involvement of relevant stakeholders in their respective roles and responsibilities, and participation of states in the Internet governance on an equal footing with a strengthened role of the UN.

A more detailed agenda and action plan was elaborated by the Working Group of Experts of the BRICS States on Security in the Use of ICTs: in 2017, the BRICS Roadmap of Practical Cooperation on Ensuring Security in the Use of ICT was adopted or any other mutually agreed mechanism as was declared in the 10th BRICS Summit Johannesburg Declaration.

Latest proposals from Russia to its BRICS partners include support and promotion of Russia's project of a UN Convention on cooperation in combating information crimes, and the project of a concept of the UN Convention on safe and secure operation and development of the Internet.

A number of options might be available, assuming that the leaders of the five nations will demonstrate certain political will, eagerness to reach compromise and consistency in their achievement.

- *First*, the BRICS states should act together to fill in the vacuum in the global volunteer responsible state behavior norm-building process in the field of use of ICTs. It is important for BRICS countries to promote its approaches in the framework of an open-ended working group (OEWG) because OEWGs have much bigger memberships: any of the 193 UN member states can participate in its deliberations, and their open-ended nature means that they can go on forever or until member

states agree to dissolve it. In addition, BRICS may include the idea of creating a permanent mechanism in the final report of the UN GGE.

- *Second*, the BRICS states need to introduce practical mechanisms of cooperation on tackling trans-border cyber threats and exchanging information on them. Those might include signing a memorandum on cooperation between the forum countries' major national computer security incident response teams (CSIRTs)/computer emergency response teams (CERTs).
- *Third*, in addition to information sharing among national CSIRTs, the BRICS states' ICT security could significantly benefit from establishment of a common BRICS-wide repository of technical data related to ICT security threats. Such BRICS repository might accumulate data from member states and their technical bodies.
- *Fourth*, since the relations between certain BRICS states also lack trust when it comes to security issues, another mechanism might be useful to reduce the risk of conflicts stemming from the use of ICTs and to build trust between the BRICS members. The five BRICS nations could engage in a format of trust and confidence building measures (TCBMs) probably focused on ensuring security and protection of critical information infrastructure (CII) objects. For some BRICS countries, signing similar agreements might be a sound strategy of reducing mutual mistrust related to the countries' activities in cyberspace and prevent uncontrolled escalation in case of a major cyber crisis. A common TCBM framework for all five BRICS countries would also help them to exchange best practices on CII objects protection, preventing and mitigating major information security incidents.
- *Fifth*, one particular infrastructure project that could increase the trust and ensure technically reliable and protected communications between the BRICS governments and crisis management bodies, is deployment of quantum communication channels between neighboring BRICS countries (China, Russia, India). Joint work on quantum communication channels would allow all participants to advance in research of this major digital technology – and provide them with a trusted and near-impossible-to-compromise channel for high-level, strategic and crisis communications.
- *Sixth*, the BRICS countries have tremendous potential for cooperation in the field of information security education, training and capacity building. There should be a double promotion and network degree educational programs between leading BRICS universities well versed in the area of cyber, digital development, AI and Big Data.

9.5 Elimination or significant limitation of international terrorism

In accordance with the study provided in the *Global Terrorist Index* report, while absolute number of lives lost from terrorist attacks have somewhat decreased over the past year, other tendencies remain alarming, mostly due to ongoing crises in the Middle East and North Africa, with major source of potential future terrorists coming from militants of Islamic State in Iraq and Syria (ISIS) and other similar international terrorist networks. Number of countries that suffered at least one terrorist attack increased by 12 over the year, from 65 to 77 states. Terrorism remains unevenly spread throughout the world with Central America and the Caribbean being least affected and regions of the Middle East, North and sub-Saharan Africa and South Asia accommodating 94% of total terrorist attacks. Thus, India occupies 8th place on the list for terrorist incidence index, China and Russia getting 31st and 33rd, respectively. Nevertheless, while earlier we observed next to zero influence of terrorist activities on the other two countries of BRICS and rather regarded cooperation with the authorities from the point of view of non-use of their respective territories as training bases for international terrorists, latest research saw small (in absolute numbers), but considerable psychological uplifting from 111th and 116th for South Africa and Brazil to respective 47th and 87th places.

What makes the situation comparable though for all the BRICS countries, is the *significant external source of terrorist inflow*, mainly from ISIS, seen as the deadliest terrorist group, and followed by Boko Haram, Al-Qaeda and the Taliban, as well as other transnational terrorist networks.

While there's ongoing working level cooperation between BRICS countries on the issue, including regular meetings of the high level security council officials, fulfilling one of the earlier stated goals of creating mechanism of cooperation between law enforcement and national security agencies, BRICS have moral obligation and responsibility to reach the situation when global community comes out with the unified stance on terrorism definition and stop dividing terrorists into radicals and moderate opposition depending on the status of relations between the client and sponsoring state, but also political goals of the latter. First step before general UN resolution offering *universal legal framework and single definition for terrorism* could be signing BRICS agreement open to other countries of the world, interested in fighting this common global threat.

9.6 Security across the global commons

Today it becomes obvious that only through collective effort it is possible to develop the so-called global commons that are vital to humanity's survival – the world's oceans, atmosphere, outer space, Antarctica region, and the environment as a whole, which has become the essential global security challenge.

World ocean as a source of energy and nutritional potential of the planet, as well as a key transportation and communication platform (with about 80% of world trade traffic carried by sea-lanes, but also intensive military-political cooperation across the oceans) cannot be underestimated.

At the time of the ongoing formation of the *global oceanic governance*, BRICS countries carry special responsibility in securing democratic, equitable and inclusive system of cooperation between states in this domain. *World ocean* exploration makes vital part of the socio-economic development strategy in line with the UN Sustainable Development Goals 2030. BRICS countries are to promote further economic activities, including but not limited to deep-seabed mining and other relevant projects, as part of their general efforts as foreseen in the BRICS Economic Partnership Strategy.

Serious challenges lay in the domain of *traditional and new military threats* to the use of high seas such as piracy, maritime terrorism, proliferation of weapons and materials of mass destruction and dual use technologies, illegal migration. Among destabilizing features of today's world one might name rise in rhetoric and intensification of maritime territorial disputes as well as further militarization of the world ocean as part of geopolitical competition of naval states. BRICS have significant role to play in offering and promoting cooperative inclusive mechanisms that are effective in avoiding military dominance of one single naval power globally aiming at curbing unlimited power projection and potential threat of use of force by hegemonic powers in the world ocean.

Outer space also keeps one of the top priority places on the global political agenda, especially due to evolving tendencies towards weaponization of space. Special concern arises from the fact that certain countries are attempting at establishment of the international legal regimes of outer space use, aiming at securing one state/group of states dominance over the rest of the participants. BRICS should firmly oppose such tendencies and, having in mind that those countries are responsible for nearly two thirds of global space launches, take the lead in establishment and sponsorship of the international outer space governance regime.

In addition to securing common stronger position at the international negotiating table, it is clear that BRICS should continue advanced research and development (R&D) cooperation in space, elaboration of joint scientific projects. That is why it is a welcome initiative by the Russian Federation to create BRICS ERS (Earth Remote Sensing) satellite grouping. At the same time, all bilateral obligations of the countries have to be reviewed carefully and assure that they pursue the common goal of non-weaponization of space and indivisible security for all.

A welcome move is the bilateral space cooperation program adopted for the period of 2018-2020 by Russia and China, who remain most active protagonists of space collaboration activities.

10 QUO VADIS, BRICS?

During the first decade of BRICS existence, its members, despite a number of internal and external challenges, have not only pursued economic priorities, but, over time, consolidated common values, developed synergic attitudes and approaches to the changing international order and peace and security preservation paradigm. Expressing their joint positions at each summit, meanwhile, the five countries do not take on active political responsibility. On one hand, they avoid creating an image of a competitor to Western organizations like North Atlantic Treaty Organization (NATO). On the other hand, developing countries are not yet ready to challenge the hegemon in this crucial area, which dictates its own terms.

While BRICS achievements are most noticeable in economic sphere, in the security sphere, although it lags behind, BRICS also reached a number of results – there is permanent cooperation mechanism on different horizontal levels, incorporating not only interested governmental bodies of BRICS countries, but also introducing all types of outreach cooperation schemes.

BRICS over the time of its existence has turned into a deeply imbedded net of consultation processes, institutional links, projects and task forces, which ensures sustainability of the initiatives discussed and viability of ideas promoted. Constant mechanism of consultation of security officials ensures headway on counter-terrorism, cyber-security and other security areas, even though such a headway remains insufficient and needs substantial progress, including in elaboration and adoption of globally (at least by the majority of states, as was accomplished with the Russian initiative of the UN General Assembly (UNGA) Resolution on Treaty on Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space supported by 126 countries) accepted international documents (e.g. on definition of terrorism, earlier suggested by Brics Think Tanks Council (BTTC) legally binding Non-Aggression and Peaceful Coexistence Treaty etc.).

BRICS countries urge other countries to create a broad international antiterrorist coalition, as well as speed up the adoption of a comprehensive convention on international terrorism at UNGA, they also work together to counter cybercrime, information terrorism and extremism. During the summit held in Johannesburg, the heads of the BRICS countries signed a declaration on cooperation in various fields, including a paragraph on the creation of a unified cyber police. The mutual exchange of states' experience will make it possible to quickly and effectively solve problems in the field of international information

security, and may contribute to increasing the level of protection of national information space.

Developing of a non-western theory of international relations and joint approaches to international security governance and cooperation is on the agenda, but it remained more of national search in each of the BRICS countries without attempts for synergy of existent philosophies and approaches. Some work is still to be done on institutional building of BRICS, including that of creating a Virtual Secretariat or other relevant mechanism of continuity and register, and fully-functional research institution for joint analysis on a number of areas of common interest.

If we consider the activities of BRICS at the “regional level”, then the achievements will be indisputable. If we rise to the “global level”, it is necessary to ask ourselves: is BRICS able to increase its political power and take responsibility in its own hands? What place is reserved for BRICS in a world where an unpredictable transformation of the international order is taking place, and its former “keeper” has not only withdrawn himself, but also performs actions that put this order at risk?

The BRICS countries have consistently criticized the unilateral approach to resolving international issues and crises, insisting on expanding the core mandate of the Security Council, citing the emergence of a polycentric system of international relations. Does such an approach endanger the political decision-making mechanism itself – where five countries of the UN Security Council cannot find a consensus, can fifty or one hundred countries find it? There is a saying “Be careful what you wish for, it might come true”. The lack of a detailed concept, as well as the lack of political will for its subsequent implementation, turns all discussions into empty conversations that have no real incarnation. For the next years, BRICS should set itself the task of not only assessing its own political potential, but also ways of implementing collective political initiatives, as well as mechanisms for upholding collective political interests at international platforms.

COMPLEMENTARY BIBLIOGRAPHY

ABDENUR, A. E. Can the BRICS cooperate in international security? **International Organizations Research Journal**, v. 12, n. 3, p. 73-93, 2017.

ACHARYA, A. After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order. **Ethics and International Affairs**, v. 31, n. 3, p. 271-285, 2017.

DABHADE, M. S. India's pursuit of United Nations and Security Council reforms. **Observer Research Foundation Occasional Paper**, n. 131, Dec. 2017. Available at: <https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2017/12/ORF_Occasional_Paper_131_UNSC_Dabhade.pdf>.

HAAS, R. N. **Liberal world order, R.I.P.** New York: Council on Foreign Relations, 2018.

HUIFANG, T. The role of BRICS in global governance. **East Asia Forum**, 2016. Available at: <<https://www.eastasiaforum.org/2016/09/03/the-role-of-brics-in-global-governance/>>.

IEP – INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Global terrorism index 2017: measuring and understanding the impact of terrorism.** Sydney: IEP, 2017. Available at: <<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>>.

MALAMUD, A.; ALCANIZ, I. Managing security in a zone of Peace: Brazil's soft approach to regional governance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1/e011, p. 1-22, 2017.

MIRACOLA, S. **The Indo-Pacific “encirclement”**: how is China reacting? Milan: ISPI, 2018. Available at: <<https://www.ispionline.it/en/publicazione/indo-pacific-encirclement-how-china-reacting-20716>>.

PANT, H. V. Rising India and its global governance imperatives. **Rising Powers Quarterly**, v. 2, n. 3, p. 7-17, 2017.

PRIME minister Manmohan Singh leaves for Durban BRICS summit, to push growth. **NDTV**, India, 25 Mar. 2013. Available at: <<http://www.ndtv.com/article/india/prime-minister-manmohan-singh-leaves-for-durban-brics-summit-to-push-growth-346467>>.

SLONSKAYA, M. **The role of BRICS in global security.** Moscow: MGIMO University, 2015. Available at: <https://mgimo.ru/upload/2015/10/The_Role_of_BRICS_in_Global_Security.pdf>.

STUENKEL, O. **The BRICS and the future of global order.** Lanham: Lexington Books, 2015.

TOLORAYA, G. BRICS peace efforts: steps to new global normality. **BRICS Academic Forum Book**, p. 27-28, 2018. Available at: <<http://sabtt.org.za/wp-content/uploads/2018/06/BRICS-Academic-Forum-Book-Publish.pdf>>.

ZÜRN, M. **A theory of global governance: authority, legitimacy, and contestation.** London: Oxford University Press, 2018.

PROMOTING BRICS COOPERATION FOR ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT

Zhao Zhongxiu¹

Lan Qingxin²

BRICS will serve as a new engine of consumption-driven growth, in a way more dramatic and faster than many analysts expected. With impressive average growth rate in the past two decades, the BRICS became a powerful and prominent force in the global economy. To harness the gains BRICS nations have made, we should consider promoting cooperation for growth and development among the BRICS, and through dialogue with other like-minded partners. This paper argues that BRICS could consider market integration in the areas of trade, foreign investment and capital markets to counteract the effects of negative global trends and work towards more extensive consultation and closer cooperation in international economic and also poses recommendations for BRICS cooperation in key areas.

Keywords: BRICS; Foreign Direct Investment; World Trade Organization; International Monetary Fund.

PROMOVENDO A COOPERAÇÃO NO BRICS PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO E O DESENVOLVIMENTO

O BRICS servirá como um novo motor de crescimento impulsionado pelo consumo, de uma forma mais dramática e rápida do que muitos analistas esperavam. Com uma impressionante taxa média de crescimento nas últimas duas décadas, os BRICS se tornaram uma força poderosa e proeminente na economia global. Para aproveitar os ganhos obtidos pelos BRICS, devemos considerar a promoção da cooperação para o crescimento e o desenvolvimento entre os BRICS, e através do diálogo com outros parceiros que partilham da mesma visão. Este artigo argumenta a possibilidade de os BRICS considerarem a integração dos mercados nos domínios do comércio, do investimento estrangeiro e dos mercados de capitais para contrariar os efeitos das tendências globais negativas e trabalhar para uma consulta mais ampla e uma cooperação mais estreita na economia internacional e além de apresentar recomendações para a cooperação dos BRICS em áreas fundamentais.

Palavras-chave: BRICS; Investimento Direto no Exterior; Organização Mundial do Comércio; Fundo Monetário Internacional.

1. Doctor of economics; professor, doctoral supervisor, expert of the State Council special allowance; president of Shandong University of Finance and Economics; vice president of the China Council for the BRICS Think Tanks Cooperation, the academic leader of national key disciplines in international trade and the leader of national teaching team in international trade. Currently serves as the chairman of the Teaching Steering Committee for Economic and trade majors of the Ministry of Education; member and secretary-general of the International Business Professional Degree Graduate Education Steering Committee; vice president of the World Economics Association of China; executive director of China International Trade Association; member of Advisory Committee for Trade Policy of Ministry of Commerce; member of Expert Committee of the China Council for the Promotion of International Trade; member of the Decision-Making Advisory Committee of the Third Guangdong Provincial People's Government; and member of the International Scientists Committee of the Erhard Foundation, Germany.

2. Professor and doctoral supervisor of School of International Economics and Trade of UIBE; director of the BRICS National Research Center. Member of the China Council for the BRICS Think Tanks Cooperation; financial expert of Ministry of Industry and information technology, science and technology innovation expert of Ministry of Science and Technology; expert of China Development Bank; executive director of China association for industrial economy, executive director of Chinese Industrial Economics Association; executive director of China International Association for Urban and Rural Development; executive director of Beijing Industrial Economics Association; adjunct postgraduate tutor of Peking University; distinguished PhD supervisor of Shihezi University; adjunct professor of Chuo University of Japan and Macau University of Science and Technology.

PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN EN EL BRICS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO

El BRICS será el nuevo motor de crecimiento económico generando consumo, de una forma más intensa y eficiente de lo que esperan los analistas de mercado. Con una tasa de crecimiento medio impresionante en las últimas dos décadas, los BRICS se convirtieron en una fuerza poderosa y prominente en la economía global. Para aprovechar las ganancias obtidas por los países BRICS, debemos promover la cooperación para el crecimiento y el desarrollo entre estos, así como el diálogo con países que comparten esta visión. Este artículo debate la posibilidad de integración de mercado entre los países BRICS en las áreas de comercio, inversión estratégica y capitales para contrarrestar los efectos negativos de las tendencias globales y trabajar para un diálogo más amplio y una cooperación más estrecha en la economía internacional, además de presentar recomendaciones para la cooperación entre los BRICS en áreas fundamentales.

Palabras clave: BRICS; Inversión Directa Extranjera; Organización Mundial del Comercio; Fondo Monetario Internacional.

JEL: F50.

Data de envío do artigo: 10/3/2020; Data de aceite: 24/3/2020.

1 INTRODUCTION

BRICS cooperation has covered economic, trade, finance, energy, health, science and technology, culture, agriculture, education and many other fields. Its cooperation mechanism is the best way for developing countries to unite and participate in the world economy and is also an important part of improving international multilateral cooperation. Its positive significance is to greatly enhance the voice of emerging market countries and developing countries in global governance, break the monopoly of western developed countries, and expand and deepen cooperation among developing countries. The BRICS countries are a new bright spot for South-South cooperation and a new platform for developing countries to participate in global economic governance.

In 2014, the BRICS accounted for over 40% of the world's population and one third of the world GDP in PPP terms (IMF, 2014), which weighted almost the same as the G7. As economies of fastest growth pace, the BRICS countries are often regarded as the engines of global economic recovery. From 2001 to 2017, the average economic growth rate of the BRICS was 7.1%, 3.3 percentage points higher than the world's average.

The BRICS countries have actively seized the opportunities of economic globalization, fully exerted their unique advantages, comprehensively promoted the economic and social development of all countries and became the leaders of emerging market countries and developing countries, occupying more and more important position in the world economic structure.

During this time, the GDP of the BRICS countries has increased from 12% to 23% in the global economy, the proportion of total trade has increased

from 11% to 16%, and the proportion of foreign investment has increased from 7% to 12%. The contribution of the world economic growth rate reached 50%. The International Monetary Fund said that India's economic growth has been strong as the impact of reforms (waste and tax reforms) has gradually diminished, coupled with strong investment and personal consumption growth. It is also predicted that the Indian economy would grow by 7.3% in 2018 and 7.4% in 2019.

1.1 Similar concepts of development

The BRICS countries have similar development concepts and cooperation visions. On the eve of the G20 leaders' Buenos Aires summit, the BRICS leaders expressed their common views on world trade development.

The BRICS countries agree that full support should be given to the multilateral trading system represented by the WTO, including measures such as: *i)* call on all WTO members to oppose unilateralism and protectionist measures that are inconsistent with WTO rules and to repeal such discriminatory and restrictive measures; *ii)* support the work towards the improvement of the WTO with a view to enhance its relevance and effectiveness; *iii)* emphasize that in this work WTO members should safeguard the core values and basic principles of the WTO, and the interests of all members, especially developing members be reflected; *iv)* emphasizing the importance of the dispute settlement mechanism for the smooth operation of the WTO, it urged the immediate launch of the WTO Appellate Body selection process to maintain the stable and effective operation of the dispute settlement system; and *v)* committed to strengthen communication and cooperation, work with other members to promote the WTO to keep pace with the times, promote inclusive growth and countries to participate in international trade, and play a meaningful role in global governance.

At the same time, the parties also reaffirmed their commitment to world peace and stability, supported the core role of the United Nations, jointly strengthened multilateralism, promoted a fair, just, equitable, democratic and representative international order, and implemented the 2030 sustainable development agenda and climate (UN, 2013). With changes in the Paris Agreement, they also reaffirmed the strengthening of the BRICS strategic partnership and the implementation of the BRICS partnerships such as the New Industrial Revolution Partnership.

The BRICS countries are competitors in certain industries, but their industrial structures and resource endowments are generally complementary, creating a solid basis and vast space to exercise complementarity. A comprehensive analysis of the economic strength and trade patterns of the BRICS shows: China and India, both rich in labour and strong in manufacturing, have manufacturing expertise to offer to the other three members in the grouping, which are relatively weak in the sector.

Russia has a greater role in education and research. Russia's scientific and technological strength is strong, especially in basic theories, military industry and some heavy chemical industries. The weapons industry is a well-known Russian product brand.

South Africa is rich in resources, in particular, mineral products and precious metals, which are desirable raw materials for the Chinese and Indian markets. Brazil has a variety of agricultural resources and products on offer to all the other four members. As a result of the complementary economic cooperation, the trade volume among the BRICS increased 14 folds from US\$21.1 billion in 2001 to US\$770 billion in 2017.

In 2017, Brazil, Russia, India and China all ranked among the top 10 in terms of GDP denominated in US dollars as well as exports and imports of merchandise and services. The BRICS saw their weight in international trade roughly triple and their exports and imports considerably outperform other country groupings over the past two decades.

The BRICS countries' exports and imports growth remained positive despite the sluggish global trade in the period of 2008-2017, underlining the BRICS' contribution to job creation and output growth across the world, including in developed countries. Technological developments have become more visible in various sectors of the BRICS economies over the past two decades and led to changing composition of the BRICS' exports. A new trend emerges that high-technology goods take up a larger share of the BRICS' export baskets and capital goods get a larger share of their import baskets, indicating that industrialisation is taking place on large scale in these economies (see table 3).

TABLE 1
Composition of the BRICS' exports (2017)

Country	Merchandise imports (US\$ billion)	Share in world total exports	Share of exports by commodity				Share of exports by destination			
			Agricultural products	Fuels and mining products	Manufactured products	Other				
Brazil	2,178.1	1.2	41.5	17.7	37.9	2.9	China (21.8)	EU (16.0)	US (12.5)	Argentina (8.1)
Russia	353.1	1.99	8.8	62.9	21.8	6.5	EU (44.4)	China (10.8)	Belarus (5.4)	Turkey (5.1)
India	298.4	1.7	12.8	13.8	70.5	2.9	EU (17.4)	US (16.1)	UAE (9.6)	Hong Kong SAR, China (5.0)
China	2,263.3	12.7	3.6	2.4	93.7	0.3	US (18.4)	EU (16.2)	Hong Kong SAR, China (13.7)	Japan (6.2)
South Africa	89.0	0.5	13.7	31.5	47.7	7.1	EU (21.7)	China (9.8)	US (7.5)	Japan (4.7)

Source: WTO (2018).

TABLE 2
Composition of the BRICS' imports (2017)

Country	Merchandise imports (US\$ billion)	Share in world total imports	Share of exports by commodity				Share by source			
			Agricultural products	Fuels and mining products	Manufactured products	Others				
Brazil	157.5	0.9	8.7	14.1	77.1	0.1	EU (21.3)	China (18.1)	US (16.7)	Argentina (6.3)
Russia	237.8	1.3	13.5	2.9	75.2	8.3	EU (35.6)	China (21.2)	US (5.6)	Belarus (5.0)
India	447.2	2.5	8.1	30.0	51.7	10.2	China (16.6)	EU (10.4)	US (5.7)	UAE (4.9)
China	1,841.9	10.2	9.8	20.5	64.9	4.8	EU (13.1)	Republic of Korea (10.0)	Japan (9.2)	Taiwan, Province of China (8.7)
South Africa	101.3	0.5	9.3	16.1	66.4	8.2	EU (30.8)	China (18.3)	US (6.6)	India (4.7)

Source: WTO (2018).

TABLE 3
Trade relations in the BRICS countries
(\$ billions)

Exports from Russia	Brazil	China	India	South Africa	Advanced economies	Eurozone
1990	-	-	-	-	-	-
2000	0.3	5.2	1.1	0	60.6	39.0
2010	1.7	19.8	5.4	0.1	210.7	141.0
2015	1.9	28.6	5.6	0.3	197.9	133.3
2017	2.0	38.9	6.5	0.2	186.9	120.7
Exports from India	Brazil	China	Russia	South Africa	Advanced economies	Eurozone
1990	0.0	0.0	-	0.0	11.1	3.0
2000	0.2	0.8	0.9	0.3	27.4	7.6
2010	3.7	17.5	1.4	3.6	100.1	32.5
2015	3.1	9.7	1.6	3.9	123.2	32.2
2017	2.9	12.5	2.1	4.1	143.6	37.8
Exports from China	Brazil	India	Russia	South Africa	Advanced economies	Eurozone
1990	0.1	0.2	-	0.0	52.0	5.1
2000	1.2	1.6	2.2	1.0	208.3	30.6
2010	24.5	40.1	29.6	10.8	1,108.0	235.0
2015	27.4	58.3	34.8	15.9	1,500.3	250.7
2017	29.3	68.1	43.3	15.0	1,487.7	264.8

(Continue)

(Continuation)

Exports from Brazil	China	India	Russia	South Africa	Advanced economies	Eurozone
1990	0.4	0.2	-	0.2	22.9	8.1
2000	1.1	0.3	0.4	0.3	34.6	13.0
2010	30.8	3.5	4.2	1.3	83.1	36.8
2015	35.6	3.6	2.5	1.4	76.8	29.0
2017	47.5	4.7	2.7	1.5	81.9	30.0
Exports from South Africa	China	India	Russia	Brazil	Advanced economies	Eurozone
1990	-	-	-	-	-	-
2000	0.3	0.4	0.0	0.2	15.1	6.2
2010	8,1	3.0	0.3	0.7	41.2	14.2
2015	7.5	3.2	0.3	0.6	34.1	13.0
2017	8.6	4.2	0.4	0.4	38.1	15.6

Source: IMF (2018).

Regarding the increase of investment flows, one must outline that global flows of FDI fell by 2.1% in 2016 and 16% 2017, following a sharp increase of 33.9% in 2015 (UNCTAD, 2018), but were still 22.4% higher than the pre-crisis average between 2005 and 2007.

Against the overall declining trend, the BRICS inward and outward flows were sometimes volatile, yet scored remarkable increase and the inflows of FDI exceeded the outflows over the last two decades. But currently, the BRICS tend to invest overseas more than before. Outflows rose by 21% in 2016, pushing the group's ODI stock to US\$2.1 trillion – or over 8% of the world total in that year. In 2017, China, Brazil and India were among the top ten FDI inflow host economies, respectively ranking the 2nd, the 7th and the 10th. China received record inflows of US\$144 billion. In general, FDI inflows to BRICS have amounted to 10.3% of the world total in 2017. According to the IMF data, the relative and absolute importance of FDI positions among the BRICS economies has been increasing.

2 BRICS' INTERNAL AND EXTERNAL MAIN CHALLENGES

Since the financial crisis, international trade and investment order has entered a new era of rule reconstruction. Economic globalization and the rapid development of high-tech, especially internet information technology, have fundamentally changed the global industry and economy. New industries and new economies have emerged in an endless stream, and the world economy is highly integrated. The new economy of globalization requires new rules. The reconstruction of global trade rules

has gradually emerged as two characteristics. First, as an important basis for trade globalization, the attention of trade rules under the WTO framework has gradually decreased. Second, regional multilateral trade negotiations have received support and attention from more and more countries.

As the Federal Reserve of the U.S. continuously pushes rate hikes, which support the U.S. dollar appreciation, many countries around the world are beginning to feel the impact. As a result, the world's major currencies depreciate by up to 15% against the U.S. dollar. Since April 2019, Argentina peso and Turkish lira have depreciated sharply against the US dollar. At the beginning of August, the Turkish lira plunged more than 25% against the U.S. dollar, sparking fears of the comeback of financial crisis. Some emerging market economies saw their currencies plummet upon the withdrawal of the Fed's quantitative easing program.

The Fed raised interest rates again by 25 basis points in the meeting on interest rates in June 2018, suggesting a tough attitude. Interest rates are expected to be raised twice a year, aiming to attract the inflow of international "hot money" into the United States.

The trend of rapid growth of the BRICS countries since the 1990s was halted by the global financial crisis. Since 2010, BRICS economies have grown at a slower rate, due to economic recession and unbalanced structures. China's growth rate dropped to 6.9 % in 2017. Russian economy has experienced sharp decline since 2013, and its economic growth rate was only 1.4% in 2017. Brazil has undergone stagflation, with its economy contracting 3.8% in 2015 and further 3.6% in 2016. After a two-year recession, the Brazilian economy merely grew by 1% in 2017. South Africa's GDP was up by 1.3% in 2017, a small increase on the level of 0.6% in 2016 but still lower than the historical average.

Demand-side policies targeting the cyclical fluctuations can hardly address the underlying structural problems. A structural problem prevailing in the BRICS countries is overreliance on capital investments and exports, which fuelled their rapid growth in earlier years but also left them vulnerable and exposed to alterations in external environment. With the global economic decline and the normalisation of the U.S. monetary policy, export demand is lacklustre globally and large amounts of investment flow out of emerging economies back to the US. It is imperative that BRICS countries shift their focus to domestic markets and push through structural reforms by means of increasing investments in infrastructure, public goods and R&D, stimulating business by tax cuts and boosting total factor productivity. As structural reforms cannot be accomplished overnight, BRICS economies may feel the pain and face pressures and challenges during the process.

As influential regional powers, the BRICS countries have made significant progress in regional trade and economic cooperation.

TABLE 4
RTAs signed by BRICS

Country	Number of RTAs in force (as of 27 July 2018)	Number of RTAs involving other BRICS countries ¹	Number of RTAs with other BRICS countries ²
Brazil	11	2	None
Russia	12	None	None
India	18	2	None
China	16	1	None
South Africa	7	1	None

Source: WTO (2018).

Notes: ¹ This refers to that they are both involved in a plurilateral free trade agreement.

² This refers to an individual BRICS country signing a bilateral FTA with another BRICS country.

Despite these achievements by individual BRICS countries, there are no bilateral Free Trade Agreements among the BRICS countries themselves. Bilateral cooperation among BRICS countries is mainly achieved under plurilateral agreements or through other forms. The absence of bilateral RTAs remains a major bottleneck retarding the further development of BRICS countries' economic cooperation.

3 FINAL REMARKS AND RECOMMENDED AREAS OF COOPERATION

The BRICS cooperation ushers in the second decade upon the backdrop of escalated global trade tensions. To strengthen cooperation mechanism, the BRICS may work to: *i)* improve the existing international order, firmly uphold multilateralism, urge all parties to abide by international rules, reaffirm the centrality of a rules-based, transparent, non-discriminatory, open and inclusive multilateral trading system, and resolutely oppose unilateralism; *ii)* strengthen the trade and investment cooperation guide by the consensus of the former summit including BRICS Action Agenda on Economic and Trade Cooperation; *iii)* build a “BRICS Partnership on New Industrial Revolution (PartNIR)”, calling for a pattern of upstream and downstream supporting of the industrial chain in the world, and compromising growth and common prosperity in the fourth industrial revolution; *iv)* continue to consolidate the cooperation institutions of the “three-wheel drive”, formulate specific plans and practices to carry out comprehensive cooperation and exchanges in these three major areas; *v)* promote the “BRICS+” cooperation model and build it into a model for South–South Cooperation; and *vi)* undertake the responsibility of improving global governance and become a firm defender of the legitimate rights and interests of developing countries. In term of economic practical cooperation, the following endeavors should be included.

3.1 Commodity trade and service trade

Trade, a powerful engine for economic development, play an important role in achieving inclusive growth and poverty reduction in BRICS countries, but today's trade disputes are escalating. The status of the multilateral trading system should be upheld, inclusive growth and shared prosperity should be promoted, and the role of a favorable external environment in promoting global trade growth should be strengthened.

Further expand trade in BRICS countries, especially value-added trade, promote inclusive growth. BRICS should:

- establish an intra-BRICS Free Trade Area and remove trade barriers, step by step, create a favorable external environment by utilizing multilateral economic governance institutions and improving international economic order;
- initiate a trade facilitation program of BRICS countries to lower intra-BRICS trade costs and enhance trade effectiveness, in which each BRICS country needs to take concrete actions to reduce trade cost under the program;
- improve intra-BRICS trade governance to endorse the central role of the WTO in global trade governance, commit to an open global economy and further trade liberalization and facilitation;
- enhance trade finance with the support of the New Development Bank, World Bank and existing trade finance facility programs of multilateral or regional development banks of BRICS countries to increase trade volume and eliminate trade financing gaps;
- develop a BRICS trade outlook index as a major indicator of overall economic growth. The index should be used as an “early warning” system to provide real-time information on trade developments, and help BRICS countries assess their trade-related policies;
- boost trade in services. Guided by *BRICS Trade in Services Cooperation Roadmap* BRICS countries should commit to launching policies that support a well-regulated and competitive services market, strengthen cooperation in the field of International Trade in Services Statistics, and facilitate the participation of service providers in global value chains;
- establish a platform on e-commerce cooperation to allow BRICS countries' governments and enterprises to conduct dialogues based on *BRICS E-commerce Cooperation Initiative*, study the evolving role of e-commerce

in international trade and related policy matters conducted by the WTO together with other relevant international organizations; and

- promote trade in green goods, eco-friendly goods and clean energy technologies to implement the Paris Agreement on climate change and achieve the objectives of humane, sustainable and green development.

3.2 Intra-BRICS and beyond-BRICS investment

According to statistics, mutual investment among BRICS countries remains relatively small. BRICS countries should stimulate intra-BRICS investment, and launch pragmatic cooperation to promote mutual investment among BRICS countries. BRICS countries should invest in new areas that are driving technological change, especially during the fourth industrial revolution, to ensure global integration of knowledge and technology.

Guided by *Outlines For BRICS Investment Facilitation*, the investment facilitation actions should be as follows:

- improve transparency of investment policies frameworks. It includes timely publication of laws and regulations and their amendments, establishment of consultation points to provide policy advice for enterprises, and opportunities to comment on investment policies of various countries;
- improve the efficiency investment-related administrative procedures. It advocates that investors be informed of the results of approval in time, and that investment approval procedures be simplified through “one-stop” services, so as to minimize the administrative costs associated with investment and reduce the burden on enterprises;
- improve the level of BRICS cooperation in service capacity. It advocates the establishment of a public-private dialogue mechanism, the establishment of a platform for the government to listen to business opinions and address business concerns, and the promotion of exchanges and policy coordination among investment authorities in various countries;
- establish effective bilateral or multilateral investment dispute settlement mechanisms, including mediation and arbitration, to facilitate investment dispute prevention and resolution and support investment retention;
- establish regional investment compacts, e.g., for cross-border infrastructure development, initiate industrial collaboration or building of regional value chains, and investigate the merits of signing an investment protection agreement to promote mutual investment among BRICS countries;

- promote internationally accepted responsible investment principles and good practices related to GVCs, including the G20 Guiding Principles for Global Investment Policy-making;
- establish regular consultations or a formal collaboration mechanism between relevant authorities of BRICS countries. Organize investment promotion forums, business fairs and business-government networking events to boost inward FDI and ODI of BRICS countries;
- organize regular workshops to exchange best practices in a community friendly, and environment friendly manner in FDI and ODI projects/programs in/from BRICS countries;
- strengthen intellectual property cooperation based on *BRICS IPR Cooperation Guidelines*, promote investment cooperation in high-tech fields, and enhance the status of BRICS in the global value chain; and
- promote investment cooperation in advancing the Oceans Economy among BRICS countries, which encompasses multiple sectors, including the strategic areas of maritime transport, shipbuilding, offshore oil and exploration, aquaculture, port development, research and technology, conservation and sustainable use of marine resources, marine and coastal tourism, financial and insurance services, as well as coastal industrial zone development.

3.3 Promoting the circulation of money and finance

The BRICS countries become more sensitive and responsive to the changing global financial conditions. It is incumbent upon BRICS countries to promote the reform of global economic governance. BRICS countries should collectively commit to contribute to improving and reinforcing the global financial architecture, and minimizing systemic risk by exploring arrangements that target the underlying systemic problems in the global financial system.

Following steps may be taken:

- enhance financial governance cooperation in supervising international finance, optimize the bilateral supervision mechanism by instituting a coordination mechanism among financial regulators to improve their regulatory measures, increase market transparency and reduce asymmetric information;
- promote reform to build the IMF into an institution that practices multilateralism and protects the voice and representation of the poorest members of the IMF, including Sub-Saharan Africa;
- promote coordination among monetary authorities of BRICS countries in managing cross-border capital flows, work together to build a supervision

mechanism for the macro-economy and financial markets and create a regional international financial security net to monitor global capital flows and avoid the cross-border transmission of financial risks;

- establish a financial market development and stability fund to develop a BRICS bond market;
- explore the prospect of trade settlement in domestic currencies, which helps mitigate the negative impacts of currency volatility on trade and help promote the international use of the BRICS countries' currencies;
- further BRICS cross-region monetary cooperation, enhance the effectiveness of the Contingent Reserve Arrangement (CRA) and promote CRA's cooperation with the IMF, to supplement the global financial safety net, neutralize the inherent systemic risk that emanates from adverse spillovers from unconventional monetary policies (UMPs) and an over-reliance on the US dollar, and enhance the capacity of collectively coping with external shocks;
- leverage on the NDB to mobilize resources for infrastructure and sustainable development projects in BRICS and other emerging economies and developing countries, and promote local currency financing and investment; and
- strengthen international cooperation in combating illicit financial flows, increase mutual exchanges and data sharing, and implement and improve Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)'s Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation.

3.4 Strengthen infrastructure development

Infrastructure construction, including roads, bridges, tunnels, water supply networks, sewage systems, electrical grids, telecommunication facilities among others, is the main task facing BRICS countries. Technologies, investment and planning are the key factors determining infrastructure development.

The BRICS may:

- tap resources of the newly founded NDB, AIIB and conventional international financial institutions, such as the World Bank, to develop infrastructure and other productive sectors, including energy and power, transportation and communications, rural infrastructure and agriculture development, water supply and sanitation, urban development and logistics etc.;

- conduct joint research on financing to address infrastructural needs of the BRICS and their respective regions, so that the NDB can make targeted financing schedules;
- innovate financing tools and open up diversified financial channels to effectively utilize both public and private capital and draw on the experiences of BRICS countries and developed countries in establishing Public-Private Partnership (PPP) programs, for example, BRICS Good Practices on Public-Private Partnership Frameworks; and
- develop mechanisms for peer-to-peer partnerships in infrastructure construction to facilitate the BRICS cooperation in exchanges of infrastructural technologies, experiences and concrete problems-solving approaches.

3.5 Establishing the BRICS Partnership on New Industrial Revolution (PartNIR)

The PartNIR, established at the 10th BRICS Summit in Johannesburg and as the outcomes of the BRICS Meetings of Science and Technology and Industry Ministers, aims at deepening BRICS cooperation in digitalization, industrialization, innovation, inclusiveness and investment, pursuing innovation-driven development, strengthening coordination on macroeconomic policies, reinforcing each other's efforts in renewing economic driving forces and upgrading economic structure, and maximizing the opportunities and addressing the challenges arising from the 4th Industrial Revolution. BRICS may:

Establish the PartNIR with an Advisory Group composed of representatives from industrial sectors and relevant governmental bodies to determine the Terms of Reference and a Work Plan aligned with the 4th Industrial Revolution priorities, to enhance the coordination in macroeconomic policies and the synergy of development strategies to further harmonize the interests of each BRICS member and enhance mutual trust. The Advisory group should work closely with BRICS Business Council (BBC) in order to encourage the involvement and participation of the private sector in BBC working groups to accelerate mutually beneficial industrial cooperation across a wide variety of industrial and manufacturing sectors.

- Align the Information and Communications Technology (ICT) sector work-stream program by setting up a Digital BRICS Task Force (DBTF) under the Working Group of ICT Cooperation under the framework of the BRICS Ministers of Communication Meeting. The DBTF will focus on promoting the deployment of ICT infrastructure, enhancing digital transformation, and facilitating adoption of innovation technologies.
- Establish An Integrated Hub for BRICS Innovation Collaboration on ICT (Information and Communications Technology) and HPC (High

Performance Computing) to enhance and accelerate advancement of knowledge and innovation on ICT and HPC. The Integrated Hub could facilitate the scientists' exchange and communication, support BRICS jointly funded research project and help scientists to cooperate with the industrial circles of various countries to bring scientific and technological achievements to market.

- Establish the BRICS Network of Science Parks and Technology Business Incubators, support SMEs in high-tech fields to cultivate new industries and new growth drivers among BRICS, promote economic transformation of BRICS and strengthen sustainable development capacity.
- Exchange of information and best practices with respect to digitization, capacity building, projects which secure inclusive and equitable growth.
- Enhance the cooperation in the field of future network research by establishing a Council of decentralized BRICS Institute of Future Networks (BIFN). The Council, as the BIFN's decision-making body, composed of the representatives designated by the BRICS Communications Ministers, shall encourage each member to decide on the level of its participation and designate either a premium national body or establish such a body to be the local branch of the BIFN.
- Implement cooperative projects on human resources development, deepen the cooperation of think tanks to jointly plan for cooperation in the new industrial revolution.
- Enable the internet to play a key and positive role in promoting global economic, social and cultural development and promote the equal participation of all countries in the evolution of the Internet and cyber governance, based on the proper use of ICTs.
- Be alert to the risks and challenges posed by the fourth industrial revolution, especially unemployment and security loopholes caused by the massive application of artificial intelligence technology, bioengineering, and strive to jointly prevent and respond to various risks.

3.6 Reforming global economic governance

In face of rising trade tensions, geopolitical risks, volatile commodity prices, high private and public indebtedness, unbalanced and insufficient inclusive growth, reform of global economic governance is needed. To achieve this goal, the BRICS may:

- continue policy dialogue and coordination with major advanced economies and emerging market economies under the framework of

the G20, Financial Stability Board and other ways to address potential risks and advance global governance;

- exercise the BRICS influence as regional and global powers to expand their circle of friends by “BRICS+” model in the existing regional integration organizations, and push forward the establishment of new cooperative platforms;
- continue strengthening NDB’s operational and institutional framework, to firmly establish it as a trusted provider of development cooperation services;
- play the due role in the formulation and revision of international rules and constructively participate in the global problem-solving process of hotspot issues on the global stage; and
- establish a strong Global Financial Safety Net with an adequately resourced, quota-based IMF at its center, and in the process of the IMF reform, protecting of the voice and representation of the poorest members of the IMF, including Sub-Saharan Africa.

3.7 Upgrading global value chain and global production network

The rising importance of the GVCs is one of the most notable outcomes of globalization. However, BRICS countries are still faced with challenges which constrain their participating in and/or moving up the GVCs. To overcome these constraints and get an equitable share of the benefits of globalization, the BRICS countries should attach greater importance to facilitating their participation in GVCs, get more integrated into GVCs and move up the value chain. The BRICS countries should work simultaneously on moving up the global value chain and seizing the opportunity of the fourth industrial revolution.

The following actions may be taken:

- launch a BRICS GVC development initiative to promote inclusive, open and coordinated development of a BRICS GVC through capacity building, trade promotion, assistance and information technology sharing, better integrate the SMEs into global trade;
- create a GVC evaluation center and support research on the impact integration into GVCs on growth, productivity and job creation;
- launch high-quality capacity building and development programs to foster innovation, and facilitate inclusive participation in the GVCs of such sectors as including infrastructure, technology, supply chain connectivity, agriculture, innovation, e-commerce, skills training and

corporate social responsibility, and establish, adopt and comply with relevant national, regional and international standards, technical regulations and compliance assessment procedures;

- launch special initiatives to encourage competent companies of BRICS countries to take the lead in global value chains, and assist SMEs to benefit from the evolution of global value chains;
- enhance cooperation with developed countries in GVC-related areas, by facilitating the BRICS participation and create more opportunities for the BRICS to move both upward and downward along the value chain;
- establish a BRICS association of micro-, small and medium enterprises (MSME) chambers and industry bodies, and chalk out an agenda specific to MSMEs and explore the participation of MSME stakeholders in BRICS economic events such as trade fairs, exhibitions, buyer-seller meetings, conferences etc.;
- hold annual intra-BRICS SME cooperation forums, create concrete cooperation opportunities, share best practices through peer learning, transfer technology and innovation resources, train and exchange staff, set new goals and launch development programs;
- advance major intra-BRICS SME cooperation demonstrations, establishing new joint pilot programs based on feasibility studies, jointly explore a better cooperative model of SMEs, and demonstrate cooperation outcomes; and
- sign a BRICS SMEs Cooperation Agreement based on the existing BRICS Exchange Alliance, which provides a legal foundation for intra-BRICS SMEs cooperation.

3.8 FTA strategy

Economic integration is one of the results of globalization. As key regional and world actors, the BRICS countries have made and will continuously make significant progress in regional and inter-regional trade and economic cooperation, and build an “open, inclusive non-discriminatory, transparent and rule-based multilateral trading system”. The BRICS countries will continue to advocate the principles of multilateralism and promote global economic governance reform.

- Promote the negotiation and signing of new FTAs between BRICS countries based on an agreed timetable and taking into account the interests of economic development in participating countries.

- Study the influence and challenges brought by USMCA, CPTPP, EU-Japan EPA as well as other mega agreements in multilateral trading.
- Enhance intra-BRICS cooperation at relevant multilateral platforms of trade facilitation, law enforcement, use of advanced information technologies and capacity building etc.
- Establish closer ties between trade facilitation agencies of BRICS countries, and provide policy support to Customs authorities to work with one another, and facilitate mutual trade by SMEs.
- Build up bilateral or multilateral trade dispute mediation and arbitration agencies to resolve disputes and conflicts in trade activities between BRICS countries.

3.9 “BRICS+” strategy

- Establish a South-South cooperation mechanism led by BRICS countries. BRICS countries should commit themselves to encouraging South-South trade cooperation under the framework of the WTO, the Eurasian Economic Community, ASEAN, etc., and assist developing countries to better integrate into global production chains, and upgrade their industries. Communications and coordination agencies should be set up under the South-South cooperation mechanism to resolve potential problems.
- Encourage information and technology trade and cooperation between BRICS countries and developed countries, strengthen the former’s capacity for technology absorption, improvement and innovation.
- Facilitate South-North cooperation which could introduce inward foreign direct investment with technology, human resources, and other useful production factors, and support developing countries to move up the global production chain and global value chain.
- Find new “BRICS+” trade partners to boost external demand by taking advantage of the excess production/manufacturing capacities of some BRICS countries.
- Hold dialogue among Multilateral Development Banks to exchange best practice in the financing for inclusive development.

3.10 Concerned about agriculture

The agricultural sector plays a central role in BRICS countries’ economic development. The BRICS countries should strengthen their comparative advantages in agriculture and increase their supply of agricultural commodities

to the global market, and achieve inclusive, green and sustainable development to move up agro-food GVC. To achieve this, the BRICS may:

- promote open agro-food trade, by correcting trade distortions, in particular tariff and non-tariff barriers, and implement trade facilitation measures;
- implement the BRICS Agricultural Research Platform (ARP) goals and targets, including within the framework of agricultural research platforms and basic agricultural information exchange systems, and join forces in fields such as the production, storage and trade of agricultural products, logistics and technology;
- promote the development of physical and digital infrastructure for transport, energy, logistics and other services;
- set up an agricultural technology innovation and transfer platform, which facilitates cooperation in the fields of advanced agricultural technologies, equipment and technical personnel;
- launch information-sharing and communication activities centering on common challenges in agricultural development, and set up an agricultural information platform and exchange agricultural information regularly;
- guarantee food security and food safety by improving agricultural productivity and efficiency, jointly counter negative effects of climate change on agricultural productivity, especially the destructive effects of extreme weather, and protect arable land and ecological safety; and
- establish the BRICS Agricultural Research Platform (ARP), organize seminars to explore measures and approaches to facilitate trade and investment in agricultural sectors among BRICS countries, increase productivity and quality, and eventually enable a competitive BRICS agricultural sector.

3.11 Ensuring energy security

Energy plays a key role in BRICS countries' development. The main tasks of the BRICS in the energy sector are to bring about transformation to energy-economy and ensure sufficient energy supply (energy security). To this end, the BRICS may:

- establish an energy policy institute to coordinate the BRICS energy policies for both traditional and renewable energy sources;
- establish bilateral and multilateral energy partnerships among BRICS countries, encourage the BRICS to exercise complementarities in the energy sector and achieve win-win outcomes;

- launch a clean energy and renewable energy research center, ramp up joint research in the development and use of new and clean fuels, strengthen investment in the infrastructure of new energy, and increase the proportion of renewable sources in the energy mix, encourage BRICS countries to adopt cleaner energy sources and switch to a low-carbon and less energy-intensive economy;
- hold BRICS energy cooperation forums on a regular basis, enhance concrete cooperation, share technologies of and experiences in energy exploration and use, enhance safety, and improve energy efficiency;
- facilitate trade and investment in clean and renewable energies among BRICS countries; and
- strengthen BRICS science and technology cooperation to accelerate energy transformation for uses in heating and industries.

REFERENCES

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**: 2014. Washington: IMF, 2014.

_____. **Direction of Trade Statistics (DOTS)**. [s.l.]: [s.n.], 2018.

UN – UNITED NATIONS. **A new global partnership**: eradicate poverty and transform economies through sustainable development – the report of the high-level panel of eminent persons on the post-2015 development agenda. New York: UN, 2013.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2018**: investment and new industrial policies. New York: UNCTAD, 2018.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Statistics database**. [s.l.]: WTO, 2018.

GLOBAL POLITICAL AND ECONOMIC GOVERNANCE

H. H. S. Viswanathan¹
Mihir Swarup Sharma²

This paper provides an overview about the challenges of multipolarity and globalization, focusing on various institutions of global governance, and how BRICS are making efforts to overcome them, considering the interests of the grouping in each as well as what positive changes could and are being brought about with respect to each.

Keywords: multilateralism; globalization; BRICS; global governance.

GOVERNANÇA POLÍTICA E ECONÔMICA GLOBAL

Este artigo fornece uma visão geral sobre os desafios da multipolaridade e da globalização, focando diversas instituições de governança global, e sobre como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) estão fazendo esforços para superá-los, considerando os interesses do bloco, bem como as mudanças positivas que podem e estão sendo introduzidas em relação a cada um deles.

Palavras-chave: multilateralismo; globalização; BRICS; governança global.

GOBERNANZA POLÍTICA Y ECONÓMICA GLOBAL

Este artículo ofrece un panorama general en relación a los desafíos de la multipolaridad y de la globalización, con foco en diversas instituciones de gobernanza global y en los esfuerzos realizados por los países del BRICS para superarlos, tomando en consideración los intereses del bloque, así como los cambios positivos que están y que podrían estar siendo introducidos en cada uno de ellos.

Palabras clave: multilateralismo; globalización; BRICS; gobernanza global.

JEL: F50.

Data de envio do artigo: 10/3/2020; Data de aceite: 24/3/2020.

1 INTRODUCTION

Over the past two decades, the world has seen the shift in economic power in favour of emerging economies and some developing countries. The apparent “retreat” of globalisation in recent years does not detract from the fact that this is

1. Distinguished fellow at the Observer Research Foundation (ORF) in New Delhi. He has been the Head of the Indian Delegation to many BTTC Meetings and BRICS Academic Forums. He has co-edited the book *In Search of Stability, Security and Growth: BRICS and a new world order*. Earlier, he was an Indian Diplomat and has served as India's envoy in many countries.

2. Senior fellow and head of the Economy and Growth Programme at Observer Research Foundation (ORF) in New Delhi. He was trained as an economist and political scientist in Delhi and Boston. He has edited and written columns for the opinion pages of *The Indian Express* and *Business Standard*, both based in New Delhi. His book *Restart: the last chance for the Indian economy* was published in 2015. He is also the India columnist for *Bloomberg View*.

still a hyper-globalised and interdependent world. Such interdependence means that that global political and economic governance – or, more often, the lack of it – is a serious challenge to humanity’s future.

Multiple challenges facing the human race are caused by factors beyond the control of any single sovereign state, and require global solutions. These issues – terrorism, climate change, energy and food security, trade liberalisation, connectivity infrastructure, cyber security, migration – all cut across national boundaries. The high-speed transfer of goods, capital, pathogen and environmental externalities across national borders has made such boundaries irrelevant – except when it comes to framing solutions. Although no single nation can craft a comprehensive national approach to any one of these problems without taking into account the actions of the rest of the world, the question is whether the mechanisms of global governance are today capable of addressing these problems.

The BRICS’ approach to global governance and its reform fits into a long historical tradition that finds itself at a point of inflection. Throughout history, societies and later Westphalian states found ways of laying down some acceptable ground rules of behaviour to all that could ensure the smooth conduct of interactions and engender co-operation. Unsurprisingly for realist scholars of international relations, these rules usually favoured the more powerful among the group. The simplest definition of global governance is “the management of transnational issues through voluntary international cooperation” (Altinay, 2010). The operative term here is “voluntary”, which places sovereign choice at the heart of any association.

This paper provides an overview about the challenges of multipolarity, focusing on various institutions of global governance as they pertain to the BRICS project, and how BRICS are making efforts to overcome them, considering the interests of the grouping in each as well as what positive changes could and are being brought about with respect to each. These institutions are, of course, in both the political and the economic spheres.

2 HOW IS THE GLOBAL ORDER CHANGING?

There are three fundamental elements to global governance: values, norms and rules. These should inform the kinds of institutions that will serve as the mechanisms by which global governance is realised. A fair and equitable system of governance should not only address all the three elements but also have them in the correct sequence. History shows us that powerful nations have imposed rules first and then justified them subsequently by purely subjective values.

Any set of rules associated with global governance is closely linked to the global order that gave them birth. The underwriters of the architecture of global governance are also those who dominate the global order. However, as Dmitri

Trenin (2015) points out, “life expectancy of world orders varies, but like humans, they are mortal”. These orders in the past have changed because of wars and violent events. In a globalized and inter-connected world, there is the hope that a change of guard will instead be conducted in a peaceful and harmonious manner.

There is no doubt that the time has arrived for a change in global order and global governance. According to Ian Bremmer (2015), “the world has entered a phase of geopolitical creative destruction”. Both the post Second World War and post-Cold War orders have become outdated and obsolete.

If there has to be a significant change in global governance structures, what would this change signify? More concretely, who should take the lead in bringing about the change? The post-war order depended upon the mutual antagonism of two superpowers; after the collapse of the Soviet Union, the global order was essentially underwritten by the United States alone. It continued to use the structures designed by the victors of the Second World War as the mechanism by which global governance was undertaken.

It turned out, these were as suited to a unipolar world as they were to a bipolar one. It now turns out that they are struggling to deal with a multipolar world as they were not with either unipolarity or bipolarity. Multilateralism under unipolarity was not difficult to manage. Pax Americana had significant benefits, including the colossal expansion of world trade following the creation of the World Trade Organization.

However, for numerous reasons, this form of global organisation has been outgrown. The United States itself has threatened to turn inwards in a manner that it has not for over 70 years. Meanwhile strong economic growth in what was once the periphery of the global economy and now bids fair to become its core means that the world’s institutions no longer accurately reflect the centre of economic power.

Has there been a commensurate shift in political power? The answer, unfortunately, is in the negative. While the so-called *status quo* powers argue that there should be greater burden sharing by the emerging economies in managing global problems, they are reluctant to have a matching amount leadership sharing. Why should emerging and developing countries take on more burden if it is to perpetuate the existing order and system of governance? A genuine dialogue between all stakeholders to evolve a workable solution would be the best way.

Where does a grouping like BRICS fit into this discourse? To begin with, it has to be recognised that the shift in the global economic power balance has been largely due to the performance of the BRICS countries. The economic heft of BRICS puts them in a position to venture into global governance issues.

This is not, however, a simple “West vs the rest” notion. Over the past decade, the discourse surrounding the BRICS has been shifted away from such simplistic and confrontational moorings to a more nuanced and inclusive argument for a forward-looking approach benefitting everyone (Stuenkel, 2011). It is common knowledge that BRICS is not interested in a complete overthrow of the existing order. After all, the five countries benefitted in varying ways from some aspects of the order, particularly the great expansion of world trade.

Seen in the context of the succession of global orders, the purpose of BRICS is twofold: to engender an alternative set (or alternative sets) of architectures for global governance, and to begin the conversation that will permit a peaceful and orderly transition from one set of values, norms and rules to another. In other words, it is BRICS that is best placed to manage the “global re-order” – one that will have to reconcile the existing institutions of multilateralism with a new multipolarity for which they have not been designed.

BRICS is in a unique position to address Global Governance issues for many reasons. Firstly, the members come from four different continents and bring their respective perspectives. Secondly, they have the characteristics of both industrialised and developing countries. Many of their problems are similar to those in other developing countries. This helps them to understand the state of play better.

It is true that BRICS has never claimed leadership of the developing world. However, they have an active out-reach program and many initiatives under South-South Cooperation. BRICS therefore has a responsibility to bring forth to the global high tables the concerns and aspirations of the emerging and developing countries.

This does not mean or require a uniformity of approach from the BRICS to the open questions of global importance. Indeed, forcing such a uniformity would be in sharp contrast to the nature of a new global order that could reconcile multipolarity with multilateralism. The BRICS countries represent – sometimes within their own geographies – multiple different sets of norms, regimes of governance, and approaches to solution-finding. BRICS is, therefore, not a single “competitor” but the engine by which a multiplicity of regimes can be presented to the world as an alternative to the one that is clearly outstaying its welcome.

As has been argued by Abhijnan Rej and Samir Saran,³ the contribution of BRICS as a complex of overlapping regimes and solutions thus takes three forms. First, it prioritises and promotes developmental goals –where “development” is specific to and dependent on the circumstances of each developing country.

3. REJ, Abhijnan; SARAN, Samir. *Thinking BRICS: a conceptual inquiry into emerging powers plurilateralism*. New Delhi: ORF, forthcoming.

Second, it seeks to redress structural unfairness in existing global and political institutions – thereby creating the momentum towards a newer form of global order that is commensurate with the world's changed economy. And third, it provides mutual support, solidarity and assistance in an international system undergoing rapid and confusing transformation.

Thus BRICS' moves in the sphere of political and economic governance must be seen in the context of these three motive forces. The central aspect of the BRICS countries' engagements with each other as well as with the outside world must be an attempt to meet these three needs and thereby create the space for multipolar power by reforming and supplementing the existing power.

3 POLITICAL GLOBALISATION AND A MODIFIED MULTIPOLAR MULTILATERALISM

One fundamental element of international relations is that, ultimately, all international issues are political in nature and all decisions are political decisions. This is so because the world consists of sovereign states. Despite noble arguments about universalisation, the reality is that Westphalian states are here to stay for the foreseeable future.

A large part of the credit for the growth in the global economy and reduction of poverty in many countries, particularly in India, China and Brazil, should go to the process of globalisation started in the early 1990s. It led to freer movement of goods, services, investments, technologies, ideas and, to some extent, people across the world. A major outcome was the development of the outsourcing model benefitting the multi-nationals and the developing countries. For the former, the production costs came down drastically and for the latter, employment opportunities increased significantly.

Thirty years later, has globalisation come full circle? Certainly, in many areas there is serious political pushback against the very notion of globalisation. Some in the developed world seems to think that under the process of outsourcing, they were short-changed even though their multi-national companies benefited greatly. They conveniently attributed the increase in unemployment levels to globalisation, which has led to populist and nationalistic narratives. The biggest casualty is the concept of inclusivity. If these trends continue, the world will become fragmented again, by trading blocs, non-tariff and tariff walls, and a balkanisation of the internet – causing great damage to the global economy.

It is not as if the emerging and developing countries had a free ride in globalisation. While developing economies were promised differential treatment in the global trade rules, in practice the centres of global capital had considerable bargaining power when it came to how those rules were implemented locally.

Yet many developing countries, particularly BRICS, adapted quickly to the new game. There was an impressive growth in their economies and improvement

in their poverty reduction efforts. However, they also had to deal with related problems like unequal growth, increasing gap between the rich and the poor, urbanisation and environmental degradation, and climate change – all without a commensurate transfer of resources to their governments.

Nonetheless, the overall result of thirty years of globalisation has been positive for both the developed and the developing world. BRICS has a special responsibility to restore the momentum in globalisation. The five have repeatedly stressed on this theme in all forums, individually and collectively.

Multilateralism is the bedrock on which a fair, equitable and sustainable world order can be built. Meaningful participation by all is the only way to achieve acceptable results. A fair and equitable world order is not good enough unless it also is clearly seen and agreed to be fair and equitable. The recent emphasis on sovereign power has, however, led to an effort in various quarters to undermine and dilute multilateralism. This is a matter of serious concern for all who wish to see stability in international relations in an age of globalisation.

One unifying aspect of the BRICS countries' approach to multilateralism is a firm respect for the rights of sovereign states, which were sometimes given short shrift by both the post-War and the post-Soviet order. The rights of sovereign states and the nations that they empower to determine forms of development within their boundaries, as well as to shape the currents of globalisation and international co-operation insofar as they pertain to local issues, has always been considered paramount by the BRICS countries.

In some sense, this shared sentiment is now reflected by developments in the world beyond BRICS, including in the developed world. In fact, recent trends have shown that nationalistic sentiments are on the rise and states are taking harder positions on the question of sovereignty. Yet the problem of multilateralism remains: how to build a consensus in such a situation to formulate common values, norms and rules is the major challenge of the day.

The term “reformed multilateralism” has also a contextual significance. Ten years ago, BRICS made their intent clear on reforming the existing multilateral structures because of their deficiencies. Today, due to the trend of a dilution in the multilateral spirit, many countries, particularly in Europe, want to restore the old systems to their previous health. While this impulse may be partially benign, it is not good enough from the perspective of the BRICS countries and of the developing world generally. A new global reorder must reflect new global realities, and not those of the past.

BRICS has to be in the forefront to thwart such attempts. To their credit, they have been raising this concern individually and collectively in all forums,

the most recent of which was the G-20 Summit in Buenos Aires. BRICS would have to bring other like-minded countries both from the developed and from the developing world on the same page. The world cannot afford to lose the gains of multilateralism over the past seven decades.

Having said that, the question arises whether multilateralism of today is ideal or whether it needs modifications. Despite the fact that most international fora (excluding the Bretton Woods type Institutions), act on a one-country-one vote principle, in reality, they are dominated by a few powerful countries. Of course, global geo-politics is an important factor. Nonetheless, how can the influence of this factor be reduced to the minimum possible?

The Indian Prime Minister, Narendra Modi, in his address at the 10th BRICS Summit in Johannesburg talked of the need for a “reformed multilateralism” (Pande, 2018). By this, he meant a new approach to multilateralism with corrections to the existing anomalies. It would be a genuine multilateralism without a few dominating the forums. It would also be comprehensive with inter-connections between the various narratives of multilateralism in the different forum. In this, if the existing structures are an impediment to much-needed reforms, there should be no hesitation in reforming, extending or replacing those structures. The following sections discuss each topic and institution related to multilateralism, and what are the efforts BRICS are posing to face them.

3.1 United Nations Organisation

In today’s world, the single most important global political organisation is the UN. It handles practically every global issue from Peace and Security to Development problems. The global community can take legitimate pride in what this organisation has achieved in the last seventy odd years. The Specialised Agencies of the UN have undertaken commendable work to benefit millions of people around the globe.

Yet, the time has come to assess the effectiveness of two of the most critical organs of the UN namely the General Assembly (GA) and the Security Council (UNSC). They may have had a logic and worked well in the post Second World War scenario. However, the world has changed drastically, particularly in the last thirty years. Are the GA and the UNSC adequate to handle twenty-first century’s reality and problems?

As for the GA, there is a near-universal feeling that it should be more powerful with more responsibilities. Making the decisions of the GA binding on the UNSC may be going too far; nonetheless, there is need for a more equitable balance in the powers of the two organs. This has become particularly strongly felt in the unipolar age that followed the collapse of the Soviet Union in the 1990s.

The composition of the UNSC has definitely become outdated. No doubt, it had a certain logic in the 1940s, but in a very different world of today with many emerging countries with powerful economies and rising regional and global ambitions, it is surely an anachronism. There is no question that it has to be made more inclusive with a greater role for the emerging powers. The process of expansion of the UNSC has been going on since the early 1990s with no visible progress. It is a historical fact that countries, like people in privileged positions, rarely allow dilution of their status. However, if there is indefinite postponement in the expansion process, the UNSC could lose its credibility in the long term.

What of the argument that, for global bodies to be effective, they have to be small? The problem here is that effectiveness without legitimacy is precisely the notion that the BRICS collective has been formulated to combat. Further, can long-term effectiveness really be possible in the absence of legitimacy, which is an essential pillar of support for any institution? Even a die-hard advocate of realpolitik as Kissinger (2014) gives equal importance to power and legitimacy in global institutions. In his book *World Order*, he argues that power without legitimacy will lead eventually to the unravelling of the organisation and legitimacy without power will make it ineffective. Ideally, as Langenhove (2011) says, “the key issue in relation to any institutional reform aimed at reinforcing multilateralism is how to create a balance of power among UN members and a balance of responsibilities and representation for the people of our planet”.

So far, the BRICS have not had a united stand on the question of UNSC expansion. Two of the five BRICS partners (Russia and China) are Permanent Members and the other three (India, Brazil and South Africa) have legitimate aspirations. Critics of BRICS have commented upon the lack of a consensus on the issue as a negative factor for the group. BRICS has to arrive at a common position on this question very soon.

3.2 Internet governance, cyber security and disruptive technologies

Internet governance, cyber security and disruptive technologies are new areas where the developed West has still not set the final rules. What exists at this point are, at best, interim arrangements. That is where BRICS has an opportunity to take initiatives, and ensure that they would be among the rule makers and not rule takers as in the past.

All the five are big consumers of the internet. Therefore, it is only logical that they must have a say in its governance, alongside other major stakeholders and consumers. Everybody agrees on the need for a fine balance between encouraging creativity and curbing exploitation. It has to be a market plus approach. The efforts so far have not led to a final model of internet governance based on a multi-stakeholder principle. BRICS has to be in the forefront in these discussions

to ensure their leadership role. However, any change must also take into account the basic requirement for a free and open internet – namely, that governments and corporations are also held to account and follow norms that render them responsible to each other and particularly to end-consumers. This is another location in which a new multilateralism needs to evolve.

Cyber security has assumed great importance in the last decade thanks to the exponential growth of digital platforms globally. The transnational nature of cyberspace and absence of geographical constraints raises many issues. Cyber security covers a wide terrain. Nye (2010) identifies four distinct types of threat: *i*) cyber war, which is the unauthorised invasion by a government into the systems and networks of another country with the aim of disrupting their systems; *ii*) cyber espionage, which is the invasion of systems to steal sensitive information, this could be by governments, non-state actors or the corporate sector; *iii*) cybercrime, which affects ordinary internet users and includes theft of data, illegal transfer of funds from bank accounts of others, and so on; and *iv*) cyber terrorism, which is mostly conducted by non-state actors, if sometimes with covert state backing, and involves spreading terrorist ideology, recruiting terrorists and hacking into government systems to paralyse them.

On all these four threats, the international community is still struggling to find viable solutions. Can the BRICS countries put their heads together and come up with their perspectives? It is still a virgin field as far as governance is concerned.

One of the biggest modern challenges is the rise of disruptive technologies. Artificial Intelligence, big data and block chains will very soon become household names. As they spread across the globe, there will be need for regulation and governance of these areas. The time to think about them is now. BRICS would do well to put together their best experts on the subjects and come out with models of governance before the West put new rules in place.

3.3 Energy security

For many emerging and developing economies, the cost of energy is a key determinant of economic prosperity. Their growth and macro-economic stability are dependent on the state of the commodity cycle generally, and more specifically on the price of crude oil. Energy security thus is a major component of their individual development agendas, and as such is also a part of the BRICS' agendas.

A United States government agency estimates that by 2025 demand from the BRICS countries will be 38 per cent of the world's overall primary energy demand – although the Russian federation, for one, is now also the world's largest exporter of natural gas. Even so, the International Energy Agency (IEA) estimates that it is developing countries that will represent the greatest proportion

of increases in energy demand going forward to 2040. India itself will demand over 1,000 Mtoe more, and China 790 Mtoe – while Europe, for example, will see a decrease in primary energy demand of 200 Mtoe.

The current governance paradigm for global energy security relies on the very IEA that has made this prediction to speak for oil and gas consumers. Unfortunately, the IEA emerged from an older global order, in response to one of the earlier efforts to disrupt it. The formation of the oil exporting cartel OPEC in the 1970s precipitated first the oil price crisis and thus stagflation in the developed world – and then, as an institutional response, the creation of the IEA. Because of this origin, the IEA is strictly limited in terms of its scope. For example, to be a member of the IEA, a country has to qualify for membership of the OECD group of richer nations. Thus, India and China, the two great drivers of future energy demand, are merely observers at the IEA.

As with the International Monetary Fund (IMF), so with the IEA: the institutional architecture of multilateralism that emerged from a bipolar world and was strengthened in a unipolar one has led to measurably worse outcomes for the developing world. The Indian government, including current Union energy minister Dharmendra Pradhan, have made a so-called “Asian premium” the central plank of their energy diplomacy (Sharma, 2018). This is the argument that, throughout the 1990s, the cost of a barrel of oil shipped to Asian countries was between US\$ 1 and US\$ 1.50 higher than that shipped to Europe or North America – according to Chiu and Plevin (2010) in *The Wall Street Journal*, it was US\$ 1.20 higher since 1988. A director at an Indian state-owned petroleum company estimated that OPEC’s prices for India were between US\$ 2 and US\$ 3 higher a barrel.

The IEA has, since the crisis of 2008, recognised that its own legitimacy as a representative of oil consumers is under threat as a consequence of its failure to expand its membership. It has, therefore, focused on conversations with three members of the BRICS collective – India, Russia and China – “in the hope of developing strong multilateralised ties even in the absence of formal membership” (Florine, 2011, p. 45).

Here, again, there is a concrete role for the BRICS to play individually and collectively. The July 2018 BRICS declaration included the following line:

we reaffirm that the diversification of energy supply sources, including renewable and low carbon energy sources, investments in energy and energy infrastructure, energy industry and market development and intra-BRICS collaboration for access to primary energy sources will continue to underpin our energy security (Brasil, 2018).

Three of these four goals are best served by reform and renovation of an existing institution – the IEA. Here, again, is a requirement for the institutions of multilateralism to reform themselves to serve the needs of a multipolar world, as expressed in the BRICS leaders’ declaration quoted above.

3.4 Economic governance

The global financial crisis of 2008 was a watershed for the global economic order. Three broad trends were noted in response.

First, it became clear that *laissez-faire* approaches to the global economy were intellectually and practically insupportable. To the extent that the existing guarantors and centres of world finance were responsible for the crash, they lost legitimacy as the determiners of growth, economic, financial and regulatory models, which opened up space for alternative regimes, such as the complex represented by the BRICS grouping.

Second, the errors of the private sector may have caused the crash, but the solutions had to be provided by sovereign governments. In some cases, this required the expansion of public debt; in others, it required prolonged periods of austerity. In both cases, however, it became obvious that some form of restitution would be needed, as well as a correction of the imbalance in power and capability that had grown up between the sovereign and capital. Space that had been ceded to apparently uncontrollable and trans-national forces like global capital would have to be reclaimed by the sovereign state. This meant new and expanded architectures of economic global governance – which took into account, in particular, the demands and expectations of emerging economies and the developing world who also did their part, and in fact in some ways took the lead, in cleaning up the mess.

Third, the crisis year of 2008 made clear that existing institutions of global governance were incapable of responding or preventing trans-national threats to the global economy. Rather than any previously powerful institution, the world responded to the crisis primarily through the auspices of the G-20 grouping, in which emerging economies also had a strong voice. While the G-20 continues to be a potent forum for global governance, it does not solve the problem of multilateralism as described earlier in this paper nor is it an institution as such.

The reform, renovation and extension of the institutions of global economic governance that the BRICS countries seek must be seen as realistic acknowledgements of these three post-crisis learnings: the legitimacy gap for existing norms, the return of sovereign power, and the ineffectiveness of legacy institutions.

The post-crisis economy is inherently and organically multi-polar, and multilateralism must modify itself in response. The institutional interventions that are in keeping with the BRICS projects are thus of two sorts: renovation and reform of existing institutions of global governance, and their extension or paralleling.

The IMF and the World Bank are the two great Bretton Woods institutions that essentially oversaw, respectively, global economic stability and development.

It would be unfair to say that these multilateral agencies failed completely to change with the times. They have broadened their staffing, extended their scope and altered their dogma several times in keeping with the rise of emerging economies. Yet, reform of the leadership of these institutions has long been delayed.

The IMF provides an illustration of this phenomenon, as well as of the dangers of such a delay. The IMF's 15th General Review of Quotas is supposed to be concluded by the 2019 bank-fund meetings. This redistribution of voting rights within the IMF would strengthen the hands of developing countries within the IMF, thereby ensuring a more effective and equitable response by the agency.

How important is this? In some sense, the post-crisis actions of the IMF have made clear exactly how the domination of the institution by the West warps its functioning. In the aftermath of the crisis, the IMF found itself operating within its "home" geography of Europe – the fund has traditionally been run by a European, just as the bank is run by an American. Portugal, Ireland, Cyprus and Greece among others needed assistance from the IMF. Yet the degree of assistance that, for example, Greece received seemed far in excess of how much the IMF has committed to other programmes in the developing world. IMF lending to a particular country is usually linked to the membership contribution of that country. The general limit of such lending is 600 percent. But Greece received a record bailout of 3200 per cent of its membership contribution – far beyond anything that a developing country could imagine receiving.

This was a clear product of the European nature of a supposedly global and multilateral institution. And the response to the IMF's usual insistence on contraction of spending and reduction of public debt during a structural adjustment programme is also worth considering. Such "austerity" has always and everywhere been politically unpopular. However, not until the protests against IMF-driven austerity happened in the home-ground of the IMF did the fund seek to revisit its dogma about structural transformation.

Whether this revisiting was correct or incorrect is not the issue at stake here. What is clear instead is that the lack of representation for developing countries and emerging economies has had a clear effect – the IMF lends less and is less likely to question itself when operating in developing countries than in its "home" geography of Europe. This has led to questions correctly being asked about the overall legitimacy of the fund.

In their declaration of 2018, the leaders of the BRICS countries specified that the 15th General Review must include an increase in the voting rights of developing countries, particularly those in Africa. This is an important goal, and one that furthers the notion that the BRICS grouping serves as a legitimate representative of emerging and developing countries. Yet the biggest reform of the IMF, surely, is to make its leadership contest open to all, rather than restricted to a European nominee.

About trade norms and institutions, it is fair to say that many of the BRICS countries have emerged over the past years as vocal defenders of the need to preserve the open and inclusive spirit of globalisation that has animated the past several decades. This has come at a backdrop of clear dissatisfaction with the global trading order from many countries, including powerful developed economies like the United States.

In September of 2018, the chief trade-related officials for the European Union, the United States and Japan issued a joint statement from New York that underlined the manner in which they sought to remake the World Trade Organization in particular. Reading between their lines, one of their crucial demands was that the differentiated treatment due to developing countries under the current trade architecture should be phased out over time.

The developing world and the BRICS countries in particular are thus faced with a peculiar situation – the one global organisation that has been largely helpful in their rise to economic prominence is now under threat. But the BRICS approach to this has not been straightforward – and nor could it be, given the multitude of interests the BRICS countries represent.

However, there are certain important questions that the BRICS will have to grapple with in the context of WTO reform – questions that impinge even upon their claim to represent the developing world. The greatest of these questions is whether the notion of a “developing country” is under threat given the economic growth of the BRICS and others in recent years. The answer to this question must come from the BRICS countries themselves and cannot be left to the developed world to deliver. The best way to solve the question of trade and development would be, in fact, to breathe life into the only genuinely multilateral effort to promote trade for development: the Doha Round.

When it comes to the arteries of the world economy, namely global finance, there have been ongoing efforts to congest or block off those arteries by the use of personal or national sanctions regimes. For the BRICS nations, this is a major threat to their internal and external trade finance and thus to the flow of goods and services. Here, again, it is up to the BRICS to ensure that the institutions of global finance (like the SWIFT system of inter-bank transfers) correctly represent the changed circumstances of a multi-polar world.

The experience of developing countries worldwide, and that of many of the BRICS economies, is one of capital constraints. Even if abundant capital is technically available, it may not be of the quality or tenure that is needed from the point of view of national development strategies. In particular, banks in the core economies of global finance have ceased lending across borders for long-term projects such as in infrastructure (Sharma, 2018a).

The consequence of this shortage for development strategies in emerging economies and developing countries is severe. In many if not most cases, taking full advantage of globalisation, in particular of the growth in global trade, requires the upgrading of obsolete and deficient infrastructure, or the creation of absent infrastructure. Such projects require a corresponding amount of project finance. Given that the private sector is not stepping up to meet this deficit in project finance, governments in developing countries and of emerging economies are forced between various unpalatable choices: they might raise taxes and pay for the infrastructure themselves; they might raise debt and pay in that manner; they may divert funds from other important needs such as health or education; or they may rely on specialised development finance.

Multilateral development banks and agencies, such as the World Bank, were designed to fulfil precisely this need. However, the World Bank's governance has been as unreformed as that of the IMF discussed above. As a consequence, the bank does not fully take into account the needs and requirements of developing economies when formulating its policies.

As with the IMF and the IEA, there are direct and visible consequences of this lack of representation. For example, the bank has now taken a decision to not lend further to fossil fuel-related projects. While the desire to meet the targets set by the Paris Agreement on Climate Change is laudable, this decision is nevertheless not in keeping with the spirit of the Paris Agreement, which privileged nationally determined strategies that combined development constraints and emissions targets. Once again, a multilateral organisation failed to recognise the realities of a multi-polar world, in which multiple development paths must be recognised as valid.

It is in this context of failure that the decision to set up alternative institutions, such as the New Development Bank, must be seen. The challenger agencies have a less rigid and dogmatic agenda than the legacy multilateral development banks – a product not just of their design, but of the underlying BRICS vision for alternative norms that privilege sovereign choices. The central question with new development agencies will be one of effectiveness. Can they mobilise sufficient capital in hard-to-reach geographies without falling into the trap of dogmatism and central direction that has bedevilled the legacy MDBs (Sharma, 2018b)? The build-out of infrastructure in a new global re-order cannot by any means be dominated by the agenda of any single player, or group of players – disrupting such a situation is precisely why the BRICS collective continues to retain relevance.

Finally, one major economic field in which the architects of the dissipating post-war and post-Soviet global order continues to exert considerable and disproportionate power is the setting of global norms and the calculation of credit ratings.

The latter, the process of quantifying and rating economic risk, is a major component of why long-term finance from the private sector has become hard to come by in emerging economies. This is why the BRICS leaders have frequently referred to the need for creating alternative credit ratings agencies. The 2017 BRICS declaration included the following line: “we commend the progress in concluding the Memoranda of Understanding among national development banks of BRICS countries (...) on interbank cooperation in relation to credit rating”.⁴ Unfortunately, progress on this in 2018 has been insufficient, and thus it found no space in the leaders’ declaration the following year. This will need to be corrected.

Finally, BRICS will have to take the lead in the formulation of cross-border norms and standards that facilitate global trade. “Behind the border” requirements have become a feature of major regional trade agreements. Working out such norms in the context of a trade negotiation leaves open the possibility that they will be held hostage to other aspects of the trade agenda, even pertaining to intra-BRICS trade. The need therefore is to create an alternative, independent location where such norms could be discussed and formulated. This would be fully in keeping with the BRICS’ basic desire to create multilateralism within a multipolar world.

4 CONCLUSION

The world is entering a process of re-ordering. The old global order, created by the victors of the Second World War and the Cold War, is being superseded. The new global reorder will have to reflect the shifting economic centre of gravity of the world, as well as the multiple centres of power that have been created as a consequence of economic growth.

The challenge for the BRICS countries, and for the intellectual complexes that define their national and international strategies, will be to manage the transition to a new global reorder without chaos or conflict. This transition will require the creation of institutions that reflect the BRICS ethos of sovereign choice, alongside the norms of multilateralism – thus multilateralism with multipolarity. In some cases, this can be done by the reform and renovation of institutions, such as the IMF. In other cases, it will require the extension of existing institutions or the creation of equally or more effective alternatives, such as new development finance agencies. In all such cases, the BRICS countries have a responsibility to serve as the voice not just of their own populations but also of the entire emerging world.

4. Available at: <<https://bit.ly/3eV5ve8>>.

REFERENCES

ALTINAY, Hakan. **The state of global governance: an audit.** Washington: Brookings, 2010. Available at: <<https://www.brookings.edu/articles/the-state-of-global-governance-an-audit/>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Johannesburg declaration.** [s.l.]: BRICS, 2018. Available at: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19236-x-cupula-dos-bricsdeclaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles>>.

BREMMER, Ian. **Judy asks: is the post-WWII global order finally breaking down?** [s.l.]: Carnegie Europe, 2015. Available at: <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/59994>>.

CHIU, Carolyn; PLEVEN, Liam. Economic clout earns Asia an oil discount. **The Wall Street Journal**, 25 May 2010.

FLORINE, Ann. The International Energy Agency in global energy governance. **Global Policy**, v. 2, n. s1, p. 40-50, 2011.

KISSINGER, Henry. **World order.** [s.l.]: Penguin Press, 2014. p. 433.

LANGENHOVE, Luke van. **Multilateralism 2.0: the transformation of international relations.** Tokyo: UNU, 2011.

NYE, Joseph. **Cyberpower.** Cambridge, Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs, 2010.

PANDE, Hemant. PM Modi to address the 10th BRICS summit in Johannesburg today. **Kalinga TV News Network**, 26 July 2018. Available at: <<https://kalingatv.com/state/pm-modi-to-address-the-10th-brics-summit-in-johannesburg-today/>>.

SHARMA, Kiran. India leads regional charge to end OPEC's Asian premium. **Nikkei Asian Review**, 25 Oct. 2018.

SHARMA, Mihir. **The crisis of global finance.** [s.l.]: ORE, 2018a.

_____. **An incomplete agenda: multilateral development banks and the green infrastructure gap.** [s.l.]: ORE, 2018b.

STUENKEL, Oliver. West and the rest. **The Times of India**, 23 Aug. 2011. Available at: <<https://timesofindia.indiatimes.com/edit-page/West-and-the-rest/articleshow/9700177.cms>>.

TRENIN, Dmitri. **Judy asks: is the post-WWII global order finally breaking down?** [s.l.]: Carnegie Europe, 2015. Available at: <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/59994>>.

SOCIAL JUSTICE, SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND QUALITY OF LIFE

Godfrey Netswera¹

Jaya Josie²

Philani Mthembu³

Elias Phaahla⁴

Idah Makukule⁵

BRICS countries have emerged globally and achieved a greater role in promoting economic self-growth over the past years, but economic growth without addressing issues regarding social development can deep the existing social inequality within BRICS' societies. This paper discuss how BRICS countries fare in comparative terms on their social indicators: *i)* social development; *ii)* education; *iii)* health; and *iv)* cultural development, since these indicators have all been identified as integral to BRICS cooperation in the social sphere.

Keywords: BRICS; social development; education; health; cultural development.

JUSTIÇA SOCIAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E QUALIDADE DE VIDA

Nos últimos anos, os países do BRICS emergiram em escala global e desempenharam um papel ainda mais importante neste processo de crescimento econômico interno, mas um crescimento econômico sem abordar questões relativas ao desenvolvimento social pode aprofundar a desigualdade social existente nas sociedades do BRICS. Este artigo discute a forma como os países do BRICS se comportam em termos comparativos em relação aos seus indicadores sociais: *i)* desenvolvimento social; *ii)* educação; *iii)* saúde; e *iv)* desenvolvimento cultural, uma vez que todos estes indicadores foram identificados como parte integrante da cooperação dos BRICS na esfera social.

Palavras-chave: BRICS; desenvolvimento social; educação; saúde; desenvolvimento cultural.

JUSTICIA SOCIAL, DESARROLLO SUSTENTABLE Y CALIDAD DE VIDA

En los últimos años, los países del BRICS emergieron en escala global y desempeñaron un papel importante en el proceso de crecimiento económico. Sin embargo, crecimiento económico sin desarrollo social puede llevar a la profundización de la desigualdad social existente en las sociedades del BRICS. Este artículo discute la forma como los países del BRICS se comportan, em términos comparativos, con relación a sus indicadores sociales: *i)* desarrollo social; *ii)* educación; *iii)* salud; y *iv)* desarrollo cultural. Todos estos indicadores fueron identificados como parte integrante de la cooperación entre los países del BRICS en la esfera social.

Palabras clave: BRICS; desarrollo social; educación; salud; desarrollo cultural.

JEL: F50.

Data de envio do artigo: 10/3/2020; Data de aceite: 24/3/2020.

1. Prof. Godfrey Netswera, Durban University of Technology, South Africa.

2. Dr. Jaya Josie, Human Sciences Research Council, South Africa.

3. Dr. Philani Mthembu, Institute for Global Dialogue, South Africa.

4. Dr. Elias Phaahla, University of Cape Town, South Africa.

5. Dr. Idah Makukule, National Institute for Humanities and Social Sciences, South Africa.

1 INTRODUCTION

Unlike the era of the Millennium Development Goals (MDGs), where developed countries were expected to be the key players in assisting developing countries to achieve their goals, the post-2015 international development landscape has been observing a greater role of Southern powers in that topic, such as the BRICS group of countries. While BRICS countries have played important roles as engines of self-growth, it is important to keep in mind that growth without social justice, sustainable forms of development, and quality of life for citizens only leads to more social problems within society.

It is thus important that BRICS countries are not only seen as a growth alliance but that they are playing an integral role as sources of sustainable development and quality of life for their citizens. And since the subsequent adoption of the Sustainable Development Goals (SDGs), the BRICS countries have played a greater role regionally and globally in promoting more policy space for developing countries to create programmes that help eradicate poverty and build prosperity.

Considering that BRICS countries should be able to monitor their progress on various human development indicators, this paper aims to discuss a desirable design of a template to be presented through the various annual reports that will be compiled at subsequent BRICS Think Tank Council (BTTC) meetings. This is relevant for streamlining it into an annual work plan that monitors BRICS countries on various social indicators and for understanding how BRICS countries can be compared on various social indicators.

2 BRICS EFFORTS TO PROMOTE COOPERATION ON SOCIAL DEVELOPMENT

While BRICS countries continue to face their own socio-economic challenges, they have been making important progress at addressing the living standards of their populations. They have also been playing important roles as sources of development cooperation and development finance across the developing world. This has meant that developing countries are no longer requesting for advice and cooperation at addressing socio-economic matters only to the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

BRICS countries are also at various stages of operationalising and institutionalising their international development agencies: South Africa's propose to create the South African Development Partnership Agency (SADPA) has yet to be operationalised; various reforms have led India to forming the Development Partnership Administration (DPA); the recent establishment of China's International Development Cooperation Agency (CIDCA) outlines a

greater role for the country as a source of development cooperation; and the role of Brazil's Cooperation Agency (ABC) remains important.

The overall score of the Human Development Index (HDI) is a composite score measuring national progress in health, education, and income. The following table shows the overall rankings of BRICS countries amongst 189 countries with available data.

TABLE 1
United Nations Development Programme (UNDP) Human Development Index (HDI) amongst BRICS countries (2018)

	HDI	HDI global ranking
Brazil	0.759	79
Russian Federation	0.816	49
India	0.64	130
China	0.752	86
South Africa	0.699	113

Source: UNDP (2018).

The results demonstrate that while some of the economies of BRICS countries rank amongst the top ten globally in terms of GDP, their populations have not necessarily enjoyed comparable living standards with their counterparts in the developed world. It thus highlights the importance of various human development indicators across BRICS countries to showcase areas where progress is being made and areas that require additional focus in improving the lives of citizens in BRICS countries and the developing world.

The 2018 BRICS Summit Declaration in Johannesburg firmly located health, education and broader social development as imperative for capacity building. Skills development to capacitate its citizens is among the key themes repeated in the declaration including poverty alleviation. The BRICS partnership can be compared among other variables on its consistency in positions and posture with corresponding action, such as its constant emphasis on people centeredness as declared by summits since its inception.

What seems to be different, coming out of the Johannesburg summit, is an elevation of socio-economic development, in its individual components, fused into the top tier elements of its work, such as multilateralism, peace, security and others.

While recognising the centrality of people in its endeavours, the BRICS group has sought to strengthen this further through the support for the growing linkages amongst peoples and from BRICS countries. As an example of this recognition, the development of a treaty on the co-production of works (arts, culture and heritage)

has now become an effort under realisation. Despite BRICS grouping being still young, it must seek to improve cooperation and coordination of efforts.

The BRICS bloc continues to demonstrate ambition and tenacity. To this end, among the several key points of the Johannesburg declaration, the following statement re-emphasises the need for the common development of the world's people.

We strongly acknowledge that skills development is critical to addressing the emerging mismatch between the new skills demanded by an increasingly technology- and knowledge-driven global economy and the older skill set of many workers. The pace, scale and scope of present-day economic change make it that more challenging. In this regard, we support measures including policy recommendations proposed in the G20 Initiative to Promote Quality Apprenticeship and the BRICS Action Plan for Poverty Alleviation and Reduction through Skills, to further facilitate vocational training, lifelong learning and training that is relevant to the fast-changing demands of growing economies and world of work (Brasil, 2018).

The following section provides an overview of the current position of the BRICS nations regarding the important indicators that promote social justice, sustainable development and quality of life. The rationale for the emergence of BRICS was predicated upon a common understanding and concern for sustainable and inclusive economic development, global peace and security (Netswera *et al.*, 2017). The BRICS long-term vision and strategy endorsed in 2014 by the Heads of State at the Summit in Fortaleza, Brazil, underscored a commitment to address poverty, inequality and unemployment, which negatively impact the lives of disadvantaged, vulnerable and marginalised communities. To this end, BRICS nations have made a commitment to continuously address the following targeted issues for the restoration of social justice: *i)* social development; *ii)* education; *iii)* health; and *iv)* cultural development.

The following sections go into these various targeted areas, with the aim of understanding how BRICS countries fare in comparative terms on their social indicators. The next section delves into education, followed by social development, health, and cultural development. These have all been identified as integral to BRICS cooperation in the social sphere.

3 SOCIAL DEVELOPMENT

In terms of indicators for social development, proponents of the Global Multidimensional Poverty Index (MPI) suggest that development is best measured by looking at three dimensions of poverty: *health* (including indicators such as nutrition and child mortality), *education* (years of schooling and school attendance) and *living standards* (access to electricity, water, sanitation and assets, among others) (Netswera *et al.*, 2017). The UNDP HDI reports and data bank provide a single

standardised source for comparisons between the five countries. It is also important to note that many additional factors add to the daily realities of the common person that cumulatively and collectively impact on Human Dignity.

In point 32 of its declaration, the 2018 Johannesburg summit makes a point for continuous cooperation on population matters as agreed to by the respective country ministers responsible for this area. It includes issues of “women’s rights, youth development and the future of work, urbanisation, migration and ageing” (Brasil, 2018), areas that among others, are at the heart of human dignity.

But the summit also emphasised the following in point 20: inclusive growth, sustainable growth and development “to provide equitable, inclusive, open, all-round innovation-driven and sustainable development, in its three dimensions – economic, social and environment – in a balanced and integrated manner, towards the ultimate goal of eradicating poverty by 2030” (Brasil, 2018). The 2018 BRICS Summit highlighted the countries’ commitment to the SDGs and achieving Agenda 2030’s ultimate goal of eradicating poverty and inequality by 2030 through building responsive, inclusive and collective solutions to these challenges.

The Fortaleza Declaration (Brasil, 2014) adopted by the BRICS heads of state and government is a comprehensive social development plan premised on the promotion of social justice, sustainable development and improved quality of life for the citizens of member states (Netswera *et al.*, 2017). Although the BRICS summit declarations over the last ten years including 2018 have been consistent in articulating a collective desire in this area, it is widely accepted that inequalities exist over the world in nearly all sectors, social classes and other stratifications. The BRICS are not immune to this effect of global capitalism, where Brazil and South Africa show the worst performance of the five.

Income, along with employment, is another important indicator of the quality of life. In this regard, Brazil had seen impressive per capita growth of two percentage points higher than its GDP growth rate with a significant decrease in income inequality under the previous administration (Netswera *et al.*, 2017). However, 22 million people are now living below the poverty line and one in five families had no income under the Temer administration and the new government of Jair Bolsonaro will thus have to find ways of drawing the best lessons from the previous administrations while finding new ways of addressing persistent social challenges.

India’s GDP increased by 7.7% in the fourth quarter of 2017, bolstered by strong performance in construction, manufacturing and public services, making it the fastest-growing economy. Similarly, despite China’s outstanding GDP growth performance in its latest five-year plan, 30.64 million Chinese people remain in absolute poverty. Of the BRICS nations, South Africa registered the highest unemployment rate and Gini coefficient (Netswera *et al.*, 2017).

The following table details the levels of inequality amongst BRICS countries. However, it also outlines figures for unemployment as a percentage of the labour force, improved levels of sanitation and improved access to drinking sources amongst the BRICS countries.

TABLE 2
BRICS levels of inequality by the Gini Coefficient (2018)

Country population (HDI) (rank)	Percentage Gini Coefficient (%)	Unemployment as a % of labour force	Population using improved sanitation (%)	Population using improved drinking sources	Overall loss in HDI due to inequality (%)	Inequality adjusted HDI
Brazil 209.3ml (0.759) (79)	51.3	12.9	86	97.5	23	0.578
China 1.4bn (0.752) (86)	42.2	4.7	75	95.8	14.5	0.643
India 1.339bn (0.640) (130)	35.1	3.5	44.2	87.6	26.8	0.468
Russia 144ml (0.816) (49)	37.7	5.2	88.8	96.4	9.5	0.738
South Africa 56.7ml (0.699) (113)	63.0	27.7	73.1	84.7	33.2	0.467

Source: UNDP (2018).

The data above, highlighting the population sizes of the respective countries, illustrates that inroads have been made to address inequality by improving broad access to basic services such as sanitation, drinking water and the labour market. This element of access is proving to be too broad, especially when compared to the Gini coefficient, as the indicators do not describe the level of access or the proximity a person has to these services.

Therefore human development continues to be impacted by inequality, which remains a key challenge to be addressed amongst BRICS countries, with South Africa displaying the most prevalent levels of inequality, followed by Brazil, China, Russia, and India. In terms of unemployment rates, South Africa also leads the BRICS countries, followed by Brazil, Russia, China, and India. While making visible progress in ensuring that their populations have access to sanitation and drinking water, India remains behind other BRICS countries when it comes to accessing improved sanitation.

4 EDUCATION

The commitment to education displayed by BRICS nations is promising, although there is a need to accentuate the quality of educational inputs and outcomes. While the BRICS countries face common challenges, South Africa's Chairship in 2018 re-emphasised and promoted a commitment to strengthening collaboration in technical and vocational education and training (TVET); and further supporting the coordination of the BRICS Network University (BRICS, 2018).

In measuring developments in education, internationally, the 2018 summit and ministerial meeting reaffirmed the commitment to the UN SDGs, particularly goal 4 that “ensure[s] inclusive and equitable education and promote[s] lifelong learning opportunities for all” (BRICS, 2018). The average and expected years of schooling, net enrolment ratio in primary, secondary and tertiary education, and national literacy rates of the BRICS countries depict progress towards achieving a more equitable and sustainable society.

TABLE 3
Literacy rate, adult (2018)

Country	Literacy rate, adult (% ages 15 and older)
Brazil	91.7
Russian Federation	99.7
India	69.3
China	95.1
South Africa	94.4

Source: UNDP (2018).

High literacy rates are associated with a high rate of individual and community progress, as well as economic development and industrialisation. The literacy rate, a percentage of the population ages 15 and older, for the BRICS is relatively high for four of the five BRICS members, with India falling below the other BRICS countries (UNDP, 2018).

Overall, in 2018 the BRICS countries average as follows in terms of expected years of schooling for males and females: Brazil (15.4), Russian Federation (15.6), India (12.4), China (15.1) and South Africa (13.4) (UNDP, 2018). All countries display data for completed primary and some secondary schooling, at minimum, which contributes to the skill set and competencies of a labour force. One particular issue facing BRICS countries is the need for quality education to reach all pupils, including rural areas.

In addition, it is important for BRICS to focus not only on access to education, but the quality of education. In addressing gender inequality in education and the expected impact on economic contributions, even though the number of years of schooling that males complete is still higher than females in some cases, the BRICS countries have shown a steady improvement over the years.

It is generally anticipated that improved access to education for women is likely to contribute to better employment and wage opportunities. However, achieving economic growth and ultimately maintaining geopolitical relevance could be hindered in highly stratified societies, where a gender imbalance already

exists. With the creation of the BRICS Gender and Women's Forum, at the 2018 BRICS Summit, gender equality across all sectors may be promoted.

TABLE 4
Expected years of schooling (average years)

Country	2005		2010		2015		2018	
	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male
Brazil	14.1	13.5	14.4	13.5	15.7	14.7	15.9	14.9
Russian Federation	14.3	13.2	14.6	13.5	15.7	15.1	15.9	15.2
India	9.1	10.2	10.5	11	12.3	11.6	12.9	11.9
China	10.9	15.1	12.7	15.3	14.3	16.1	14	16.2
South Africa	13.3	12.5	13.4	12.3	13.7	13.1	13.7	13.1

Source: UNDP (2018).

The BRICS have a high gross enrolment ratio of primary and secondary schooling. A vital focus point is the gross enrolment ratio for tertiary education. Tertiary studies cover a wider spectrum of graduate and postgraduate university studies, as well as technical skills that have official certification. A higher skilled population is able to contribute to a more sophisticated labour pool in services, research and development. While the Russian Federation is highest in providing access to tertiary education, the remaining BRICS countries face additional institutional capacity challenges. The BRICS dialogue has been consistent over the years in expressing an urgent need to improve access to tertiary education for social and economic progress.

TABLE 5
Gross enrolment ratio (% of school-age population) by primary, secondary and tertiary levels of education (2018)

Country	Gross enrolment ratio, primary (% of primary school-age population)	Gross enrolment ratio, secondary (% of secondary school-age population)	Gross enrolment ratio, tertiary (% of tertiary school-age population)
Brazil	115	100	51
Russian Federation	102	105	82
India	101	95	27
China	101	95	48
South Africa	103	103	20

Source: UNDP (2018).

International datasets, including the Human Development Index, need more systematic contributions in order to describe the quality of education that learners receive and their ability to contribute to a prospering socio-economic

context, the relative or holistic support systems that foster positive learning environments and the individuals' literacy and numeracy.

In terms of statistical data presented, much of the progress in education can be characterised as 'steady' and as a result of domestic policy and focus. As there was no significant increase since the BRICS partnership came into existence (between 2010 to 2018), this is an area of cooperation that can still grow from links in the partnership.

Research undertaken by Bawa (2012) suggests that BRICS nations already play an important role in both labour supply and scientific output. However, this needs to be reflected in the quality of education that is undertaken from an early level and how it is tracked across the various levels of education, which is a more pressing issue and not reflected in the data that is often made available.

One strategy to reach high quality is Early Childhood Development (ECD). Taguma, Litjens and Makowiecki (2013) have noted that early childhood education has become a priority in many countries around the world. Similarly, there is a need for a curriculum practice in which cognitive and social development are viewed as complementary in achieving quality ECD. Of this, literacy, numeracy and information and communications technology (ICT) are among the most crucial learning areas for ECD. The MDGs underscored universal primary education stressing the need to attain universal completion of primary schooling by 2015 while the SDGs stressed the need to attain this goal by 2030 and to improve quality. While datasets portray the BRICS as on track, internationally and amongst themselves, the narratives of findings from separate in depth country studies show unique challenges that still speak to pervasive socio-economic and social justice inequalities that need to be measured more efficiently.

5 HEALTH

Sustaining a healthy nation and the provision of basic health services are the prerequisite for the inclusive economic development of the BRICS nations individually and collectively. The BRICS countries share a number of challenges: the burden of disease, poorly structured health systems, resource shortages and health financing, which all impact the economically vulnerable to an unprecedented level. In discussing health in the context of social justice and sustainable development, the following areas may add to a holistic picture: quality of health *vis-à-vis* government expenditure, life expectancy and mortality rates, and the contribution of environmentally linked health hazards.

In addressing the underlying causes to a number of key indicators (infant and maternal mortality, prevalence of disease, access to health care, average life spans, and mortality rates among men and women) it is possible to get an aggregate picture of the quality of health that is experienced by people.

Disaggregated data on healthcare outcomes shows that an increase in healthcare expenditure, both as a proportion of GDP and as a proportion of total government expenditure, has yielded desirable results. The current health expenditure, as a percentage of the national GDP, has increased since 2005, even after the global recession occurred in 2009. This allowed more people to gain access to health care facilities and services, which is seen in stable and improving life expectancy at birth, and a reduction in the number of deaths in children under the age of five and adults. The following table shows the current health expenditure in BRICS countries as a percentage of GDP, showing a gradual increase across BRICS countries since 2005.

TABLE 6
Current health expenditure (% of GDP)

Country	2005	2010	2015	2018
Brazil	8	8	8.9	8.9
Russian Federation	5.1	5.3	5.6	5.6
India	3.8	3.3	3.9	3.9
China	4.3	4.5	5.3	5.3
South Africa	6.7	7.4	8.2	8.2

Source: UNDP (2018).

Life expectancy, measured in years from birth, shows the BRICS in medium to high categories of human development. In addition, women are living longer than men on average, denoting a possible improvement in the gender parity gap as more females may have better access to health care, specifically antenatal. In Brazil males live an average of 72.1 years, and females 79.3 years; in the Russian Federation males live 65.1 years and females live 76.8; in India males live 67.3 years and females live 70.4 years; in China males live 74.9 years and females live 78 years; while in South Africa males are living 59.9 years, in comparison to females living 67 years (UNDP, 2018).

TABLE 7
Life expectancy at birth (years)

Country	2005	2010	2015	2018
Brazil	72	73.8	75.3	75.7
Russian Federation	65.8	68.8	70.9	71.2
India	64.6	66.6	68.3	68.8
China	74	75.2	76.1	76.4
South Africa	52.6	55.9	62	63.4

Source: UNDP (2018).

The increase in healthcare expenditure has resulted in improved access to health care and the considerable reduction of infant and children below the age

of 5 mortality rates across BRICS nations. For example, since 2005, India and South Africa made the most progress in reducing the number of deaths from 74.4 and 74.3 respectively, to 34.6 and 34.3 per 1,000 live births; Brazil was able to reduce this rate from 26.1 to 13.5; China lowered their rate from 24 to 8.5; and the Russian Federation lowered their rate from 13.9 to 6.6.

TABLE 8
Mortality rate, under five (per 1,000 live births)

Country	2005	2010	2015	2018
Brazil	26.1	19.8	15.7	13.5
Russian Federation	13.9	10	8	6.6
India	74.4	58.8	45.2	34.6
China	24	15.7	10.7	8.5
South Africa	74.3	53.7	44.1	34.2

Source: UNDP (2018).

The mortality rate among adults also communicates a positive trend for health care access and improvements in the gender parity gap. Since 2005, South Africa has made the most significant progress in reducing the number of deaths from: 454 to 274 per 1,000 among females, and 563 to 396 per 1,000 among males.

TABLE 9
Mortality rate, adults – female and male (per 1,000 people)

Country	2005		2010		2015		2018	
	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male
Brazil	111	225	102	208	95	194	94	191
Russian Federation	173	465	137	366	*	*	120	322
India	178	236	158	225	141	215	139	212
China	81	108	74	100	68	93	67	92
South Africa	454	563	389	510	289	414	274	396

Source: UNDP (2018).

Obs.: * = no data available.

The measurement of environment related health hazards is a relatively new trend in datasets. The BRICS have jointly agreed that closer collaboration in improving air quality and water, and attention to biodiversity, climate change and waste management are urgent. The environment not only has a direct and indirect bearing on the sustainability of economic development, but the quality of people's health.

A large amount of energy consumption is still traditionally driven, in combination with carbon dioxide emissions, the change to forest areas,

and withdrawal from fresh water sources have a direct impact on levels of air and water pollution. Thus far, according to the UNDP HDI 2018 report, the most alarming contributor to this trend is the number of deaths related to ambient air pollution in the BRICS countries; Brazil 29.9, Russia 49.4, India 184.3, China 112.7 and South Africa 86.7. The following tables give an overview of this reality amongst BRICS countries using environmental sustainability indicators and mortality rates attributed to air and water, sanitation and hygiene pollution.

TABLE 10
Environmental sustainability indicators

Country	Carbon dioxide emissions, <i>per capita</i> (tonnes)	Forest area, change (%)	Fossil fuel energy consumption (% of total energy consumption)	Freshwater withdrawals (% of total renewable water resources)
Brazil	2.6	-9.7	59.1	0.9
Russian Federation	11.9	0.8	90.2	1.3
India	1.7	10.5	73.5	33.9
China	7.5	32.6	87.5	20.9
South Africa	9	0	86.9	30.2

Source: UNDP (2018).

TABLE 11
Mortality rates attributed to air and water, sanitation and hygiene pollution (deaths per 100,000)

Country	Mortality rate attributed to household and ambient air pollution (per 100,000 population)	Mortality rate attributed to unsafe water, sanitation and hygiene services (per 100,000 population)
Brazil	29.9	1
Russian Federation	49.4	0.1
India	184.3	18.6
China	112.7	0.6
South Africa	86.7	13.7

Source: UNDP (2018).

While the measurement of environmental hazards to the quality of life and health are relatively new, the existing data allows BRICS countries and the research community to monitor progress in addressing the various environmental hazards. Apart from Brazil, BRICS countries still use relatively high levels of fossil fuels in their energy mix. However, investments into renewable energy usage will have to be monitored closely as the BRICS countries have made various commitments to grow the portion of renewables in their energy mix. While China and India have made headlines with regards deaths related to air quality, South Africa has also not fared well in comparison. India and South Africa will also have to make greater gains in reducing the mortality rates related to unsafe water, sanitation,

and hygiene services, which are higher than their respective BRICS counterparts. This needs to be the subject of continued research and analysis.

6 CULTURAL DEVELOPMENT

Cultural development and exchanges are important to understanding the diversity of nations, and can stimulate innovation and development. A country's cultural development is a continuum of its way of life, which embodies value systems and practices, among other things (Netswera *et al.*, 2017). Each country is endowed with unique cultural resources through which lessons about each society's ways of life can be learned, while debunking myths, misconceptions and misperceptions about one another as different societies. It is through these cultural exchanges that learnings about ways in which to tackle problems can be shared, while enabling BRICS nations to appreciate one another's unique historical circumstances and intersections.

The soft power potential of culture is perhaps something worth savouring for BRICS. Between ancient and contemporary Chinese, Russian, Indian, Brazilian and South African art, architecture, sounds and philosophies, the world already enjoys plenty in its varying palates. Beyond the cultural networks that accompany BRICS as a partnership, each member state is strategically and geopolitically positioned to amplify particular aspects to their region and continent.

While it is common that in former colonies, a legacy of human suffering in all its guises and causes would tend to stand firm, it may as well be easy to forget that the mixture of populations, such as those from Africa and other parts of the world, have created a rich tapestry of cultures, such as in Brazil. Dance and martial art forms, such as capoeira and others, have contributed to the attraction of Brazil as a country and society: these have fused with the various cultures of the Portuguese and Indigenous peoples of the country and region to create a melting pot of culture. Each country context is thus informed by its historical complexities.

India's cultural heritage is one of the oldest, dating back several millennia. It remains one of the most populated countries in the world. Although governed largely by the Hindu philosophy, which dictates large aspects of Indian life and cultural heritage, it also has significant varieties of communities, each with their own language, dialect and even religion. Buddhism and Islam enjoy representation in Indian history, society and state. Expressed predominantly in music, art, drama, dance and theatre, India continues to successfully export the beauty of its culture with Yoga by enjoying the International Yoga Day. These cultural commons serve as tools and celebratory forms of expression of the country's illustrious history. India's cultural heritage has influenced many countries in Southeast Asia, such as Thailand, Malaysia, Burma, and Cambodia, providing a snippet of the cultural

make up of these surrounding societies (Netswera *et al.*, 2017). India has a vast and rich heritage of Islamic architecture, the famous Taj Mahal being one of them. It is also home to the second largest Muslim community in the world, and its influence has played part in India's soft power development. Among BRICS nations, India has the most developed and globalised film industry, and the Indian government as well as corporations have increasingly supported and harnessed the power of Bollywood in their international interactions.

China's Great Wall for instance, tells of a story of fortitude and determination over ages; the length of time, resources spent and even lives lost for a cause as a demonstration of the lengths of human endeavour. China has also increasingly put resources towards harnessing its cultural heritage, drawing from the vast aspects of Chinese civilisation and its contemporary unprecedented story in human development, where it has uplifted approximately 800 million people from poverty since its opening and reform measures. This has been evident through the Asia civilisational dialogue platform initiated by China, which shows resources being put towards what are being termed as civilisational dialogues to tackle contemporary challenges. These would work towards building what President Xi Jinping terms a 'Community with Shared Future for Mankind'.

The role of religion in both society and the state, for instance, and the shaping of a national identity are worth exploring. An example of this point can be found in inquiries into the relations between the Russian Orthodox Church and Russian state. While one can talk of the multicultural spectrum of the Russian population and the concept of the 'Holy Rus' and religion/the church, the matter of country specific conceptualisation of modernity and civilisation must not be ignored. However, these must be seen in the context of the complexities of identity.

One among other central commonalities between countries of the South broadly is their colonial history. Particularly historical colonialism by western countries that permeates issues of infrastructure, education and academic approaches – with some in the developing world reviewing their position of what they may interpret as western modernity. An example of this can be seen in growing movements in the developing world on the decolonisation of education and areas of scholarship such as anthropology and research techniques such as ethnography.

This is increasingly being seen in South Africa twenty-five years into the country's democratic era. Among the implications of these is how the concept of democracy is viewed and applied, particularly in areas of governance and general social policy formulation. Here, both the differences and commonalities of the members of the BRICS group can serve as a collective strength in that they offer learnings.

One common expression in popular South African discourse is the idea of 'unity in diversity'. Urbanisation in South African cities like Johannesburg and

Cape Town has allowed a mixture of cultures and identities, and has created uniqueness that has allowed for unity and the coining of the idea of a Rainbow Nation. This uniqueness has established one voice despite a number of South African official languages, in platforms like the national anthem and sports. The growth of South African music and dance that was captured in events like the 2010 FIFA World Cup continues to grow and extend collaboration to the rest of Africa and the rest of the world.

Given what is likely to be a growing role of culture as a bridge to the different BRICS countries, it will remain important to do a thorough examination of the various mechanisms being used to promote a cultural understanding of the different countries.

The BRICS have thus far showed a greater willingness and appetite to link the various people of their respective countries. This is taking place in the form of tourism, people-to-people relations, and a growing number of diplomatic tracks of engagement in the form of tracks one, two, and three that involve representation beyond government officials, but instead, broadening the engagements to think tanks and academia, and to civil society formations. These areas of cooperation will indeed build cultural bridges amongst the BRICS countries that spill over into other important areas of social development.

7 FINAL REMARKS AND GENERAL RECOMMENDATIONS

This paper has shown the performance of BRICS countries on various social development indicators. Indeed BRICS countries will continue to play important roles in implementing the SDGs as well as at addressing socio-economic challenges in their own countries and in other developing countries and in other developing countries.

Therefore, it is important that the BRICS nations and researchers contributing to the Academic Forum works toward recommending a mixed methodology that measures their progress over time and adapts the set of SDG targets and indicators through which progress can be assessed. Each BRICS nation should be in a position to annually report its progress through recently conducted empirical data studies, and set targets and indicators.

This paper is part of a process of developing a methodology for future use, and has outlined how the BRICS countries perform on various social development indicators. What will follow in subsequent reports and contributions to the BRICS Think Tanks Council is a proposed methodology tracking relevant indicators across the BRICS countries. This will form an important element of their contribution to implementing the SDGs. The Johannesburg 2018 summit declaration makes emphasis on the need to *expand and strengthen cooperation in population matters*.

There is already cooperation by the national statistics authorities of the five countries that has produced a report on issues covering the broad scope of human development. Further developments in this area of cooperation must be monitored and evaluated timeously to assist researchers in particular, and to assist societies of the BRICS countries. The BRICS Think Tanks Council is useful in coordinating such work, especially in the realm of research and policy advice.

- 1) Gender parity targets: BRICS nations' development agenda should hinge on gender parity. Targets relating to a variety of development indicators like rights to economic resources, access to ownership and control over land and other forms of property, financial services and employment should address gender parity, as the empowerment of women is central to development.
- 2) Databases/datasets: as part of measurement tools and working towards a possible methodology, there needs to be an index of research on what has already been published, an audit of current information available, after which gaps in the research can be identified. This can form a central part of the annual reports by the BRICS Think Tanks Council, especially the chapter on Social justice, sustainable development and quality of life in the BRICS countries.
- 3) Poverty effects on education: Leroy and Symes (2001) see poverty as the major risk factor in education. Some of the factors that compound poverty and lead to slow progress of children in schools are: *i)* very young, single or low educational level parents; *ii)* unemployed parents; *iii)* abuse and neglect of children; *iv)* substance abuse by children; *v)* children living in dangerous neighbourhoods; *vi)* homelessness among children; *vii)* mobility of the family; and *viii)* exposure of children to inadequate or inappropriate educational experiences. BRICS nations should ensure that they jointly address these problems to enable effective educational outcomes.
- 4) Home-based educational support: the majority of children face problems both at school and from their families. Many parents fail to support school work for an array of reasons, which negatively affect educational outcomes. The development of curriculum strategies to improve parental participation in school work should be a priority of the BRICS nations.
- 5) Commitment to ensure inclusive and equitable quality education: BRICS nations should commit to ensure all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes.

- 6) Girl-child schooling: there are serious gender disparities in access, literacy and graduation rates, among others, with the girl-child lagging behind. BRICS nations should prioritise equal access for all girls and women to quality early childhood, primary and secondary school, technical, vocational and tertiary education, including university with monitoring.
- 7) Universal health insurance: the implementation of universal health insurance is inconsistent across BRICS nations. Nations have not provided specific commitments and targets achievable within a particular given period. Nations should commit to achieve universal health coverage, including financial risk protection, access to quality essential health-care services and access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all.
- 8) Social protection: the BRICS nations should develop a medium-to long-term strategy to eradicate poverty, inequality and unemployment, aligned to the general recommendations above. This is imperative if BRICS is to meet its obligations towards the SDG targets.
- 9) Harnessing opportunities of urbanisation: continued urbanisation and urban growth is a clear reality despite declining rates of growth in most BRICS nations. The one exception is the Russian Federation which faces de-urbanisation or a static urban population. In all other BRICS nations, proper planning and management of rapid urbanisation is a big challenge due to unplanned housing patterns. Where urban decline is considerable, it is important to provide infrastructure, or decommission unutilised infrastructure or connecting infrastructure between cities, as well as infrastructure internal to cities, such as mobility networks. Informality in urban housing remains a big challenge for Brazil, India and South Africa, requiring the sharing of knowledge and experience amongst the BRICS countries. The BRICS should commit by 2030 to ensure access for all to adequate, safe and affordable housing; accessible and sustainable transport systems and green and public spaces in particular for women and children, older persons and persons with disabilities.
- 10) Culture promotion: culture and cultural exchanges leverage development and empower local communities, thereby contributing to the restoration of social justice in a sustainable way. Cultural developments and the diversity of nations need to be encouraged, nourished and shared. The interaction between indigenous culture, creative commons and other domains of society, economy and nature, enables people to come to a profound understanding of organising fields and enlarges the domain of entrepreneurial thinking and acting. BRICS nations should find mechanisms to awards grants and funds that allow and promote interactions within and between indigenous culture and creative commons.

REFERENCES

- BAWA, A. C. South African higher education: at the center of a cauldron of national imaginations. **Social Research: An International Quarterly**, n. 79, p. 669-694, 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Fortaleza declaration**. Fortaleza: MRE, 2014.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Johannesburg declaration**. [s.l.]: BRICS, 2018. Available at: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19236-x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles>>.
- BRICS – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL. **BRICS education ministers sign deal to tackle challenges**. [s.l.]: BRICS, 2018. Available at: <<http://www.brics2018.org.za/brics-education-ministers-sign-deal-tackle-challenges>>.
- LEROY, C.; SYMES, B. Teachers' perspectives on the family backgrounds of children at risk. **McGill Journal of Education**, v. 36, p. 45-60, 2001.
- NETSWERA, G. F. *et al.* Social justice, sustainable development and quality of life. *In: Realizing the BRICS long-term goals: road-maps and pathways – a proposal by the BRICS Think Tanks Council*. [s.l.]: Ipea, 2017. p. 50-67. Available at: <<http://sabtt.org.za/wp-content/uploads/2017/11/Realising-BRICS-Long-Term-Goals.pdf>>.
- TAGUMA, M.; LITJENS, I.; MAKOWIECKI, K. **Quality matters in early childhood education and care**. Helsinki: OECD, 2013. Available at: <<https://www.oecd.org/education/school/49985030.pdf>>.
- UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Index 2018**. [s.l.]: UNDP, 2018. Available at: <<http://hdr.undp.org/>>.

COMPLEMENTARY BIBLIOGRAPHY

- AMOATENG, A. Y. *et al.* **Describing the structure and needs of families in South Africa: towards the development of a national policy framework for families**. [s.l.]: CYFD/HSRC, 2004.
- CALDWELL, B. J.; SPINKS, J. M. **The self-transforming school**. Abingdon: Routledge, 2013.
- CURRY, M. S.; CADIOGAN, A. T.; GIUGLIANO, R. G. Brazil's Bolsa Familia and the Philippines' "4Ps" CCT Programs: considering South–South cooperation for social protection. **Asia-Pacific Social Science Review**, n. 13, p. 1-15, 2013.
- DEVEREUX, S.; ROELEN, K.; ULRICHS, M. **Where next for social protection?** Sussex: IDS, 2015. Available at: <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/123456789/5945/1/ER124_WhereNextforSocialProtection.pdf>.
- ENGINEERING NEWS. Housing backlog at 2.1m, says Minister Sisulu. **Engineering News**, 2016. Available at: <http://www.engineeringnews.co.za/article/housing-backlog-at-21m-says-minister-sisulu-2016-04-22/rep_id:4136>.

EVOH, C. J.; MAFU, N. How 'basic' is basic education? Restructuring basic education in post-Apartheid South Africa within the context of EFA. **International Perspectives on Education and Society**, v. 8, p. 427-451, 2007.

FAO – FOOD AND AGRICULTURAL ORGANISATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food insecurity in the world: meeting the 2015 international hunger targets – taking stock of uneven progress**. Rome: FAO, 2015. Available at: <<http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>>.

HOLDEN, C. Review of the global social policy in the making: the foundations of the social protection floor, by Bob Deacon. **Policy Press**, 2013.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Social protection floor for a fair and inclusive globalization**. Geneva: ILO, 2011. Available at: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf>.

_____. **Bolsa Família: an international example of social inclusion – an interview with Helmut Schwarzer**. [s.l.]: ILO, 2015. Available at: <<https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=3044>>.

LUFFMAN, L. **The importance of early childhood development**. [s.l.]: [s.n.], 2013. Available at: <<http://goodbye.soschildrensvillages.org.uk/news/archive/2013/08/the-importance-of-early-childhood-development>>.

LUND, F. Changing social policy: the child support grant in South Africa. **HSRC Press**, 2008.

MAMI, Y. A. **Early childhood education in Brazil: ECEC around the world**. [s.l.]: CRN, 2013. Available at: <www.childresearch.net/projects/ecec/2013_>.

NASCIMENTO, P. A. **Some trends in higher education and research in BRICS countries**. [s.l.]: [s.n.], 2013. Available at: <www.dhet.gov.za/brics/content/Papersforpublication/Brazil/paperpauloMeiyerNascimento2013VBricsAcademicForum.pdf>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Economic Survey: South Africa 2013**. [s.l.]: OECD, 2013. Available at: <http://www.dx.doi.org/10.1787/eeco_surveys.zaf-2013-en>.

REISEN, H. **Economic policy and social affairs in BRICS: Sustainable Governance Indicator (SGI)**. Gutersloh: Bertelsmann Stiftung Foundation, [s.d.]. Available at: <http://www.sgi-network.org/brics/pdf/BRICS_Economy_and_Social_Affairs.pdf>.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **Education white paper 5 on early childhood education: meeting the challenge of early childhood development in South Africa**. Pretoria: Government Printers, 2001.

STATSSA – STATISTICS SOUTH AFRICA. **General Households Survey 2018**. Pretoria: StatsSA, 2019. Available at: <<http://www.statssa.gov.za/publications/P0318/P03182018.pdf>>.

_____. **General Households Survey 2018: selected development indicators report**. Pretoria: StatsSA, 2019. Available at: <<http://www.statssa.gov.za/publications/P03182/P031822018.pdf>>.

TARATUKHINA, M. S. *et al.* **Early childhood care and education in the Russian Federation**. Paris: UNESCO, 2006. Available at: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001491/149142e.pdf>>.

TAYLOR, N. **What's wrong with South African Schools?** Johannesburg: JET Education Services, 2008.

TAYLOR, N.; FLEISCH, B.; SHINDLER, J. **Education scenarios for 2019**. Johannesburg: The Office of the Presidency, 2007.

TAYLOR, V. **The institutional and developmental impact of cash grants: is South Africa transforming social policy?** Cape Town: University of Cape Town, 2014.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **BRICS building education for the future**. Paris: UNESCO, 2004. Available at: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002296/229692e.pdf>>.

UNPD – UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. **World urbanization prospects**. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014.

VANDEMOORTELE, M. *et al.* **Building blocks for equitable growth: lessons from the BRICS**. [s.l.]: ODI, 2013. (Working Paper, n. 365). Available at: <www.odi.org.uk>.

WORLD BANK. **World Bank Indicators**. [s.l.]: World Bank, 2013. Available at: <<http://data.worldbank.org/indicator>>.

ZHOU, X. Early childhood education policy development in China. **International Journal of Child Care and Education Policy**, v. 5, p. 29-39, 2011.

ZHU, J. Early childhood education and relative policies in China. **International Journal of Child Care and Education Policy**, v. 3, p. 51-60, 2009.

BRICS COOPERATION IN SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION: PROGRESS TO BE SHOWN¹

Luis Claudio Kubota²

Cooperation in science, technology and innovation is a theme that has been discussed by BRICS in the last few years for its relevance in the current international panorama of the 21st century. However, each country has shown itself to be different, in a matter of progress: some have excelled more successfully than others in each field of development. This paper presents the progress of BRICS cooperation in Science, Technology and Innovation over the years, highlighting each country's development and also comparing the block's improvement to other countries and blocks throughout the world. The analysis brings, in each section, possible pathways for BRICS in the discussed topics.

Keywords: BRICS; science; technology; innovation; research and development; cooperation.

PROGRESSOS DO BRICS NA COOPERAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

A cooperação em ciência, tecnologia e inovação é um tema que tem sido discutido pelos BRICS nos últimos anos pela sua relevância no atual panorama internacional do século XXI. No entanto, cada país mostrou-se diferente, em questão de progresso: alguns se destacaram mais do que outros em cada área de desenvolvimento. Este artigo apresenta o progresso da cooperação dos BRICS em Ciência, Tecnologia e Inovação ao longo dos anos, ressaltando o desenvolvimento de cada país e também comparando a sua evolução com a de outros países e blocos em todo o mundo. A análise trazida em cada seção mostra os possíveis caminhos para os BRICS nos assuntos abordados.

Palavras-chave: BRICS; ciência; tecnologia; inovação; pesquisa e desenvolvimento; cooperação.

AVANCES EN LA COOPERACIÓN DEL BRICS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

La cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación ha sido discutida por el BRICS en los últimos años por su relevancia en el panorama actual internacional. Sin embargo, cada uno de los países ha tenido diferentes niveles de progreso en las diferentes áreas del desarrollo. Este artículo presenta los avances en la cooperación del BRICS en las áreas de ciencia, tecnología e innovación a través de los años, destacando el desarrollo de cada país y comparando también su evolución con la de otros países y bloques del mundo. El análisis aportado en cada sección muestra posibles caminos para el BRICS en los temas abordados.

Palabras clave: BRICS; ciencia; tecnología; innovación; investigación y desarrollo; cooperación.

JEL: O3; F50.

Data de envio do artigo: 10/3/2020; Data de aceite: 24/3/2020.

1. The author would like to thank Carlos Matsumoto (MCTIC), André Rauen (Ipea) and the anonymous referee for their suggestions. Any errors are attributable to the author.

2. Researcher at the Directorate of Sectorial Policies and Studies, Innovation and Infrastructure (Ipea).

E-mail: <luis.kubota@ipea.gov.br>.

1 INTRODUCTION

In 2015, the BRICS Think Tanks Council (BTTC) published a chapter on knowledge sharing and innovation by BRICS. Data showed that BRICS had much worse indicators than Triadic countries and that, among BRICS, China had the far best indicators (BRICS Think Tanks Council, 2015).

The Global Innovation Index is developed by Cornell University, INSEAD and the World Intellectual Property Organization (WIPO). Its framework take several dimensions into account. Among the innovation input dimensions: institutions, human capital and research, infrastructure, market sophistication and business sophistication. On the one hand, analysis by Kubota (2018) shows that the gap between China and other BRICS countries have not decreased since the BTTC 2015 publication. China's rise in the index has been classified as "spectacular" by Global Innovation Index organizers. On the other hand, two important things have changed since 2015.

The first one was the election of President Donald Trump in the United States. As China has differentiated from other BRICS by increasing its global innovation influence (Wang and Li-Ying, 2014), President Trump has elected the eastern country as a main rival, both in trade and technological affairs. The second is that the cooperation on science and technology among BRICS has shown progress, as it will be shown later in this article.

With globalization, two elements emerged in National Innovation Systems. The first is foreign-located but domestically owned R&D and the second is domestically located but foreign-owned R&D. As a result, countries have become increasingly interdependent in their R&D activity (Wang and Li-Ying, 2014). This interdependence must be taken into account by countries considering partnerships in science, technology and innovation.

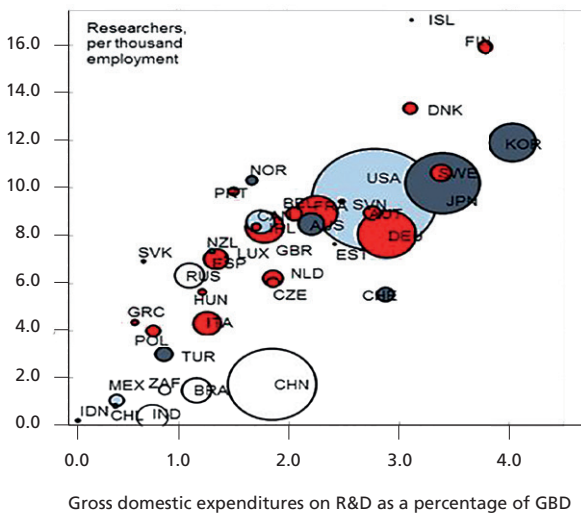
The aim of this article is to present the current situation of BRICS cooperation on science, technology and innovation (ST&I), comparing it with the much older and more consolidated cooperation in the European Union (EU). This analysis can highlight possible pathways for BRICS. The chapter is organized as follows. The second section presents BRICS indicators of ST&I, with an emphasis on cooperation. The third section presents relevant aspects of cooperation on ST&I for the European Union. The fourth section presents relevant aspects of cooperation on ST&I for BRICS as a block. The fifth section provides a comparison between the two case studies and the sixth the concluding remarks.

2 BRICS INDICATORS OF ST&I

This subsection brings some data on BRICS performance on ST&I, with emphasis on cooperation (graphs 3, 4 and 5). Graphs 1 and 2 show that BRICS did not change much their position with regard to the two indicators analysed: research per thousand employed and gross domestic expenditures on R&D as a percentage of GDP. Graph 2 shows that, in 2015, China spent more than the combined EU28 area, in US\$ PPP: 409 billion against 386 billion, respectively (OECD, 2017). The same graph shows that Brazil and Russia have similar expenditures in R&D relative do GDP, even though Russia has a much larger percentage of researchers in its workforce. India and South Africa have similar expenditures in R&D relative do GDP.

GRAPH 1

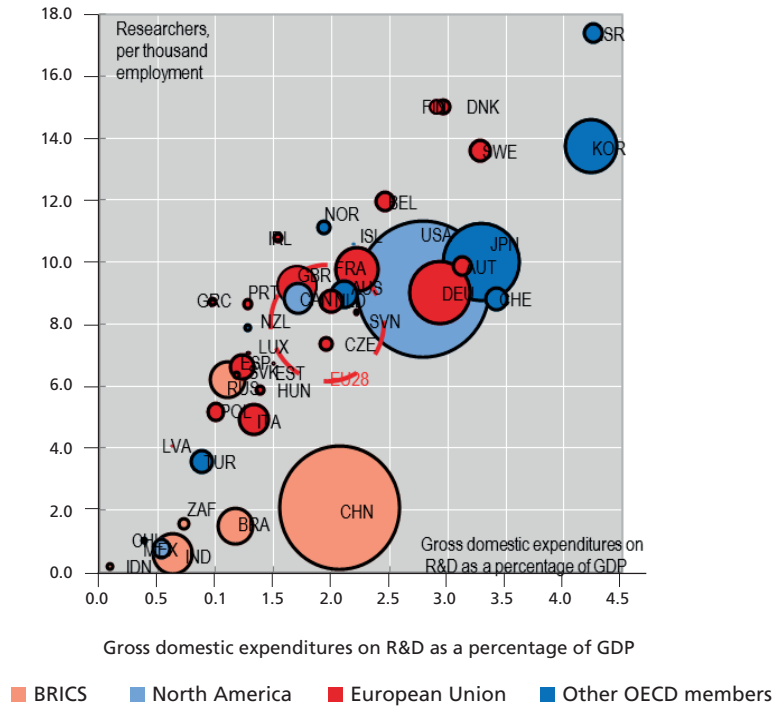
R&D in OECD and key partner countries (R&D expenditures in 2005 USD constant prices and PPP) (2011)



Source: OECD. Available at: <www.oecd.org/sti/msti.htm>; and Brazil and UNESCO, 2013.

From an output perspective, investigation by Kahn (2015) shows that BRICS countries have low level of scientific cooperation. In absolute terms, data from the databases investigated by Kahn (Web of Science, Scopus and others), show that China had the largest number of publications, followed by India, Brazil, Russia and South Africa. On the other hand, South Africa had the largest proportions of co-publications with other BRICS. Moreover, China is the main partner of co-publications with the other BRICS. Kahn (2015) adds that BRICS countries had much larger co-publications both with scientists from the United States and European Union.

GRAPH 2
R&D in OECD and key partner countries (R&D expenditures in 2010 USD constant prices and PPP) (2015)



Source: OECD. Available at: <<http://oe.cd/msti>>; and UNESCO, 2017.

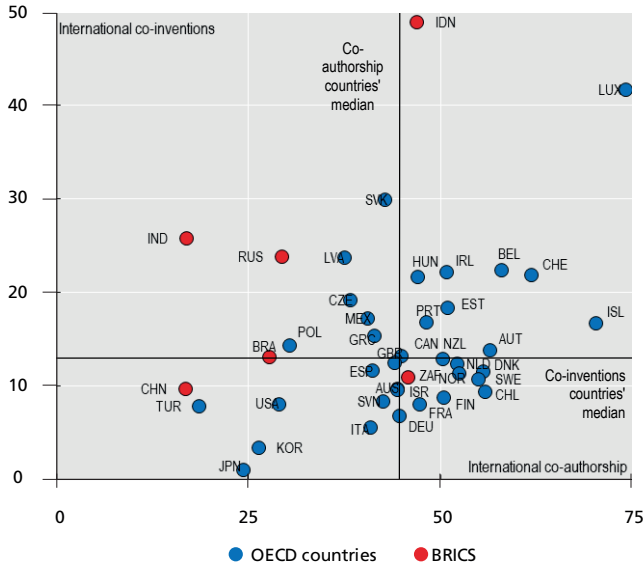
These results are similar to the ones found in the BRICS Innovative Competitiveness report 2017: the share of Chinese publications co-authored with researchers from BRICS countries in the total number of internationally co-authored publications is 3%; for Brazil, 9%, for Russia, 10%, for India, 11%, and for South Africa, 15% (BRICS, 2017b).

Graph 3 shows that India is the only BRICS country that has a larger proportion of co-inventions than co-authorship. Factors such as the size of the country, scientific and technological specialization, collaboration opportunities, geographical and institutional proximity help explain the patterns shown in the graph (OECD, 2017). Russia also has a high indicator for co-inventions, and South Africa is close to the median, both for co-invention and co-authorship.

Graph 4 displays international scientist mobility, and it shows that China has become the largest net recipient of scientists, among major economies. India has accumulated net losses, while Russia began to attract scientists since

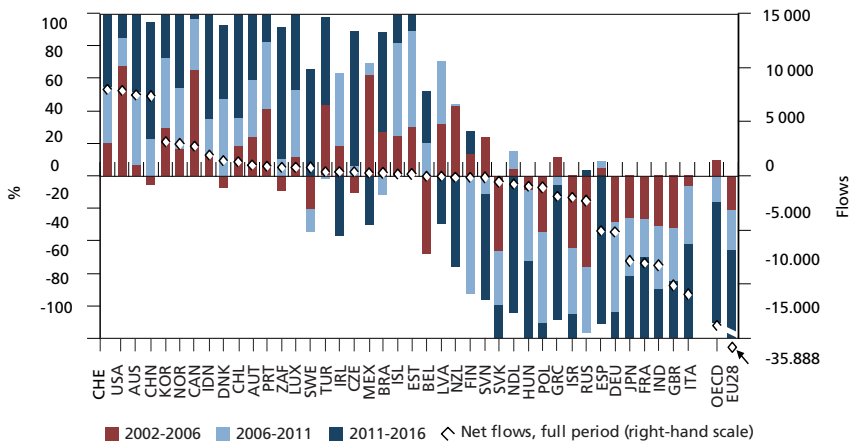
2014. Mobility can only be calculated for authors with at least two publications (OECD, 2017).

GRAPH 3
International collaboration in science and innovation (co-authorship and co-invention as a percentage of scientific publications and IP5 patent families) (2005-2016)



Source: OECD, 2017. Available at: <<http://oe.cd/fipstats>>.

GRAPH 4
International net flows of scientific authors, selected economies (difference between annual fractional inflows and outflows, as percentage of total flows) (2002-2016)

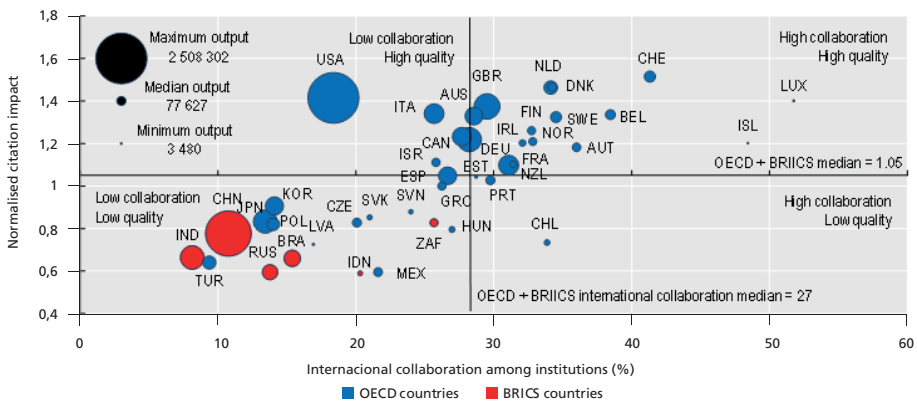


Source: OECD, 2017.

Considering the impact and collaboration, graph 5 shows that all BRICS countries are classified in the quadrant “low collaboration – low quality”, meaning that, in general, the scientific production of these countries are not among the most influential in their subject areas.

GRAPH 5

The citation impact of scientific production and the extent of international collaboration (as an index and percentage of all citable documents, based on fractional counts) (2012-2016)



3 RELEVANT ASPECTS OF COOPERATION ON ST&I FOR THE EUROPEAN UNION

This section aims to highlight relevant aspects of cooperation on ST&I in the European Union. It is probably the most relevant cooperation in the world, and one of its programs has already served as a source of inspiration for the BRICS partnership. European research organizations such as European Nuclear Research Centre (CERN) and European Molecular Biology Organization (EMBO) were founded in 1954 and 1964, respectively. The European Cooperation in Science and Technology (COST) was established in 1971 (Okamoto and Fukasako, 2012). COST is a framework supporting the networking of researchers. It receives and organizes the evaluation and selection of proposals and manages the funded COST actions (Alföldi, 2017).

Currently, COST has 28 full members from the EU, five EU candidates and potential candidates, three other countries and one cooperating member. COST objectives include: strengthening the excellence through cross-border networking of researchers, empowering researchers from less connected innovation ecosystems and promoting geographical, age and gender balance throughout its activities and operations (Alföldi, 2017).

In 2017, COST promoted 347 actions, 266 training schools, 2962 short term visits, 45.000 researchers, had an average of 129.000 euros per COST

action and a budget of 37.500.000 euros. COST action proposals must have a minimum of 7 COST full members, as well as a minimum of inclusiveness target countries (Alföldi, 2017).

The European Patent Organization is an intergovernmental organization that was set up in October 1977, based on the European Patent Convention (EPC), signed in Munich in 1973. The organization has 38 member states, having as mission to grant European patents in accordance with the EPC.³

EUREKA focuses on creating intergovernmental network to support market oriented research and innovation projects by enterprises, research institutes and universities in 39 countries (EUREKA, 2015). The program was created in 1985 as an intergovernmental initiative, aiming to promote closer cooperation among enterprises and research institutes in the field of advanced technologies, in order to increase productivity in Europe (Bayona-Sáez and García-Marco, 2010).

The structure of the program is bottom-up, meaning that project participants – mainly small and medium enterprises (SMEs) – determine the way the project develops, its duration and the amount invested. A project is implemented by at least two partners located in at least two of the current member countries, and aims at developing an innovative product, process or service, with a clear market oriented bias (Bayona-Sáez and García-Marco, 2010).

EUREKA has simple rules and limited bureaucracy, allowing very rapid processing of proposals. In 60% of cases, EUREKA is able to assign its label within just four months of the project submission date. An evaluation of the program found positive impacts of EUREKA Program on performance of participating firms, measured by the return over assets (Bayona-Sáez and García-Marco, 2010).

The Framework Programmes for Research (FP) were already mentioned in the BTTC 2015 report (BRICS Think Tanks Council, 2015). The first FP was launched in 1984. The multiannual FP are not bottom-up like COST or EUREKA, but, instead, have well-defined objectives and programme themes and details, being previously negotiated with member states and the European Parliament. Promoting transnational mobility of researchers has been a major objective of the FP, and they are administered by the European Commission (Okamoto and Fukasako, 2012).

Horizon 2020 is the biggest EU research and innovation programme ever, with a budget of almost 80 billion euros of funding for the period 2014 to 2020. Horizon 2020 has the political backing of Europe's leaders and the members of the European Parliament. Its goal is to ensure Europe produces world-class science, removing barriers to innovation and making it easier for the public and private sector to innovate.⁴

3. See: <<https://www.epo.org/index.html>>.

4. See: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020>>.

The European Institute of Innovation and Technology (EIT) was created in 2008 to support the development of pan-European partnerships between leading universities, research labs and companies. These partnerships are known as EIT Innovation Communities. The EIT headquarters are based in Budapest, with facilities in many other European cities, specialized in the following areas of research: digital technologies, food, health, energy, manufacturing, raw materials and urban mobility.⁵

4 RELEVANT ASPECTS OF COOPERATION ON ST&I FOR BRICS COUNTRIES

In this subsection, the recent history of BRICS scientific and technological cooperation as a block will be briefly presented, without considering bilateral agreements or other blocks like IBSA (India, Brazil and South Africa).

On September 2011, Russia took the initiative to promote the first BRICS Senior Official meeting on scientific cooperation. The meeting had the intent to promote cooperation in innovation projects in fields like: microelectronics, nanotechnologies and materials, biotechnologies, energy efficiency technologies and renewable energy, research on climate change, and, as mandated by the Heads of State and Government of BRICS nations, the meeting would also consider establishing a working group on pharmaceutical industry (BRICS, 2011).

The First BRICS Science, Technology and Innovation Ministerial Meeting happened in February 2014, in Cape Town. Beyond more generic and diplomatic statements, the five countries agreed on the following main areas of cooperation: exchange of information on policies and programmes⁶ and promotion of innovation and technological transfer; food security and sustainable agriculture; climate change and natural disaster preparedness and mitigation; new and renewable energy; energy efficiency; nanotechnology; high performance computing; basic research; space research and exploration, aeronautics, astronomy and earth observation; medicine and biotechnology; biomedicine and life sciences (biomedical engineering, bioinformatics, biomaterials); water resources and pollution treatment; high tech zones/sciences parks and incubators; technology transfer; science popularization; information and communication technology; clean coal technologies; natural gas and non-conventional gases; ocean and polar sciences; and geospatial technologies and its applications (BRICS, 2014).

As a first step, the ministers endorsed the establishment of five thematic areas and leadership: climate change and natural disaster mitigation (Brazil), water resources and pollution treatment (Russia), geospatial technology and its applications (India), new and renewable energy, energy efficiency (China), astronomy (South Africa) (BRICS, 2014).

5. See: <<https://eit.europa.eu>>.

6. It is interesting to note that this chapter contributes to this objective.

In March 2014, the BRICS Seminar on National Innovation Systems was held in Brasilia. In May 2014, it happened the 1st Workshop on Prevention and Mitigation of Natural Disasters, held in the same city. In June 2014, the International Conference on Water Management and Ecology, in the framework of the Russian participation in BRICS was held in Moscow. In November 2014, the Meeting of BRICS Solid Lightning Working Group was held Guanzhou (Brasil, 2015).

A Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology and Innovation (MoU) was signed in Brasília, in March 2015. In the MoU, the countries agreed to develop a work plan 2015-2018, encompassing the launch of BRICS Research and Innovation Initiative (BRICS R&I Initiative), which should cover actions including: cooperation in the framework of major research infrastructures; coordination of existing large scale national programmes of BRICS countries; setting up a Framework for funding multilateral joint project for research, technology commercialization and innovation; establishing a joint Research and Innovation Networking Platform (Brasil, 2015).

The modalities of cooperation cited in the MoU were: short-term exchange of scientists, researchers; dedicated training programmes to support human capital development in ST&I; organization of ST&I innovation workshops, seminars and conferences in areas of mutual interest; exchange of ST&I information; formulation and implementation of collaborative research and development programmes and projects; establishment of joint mechanisms to support BRICS research programmes and large-scale research infrastructure projects; facilitated access to S&T infrastructure among BRICS member countries; announcement of simultaneous calls for proposals in BRICS member countries; cooperation of national science and engineering academies and research agencies (Brasil, 2015).

The MoU also mentioned the structures of governance of the partnership: BRICS Science, Technology and Innovation Ministerial Meeting, BRICS Science, Technology and Innovation Senior Officials Meeting and BRICS Science, Technology and Innovation Working Group, with specific responsibilities for each one of them (Brasil, 2015).

In Brasília the following events were announced: 1st Meeting of the BRICS Working Group on Astronomy, in South Africa; International Scientific and Experimental Conference on Water, in Russia; Technologies, Materials in Industry and Energy Processes, in Russia; 2nd Meeting of the BRICS SSL Working Group, in China; BRICS Working Group on Geospatial on Technology Application for Development, in India. BRICS also agreed a Brazilian-Russian proposal to start negotiations with the view to establishing biomedicine and life sciences as a new priority area for cooperation. BRICS countries also agreed

to create a BRICS Young Scientists Forum⁷ proposed by India. BRICS also committed to the BRICS Economic Partnership Strategy, which should include Science, Technology and Innovation as a priority (Brasil, 2015).

The First Meeting of the BRICS STI Funding Parties on the establishment of the BRICS R&I Initiative was held in July 2015, in Moscow. In Russia's capital, BRICS countries committed to develop and implement the BRICS Framework Programme on multilateral research funding through joint calls. Besides initiatives proposed before (BRICS Young Scientists Forum – India as coordinator – and Cooperation on Biotechnology and Biomedicine including Human Health and Neuroscience – Brazil and Russia as coordinators), new initiatives were announced: Cooperation on Information Technologies and High Performance Computing (China and South Africa as coordinators), Cooperation on Ocean and Polar Science and Technology (Brazil and Russia as coordinators), Cooperation on Material Science including nanotechnology (India and Russia as coordinators), Cooperation on Photonics (India and Russia as coordinators) (BRICS, 2015).

BRICS countries acknowledged independent initiatives to establish the BRICS Network University aimed at developing master's and PhD programmes along with joint research projects in the main areas of cooperation. Many events were announced in the Moscow Declaration: a BRICS thematic Session on Prevention and Mitigation of Natural Disasters (hosted by Brazil and India) in the 6th Annual Conference of the International Society for Integrated Disaster Risk Management (Saint Petersburg), the 2nd Meeting of BRICS Solid-state lightning (SSL) Working Group in China, the first meeting of the BRICS Astronomy Working Group in South Africa, the BRICS Working Group on Geospatial Technology Application for Development in India, the 2nd Meeting of the Group of STI Funding Parties in Russia (BRICS, 2015).

In January 2016 it was signed the Arrangement of the BRICS STI Framework Program and the Implementation Plan (BRICS Arrangement). This arrangement was instrumental to the countries' joint research and innovation funding in priority areas materialized in the 1st BRICS Pilot Call 2016. India proposed to establish a BRICS Science and Technology Driven Entrepreneurship and Partnership initiative (BRICS, 2016).

In 2017, BRICS countries agreed to adopt the BRICS Action Plan to Innovation Cooperation. The countries agreed to “promote entrepreneurship and build platforms in BRICS countries and mainly collaborate in technology cooperation, technology transfer and translation, science and technology parks, youth innovation and entrepreneurship and in fostering strategic and long term

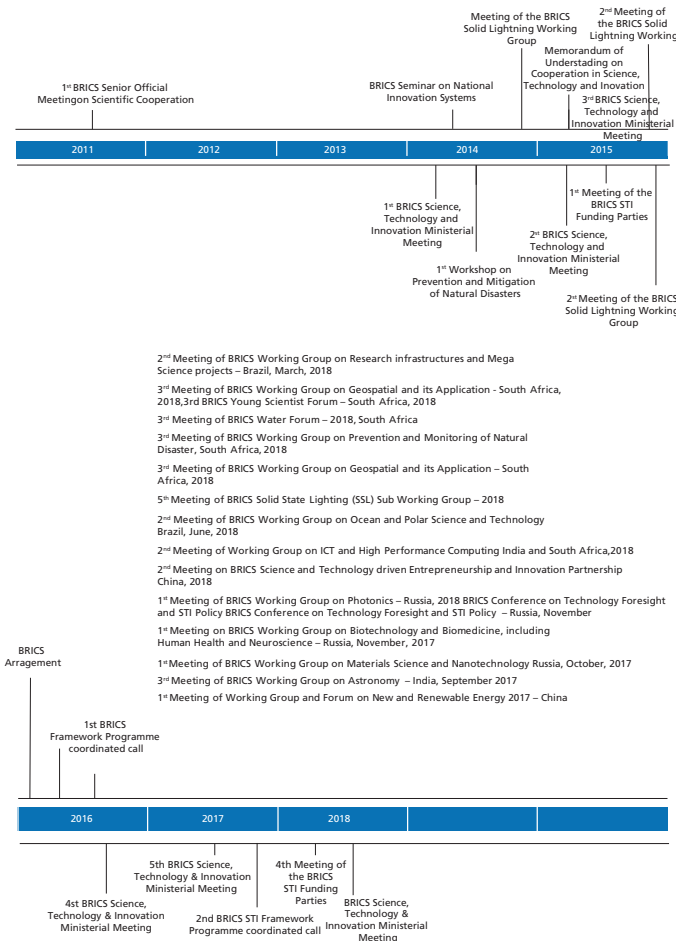
7. It was initiated at the Second BRICS Science, Technology and Innovation Ministerial Meeting in Brasilia, aiming at increasing BRICS connectivity of youth between 22 to 35 years from science, engineering and other disciplines.

university-industry partnerships so as to build sound ecosystems for innovation and entrepreneurship” (BRICS, 2017a).

In 2018, BRICS countries also supported the need for a dedicated Call for proposals on flagship BRICS R&D projects in disruptive technologies that strategically positions the BRICS countries for leadership in the Fourth Industrial Revolution, and endorsed the initiative to investigate the feasibility of establishing a permanent mechanism to manage and coordinate BRICS STI activities (BRICS, 2018).

The 2nd BRICS STI Framework coordinated call occurred in 2017. A list of many other events that happened in 2017 and 2018 can be seen in figure 1.

FIGURE 1
Chronology of main events in BRICS cooperation (2011-2018)



Prepared by author.
Obs.: Not an exhaustive list.

5 COMPARISON BETWEEN THE TWO CASES

The long and mature ST&I cooperation of the European Union serves as reference for other blocks, like Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC (Okamoto and Fukasako, 2012), and can also be useful for BRICS countries. Comparing with the EU, BRICS countries have evolved in the science and technology cooperation – consider the BRICS STI Framework Programmes, but not as much in the innovation agenda. BRICS countries still have low levels of scientific cooperation, meaning there is much room for deeper scientific exchanges.

Table 1 resumes some of the main differences between the two case studies.

TABLE 1
Comparison of European Union and BRICS cooperation on science, technology and innovation

Characteristics	European Union	BRICS
Maturity of cooperation	Formal and effective cooperations since 1950's, with the foundation of the European Nuclear Research Centre (CERN)	First meeting occurs in 2011, but cooperation takes impulse in 2014, with the Cape Town declaration
Context of integration	One of the most integrated blocks, with the existence of the European Commission and a Parliament, besides free trade arrangements and free flow of citizens. Common currency for most of the countries	Relatively recent block, with focus on South-South cooperation. Development bank created by the member countries
Geographical context	Geographically concentrated countries	Countries spread in four continents
Resources	Investments of billions of euros	Investments of millions of dollars
Institutions	European Union, European Patent Organization, European Institute of Innovation and Technology, besides large infrastructures like CERN	Programs managed directly by the governments and agencies
Programs	Great variety of programs, including research, exchange and innovation	Programs devoted to research and exchange. Programs devoted to innovation still incipient
Studies about cooperation	Vast literature, including impact evaluation	Incipient
Vision	European leadership	-

Prepared by author.

BRICS is a relative recent block of countries, and its scientific cooperation has taken impulse from 2014 on. It is a great contrast with the European cooperation, which dates from the 1950's. As a result, there is a vast literature about the European cooperation, while in the BRICS case this literature is still scarce.

The European Union is one of the most integrated blocks in the world, with the European Commission and a Parliament, free trade arrangements, free flow of citizens and a common currency for most countries. The main institutional accomplishment of the BRICS block is probably the creation of the New Development Bank.

European Union members are concentrated geographically, whereas BRICS countries are spread in four different continents. Budgets for the joint programs in Europe involve billions of euros, while the BRICS joint investments are measures in millions of dollars.

Considering innovation, EU developed three important features of its regional innovation system. The first one is in the creation of the European Patent Organization. The second one is the EUREKA program, focusing on creating intergovernmental network to support market-oriented research and innovation projects by enterprises, research institutes and universities. The third one is the European Institute of Innovation and Technology.

In Europe there is a great variety of programs, including research, exchange and innovation, whereas in the BRICS case innovation cooperation is still incipient.

The European cooperation is part of a much greater framework, and has the vision of European leadership in ST&I. Based on figures shown before in the article, this ambition is something that, in the current situation, might apply to China, but not to the other BRICS countries.

Given all these major differences, BRICS cooperation in ST&I may follow some of the paths taken by Europe, but not others. Nevertheless, patent integration, programs devoted to the introduction of innovation in the market and a joint institute of technology might be developments that BRICS countries should consider as the cooperation evolves. Currently, BRICS programs are directly managed by the governments and agencies.

6 CONCLUDING REMARKS

Analysis of ST&I indicators showed that, in 2015, China spent more than the combined EU28 area, in US\$ PPP. India and Russia have high levels of international co-inventions. South Africa has the larger proportion of co-authorships, with BRICS partners and others. Considering BRICS and OECD countries, the scientific production of the first ones are classified as “low collaboration – low quality (impact)”.

Documental analysis of the BRICS declarations and other documents on cooperation in science and technology presented in section 4 of this chapter showed a clear path of evolution. A governance for the partnership and areas of interest was established. Many proposals by individual or the five countries together became reality. Among the concrete examples that deserve being mentioned are: active working groups and meetings on several areas of interest, the BRICS GRAIN (Research Infrastructure Platform),⁸ and the BRICS STI Framework Program,

8. Available at: <<https://brics-grain.org/>>.

which received 462 proposals for the 2nd BRICS STI Framework Programme Call 2017.⁹ In the bibliometric literature, BRICS countries are increasingly becoming a unit of analysis, especially in the health area. It seems clear that the seed planted only a few years ago has grown, is giving fruits and multiplying.

With regard to innovation, the author recommends that when BRICS countries consider the development of programs, they should have an emphasis on the market, with enterprises in the center stage, not Academia. Small and medium enterprises should have a strong participation, and EUREKA is a good example.

REFERENCES

ALFÖLDI, K. **COST** – European cooperation in science and technology: introduction to the COST Framework Programme. Brussels: COST, 2017. Available at: <https://www.ukro.ac.uk/aboutukro/Documents/170623_ukro_conference_alfoldi.pdf>.

BAYONA-SÁEZ, C.; GARCÍA-MARCO, T. Assessing the effectiveness of the Eureka Program. **Research Policy**, v. 39, n. 10, p. 1375-1386, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Second BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Brasília declaration. [s.l.]: MRE, 2015. Available at: <<http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/8911-ii-brics-science-technology-and-innovation-ministerial-meeting-brasilia-18-march-2015-approved-documents>>.

BRICS – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL. **Senior officials meeting of the BRICS member states on scientific and technological cooperation**. Moscow: BRICS, 2011. Available at: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/110915-science.html>>.

_____. **First BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Cape Town declaration. [s.l.]: BRICS, 2014. Available at: <<http://brics.utoronto.ca/docs>>.

_____. **Third BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Moscow declaration. [s.l.]: BRICS, 2015. Available at: <<http://infobrics.org/files/pdf/23.pdf>>.

_____. **Fourth BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Jaipur declaration. [s.l.]: BRICS, 2016.

_____. **Fifth BRICS science, technology and innovation ministerial meeting**: Hangzhou declaration. [s.l.]: BRICS, 2017a. Available at: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/BO_Documentos_BRICS_5th_BRICS_ScienceTechnologyInnovation.pdf>.

9. Available at: <<http://brics-sti.org/index.php?p=new/20>>.

_____. **BRICS innovative competitiveness report 2017**. [s.l.]: BRICS, 2017b.

_____. **Sixth BRICS science, technology and innovation ministerial meeting: Durban declaration**. [s.l.]: BRICS, 2018. Available at: <<https://www.dst.gov.za/images/BRICS-STI-Durban-Declaration-NEW-VERSION.docxFINAL-AGREED-VERSION.pdf>>.

BRICS THINK TANKS COUNCIL. **Towards a long-term strategy for BRICS: a proposal by the BRICS Think Tanks Council**. Brasília: Ipea, 2015. Available at: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151104_brics_long_term_strategy.pdf>.

EUREKA. **EUREKA general presentation**. [s.l.]: Eureka, 2015. Available at: <<https://www.eurekanetwork.org/sites/default/files/eureka-general-presentation.pdf>>.

KAHN, M. A cooperação dos BRICS na ciência, tecnologia e inovação: retórica e realidades. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 185-213, 2015. Available at: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100185&lng=en&nrm=iso>.

KUBOTA, L. C. **O desempenho dos BRICS no Global Innovation Index 2018**. Brasília: Ipea, 2018. Available at: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8870/1/NT_14_Dinte_O_Desempenho.pdf>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD science, technology and industry scoreboard 2017: the digital transformation**. Paris: OECD Publishing, 2017. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-industry-scoreboard-2017_9789264268821-en;jsessionid=fwxcCoRylG8hAVmQq5jcx23Z.ip-10-240-5-84

OKAMOTO, Y.; FUKASAKO, Y. **APEC and innovation policy: lessons to learn from Europe**. Kyoto: [s.n.], 2012. Available at: <<https://doors.doshisha.ac.jp/duar/repository/ir/15807/019014020006.pdf>>.

WANG, Y.; LI-YING, J. How do the BRIC countries play their roles in the global innovation arena? A study based on USPTO patents during 1990-2009. **Scientometrics**, v. 98, n. 2, p. 1065-1083, 2014 .

COMPLEMENTARY BIBLIOGRAPHY

HUO, H.; WANG, Z.; LI, W. China report on science, technology and innovation. *In*: ZHAO, X. *et al.* **BRICS innovative competitiveness report 2017: research series on the Chinese dream and China's development path**. Singapore: [s.n.], 2018. p. 179-195.

INTENSIDADE E EVOLUÇÃO DE MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS SOBRE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS ENTRE OS PAÍSES DO BRICS (1995-2018)

Krisley Mendes¹

Andre Araujo Luchine²

Este trabalho analisou a evolução, estrutura e intensidade de medidas não tarifárias (MNTs) incidentes no comércio de produtos agropecuários entre os países que compõem o BRICS no período de 1995 a 2018. A motivação reside na importância que as MNTs foram adquirindo depois dos anos 1970, principalmente sobre os produtos agrícolas. No entanto, a literatura apresenta uma lacuna ao não oferecer uma análise quantitativa das MNTs no comércio intra-BRICS. Os indicadores de frequência, de cobertura e o *score* de prevalência foram os instrumentos utilizados. Os resultados apontam que a importação de produtos agrícolas intragrupo apresenta incidência de MNTs superior a 90% no final do período analisado, com o Brasil e a China chegando a 100% para todos os grupos de produtos. A incidência aumenta no período após o início da cooperação multilateral: enquanto as MNTs aumentam, a importação agrícola é reduzida por todos os países, com exceção da China. A cooperação no mercado agrícola não parece se traduzir em regulamentos mais amigáveis e apresenta fragilidade em termos de volume de comércio.

Palavras-chave: agronegócio; BRICS; cobertura; frequência; medidas não tarifárias.

INTENSITY AND EVOLUTION OF NON-TARIFF BARRIERS ON AGRICULTURAL GOODS BETWEEN BRICS COUNTRIES (1995-2018)

This paper analyzed the evolution, structure and intensity of non-tariff measures (NTMs) affecting the trade of agricultural products between the countries that make up the BRICS in the period from 1995 to 2018. The motivation lies in the importance that the NTMs have acquired after the years 70, mainly on agricultural products that, in general, are in the main activity of emerging countries. However, the literature presents a gap by not offering a quantitative analysis of NTMs in intra-BRICS trade. The frequency and coverage indicators and the prevalence score were the instruments used. The results show that the import of intra-group agricultural products has an incidence of NTMs greater than 90% at the end of the analyzed period, with Brazil and China reaching 100% for all product groups. The incidence increases in the period after the start of multilateral cooperation. While NTMs increase, agricultural imports are reduced by all countries, except for China. Cooperation in the agricultural market does not seem to translate into more friendly regulations and is fragile in terms of volume of trade.

Keywords: agribusiness; BRICS; coverage; frequency; non-tariff measures.

1. Professora no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília (UnB); e pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail:* <krisley@unb.br>.

2. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea. *E-mail:* <andre.luchine@ipea.gov.br>.

INTENSIDAD Y EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS SOBRE PRODUCTOS AGRÍCOLAS ENTRE PAISES BRICS (1995-2018)

Este documento analizó la evolución, estructura e intensidad de las medidas no arancelarias (MNA) que afectan al comercio de productos agrícolas entre los países que componen los BRICS en el período de 1995 a 2018. La motivación reside en la importancia que las MNA han adquirido, después de los años 70, principalmente en productos agrícolas que, en general, se encuentran en la actividad principal de los países emergentes. Sin embargo, la literatura presenta una brecha al no ofrecer un análisis cuantitativo de las MNA en el comercio intra-BRICS. Los indicadores de frecuencia y cobertura y la puntuación de prevalencia fueron los instrumentos utilizados. Los resultados muestran que la importación de productos agrícolas intragrupo tiene una incidencia de MNA superior al 90% al final del período analizado, con Brasil y China llegando al 100% para todos los grupos de productos. La incidencia aumenta en el período posterior al inicio de la cooperación multilateral. Si bien las MNA aumentan, las importaciones agrícolas se reducen en todos los países, excepto en China. La cooperación en el mercado agrícola no parece traducirse en regulaciones más amigables y es frágil en términos de volumen de comercio.

Palabras clave: agronegocios; BRICS; cobertura; frecuencia; medidas no arancelarias.

JEL: F13; F14.

Data de envio do artigo: 12/2/2020; Data de aceite: 31/3/2020.

1 INTRODUÇÃO

O estudo da proteção comercial entre os países se tornou mais desafiante a partir dos anos 1970, com a proliferação de medidas não tarifárias (MNTs). Muitas MNTs são exigências que visam a proteções sanitárias e fitossanitárias que garantam segurança alimentar ou ambiental. Em um contexto em que o consumo consciente se propaga, seus efeitos sobre o comércio são, em geral, ambíguos: favorecem a confiança do consumidor, mas podem entravar o livre-comércio (Beghin, Disdier e Marette, 2015; Niu *et al.*, 2018). Quando exageradas e desprovidas de respaldo científico, são tratadas como barreiras não tarifárias (BNTs) (Clark, 1985; Beghin e Bureau, 2001). A literatura, por sua vez, indica que, em períodos de crise, a incidência de MNTs tem aumentado (OECD, 2005; Devadason e Chenayah, 2014). O atual cenário sanitário e econômico no mundo aponta, portanto, para o maior uso de MNTs.

Por sua natureza, as MNTs são ainda mais intensas no comércio agrícola e entre países emergentes (Beghin, Disdier e Marette, 2015; Niu *et al.*, 2018; Herghelegiu, 2018). Os países que formam o BRICS³ estão entre as economias emergentes que apresentam especial relevância no comércio agrícola: 11,5% da exportação agrícola mundial provém deles. O grupo decorre de obrigações dentro do sistema das Nações Unidas e seus diálogos são moldados nas plataformas de cooperação multilateral das Nações Unidas e da Organização Mundial do Comércio (OMC). O progresso nas relações de comércio e investimentos

3. Acrônimo para a cooperação multilateral formada por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

intragrupo aumentaram desde 2009, com crescente intensificação das estratégias de cooperação. No entanto, são países diferentes, tanto em relação à qualidade e ritmo de desenvolvimento quanto à sensibilidade a choques externos. As medidas de política comercial parecem figurar entre as principais estratégias de barreiras ao comércio intra-BRICS (Khmelevskaya, 2018), no entanto, a literatura disponível não oferece uma avaliação quantitativa dessas políticas para esse grupo de países.⁴

Este trabalho teve por objetivo analisar a evolução, estrutura e intensidade de MNTs incidentes no comércio de produtos agropecuários entre os países que compõem o BRICS no período de 1995 a 2018. O período avaliado dispõe de um espaço temporal que favorece a comparação entre antes e depois do processo de cooperação multilateral entre os membros do BRICS.

A indicação de incidência das MNTs e sua estrutura e evolução possibilitam uma visão diagnóstica que colabora para o amadurecimento de instrumentos de quantificação de seus efeitos. Esse diagnóstico é relevante do ponto de vista da atuação governamental, pois auxilia os *policy makers* em seus papéis, seja nas negociações internacionais, seja na elaboração de políticas de comércio. A análise de MNTs nas dimensões aqui apresentadas contribui para a identificação das relações bilaterais e dos setores mais importantes para a intervenção política na relação intra-BRICS. Além disso, dimensionar MNTs em indicadores objetivos deixa transparente uma política comercial tão extensa em termos de legislação quanto nebulosa em termos operacionais como são as MNTs. Assim, este estudo contribui ao abordar um tema desafiante a economistas agrícolas no contexto das atuais relações comerciais entre esses países.

A estratégia da pesquisa é dividida em duas partes. Na primeira, o comércio agrícola entre os países do BRICS é avaliado, identificando-se a importância dos produtos agrícolas na exportação de cada país-membro e na destinação desses produtos entre eles, além da relevância do fluxo bilateral intragrupo, seguindo Devadason e Chenayah (2014). Em seguida, a incidência das MNTs é quantificada por meio dos indicadores de frequência, de cobertura e do *score* de prevalência, seguindo Clark (1985), Melo e Nicita (2018) e Niu *et al.* (2018). As dimensões tempo, tipos de medidas e grupos de produtos agrícolas afetados foram avaliadas.

Os resultados mostram que o comércio agrícola intra-BRICS avançou no período, principalmente para Brasil, Rússia e África do Sul, com o Brasil sendo o maior país exportador e a China, o principal destino das exportações. Os países mais resistentes em importar produtos agrícolas dos outros parceiros são Brasil, Rússia e Índia.

4. Uma busca no Portal de Periódicos CAPES, em duas das mais importantes bases de dados para as ciências sociais aplicadas (JStor e Web of Science), retornou apenas três trabalhos relevantes com as palavras-chave BRICS e *non-tariff barriers* ou *non-tariff measures* com o escopo abordado neste texto. Nenhum deles ofereceu uma avaliação quantitativa aqui proposta.

Os indicadores de frequência e de cobertura apontaram que a importação de produtos agrícolas intragrupo apresenta incidência de MNTs superior a 90% no final do período analisado, com o Brasil e a China chegando a 100% para todos os grupos de produtos. A incidência aumenta no período após o início da cooperação multilateral. Os grupos de produtos com maior aumento de incidência de MNTs foram gorduras e óleos, e preparações alimentícias, sendo que os demais já apresentavam incidência superior a 90% no período pré-BRICS. O *score* de prevalência confirma esses achados e acrescenta que Brasil e China são os países mais prolíficos em exigir requisitos para a importação dos demais parceiros do grupo. Os grupos de produtos com maior quantidade de exigências são animais vivos e produtos vegetais.

O trabalho está estruturado da seguinte forma, além desta introdução: a seção 2 apresenta uma breve revisão da literatura empírica; na seção 3 é apresentada a metodologia. Na seção 4, os resultados e discussões são apresentados em três subseções: na primeira (4.1), o comércio agrícola entre os países do BRICS é caracterizado; na segunda (4.2), os resultados dos indicadores de frequência, de cobertura e do *score* de prevalência são apresentados e avaliados; em 4.3 são apresentadas as discussões. Por fim, na seção 5, as conclusões.

2 BREVE REVISÃO DA LITERATURA EMPÍRICA

Esta seção apresenta uma breve revisão da literatura empírica, com trabalhos que tratam de MNTs nos países que compõem o grupo. São poucos os textos que abordam esses países como grupo, mais raro ainda são os estudos de suas MNTs. No entanto, há publicações enfocando MNTs e seus efeitos ou sobre alguns dos países que o compõem, ou os países do grupo estão na amostra avaliada.

2.1 Breve revisão da literatura empírica

Nesta breve revisão da literatura empírica, são destacados três grupos de abordagens: o primeiro trata dos trabalhos que avaliam efeitos de tarifas e MNTs em grupos de países nos quais os membros do BRICS estão contidos. São os trabalhos de Li e Beghin (2014), Beghin, Disdier e Marette (2015), Niu *et al.* (2018) e Cheong, Kwak e Tang (2018). O segundo grupo avalia o grau de proteção dos países-membros, especificamente com outros grupos de países. São destacados Pokrivcak *et al.* (2013) e Devadason e Chenayah (2014). Por fim, é discutido o trabalho de Khmelevskaya (2018), que aborda especificamente o comércio intra-BRICS, destacando o papel das MNTs.

Li e Beghin (2014) propõem um único índice agregado de MNTs para as regulações que instituem níveis máximos de resíduos (NMRs), ou seja, tratam de um tipo de MNT quantitativa. Consideram a hipótese de que uma MNT

pode tanto prejudicar o comércio quanto impulsioná-lo. A amostra utilizada pelos autores consiste em 278 produtos de 77 países que instituem tal regulação. Os resultados – aqui apresentados com o recorte de interesse, ou seja, os países que compõem o BRICS – mostram que a Índia não exibe NMR protecionista; e Rússia e Brasil apresentaram *scores* altamente protecionistas no estabelecimento de NMRs. África do Sul parece subproteger seus consumidores, estabelecendo NMRs abaixo do recomendado. A China, por sua vez, não parece apresentar protecionismo no estabelecimento desse tipo de regulamentação.

Beghin, Disdier e Marette (2015) desenvolveram um estudo para todas as linhas tarifárias do sistema harmonizado a seis dígitos, numa amostra de 78 países desenvolvidos e em desenvolvimento. O objetivo foi estender a abordagem do índice de restritividade (*trade restrictiveness index* – TRI) para o caso de mercados imperfeitos e regulações domésticas a eles relacionados, ou seja, a presença de MNTs e subsídios. Os autores derivam equivalentes *ad valorem* de barreiras técnicas a partir de um modelo gravitacional adaptado para capturar os efeitos das MNTs. Os resultados sugerem que a agricultura e os produtos alimentícios são mais afetados por MNTs que os produtos manufaturados. Para todas as linhas tarifárias, as MNTs têm, em média, efeito líquido negativo no fluxo de comércio.

Melo e Nicita (2018) obtiveram os indicadores de frequência, cobertura e o *score* de prevalência para 57 países, cobrindo mais de 75% do comércio mundial. Os autores observaram que as medidas técnicas (*technical barriers to trade* – TBT) são as mais numerosas no comércio mundial, seguidas das medidas de controle de quantidade. Quase 40% das linhas tarifárias e 55% do comércio têm incidência de MNTs do tipo TBT. As MNTs de tipo sanitárias e fitossanitárias (SPS) cobrem cerca de 25% das linhas tarifárias e 10% do volume de comércio. Essas porcentagens se alteram bastante quando se avalia por grupo de produtos, pois os produtos agrícolas têm maior incidência de MNTs do que os produtos manufaturados. Os autores também destacaram que há grande variância entre os países no número médio de MNTs requeridas por fluxo.

Niu *et al.* (2018) analisaram a evolução e intensidade de MNTs e estimaram equivalente *ad valorem* (EAV) para MNTs de 97 países no nível de produto no período 1997-2015. Os autores calcularam e analisaram índices de frequência e de cobertura e obtiveram EAV a partir de um modelo gravitacional adaptado para capturar os efeitos de MNTs. Os resultados mostram que medidas de controle de quantidade (quotas etc.) e medidas técnicas (sanitárias e fitossanitárias) crescem bastante no período, sobretudo depois de 2009. Isso indica que a crise financeira de 2008 parece ter contribuído para o avanço do uso das MNTs. Os indicadores de frequência e cobertura de MNTs são maiores para produtos agrícolas: cerca de 60% dos produtos agrícolas são afetados por medidas técnicas e 45% por controle de quantidade. O Brasil apresenta EAV de

0,39 no triênio 1995-1997, subindo esse indicador gradativamente até atingir 0,76 no triênio 2013-2015. A China sai de 0,38 para 0,75. A Índia, por sua vez, avança de 0,06 para 0,74, enquanto Rússia alcança 0,70 no final da série estudada. Para a África do Sul, o indicador restou deficiente em função da falta de dados nas bases internacionais. Os resultados colocam os países do grupo entre os que mais oneram suas importações pelo uso de MNTs.

Cheong, Kwak e Tang (2018) estudaram os efeitos das tarifas e MNTs nos resultados de acordos preferenciais. A amostra envolve fluxos de noventa países importadores e 149 exportadores entre 1996 e 2010, com os produtos no nível de dois dígitos do sistema harmonizado. Os autores aplicam um modelo gravitacional em quatro dimensões (importador, exportador, tempo e produto), regredido com efeitos fixos para importador. Entre os resultados, destacam-se aqui os efeitos de tarifas e MNTs no fluxo entre países em desenvolvimento. As importações desses países respondem mais fortemente a alterações não tarifárias do que as importações dos países industrializados. Para acordos preferenciais do tipo *custom unions*, mudanças não tarifárias aumentam o fluxo de comércio entre países em desenvolvimento de 105% para 129%, e elevam os fluxos comerciais dos países industrializados de 31% para 38%.

Alguns trabalhos investigam as MNTs em fluxos específicos, ou seja, de dado produto em determinado fluxo bilateral. Entre os encontrados que tratam dos países que são escopo deste trabalho, destacam-se dois: um que avalia o comércio de laticínios entre Rússia e União Europeia (Pokrivcak *et al.*, 2013) e outro que investiga o impacto das barreiras técnicas (TBT) nas exportações bilaterais entre a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a China (Devadason e Chenayah, 2014).

Pokrivcak *et al.* (2013), ao avaliarem o comércio de laticínios entre Rússia e União Europeia, utilizam um *survey* com exportadores da segunda que exportam para a primeira e aplicam um modelo gravitacional adaptado para avaliar quanto as MNTs são mais restritivas por país de origem de exportação. Os resultados do modelo gravitacional não confirmam que as MNTs exigidas pela Rússia sejam mais restritivas para a União Europeia que para outros países, embora o *survey* mostre que os exportadores consideram exageradas as exigências para vender para a Rússia.

Devadason e Chenayah (2014) utilizam um modelo gravitacional adaptado para avaliar MNTs no comércio da ASEAN com a China, destacando o comércio setorial, ou seja, considerando grupos de produtos. Os autores estimam a equação pelo modelo de efeitos aleatórios utilizando o índice de cobertura para captar os efeitos das MNTs. Os resultados sugerem que as TBTs chinesas têm efeito depressivo no comércio com a ASEAN.

Khmelevskaya (2018) está entre os poucos trabalhos que exploram o BRICS e possivelmente um dos únicos que abordam as MNTs no fluxo entre os países-membros. O enfoque está no diálogo em torno de uma agenda comum por meio do comércio intragrupo que alcance o objetivo do desenvolvimento sustentável. O estudo é baseado em parâmetros quantitativos do comércio intra-BRICS de 2009 a 2017, indicadores de exportação e estatísticas de MNTs. Entre as reflexões oferecidas pelo trabalho, destaca-se que o comércio entre os países-membros é baseado em bens complementares sob relativa competição fraca intragrupo. As MNTs estabelecidas entre os membros, muitas alinhadas à exigência de “bens verdes”, parecem operar mais a propósitos protecionistas que ao objetivo da sustentabilidade. As medidas de políticas comerciais estão entre as principais barreiras ao comércio e parecem encorajar as exportações de bens intensivos em recursos esgotáveis. Além disso, dadas as diferenças na sensibilidade a choques externos, parece haver maior probabilidade de que medidas similares possam ser usadas para aumentar o protecionismo dentro do grupo.

3 METODOLOGIA

A avaliação do comércio agrícola entre os membros do BRICS é realizada a partir de dados do comércio entre os países, segundo Devadason e Chenayah (2014). Esses dados são obtidos de bases internacionais, selecionando os produtos que constituem as seções de 1 a 24 do sistema harmonizado, ou seja, os produtos agrícolas. O espaço temporal é entre 1995 e 2018, avaliado por médias trienais para suavizar as variações sazonais.

Para o dimensionamento das MNTs, este trabalho se apoia principalmente em Clark (1985) e Niu *et al.* (2018). Os autores calculam os índices de frequência e cobertura para apresentar uma indicação da incidência das MNTs. Esses indicadores podem ser apresentados em diferentes níveis de agregação de países, produtos e tipos de MNTs. Diferentes agregações nos níveis tarifários do sistema harmonizado permitem avaliar a estrutura da incidência dessas medidas, ou seja, quais medidas são mais numerosas e em quais setores ou produtos. A obtenção desses indicadores em um intervalo de tempo permite avaliar a evolução dessas medidas no tempo. Melo e Nicita (2018) também sugerem o *score* de prevalência, que denota a quantidade média de medidas aplicadas por importação.⁵

O índice de frequência apresenta a porcentagem de produtos afetados por pelo menos um tipo de MNT. Varia entre 0 e 1, significando mais proteção quanto mais próximo de 1. Ele é obtido por meio da equação (1).

5. Os autores agradecem a um avaliador anônimo por sugerir incluir na análise um indicador que denotasse a evolução da quantidade de medidas aplicadas pelos países.

$$F_{ct} = \left[\frac{\sum D_{nct} \cdot M_{nct}}{\sum M_{nct}} \right] \quad (1)$$

Em que:

F_{ct} = índice de frequência no país c ao tempo t ;

D_{nct} = é a *dummy* para as MNTs principais, significando a existência de MNTs para o produto n no país c ao tempo t ; assume valor 1 se há MNT aplicável, 0 caso contrário; e

M_{nct} = é a *dummy* para a existência de importação diferente de 0 para o produto n no país c ao tempo t ; assume valor 1 caso tenha havido importação do produto n pelo país c no tempo t , 0 caso contrário.

Foram eleitas como MNTs principais as medidas: controle de preços (*price control measures* – TRAINS M3 códigos F1-F3); restrições de quantidades (*quantity restrictions* – TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33); medidas monopolísticas (*monopolistic measures* – TRAINS M3 código H); e medidas técnicas (*technical measures* - TRAINS M3 códigos A, B, C). Isso segue as indicações dadas em Kee, Nicita e Olarreaga (2009) e Niu *et al.* (2018). Os dados de MNTs foram obtidos do banco de dados Trade Analysis Information System (TRAINS) disponibilizado pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Os dados das importações foram obtidos do Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE) no nível do sistema harmonizado em seis dígitos e os indicadores foram posteriormente agregados nas dimensões aqui exploradas.

Alternativamente, foi calculado o índice de cobertura, que mede a participação da importação sujeita a MNTs principais por determinado país em dado produto. Considera, portanto, o peso do valor da importação de cada produto.

$$C_{ct} = \left[\frac{\sum D_{nct} \cdot V_{nct}}{\sum V_{nct}} \right] \quad (2)$$

Em que:

C_{ct} = mede a participação da importação sujeita a MNTs principais no país c ao tempo t ; com o valor mais alto indicando maior cobertura por MNTs principais;

D_{nct} = é a *dummy* para as MNTs principais, significando a existência de MNTs para o produto n no país c ao tempo t ; e

V_{nct} = valor de importação do produto n no país c ao tempo t .

O *score* de prevalência mede o número médio de MNTs aplicadas por produto. Um *score* de prevalência igual a 2, por exemplo, significa que dado produto precisou cumprir com duas MNTs para ter sua importação autorizada. Ele é obtido por meio da equação (3).

$$PS_{ct} = \left[\frac{\sum \#D_{nct} \cdot M_{nct}}{\sum M_{nct}} \right] \quad (3)$$

Em que $\#D_{nct}$ denota o número de MNTs incididas sobre o fluxo positivo M_{nct} .

Neste trabalho, o recorte é bastante específico: calculam-se os indicadores para o setor agrícola (seções 1 a 24 do sistema harmonizado) no fluxo de comércio entre os países do BRICS. Embora isso permita preencher uma lacuna na literatura, também dificulta a comparação com outros trabalhos empíricos. Os resultados são discutidos alertando-se sobre diferenças no nível de agregação aqui utilizado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados são apresentados em duas subseções, 4.1 e 4.2, e as discussões na subseção 4.3. Na primeira, o comércio agrícola entre os países do BRICS é avaliado, identificando-se a importância dos produtos agrícolas na exportação de cada país-membro e na destinação desses produtos entre eles, além do fluxo bilateral relevante intragrupo, seguindo Devadason e Chenayah (2014). Em seguida, a incidência das MNTs é quantificada por meio dos indicadores de frequência, de cobertura e pelo *score* de prevalência, seguindo Clark (1985), Melo e Nicita (2018) e Niu *et al.* (2018). As dimensões tempo, tipos de medidas e grupos de produtos agrícolas afetados foram avaliadas. As discussões são apresentadas na subseção seguinte, 4.3.

A avaliação exploratória da evolução do comércio agrícola entre 1995 e 2018, contida na subseção 4.1, permite acompanhar o avanço do comércio entre os países. Além disso, possibilita observar e nutrir conjecturas que sejam úteis a um estudo que aprofunde a análise dos determinantes desse comércio. Como parecem operar as crises, os acordos, a expansão econômica, os recuos, as distâncias, as proximidades culturais e institucionais, as exigências não tarifárias e a concorrência entre os países que compõem o grupo? O processo de cooperação parece contribuir para amenizar os fatores de resistência ao comércio? Essas são algumas das questões a se explorar antes que se aventure nas relações correlacionais ou causais.

Os indicadores de frequência e cobertura e o *score* de prevalência permitem avaliar como evoluem as exigências não tarifárias no comércio agrícola. Elas crescem no período? Avolumam-se mais nos períodos de crises? Reduzem no processo de cooperação? É possível conjecturar que se correlacionam com variáveis habitualmente utilizadas em modelos gravitacionais? Sua evolução acompanha a evolução do comércio? Se sim, em que direção? Esses são questionamentos que a análise permite

explorar, antevendo pontos como endogeneidade e viés de seleção em modelos econométricos. Enquanto os dados dos indicadores de frequência e de cobertura são apresentados em tabelas neste texto, o *score* de prevalência foi alocado no apêndice.

É importante destacar que esses indicadores devem ser avaliados com parcimônia. Clark (1985) aponta que há duas razões para crer que os indicadores subestimam a importância das MNTs: *i*) um inventário abrangente das restrições ao comércio não existe, e o que há disponível não é completo; e *ii*) novas barreiras surgem a todo o tempo. Ainda que ele tenha apontado isso em 1985, essas questões ainda são presentes, já que os países não têm obrigação institucional de alimentar as bases de dados disponíveis. Para Rau e Schueter (2009), os indicadores apresentam limites à análise, pois: *i*) as MNTs são complexas e afetam de forma diferente produtos e países; *ii*) as medidas podem apresentar impacto ambíguo, tanto promovendo o comércio – quando oferecem confiança quanto à segurança alimentar – como restringindo-o – quando dificulta ou impede a entrada em determinado mercado; *iii*) as medidas podem existir sem que sejam executadas, ou seja, ter eficiência questionável; e *iv*) o índice de cobertura avalia a proporção do valor ou volume de comércio sujeito a MNTs, no entanto, pode haver valores ou volumes em que a medida foi removida e essa é uma informação não observável, podendo gerar viés. Todavia, esses são os instrumentos disponíveis para um estudo exploratório que, apesar das limitações, revelam a incidência e evolução das medidas. Vários são os autores que se utilizam dos indicadores de frequência e de cobertura para os propósitos ambicionados neste estudo, como Clark (1985), Deardorff e Stern (1997), Nicita e Gourdon (2013) e Niu *et al.* (2018).

4.1 O comércio agrícola entre os países do BRICS

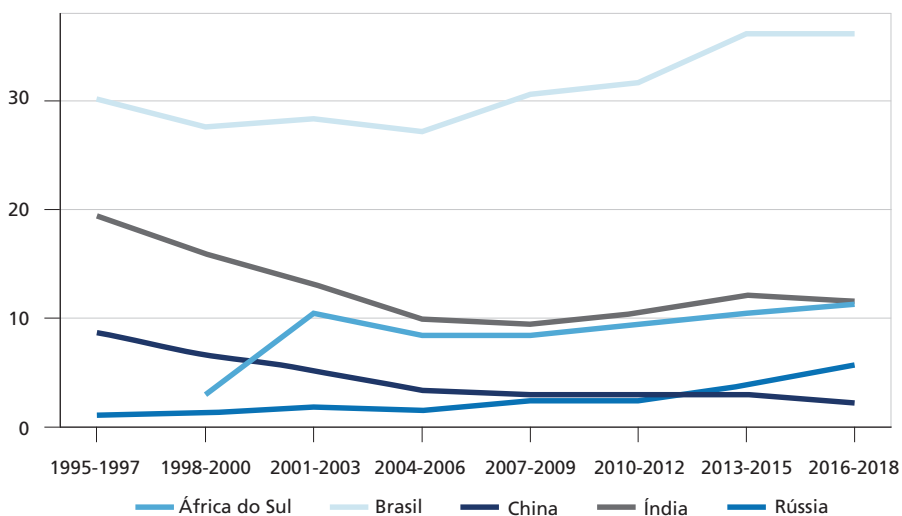
Para a avaliação do comércio agrícola entre os países do BRICS, foram obtidos dados do COMTRADE no período de 1995 a 2018 para os produtos das seções 1 a 24 do sistema harmonizado. Os dados são apresentados pela média trienal para suavizar oscilações sazonais. Foram destacadas três dimensões: *i*) a participação das exportações agrícolas nas exportações totais dos países, que indica a importância do mercado agrícola para cada membro como ofertador; *ii*) a participação das exportações agrícolas destinadas a outros parceiros do BRICS como porcentagem da exportação agrícola total, que indica a importância do grupo na destinação da exportação agrícola de cada país como ofertador; e *iii*) a destinação da exportação agrícola destinada ao BRICS de cada país ofertador por país-destino, que indica em qual fluxo bilateral a relação de comércio agrícola é mais relevante. A análise se apoia na utilização de gráficos, mas os dados são oferecidos na tabela A.1, disponibilizada no apêndice.

4.1.1 A importância do mercado agrícola para cada membro como ofertador

No gráfico 1, é apresentada a média trienal da participação das exportações agrícolas na exportação total dos países entre 1995 e 2018. As exportações agrícolas são mais

importantes para o Brasil, para quem a participação desses produtos aumenta de 30% para 36% suas exportações totais. Essa evolução é ascendente principalmente a partir do triênio 2004-2006 e não parece responder fortemente a choques, como a crise financeira de 2008 e a redução dos preços internacionais das *commodities* no triênio 2013-2015. A Índia tem a segunda maior participação das exportações agrícolas nas suas exportações totais, mas essa importância decai no período de cerca de 19% em 1995-1997 para 11% em 2016-2018. Isso pode refletir o efeito de sua diversificação na pauta de exportações, reduzindo a importância do produto agrícola nas exportações totais. O mesmo pode ser dito para a China, para quem o indicador decaiu de 8,73% para 2,21%.

GRÁFICO 1
BRICS: evolução da média trienal da participação das exportações agrícolas na exportação total (1995-2018)
 (Em %)



Fonte: COMTRADE.
 Elaboração dos autores.

Os dados disponíveis para a África do Sul são deficitários no início da série. Com isso, pode-se dizer que a importância da exportação agrícola como porcentagem das exportações totais se mantém estável no período, ganhando ascensão bastante suave a partir de 2010-2012, talvez como efeito de sua entrada no grupo em 2009: o indicador sai de 8,56% no triênio 2004-2006 para 11,40% em 2016-2018. A Rússia termina a série como o país para quem as exportações agrícolas evoluem substancialmente como porcentagem das exportações totais, sobretudo após o triênio 2010-2012, em que a cooperação multilateral se fortaleceu. Esse indicador sai de 1,18% para 5,75% no período analisado.

4.1.2 A importância do grupo na destinação da exportação agrícola de cada país como ofertador

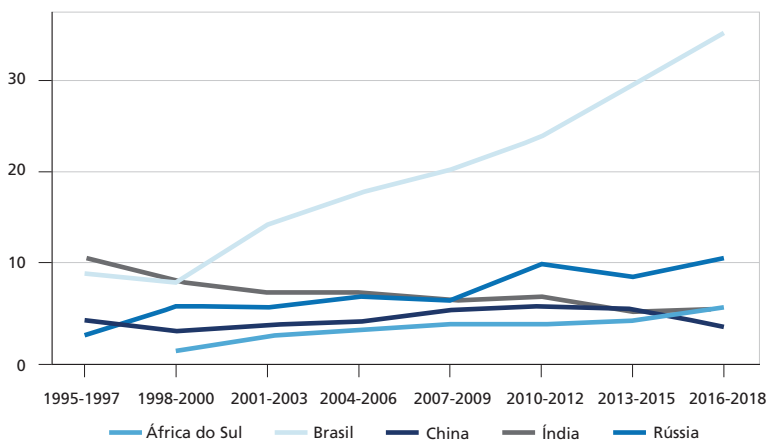
O gráfico 2 apresenta a média trienal da participação das exportações agrícolas a outros parceiros do BRICS como porcentagem da exportação agrícola total de cada país ofertador entre 1995 e 2018. Esse indicador permite avaliar a importância adquirida pelo grupo como destino das exportações agrícolas de cada país, cuja importância, no Brasil, cresce consideravelmente desde o triênio 1998-2000. No início da série, 1995-1997, o Brasil destinava cerca de 8% de suas exportações agrícolas para outros países do BRICS, e termina a série, em 2016-2018, destinando 35% de suas exportações agrícolas ao grupo. Pode-se notar que esse crescimento ganha mais inclinação a partir do triênio 2010-2012, o que fortalece os indícios de que a cooperação multilateral colaborou, em parte, nessa ascensão.

A Rússia é o segundo país do grupo para quem o destino de suas exportações agrícolas aos demais parceiros do BRICS cresceu no período. A ascensão em 2010-2012 revela uma importante colaboração da cooperação multilateral para esse resultado, entretanto, o país parece mais sensível a choques externos. É o que parece indicar a queda em 2013-2015, quando o preço internacional das *commodities* sofre abalo. Essa sensibilidade pode levá-la a adotar medidas protetivas para sua produção agrícola.

GRÁFICO 2

Evolução da média trienal da participação das exportações agrícolas destinadas a outros parceiros do BRICS (1995-2018)

(Em % da produção agrícola total)



Fonte: COMTRADE.
Elaboração dos autores.

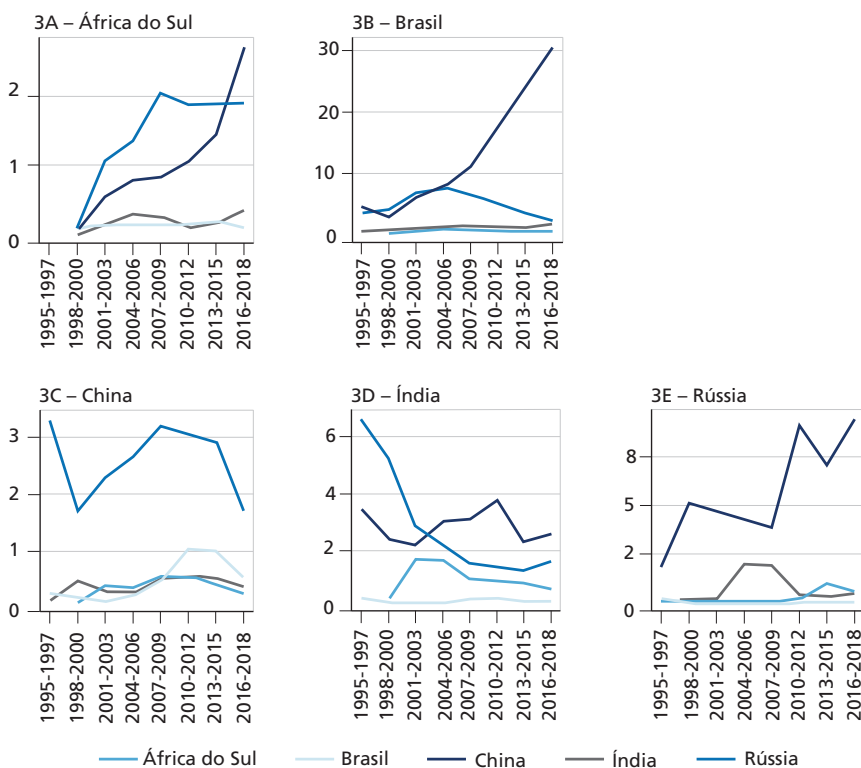
As exportações agrícolas da África do Sul como porcentagem de suas exportações agrícolas totais destinadas aos demais BRICS ascendem no período. Isso a coloca entre

os países do grupo para quem a agricultura ganha importância, juntamente com Brasil e Rússia. Para a Índia e a China, essa porcentagem decai, mostrando possivelmente uma maior diversificação de suas pautas de exportações, tanto de produtos quanto de destino. Isso sugere que impedimentos ao comércio agrícola entre os membros do BRICS têm potencial para afetar mais fortemente o Brasil, Rússia e África do Sul.

4.1.3 Identificação do fluxo bilateral relevante entre os países do BRICS na destinação dos produtos agrícolas

O gráfico 3 apresenta a média trienal da destinação da exportação agrícola aos demais parceiros do BRICS de cada país ofertador por país-destino como porcentagem das exportações agrícolas totais de cada país ofertador. O indicador permite avaliar para qual fluxo bilateral a relação de comércio agrícola é mais relevante e para qual destino as exportações agrícolas parecem enfrentar maiores obstáculos.

GRÁFICO 3
BRICS: evolução da média trienal da destinação da exportação agrícola aos demais parceiros (1995-2018)
 (Em % das exportações agrícolas)



Fonte: COMTRADE.
 Elaboração dos autores.

A China é o principal destino das exportações agrícolas para Brasil, África do Sul e Rússia. A importância da China como destino da Índia decaiu, sobretudo no triênio 2010-2012, o que pode indicar o efeito da diversificação em sua pauta de exportações. Trabalhos apontam que o comércio entre China e Índia tem perfil de complementaridade, sobretudo em produtos não agrícolas (Devadason e Chenayah, 2014; Khmelevskaya, 2018; Niu *et al.*, 2018).

A Rússia é o destino para onde os países mais perderam participação, podendo ser indício de aumento de políticas protetivas nesse mercado. O Brasil também parece ser um destino resistente aos produtos agrícolas dos demais parceiros. Dada sua importância na produção agrícola mundial, pode representar sua forte competitividade, mas inspira avaliar também suas medidas protetivas nesse setor.

Os dados para a África do Sul são deficientes para o início da série e para o ano de 2018, comprometendo a dimensão dos dois primeiros e do último triênio. Mesmo assim, os gráficos permitem dizer que a África do Sul é destino das exportações agrícolas principalmente para China, Índia e Rússia. A porcentagem do destino das exportações da China e da Índia para a África do Sul pode representar sua diversificação da pauta de exportações, que diminui a importância desses produtos nesses países.

A Índia é destino de exportações agrícolas principalmente da China e Rússia. A proximidade entre os países deve contribuir para esse resultado. A destinação das exportações agrícolas da África do Sul para a Índia também ascende no período, mas vulnerável a choques. A Rússia diminui consideravelmente a porcentagem de suas exportações agrícolas, indo para a Índia principalmente a partir do triênio 2007-2009. Caberia avaliar as resistências da Índia a importar produtos agrícolas dos demais parceiros.

4.2 As MNTs incidentes no comércio agrícola entre os países do BRICS

Os resultados são apresentados em seis tabelas. A primeira mostra os indicadores de frequência (IFs) por país importador e tipo de MNT ao longo dos triênios compreendidos entre 1995 e 2018. Os dados permitem avaliar em qual país as medidas foram se tornando mais frequentes e como essa incidência evoluiu no tempo. A segunda tabela apresenta a média de frequência das MNTs por país, grupo de produtos e tipo de medida. Isso é apresentado como média anual para dois períodos: pré-BRICS (2003-2010) e pós-BRICS (2011-2018). A comparação entre esses dois períodos permite avaliar para qual direção a cooperação multilateral tem levado as MNTs, se mais ou menos frequentes. Para uniformizar o período de comparação, de modo que os dois períodos tivessem quantidades iguais de anos, foram desprezados os anos entre 1995 e 2002.

A terceira e quarta tabelas mostram o *score* de prevalência com as mesmas agregações das duas primeiras. A quinta e sexta tabelas, A.2 e A.3, apresentam o índice de cobertura e estão alocadas no apêndice.

Os dados são deficitários para a África do Sul, de modo que não foi possível desenvolver os indicadores para esse país. Nenhum país do BRICS demonstrou aplicar medidas de controle de preços (códigos F1-F3) a produtos agrícolas no período, razão pela qual foram retiradas da apresentação dos resultados. O Brasil começa a série com índice de frequência total de 59,19% e termina com frequência de 99,56%. Ou seja, no triênio 2016-2018 incide, ao menos, uma MNT sobre quase todos os produtos das seções 1 a 24 do sistema harmonizado que são importados pelo país dos seus parceiros do BRICS. A frequência supera os 90% a partir do triênio 2007-2009, podendo sinalizar que a crise de 2008 pode ter contribuído para o aumento de medidas protetivas. Isso está de acordo com os achados de outros trabalhos, como Devadason e Chenayah (2014), Khmelevskaya (2018) e Niu *et al.* (2018). Medidas técnicas e restrições quantitativas são os únicos tipos de MNTs aplicadas à importação de produtos agrícolas pelo Brasil.

A frequência de medidas incidindo sobre a importação de produtos agrícolas pela China de seus parceiros do BRICS é alta em todo o período analisado, superando 80% de produtos. A maioria das medidas é cumulativa, ou seja, não é revogada no período, de modo que o indicador atinge 100% já a partir do triênio 2013-2015. O IF começa em 1995-1997 em 85,5% e finaliza no triênio 2016-2018 em 100%. Para esse país, os tipos mais frequentes de medidas no agronegócio são as de controle de quantidade (códigos A1, B1, E1-E3, G33) e as medidas técnicas (códigos A, B, C). Algumas medidas de controle de monopólio (código H) também são implementadas pela China, aumentando sua incidência sobre o fluxo de importação no período.

A Índia apresenta aumento na frequência de MNTs a partir de 2010-2012. Seu índice de frequência sai de 64,5% em 1995-1997 para 94,04% em 2016-2018. Como a China, o único tipo de MNT não aplicada pela Índia são as que englobam o controle de preços. Os dados de MNTs da Rússia são deficitários em quase todo o período, de modo que é possível considerar na análise apenas os triênios 2010-2012 a 2016-2018. O país também supera os 90% de frequência em 2010-2012, aumentando a cada ano.

TABELA 1
BRICS: índice de frequência na aplicação de MNTs a produtos agropecuários por país, grupo de MNTs e triênio (1995-2018)
 (Em %)

País – triênio/MNTs	Medidas de controle de preços (TRAINS M3 códigos F1-F3)	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)	Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)	Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)	Total
África do Sul					
1997	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-
2009	-	-	-	-	-
2012	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-
2018	-	-	-	-	-
Brasil					
1997	-	2,31	0,00	59,19	59,19
2000	-	4,70	0,00	59,94	59,94
2003	-	9,36	0,00	78,04	78,55
2006	-	44,09	0,00	89,41	89,41
2009	-	78,18	0,00	98,65	98,65
2012	-	96,68	0,00	99,35	99,35
2015	-	98,98	0,00	99,56	99,56
2018	-	99,13	0,00	99,56	99,56

(Continua)

(Continuação)		Medidas de controle de preços (TRAINS M3 códigos F1-F3)	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)	Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)	Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)	Total
China						
1997	-	21,19	0,93	80,57	85,50	
2000	-	35,14	1,10	83,67	88,32	
2003	-	51,84	2,04	93,41	93,85	
2006	-	59,97	2,38	96,82	96,82	
2009	-	86,62	2,64	99,47	99,47	
2012	-	99,22	2,37	99,22	99,22	
2015	-	100,00	4,67	100,00	100,00	
2018	-	100,00	3,83	100,00	100,00	
Índia						
1997	-	0,00	0,00	64,51	64,51	
2000	-	0,00	0,58	56,69	57,27	
2003	-	0,00	0,26	55,74	55,99	
2006	-	0,00	0,00	51,06	51,06	
2009	-	6,70	0,16	53,93	55,27	
2012	-	66,61	0,35	80,25	83,18	
2015	-	87,40	0,50	91,93	94,28	
2018	-	86,74	0,80	91,30	94,04	
Rússia						
1997	-	0,00	0,00	0,00	0,00	
2000	-	0,00	0,00	3,44	3,44	
2003	-	0,00	0,00	5,83	5,83	
2006	-	0,00	0,00	5,88	5,88	
2009	-	0,00	0,00	9,33	9,33	
2012	-	24,17	0,00	91,90	91,99	
2015	-	83,13	0,00	95,11	95,38	
2018	-	83,62	0,00	97,86	98,13	

Elaboração dos autores.

Os dados mostram que os países utilizam MNTs com alta frequência no fluxo de importação de produtos agrícolas. Mostram, também, que os países foram aplicando mais MNTs ao longo do período, com o crescimento ganhando ainda mais inclinação a partir de 2009. O estudo também alerta que é necessário empenho por parte da África do Sul e Rússia para alimentar as bases de dados internacionais.

A tabela 2 apresenta o IF na aplicação de MNTs a produtos agropecuários por país do BRICS, por grupo de MNTs e grupo de produtos. Foram comparadas médias anuais para dois períodos: 2003-2010, para determinar a frequência pré-BRICS, e 2011-2018, para a frequência pós-BRICS. Foram desprezados os anos do período 1995-2002 para que o período pré-BRICS oferecesse a mesma quantidade de anos que o período pós-BRICS. Por indisponibilidade de dados, não foi possível determinar a frequência para a África do Sul. As MNTs do grupo controle de preços não foram estabelecidas por nenhum país do grupo a produtos agropecuários no período, portanto, excluídas da tabela.

O Brasil aplica MNTs para todos os grupos de produtos agrícolas, pré e pós-BRICS, e a frequência aumenta para o período pós-BRICS. Analisando a coluna total, vê-se que a média agrícola passou de 91,63% para 100%. O grupo de produtos em que a frequência mais cresceu foi para gorduras e óleos, com o indicador passando de 82,57% para 100%, um aumento de 18% de incidência. Produtos vegetais foi o segundo grupo no qual o crescimento da incidência foi maior: passou de cerca de 88% para 99%. Os demais grupos (animais vivos e preparações alimentícias) já superavam 95% de incidência antes do estabelecimento da cooperação multilateral. As medidas mais frequentes pré-BRICS foram as do grupo de medidas técnicas. No período pós-BRICS, as medidas de restrições quantitativas aumentaram consideravelmente, equivalendo em frequências a medidas técnicas.

A China apresenta incidência sobre suas importações de produtos agrícolas do BRICS de três grupos de MNTs: restrições quantitativas, medidas monopolísticas e medidas técnicas. As frequências totais superam 90% para todos os grupos de produtos nos dois períodos. O maior aumento na incidência ocorreu para produtos vegetais, que passou de 94,12% para 99,68%. As medidas que mais aumentaram na comparação dos dois períodos foram as restrições quantitativas, principalmente sobre produtos dos grupos gorduras e óleos, preparações alimentícias e produtos vegetais. Animais vivos já tinham incidência próxima de 100% no período pré-BRICS. A média agrícola desse grupo de medidas saiu de 71,91% para 99,92%. Medidas

monopolísticas incidem apenas para os grupos produtos vegetais e preparações alimentícias, passando a incidência de média agrícola de 1,90% para 2,70%.

A Índia também apresenta incidência dos três tipos de medidas da tabela 2, nos dois períodos. Na coluna total, a média agrícola da frequência passou de 51,66% para 88,13%. Comparada aos outros parceiros, vê-se baixa incidência de MNTs sobre a importação de animais vivos, embora tenha aumentado de 23,14% para 57,69%. O maior aumento da frequência de MNTs se deu para o grupo preparações alimentícias, que passou de 34,64% para 98,61%. Medidas monopolísticas incidem apenas para produtos vegetais, passando de 0,26% para 1,38%. Restrições quantitativas aumentaram para todos os grupos de produtos, mas principalmente para gorduras e óleos e preparações alimentícias. A média agrícola para esse grupo saiu de 3,73% para 78,87%. Medidas técnicas também tiveram aumento de incidência para todos os grupos de produtos, sobretudo para preparações alimentícias e gorduras e óleos. A média agrícola para as medidas técnicas passou de 50,62% para 84,84%.

Os dados da Rússia no período pré-BRICS são deficitários, comprometendo a comparação. No período pós-BRICS, coluna total, todos os grupos de produtos sofrem incidência de algum tipo de MNT, com o indicador superando os 94% em todos. A menor incidência, ainda que alta, se dá sobre produtos vegetais (94,32%). A média agrícola pós-BRICS para esse país chega a 96,82%.

Os dados permitem dizer que quatro países do BRICS (Brasil, China, Índia e Rússia) são altamente exigentes na importação de produtos agrícolas. A frequência na incidência de MNTs aumenta no período após o início da cooperação multilateral: o Brasil tornou-se mais protetivo principalmente para o grupo gorduras e óleos; China, para produtos vegetais; Índia, para preparações alimentícias. Os dados revelados pelo índice de cobertura, presentes nas tabelas A.2 e A.3 do apêndice, não divergem do que já foi apresentado pelo índice de frequência. No entanto, aquele revela incidência de MNTs ainda mais severa se comparado ao índice de frequência.

TABELA 2
Índice de frequência na aplicação de MNTs a produtos agropecuários por país do BRICS, por grupo de MNTs e grupo de produtos, nos períodos 2003-2010 (pré-BRICS) e 2011-2018 (pós-BRICS)

País – linha tarifária/MNT	Média pré-BRICS (2003-2010) e pós-BRICS (2011-2018)								Total		
	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)		Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)		Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)		Pré	Pós			Pré
	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós					
África do Sul											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Animais vivos (1-5)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos do reino vegetal (6-14)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Média da agricultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)	0,6103	0,9605	-	-	-	0,9601	1,0000	0,9601	1,0000	0,9601	1,0000
Animais vivos (1-5)	0,7165	0,9866	-	-	-	0,8806	0,9880	0,8806	0,9880	0,8857	0,9880
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,3875	1,0000	-	-	-	0,8257	1,0000	0,8257	1,0000	0,8257	1,0000
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	0,5016	0,9986	-	-	-	0,9936	1,0000	0,9936	1,0000	0,9936	1,0000
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,5540	0,9864	-	-	-	0,9150	0,9970	0,9150	0,9970	0,9163	0,9970
Média da agricultura											

(Continua)

País – linha tarifária/MNT	Média pré-BRICS (2003-2010) e pós-BRICS (2011-2018)								Total		
	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)		Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)		Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)		Pré	Pós			
	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós					
China											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)											
Animais vivos (1-5)	0,9933	1,0000	-	-	0,9950	1,0000	0,9950	1,0000	0,9950	1,0000	0,9968
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,7617	0,9968	0,0349	0,0644	0,9396	0,9968	0,9396	0,9968	0,9412	0,9968	0,9904
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	0,5872	1,0000	-	-	0,9904	1,0000	0,9904	1,0000	0,9904	1,0000	0,9981
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,5340	1,0000	0,0410	0,0438	0,9981	1,0000	0,9981	1,0000	0,9981	1,0000	0,9992
Média da agricultura	0,7191	0,9992	0,0190	0,0270	0,9807	0,9992	0,9807	0,9992	0,9812	0,9992	0,9992
Índia											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)											
Animais vivos (1-5)	0,0221	0,5332	-	-	0,2093	0,4885	0,2093	0,4885	0,2314	0,5769	0,7695
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,1271	0,9521	0,0026	0,0138	0,7502	0,9190	0,7502	0,9190	0,7190	1,0000	0,9861
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	-	0,7986	-	-	0,7190	1,0000	0,7190	1,0000	0,3464	0,9861	0,8813
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	-	0,8710	-	-	0,3464	0,9861	0,3464	0,9861	0,5166	0,8813	0,8813
Média da agricultura	0,0373	0,7887	0,0006	0,0034	0,5062	0,8484	0,5062	0,8484	0,2092	0,9820	0,9432
Rússia											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)											
Animais vivos (1-5)	0,1175	0,9470	-	-	0,2092	0,9820	0,2092	0,9820	0,1109	0,9432	0,1058
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,0148	0,6347	-	-	0,1109	0,9432	0,1109	0,9432	0,2685	0,9617	0,1736
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	-	0,1727	-	-	0,1058	0,9857	0,1058	0,9857	0,6209	0,9682	0,6209
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,0185	0,7291	-	-	0,2685	0,9543	0,2685	0,9543	-	-	-
Média da agricultura	0,0377	0,6209	-	-	0,1736	0,9663	0,1736	0,9663	-	-	-

Elaboração dos autores.

Obs.: HS – sistema harmonizado (*harmonized system*).

A tabela 3 apresenta o *score* de prevalência da aplicação de MNTs a produtos agropecuários por país do BRICS, por grupo de MNTs e triênio, denotando a quantidade média de MNTs aplicada pelos países a cada importação. O Brasil começa a série aplicando em média 7,27 medidas para cada importação, e o número sobe para 37,51 no último triênio. O maior salto ocorre no triênio 2007-2009, que inclui a crise de 2008. A China também começa a série exigindo 6,39 medidas e termina com *score* de quase 79. O maior salto na quantidade de medidas exigidas ocorre entre 2004-2006. Para todos os países do BRICS, as medidas técnicas são as mais numerosas.

TABELA 3

BRICS: índice de prevalência da aplicação de MNTs a produtos agropecuários por país, por grupo de MNTs e triênio

País – triênio/MNTs	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)	Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)	Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)	Total
África do Sul				
1997	-	-	-	-
2000	-	-	-	-
2003	-	-	-	-
2006	-	-	-	-
2009	-	-	-	-
2012	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
Brasil				
1997	0,06	0,00	7,21	7,27
2000	0,22	0,00	8,09	8,31
2003	0,70	0,00	8,11	8,81
2006	2,96	0,00	10,66	13,63
2009	6,78	0,00	19,70	26,47
2012	9,29	0,00	26,85	36,15
2015	9,68	0,00	29,21	38,89
2018	9,07	0,00	28,44	37,51
China				
1997	1,63	0,02	4,74	6,39
2000	2,33	0,02	11,38	13,73
2003	3,74	0,03	22,28	26,03
2006	4,38	0,03	43,82	48,22
2009	5,31	0,03	56,03	61,36
2012	6,56	0,03	58,29	64,87
2015	7,71	0,06	62,05	69,81
2018	10,24	0,05	68,62	78,90

(Continua)

(Continuação)

País – triênio/MNTs	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)	Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)	Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)	Total
Índia				
1997	0,00	0,00	2,52	2,52
2000	0,00	0,01	2,35	2,36
2003	0,00	0,00	2,22	2,22
2006	0,00	0,00	2,01	2,01
2009	0,08	0,00	2,17	2,25
2012	0,95	0,00	9,61	10,57
2015	1,26	0,01	13,30	14,56
2018	1,30	0,01	13,29	14,60
Rússia				
1997	0,00	0,00	0,00	0,00
2000	0,00	0,00	0,09	0,09
2003	0,00	0,00	0,20	0,20
2006	0,00	0,00	0,20	0,20
2009	0,00	0,00	0,23	0,23
2012	0,55	0,00	8,71	9,26
2015	2,72	0,00	23,01	25,73
2018	2,73	0,00	22,10	24,83

Elaboração dos autores.

A Índia exigiu entre 1995-1997 quase 3,0 medidas por importação. No último triênio da série, a quantidade de medidas exigidas sobe para 14,60. O maior salto nas exigências ocorre em 2010-2012. Os dados para a Rússia são mais confiáveis apenas para os três últimos triênios, que termina exigindo em média 24,83 MNTs por importação.

O *score* de prevalência revela que todos os países foram aumentando a quantidade de requisitos exigidos para a importação e não parece haver arrefecimento dessa tendência com a constituição da cooperação multilateral.

A tabela 4 apresenta o *score* de prevalência por país e grupos de medidas e de produtos em dois períodos: entre 2003-2010 (pré-BRICS) e entre 2011-2018 (pós-BRICS). Na coluna com os valores totais, vê-se que todos os países do BRICS aumentaram a quantidade de exigências de um período para outro para todos os grupos de produtos quando importam de outro parceiro BRICS, e os países mais prolíficos em medidas são China e Brasil. Estes países, e Rússia em menor grau, também apresentam maior diferença na quantidade de medidas exigidas entre os grupos de produtos, enquanto a Índia tem mais uniformidade nesse indicador. Animais vivos é o grupo de produto cuja importação por Brasil, China e Rússia requer maior empenho em cumprir medidas técnicas e restrições de quantidade.

TABELA 4
BRICS: prevalência na aplicação de MNTs a produtos agropecuários por país, grupo de MNTs e grupo de produtos (2003-2018)

País – linha tarifária/MNTs	Média pré-BRICS (2003-2010) e pós-BRICS (2011-2018)										Total
	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)		Médias monopolísticas (TRAINS M3 código H)		Médias técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)						
	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	
África do Sul											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Animais vivos (1-5)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos do reino vegetal (6-14)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Média da agricultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)	17,50	27,59	0,00	0,00	40,09	72,49	57,59	100,08			
Animais vivos (1-5)	4,77	7,95	0,00	0,00	15,72	25,44	20,49	33,39			
Produtos do reino vegetal (6-14)	2,17	5,70	0,00	0,00	7,26	18,67	9,43	24,37			
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	2,43	6,20	0,00	0,00	10,62	20,60	13,06	26,80			
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	6,72	11,86	0,00	0,00	18,42	34,30	25,14	46,16			
China											
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)	10,52	20,13	0,00	0,00	87,44	114,75	97,92	134,84			
Animais vivos (1-5)	4,39	6,17	0,03	0,07	33,59	50,78	38,01	57,01			
Produtos do reino vegetal (6-14)	1,36	3,31	0,00	0,00	24,98	39,57	26,33	42,89			
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	1,52	4,37	0,06	0,07	33,88	49,82	35,47	54,27			
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	4,45	8,49	0,02	0,04	44,97	63,73	49,43	72,25			

(Continua)

(Continuação)	Média pré-BRICS (2003-2010) e pós-BRICS (2011-2018)									
	País – linha tarifária/MNTs	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)		Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)		Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)		Total		
		Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	
Índia										
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)										
Animais vivos (1-5)	0,03	1,00	0,00	0,00	1,02	8,21	1,05	9,21		
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,15	1,69	0,00	0,01	2,77	13,48	2,92	15,18		
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	0,00	0,85	0,00	0,00	4,82	17,77	4,82	18,62		
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,00	1,01	0,00	0,00	1,25	13,28	1,25	14,29		
Média da agricultura	0,04	1,14	0,00	0,00	2,47	13,19	2,51	14,33		
Rússia										
Produtos agrícolas (Indústria HS0 1-24)										
Animais vivos (1-5)	0,34	8,28	0,00	0,00	3,74	44,38	4,08	52,66		
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,02	0,92	0,00	0,00	0,46	15,29	0,48	16,22		
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	0,00	0,17	0,00	0,00	0,26	10,95	0,26	11,13		
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,04	1,45	0,00	0,00	0,95	14,72	0,98	16,17		
Média da agricultura	0,10	2,71	0,00	0,00	1,35	21,34	1,45	24,04		

Elaboração dos autores.

O Brasil passa a exigir cerca de 46 medidas para importar de outro parceiro do grupo no período pós-cooperação multilateral, ante 25,14 no período pré-BRICS. Os requisitos são mais numerosos para animais vivos e produtos vegetais. Na China, esse número evolui de quase 50 medidas em média para quase 72 após selada a cooperação. O país é mais exigente na entrada de animais vivos, vegetais e preparações alimentícias. A Índia pula de quase 3 exigências em média para 14 no período após a assinatura da cooperação. Não há diferenças significativas nas exigências requeridas por esse país entre os grupos de produtos. A Rússia passa a exigir 24 MNTs por importação de outro parceiro BRICS após assinada a cooperação, ante 1,45 no período anterior.

4.3 Discussão

As análises de comércio e de MNTs realizadas revelam que o Brasil recebe menos de 1% das exportações agrícolas de cada um dos demais parceiros do BRICS. Considerando alguma defasagem no tempo do desempenho dessa importação, pode-se observar que, em períodos de crise, a importação recua, o que pode estar relacionado a menor demanda interna pela perda de renda. No entanto, como ao mesmo tempo o país aumenta a incidência de MNTs sobre suas importações agrícolas, isso sinaliza uma relação inversa entre mais MNTs e menos importação e, portanto, inspira uma investigação sobre as intenções protetivas dos regulamentos operados no Brasil. A diferença na quantidade de medidas de um período para outro e entre os grupos de produtos reforça essa hipótese.

A China tem importação de produtos agrícolas crescente no período, sobretudo do Brasil, e suas MNTs são bastante altas desde o início da série, sugerindo não haver relação inversa entre MNTs e importação, portanto, é esperado que MNTs não apresentem efeito negativo sobre o volume de importação da China. Apesar de notadamente requerer mais MNTs para importação de produtos agrícolas, é conhecida a superioridade tecnológica chinesa, e a automatização dos requisitos alfandegários pode contribuir para não bloquear a entrada de produtos dos outros parceiros.

A Rússia, assim como o Brasil, importa pouco dos demais parceiros e reduz suas aquisições de produtos agrícolas dos demais BRICS, sobretudo a partir do triênio 2007-2009. A incidência de MNTs aumenta também a partir desse triênio, o que inspira avaliar intenções protecionistas. A Índia repete o mesmo padrão de Brasil e Rússia: importa pouco dos seus parceiros, reduzindo ainda mais no período, enquanto aumenta a incidência de MNTs. Apesar disso, a Índia, comparada aos demais parceiros, é o país com menos quantidade requerida de MNTs e a uniformidade entre os grupos de produtos inspira considerar que elas sejam utilizadas como política pública, não como política de comércio. A cooperação no mercado agrícola não parece se traduzir em regulamentos mais amigáveis e apresenta fragilidade em termos de volume de comércio, com exceção da China.

Melo e Nicita (2018) obtiveram os indicadores de frequência, cobertura e o *score* de prevalência para 57 países, cobrindo mais de 75% do comércio mundial, cujos resultados são comparáveis com este texto. Os autores observaram que as medidas técnicas (TBT) são as mais numerosas no comércio mundial, seguidas das medidas de controle de quantidade, e os resultados alcançados aqui se coadunam com esses achados. Como em Melo e Nicita (2018), os achados aqui revelam que há substancial variância entre os países no número médio de MNTs requeridas a cada fluxo. No entanto, este trabalho mediu o grau de regulação dos países quando comercializam entre si, e não avança para uma análise do impacto dessas medidas no comércio.

Os demais trabalhos considerados na revisão teórica avançam para uma análise causal ou de associação entre as variáveis volume de comércio e presença ou quantidade de MNTs, o que torna os resultados alcançados aqui não diretamente comparáveis. No entanto, é possível conjecturar que os resultados dos indicadores para o BRICS se alinham aos achados de Beghin, Disdier e Marette (2015) e Niu *et al.* (2018). Nesses trabalhos, os autores apresentam que os produtos agrícolas são mais afetados por MNTs que os produtos manufaturados. Embora este trabalho não trate dos produtos manufaturados para afirmar essa comparação, os indicadores próximos, ou mesmo iguais, a 100% permitem dizer que os produtos agrícolas são altamente protegidos por MNTs. Niu *et al.* (2018) concluíram, para a sua amostra de 97 países no período 1995-2015, que cerca de 60% dos produtos agrícolas são afetados por medidas técnicas e 45% por controle de quantidade. Para o BRICS, este trabalho mostrou que esses indicadores chegaram próximos a 100% para quase todos os países no período pós-BRICS. Isso sugere que o comércio agrícola entre os membros do BRICS é mais severamente coberto por essas MNTs do que a média mundial.

Isso permite considerar a hipótese de que realinhamentos na incidência de MNTs sobre esse setor pelo BRICS tendem a produzir benefícios em termos de aumento no fluxo de comércio, como sugere o trabalho de Cheong, Kwak e Tang (2018). Esses autores apresentam que, numa amostra de 90 países importadores e 149 exportadores entre 1996-2010, os países em desenvolvimento respondem mais fortemente a alterações não tarifárias do que os países industrializados, possivelmente porque seu comércio é mais denso para produtos mais afetados por MNTs, ou seja, os agrícolas. O trabalho de Devadason e Chenayah (2014) também fortalece essa hipótese, concluindo que as TBTs chinesas têm efeito depressivo no comércio com a ASEAN. Sendo a China o principal destino das exportações agrícolas dos seus parceiros do BRICS e mostrando este trabalho que esse país apresenta indicadores altos de incidência não tarifária no comércio agrícola intra-BRICS, é esperado que um arrefecimento de suas MNTs representasse um aumento no fluxo de comércio do grupo.

Este estudo não permite determinar o sentido dos efeitos da redução da incidência não tarifária no comércio intra-BRICS, apenas dimensiona essa incidência. Essas conjecturas se inspiram nos resultados de trabalhos anteriores. No entanto, é necessário considerar que as MNTs podem apresentar efeitos ambíguos, contribuindo tanto para a redução do comércio, quando estabelece medidas restritivas, quanto para o seu aumento, quando oferece segurança aos consumidores sobre os produtos agrícolas estrangeiros quanto à sanidade e segurança alimentar, como alerta o trabalho de Beghin, Disdier e Marette (2015). Seria necessário outro estudo para apontar o sentido dos efeitos da redução não tarifária no comércio intragrupo.

5 CONCLUSÕES

Este artigo avaliou a evolução da estrutura e intensidade de MNTs incidentes no comércio de produtos agropecuários entre os países que compõem o BRICS no período de 1995 a 2018. Com isso, ele contribui para preencher uma lacuna na literatura, uma vez que poucos trabalhos são ofertados com a temática do comércio intragrupo e o papel das MNTs. Nele, foi revisada a literatura, avaliou-se a evolução do comércio agrícola intragrupo e dimensionou-se a incidência das MNTs por meio dos indicadores de frequência, de cobertura e do *score* de prevalência. As dimensões tempo, tipos de medidas e grupos de produtos agrícolas afetados foram avaliadas.

Os resultados mostram que o comércio agrícola intra-BRICS avançou no período, principalmente para Brasil, Rússia e África do Sul, que apresentaram aumento da participação de suas exportações agrícolas intragrupo nas exportações agrícolas totais destinadas aos seus parceiros do BRICS. O Brasil foi o país que mais exportou produto agrícola para outros parceiros do BRICS. A China é o principal destino das exportações agrícolas, sobretudo para o Brasil, Rússia e África do Sul. Brasil e Índia parecem oferecer maior resistência em importar produtos agrícolas dos outros parceiros.

As MNTs foram avaliadas para quatro grupos de medidas: controle de preços, restrições quantitativas, medidas monopolísticas e medidas técnicas. Esses tipos foram escolhidos por terem sido apresentados na literatura como os mais influentes no comércio, favorecendo assim a comparação com outros trabalhos.

Os resultados mostraram que os países utilizam MNTs com alta frequência e cobertura no fluxo de importação de produtos agrícolas, com os indicadores superando 90% no final do período analisado. Além disso, os países foram aplicando mais MNTs ao longo do período, com o crescimento ganhando ainda mais inclinação a partir de 2009. O estudo também alerta que é necessário empenho por parte da África do Sul e Rússia para alimentar as bases de dados internacionais.

O Brasil é bastante protetivo, com os indicadores superando os 95% no final do período para todos os grupos de produtos agrícolas. O país empenhou-se em aumentar a incidência de MNTs sobre o grupo de produtos gorduras e óleos. Animais vivos e produtos vegetais são os grupos com maior número de MNTs requeridas.

A China é o país mais exigente em termos de MNTs, com os indicadores atingindo 100% no final do período para todos os grupos de produtos agrícolas. Ela aumentou a incidência de MNTs para os grupos gorduras e óleos e preparações alimentícias. A quantidade de medidas requeridas é substancialmente maior para animais vivos.

A Índia é o país que apresenta os menores indicadores de incidência para produtos agrícolas intragrupo nos dois períodos analisados, porém, seus indicadores superaram os 80% de incidência no período pós-BRICS. O país se empenhou em aumentar a incidência de suas MNTs para o grupo de produtos preparações alimentícias e gorduras e óleos; apesar disso, a quantidade de medidas requeridas entre os grupos de produtos avaliados é bastante uniforme.

A falta de dados para a Rússia pré-BRICS dificulta a análise, mas é possível afirmar que o país assumiu postura altamente restritiva no período pós-BRICS, quando os indicadores superaram os 90% de incidência de MNTs. O país estabelece maior incidência para animais vivos, preparações alimentícias e produtos vegetais. Em número de MNTs, ele é mais exigente para o grupo de produtos animais vivos.

É limitação do trabalho não estabelecer a incidência e evolução de MNTs para a África do Sul e para o período pré-BRICS da Rússia. Isso se deve pela indisponibilidade de dados nas bases internacionais para esses dois países. Para estudos futuros, sugere-se estabelecer uma metodologia para determinar a direção dos efeitos da redução da incidência de MNTs no fluxo de comércio entre os membros do BRICS. É importante considerar que a discussão com trabalhos anteriores permite conjecturar que tenderia a aumentar. O estudo aqui realizado contribui para o estabelecimento de variáveis de controle e para a definição do desenho de pesquisa em modelos gravitacionais.

REFERÊNCIAS

BEGHIN, J. C.; BUREAU, J.-C. **Quantification of sanitary, phytosanitary, and technical barriers to trade for trade policy analysis**. Iowa: CARD, 2001. (CARD Working Papers, n. 296).

BEGHIN, J. C.; DISDIER, A. C.; MARETTE, S. Trade restrictiveness indices in the presence of externalities: an application to non-tariff measures. **Canadian Journal of Economics**, v. 48, n. 4, p. 1513-1536, 2015.

CHEONG, J.; KWAK, D. W.; TANG, K. K. The trade effects of tariffs and non-tariff changes of preferential trade agreements. **Economic Modelling**, v. 70, p. 370–382, abr. 2018.

CLARK, D. P. Protection and developing country exports: the case of vegetable oils. **Journal of Economic Studies**, v. 12, n. 5, p. 3-18, 1985.

DEARDORFF, A.; STERN, R. **Measurement of non-tariff barriers**. Paris: OECD, 1997. (OECD Economics Department Working Papers, n. 179).

DEVADASON, E. S.; CHENAYAH, S. Proliferation of non-tariff measures in China: their relevance for Asean. **The Singapore Economic Review**, v. 59, n. 2, p. 1450015_1–28, 2014.

HERGHELEGIU, C. The political economy of non-tariff measures. **World Economy**, v. 41, n. 1, p. 262-286, 2018.

KEE, H. L.; NICITA, A.; OLARREAGA, M. Estimating trade restrictiveness indices. **The Economic Journal**, v. 119, n. (January), p. 172-199, 2009.

KHMELEVSKAYA, N. BRICS' sustainable development dialog: framing contours to a common agenda through the intragroup trade. **International Journal of Agricultural Management**, v. 7, n. 4, p. 74-95, 2018.

LI, Y.; BEGHIN, J. C. Protectionism indices for non-tariff measures: an application to maximum residue levels. **Food Policy**, v. 45, p. 57-68, abr. 2014.

MELO, J.; NICITA, A. Non-tariff measures: data and quantitative tools of analysis. *In*: _____ (Org.). **Non-tariff measures: economic assessment and policy options for development**. Geneva: UNCTAD, 2018. p. 81-119.

NICITA, A.; GOURDON, J. **A preliminary analysis on newly collected data on non-tariff measures**. Geneva: UNCTAD, 2013. (UNCTAD Study Series, n. 32).

NIU, Z. *et al.* Non-tariff and overall protection: evidence across countries and over time. **Review of World Economics**, v. 154, n. 4, p. 675-703, nov. 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Analysis of non-tariff barriers of concern to developing countries**. Paris: OECD, 2005. (OECD Trade Policy Papers, n. 16).

POKRIVCAK, J. *et al.* The role of non-tariff measures in EU dairy trade with Russia. **Post-Communist Economies**, v. 25, n. 2, p. 175-189, jun. 2013.

RAU, M.-L.; SCHUETER, S. W. Framework for analyzing regulations and standards in the NTM impact project. *In*: UPCOMING RESEARCH AVENUES FOR NON-TARIFF MEASURES IN AGRICULTURA TRADE, 2009, Beijing. **Annals...** Beijing: IATCRC: 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ENNEW, C.; GREENAWAY, D.; REED, G. Further evidence on effective tariffs and effective protection in the UK. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 52, n. 1, p. 69-78, 1990.

MARKS, S. V.; RAHARDJA, S. Effective rates of protection revisited for Indonesia. **Bulletin of Indonesian Economic Studies**, v. 48, n. 1, p. 57-84, Apr. 2012.

VALDÉS, A.; FOSTER, W. **A profile of border protection in Egypt an effective rate of protection approach adjusting for energy subsidies**. Washington: The World Bank, 2011. (Policy Research Working Paper, n. 5685).

APÊNDICE

TABELA A. 1
Exportações de produtos agropecuários (seções 1 a 24 do HS) entre os países do BRICS, por triênio (1995-2018)
(Em %)

País – triênio	Produtos agrícolas nas exportações totais dos países	Produtos agrícolas exportados para os outros países do BRICS	Produtos agrícolas nas exportações por país do BRICS				
			África do Sul	Brasil	China	Índia	Rússia
África do Sul							
1997	-	-	-	-	-	-	-
2000	2,99	0,32	-	0,11	0,10	0,01	0,10
2003	10,42	1,93	-	0,15	0,56	0,14	1,08
2006	8,56	2,60	-	0,14	0,79	0,31	1,36
2009	8,44	3,31	-	0,15	0,84	0,27	2,05
2012	9,35	3,23	-	0,16	1,06	0,12	1,88
2015	10,55	3,70	-	0,19	1,45	0,18	1,88
2018	11,40	5,10	-	0,11	2,72	0,36	1,91
Brasil							
1997	30,26	8,79	-	-	4,61	0,61	3,57
2000	27,56	7,87	0,08	-	2,86	0,86	4,06
2003	28,43	14,19	0,61	-	5,98	0,82	6,78
2006	27,18	17,58	1,09	-	7,74	1,17	7,57
2009	30,49	20,17	0,96	-	11,11	1,42	6,68
2012	31,71	23,85	0,65	-	17,09	1,09	5,02
2015	36,28	29,53	0,47	-	24,24	1,22	3,60
2018	36,13	35,21	0,54	-	30,63	1,67	2,36

(Continua)

País – triênio	Produtos agrícolas nas exportações totais dos países	Produtos agrícolas exportados para os outros países do BRICS	Produtos agrícolas nas exportações por país do BRICS							
			África do Sul	Brasil	China	Índia	Rússia			
China										
1997	8,73	3,73	-	0,26	-	0,15	3,31			
2000	6,61	2,51	0,10	0,19	-	0,50	1,72			
2003	5,29	3,15	0,41	0,13	-	0,31	2,29			
2006	3,46	3,54	0,37	0,23	-	0,28	2,65			
2009	2,93	4,78	0,56	0,50	-	0,53	3,19			
2012	3,03	5,24	0,54	1,07	-	0,56	3,07			
2015	2,97	4,88	0,43	1,02	-	0,54	2,90			
2018	2,21	2,95	0,28	0,55	-	0,40	1,72			
Índia										
1997	19,44	10,31	-	0,26	3,42	-	6,64			
2000	15,97	7,99	0,24	0,10	2,41	-	5,25			
2003	13,16	6,72	1,61	0,12	2,18	-	2,82			
2006	9,89	6,76	1,58	0,09	3,00	-	2,10			
2009	9,47	5,78	0,95	0,22	3,09	-	1,51			
2012	10,55	6,26	0,82	0,27	3,74	-	1,43			
2015	12,15	4,50	0,80	0,15	2,26	-	1,29			
2018	11,58	4,92	0,58	0,18	2,59	-	1,57			
Rússia										
1997	1,18	2,02	-	0,16	1,83	0,03	-			
2000	1,32	5,24	0,00	0,04	5,10	0,09	-			
2003	1,84	5,03	0,03	0,01	4,78	0,21	-			
2006	1,53	6,25	0,03	0,01	4,25	1,97	-			
2009	2,40	5,85	0,04	0,01	3,94	1,86	-			
2012	2,43	9,84	0,21	0,06	9,08	0,50	-			
2015	3,87	8,45	0,99	0,04	7,10	0,33	-			
2018	5,75	10,50	0,59	0,01	9,40	0,49	-			

Elaboração dos autores.

Obs.: Seções 1 a 24 do sistema harmonizado (harmonized system – HS).

TABELA A.2
BRICS: índice de cobertura na aplicação de medidas não tarifárias (MNTs) a produtos agropecuários por país, grupo de MNTs e triênio (1995-2018)

MNT	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)	Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)	Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)	Total
África do Sul				
1997	-	-	-	-
2000	-	-	-	-
2003	-	-	-	-
2006	-	-	-	-
2009	-	-	-	-
2012	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
Brasil				
1997	0,0006	-	0,5934	0,5934
2000	0,0150	-	0,7861	0,7861
2003	0,0930	-	0,8813	0,8853
2006	0,7722	-	0,8951	0,8951
2009	0,8972	-	0,9948	0,9948
2012	0,9900	-	0,9985	0,9985
2015	0,9982	-	0,9985	0,9985
2018	0,9985	-	0,9991	0,9991

(Continua)

(Continuação)	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)	Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)	Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)	Total
China				
1997	0,0661	0,0052	0,7231	0,7244
2000	0,3336	0,0187	0,7927	0,8083
2003	0,7759	0,0444	0,9981	0,9981
2006	0,9018	0,0343	0,9996	0,9996
2009	0,9861	0,0388	1,0000	1,0000
2012	1,0000	0,0250	1,0000	1,0000
2015	1,0000	0,0168	1,0000	1,0000
2018	1,0000	0,0101	1,0000	1,0000
Índia				
1997	-	-	0,4846	0,4846
2000	-	0,0240	0,5341	0,5581
2003	-	0,0006	0,9033	0,9039
2006	-	-	0,5628	0,5628
2009	0,0137	0,0000	0,8470	0,8480
2012	0,6596	0,0001	0,9478	0,9491
2015	0,9681	0,0015	0,9748	0,9751
2018	0,9791	0,0023	0,9848	0,9852
Rússia				
1997	-	-	-	-
2000	-	-	0,0009	0,0009
2003	-	-	0,0028	0,0028
2006	-	-	0,0074	0,0074
2009	-	-	0,4182	0,4182
2012	0,4402	-	0,9048	0,9048
2015	0,8733	-	0,9426	0,9426
2018	0,8917	-	0,9954	0,9954

Elaboração dos autores.

TABELA A.3
BRICS: índice de cobertura na aplicação de MNTs a produtos agropecuários por país, grupo de MNTs e grupo de produtos (2003-2010 e 2011-2018)

País – linha tarifária/MNTs	Média pré-BRICS (2003-2010) e pós-BRICS (2011-2018)										Total
	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A, B, E, E3, G33)		Médias monopolísticas (TRAINS M3 código H)		Médias técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)						
	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós	
África do Sul											
Produtos agrícolas (Indústria HSO 1-24)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Animais vivos (1-5)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos do reino vegetal (6-14)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Média da agricultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil											
Produtos agrícolas (Indústria HSO 1-24)	0,6613	0,9983	-	-	0,9980	1,0000	0,9980	1,0000	0,9980	1,0000	0,9980
Animais vivos (1-5)	0,7988	0,9968	-	-	0,9209	0,9968	0,9209	0,9968	0,9235	0,9968	0,9235
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,3770	1,0000	-	-	0,7366	1,0000	0,7366	1,0000	0,7366	1,0000	0,7366
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	0,7816	1,0000	-	-	0,9997	1,0000	0,9997	1,0000	0,9997	1,0000	0,9997
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,6547	0,9988	-	-	0,9138	0,9992	0,9138	0,9992	0,9145	0,9992	0,9145
Média da agricultura											
China											
Produtos agrícolas (Indústria HSO 1-24)	1,0000	1,0000	-	-	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Animais vivos (1-5)	0,9959	1,0000	0,0001	0,0006	0,9993	1,0000	0,9993	1,0000	0,9993	1,0000	0,9993
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,5591	1,0000	-	-	0,9997	1,0000	0,9997	1,0000	0,9997	1,0000	0,9997
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	0,8339	1,0000	0,4248	0,2081	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,8472	1,0000	0,1062	0,0522	0,9997	1,0000	0,9997	1,0000	0,9997	1,0000	0,9997
Média da agricultura											

(Continua)

País – linha tarifária/MNTs	Média pré-BRICS (2003-2010) e pós-BRICS (2011-2018)						Total	
	Restrições de quantidade (TRAINS M3 códigos A1, B1, E1-E3, G33)		Medidas monopolísticas (TRAINS M3 código H)		Medidas técnicas (TRAINS M3 códigos A, B, C)		Pré	Pós
	Pré	Pós	Pré	Pós	Pré	Pós		
Índia								
Produtos agrícolas (Indústria HSO 1-24)								
Animais vivos (1-5)	0,0443	0,2024	-	-	0,1587	0,1688	0,2030	0,2208
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,0847	0,9787	0,0000	0,0055	0,9792	0,9811	0,9804	0,9818
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	-	0,9949	-	-	0,9955	1,0000	0,9955	1,0000
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	-	0,9448	-	-	0,3052	0,9656	0,3052	0,9656
Média da agricultura	0,0323	0,7802	0,0000	0,0014	0,6097	0,7789	0,6210	0,7921
Rússia								
Produtos agrícolas (Indústria HSO 1-24)								
Animais vivos (1-5)	0,1250	0,9999	-	-	0,4642	1,0000	0,4642	1,0000
Produtos do reino vegetal (6-14)	0,0368	0,7713	-	-	0,1235	0,9943	0,1235	0,9943
Gorduras e óleos animais ou vegetais (15)	-	0,1490	-	-	0,1234	0,9993	0,1234	0,9993
Produtos das indústrias alimentares (16-24)	0,0047	0,5106	-	-	0,1175	0,8562	0,1175	0,8562
Média da agricultura	0,0416	0,6077	-	-	0,2072	0,9624	0,2072	0,9625

Elaboração dos autores.

INVESTIMENTOS DA CHINA NO BRASIL, NA ÁFRICA DO SUL E NA ÍNDIA: ARRANJOS INSTITUCIONAIS, ATORES E IMPACTOS¹

Ana Saggiro Garcia²

O BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) constituiu um marco do início do século XXI e gerou expectativas de ser um polo alternativo à ordem mundial baseada nos Estados Unidos. Embora tenha construído diferentes espaços de cooperação e instituições comuns na última década, a relação entre os países do BRICS é assimétrica, principalmente em virtude do peso econômico da China. Este artigo tem por objetivo fornecer um panorama dos investimentos da China em três outros membros do BRICS: Brasil, África do Sul e Índia. Metodologicamente, evidenciamos as características mais relevantes dos investimentos chineses, observando os seguintes itens: principais empresas e bancos de investimento; volumes de investimento e principais setores; e participação do governo local e instituições parceiras privadas. Além disso, destacamos alguns programas e políticas públicas que facilitam o investimento chinês em cada um desses países. Por fim, verificamos a existência ou não de impactos sociais, ambientais e trabalhistas que possam estar envolvidos nos projetos. Neste sentido, o artigo fornece aspectos relevantes que permitem identificar similaridades e diferenças nas relações econômicas de cada país com a China. Apresentamos a síntese dos resultados na forma de figuras.

Palavras-chave: investimento externo direto; BRICS; China; Brasil; África do Sul; Índia.

CHINESE INVESTMENTS IN BRAZIL, SOUTH AFRICA AND INDIA: INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS, ACTORS AND IMPACTS

The BRICS (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) were a landmark of the beginning of the 21st century and generated expectations of an alternative pole to the U.S.-based world order. Although they have built different spaces for cooperation and common institutions in the last decade, the relationship among the BRICS countries is asymmetric, mainly due to China's economic weight. This article aims to provide an overview of China's investments in three other BRICS countries: Brazil, South Africa and India. Methodologically, we sought to show the main characteristics of Chinese investments by observing the following items: main companies and investment banks; investment volumes and main sectors; and participation of local government and private partner institutions. In addition, we have highlighted some programs and public policies that facilitate Chinese investment in each of these countries. Finally, we've tried to verify the existence or not of social, environmental and labor impacts that may be involved in these projects. In this sense, the article seeks to provide relevant aspects that allow us to identify similarities and differences in the economic relations of each of these countries with China. We present the synthesis of the results in the form of maps.

Keywords: foreign direct investments; BRICS, China; Brazil; South Africa; India.

1. Este artigo é resultado da pesquisa Investimentos da China no Brasil, África do Sul e Índia: Arranjos Institucionais, Atores e Impactos, com a coordenação da autora e com o apoio dos assistentes de pesquisa Yasmin Bitencourt, Monalisa Barcellos, Lucas Rezende e Thayane Nascimento (graduados em relações internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRJ). A pesquisa foi realizada pelo Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS) em parceria com a ActionAid Brasil. Sua publicação está disponível em: <http://biblioteca.pacs.org.br/wp-content/uploads/2019/02/1549884367Actionaid_PACs_18JAN.pdf>.

2. Professora adjunta de relações internacionais da UFRJ. E-mail: <anagarcia@ufrj.br>.

LAS INVERSIONES CHINAS EN BRASIL, SUDÁFRICA E INDIA: ARREGLOS INSTITUCIONALES, ACTORES E IMPACTOS

El presente artículo ofrece un panorama de las inversiones de China en los países BRICS: Brasil, Sudáfrica e India. El BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) constituyó un marco del inicio del siglo XXI generando la expectativa del surgimiento de un polo alternativo al orden mundial centrado en los EUA. A pesar de haber construido diferentes instancias de cooperación e instituciones comunes, en la última década, la relación entre los países BRICS es asimétrica, principalmente debido al peso económico de China. En este artículo, buscamos destacar las características generales de las inversiones chinas en Brasil, Sudáfrica e India, observando los siguientes elementos: principales empresas y bancos de inversión; volumen de las inversiones y principales sectores; gobierno local e instituciones privadas asociadas; marco político y jurídico que facilita la inversión china en cada uno de esos países y; finalmente, posibles impactos sociales, ambientales y laborales de esos proyectos. Lejos de agotar el tema, dada la dinámica de las inversiones chinas y la complejidad de cada país, el artículo busca presentar aspectos y tendencias relevantes, que permiten identificar semejanzas y diferencias en las relaciones económicas de cada país con China. Presentamos la síntesis de los resultados en forma de mapas.

Palabras clave: investimento externo direto; BRICS; China; Brasil; Sudáfrica; India.

JEL: F21; F50.

Data de envio do artigo: 24/1/2020; Data de aceite: 31/3/2020.

1 INTRODUÇÃO

A formação do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) representa um marco do início do século XXI. Esse grupo de países começou a se reunir ao longo da década de 2000, depois que o banco Goldman Sachs concebeu inicialmente o acrônimo com o intuito de identificar mercados promissores para grandes grupos econômicos e financeiros. Com a crise financeira global iniciada nos Estados Unidos em 2008, no entanto, a discussão sobre o papel do BRICS ganhou relevância, o que despertou a ideia de que a China, com outros países de economias denominadas emergentes, estaria desafiando a posição dominante de Estados Unidos, Europa e Japão. A crise consolidou o novo papel do grupo das vinte principais economias do mundo, o Grupo dos Vinte (G20), tendo sua cúpula de 2008 incluído os chefes de Estado do BRICS. Esses cinco países – que chegaram a representar juntos quase 30% do produto interno bruto (PIB) mundial no ano da crise (2008) – representavam, em 2018, 20% das entradas de investimento global e 24% do PIB mundial (UNCTAD, 2019, p. 5).

Após uma década, podemos observar que o BRICS passou por um adensamento institucional e temático, criando novas instituições e ampliando a esfera de cooperação intrabloco. Apesar dos esforços de cooperação, contudo, ainda persistem assimetrias econômicas e produtivas entre os cinco países do bloco, evidenciadas nas suas relações comerciais. De acordo com dados divulgados pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil sobre o comércio intra-BRICS,

em 2016, Brasil, Rússia, Índia e África do Sul mostravam-se dependentes das exportações para a China, com uma pauta altamente concentrada em insumos básicos, grãos, petróleo e minério brutos, enquanto as exportações intrabloco da China foram compostas por produtos manufaturados e semimanufaturados.³ Assim, a tradicional divisão internacional do trabalho aparece reforçada no comércio entre os membros do bloco.

A assimetria da pauta comercial destaca o papel da China como potência econômica dentro do BRICS, o que também se reflete no investimento externo. A atuação do investimento externo no processo de desenvolvimento da China foi uma via de mão dupla: a partir da década de 1970, o país dá início à alavancagem de sua economia nacional com a criação de condições para a acumulação de capital, nacional e estrangeiro, dentro de seu território, apoiado por um conjunto de regulações e uma estratégia política e econômica a fim de que os investimentos estrangeiros entrassem e contribuíssem significativamente para estratégias nacionais de produção, comércio e inovação tecnológica. Por sua vez, a ascensão da China como uma potência econômica fez com que ela se tornasse também uma investidora internacional, com novos ciclos de acumulação de capital para fora. De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), a China permanece em segundo lugar no *ranking* mundial de investimentos, tanto como investidora externa (após o Japão) como receptora de investimento estrangeiro (após os Estados Unidos) (UNCTAD, 2019, p. 4 e 7).⁴ A expansão de suas empresas multinacionais e bancos para outros países e regiões do Sul Global, na busca por recursos naturais e energéticos e novos mercados, leva a novos ciclos de expropriações que podem impactar as populações trabalhadoras.

Este artigo tem por objetivo fornecer um panorama geral sobre investimentos de empresas e bancos da China nestas outras três economias do BRICS: Brasil,

3. Comércio intrabloco: 89% das exportações brasileiras de insumos básicos, principalmente soja em grão, minério de ferro e óleo bruto de petróleo; 81% das exportações sul-africanas, essencialmente minério de ferro, carvão e manganês; 78,9% das exportações russas concentradas em óleo bruto de petróleo, óleo refinado de petróleo e carvão; e 45% das exportações indianas concentradas em óleo refinado de petróleo, hidrocarbonetos, minério de ferro e medicamentos em dose. Por sua vez, as exportações intrabloco da China são compostas por peças de aparelhos telefônicos, máquinas de processamento de dados e semicondutores. Ver World Integrated Trade Solution (WITS)/United Nations Comtrade Database, disponível em: <<https://wits.worldbank.org/>>. Acesso em: jun. 2020.

4. No fim dos anos 1990, o país havia lançado seu programa Going Out, fomentando grandes e médias estatais e grandes empresas privadas a se engajar no exterior. Posteriormente, a partir de 2004, houve um conjunto de medidas regulatórias destinadas a flexibilizar e facilitar projetos internacionais de empresas chinesas, por exemplo, a possibilidade de aquisições no exterior sem passar por aprovação prévia do governo para empresas que atuavam sem financiamento oficial. Essa regulação mais frouxa provocou um maior fluxo de capitais para fora da China e manobras para driblar os mecanismos de controle do governo, fazendo com que, em 2016, o Ministério de Comércio e Finanças e a administração central do governo chinês adotassem uma regulamentação mais rígida e restritiva (Jaguaribe, 2018, p. 25). Em 2016, o país chegou a realizar mais investimentos no exterior do que recebeu, respondendo por US\$ 183 bilhões dos investimentos estrangeiros diretos (IEDs) globais naquele ano, porém nos anos seguintes houve uma queda, chegando a US\$ 130 bilhões em 2018 (UNCTAD, 2019, p. 7).

África do Sul e Índia.⁵ Trazemos aqui um levantamento de dados sobre as características mais relevantes dos investimentos nestes países, observando os seguintes itens: estoque de volumes de investimentos; principais empresas chinesas em cada país por setor; e principais projetos que envolvem capital chinês. Além disso, destacamos os arranjos institucionais e atores envolvidos em cada projeto, tais como governos locais, instituições locais e chinesas, bancos públicos e privados, empresas nacionais ou de outros países não pertencentes ao bloco. Por fim, verificamos se há disputas em torno destes investimentos mediante informações sobre impactos ambientais, sociais e trabalhistas envolvendo os investimentos chineses em cada país.

Em função da complexidade de cada país estudado e, em alguns casos, da dificuldade de acesso a informações precisas e detalhadas, o artigo não pôde apresentar uma leitura aprofundada de cada caso, uma vez que a realidade dinâmica do tema provoca a alteração dos dados com relativa rapidez. Nesse sentido, sem almejar alcançar a plenitude de informações, trouxemos uma amostra panorâmica, porém representativa dos investimentos chineses em três outros países do BRICS.

Iniciaremos pelos investimentos chineses no Brasil, depois na África do Sul e, por fim, na Índia. Concluímos que a China pauta sua atuação externa de acordo com sua estratégia nacional de desenvolvimento (energético, produtivo, tecnológico e financeiro) e, portanto, adapta suas necessidades a cada país com o qual se relaciona. Se a presença chinesa na África do Sul é mais diversificada e antiga, envolvendo, em ampla medida, políticas de ajuda e cooperação internacional, além dos ganhos comerciais, no Brasil, a entrada da China se acelerou nos últimos anos e vem sendo concentrada nos setores de *commodities* e energia. É notória a dependência comercial do Brasil e da África do Sul ante a China, o que, por sua vez, não se verifica em relação à Índia. Entre as duas potências asiáticas, a relação é permeada por tensões geopolíticas, apesar da crescente aproximação comercial e empresarial.

2 INVESTIMENTOS CHINESES NO BRASIL

A presença chinesa no Brasil tem se intensificado por meio de diversas frentes, entre as quais se destacam comércio, IEDs e empréstimos. O comércio entre ambos os países passou de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 66,3 bilhões, entre 2001 e 2015, e vem acumulando *superavit* desde 2009 (Costa e Mendonça, 2017, p. 74). Apesar do *superavit*, a pauta exportadora do Brasil para a China é composta majoritariamente por soja em grãos e minério de ferro, enquanto da China para o Brasil compõe-se de bens manufaturados.⁶ Esse desequilíbrio também

5. A Rússia não foi incluída na pesquisa que deu origem a este artigo, uma vez que é um país cuja relação com a China se dá sob bases geopolíticas, e menos comerciais, o que exigiria uma discussão mais aprofundada.

6. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>>.

está refletido na pauta comercial entre a China e a América Latina. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 2016, 72% das exportações oriundas da América Latina para a China foram de produtos primários, enquanto, para o resto do mundo, as exportações desses produtos representaram apenas 27%, equilibrando com manufaturas de tecnologia baixa, média e alta (CEPAL, 2018, p. 41).

Além das relações comerciais, Brasil e China alavancaram sua relação também por meio de investimentos de empresas públicas e privadas. De acordo com o relatório do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) mais recente sobre investimentos chineses no Brasil, entre 2007 e 2018 foram investidos US\$ 58 bilhões em 145 projetos efetivamente realizados (CEBC, 2019, p. 8).⁷ O Brasil concentrou 49% dos investimentos chineses destinados à América Latina e ao Caribe entre 2007 e 2018, sendo que o estado de São Paulo acumula 35% deste total (*op. cit.*, p. 17 e 22).

A entrada de capitais chineses no Brasil foi constituída, segundo esse conselho, por quatro diferentes momentos. O primeiro, em 2010, foi marcado pelo investimento em atividades ligadas às *commodities*, principais produtos exportados para a China. No segundo momento, entre 2011 e 2013, os investimentos se direcionaram para o setor industrial, tendo em vista o interesse de empresas chinesas no consumo doméstico brasileiro, especialmente o setor automotivo e o de eletroeletrônicos. A partir de 2013, observou-se um terceiro momento, em que as empresas chinesas passaram a investir no setor de serviços, em especial no de serviços financeiros, com o estabelecimento de bancos chineses no país. Na fase mais recente, a partir de 2014, os investimentos chineses entram de forma massiva na área energética, tanto na produção quanto na transmissão de energia elétrica, no agronegócio e na infraestrutura (CEBC, 2017, p. 7-10).

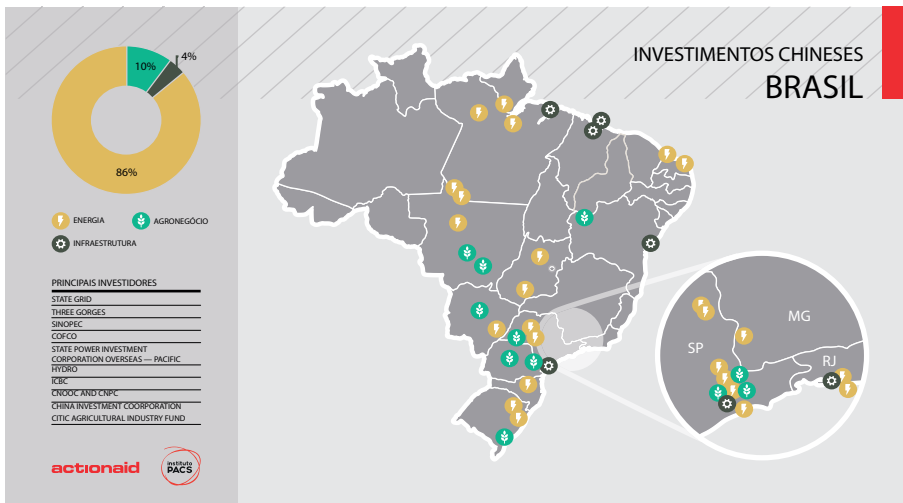
Apesar dessa diversificação nos últimos anos, o setor que mais se destaca é o energético. Entre 2007 e 2018, 53% dos investimentos chineses na América Latina foram para este setor, em grande parte por causa do Brasil, que atraiu dez dos doze principais investimentos do setor na região (CEBC, 2019, p. 24). Isso se explica pela grande procura por recursos naturais para suprir a demanda industrial chinesa. De acordo com Colombini Neto (2016, p. 62), 66% dos investimentos em energia foram realizados na área petroquímica, totalizando um montante de US\$ 18,250 bilhões. As principais multinacionais chinesas nesse setor são: a Sinopec, a maior refinaria de petróleo chinesa, que no Brasil tornou-se uma das principais investidoras na extração de petróleo e gás na camada

7. Este número é um pouco inferior ao volume informado pelo banco de dados China Global Investment Tracker. De acordo com o CEBC, os investimentos somam US\$ 102 bilhões se contarmos os que foram anunciados e concretizados, o que resulta em um percentual de concretização de 56% dos aportes anunciados (CEBC, 2019, p. 8).

pré-sal; a China National Petroleum Corporation (CNPC) e a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), que tiveram participação de 10%, cada uma, no consórcio do campo de Libra em 2013; a State Grid, que investe na área de transmissão de energia e está presente em diversos projetos, tendo até 2015 um total de 6.040 km de linhas de transmissão pelo Brasil;⁸ e a China Three Gorges Corporation (CTG), que se destaca com megaprojetos no setor de energia hidroelétrica. De acordo com o relatório mais recente do CEBC, State Grid e CTG somaram, em 2018, US\$ 1,2 bilhão em doze projetos no Brasil (CEBC, 2019, p. 13).

A participação de grupos econômicos da China se intensifica também no agronegócio, destacando-se a aquisição de 57,6% da comercializadora brasileira de grãos Brasil Fiagril pela chinesa Hunan Dakang International Food and Agriculture (CEPAL, 2017, p. 61). Outro setor de destaque na nova fase dos investimentos chineses no Brasil é a área de transporte e infraestrutura. No setor da aviação civil, a Hainan Airlines adquiriu 23,7% de participação da empresa Azul Linhas Aéreas (*op. cit.*, p. 60). Na construção civil, por sua vez, a China Communications Construction Company (CCCC) adquiriu 80% do capital da Concremat Engenharia, além de participar também de projetos no setor portuário (CEBC, 2017, p. 24).

FIGURA 1
Investimentos chineses no Brasil



Fonte: Garcia (2018, p. 32-33).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

8. Informação disponibilizada na página *web* da empresa.

A aproximação entre a China e o Brasil também pode ser observada por meio dos créditos fornecidos por aquele país, que se concentram no setor de energia e de infraestrutura. Segundo dados da CEPAL (2018, p. 23), os empréstimos chineses para os países da América Latina entre 2005 e 2016 chegaram a um volume de US\$ 141 bilhões, sendo 80% destes realizados pelo Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB). Nesse período, os países que mais se beneficiaram dos financiamentos foram Venezuela, Brasil, Equador e Argentina. O Brasil, em especial, recebeu o correspondente a 26% do financiamento total chinês na região (CEPAL, 2018). Podemos ressaltar a modalidade *loan-for-oil*, na qual os pagamentos de créditos são feitos por meio de barris de petróleo, atividade que somou, em quatro anos, US\$ 74 bilhões em empréstimos para a América Latina e o Caribe (*op. cit.*, p. 24). Segundo a CEPAL, este crescimento significativo dos fluxos de financiamento para a América Latina é parte da estratégia chinesa para a diversificação de divisas dos países desta região, com vistas a promover o uso internacional da sua moeda, o *renminbi* (CEPAL, 2018).

Outro instrumento de financiamento chinês, realizado de modo indireto, é por meio do Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank – NDB) do BRICS, que abriu o Escritório Regional das Américas com sede em São Paulo, o qual deve ampliar as operações do banco no Brasil (NDB, 2018b). Entre 2016 e 2019, o NDB financiou sete projetos no Brasil, em setores distintos. O primeiro foi o empréstimo concedido ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o objetivo de financiar outros subprojetos em energias renováveis. Nas áreas de infraestrutura e transporte, os empréstimos foram para os governos dos estados do Pará e do Maranhão. Na área de infraestrutura sustentável, o NDB aprovou um financiamento sem garantia soberana para a Petrobras.⁹ Por fim, por ocasião da cúpula do BRICS em Brasília e da abertura do escritório regional do banco no país, o NDB acelerou de forma significativa sua atuação no Brasil em 2019 com três novos empréstimos: para o Fundo Clima, do Ministério do Meio Ambiente, que recebeu crédito de US\$ 500 milhões em subprojetos na área ambiental;¹⁰ para a mineradora Vale, que recebeu um montante de US\$ 300 milhões;¹¹ e para o fundo governamental Pátria para infraestrutura, que recebeu US\$ 100 milhões. Observamos que, em meio às incertezas quanto à condução do novo governo de Jair Bolsonaro e das suas relações com o BRICS, a concessão de novos empréstimos

9. Todos os projetos aqui mencionados encontram-se disponíveis em: <<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/approved-projects/>>.

10. O empréstimo ocorreu em meio às queimadas na Amazônia, em um ambiente internacional de duras críticas à política ambiental do governo brasileiro recém-eleito. Disponível em: <<https://www.ndb.int/fundo-clima-brazil-national-climate-fund-project/>>.

11. Diante das tragédias de Mariana e Brumadinho, podemos questionar em que medida o banco, ao conceder empréstimo à Vale, poderá conciliar seus objetivos de financiar projetos de infraestrutura e, simultaneamente, garantir a sustentabilidade, o meio ambiente e os direitos da população nos territórios onde os projetos serão executados. Disponível em: <<https://www.ndb.int/north-region-transportation-infrastructure-improvement-project/>>.

efetuados pelo banco ajudou a legitimar sua atuação no país na preparação para a cúpula que ocorreu em novembro daquele ano.

A aproximação econômica entre China e Brasil tem mobilizado diversas instâncias e atores, que incluem entidades governamentais, alianças com corporações e negócios com pequenas empresas. Líderes políticos têm fomentado o estreitamento das relações sino-brasileiras mediante parcerias estratégicas, protocolos de investimentos e memorandos de entendimento durante visitas presidenciais. Nesse sentido, a diplomacia apresenta-se como promotora destas relações.¹² As visitas ao Brasil do presidente chinês Xi Jinping em julho de 2014 e do primeiro-ministro Li Keqiang em maio de 2015 foram catalisadoras de acordos de investimentos. Na visita do primeiro-ministro, foram assinados 35 acordos entre empresas e instituições de ambos os países e em diversos setores, que somam um montante de US\$ 53 bilhões, nas áreas de planejamento, infraestrutura, comércio, energia e mineração (Colombini Neto, 2016).

O *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, que acelerou o “giro à direita” na América do Sul, não resultou em mudanças para as empresas chinesas. Elas mantiveram seus interesses e expectativas de ganhos na nova onda de liberalização da região. Notoriamente, a primeira viagem presidencial de Michel Temer, ainda como presidente interino, foi para a China em 2016, a fim de participar da cúpula do G20, em Hangzhou. Temer se reuniu com empresários chineses em Xangai para apresentar sua agenda de reformas, com o objetivo de atrair investimentos para o Brasil.¹³ Em 2017, Temer fez uma segunda viagem à China para participar da cúpula do BRICS, e levou uma comitiva de governo e empresários com o intuito de vender pacotes de concessões – que incluíam a privatização da Casa da Moeda, da Eletrobras e de aeroportos nacionais, como o de Congonhas – e de discutir um acordo de cooperação entre a Eletronuclear e a China Nuclear para Angra 3.¹⁴ Em 2018, ao participar da cúpula do BRICS na África do Sul, Michel Temer se reuniu bilateralmente com o presidente chinês Xi Jinping para tratar dos investimentos chineses dentro do programa de concessões e privatizações, além das questões que envolvem as barreiras comerciais, que impactam na comercialização do açúcar e do frango, de interesse do agronegócio brasileiro.¹⁵

Em 2018, a eleição no Brasil gerou incertezas em relação à China. De um lado, o presidente eleito Jair Bolsonaro reafirmou um alinhamento aos Estados Unidos e

12. Um marco histórico das relações diplomáticas entre Brasil e China foi o reconhecimento, em meados dos anos 1970, do princípio de “uma só China” pelo governo brasileiro, que desde então não mantém relações diplomáticas com Taiwan.

13. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/01/politica/1472682956_242080.html>.

14. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5095236/temer-leva-comitiva-esvaziada-para-china>>.

15. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5688963/temer-competitividade-depender-de-maior-abertura-investimentos>>.

ao governo de Donald Trump, e expressou críticas à entrada de investidores chineses no Brasil.¹⁶ De outro, setores exportadores com grande peso na economia brasileira, em especial os de *commodities* agrícolas e minerais, sendo altamente dependentes das vendas para o mercado chinês.¹⁷ Nesse sentido, posicionar-se ao lado dos Estados Unidos em meio à “guerra comercial” com a China pode gerar contradições com setores internos poderosos. Por sua vez, os programas de privatizações de empresas e serviços públicos, anunciados pelo governo, deverão contar com a participação de grandes investidores chineses, aumentando ainda mais sua inserção no Brasil (Craveiro, 2018). É possível afirmar que a posição do governo se revela ambígua, uma vez que, ideologicamente, alinha-se aos Estados Unidos, mas pragmaticamente não pode dispensar o mercado chinês para as exportações brasileiras, e dificilmente poderá impedir, em uma lógica de livre mercado, que investidores chineses com a melhor oferta façam aquisições em privatizações.

Além da diplomacia como instrumento de fortalecimento entre as relações sino-brasileiras, identifica-se a criação de várias entidades e fóruns para este fim. Entre estas instâncias, destaca-se, em primeiro lugar, o Fundo Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva,¹⁸ arquitetado durante o governo Dilma Rousseff a partir de 2015 e ativado pelo governo Michel Temer em 2017. O fundo tem como objetivo, segundo o BNDES,¹⁹ disponibilizar financiamentos para projetos em setores ligados a infraestrutura, logística, energia, indústria, recursos minerais, agroindústria, novas tecnologias e serviços digitais, que sejam executados exclusivamente no Brasil. Para esse fundo foram disponibilizados, segundo Amorim (2018, p. 4), US\$ 20 bilhões, sendo US\$ 15 bilhões provenientes do China-LAC Industrial Cooperation Investment Fund (Claifund) e US\$ 5 bilhões de instituições brasileiras, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES.

Um outro espaço político que também apoia a expansão do capital chinês no Brasil e na América Latina é o Fórum China-CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos). Lançado em Havana em 2014, este fórum tem como finalidade se tornar uma instância de diálogo político e de outros temas, e estreitar os vínculos de cooperação entre a China e os países da América Latina e o Caribe. O primeiro fórum de ministros China-CELAC foi realizado em Pequim em 2015. No âmbito do Fórum China-CELAC, o presidente chinês

16. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/reuters/2018/10/25/discurso-anti-china-de-bolsonaro-causa-apreensao-sobre-negocios-com-o-pais.htm>>.

17. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/10/17/brasil-e-china-tem-dependencia-mutua-diz-presidente-da-vale.ghtml>>.

18. Informações sobre o fundo estão disponíveis em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-05/governos-do-brasil-e-da-china-lancam-fundo-para-obras-de-infraestrutura>> e <<http://cecb.org.br/sites/default/files/digitalizar0008.pdf>>.

19. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-sera-operador-preferencial-do-fundo-brasil-china>>.

Xi Jinping anunciou, em 2015, investimentos nos próximos dez anos nos países da região no volume total de US\$ 250 bilhões.²⁰ Segundo Vadell (2018, p. 16), a CEPAL vem se tornando um órgão assessor da CELAC, ao dar apoio técnico e acompanhar suas atividades. Atualmente, segundo documento oficial, o Fórum China-CELAC se incorporou à Cúpula China-LAC, que é organizada pelo Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional (China Council for the Promotion of International Trade – CCPIT) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (China-CELAC Forum, 2016).

Diante do crescimento do comércio e dos investimentos entre Brasil e China, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) ainda em 2004, com a finalidade de coordenar e orientar a cooperação bilateral entre os países nos mais diversos âmbitos.²¹ De acordo com Pecequilo e Junqueira (2016), na COSBAN foram elaborados três planos: *i*) o Plano de Ação Conjunta 2010-2014, que visou fortalecer a relação entre os dois países na cooperação comercial e econômica; *ii*) o Plano Decenal de Cooperação, entre 2012 e 2021, que estabeleceu o foco das relações Brasil-China nas áreas de ciência e tecnologia, energia e infraestrutura, comércio e cooperação cultural, com a intenção de diversificar as áreas de investimento; e *iii*) o Plano de Ação Conjunta 2015-2021, que complementa o Plano Decenal assinado em 2012, com o propósito de fortalecer os acordos bilaterais entre os países (Pecequilo e Junqueira, 2016).

O primeiro Plano de Ação Conjunta é marcado pela assinatura de vários acordos no setor energético. Entre eles está o acordo de crédito com o CDB, de 2009, assegurado pelo mecanismo *loan-for-oil*, bem como o empréstimo de 2015 do CDB para a Petrobras, que teria ajudado a amenizar a crise institucional que a empresa atravessava (Shoujun e Miranda, 2016, p. 13). Por sua vez, o segundo Plano de Ação Conjunta destaca o papel da COSBAN como principal órgão político responsável pelos documentos e pelas relações bilaterais sino-brasileiras. Tanto o segundo Plano de Ação quanto o Plano Decenal se aproximam no que tange à coordenação em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e no incentivo às iniciativas bilaterais, além do fomento à área energética, mineral e agrícola.

Alguns estudos trazem uma perspectiva mais crítica à expansão dos investimentos chineses, especialmente nas atividades ligadas aos recursos naturais. Na agricultura, apesar das restrições legais à compra de terras por estrangeiros, acabou ocorrendo um aumento do investimento chinês em terras e na produção do agronegócio brasileiro, por meio da aquisição de ativos financeiros de empresas do agronegócio, com o objetivo de controlar diferentes etapas da cadeia

20. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/fundo-brasil-china-escolhe-projetos-para-aportes-de-us-24-bi.ghtml>>.

21. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2564-comunicado-conjunto-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-pequim-em-12-de-abril-de-2011>>.

de valor de *commodities* (Escher, Wilkinson e Pereira, 2018). Assim, investidores estrangeiros, entre eles os chineses, puderam “escapar” da legislação restritiva da compra direta de terras ao aumentar sua inserção financeira no agronegócio.

Impactos dos investimentos chineses sobre comunidades locais evidenciam o próprio modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, voltado para a indústria extrativa e infraestruturas, envolvendo conflitos socioambientais. Segundo Shoujun e Miranda (2016, p. 24), organizações da sociedade civil brasileira, grupos indígenas e sindicatos são os principais críticos à instalação de megaprojetos, como o da barragem de Belo Monte, que recebeu investimentos da estatal chinesa State Grid em suas linhas de transmissão. Críticas e resistências diante da construção da usina chegaram à Organização dos Estados Americanos (OEA), que cobrou explicações do governo brasileiro sobre o projeto. Outro exemplo trazido por Shoujun e Miranda (2016, p. 24-25) são as greves que paralisaram a extração de petróleo no campo de Libra, em que as empresas chinesas CNOOC e CNPC adquiriram 10% de participação cada, por meio do investimento de US\$ 1,28 bilhão.

Outro exemplo é o caso do Complexo Tapajós, que corresponde a um conjunto de seis megaprojetos hidroelétricos, nos quais os capitais chineses têm participação relevante. De acordo com Aguiar (2017, p. 69), a consolidação deste projeto representa a prova de fogo para as empresas chinesas, tendo em vista a grande resistência dos povos locais. As diferentes tensões entre a representação de interesses de grupos locais, nacionais e estrangeiros revelariam as contradições do processo capitalista extrativo, levando em conta as assimetrias de poder existentes entre a população local e os projetos que se instalam em seus territórios. Para Aguiar (2017), os interesses das multinacionais chinesas se entrelaçam aos dos grandes grupos econômicos no Brasil, em contraposição aos direitos dos que vivem nos territórios.

De qualquer modo, é notória a relação de dependência entre o Brasil e a China, aumentada ante a força de empresas multinacionais chinesas na última década. O Brasil continua ocupando um papel secundário nas cadeias globais de valor como produtor e exportador de matérias-primas e produtos primários. Com isso, comunidades, indígenas e trabalhadores se veem diante de novos enfrentamentos na luta global por direitos e por um outro desenvolvimento, que atenda efetivamente às necessidades das camadas trabalhadoras.

3 INVESTIMENTOS CHINESES NA ÁFRICA DO SUL

A China lidera a presença do BRICS na África, uma vez que é um dos principais parceiros comerciais e investidores no continente, sendo também a maior origem das importações africanas (Cheru e Obi, 2010). De acordo com Shen (2013), até o início dos anos 2000, quase todo o capital direcionado da China para a África

representava “ajuda internacional”, porém, a partir de 2005, a expansão do capital chinês para a África deu um salto quantitativo e qualitativo. Empresas estatais chinesas de médio e grande porte se espalharam e passaram a desempenhar um papel relevante em todo o continente africano (Shen, 2013, p. 3). He e Zhu (2018) revelam que, entre 2003 e 2014, o estoque de investimentos chineses na África saltou de US\$ 491 milhões para US\$ 32,4 bilhões. É precisamente em 2008, com a crise econômica internacional, que ocorre a principal aquisição chinesa na África: a compra em participação de 20% no Standard Bank da África do Sul, por US\$ 5,6 bilhões, pelo Banco Industrial e Comercial da China (He e Zhu, 2018, p. 110). Com sede em Joanesburgo, o Standard Bank opera em dezoito países africanos, e sua aquisição facilitaria o acesso a recursos naturais e um crescente aumento do comércio.²² Desse modo, passadas duas décadas, a África do Sul é hoje a principal receptora de IED chinês na África Subsaariana.

O presidente Xi Jinping, em artigo de jornal por ocasião da visita à África do Sul para a cúpula do BRICS em Joanesburgo, em 2018, afirmou que o país também se tornou o principal parceiro comercial da China no continente africano. O comércio mútuo alcançou em 2017 o volume de US\$ 39,7 bilhões, aumentando em vinte vezes desde o início das relações diplomáticas em 1998. O investimento chinês na África do Sul cresceu oitenta vezes, significando um estoque acumulado de mais de US\$ 20 bilhões (Jinping, 2018). Esses laços já haviam se fortalecido durante o governo Jacob Zuma, por meio da elevação da África do Sul a um parceiro estratégico da China e da inclusão do país em uma “parceria estratégica abrangente”, em 2011, para aprofundar a cooperação econômica. Dessa parceria estratégica resulta uma comissão binacional e reuniões sucessivas de “diálogo estratégico” entre os dois países.²³

O investimento chinês na África do Sul é menos concentrado e mais diversificado que no Brasil, e destacam-se, além do financeiro, os setores de metais, infraestrutura e imobiliário. Alguns investimentos em metais incluem empréstimos do CDB ao Jinchuan Group, que é a maior produtora de cobre da China e tem 60% a 70% de seus ativos situados no continente africano.²⁴ Por sua vez, a Sinosteel estabeleceu uma *joint venture* na África do Sul com a Samancor Corporation, uma das principais empresas de minério de cromo no país.²⁵

No setor imobiliário, destacam-se os investimentos da Tangshan Jidong Cement e da Shanghai Zendai, ambos com financiamento do CDB em 2010. O China Minsheng Investment Group investiu na construção de moradias a

22. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2007/10/26/business/worldbusiness/26iht-26icbc.8062473.html>>.

23. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/fzs_663828/gjlb_663832/3094_664214/>.

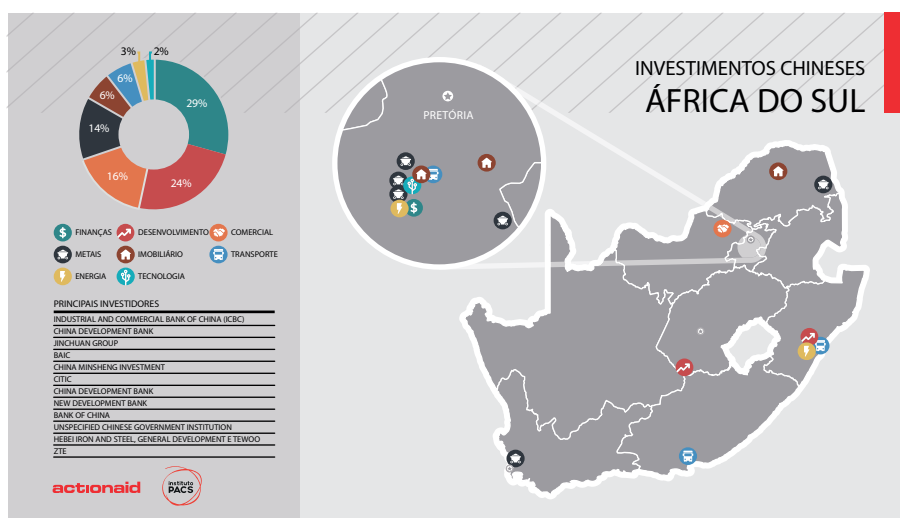
24. Disponível em: <<http://www.polity.org.za/article/strategising-chinasouth-africa-relations-2013-03-26>>.

25. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/business/2006-12/22/content_765597.htm>.

preços acessíveis na África do Sul como parte do programa Belt and Road Initiative (BRI).²⁶ Por sua vez, no setor de transportes, a empresa Beijing Automotive Group (BAIC) e a First Automobile Works investiram na construção de uma fábrica de montagem de veículos na zona econômica especial (ZEE) em Coega, no Cabo Oriental.²⁷

Outro setor importante é o de telecomunicações, com investimento da estatal Zhong Xing Telecommunication Equipment (ZTE), segunda na China e quinta maior do mundo no setor.²⁸ A estatal é um dos membros principais da Associação Sul-Africana de Comércio e Economia da China (South Africa-China Economy and Trade Association – SACETA), desfrutando, assim, de facilitação e promoção de capitais.²⁹ Seu investimento na África do Sul, em 2010, incluiu US\$ 380 milhões na Cell C. Também no setor de telecomunicações, a Huawei investiu US\$ 211 milhões na Telkom S/A, em 2008. A Huawei afirmou que pretende auxiliar o governo da África do Sul a alcançar 100% de penetração de banda larga até 2020.³⁰

FIGURA 2
Investimentos chineses na África do Sul



Fonte: Garcia (2018, p. 52-53).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

26. Disponível em: <<https://www.scmp.com/business/companies/article/2115439/minsheng-investments-building-arm-seals-us129bn-south-african>>.

27. Disponível em: <<http://www.polity.org.za/article/strategising-chinasouth-africa-relations-2013-03-26>>.

28. Disponível em: <<http://www.newsecuritylearning.com/index.php/archive/75-chinas-mighty-telecom-footprint-in-africa>>.

29. Disponível em: <<https://www.itweb.co.za/content/okYbe97X3YBvAWpG>>.

30. Disponível em: <http://www0.sun.ac.za/ccs/wp-content/uploads/2015/03/CCS_PB_SA-CHINA_Engagement_2015.pdf>.

O CDB é o principal órgão de financiamento aos investimentos externos na África por meio do Fundo de Desenvolvimento China-África (China-Africa Development Fund – CAD Fund).³¹ Fundado em 2007, o fundo objetiva “encorajar e apoiar empresas chinesas para investir na África”.³² Em 2015, o CAD Fund anunciou recursos em US\$ 5 bilhões, podendo chegar ao capital total de US\$ 10 bilhões para investimentos nos setores de agricultura, infraestrutura, manufatura, parques industriais e recursos naturais.³³ Entre os financiamentos específicos na África do Sul estão a fábrica de produção de cimentos da empresa Jidong Cement Group, o parque industrial de eletrodomésticos da Hinsense Group e a planta de montagem de automóveis China FAW.³⁴

Outra forma indireta de financiamento chinês para a África do Sul se dá por meio do NDB do BRICS. Entre 2016 e 2019, seis projetos³⁵ receberam financiamentos do banco. Destes seis, dois foram para a empresa de energia Eskom, para projetos em energia renovável e redução de emissões em uma usina de carvão. Antes deles, o primeiro havia sido concedido ao Banco de Desenvolvimento da África do Sul para projetos em energia limpa. Mais recentemente, outros dois empréstimos foram concedidos: um para a empresa Industrial Development Corporation (IDC), para um projeto em energia; e outro para a Agência Nacional de Estradas (South African National Roads Agency Limited – SANRAL), para projetos em transporte.

O empréstimo do NDB à empresa Transnet para a ampliação do Porto de Durban (US\$ 200 milhões) foi objeto de críticas por parte de D’Sa e Bond (2018). Segundo os autores, o projeto atende a um complexo portuário com atividades petroquímicas altamente poluentes, revelando que a expansão do porto não foi acompanhada de consultas ou análises adequadas (D’Sa e Bond, 2018, p. 180). Assim, formou-se um movimento de resistência, a Aliança Ambiental Comunitária do Sul de Durban (South Durban Community Environmental Alliance – SDCEA), que vem denunciando os impactos ambientais e sociais sobre a saúde da comunidade vizinha ao porto. D’Sa e Bond (2018) lembram que a empresa já havia recebido US\$ 5 bilhões do CDB em 2013 (quando ocorreu a cúpula do BRICS em Durban) para contratar uma empresa chinesa de construção civil (a Shanghai Zhenhua Heavy Industries) com a finalidade de construir um novo contêiner. O empréstimo também beneficiou outra empresa chinesa, a South China Rail, para exportar locomotivas (*op. cit.*, p. 182).

Um marco das relações sino-africanas foi a criação do Fórum de Cooperação China-África (Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC), iniciado em

31. Disponível em: <<http://en.cadfund.com>>.

32. Disponível em: <<http://en.cadfund.com/Column/25/0.htm>>.

33. Disponível em: <<http://en.cadfund.com/Column/25/0.htm>>.

34. Brochura disponível em: <<http://www.cadfund.com/WebSite/cadf/Upload/File/201312/20131231154138105396.pdf>>.

35. Todos os projetos estão disponíveis em: <<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/approved-projects/>>.

Pequim em 2000. Com a institucionalização do fórum, alguns autores consideram que há uma nova forma de coalizão e cooperação: fomentam-se o investimento empresarial, a troca de experiência, a criação de *joint ventures* e, sobretudo, a participação de empresas chinesas em projetos de desenvolvimento econômico e de infraestrutura no continente africano (Lopes, Nascimento e Vadell, 2013, p. 88). Nesse sentido, o FOCAC institucionaliza a relação entre investimentos e ajuda internacional, colocando-os em um mesmo “pacote”. Por trás disso há a ideia de que a China atenderia aos interesses de desenvolvimento dos países africanos.³⁶

A cúpula do FOCAC em 2015 ocorreu precisamente na capital da África do Sul, Joanesburgo, onde foi lançado o Plano de Ação 2016-2018.³⁷ No que tange aos investimentos, o plano apoia e encoraja a atuação de empresas chinesas na África quando trata de vários setores, como agricultura, energia, infraestrutura, indústria, entre outros. Enfatiza os investimentos em ZEEs e parques industriais, eixo central para os investimentos chineses na África do Sul. Vale notar que empresários das principais multinacionais chinesas e africanas participam do China-Africa Business Forum,³⁸ reunindo-se com ministros de comércio, finanças, investimentos etc., com o objetivo de discutir prioridades e acelerar investimentos em setores considerados estratégicos.

Entre os mecanismos políticos de apoio e promoção do investimento estrangeiro na África do Sul está um conjunto de legislações que oferece proteção aos investidores. Em um relatório, o capítulo sul-africano do BRICS Business Council (2016, p. 4) identifica como políticas para atração de investimento estrangeiro a ampla liberalização tarifária – vigente desde 1994 –, o Plano Nacional de Desenvolvimento³⁹ e o Plano de Ação da Política Industrial, que incentivam a incorporação de empresas, a produção e, também, a absorção de mão de obra.⁴⁰ Outro mecanismo é a nova Lei de Proteção ao Investimento, de 2015, que prevê a criação de condições favoráveis ao investimento, o estímulo à iniciativa empresarial e a intensificação da cooperação econômica entre os Estados, com base na igualdade e em benefícios mútuos entre investidores domésticos e estrangeiros.⁴¹ O governo sul-africano coloca-se como responsável pela criação e manutenção de um arcabouço legislativo sólido para a promoção e a proteção de todos os investimentos, nacionais ou estrangeiros. Na visão dos investidores, a lei seria estratégica, visto que o IED se direciona a ambientes com sólidos direitos de propriedade e estado de direito (Chen, Dollar e Tang, 2015, p. 7). Por fim, China e África do Sul mantêm um Tratado Bilateral de Investimento (TBI) desde 1998, que

36. Disponível em: <http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm>.

37. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1323159.shtml>.

38. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-08/31/c_137434284.htm>.

39. Disponível em: <<https://www.gov.za/issues/national-development-plan-2030>>.

40. Disponível em: <<https://www.gov.za/documents/industrial-policy-action-plan-ipap-201819-202021-9-may-2018-0000>>.

41. Disponível em: <<https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/157/investment-act>>.

prevê proteger investimentos chineses no país, proporcionando amplas garantias aos investidores em termos de tratamento nacional, livre transferência de divisas, ampla definição de investimento, além de proteção contra nacionalização, expropriação e medidas equivalentes.⁴² Vale ressaltar que a África do Sul vem, nos últimos anos, cancelando esse tipo de tratado ou alterando seus termos; no entanto, o tratado com a China permanece em vigência.⁴³

Entre os investimentos chineses na África do Sul, podemos destacar os projetos de ZEEs, que são áreas destinadas à atividade industrial, contando com a concessão de benefícios aos investidores. Thompson, Wet e Awaseh (2018) revelam que as ZEEs representam o pacote que vincula a ajuda bilateral chinesa ao investimento direto focado nessas zonas industriais. Segundo os autores, as ZEEs foram apresentadas como “cura” para os problemas das economias africanas, visto que seriam impulsionadoras do desenvolvimento industrial, da diversificação de produtos e da criação de empregos. A China encorajaria suas empresas a investir nessas zonas na África do Sul a fim de promover a industrialização e a melhoria em sua capacidade econômica. Os autores alertam, entretanto, que essas seriam “falsas promessas”: as ZEEs manteriam práticas exploradoras e seriam cada vez mais informatizadas, dispensando o emprego de mão de obra intensiva, contrariando, portanto, a expectativa da criação de empregos (*op. cit.*, p. 8-9).

Somente em 2008, a África do Sul estabeleceu, em certa medida, proteção aos trabalhadores dessas ZEEs. Segundo Thompson, Wet e Awaseh (2018), a aplicação de padrões de salário mínimo e a atuação de sindicatos não são proibidas, porém, em relatos obtidos pelos autores, os trabalhadores afirmaram que “pactos de trabalho” eram encorajados, burlando a regulação estabelecida. A Zona de Desenvolvimento Industrial Coega, situada desde 1999 na província de Eastern Cape, recebeu grandes investimentos da empresa BAIC. A promessa de empregos, entretanto, permaneceu não cumprida: em dezessete anos, somente 7.500 postos de trabalho permanentes foram criados no âmbito do empreendimento (*op. cit.*, p. 9). Thompson, Wet e Awaseh (2018) destacam que a Zona Coega evidencia como os investimentos atraídos por ZEEs tendem a aumentar, cada vez mais, a exploração econômica.

4 INVESTIMENTOS CHINESES NA ÍNDIA

A Índia passou por uma crescente liberalização de sua economia desde os anos 1990, combinada com uma relativa estabilidade política. A linha liberal se fortaleceu quando Narendra Modi, do Partido Bharatiya Janata, assumiu o cargo

42. O texto do tratado está disponível em: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/3359/download>>.

43. Para a discussão sobre os acordos de proteção de investimento do BRICS na África e as reformas na África do Sul, ver *BRICS na África: mais do mesmo? Um estudo comparativo dos acordos de investimento do BRICS com países africanos*, disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2016/11/Publicao-Africa-BRICS-PT_BR.pdf>.

de primeiro-ministro em 2014. Seu governo buscou incentivar investimentos em infraestrutura, como a construção de estradas, ferrovias e energia, e no desenvolvimento de “cidades inteligentes”, favorecendo um ambiente de negócios aberto a investidores estrangeiros, incluindo os de origem chinesa (The Economist e Corporate Network, 2016, p. 71). É inevitável, entretanto, uma relativa concorrência entre as duas potências na região asiática.

As relações entre a China e a Índia podem ser caracterizadas por uma combinação entre tensões geopolíticas e um crescente interesse comercial (Patil, 2017). Em termos geopolíticos, o megaprojeto chinês Belt and Road Initiative (BRI)⁴⁴ aumentou os tensionamentos ao estabelecer a rota do Corredor Econômico China-Paquistão, que atravessa o território da Caxemira, região de disputa e conflito entre os países fronteiriços. Tal cenário fez com que a Índia não participasse do fórum da BRI em Pequim e se ausentasse da reunião da Organização de Cooperação de Shangai em 2018.⁴⁵ O ápice das tensões entre os dois países ocorreu em 2017, com a disputa da região de Doklam, no Butão – pequeno país asiático aliado histórico da Índia –, que acusou a China de construir uma estrada em seu território, violando sua soberania.⁴⁶ China e Índia chegaram a enviar suas tropas para a região, arriscando chegar a um conflito militar.

Não obstante as tensões e rivalidades geopolíticas, é possível evidenciar crescentes interesses econômicos e comerciais entre a China e a Índia. No que tange ao comércio, as transações passaram de US\$ 2,9 bilhões para US\$ 71 bilhões entre 2000 e 2015,⁴⁷ entretanto a balança comercial indiana é deficitária ante a China. Enquanto a Índia exporta, essencialmente, matérias-primas e bens intermediários para a China, as exportações chinesas para a Índia compreendem bens manufaturados, equipamentos de energia e produtos de telecomunicação.⁴⁸ Quanto aos investimentos, os dados mostram uma tendência de crescimento: entre 2011 e 2016, o IED chinês na Índia passou do 35º para o 17º lugar (Patil, 2017). Apesar disso, ele ainda é pequeno dentro do montante total: de US\$ 200 bilhões em investimentos recebidos pela Índia até 2016, somente US\$ 10 bilhões eram de origem chinesa. Isso se dá pela falta de confiança entre os dois países e

44. O projeto chinês consiste em uma plataforma de cooperação econômica transnacional que toma forma em dois eixos: o terrestre, chamado cinturão, que vai da China até a Escandinávia; e o corredor marítimo, seguindo rotas comerciais. Essa iniciativa passa por cerca de setenta países na Ásia, na África e na Europa, englobando um terço do PIB mundial e 65% da população do planeta. Estima-se que um quarto de todos os bens e serviços do mundo irá passar por essa plataforma, promovendo investimentos maciços em transporte e energia, tais como pontes, gasodutos e ferrovias (Abdenur e Muggah, 2017).

45. Disponível em: <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-sticks-to-its-own-path-says-no-to-chinas-belt-road-initiative/articleshow/63903471.cms>>.

46. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/estrada-no-himalaia-coloca-china-e-e-%C3%ADndia-%C3%A0-beira-de-conflito/a-39972873>>.

47. Disponível em: <<https://sptnkne.ws/ehNe>>.

48. Disponível em: <<https://anantacentre.in/reports/india-china-economic-ties-the-way-forward>>.

ocorre, em boa parte, impulsionado por pequenas e médias empresas chinesas, que buscaram oportunidades de mercado na Índia.⁴⁹

De acordo com Patil (2017), os dados oficiais do governo indiano sobre o IED chinês entre 2000 e 2016 (que foi de US\$ 1,6 bilhão) estariam subestimados, uma vez que as estatísticas oficiais do governo indiano somariam somente os investimentos oriundos da China continental, deixando de fora os fluxos que vêm de Hong Kong ou de paraísos fiscais. Há maior concentração de investimentos na indústria automobilística, mas também crescente interesse no setor de eletrônicos e químicos. Uma das principais aquisições anunciadas é a compra da farmacêutica Gland Pharma pela Shanghai Fosun Pharmaceutical. Segundo Patil (2017), os custos da força de trabalho indiana seriam até três vezes mais baixos que os da China, o que representaria um atrativo ao investimento de multinacionais chinesas. Nos últimos anos, uma característica do investimento chinês na Índia foi o direcionamento para *startups*, principalmente ligadas ao *e-commerce*, chegando ao volume de cerca de US\$ 3,7 bilhões entre 2015 e 2017 (Banerjee, 2018).

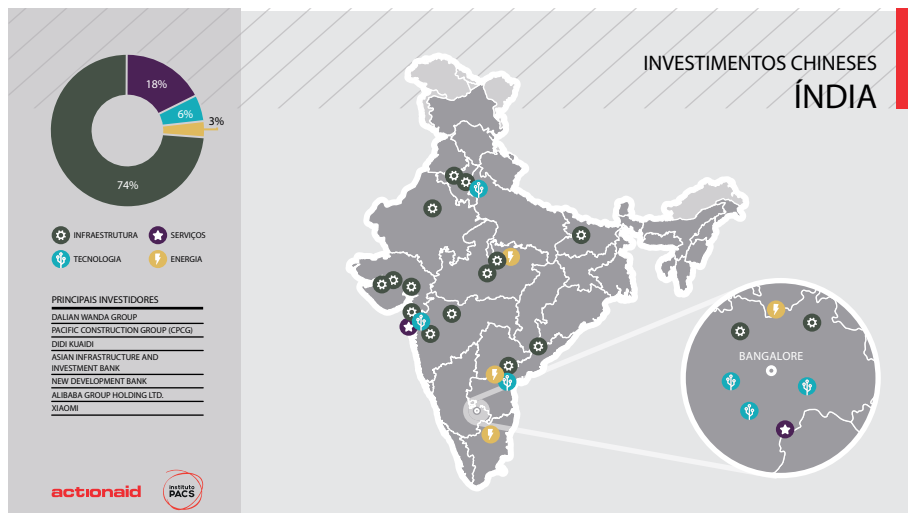
Segundo a UNCTAD (2017, p. 19), em 2015 e 2016, a empresa estatal chinesa CRRC Corporation investiu US\$ 53 milhões em uma *joint venture* para produzir equipamentos de transporte ferroviário na Índia. Além disso, as multinacionais chinesas Alibaba, Xiaomi e Didi Chuxing também investiram na Índia, e a empresa chinesa OPPO, que atua nos setores de comunicação e tecnologia, também entrou no mercado indiano (*op. cit.*, p. 55). Neste mesmo período, quatro marcas chinesas ficaram ranqueadas entre o segundo e o quinto lugar, somando juntas 46% do mercado indiano (*idem, ibidem*).

Um outro exemplo de destaque é a parceria envolvendo a empresa de Wang Jianlin, parte do Dalian Wanda Group, que atua majoritariamente no setor imobiliário e realizou dois acordos: o primeiro, de 2012, com o Reliance Group para a criação de uma *startup* a fim de desenvolver projetos no setor imobiliário (Ying, 2012); o segundo, de 2016, entre a empresa e o governo de Haryana, destinado à construção de cinco parques industriais temáticos e *shopping centers*.⁵⁰ Os investimentos chineses na Índia também se evidenciam no setor de infraestrutura e podem ser vistos em diversas áreas do país, objetivando a construção de novas infraestruturas para a produção e novas bases para as empresas. Muitos deles são resultado de acordos com o NDB do BRICS e com o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB), que podemos considerar como investimento chinês indireto.

49. Disponível em: <<https://anantacentre.in/reports/india-china-economic-ties-the-way-forward>>.

50. Disponível em: <<https://economictimes.indiatimes.com/wealth/real-estate/equity-sharing-row-hits-dalian-wandas-haryana-project/articleshow/58407493.cms>>.

FIGURA 3
Investimentos chineses na Índia



Fonte: Garcia (2018, p. 68-69).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O NDB aprovou oito projetos na Índia entre 2016 e 2018, totalizando US\$ 2.550 milhões em empréstimos (NDB, 2018a, p. 44). A grande maioria se destinou a projetos de transporte e infraestrutura (42%), ao setor de irrigação e recursos hídricos (32%), além de desenvolvimento urbano e energia limpa. Os principais receptores foram governos provinciais (como Madhya Pradesh, Rajasthan e Bihar), além do Canara Bank. Recentemente, em 2019, o NDB aprovou mais dois projetos na área de transporte e infraestrutura: para o Departamento Assam de Obras Públicas (US\$ 300 milhões); e para o Departamento de Obras e Estradas da província de Andhra Pradesh (aproximadamente US\$ 600 milhões).⁵¹

Por sua vez, os desembolsos do AIIB se destinaram a quinze projetos entre 2016 e 2019, que se concentram no setor de energia e infraestrutura, por meio dos quais o banco contribui com uma parte do montante total do projeto.⁵² Segundo um relatório da revista (The Economist e Corporate Network, 2016, p. 66) a adesão da Índia ao AIIB, que é liderado pela China, mostra que, apesar das rivalidades no campo da segurança e da geopolítica, há abertura para maior atuação política e capacidade de barganha com o governo chinês, sobretudo considerando que a Índia é o segundo país com mais cotas de ações no AIIB, somente atrás da própria China.

51. Disponível em: <<https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/approved-projects/>>.

52. Disponível em: <<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>>.

A Índia empreendeu políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial e à atração de investimento externo, como o chinês. Os dois principais programas foram o Make in India e o Invest India.⁵³ O primeiro é um programa do governo indiano lançado em 2014 com o objetivo de tornar o país um centro global de *design* e manufaturas. O programa tem onze áreas de concentração e 25 setores de foco específicos para os quais o governo liberalizou a política de IED, permitindo a rota automática⁵⁴ de mais de 50% dos investimentos. Consequentemente, o fluxo de IED vem crescendo desde 2014, sendo maior no setor manufatureiro, com um aumento de 38% em 2016-2017. Entre outras empresas globais que chegaram ao país nesse momento, a chinesa Shanghai Fosun Pharmaceutical criou *joint ventures* na Índia para comprar “ativos estressados”.⁵⁵

A outra iniciativa, Invest India,⁵⁶ é um programa para a promoção e a facilitação de investimentos, com a atuação de uma agência para a simplificação do ambiente de negócios. Almeja ser a referência para os investidores na Índia, disponibilizando especialistas formados em diferentes países e setores, que orientam as melhores entradas de mercado, oferecem análises sobre a indústria e localizam parceiros e advocacia política com os tomadores de decisão. Segundo Banerjee (2018), o programa pretende promover o país como o “melhor destino para investimentos”, com uma lista de seiscentas companhias estrangeiras que planejam investir nos próximos cinco anos, além de outras duzentas companhias globais listadas, que ainda não atuam no país, a fim de aproximá-las – grande parte delas de origem chinesa.

China e Índia mantiveram um TBI entre 2006 e 2017, que confere garantias aos investidores de ambos os países, como o tratamento igualitário entre investidor nacional e estrangeiro e o princípio de nação mais favorecida. Apesar do término do tratado, as regras têm quinze anos de efeito residual e não há previsão de renovação ou nova elaboração do acordo.⁵⁷ Por fim, é relevante mencionar o Diálogo Econômico Estratégico (Strategic Economic Dialogue – SED) China-Índia, iniciado em 2011, com rodadas anuais para estreitar as relações econômicas. O SED é composto por grupos de trabalho em diferentes setores: energia, infraestrutura, meio ambiente e tecnologia. Havia a expectativa de que o SED aumentasse a presença de empresas

53. Não constam nos sites desses programas projetos realizados em cooperação com a China. Entretanto, segundo o site de notícias Sputnik News, a China aumentou os investimentos nesses programas em 2015. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/mundo/201509152130750/>>.

54. A entrada de IED por não residentes na Índia é regulada por duas rotas: rota automática e rota de aprovação. A primeira é destinada a setores e níveis de investimento menos restritos. Já a segunda é regulada por agências governamentais que examinam o investimento estrangeiro enquanto o aprovam. Disponível em: <<https://www.indianeconomy.net/splclassroom/what-is-automatic-route-and-approval-route-in-fdi/>>.

55. Ativo estressado é como são chamados os ativos não rentáveis, os empréstimos reestruturados e ativos baixados (aqueles que o banco não conta o valor que o mutuário lhe deve e que serão compensados de outra forma). Disponível em: <<https://www.indianeconomy.net/splclassroom/what-is-stressed-assets/>>.

56. Disponível em: <<https://www.investindia.gov.in/about-us>>.

57. Informações retiradas do TBI entre a China e a Índia. Disponível em: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/742/download>>.

chinesas na Índia,⁵⁸ mas ele foi além e estabeleceu diálogos específicos sobre defesa, segurança e finanças. Para Panda (2014), esse mecanismo reforçaria os espaços de cooperação já existentes – BRICS, G20 e iniciativas regionais, como a Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) – e precisaria solucionar problemas, como o *deficit* comercial entre Índia e China. Vale notar que, até 2012, a China mantinha esse tipo de diálogo somente com os Estados Unidos, além da Índia (Singh, 2012).⁵⁹ O último encontro ocorreu em 2018 e serviu para restabelecer a intenção de cooperação após as tensões geopolíticas em Doklam.

Concluimos que as relações econômicas entre Índia e China se dão em um marco tênue entre cooperação e competição. Esta última não se dá somente no âmbito geopolítico, como apresentado no início, mas também no âmbito econômico, como duas potências emergentes de peso econômico na região asiática. Diferentemente dos outros membros do BRICS – Brasil e África do Sul –, as negociações entre China e Índia acontecem em uma estrutura relativamente mais horizontal de barganha. Ainda assim, com a inclinação mais liberal do governo Modi, o mercado da Índia tem oferecido grandes atrativos para a entrada de investidores chineses, muito embora a Índia venha crescentemente reivindicando, em contrapartida, mais abertura do mercado chinês para seus investidores. Impactos sociais e ambientais de projetos chineses na Índia não estão em evidência como em outros lugares, apesar de a Índia ser um país conhecido por conflitos ambientais, raciais e de gênero.⁶⁰ É possível estimar que, especialmente em questões trabalhistas, com salários rebaixados e regulação frouxa como no setor de serviços, os investimentos chineses podem acelerar uma corrida para baixo nos padrões trabalhistas, que já são frágeis na Índia.

5 CONCLUSÕES

Neste trabalho, mostramos um panorama geral dos investimentos da China em outros três países do BRICS: Brasil, África do Sul e Índia. Em nossa leitura, o BRICS configura um marco do início do século XXI e gerou a expectativa de construção de uma ordem mundial diferenciada daquela baseada nos Estados Unidos como potência hegemônica. Consideremos, entretanto, que a capacidade real do BRICS de moldar uma nova ordem mundial com bases mais justas foi limitada. Mostramos que, apesar de ter construído, na última década, diferentes

58. Disponível em: <<https://www.hindustantimes.com/world/sino-india-dialogue-looking-at-investment/story-Yr540sUaPNrhNCXL91uAP.html>>.

59. A Índia também mantém um acordo de SED com a Rússia. Disponível em: <<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/indo-russian-economic-dialogue-in-july/articleshow/64314240.cms>>. Por sua vez, China e Rússia deram início a um *innovation dialogue*, na área de defesa e ciência e tecnologia. Disponível em: <http://www.cistc.gov.cn/englishversion/News_Events/News_Events4.asp?column=133&id=99598>.

60. Disponível em: <<https://news.mongabay.com/2016/02/india-has-most-cases-of-social-and-environmental-conflict-according-to-environmental-justice-atlas/>>.

espaços de cooperação e instituições comuns, a relação entre os membros do BRICS é assimétrica, tendo em vista particularmente o peso econômico da China. Como uma potência econômica global, a China ascende em termos de comércio, investimentos, capacidade produtiva e tecnologia, expandindo-se para outros países e regiões do mundo, entre elas as regiões historicamente exploradas no Sul Global: África, América Latina e Ásia.

A entrada de investimentos chineses no Brasil se acelerou a partir de 2010, concentrando-se especialmente no setor de energia, mas com expansão mais recente para outros segmentos, como agricultura. Apresentamos um conjunto de atores e mecanismos políticos e financeiros que apoiam essa expansão. O Brasil mantém um *superavit* comercial com a China, porém essas relações comerciais reproduzem a clássica “divisão internacional do trabalho” entre a exportação de *commodities* dos setores primários (essencialmente grãos e minério) e a importação de manufaturados e semimanufaturados. As recentes mudanças políticas no Brasil, com o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, geraram um quadro de incertezas com relação à posição do Brasil no BRICS e sua relação com a China. Percebe-se, contudo, que os setores do agronegócio e da mineração, que apoiaram esses processos políticos recentes, não podem prescindir do comércio e das relações com a China e, por isso, contam com certo pragmatismo. A política de abertura dos setores estratégicos brasileiros para a entrada de empresas multinacionais (como no caso do petróleo) e os previstos programas de privatizações de empresas e ativos públicos poderão acelerar ainda mais os investimentos chineses no Brasil, contraditoriamente à agenda de alinhamento aos Estados Unidos.

Por sua vez, a entrada de investimentos chineses na África começa na década anterior, a partir do início dos anos 2000, motivada pela busca por recursos naturais e energéticos, e conduzida majoritariamente, naquele momento, por grandes empresas estatais chinesas e apoiada por linhas de crédito específicas do CDB. Nesse processo, a África do Sul foi fundamental, tendo em vista sua estrutura econômica e política como uma potência regional. Não é por acaso que a maior aquisição chinesa na África foi a do Standard Bank sul-africano, conforme mostramos. Atualmente, o quadro geral dos investimentos chineses no continente africano é mais diversificado: além dos setores de mineração e infraestrutura, investidores chineses já avançaram em finanças, varejo, telefonia e manufatura, como demonstramos no caso das ZEEs. Tudo isso vem sendo amplamente apoiado nos encontros do FOCAC, principal espaço de articulação entre investimentos, créditos e financiamento e ajuda chinesa para a África. Nesse sentido, a África do Sul continua sendo a “porta de entrada” para investidores chineses no continente, reforçando seu papel intermediário entre as grandes potências e as economias mais frágeis africanas.

Tanto no Brasil quanto na África do Sul, os IEDs em setores relacionados a recursos naturais, energia e infraestrutura têm impactos sobre as populações locais que vivem de seu trabalho nos territórios. São gerados questionamentos quanto ao próprio modelo de desenvolvimento que coloca o trabalho e a natureza como mercadorias para a acumulação de capital concentrada nas mãos de alguns poucos grupos econômicos voltados para o mercado externo. O modelo chinês de concessão de empréstimos financeiros por exportação de *commodities* (apontado na literatura como *loans-for-oil*) tende a reforçar esse mesmo modelo de desenvolvimento, gerando novas formas de endividamento entre países do Sul. Esse endividamento traz consigo uma forma indireta de condicionalidade, que é a estrutura das matrizes produtivas das economias africanas e latino-americanas condicionadas à produção e à exportação desses bens minerais e energéticos, dificultando as possibilidades de diversificação das matrizes produtivas para as futuras gerações.

O caso dos investimentos chineses na Índia revelou-se distinto dos casos do Brasil e da África do Sul. As relações entre as duas potências asiáticas estão permeadas por tensões geopolíticas, de um lado, e um crescente interesse econômico, de outro. O megaprojeto BRI, que envolve parceiros econômicos da Índia, bem como seus rivais históricos, como o Paquistão, gerou tensionamentos regionais evidentes entre os dois países. A Índia liberalizou sua economia nos últimos anos e abriu ainda mais seu mercado para a entrada de capital estrangeiro. Apontamos dois programas nacionais relevantes nesse aspecto, o Make in India e o Invest India, porém a entrada de empresas chinesas ainda é mais lenta. Elas se concentram no setor de infraestrutura, em alguns investimentos em *startups* tecnológicas e na indústria farmacêutica. Apesar disso, dois espaços recentes de aproximação entre China e Índia foram os dois novos bancos multilaterais criados com o peso econômico da China. Assim, o NDB e o AIIB têm sido mecanismos de entrada de capitais chineses em projetos na Índia.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; MUGGAH, R. A nova rota da seda e o Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 12 jun. 2017. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/a-nova-rota-da-seda-e-o-brasil/>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

AGUIAR, D. **A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro: ActionAid; FASE, 2017.

AMORIM, F. **Fundo Brasil-China de cooperação para expansão da capacidade produtiva e o financiamento de longo prazo no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibase, maio 2018.

BANERJEE, N. China's investment in India. **Millennium Post**, New Delhi, 26 Feb. 2018. Disponível em: <<http://www.millenniumpost.in/opinion/chinas-investment-in-india-286998>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRICS BUSINESS COUNCIL. **South African BRICS investment programmes**. [s.l.]: BRICS Business Council, Oct. 2016. Disponível em: <<http://www.brics-info.org/wp-content/uploads/2016/11/BRICS-SA-guide-on-investment-opportunities-FINAL-October-2016.pdf>>. Acesso em: jun. 2020.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **Investimentos chineses no Brasil 2016**. Rio de Janeiro: CEBC, maio 2017.

_____. **Investimentos chineses no Brasil 2018**. O quadro brasileiro em perspectiva. Rio de Janeiro: CEBC, jul. 2019.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2017.

_____. **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China**. Santiago: CEPAL, jan. 2018.

CHEN, W.; DOLLAR, D.; TANG, H. **Why is China investing in Africa?** Evidence from the firm level. [s.l.]: [s.n.], Aug. 2015. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Why-is-China-investing-in-Africa.pdf>>. Acesso em: out. 2019.

CHERU, F.; OBI, C. Introduction. In: _____. (Ed.). **The rise of China and India in Africa: challenges, opportunities and critical interventions**. London; New York: Zed Books, 2010.

CHINA-CELAC FORUM. **Basic information about China-CELAC Forum**. [s.l.]: Department of Latin America and the Caribbean; Ministry of Foreign Affairs of China, Apr. 2016. Disponível em <http://www.chinacelacforum.org/eng/ltjj_1/P020161207421177845816.pdf>. Acesso em: jun. 2020.

COLOMBINI NETO, I. **Dinâmica capitalista dos investimentos chineses no Brasil**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil; Mott Foundation, 2016.

COSTA, F. K. S.; MENDONÇA, T. G. de. Evolução do comércio bilateral entre Brasil e China: análises das relações comerciais. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 29, n. 2, jul./dez. 2017.

CRAVEIRO, L. O que esperar de um governo Bolsonaro em relação à China. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 out. 2018.

D'SA, D.; BOND, P. New Development Bank should have consulted before lending corrupt Transnet. **Pambazuka**, 2018.

ESCHER, F.; WILKINSON, J.; PEREIRA, P. R. F. Causas e implicações dos investimentos chineses no agronegócio brasileiro. *In*: JAGUARIBE, A. (Org.). **Direction of Chinese global investments: implications for Brazil**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 289-336.

GARCIA, A. S. (Coord.). **Investimentos da China no Brasil, África do Sul e Índia**: arranjos institucionais, atores e impactos. Rio de Janeiro: Instituto PACS; ActionAid Brasil, 2018.

HE, C.; ZHU, S. China's foreign direct investment into Africa. **The state of African cities 2018**: the geography of African investment. Nairobi: UN-Habitat, 2018.

JAGUARIBE, A. Characteristics and directions of China's global investment drive. *In*: _____. (Ed.). **Directions of Chinese global investments**. Implications for Brazil. Brasília: FUNAG, 2018.

JINPING, X. For a new era of China-SA friendship. **Sunday Independent**, 22 Jul. 2018.

LOPES, B.; NASCIMENTO, D.; VADELL, J. FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul sino-africana. **Carta Internacional**, v. 8, p. 81-99, jul./dez. 2013.

NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **Annual report 2018**: investing for impact. Shanghai: NDB, 2018a. Disponível em: <<https://www.ndb.int/ndb-annual-report-2018/>>. Acesso em: jul. 2019.

_____. **Press release**. Shanghai: NDB, 2018b. Disponível em: <https://www.ndb.int/press_release/ndb-president-minister-foreign-affairs-brazil-sign-agreement-hosting-banks-americas-regional-office-sao-paulo/>. Acesso em: out. 2019.

PANDA, J. India-China Strategic Economic Dialogue (SED): progress and prognosis. **IDSA Issue Brief**, Apr. 2014.

PATIL, R. China set to be India's fastest growing FDI partner; leaps from 35th to 17th spot in 5 years. **First Post**, 10 abr. 2017.

PECEQUILO, C.; JUNQUEIRA, E. Uma visão comparada das relações Brasil-China: o Plano Decenal (2012) e o Plano de Ação Conjunta (2015). **Mundorama**, fev. 2016.

SHEN, X. **Private Chinese investment in Africa**: myths and realities. Washington: World Bank, Jan. 2013. (Working Paper, n. 6311).

SHOUJUN, C.; MIRANDA, O. C. Enquadrando a cooperação energética sino-brasileira: perspectivas chinesas. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 10, jul./dez. 2016.

SINGH, T. Sino-Indian strategic economic dialogue: an analysis. **IPCS Issue Brief**, n. 184, Mar. 2012.

THE ECONOMIST; CORPORATE NETWORK. “**One belt, one road**”: an economic roadmap. [s.l.]: The Economist Corporate Network, 2016.

THOMPSON, L.; WET, P.; AWASEH, F. China’s ‘inclusive,’ ‘centripetal’ investment – or super-exploitation? *In*: **BRICS politricks**: new subimperial power plays. [s.l.]: [s.n.], 2018. p. 200-205.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World international report 2017**: investment and the digital economy. Geneva: United Nations, 2017.

_____. **World investment report 2019**: special economic zones. Geneva: United Nations, 2019.

VADELL, J. A. El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para La Cooperación ‘Sur-Sur’. **Carta Internacional**, v. 13, n. 1, p. 6-37, 2018.

YING, W. Wanda to tap Indian market. **China Daily**, 15 Dec. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **Plano de Ação Conjunta entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular da China (2010-2014)**. Rio de Janeiro: CEBC, 2010. Disponível em: <http://www.cebc.com.br/sites/default/files/plano_de_acao_conjunta_2010_-_2014_2_.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2018.

DEVELOPMENT IMPACT, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND REGIONAL INTEGRATION: POSSIBLE WAY-FORWARD FOR THE BRICS-LED NEW DEVELOPMENT BANK

Karin Costa Vazquez¹

The BRICS-led New Development Bank (NDB) stated commitment to infrastructure and sustainable development financing is perhaps the single-most important feature that differentiates it from other existing Multilateral Development Banks (MDBs). In the absence of a clear definition and criteria to qualify the very notion of “sustainable infrastructure”, however, it will be challenging for the NDB to designate infrastructure as sustainable and realize its vision around sustainable development. This paper argues that the NDB is presented with an opportunity to define sustainable infrastructure and pioneer a new approach to development financing. It further suggests that the NDB should look into developing public-private partnerships and regional integration projects as options going forward. This approach would equip the NDB with the necessary policy tools to fully articulate its mandate and carve out a niche for itself in the development finance landscape.

Keywords: sustainable development; infrastructure; New Development Bank; BRICS; development cooperation.

IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO, PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO BRICS

O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), liderado pelo BRICS, declarou que o compromisso com o financiamento de infraestrutura e desenvolvimento sustentável é talvez a característica mais importante que o diferencia de outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (Multilateral Development Banks – MDBs) existentes. A ausência de uma definição e de critérios claros para qualificar a própria noção de “infraestrutura sustentável”, no entanto, será um desafio para o NDB designar infraestrutura como sustentável e realizar sua visão em torno do desenvolvimento sustentável. Este artigo argumenta que o NDB tem a oportunidade de definir uma infraestrutura sustentável e abrir uma nova abordagem para o financiamento ao desenvolvimento. Além disso, sugere que o NDB deva considerar o desenvolvimento de parcerias público-privadas e projetos de integração regional como opções a serem perseguidas. Essa estratégia daria ao NDB as ferramentas necessárias para articular o seu mandato e criar um nicho para si próprio na arquitetura global do financiamento para o desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; infraestrutura; Novo Banco de Desenvolvimento; BRICS; cooperação para o desenvolvimento.

1. Fudan Scholar, School of International Relations and Public Affairs and Center for BRICS Studies at Fudan University, China. Associate professor, assistant dean for global engagements, and executive director of the Center for African, Latin American and Caribbean Studies at O.P. Jindal Global University, India. This paper is partially based on a section of the report *Building infrastructure for 21st Century Sustainable Development: lessons and opportunities for the BRICS-led New Development Bank*, which was led by the author.

IMPACTO EN EL DESARROLLO, ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA E INTEGRACIÓN REGIONAL: CAMINOS POSIBLES PARA EL NUEVO BANCO DE DESARROLLO DEL BRICS

El Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) liderado por BRICS declaró que el compromiso con la infraestructura y el financiamiento del desarrollo sostenible es quizás la característica más importante que lo diferencia de otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD) existentes. Sin embargo, en ausencia de una definición clara y de criterios para calificar la noción de "infraestructura sostenible" será un desafío para el NDB designar a la infraestructura como sostenible y concretizar su visión de desarrollo sostenible. El argumento de este artículo es que el NDB tendría la oportunidad de definir "infraestructura sostenible" y ser pionero en un nuevo enfoque para el financiamiento del desarrollo. Sostiene además que el NDB debería considerar la posibilidad de realizar asociaciones público-privadas y proyectos de integración regional como opciones futuras. Este enfoque equiparía al NDB con las herramientas necesarias para articular plenamente su mandato y liderar el financiamiento para el desarrollo.

Palabras clave: desarrollo sostenible; infraestructura; Nuevo Banco de Desarrollo; BRICS; cooperación para el desarrollo.

JEL: F50.

Data de envío do artigo: 2/3/2020; Data de aceite: 31/3/2020.

1 INTRODUCTION

In 2015, a new international architecture for sustainable development began to take shape. Building on the United Nations' Financing for Development Agenda in Addis Ababa and the formal adoption of the Sustainable Development Goals (SDGs), the year culminated in the Conference of Parties 21 in Paris. Almost 190 countries accounting for more than 98% of greenhouse-gas emissions agreed to a global climate-change strategy. Attention now shifts toward how to implement and finance sustainable development.

Each country submitted a voluntary plan that sets out how it will move the economy onto a lower-carbon growth pathway. While these voluntary plans will take years to play out, one likely effect is to direct investments toward more sustainable projects, including infrastructure. Given the scale of investment required, creating the right conditions for this investment is essential. From 2015 to 2030, global demand for new infrastructure could amount to more than US\$ 90 trillion from a total estimate of US\$ 50 trillion in 2015. Investing in infrastructure in a sustainable fashion will likely increase up-front capital 10% costs by 6% for individual projects.

The trillion-dollar infrastructure financing gap figures amongst the reasons why emerging economies have decided to set up new structures of multilateral cooperation. In 2015, the New Development Bank (NDB) was established by the BRICS countries with the purpose of mobilizing resources to finance infrastructure and sustainable development in emerging markets and developing countries.

The NDB's stated commitment to infrastructure and sustainable development is perhaps the single most important feature that differentiates it from other Multilateral Development Banks (MDBs). However, in the absence of a clear definition and criteria to qualify the very notion of 'sustainable infrastructure', it will be challenging for the NDB to designate infrastructure as sustainable and realize its vision around sustainable development.

In May 2016, the board of directors of the NDB met on the sidelines of the World Bank and the International Monetary Fund spring meetings in Washington, D.C., to approve its first set of loans worth US\$ 811 million. By the end of 2016, a total of seven projects in all member countries worth over US\$ 1.5 billion had been approved. With the exception of financing a road project in the state of Madhya Pradesh, in India, the NDB's funds have been earmarked for renewable energy projects across the BRICS countries, including two solar energy projects in India and China, a wind power plant in China, a small-scale hydropower dam in Russia, and a credit line worth US\$ 300 million to finance renewable energy projects such as solar and wind power, in Brazil. The NDB's apparent prioritization of renewable energy projects thus seems to reflect its stated intention to support sustainable development across the BRICS countries.

In August 2017, the NDB Board of Directors approved four new projects in China, Russia, and India with loans aggregating over US\$ 1.4 billion. The second tranche of projects broadened the scope of NDB's activities to areas ranging from information technology to energy conservation, although the focus still appears to be to support sustainable development. Projects include a US\$ 2 billion sovereign project finance facility for flood control and water quality in China's Hunan province and a US\$ 470 million sovereign project loan for developing the rural drinking water supply scheme in the Indian state of Madhya Pradesh. The approval of at least US\$ 32 billion in loans and the financing of up to 67 additional projects by 2021 have also been announced.²

As the NDB consolidates its operations, it is challenged by its commitment to sustainability. In four years, the NDB has built a portfolio of 50 approved projects worth more than US\$ 17 billion in areas such as renewable energy, sanitation, irrigation, and transportation.³ The NDB Board of Directors has approved non-sovereign loans including one of US\$ 300 million to Sibur Holding for the construction of water treatment facilities, transport and logistics infrastructure, one of US\$ 200 million to Petrobras for the upgrading of two refineries and improving companies' environmental performance, and one of up to US\$ 100 million to equity investment in the private equity fund Patria Infrastructure Fund IV, L.P.

2. Available at: <http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2017-07/26/content_30249360.htm>.

3. As of April 2020. An updated list of projects is available at: <www.ndb.int>

to catalyze investments in Brazil's key infrastructure sectors. In 2019, the first transnational project was approved, financing the construction of a dam and tunnel to transfer water from Lesotho to South Africa. More recently, a US\$ 1 billion emergency assistance program to China to combat the outbreak of the novel coronavirus disease (COVID-19) was approved.

However, the criteria by which projects are selected and monitored remain unclear. So are the development results achieved. In South Africa, doubts loom over NDB loans to the indebted energy company Eskom. The non-governmental organization (NGO) community has been voicing its concerns on the threats that the expansion of the Durban port and the refurbishment of the Medupi coal-fired power plant pose on local communities in South Africa, including environmental degradation and increased carbon emissions (Bond, 2019). In India, a road modernization project in Madhya Pradesh is suspect of land eviction and property destruction.⁴

Pressure for the NDB to designate infrastructure as sustainable and realize its vision around sustainable development is likely to increase as the bank expands its portfolio, prepares its second General Strategy 2022-2027, and appoints its next president in 2020. This paper argues that the NDB is presented with an opportunity to conceptualize sustainable infrastructure and pioneer a new approach to multilateral development financing. The paper further suggests that the NDB should look into developing public-private partnerships and regional integration projects as options to fully articulate its mandate in countries like Brazil and carve out a niche for itself in the global development finance landscape. These points will be discussed in the following sessions.

2 BRICS PUSH FOR INFRASTRUCTURE IN THE GLOBAL DEVELOPMENT AGENDA

With an aggregate growth from 8% in 2001 to nearly 20% of global gross domestic product (GDP) in 2011, the emerging economies of Brazil, Russia, India, and China have performed better than Goldman Sachs economist Jim O'Neill projected when he first wrote about them as a unit nearly two decades ago. The BRIC has come a long way since its first summit in 2009 and the induction of South Africa the following year. Today, the five countries together represent approximately 40% of the total world's population, 30% of the total land area, and 25% of global GDP. The BRICS has emerged as an alternative to the Bretton Woods system and has taken concrete steps in this direction through the creation of new alliances and institutions like the NDB and the Contingent Reserve Arrangement.

4. Available at: <<http://www.bricsfeministwatch.org/pdf/NDB-India-project-key-findings.pdf>>.

Whilst recognizing the potential of the BRICS to articulate a new development agenda, critics claim that the five countries would be simply creating new forms of power asymmetry. This view is based on the narrative that the BRICS arose within the international financial system and would take advantage of it to consolidate itself. This would be a proof that the current global governance system stands still and though the players may change, the structures remain the same. New groupings and institutions would, therefore, seek to integrate themselves into the existing system while trying to retain the highest possible degree of sovereignty and autonomy (Kahler, 2013), echoing Ikenberry's assertion that the current liberal world order is "easy to join, but hard to overturn" (Ikenberry, 2008).

Questions also persist around the extent to which the BRICS pursues the needs of the people of the Global South. Poverty headcount ratio remains relatively high in virtually all five members. In India, 23.63% of the population was found to live under US\$ 1.25 a day in 2013, followed by South Africa with 9.42% China with 6.26% and Brazil with 4.53%. In South Africa, India and China, rural dwellers are increasingly poorer compared to their urban counterparts. Approximately 50% of China's rural population is excluded from public benefits such as health insurance and higher levels of education. Girls remain in a disadvantaged position with regard to access to education in all the five countries.⁵

Infrastructure can play a vital role in promoting economic growth while ensuring deprived sections of the population to experience welfare. Yet, insufficient funding has been claimed as the primary reason behind stagnating infrastructure projects and crippled development in the BRICS and the Global South. On the one hand, commercial banks have tightened investments in infrastructure after the 2008 global financial crisis. On the other hand, Western donors have shied away from infrastructure investment as MDBs embraced the Washington Consensus and shifted from infrastructure investment to policy lending targeted at institutional reforms in developing countries (Borges, 2016).

It is in this context that Brazil, Russia, India, China, and South Africa announced at the 5th BRICS Summit in 2013 their decision to set-up a new development bank in an effort to provide sufficient funding for infrastructure development.⁶ The agreement to establish the NDB was signed the following year at the 6th BRICS Summit, when the five countries agreed to an initial authorized capital of US\$ 100 billion. Lending operations started two years later, in 2016.⁷

5. Available at: <<http://www.eldis.org/document/A67121>>.

6. Available at: <<http://brics2016.gov.in/upload/files/document/5763be1c4da6e5th1.pdf>>.

7. Available at : <<http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/5705-vi-brics-summit-fortaleza-declaration-july-15-2014>>.

In June 2017, the Board of Governors of the NDB released its first General Strategy 2017-2021 in which the bank states its commitment to be “new” in three areas: *i*) relationships; *ii*) projects and instruments; and *iii*) approaches. With regard to projects and instruments, the NDB General Strategy 2017-2021 states that “sustainable infrastructure” will be the NDB’s main focus, with approximately two-thirds of all projects devoted to this area. However, the NDB’s focus on sustainable infrastructure puts the organization in a conundrum as it collapses at least two “partially incompatible priorities.”⁸ This could be on account of two main reasons. First, the heavy social and environmental costs of infrastructure projects generally cannot be offset by a separate set of sustainable development projects. Second, even “green infrastructure” projects such as solar and wind energy, can generate negative impacts, especially in the absence of a robust set of standards for environmental and social assessment and risk management or weak monitoring mechanisms.

The NDB General Strategy 2017-2021 broadly defines sustainable infrastructure as “infrastructure that incorporates economic, environmental and social criteria in its design, building, and operation.” It adds that “traditional evaluation methods fail to account for numerous factors that have a major influence on a project’s viability and developmental impact in the medium and long-run” (Vazquez, Roychoudhury e Borges, 2017). But apart from stating that sustainable development will be linked to the financing of infrastructure projects and that evaluation methods are insufficient to measure the impact of these projects, the NDB has been less clear about how it will generate medium and long-term positive developmental impact.

3 WHAT CAN THE NDB LEARN FROM OTHER MDBs?

When the idea of a BRICS-led development bank was first announced seven years ago, it was met with a range of reactions from wariness to cautious optimism to overt celebration. Almost from day one, it was seen to be a direct challenge to the Western-dominated World Bank and International Monetary Fund (IMF). BRICS governments have maintained that their bank serves to complement and not substitute these institutions. It is in this spirit that the NDB can draw from the experience of long-established MDBs to chart its own unique path, including how to define sustainable infrastructure and assess the sustainability of its projects.

For most MDBs, sustainable infrastructure is loosely defined as the infrastructure that is socially, economically and environmentally sustainable with varying degrees of emphasis. Other organizations like the International Finance

8. Available at: <<https://www.cigionline.org/publications/infrastructure-and-sustainable-development-goals-brics-led-new-development-bank>>.

Corporation (IFC) add a fourth dimension – financial sustainability.⁹ Building on its own interpretation of sustainable development, the African Development Bank (ADB) defines sustainable infrastructure in terms of the operational functioning and efficiency of the physical infrastructure built. Sustainable infrastructure is therefore defined by “internal project” elements like environmental sustainability, low-carbon, and climate-resiliency of the materials and processes employed.^{10,11}

Although it is unrealistic to develop a shared definition of sustainable infrastructure, there is a need to develop a harmonized framework and guiding principles for infrastructure project allocation. These principles and framework would focus on common building blocks of sustainable development and promote convergence around sustainable infrastructure among development finance institutions, institutional investors and private banks. The ADB defines sustainable infrastructure based on principles like: *i*) promoting low-carbon development and minimizing impacts on local environments; *ii*) advancing solutions that help communities deal with the unavoidable impacts of climate change; *iii*) improving the access of poor people to education, health, and basic social protections, as well as to markets and productive assets; *iv*) emphasizing gender equality and the empowerment of women; *v*) improving the transparency and efficiency of public resource management; and *vi*) attracting direct private sector investments that support inclusive growth and improve the environment.

MDBs experience also show the need to place sustainability at the core of infrastructure planning. The Inter-American Development Bank (IADB) proposes a shift to a sustainable infrastructure focus through the incorporation of critical components of environmental sustainability from the very start of the project cycle, so that they are present as a core focus of infrastructure planning. In the IFC, the principles enshrined in the sustainability framework require clients to include greenhouse gas emissions in their regular reporting; set the responsibility of business to respect human rights, independently of the state duties to respect, protect, and fulfill human rights. IFC sustainable infrastructure projects are also guided by the International Bill of Human Rights and the eight core conventions of the International Labor Organization.¹²

Overall, MDBs articulate their approach towards infrastructure and sustainable development at two levels. The first level (“aspirational”) is where these

9. Available at: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/business-case>.

10. Available at: <<https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/2987/environment-operational-directions-2013-2020.pdf?sequence=1>>.

11. Available at: <<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Sustainable-infrastructure-for-competitiveness-and-inclusive-growth.pdf>>.

12. Available at: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/555031481193874203/pdf/110838-WP-IFC-Sustainability-Framework.pdf>>.

organizations reaffirm their strategic and corporate commitment to principles and values of sustainable development. In most cases, the commitments are linked to frameworks such as the SDGs and the Paris Agreement. The next level (“pragmatic”) is connected to the first one in the sense that, in order to achieve the goals enshrined in such frameworks and to realize the vision of sustainable development as per their own internal policies, these institutions normally understand that it is at the level of project design and implementation that sustainability should “materialize.” This is where safeguards play a key role in ensuring that the operations of the banks are “ustainable” by “doing no harm” to the communities, the environment, and rights-holders potentially affected by their activities (Vazquez, Roychoudhury e Borges, 2017).

The negative spillovers of sustainable infrastructure projects on the environment and local communities are normally corrected via safeguards. MDBs monitor the safeguard performance of their portfolio and identify potential compliance concerns as well as areas for improvement. A basic principle of existing safeguard policies is that implementation of the provisions of the policies is the responsibility of the borrowing country. Clients are usually required to undertake social and environmental assessments, carry out consultations with affected people and communities, prepare and implement safeguard plans, monitor the implementation of these plans, and prepare and submit monitoring reports. MDBs’ role is to explain policy requirements to clients, help them meet those requirements during project processing and implementation through capacity-building programs, ensure due diligence, and provide monitoring and supervision (Vazquez, Roychoudhury e Borges, 2017).

By adopting safeguards, MDBs can also manage socio-environmental risks and bypass costly future project delays. Most MDBs see safeguards as a risk management mechanism. The IFC, for instance, helps infrastructure clients mitigate risks by advising them on how to build their overall environmental and social management capacity and adopt the organization’s performance standards. The performance standards provide guidance on how to identify risks and impacts and are designed to help avoid, mitigate, and manage risks and impacts as a way of doing business in a sustainable fashion, including stakeholder engagement and disclosure obligations of the client in relation to project-level activities.¹³ Reconciliation is usually ensured through the compliance advisor/ombudsman and regular supervision. The compliance advisor/ombudsman responds to complaints from project-affected communities with the goal of enhancing social and environmental outcomes on the ground.

13. Available at: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_handbook_pps#:~:text=IFC%20Performance%20Standards%20on%20Environmental,Sustainability%20%2D%20Effective%20January%201%2C%202012&text=IFC's%20Sustainability%20Framework%20articulates%20the,IFC's%20approach%20to%20Risk%20management>.

4 CONCEPTUALIZING SUSTAINABLE INFRASTRUCTURE

In the previous session we saw that MDBs emphasize a safeguards-oriented (herein referred to as “do no harm”) approach to prevent local communities from being disproportionately affected by projects. But this approach limiting in that safeguards do not necessarily unlock the transformational nature of development. Sustainable infrastructure projects could be made to be transformational if they guarantee benefits to both the environment and society at large. In other words, sustainable infrastructure projects should not only aim to avoid, compensate or mitigate adverse impacts on the environment and vulnerable groups but go beyond the “do no harm” approach to consciously generate additional and positive spillovers for both the community and the environment.

Here, transformation is broken down into five dimensions: national development, systemic approach, territorial planning, innovation and financial viability. First, sustainable infrastructure projects are transformational when they reflect the needs and priorities in the national development plans, low carbon development, and resilience policies. At the regional level, aspirations for transformation are conceived in terms of infrastructure’s potential to support initiatives like the Belt and Road Initiative and Africa’s “accelerated integration and growth, technological transformation, trade and development,”¹⁴ articulated in documents like the African Union’s Agenda 2063, the Africa we want and largely operationalized through the Program for Infrastructure Development in Africa. At the global level, transformation is translated in the SDGs and countries’ commitments to sustainable and inclusive development. In the case of SDG 9, transformational infrastructure can be interpreted as a resilient infrastructure that promotes inclusive and sustainable industrialization with an aim to foster innovation.

Second, sustainable infrastructure projects are transformational when they have a systemic approach. Modern definitions of sustainable development emphasize human ecosystems as a goal. To achieve this goal, an integrated vision of development or a “systemic approach” that looks at cross-sectoral coordination and integration of environmental, social, and economic concerns throughout the development process should prevail over a siloed “sectoral approach.” Environment and all its components also need to be looked at closely to ensure that projects do not have negative spillovers from one system to another.

The third dimension is territorial planning. Infrastructure projects are commonly designed and implemented without prior assessment of the needs and vulnerabilities of the territory. This deficiency curbs infrastructure capacity to

14. Available at: <<https://au.int/en/agenda2063/overview>>.

contribute to local and regional long-term development and to leave a positive legacy. A nuanced approach to sustainable infrastructure that emphasizes countries' growth priorities and trajectories should not eclipse the importance of ensuring that sustainable infrastructure is meant to translate into development at the level of the territory where the project is located. Hence, sustainable infrastructure adapts not only to country characteristics but also to local and regional development aspirations.

Finally, a transformational sustainable infrastructure project is innovative and financially sustainable. Innovation should be looked at in two ways: creating new sustainable infrastructure; and making existing infrastructure more sustainable by building on local knowledge, national experiences, and international practices. Often loan allocation results in huge debts for the borrowing country, which further hamper their development process. Financial sustainability should be looked beyond project feasibility to ensure projects do not turn into white elephants and neither the lender nor borrower incurs in bad loans.

As the NDB strives to maintain the “new” in its name, the bank could create metrics to assess the transformational potential of its projects as well as financial and non-financial incentives to encourage clients to prepare and submit ‘transformational’ projects to the bank. Linking sustainable development to incentives would encourage borrowers to think about sustainable practices not as bureaucratic formalities or risks, but as actions ultimately linked to better development outcomes.

5 PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND REGIONAL INTEGRATION AS THE ROAD AHEAD

In addition to conceptualizing sustainable infrastructure and assessing the development impact of its projects, another challenge ahead of the NDB is how to ensure balanced loan allocation among the bank's five-member countries. This year, China passed India as the main beneficiary of the NDB, with 47% *versus* 24% of total lending. Russia and South Africa follow in third and fourth place, with 13% and 11% respectively. Brazil receives the lowest amount, totaling approximately US\$ 1.5 million (9%) of NDB loans.¹⁵ One of the distinguishing features of the NDB, the equal voice in the bank's governance would be short-lived without a balanced allocation of loans among the five members.

Political and operational factors help explain the relatively low amount of funds that Brazil receives from the NDB. For many years Brazil has underplayed its participation in the bank. Brazil and Russia are the only BRICS countries that have never sent their ministers of Finance to NDB annual meetings. Unlike

15. As of April 2020.

Russia, the first country to integrate its paid-in shares ahead of schedule, Brazil has recurrently delayed the payment of its contribution. The number of Brazilian nationals among the bank's staff has also been consistently low compared to the other four members. On the sides of the 11th BRICS Summit, minister of Economy and Brazilian representative to NDB's Board of Governors Paulo Guedes expressed his support to the NDB, in what seemed an attempt to reinvigorate Brazil's participation in the NDB and to promote the bank as a catalyst of infrastructure investment. The sensitization of the highest echelons of the Brazilian government to the potential of the NDB is particularly timely as Brazil takes the presidency of the NDB in 2020.

The operational challenges are mainly related to how external public sector financing is managed in Brazil. Projects and programs financially supported by external sources and submitted to the External Financing Commission (Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX) take an average of three years until they are ready for signature as opposed to the six-months promised by the NDB. Conceived to be a competitive advantage of the NDB over long-established MDBs, the six-month period for the bank to appraise, negotiate and approve loans seems to better suit the political system of countries like China and India than Brazil. In addition to these challenges are COFIEX funding thresholds and the limited capacity of Brazilian states to take on new loans. This is particularly problematic in the context of the financial crisis affecting a growing number of subnational entities across the country.

The opening of the NDB's Regional Office of the Americas in São Paulo and the satellite office in Brasília in late 2019 comes to the rescue of the bank's operations in the country. But as important as attracting new projects is how the regional office will assist the NDB in thinking its business model in Brazil. One route is to make greater use of the Investment Partnership Program (PPI) and other existing programs and funds to build a pipeline of loans with sovereign guarantee and fast-track the process within COFIEX. Another route is to rely more heavily on private sector financing. Today, approximately 85% of the bank's portfolio consists of loans with sovereign guarantee. In Brazil, this percentage decreased from 100% to 68% after the approval of a US\$ 200 million credit to Petrobras in 2018. After the opening of the NDB Regional Office of the Americas, two new loans of US\$ 300 million to Vale and of US\$ 100 million to an equity fund were approved, bringing the percentage of loans with sovereign guarantee further down to 61%. Greater coordination with bilateral business councils and the BRICS business council could help consolidate this trend and give the bank a competitive edge in markets like Brazil.

The NDB Regional Office of the Americas could also play a role in promoting economic integration projects in Latin American – a historically in-demand area that gains new momentum with the opportunity to further insert the region into new global value chains. Economic integration features in the NDB General Strategy 2017-2021 as one of the priority areas, but the bank has not yet approved any project under this workstream in Latin America. One of the possible reasons for the absence of economic integration projects in the region is that the NDB board of governors can only approve projects in member countries. Projects in a non-member emerging economy or developing country can only be approved on an exceptional basis, thus limiting the catalytic role that the bank can play in financing development on a regional scale.

6 FINAL REMARKS

The BRICS countries are the largest investors in infrastructure, with 40% of global investments in the sector. According to NDB's own projections, these investments should reach 42% by 2030, from which approximately 22% are expected to come from NDB loans. As the bank approaches the end of its first five-year strategy and transitions from a start-up to an established venture, it is presented with an opportunity to pioneer new approaches to development financing. This includes expanding the “do no harm” approach typically adopted by MDBs to complementarily incorporate a more “transformative” approach towards development. Offering financial and non-financial incentives like better loan conditions and differentiated services to projects that can generate positive transformation could make sustainable infrastructure projects more attractive while discouraging those that hinder the attainment of sustainability goals. Reaching out to local actors, including the private sector, and funding economic integration projects would further equip the NDB with the necessary policy tools to realize its vision around infrastructure and sustainable development.

Careful and detailed monitoring of the results of the NDB projects under a framework that considers both the “do no harm” and the “transformational” aspects of sustainable infrastructure investment should be a key element of future research. This framework could be jointly designed with scholars from the BRICS countries and in consultation with locally-based institutions as part of an effort to create a permanent knowledge sharing platform for collaboration, consultation and exchange. It will be useful for determining whether, how, when, and where the NDB is living up to its promise to support the transition to sustainable infrastructure and the SDGs in a way that is complementary to long-established MDBs.

REFERENCES

BOND, P. The BRICS New Development Bank: corruption-riddled development finance. **Global Research**, 30 Mar. 2019. Available at: <<https://www.globalresearch.ca/corruption-riddled-development-finance-brics-ndb-annual-meeting-cape-town/5673103>>.

BORGES, C. Optimism, skepticism, and pragmatism: the clashing narratives on the rise of new actors in the international development finance. *In: ASIL ANNUAL MEETING*, 110., 2016, Washington. **Proceedings...** Washington: ASIL, 2016.

IKENBERRY, J. G. The rise of China and the future of the West: can the liberal system survive? **Foreign Affairs**, v. 87, n. 1, p. 23-37, Jan./Feb. 2008.

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

VAZQUEZ, K. C.; ROYCHOUDHURY, S.; BORGES, C. **Building infrastructure for 21st century sustainable development**: lessons and opportunities for the BRICS-led New Development Bank. New Delhi: O.P. Jindal Global University, 2017.

COMPLEMENTARY BIBLIOGRAPHY

ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Investing in sustainable infrastructure**: improving lives in Asia and the Pacific. Philippines: ADB, 2009.

ANG, H. G.; MONZONI, M. **Large-scale projects in the Amazon**: lessons learned and guidelines. São Paulo: FGV EAESP, 2017.

BHATTACHARYA, A.; OPPENHEIM, J.; STERN, N. **Driving sustainable development through better infrastructure**: key elements of a transformational program. Washington: Brookings Institution, 2015. (Working Paper, n. 91). Available at: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/07-sustainable-development-infrastructure-v2.pdf>>.

EURASIA CENTER; EURASIAN BUSINESS COALITION. **The 3rd annual “Doing business with the BRICS” conference**. Washington: [s.n.], 2015. Available at: <<https://cdn.website-editor.net/9cbc1728769a439897acc7f1557971d9/files/uploaded/3rd%2520Annual%2520BRICS%2520Conference%252008-5-2015.pdf>>.

SURYANARAYANA, M. H. **Inclusive growth**: a sustainable perspective. Mumbai: Indira Gandhi Institute of Development Research, 2013.

VAZQUEZ, K. C.; LUCEY, A. **Advancing South-South cooperation in education and skills development**: lessons from the field. New York: UNDP, 2016.

VAZQUEZ, K. C.; ROYCHOUDHURY, S.; BORGES, C. New Development Bank is BRICS’ best card. **Financial Times**, 5 Sep. 2017.

DIEZ AÑOS DEL BRICS: CRISIS DE HEGEMONÍA OCCIDENTAL Y CONSTRUCCIÓN DE UN ORDEN MUNDIAL MULTIPOLAR

Juan Sebastián Schulz¹

Entre el 14 y el 16 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la XI Cumbre del BRICS en Brasilia, lo que significó no sólo el décimo aniversario del nacimiento formal del grupo, sino también la onceava Cumbre de mandatarios consecutiva desde la primera reunión en Ekaterimburgo, Rusia, allá por 2009. En este marco, el presente artículo se propone realizar un repaso por las principales demandas y reivindicaciones del bloque BRICS a lo largo de estos diez años, puntualizando en las reivindicaciones sobre la construcción de un orden mundial multipolar, la reforma de las instituciones de gobernanza global y la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional. Enmarcamos el surgimiento del BRICS en un mundo que atraviesa un proceso de transición hegemónica histórico-espacial, en el que se observa un cambio del centro de gravedad del poder mundial desde el occidente hacia el oriente y desde el norte hacia el sur. En este contexto, un conjunto de estados emergentes comienzan a obtener mayor capacidad de decisión autónoma sobre sus políticas de desarrollo, planteándose el desafío de construir un nuevo orden mundial.

Palabras clave: BRICS; multipolarismo; emergentes; nuevo orden mundial; crisis civilizatoria.

DEZ ANOS DO BRICS: CRISE DE HEGEMONIA OCIDENTAL E CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM MUNDIAL MULTIPOLAR

Entre 14 e 16 de novembro de 2019, foi realizada a XI Cúpula do BRICS em Brasília, o que significou não apenas o décimo aniversário do nascimento formal do grupo, mas também a décima primeira cúpula consecutiva de líderes desde a primeira reunião em Ecaterimburgo, Rússia, em 2009. Nesse contexto, este artigo pretende revisar as principais demandas do bloco BRICS nesses dez anos, apontando as reivindicações sobre a construção de uma ordem mundial multipolar, a reforma das instituições de governança global e a necessidade de uma nova arquitetura financeira internacional. Enquadramos o surgimento do BRICS em um mundo que passa por um processo de transição histórico-espacial hegemônico, no qual há uma mudança no centro de gravidade da potência mundial do oeste para o leste e do norte para o sul. Nesse contexto, um conjunto de estados emergentes começa a obter maior capacidade autônoma de tomada de decisão sobre suas políticas de desenvolvimento, colocando o desafio de construir uma nova ordem mundial.

Palavras-chave: BRICS; multipolarismo; emergentes; nova ordem mundial; crise civilizacional.

TEN YEARS OF THE BRICS: WESTERN HEGEMONY CRISIS AND CONSTRUCTION OF A MULTIPOLAR WORLD ORDER

Between November 14 and 16, 2019, the XI BRICS Summit was held in Brasília, which meant not only the tenth anniversary of the formal birth of the group, but also the eleventh consecutive Summit of

1. Investigador en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y CONICET (IdIHCS) y en el Centro de Investigaciones en Política y Economía (CIEPE). Correo electrónico: <jsschulz@gmail.com>.

leaders since the first meeting in Yekaterinburg, Russia, back in 2009. In this context, this article intends to review the main demands and demands of the BRICS block over these ten years, pointing out in the claims on the construction of a multipolar world order, the reform of global governance institutions and the need for a new international financial architecture. We frame the emergence of BRICS in a world that is going through a process of hegemonic historical - spatial transition, in which there is a change in the center of gravity of world power from the west to the east and from the north to the south. In this context, a set of emerging states begin to obtain greater autonomous decision-making capacity over their development policies, posing the challenge of building a new world order.

Keywords: BRICS; multipolarism; emerging; new world order; civilizational crisis.

JEL: F50.

Data de envío do artigo: 27/2/2020; Data de aceite: 17/4/2020.

1 INTRODUCCIÓN

Entre el 14 y el 16 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la XI Cumbre del BRICS en Brasilia, lo que significó no sólo el décimo aniversario del nacimiento formal del grupo, sino también la on ceava Cumbre de mandatarios consecutiva desde la primera reunión en Ekaterimburgo, Rusia, allá por 2009. Sin embargo, el término BRICS² data de algunos años antes, y es importante considerarlo para entender el contexto y los objetivos de su surgimiento, y las mutaciones en sus demandas y reivindicaciones.

El término BRIC aparece por primera vez en noviembre de 2001, cuando el economista Jim O’Neill, por entonces jefe de investigación económica global en la sede londinense de la banca de inversiones Goldman Sach, publicó el Boletín Económico nº 66 (O’Neill, 2001). En el documento, O’Neill expuso la caracterización de la Goldman Sachs sobre el estado financiero global a comienzos del nuevo siglo, destacando el proceso de crecimiento de las “economías emergentes” quienes, afirmaba, superarían en un corto plazo, en términos del volumen de su PBI, a las potencias englobadas en el G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) y serían las encargadas de liderar el crecimiento global en los años subsiguientes. El artículo se titulaba *Building better global economic BRICs*, haciendo un juego de palabras con las iniciales de Brasil, Rusia, India y China y el término inglés “brick” (ladrillo), para señalar que estos países serían los “ladrillos” sobre los que se sustentaría la economía global en el futuro. La Goldman Sachs presentaba a los BRICs resaltando sus variables económicas y financieras particulares de cada país, además de hacer referencia al tamaño de sus territorios (en conjunto el 30% de la superficie mundial), su población (42% de la población

2. El acrónimo originalmente incluía a Brasil, Rusia, India y China, por lo que se denominaba “BRIC”. Las dos primeras Cumbres del bloque en 2009 y 2010 tuvieron esta misma composición. En 2011, cuando los cuatro países acordaron la incorporación de Sudáfrica, el mismo pasó a denominarse “BRICS”. En sentido, en el presente trabajo, cuando utilicemos “BRIC” o “BRICS” estaremos haciendo referencia al bloque entre 2001 y 2011, mientras que cuando hablemos del bloque luego del 2011 utilizaremos “BRICS”.

mundial) y de ser altos receptores de inversión extranjera directa (IED). Para 2001, cuando O'Neill publicó su informe, los cuatro países se encontraban entre las once economías más grandes del planeta, medido en términos de PBI Paridad del Poder Adquisitivo – China (2ª), India (4ª), Brasil (7ª) y Rusia (11ª).³

El término “BRIC”, entonces, no apareció como respuesta a un vacío analítico en las ciencias sociales o como una aplicación de la teoría de las relaciones internacionales, sino como una acción política de la Goldman Sachs para identificar nuevos mercados para sus grupos económicos y financieros y alentar inversiones que reditúen en mayores tasas de ganancia⁴ (Turzi, 2011b). La banca, en este sentido, utilizaba el término en plural (los “BRICs”) señalando que, más allá de sus características comunes, cada mercado tenía su propia estructura de crecimiento y desarrollo (Schulz, 2016).

En este marco, entre 2001 y 2006, el término “BRICs” solo fue utilizado como categoría de análisis para los estudios económicos y financieros sobre el estado del mundo en los inicios del siglo XXI; estos países, afirmaban los analistas, eran los que contrapesaban el descenso del PBI mundial producto del estancamiento de las economías desarrolladas profundizado a partir de 1999-2001. En 2003, en este sentido, otros dos economistas de la Goldman Sachs (Wilson y Purushothaman, 2003) volvieron a hacer referencia a este conjunto de países afirmando que, para 2050, China e India encabezarían el ranking de proveedores globales de tecnología y servicios, mientras que Brasil y Rusia, por su lado, se posicionarían como los principales proveedores mundiales de materias primas y alimentos. Es decir, la Goldman Sachs no solo indicaba cuáles eran los mercados rentables para invertir, sino que indicaba también en que ramas de la economía había que direccionar las inversiones. A su vez, en los informes de la Goldman Sachs, los economistas de la banca remarcaban la necesidad de que estos países mantuvieran una política de apertura de los flujos comerciales y financieros, acompañados de un contexto macroeconómico estable con baja inflación, como condición de posibilidad para lograr un desarrollo exitoso. La apertura al comercio y la inversión extranjera directa, sostenía la banca, proporcionaría accesos a los insumos importados, nuevas tecnologías y mayores mercados; y, posteriormente, realizaban una advertencia, afirmando que “cada uno de los BRICs se enfrenta a retos muy importantes para el mantenimiento de su desarrollo. Esto significa que existe una posibilidad importante de que nuestras proyecciones no sean cumplidas, ya sea por una mala política interna o por mala suerte” (Wilson y Purushothaman, 2003).

3. Según datos del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2008&most_recent_value_desc=true&start=2001>.

4. Una aclaración que creemos importante realizar es el hecho de que la Goldman Sachs, así como otras Bancas de Inversión, suelen realizar agrupamientos de países conformando siglas de manera periódica en sus informes y boletines económicos (CIVETS, MIST, EAGLES, etc.). En todos estos casos, los agrupamientos fueron realizados como una estrategia para la redirección de sus inversiones más que como una categoría de análisis geoestratégico (Schulz, 2016).

“Mala política interna”, se entiende, significaba no seguir las recomendaciones de la Goldman Sachs.

Recién en 2006 los propios presidentes de los países aludidos comenzaron a utilizar por motus proprio el término “BRICs”. En el marco de la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas, los cancilleres de los cuatro países acordaron incorporar el concepto BRIC a las categorías de política exterior, remarcando la necesidad de afianzar la cooperación mutua.⁵ Entre mayo de 2008 y marzo de 2009, a su vez, hubo reuniones de Ministros de Finanzas de los países miembros del bloque, los cuales adoptaron declaraciones conjuntas sobre los problemas económicos mundiales, incluyendo propuestas alternativas para superar la crisis financiera global.⁶

La primera Cumbre de presidentes del BRIC se realizó en junio de 2009 en Ekaterimburgo, Rusia. Allí, Luiz Inácio Lula da Silva, Dmitri Medvedev, Manmohan Singh y Hu Jintao, presidentes de Brasil, Rusia, la India y China respectivamente, afirmaron que

estamos comprometidos a avanzar en la reforma de las instituciones financieras internacionales, a fin de reflejar los cambios en la economía global. Las economías emergentes y en desarrollo deben tener una mayor voz y representación en las instituciones financieras internacionales (BRIC, 2009).

En Ekaterimburgo, los presidentes del BRICs manifestaron explícitamente la necesidad de establecer nuevas reglas de juego globales, criticando abiertamente el orden mundial unipolar, basado en la especulación financiera, la resolución de los conflictos internacionales mediante la intervención bélica externa y el sometimiento político y económico a los países periféricos por parte de las potencias centrales.

A partir de allí, los BRICS realizaron cumbres sucesivas en Brasilia-Brasil (2010), Sanya-China (2011), Nueva Delhi-India (2012), Durban-Sudáfrica (2013), Fortaleza-Brasil (2014), Ufa-Rusia (2015), Goa-India (2016), Xiamen-China (2017), Johannesburgo-Sudáfrica (2018) y Brasilia-Brasil (2019). En todas ellas, los miembros del bloque afirmaron que luego de la crisis financiera de 2008 el mundo había cambiado, enfatizaron la necesidad de una transformación en las instituciones mundiales, manifestando su apoyo a un orden mundial multipolar, resaltaron el papel del G20 como el principal foro de coordinación económica internacional y de cooperación entre los Estados, y destacaron su papel central en la lucha contra la crisis. Por otro lado, hicieron un llamado a reformar integralmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para que sea un organismo “más eficaz, eficiente y representativo, que pueda hacer frente a los desafíos globales de hoy en día”, y

5. Ver Coordination among Foreign Ministers, disponible en: <<http://www.brics6.itamaraty.gov.br/about-brics/history/coordination-between-foreign-ministers>>.

6. Disponible en: <archive.kremlin.ru/eng/articles/bric_1.shtml>.

reclamaron “la urgente necesidad de abordar el déficit de legitimidad del FMI y el Banco Mundial”;⁷ en este sentido, reclamaron “un cambio sustancial en la votación poder a favor de las economías emergentes y los países en desarrollo para llevar su participación en la toma de decisiones de acuerdo con su peso relativo en el mundo económico”. Además, los BRICS afirmaron su intención de “contribuir de manera significativa al desarrollo de la humanidad y el establecimiento de un mundo más equitativo y justo”, resaltando además que “el Siglo XXI debe estar marcado por la paz, la armonía, la cooperación y el desarrollo científico”.⁸ Manifestaron también su preocupación ante los conflictos armados en Medio Oriente, Libia, África del Norte y en las regiones de África occidental, y llamaron a la comunidad internacional comprometerse con “lograr la paz, la estabilidad, la prosperidad, el progreso y la dignidad en el mundo de acuerdo a las aspiraciones legítimas de su pueblos”.⁹ Por otro lado, se exhortó a las potencias globales a resolver la crisis nuclear iraní mediante negociaciones diplomáticas y se criticó duramente la presión de la OTAN ejercida sobre Irán. Además, llamaron a resolver mediante el diálogo el conflicto armado en Siria, rechazando cualquier tipo de intervención militar internacional y reclamando que se respete la soberanía de estos países.

En abril de 2011, durante la tercera Cumbre BRIC en la ciudad de Sanya, al sur de China, se produce un hecho significativo para el bloque: la incorporación de Sudáfrica como miembro pleno del grupo (a partir de ahora, llamado BRICS). Si bien en la reunión del G20 desarrollada en noviembre de 2010 en Seul los presidentes de Rusia y China ya habían anunciado la unión de Sudáfrica al bloque, la formalización de este hecho se realizó en Sanya.

La incorporación de Sudáfrica generó sorpresas en buena parte de la literatura académica,¹⁰ ya que los estándares de PBI, población, crecimiento económico, extensión territorial, de Sudáfrica son poco comparables con el resto de los BRIC; sin embargo, la incorporación de Sudáfrica al bloque tuvo que ver con las estrategias geopolíticas y estratégicas de los restantes miembros del bloque. Por un lado, desde el 2003 Sudáfrica ya mantenía estrechas relaciones con Brasil y la India a través del

7. Ver Declaración Final de Brasilia, disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46681/BRICS_-_Comunicu%C3%A9_10_p._.pdf?sequence=16>.

8. Ver Declaración de Sanya, disponible en: <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/14/c_13829453.htm>.

9. *Op. cit.*

10. El hecho de incorporar formalmente a Sudáfrica al grupo suscitó cuestionamientos y críticas negativas desde distintos sectores, inclusive desde los propios “ideólogos” del acrónimo, la Goldman Sachs. En un artículo publicado en el periódico The Guardian, Jim O’Neil afirmó que “no tiene sentido incorporar a Sudáfrica a los BRIC”, ya que otros países como Nigeria tenían mejores indicadores macroeconómicos para ser parte del grupo (*South Africa gains entry to Bric club*, Diario The Guardian, 19/4/2011).

Foro Trilateral IBSA,¹¹ mientras que la cooperación entre China y Sudáfrica había crecido exponencialmente a partir del 2000, llevando al gobierno chino a elevar el nivel de relaciones entre ambos países al de “asociación estratégica integral”. Por otro lado, como señalan Dupuy, Morgante y Margueliche (2014, p. 17), Sudáfrica posee además una ubicación geográfica estratégica, en tanto

su actividad en políticas de defensa se extiende hacia los océanos circundantes. Hacia el oeste, participa activamente en maniobras navales con países del Atlántico Sur (Brasil, Argentina). Hacia el este, extiende su presencia sobre el océano Índico, área de expansión de la India y China, sus socios del BRICS. Por último, en dirección meridional, su posición geoestratégica lo convierte en el Estado encargado del control del paso del Cabo de Buena Esperanza, circuito obligado de los grandes superpetroleros y cargueros intercontinentales, impedidos de poder circular por el reabierto Canal de Suez y obligados a navegar próximos a las costas africanas a fin de evitar las tremendas turbulencias de la Convergencia Antártica.

Como señala Morasso (2013, p. 14-19),

la incorporación de Sudáfrica reforzó la superación del BRIC financiero [que había creado originariamente la Goldman Sachs] [...] A diferencia de México, Egipto o Indonesia, Sudáfrica se ha involucrado en temáticas globales y comparte con los BRIC la idea de reformular las estructuras de gobernanza global para adaptarlas a la nueva realidad multipolar.

La V Cumbre BRICS de 2013 en Durban significó la participación, por primera vez, de los nuevos presidentes de Rusia, Vladimir Putin, y de China, Xi Jinping, quienes habían asumido en sus cargos el 7 de mayo de 2012 y el 14 de marzo de 2013 respectivamente. Estas nuevas presencias representaron una aceleración de las políticas del bloque, que se expresarían a partir de 2014 con el lanzamiento en la cumbre de BRICS en Brasil de un Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y un Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC). Estos dos últimos instrumentos, fueron presentados como

las semillas de una arquitectura financiera que intentará por un lado, avanzar en la construcción de un nuevo orden mundial con la mira puesta en ampliar la representación [de los países emergentes] en la toma de decisiones globales y por otro, contrarrestar la unipolaridad del dólar en los mercados financieros internacionales (Noyola Rodríguez, 2014).

11. Ver página oficial: <<http://www.ibsa-trilateral.org/>>. Algunos autores (Ferreira y Granja, 2014) afirman que el IBSA representa el antecedente inmediato del BRICS, al ser un espacio de coordinación entre Brasil, la India y Sudáfrica que se proponía como objetivo expresar las demandas de los países del hemisferio sur. Si bien este análisis subestima el rol protagónico de China y Rusia para la articulación de los BRICS, el hecho de que Sudáfrica haya formado parte de espacios de coordinación previos que tenían como objetivo el planteamiento de la necesidad de fortalecer la cooperación entre los países emergentes para disputar el nuevo ordenamiento global, planteando la necesidad de un mundo multipolar, es sin duda uno de los elementos centrales para entender el ingreso de Sudáfrica al BRICS. Un estudio detallado sobre la historia y las características del IBSA puede encontrarse en Giaccaglia, C. (2012).

El objetivo planteado por los BRICS, es que el NBD tuviese el objetivo de movilizar recursos para financiar proyectos de infraestructura y de desarrollo sostenible, no solo en los países miembro del grupo sino también en otros países emergentes. Es decir, el Banco BRICS no se planteó solo como un instrumento para el crecimiento de los países miembros del bloque, sino como intento de brindar acceso al financiamiento internacional a naciones por fuera de los organismos financieros tradicionales para, de esta manera, romper los lazos de dependencia mediante los cuales construyen su hegemonía actores como Estados Unidos o la Unión Europea. Por otro lado, el ARC se estableció como un acuerdo de swaps de monedas de 100.000 millones de dólares, con el objetivo de reducir sustantivamente la volatilidad cambiaria sobre los flujos de comercio e inversión entre los miembros del bloque, y proteger sus economías, incluidas sus monedas, ante posibles ataques especulativos de las grandes potencias globales y grupos económicos financieros transnacionales.

La Cumbre de Brasil de 2014 marcó también la creación del formato “BRICS-Plus”, un espacio de coordinación que pretende reforzar los lazos de cooperación Sur-Sur entre países emergentes, y sumar a otros actores a la propuesta del BRICS. El presidente chino Xi Jinping afirmó que el BRICS-Plus sería una plataforma para incrementar la articulación entre los países y civilizaciones para crear un nuevo tipo de relaciones internacionales y construir una comunidad de destino de la humanidad.¹² En la Cumbre de 2014, se convocó a los países miembros de la UNASUR (participaron los presidentes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela). En 2015, en Ufa (Rusia), se organizó una Cumbre conjunta entre los BRICS, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Unión Económica Euroasiática (UEE), siendo invitados los mandatarios de Afganistán, Armenia, Bielorrusia, Irán, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Tayikistán y Uzbekistán. En la cumbre india de 2016, se organizó el encuentro BRICS-BIMSTEC (Bahía de Bengala para la Iniciativa Multisectorial Técnica y Cooperación Económica), donde participaron los presidentes de Bangladésh, Bután, Birmania, Nepal, Sri Lanka y Tailandia. En 2017 participaron los presidentes de Egipto, Guinea, México, Tailandia y Tayikistán. En Johannesburgo (2018), fueron invitados el presidente argentino Mauricio Macri (en calidad de presidente pro-tempore del G20), el primer ministro de Jamaica Andrew Holness (en calidad de presidente pro-tempore de la Comunidad del Caribe – CARICOM), el presidente de Turquía Recep Tayyip Erdogan (en calidad de presidente pro-tempore de la Organización para la Cooperación Islámica – OIC) y el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres. A su vez, también se realizó la “Sesión

12. Xinhua (2019) *Xi insta a países BRICS a defender multilateralismo*. Publicado en Xinhua el 15/11/2019. Recuperado de: <http://spanish.xinhuanet.com/2019-11/15/c_138555940.htm>.

Outreach BRICS-África”, donde participaron dieciocho presidentes y primeros ministros africanos.

2 CRISIS ESTRUCTURAL Y CIVILIZATORIA DEL ORDEN MUNDIAL, CRISIS DE HEGEMONÍA Y NUEVA MULTIPOLARIDAD RELATIVA

Los BRICS, que aparecieron como un acrónimo inventado por una banca multinacional para direccionar sus inversiones, fueron aumentando sus niveles de articulación y coordinación sistemática, lo que les permitió ganar grados mayores de poder en el sistema internacional. En el medio, el estallido de la crisis financiera global en septiembre de 2008, sumado al resurgimiento del G20 en noviembre del mismo año como espacio de coordinación global (superando al G7), aceleraron el proceso de coordinación de los países emergentes. Como sostiene Turzi (2011a), la crisis financiera actuó como el catalizador que le permitió a estos nuevos actores, subordinados en la vieja arquitectura financiera, pasar de un agrupamiento basado en la *coincidencia* de factores a un agrupamiento basado en la coordinación económica y política a partir de la *convergencia de intereses*.

La crisis financiera global y el ascenso del protagonismo de los estados emergentes en el sistema internacional se enmarca en un proceso de decadencia relativa y crisis de hegemonía de Estados Unidos, que según los abordajes de los teóricos del sistema-mundo (Arrighi, 2007; Wallerstein, 2007), tiene sus inicios en los años '70 pero se profundiza luego de la crisis de 2008. Para convertirse en hegemónico un Estado tendría que fundar y proteger un orden mundial que fuera universal en su concepción, es decir, no un orden en el que un estado explota directamente a otros, sino uno que la mayoría de los otros estados puedan encontrar compatible con sus intereses (Cox, 2016). Esto es lo que se empieza a resquebrajarse a partir de la crisis financiera de 2008.

Esta crisis tiene un carácter multidimensional (económica, financiera, ecológica, social y cultural) y alcances globales, siendo la resultante de procesos de disputa de proyectos estratégicos¹³ a nivel global que implicaron la configuración de una nueva territorialidad del poder mundial (Schulz, 2018a). García Linera (2013) sostiene que la devastación capitalista del medio ambiente y la desenfrenada explotación de los recursos naturales, están transformando irreversiblemente el sistema integral de la vida natural del planeta, poniendo en riesgo la existencia de la vida misma, de la naturaleza y del ser humano (como parte de la propia naturaleza). Ubidia (2019), a su vez, señala que el capitalismo financiero neoliberal y salvaje ha puesto a la humanidad en una situación donde

13. El concepto de “proyecto estratégico” implica que una fracción social tiene un grado de desarrollo en su organización económica, política, ideológica, cultural para plantear una determinada “forma de vida” o, como se dice habitualmente, un “modelo” o “sistema” social” (Formento y Merino, 2011).

para poder crecer en sus ganancias debe imponer un consumismo enfermizo e irracional, en donde cada mercancía (ya sea alimentos, vestimenta, automóviles, teléfonos celulares, etc.) se produce con fecha de vencimiento para forzar en dos o cinco años su recambio, no su reparación, sino lisa y llanamente su obsolescencia. De este modo, la profundización del sistema capitalista en su fase actual, en la disputa por la maximización de las ganancias, conlleva necesariamente a la destrucción del ambiente y la naturaleza. Esto conduce hacia una crisis civilizatoria donde la cultura del descarte y la obsolescencia programada ponen en crisis la capacidad de autoreproducción de la naturaleza y, en consecuencia, la del propio ser humano (Formento, 2016).

En este sentido, Beinstein *et al.* (2008, parr. 1) sostienen que

vivimos una grave crisis estructural del sistema capitalista y, más aún, una verdadera crisis de la civilización, que puede poner en riesgo la supervivencia de la humanidad. Esa crisis estructural se manifiesta de diversas formas en los distintos continentes, espacios y actividades humanas, y afecta todos los niveles de la vida y de la sociedad (...). Está claro que se trata de una crisis estructural y no solamente coyuntural, pero, además, de una crisis de la civilización que exige un replanteamiento de parámetros al que la lógica del capitalismo no puede responder.

En este proceso, se observa un cambio relativo del centro de gravedad del poder mundial (Arellanes Arellanes, 2014; Rang, 2014) desde el occidente hacia el oriente y desde el norte hacia el sur, proceso mediante el cual nuevos estados emergentes empiezan a obtener mayor capacidad de decisión autónoma sobre sus políticas de desarrollo. Martins (2014) señala que, en este marco, se produce un paulatino desplazamiento del dinamismo hacia China y el Este Asiático, la ascensión de los regionalismos como nuevo fundamento geopolítico de la economía mundial y de la construcción de un nuevo sistema-mundo multipolar. Este proceso, como veremos más adelante, no es lineal ni homogéneo, ya que no implica la desaparición de los Estados Unidos como potencia que conserva resortes claves de dominación y, a su vez, tampoco implica el desconocimiento de los miembros del BRICS de la totalidad de las estructuras políticas internacionales heredadas.

Es en este marco donde China, Rusia y otros actores van a impulsar propuestas de carácter supraregionales y pluriversales (Grosfoguel, 2008), intentando ampliar su escala y umbral de poder¹⁴ en el escenario internacional. De este modo, la consolidación del BRICS en tanto espacio de articulación de emergentes de Eurasia, África y América Latina será uno de los objetivos prioritarios de este grupo de países.

14. El concepto de "umbral de poder" está relacionado con la autonomía externa y expresa el poder mínimo que necesita alcanzar un Estado para intentar participar, en calidad de actor principal, en la construcción del orden internacional en un momento determinado de la historia, es decir, para intentar convertirse en un protagonista principal de la historia mundial (Gullo, 2018).

En este marco, los estados miembros del BRICS comienzan un proceso de articulación y coordinación conjunta que les permita tener más capacidad de presión sobre las potencias centrales del sistema internacional. En este proceso de crisis de la hegemonía norteamericana, se acelera un proceso de multipolarización relativa, es decir, el desarrollo de bloques de poder bajo la forma de Estados-nación continentales que acrecientan su capacidad de desarrollo e influencia global (Formento y Dierckxsens, 2016).

3 EL PROTAGONISMO DE LOS “EMERGENTES” EN EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL

La categoría de “mercados emergentes” no es nueva, sino que comenzó a utilizarse en los años ochenta y noventa para analizar a los países del este y del sudeste de Asia, resaltando sus altas tasas de crecimiento y su gran potencial económico. El término “mercado emergente” fue utilizado en 1981 por el economista Antoine van Agtmael, quien, según sus palabras, estaba tratando de iniciar un fondo de inversión para el tercer mundo, para invertir en acciones de países en desarrollo, pero estaba siendo rechazado por su alto riesgo. En este marco, el economista afirmó que “por fin se me ocurrió un término que sonaba más positivo y estimulante: los mercados emergentes. ‘Tercer Mundo’ sugería estancamiento; mientras que ‘mercados emergentes’ sugería progreso, levantamiento y dinamismo”.¹⁵

La banca de inversión Goldman Sachs, por su parte, en sus informes sobre los BRICs los identifica como *mercados emergentes o economías emergentes*, destacando por sobre otros indicadores sus importantes tasas de crecimiento de PBI. Como señala Yory (2014, p. 30),

el origen de los llamados grupos territoriales emergentes es necesario buscarlo en las motivaciones de los Bancos y de las entidades financieras que, en el contexto de la crisis económica actual, derivada de la propia crisis del modelo económico capitalista neoliberal, no sólo los inventan, tratando de reciclar y salvar el modelo, sino que los promueven - a través de novedosas estrategias de marketing - asignándoles el ostentoso título de “economías del futuro”.

Los *mercados o economías emergentes*, como señalamos, lejos de representar el deseo de las bancas de inversión de presentar nuevos actores que cuestionen el ordenamiento mundial hegemónico, significaba una política de aliento a sus principales accionistas, fondos de inversión y grupos transnacionales, para que redireccionen sus inversiones hacia estos nuevos mercados, es decir, mercados que garantizarían una ganancia asegurada en un contexto de crisis financiera. Pero esto no nos permitiría explicar de por sí la emergencia de nuevos actores reclamando protagonismo mundial. De hecho, entre los nuevos “mercados emergentes”, hubo algunos que continuaron subordinados a la lógica financiera del capital angloamericano, mientras que otros comenzaron a articular

15. *Ins and outs*, The Economist, 18/9/2008. Disponible en: <<http://www.economist.com/node/12080703>>.

y posicionarse a favor de un nuevo orden global. Este proceso de emergencia de nuevos actores en el escenario global fue acompañado, en otros casos, por una política de activa participación estatal en la economía, a partir de sostener un paradigma de crecimiento por uno centrado en una economía de mercado, pero con fuerte presencia estatal en el diseño, planificación y ejecución de la política económica y social.

Consideramos importante destacar, entonces, que al interior de cada uno de los emergentes se profundiza una batalla entre los proyectos estratégicos en pugna, donde lo que se pone en juego es cómo interviene cada país ante la crisis: mientras que los grupos financieros transnacionalizados pugnan por subordinarlos al proyecto financiero global, los grupos económicos locales y empresas multinacionales de capital local luchan para que la salida de la crisis se dé mediante la coordinación de los países emergentes con un proyecto autónomo y soberano. En este sentido, Pelfini (2011) identifica dos fuerzas sociales diferentes pugnando al interior de cada uno de los emergentes: por un lado, lo que el autor llama “*el clásico establishment*” entendido como la clase tradicionalmente dominante y, por el otro, las “*elites emergentes*” o “*grupos estratégicos*”, las cuales articulan a fracciones de clase y sectores sociales que venían estando subordinados. Teniendo en cuenta esto, vemos nuevamente las dos concepciones, dos formas distintas de pensar los “emergentes”. Giaccaglia (2010, p. 57) afirma que

se estiman entonces necesarias algunas precisiones conceptuales, debiéndose diferenciar entre “mercado emergente” y “poder emergente”. El primero se asocia a indicadores meramente económicos, especialmente a las tasas de crecimiento nacionales. Poder emergente, en cambio, refiere a aquellos estados que, sobre la base de destacadas capacidades materiales, cuentan con un importante liderazgo en cada una de sus regiones, sumado a un rol destacado en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. Es decir, a un alto grado de activismo internacional el cual ha sido definido como el PBI diplomático de un país. Por consiguiente, se considera que la existencia de importantes deficiencias sociales internas no invalida el empleo de esta categoría teórica para hacer referencia a países como India, Brasil y Sudáfrica.

En esta línea, Pelfini (2011, p. 112) utiliza las categorías de *potencias, poderes o bloques* emergentes:

el primer criterio para definir tal emergencia, y el más fácilmente observable y digerible por los medios de comunicación, es registrar y comparar tasas de crecimiento. Sin embargo, este indicador se relaciona más bien con el concepto de mercado emergente. El término potencia o poder emergente, por su parte, agrega a esto la fortaleza política, medible, en primer lugar, en términos de supremacía militar, pero también de solidez institucional y como capacidad de liderazgo a nivel regional (dimensiones que permiten hablar más propiamente de poder emergente y menos de potencia, que tiene demasiada carga geopolítica y de seguridad).

En un contexto de profundas transformaciones en el orden internacional actual, la categoría de poderes o bloques “emergentes” nos permite abordar los Estados o bloques regionales con una dinámica de mayor incidencia no solo en la economía global sino también en lo político y en lo cultural, y que no se caracterizan necesariamente por un aumento en el nivel de su “desarrollo” subordinado al sistema político-financiero tradicional, sino criticando su lógica de funcionamiento y, finalmente, intentando estructurar un nuevo orden alternativo.

4 EL PLANTEO DE LA NECESIDAD DE UN NUEVO MUNDO “MULTIPOLAR”

Mientras que algunos análisis académicos plantean una tendencia hacia una “nueva hegemonía china” o un “nuevo unipolarismo con centro en China” (Actis y Creus, 2018; Tzili Apango, 2012) en este trabajo planteamos la existencia una tendencia a la multipolaridad relativa, es decir, la conformación de múltiples polos de poder, siendo el BRICS una manifestación de este proceso.

Como señalan algunos autores (Gandásegui, 2015; Formento y Dierckxsens, 2018), a pesar del impresionante crecimiento de la economía china durante los últimos años, su PBI es aún el 60% del PBI norteamericano (medido en términos absolutos), y más en desventaja aun se encuentra si comparamos sus PBI per cápita (u\$s 62.794 contra u\$s 18.236);¹⁶ además, por capacidad militar y por capacidad de control de los resortes ideológicos y culturales, la diferencia con Estados Unidos sigue siendo importante. A partir de ello, consideramos que no es posible considerar que China pueda competir de igual a igual con los Estados Unidos y establecer un nuevo unipolarismo “con características chinas”.

Esta relación se profundiza mucho más con el resto de los países del BRICS. Cada uno de estos países, por separado, resultan insignificantes para luchar contra las grandes potencias globales y desarticulados, este grupo de países quedaría rápidamente subordinado en las estrategias de restauración conservadora de las potencias tradicionales. Es por esto que necesitan crear, potenciar y posicionar globalmente nuevos espacios de coordinación mutua.

Turzi (2017, p. 44) señala que la estructura del sistema internacional es determinada por la distribución de poder que, según afirma, tiene que ver con “cuantos jugadores hay en la mesa del orden mundial”. En este sentido, Turzi señala tres distribuciones de poderes posibles: la unipolar, cuando un Estado hegemónico concentra el poder económico y militar de manera dominante en el sistema; la bipolar, cuando dos contendientes junto a sus satélites se disputan el mundo en áreas de influencia; y la multipolar, cuando existen más de dos Estados compitiendo por poder e influencia. En el medio entre estos conceptos, diversos autores marcan

16. Banco Mundial. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD?most_recent_value_desc=true>.

complejidades que hacen más profunda la idea de polaridad; retomando a Samuel Huntington, algunos autores hablan de “*unimultipolaridad*”, donde desde el punto de vista militar ningún Estado o conjunto de Estados pueden presentarse como oposición efectiva al hegemón (en la actualidad, los Estados Unidos), pero no se puede negar el peso de los nuevos actores emergentes. Otros autores hablan de “*interpolaridad*”, resaltando la combinación entre una redistribución del poder hacia nuevos actores junto con un proceso de interdependencia entre los Estados, producto de la globalización. Por otro lado, hay autores que hablan de “*apolaridad*”, destacando la ausencia de un Estado-nación que pueda llegar a ocupar el lugar de superpotencia (Turzi, 2017, p. 47). Finalmente, existen autores que hablan de una era “no polar”, sin Estado-nación hegemónico (Haass, 2008). Actis y Creus (2018), a su vez, señalan la importancia de salir de la perspectiva clásica estadocéntrica a la hora de analizar la polaridad del poder mundial, para dar cuenta de un mundo globalizado con múltiples actores muy poderosos que no están radicados en un país determinado. Las empresas y la banca transnacional, los grupos terroristas y las organizaciones no gubernamentales internacionales, son actores que suelen quedar al margen cuando se habla de polos de poder en las relaciones internacionales. Retomando los abordajes clásicos de la geopolítica realista, Morgenthau (1962, p. 92) afirmaba que

Estado nacional en sí es (...) un producto de la historia y como tal está destinado a dejar paso con el tiempo a otras formas de organización política (...). Cuando el Estado nacional haya sido reemplazado por otra forma de organización, la política exterior deberá proteger en ese caso el interés de supervivencia de la nueva organización.

En este marco, una de las reivindicaciones que aparece decisivamente en los discursos de los BRICS es la necesidad de dar paso a un nuevo mundo *multipolar*. Este nuevo orden mundial implicaría la coexistencia de polos de poder que no sólo se limitarían al plano de lo económico-financiero, sino polos-regiones de poder político, cultural y social. De esta manera, mientras que el viceministro ruso Serguéi Riabkov afirma que “el BRICS es un símbolo de la formación de un mundo multipolar”,¹⁷ el ex canciller brasileño Celso Amorim, afirmó que “los BRICS colaboran en una cosa muy importante, que es la formación de un mundo más multipolar, menos dependiente de un único grupo o de una única fuente de poder”.¹⁸ En relación a la República Popular China, el concepto de multipolaridad fue introducido oficialmente en el XIV Congreso del PCCh de 1992 por Jiang Zemin, como opuesto a la “hegemonía política del poder”. En el año 2001, Hu Jintao asoció el concepto de multipolaridad con la idea “democratización” del sistema internacional, reclamando igualdad de participación a todos los estados, independientemente de su nivel de desarrollo económico o su sistema político. En el XVI Congreso del PCCh se incorpora oficialmente la necesidad de “democratizar las relaciones internacionales”, proponiendo la construcción de un

17. Viceministro ruso: ‘No hay intención de militarizar al BRICS’. RT, 27/5/2015.

18. BRICS: por un mundo multipolar. Deutsche Welle, 8/7/2015.

mundo “armónico”, pacífico y estable (Leguizamón Astudillo, 2018). A su vez, en el Libro Blanco sobre Defensa Nacional en la Nueva Era publicado por el gobierno chino en 2009 (State Council of the People’s Republic of China, 2009, p. 4), se afirmaba que “con la llegada del nuevo siglo, el mundo está experimentando enormes cambios y ajustes. (...) La globalización económica y la multipolarización mundial están ganando impulso”. Posteriormente, en 2012, Xi Jinping incorporará la idea de conformar una “comunidad de destino compartido para la humanidad” (Schulz, 2019), señalando que “el mundo se ha ido compartiendo en una comunidad en la que el destino de uno está entrelazado con el del otro”.¹⁹

El planteamiento de un mundo multipolar, entonces, implica la necesidad de romper con la unilateralidad en la toma de decisiones globales y asignar un protagonismo de nuevos actores que hasta entonces venían subordinados. En este punto, consideramos importante destacar que estos procesos no son lineales ni acabados, sino que nos encontramos en un momento de transición a la multipolaridad, o como señala Savin (2018) un “momento” multipolar (coyuntural), que puede dar paso o no a una “era” multipolar (estructural).

La construcción del multipolarismo no puede ser entendida solo desde la visión clásica de los Estados-Nación. Los nuevos polos de poder se articulan (o intentan articularse) a partir de la construcción de alianzas y bloques regionales de poder. Como señala Bizzozero (2011), el regionalismo tiene el potencial de ser utilizado por los mayores actores (como aquellos que tienen el status de Estado-región) para generar recursos que incrementen su potencial y le ayuden a posicionarse en la actual, nueva, coyuntura internacional. En este marco, resulta importante ver a Rusia no solo desde su territorialidad estatal, sino conteniendo un conjunto de actores a través de instrumentos políticos y económicos como la Unión Económica Euroasiática (UEEA), creada en el año 2000, integrada por Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán; la Comunidad de Estados Independientes, integrada por Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Por su parte, en conjunto con China, han impulsado (a partir de 2001) la Organización para la Cooperación de Shanghái, integrada además por Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Asimismo, podemos considerar la estrategia de consolidación de la UNASUR y la CELAC en Latinoamérica como un nuevo polo de poder, en articulación con el resto de los polos.

19. *La visión de Xi del mundo: Una comunidad de destino común, un hogar compartido para la humanidad*, Xinhua, 16/1/2017. Recuperado de: <http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/16/c_135986889.htm>.

5 MULTIPOLARISMO Y NUEVA GOBERNANZA GLOBAL

Varios autores utilizan indistintamente los conceptos de *multipolarismo* y *multilateralismo* para referirse a este tipo de relaciones entre estados. Sin embargo, vemos necesario retomar a Sanahuja (2013) para hacer una distinción. El autor señala que el multilateralismo aparece como una reivindicación de distintos actores en el escenario internacional: las administraciones del Partido Demócrata estadounidense, impulsan un “multilateralismo hegemónico”, que consistiría en una administración más inclusiva, recurriendo a foros multilaterales para buscar un mayor alcance en sus acciones de política exterior; esto se diferenciaría de las administraciones republicanas, que sostienen una actuación unilateral. Por otro lado, la Unión Europea promueve un “multilateralismo normativo”, que actúa como marco de identidad de su propia experiencia de integración, que le da reconocimiento como actor a nivel internacional. En tanto que las nuevas potencias emergentes promueven un “multilateralismo revisionista”, que se transforma en una herramienta decisiva para demandar reformas institucionales que promuevan un mayor equilibrio en el orden internacional que le permitan construir alternativas simétricas de cooperación (González del Miño y Anguita Olmedo, 2013, p. 76). Sólo en este último caso es que podemos hablar de un “multilateralismo multipolar”, en tanto la exigencia de un ordenamiento global basado en la multilateralidad implica necesariamente el reconocimiento y la coexistencia de varios polos de poder autónomos y soberanos, es decir, una “aspiración, en la medida que apela al imperativo político y moral de un orden legal universal o, en su caso, regional, basado en un corpus de normas de convivencia entre estados soberanos que se reconoce como legítimo” (Sanahuja, 2013, p. 31).

En este marco, los BRICS se caracterizan, por un lado, por un cuestionamiento explícito a lo que consideran un orden mundial *unilateral-unipolar*, donde existe un solo polo de poder, una sola potencia hegemónica que actúa, de manera unilateral, imponiendo sus decisiones sobre el resto de los países del mundo. Pero, además, se produce un cuestionamiento a las formas de multilateralismo hegemónico sostenidas desde distintos actores políticos y grupos financieros, donde si bien ya no es el Estado-Nación quien impone sus decisiones, la gobernanza global sigue siendo unipolar a partir su organización y estructura económica y de su poder de decisión mayoritario en los organismos multilaterales globales, como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

A lo largo de sus cumbres anuales, el BRICS va a posicionarse de tres maneras diferentes frente a la coyuntura mundial actual (Juncal, 2014): por un lado, reclamando a los países desarrollados mayor incidencia en los organismos de crédito internacional (Fondo Monetario Internacional – FMI y Banco Mundial); en segundo lugar, generando iniciativas conjuntas (no exclusivamente en materia económica, sino también política y social) para poder consolidar la articulación entre los socios o comenzar a suplir la falta de respuesta de los países desarrollados

a los reclamos; y, en tercer lugar, pretendiendo establecer un liderazgo de los países emergentes a nivel mundial, presentándose como “potencias medias” o “potencias regionales” (Morales Ruvalcaba, 2013) que posibilitan la articulación de espacios de poder subordinados en el esquema internacional.

Retomando a Martins (2014), vemos que los BRICS presentan una agenda que propone un giro de las inversiones financieras hacia las productivas, la construcción de marcos intergubernamentales que contemplan al 40% de la población mundial y ampliarse aún más, el fortalecimiento de un patrón de desarrollo ampliamente apoyado en empresas estatales y pequeñas y medianas empresas, de carácter inclusivo y universalista. A su vez, los BRICS cuestionan lo que Martins denomina la hegemonía atlantista en la economía mundial materializada en el control del sistema de Bretton Woods, el monopolio de las finanzas y la tecnología; e impulsa un patrón de política externa antiimperialista basada en los principios de soberanía, autodeterminación de los pueblos y solución negociada de conflictos.

A lo largo de las Cumbres (Schulz, 2016), las declaraciones de los BRICS hicieron énfasis en la necesidad de fortalecer “los propósitos y los principios de la Carta de Naciones Unidas y el sistema internacional centrado en la ONU” como nuevo modelo de gobernanza internacional multipolar y nuevo modelo de relaciones internacionales, “en oposición al hegemonismo y la política del poder”,²⁰ el unilateralismo en la toma de decisiones y el injerencismo en los asuntos internos de los Estados.

Sin embargo, a pesar de su peso cada vez más creciente en el tablero económico y político global, los BRICS cuentan con escaso poder de decisión en las instituciones globales tradicionales, lo que se ha convertido en unos de los reclamos más importantes en las declaraciones y documentos públicos del bloque. Instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas, nacieron como resultante de una correlación de fuerzas favorable a los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, y configuraron los cimientos de la vieja arquitectura financiera, económica, política y social, donde los bloques emergentes están claramente subordinados. Luego de la crisis financiera global de 2008, los países emergentes (encabezados por los BRICS) comenzaron a manifestar la necesidad de reformar estas instituciones, para adaptarlas a la nueva correlación de fuerzas.

En cuanto al Fondo Monetario Internacional, las críticas más importantes tienen que ver con dos aspectos: por un lado, un desacuerdo con las políticas económicas y financieras llevadas adelante por el organismo; y, en segundo lugar,

20. Xinhua (2019) – *Xi insta a países BRICS a defender multilateralismo*. Publicado en Xinhua el 15/11/2019. Recuperado de: <http://spanish.xinhuanet.com/2019-11/15/c_138555940.htm>.

una crítica a la distribución de “cuotas” de poder en el mismo. En cuanto al peso de las votaciones en el FMI, el mismo ha mantenido una proporción que beneficia a las grandes potencias industrializadas tradicionales, además de otorgarle “poder de veto” a los Estados Unidos²¹ y ser presidido, acuerdo entre potencias mediante, por un miembro designado por la Unión Europea.

Mientras que para 2014 el G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Gran Bretaña) concentraba el 43.09% del poder de voto en el FMI, los países BRICS representaban apenas el 11% por ciento. En este marco, en distintas declaraciones, los miembros del BRICS afirmaron que “el FMI y el Banco Mundial urgentemente necesitan resolver sus déficits de legitimidad”.²²

En 2010 la entonces directora del FMI, Christine Lagarde acordó impulsar una revisión de las cuotas de voto del organismo, con la finalidad de darle más peso a los nuevos “emergentes”. La República Popular China aumentaría sus votos en un 2,2%, pasando de 3,8% a 6% de peso en el organismo, y colocándose como el tercer país con más peso en el Fondo, luego de Estados Unidos y Japón (anteriormente ocupaba el sexto lugar). El porcentaje de votos de Estados Unidos bajaría, aunque de manera casi insignificante (de 16,7% a 16,5%, lo que implica conservar el “poder de veto”). El resto de los BRICS también aumentaron sustancialmente su peso: Rusia pasó de 2,3% a 2,5%, India pasó de 2,3% a 2,6% y Brasil pasó de 1,7% a 2,2%. De este modo, Brasil, Rusia, India y China quedan posicionados dentro de los diez países con más peso en el FMI. En contraposición, los más afectados fueron los países europeos, que perdieron peso en el poder de decisión del Fondo: Alemania perdió el 0,5%, Francia y Gran Bretaña perdieron 0,28% de sus votos, Bélgica el 0,59%, Holanda el 0,34% y Suiza el 0,24%. El 18 de diciembre de 2015, el Congreso de los Estados Unidos finalmente trató y aprobó la reforma de los poderes de voto en el FMI.

La distribución de poderes en organismos internacionales como las Naciones Unidas no es muy diferente. En la actualidad, la Asamblea General (compuesta 193 estados considerados internacionalmente como soberanos) funciona de hecho como un espacio deliberativo y declarativo, mientras que las decisiones sobre el orden geopolítico son de incumbencia del Consejo de Seguridad, órgano mucho más reducido (quince estados), de los cuales cinco tienen carácter de permanentes y con “derecho a veto” (es decir, es necesario su consentimiento para aprobar cualquier resolución); ellos son Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Rusia y China.²³ Sin embargo, a pesar de esta estructura de funcionamiento que privilegia la

21. Según el “estatuto” del FMI, para que una decisión sea aceptada debe contar con el 85% de los votos. De este modo, al tener Estados Unidos el 16,8% de peso en las decisiones, su voto positivo es indispensable para aprobar una resolución.

22. Declaración Final de la II Cumbre del BRIC en Brasilia, 16/4/2010.

23. Los países ganadores de la Segunda Guerra Mundial.

visión de las potencias occidentales, son cada vez más frecuentes los casos en que los propios estados con derecho a veto han afirmado que están dispuestos a desconocer las resoluciones del Consejo de Seguridad en el caso de que vayan en contraposición con su política exterior.

A la par de exigir un mayor protagonismo en las decisiones del organismo, los miembros del BRICS también señalan que “las Naciones Unidas [son] el organismo multilateral clave creado para ayudar a la comunidad internacional para preservar la paz y la seguridad internacionales, para proteger y promover los derechos humanos y promover el desarrollo sostenible”.²⁴ En la Declaración de Fortaleza (2014), los BRICS afirmaron explícitamente que la ONU debía tener un rol protagónico en temas como: desarrollo y crecimiento económico soberano (punto 22), garantizar los derechos humanos (punto 28), prevenir y combatir las actividades delictivas transnacionales (punto 45), la implementación de una estrategia Global contra el terrorismo (punto 48), la delincuencia cibernética (punto 50), el cambio climático (punto 52), el desarrollo sostenible (punto 55) y la lucha contra la corrupción (punto 58); además, también llamaban a las Naciones Unidas a tener un rol protagónico en la tarea de ayudar a mantener la paz y la estabilidad en distintos países, como por ejemplo: apoyar la celebración de elecciones legislativas y presidenciales en Guinea-Bissau, allanando el camino para el retorno a la democracia constitucional (punto 29), ayudar al Gobierno de Malí para estabilizar completamente el país (punto 32), abordar la crisis política y humanitaria en Sudán del Sur (punto 33), abordar los abusos y actos de violencia contra la población civil en la República Centroafricana (punto 34), llevar la paz y la estabilidad la República Democrática del Congo (punto 35), terminar con las invasiones unilaterales de las potencias centrales en Siria (punto 37), contribuir a una justa y duradera solución global del conflicto árabe-israelí sobre la base del reconocido universalmente marco jurídico internacional (punto 38), cooperar con la recuperación económica, política y social de Afganistán (punto 42) y abordar la situación en Ucrania (punto 44).

Con este objetivo, entre 2012 y 2013, todos los países del BRICS aumentaron sus contribuciones al presupuesto de las Naciones Unidas: China incrementó su cuota en 61%, lo que la convirtió en el sexto mayor contribuyente, pasando de 3,2% a 5,1% del presupuesto global de la organización; Brasil elevó sus cuotas en un 82% pasando de 1,6% a 2,9%; en tanto que la India aumentó su contribución en un 24%.

Otra de las instituciones donde los BRICS dan la disputa por un nuevo ordenamiento global es la Organización Mundial del Comercio (OMC). Cabe recordar que la participación de China en la Organización es sumamente

24. Ver Anexo I. VI Cumbre BRICS: Declaración de Fortaleza. Punto 25.

reciente, ya que su ingreso a la misma se dio recién el 11 de diciembre de 2001;²⁵ este hecho, abrió las condiciones de posibilidad para la llegada de las inversiones extranjeras directas que mencionamos más arriba, ya que eliminó o moderó las trabas que la República Popular China tenía hacia las inversiones extranjeras. Asimismo, el ingreso de China a la OMC también posibilitó que el país dispusiera de mercados para colocar sus inversiones. El reingreso de Rusia a la OMC, a su vez, se produjo en agosto de 2012.

El ingreso de China y Rusia a la OMC profundizó la disputa por la arquitectura económica y financiera global frente a las potencias desarrolladas, llevándolas al interior del organismo. Esta estrategia de coordinación de los BRICS en el marco de la OMC, tuvo uno de sus puntos más fuertes cuando en 2013 (ya con Rusia en el organismo) consensuaron (y luego finalmente concretaron) la candidatura del diplomático brasileño Roberto Carvalho de Azevedo como director de la OMC, frente al mexicano Hermino Blanco, apoyado por las potencias del G7.

6 LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL

El planteo de la necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional, en tanto complejo jurídico, institucional y normativo que rige las relaciones financieras y monetarias públicas y privadas a escala internacional, es uno de los ejes articuladores del BRICS para la construcción de un mundo multipolar. La llamada *Vieja Arquitectura Financiera Internacional* (Páez Pérez, 2011) hace referencia al ordenamiento económico-financiero creado por las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial en Bretton Woods, y comprendía la complementariedad entre tres instituciones principales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. La crisis financiera global fue el hecho que aceleró el proceso de convergencia de los BRICS y el planteo de la necesidad de discutir una nueva Arquitectura Financiera Internacional.

La creación del Acuerdo de Reservas de Continencia y del Nuevo Banco de Desarrollo, puso de manifiesto una aceleración de este proceso de disputa por una nueva arquitectura financiera, frente al escaso avance en la reforma de la arquitectura financiera global-unipolar, luego de la crisis de 2008.

Esta lucha en el plano económico desarrollada por los BRICS-emergentes para poner en crisis la arquitectura financiera internacional, se manifiesta también en la batalla por la moneda de referencia global, por poner en cuestión la hegemonía del dólar como principal moneda de intercambio y reserva mundial. En sus diferentes

25. China fue uno de los 23 miembros fundadores del GATT (siglas de General Agreement on Tariffs and Trade, predecesora de la Organización Mundial del Comercio), pero en el año 1949, luego de la Revolución, fue expulsada y reemplazada por Taiwán. En el año 1986, la República Popular China notificó su intención de acceder al GATT, aunque su postulación fue aceptada quince años después.

Cumbres, los países del bloque hicieron hincapié en la importancia de impulsar las transacciones en las divisas de las naciones integrantes del BRICS, con una infraestructura financiera propia que permita eliminar el uso de monedas externas a las de los países del bloque. Esto constituye no solo un intento de excluir al dólar estadounidense y al euro para reducir costos financieros y cambiarios, sino como una estrategia para lograr mayores grados de soberanía.

En este marco, el gobierno chino ha impulsado activamente una política de internalización del yuan, lo que produjo que el mismo se haya convertido ya en la quinta divisa más usada en el mundo.²⁶ Con el objetivo de internacionalizar el yuan, el Banco Central Chino ha firmado acuerdos cambiarios de swaps de monedas con 34 Bancos Centrales, con el objetivo de lograr la inclusión del yuan en la cesta de divisas que conforman los Derechos Especiales de Giro (DEG), la divisa del FMI.²⁷

El 30 de noviembre de 2015, el FMI aceptó finalmente al yuan para ser parte de la cesta de monedas DEG. La nueva composición de los Derechos Especiales de Giro, asignó al yuan el 10,92% de su proporción, ubicándolo en tercer lugar, por debajo del dólar y el euro.

A su vez, el gobierno ruso, a través de Kiril Dmitriev, jefe del Fondo de Inversión Directa de Rusia y miembro del Foro Empresarial BRICS, llevó la propuesta de crear una criptomoneda y un sistema de pagos único para las operaciones entre los miembros del bloque. Este sistema de pagos común podría competir con el SWIFT, un mecanismo de comunicaciones establecido en la década del '70, que permite a los bancos realizar transferencias electrónicas entre sí, y que en la actualidad es utilizado por 10.500 bancos en más de doscientos países. Sin embargo, luego de los atentados del 11 de septiembre a las Torres Gemelas, el Departamento del Tesoro norteamericano solicitó la supervisión de todos los pagos que se registraran en el sistema (con la excusa de detectar posibles canales de financiamiento terrorista) por lo que, en la práctica, significó la posibilidad de tener acceso a todos los pagos registrados en el mundo. Por ende, la posibilidad de establecer un sistema de pagos alternativo al SWIFT da a los emergentes mayores grados de independencia y soberanía, además de evadir los controles del Departamento del Tesoro norteamericano (Schulz, 2018b).

26. Por debajo del dólar estadounidense, el euro, el yen japonés y la libra esterlina. Fuente: <http://www.elconfidencial.com/mercados/inversion/2015-04-12/china-no-se-oculta-en-la-guerra-de-divisas-el-yuan-la-nueva-eleccion_756296/>.

27. La cesta de monedas de derechos especiales de giro (SDR) del FMI está integrada por el dólar estadounidense, el yen japonés, la libra esterlina y el euro. La inclusión de una moneda dentro de la cesta de los DEG le da la legitimidad para ser considerada una unidad de reserva internacional automáticamente aceptable, mientras que otras monedas deben cumplir con los requisitos de convertibilidad absoluta para poder tener el mismo estatus.

7 LOS PLANTEOS ESCÉPTICOS SOBRE EL BRICS Y LA CRISIS DE LOS EMERGENTES

A pesar de su fuerte impulso luego de la crisis financiera global de 2008, algunos autores señalan que a partir de 2013 el BRICS inició un proceso de estancamiento económico y político que puso en cuestión los planteos de multipolaridad del bloque. La baja en el ritmo de crecimiento de sus economías, las diferencias internas entre los países miembro y la falta de nuevas iniciativas concretas que tradujeran en política práctica lo que proclamaban en el discurso, hizo que se pusiera en tela de juicio la capacidad del BRICS que encabezar la emergencia de un nuevo orden internacional.

La reducción de la tasa de crecimiento y de las exportaciones de China y de la India que comenzaron a manifestarse desde 2012, con efectos negativos en las balanzas comerciales de países como Brasil, Argentina, Chile, Colombia o Perú, sirvieron de base para sustentar la idea de que nos encontramos en la etapa final de un ciclo de expansión iniciado en 2000, que se manifestaría en la vuelta de los “stop-and-go” que caracterizaron durante décadas a los países subdesarrollados. A partir de esto, en 2008 la propia Goldman Sachs comenzó a hablar de nuevos países que superarían a los BRICS como polos de inversión global, especialmente los llamados “MIST”: México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía. Esta política se vio reflejada en las inversiones que realizó el grupo: mientras que el fondo de inversión MIST tuvo una rentabilidad del 12%, el fondo de inversión destinado a los BRICS se mantuvo en el 1,5%.²⁸

El periódico norteamericano *The Independent*, incluso fue más duro con los BRICS; en palabras de su editorialista Chris Blackhurst, afirmó que

el viento fue quitado de sus velas y la idea de que puedan reemplazar a los Estados Unidos parece más lejos que nunca. Su incapacidad de gobernarse a sí mismos, de producir sanas y seguras políticas económicas, de poner sus negocios en un mundo golpeado ha demostrado su fracaso.²⁹

La cadena CNN también se manifestó en el mismo sentido: “Los mercados emergentes, largamente vistos como los niños mimados de la economía global, se han desplomado”.³⁰ Ruchir Sharma, jefe de mercados emergentes de la banca Morgan Stanley, afirmó que los BRICS ya no eran destinos interesantes para la inversión y que, en la actualidad, “mis mejores apuestas son países donde están ocurriendo reformas económicas y donde exista un nuevo liderazgo político. Eso está sucediendo en Filipinas, México y Pakistán”. En otra entrevista, el

28. *BRICS vs. MIST*. Diario La Razón de México, 1/12/2012

29. *It's all over for the Brics countries now - upstarts are taking the initiative*, por Chris Blackhurst. Diario *The Independent*, 19/8/2015.

30. *El brillo de los países BRICS se apaga*. Diario CNN Expansión, 23/8/2013.

ejecutivo de la Morgan Stanley afirmó que “los BRIC nunca fueron y nunca serán un bloque económico o político (...) Fueron estrellas inesperadas”.³¹

Un dato que nos parece relevante mencionar es el hecho de que, en octubre de 2014, la Reserva Federal norteamericana (FED), comandada por Janet Yellen,³² comenzó a implementar el fin del programa de estímulos monetarios (hecho que ya había sido anunciado por ex presidente de la FED, Ben Bernanke en octubre de 2013), una política que consistía en la compra compulsiva de bonos gubernamentales “basura” y de obligaciones hipotecarias que no estaban pudiendo ser pagadas por los deudores, y de préstamos a bajas tasas de interés (que iban del 0 al 0,25%), que fueron a parar principalmente a los mercados emergentes. Esta medida, que había sido puesta en marcha luego de la crisis financiera de 2008 con la excusa de reactivar la economía de los Estados Unidos, significó la inyección de casi 3,7 billones de dólares a los países emergentes. Como señalan Gobbi y Grande (2013), esta política de “expansión cuantitativa” tuvo tres consecuencias centrales para los mercados emergentes: en primer lugar, significó la entrada de capitales motivados por la búsqueda de rentabilidad asociada al diferencial de tasa de interés; en segundo lugar, produjo la apreciación relativa de sus monedas, debido al efecto devaluatorio sobre el dólar estadounidense; y, en tercer lugar, mejoró los términos de intercambio, al aumentar el precio de las commodities a nivel mundial.

A su vez, es importante mencionar que tanto Sudáfrica (2018) como Brasil (2016) sufrieron golpes de estado parlamentarios que significaron recambios presidenciales. Si bien en el caso sudafricano el recambio se realizó entre actores políticos del mismo partido (lo que implicó que no hubiese una modificación sustancial de su participación en el BRICS), en caso de Brasil, tanto con Michel Temer como con Jair Bolsonaro iniciaron un acercamiento hacia los Estados Unidos, aunque sin romper relaciones con China.

Rusia, a su vez, sufrió una agudización de la política de sanciones económicas por parte de los Estados Unidos y de la Unión Europea luego del referéndum que votó la incorporación de la península ucraniana de Crimea a la Federación Rusia, con fuertes impactos en su economía.

31. *The BRICs never were and never will be an economic or political bloc. A conversation with Ruchir Sharma*, 4/1/2013. Disponible en: <<http://janelanaweb.com/novidades/%C2%ABthe-brics-never-were-and-never-will-be-an-economic-or-political-bloc%C2%BB-ruchir-sharma/>>.

32. Reconocida integrante del Partido Demócrata, Janet Yellen se desempeñó durante la presidencia de Bill Clinton, entre 1997 y 1999, como presidenta del Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca.

8 REFLEXIONES FINALES

El bloque BRICS representa y expresa las intenciones de las potencias emergentes de construir un nuevo tipo de relaciones internacionales basado en la cooperación mutua, la coexistencia pacífica, el desarrollo con inclusión social, la paz y el respeto por la soberanía territorial. La consolidación del BRICS expresa la propuesta de construcción de un orden mundial multipolar, que pueda superar al unipolarismo constituido luego de la caída de la Unión Soviética en 1991, al injerencismo unilateral sobre los asuntos internos de los Estados, a la guerra como método de solución de conflictos y al neoliberalismo financiero que oprime y somete a pueblos, culturas y naciones.

La reciente Cumbre BRICS celebrada en Brasil permitió consolidar la articulación económica y política de los principales países emergentes y en desarrollo, en el marco de un mundo que atraviesa un proceso de transición hegemónica histórico-espacial, en el que se observa un cambio relativo del centro de gravedad del poder mundial (Rang, 2014) desde el occidente hacia el oriente y desde el norte hacia el sur, proceso mediante el cual nuevos estados emergentes empiezan a obtener mayor capacidad de decisión autónoma sobre sus políticas de desarrollo. Si bien no hay un consenso respecto de los tiempos, los modos y la profundidad de esta transición, podemos afirmar que el orden configurado luego de la segunda guerra mundial se encuentra en crisis.

Once años han pasado entre aquella primera Cumbre en Ekaterinburgo, Rusia, donde en aquel momento los “BRIC” (aun sin la incorporación de Sudáfrica) eran aún un proyecto con futuro incierto. Grandes cambios ha habido desde entonces, no solo en el mundo sino también en los propios países integrantes del bloque. De Lula Da Silva a Bolsonaro en Brasil, de Dmitri Medvédev a Vladimir Putin en Rusia, de Manmohan Singh a Narendra Modi en la India, de Hu Jintao a Xi Jinping en China, los cambios en los gobiernos de los países miembro nos hablan de los mayores o menores impulsos que ha puesto cada administración temporal en el bloque, que sin embargo continúa sosteniéndose y fortaleciéndose a lo largo de los años.

La XI Cumbre de los BRICS manifestó la vigencia del bloque, y su propuesta de transformación de la arquitectura económica, política y cultural internacional. Las principales demandas que dieron vida al grupo continúan vigentes, y fueron expuestas en la Declaración Final del grupo a pesar de la heterogeneidad ideológica de los miembros del grupo: la crítica al proteccionismo, la crítica al injerencismo unilateral y la necesidad de reforma de las instituciones de gobernanza internacional. A su vez, también se sostienen el llamado a garantizar la resolución pacífica de los conflictos internacionales, otorgarle más protagonismo a los países en desarrollo en el Consejo de Seguridad de la ONU, el Fondo Monetario

Internacional y la Organización Mundial del Comercio, y la apertura comercial con eje en el desarrollo.

A partir del 1 de enero de 2020, la presidencia pro-tempore del BRICS pasó a estar a cargo de Rusia, quien será la encargada de organizar la XII Cumbre del bloque en San Petersburgo, recientemente postergada debido al Covid-19. Según afirmó Vladimir Putin, las prioridades de la presidencia rusa estarán puestas en la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, además de continuar expandiendo la asociación estratégica entre los miembros del bloque. En un artículo llamado *Asociación estratégica BRICS para la estabilidad global, la seguridad compartida y el crecimiento innovador*, el Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Sergei Lavrov señaló que confiaba “en que en el océano de tormenta de la política mundial, el ‘barco’ del BRICS seguirá un rumbo constante y contribuirá aún más a mantener la estabilidad internacional y garantizar el crecimiento económico global”.³³

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTIS, Esteban; CREUS, Nicolás. China y Estados Unidos. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 8-14, 2018. Recuperado de: <www.fal.itam.mx>.

ANGUITA OLMEDO, Concepción; GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma. Estado y multilateralismo, un enfoque teórico. Transformaciones en una sociedad internacional globalizada. **JANUS.NET e-journal of International Relations**, v. 4, n. 2, nov. 2013/abr. 2014.

ARELLANES ARELLANES, Juan. Dominación sin hegemonía: una evaluación transdisciplinar de la decadencia hegemónica de Estados Unidos y de la crisis estructural del capitalismo desde el análisis de sistemas-mundo. *In*: _____. (Ed.). **Memorias del Congreso Internacional El Cambio en la Configuración del Poder Internacional**, Centro Anáhuac de Investigación en Relaciones Internacionales (CAIRI), 2014.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith en Pekín: orígenes y fundamentos del siglo XXI**. España. Ediciones Akal, 2007.

BEINSTEIN, Jorge. *et al.* Documento fundacional del Observatorio Internacional de la Crisis. **Revista Herramientas**, 2008 Recuperado de: <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=637>.

BIZZOZERO, Lincoln. Contenido y funcionalidad de BRIC y de UNASUR en la política internacional del Brasil. *In*: BIZZOZERO, Lincoln; CLEMENTE, Isabel (Coord.). **La Política Internacional en un mundo en mutación**, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental y Universidad de la República, p. 31-45, 2011.

33. TASS (2019) – *Russia to work on coordination of states within UN as chair of BRICS in 2020*. Publicado en Tass. Russian News Agency el 12/11/2019. Recuperado de: <https://tass.com/economy/1088341>.

BORON, Atilio. **Ha iniciado la declinación de Estados Unidos como potencia hegemónica mundial**. Granma, 2020. Recuperado de: <<http://www.granma.cu/cuba/2020-02-14/atilio-boron-ha-iniciado-la-declinacion-de-estados-unidos-como-potencia-hegemonica-mundial-14-02-2020-18-02-45>>.

BRIC. **Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders**. Ekaterimburgo, Rusia, 2009. Recuperado de: <<http://en.kremlin.ru/supplement/209>>.

BRICS. **Declaración Final de la XI Cumbre del BRICS**, Brasilia, Brasil, 14 al 16 de noviembre de 2019. Recuperado de: <<https://www.panoramical.eu/birregional/51644/>>.

COX, Robert. Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: un ensayo sobre el método. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 31, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, feb./mayo 2016.

DUPUY, Hector Adolfo; MORGANTE, Martín; MARGUELICHE, Juan Cruz. La República de Sudáfrica: los desafíos de la globalización y del desarrollo africano. **Cardinalis. Revista del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba**, año 2, n. 3, 2014.

FERREIRA, L; GRANJA, L. **Los BRICS desde la perspectiva poscolonial**. V Congreso Uruguayo de Ciencia Política “¿Qué ciencia política para qué democracia?”. Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 oct. 2014.

FORMENTO, Walter. **Geopolítica de la casa común. Los BRICS y Francisco**. La Haine, 2016. Recuperado de: <<https://www.lahaine.org/mundo.php/geopolitica-de-la-casa-comun>>.

FORMENTO, Walter; DIERCKXSENS, Wim. **Geopolítica de la crisis económica mundial: globalismo vs. Universalismo**, Ed. Fabro, Buenos Aires, 2016.

_____. (Coord.). **La crisis mundial. Continentalismos, globalismo y pluriversalismo**. Ed. Fabro, Argentina, 2018.

FORMENTO, Walter; MERINO, Gabriel. Crisis financiera global. **La lucha por la configuración del orden mundial**. Peña Lillo/Continente, Buenos Aires, 2011.

GARCÍA LINERA, Álvaro. 9 tesis sobre el capitalismo. **Conferencia dictada en el Left Forum (Foro de la Izquierda)**, Universidad Pace, Nueva York, 7-9 jun. 2013.

GIACCAGLIA, Clarisa. Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 15, GERI – Universidad Autónoma de Madrid, oct. 2010.

_____. IBSA - India, Brasil y Sudáfrica: una iniciativa de Cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado. **Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración**. Universidad Nacional de Rosario, 2012.

GOBBI, Hugo Javier; GRANDE, Julieta. La nueva gobernanza económica internacional. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 45, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, 2013.

GROSGOUEL, Ramón. **Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial**. Tabula Rasa. Bogotá, Colombia, n. 9, p. 199-215, jul./dic. 2008.

GULLO, Marcelo. **Relaciones internacionales**. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana. Editorial Biblos, Argentina, 2018.

HAASS, Richard. **La era de la no polaridad**. Nuevo Orden Mundial, 2008. Recuperado de: <<http://seminariordenmundial.blogspot.com/2008/09/la-era-de-la-no-polaridad.html>>.

JUNCAL, Santiago Eduardo. El surgimiento de los BRICS y sus implicancias para el orden global. **FLACSO-ISA Joint International Conference**, Buenos Aires, 2014.

LEGUIZAMÓN ASTUDILLO, Eduardo. Latinoamérica y la Iniciativa OBOR. **Observatorio de la Política China**, 2018. Recuperado de: <<https://politica-china.org/areas/politica-exterior/latinoamerica-y-la-iniciativa-obor>>.

MARTINS, Carlos Eduardo. El sistema-mundo capitalista y los nuevos alineamientos geopolíticos en el siglo XXI: una visión prospectiva. *In*: GANDÁSEGUI, Marco; MARTINS, Carlos; VOMMARO, Pablo (Coord.). **Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina**, Quito, Editorial IAEN, 2014.

MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén. En las entrañas de los BRIC: análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China. Austral. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 147-181, 2013.

MORASSO, Carla Maria. Los intereses de Sudáfrica como BRIC. **Revista Conjuntura Austral**, v. 4, n. 18, 2013.

MORGENTHAU, Hans. **Politics in the twentieth century: the decline of the democratic politics**. Universidad de Chicago. 1962.

NOYOLA RODRÍGUEZ, Ariel. Geopolítica del Banco BRICS. **Red Voltaire**. 2014. Recuperado de: <<http://www.voltairenet.org/article184789.html>>.

O'NEILL, Jim. Building better global economic BRICS. **Goldman Sachs**, 2001. (Global Economics Paper, n. 66). Recuperado de: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>.

PÁEZ PÉREZ, Pedro. Otro modelo financiero ya está en marcha en América Latina. **Transnational Institute** (TNI), 2011. Recuperado de: <<https://www.tni.org/my/node/2802>>.

PELFINI, Alejandro. Élités transformativas vs. reactivas: la tensión entre élites políticas y económicas en sociedades emergentes en Sudamérica. *In*: PELFINI, Alejandro; FULQUET, Gastón (Coord.). **Los BRICS en la construcción de la multipolaridad ¿Reforma o adaptación?**, CLACSO, p. 111-123, 2011.

RAMONET, Ignacio. El nuevo sistema-mundo. **Le monde diplomatique**, 2011. Recuperado de: <<https://mondiplo.com/el-nuevo-sistema-mundo>>.

RANG, C. La reconfiguración del poder en la fase global del capitalismo. **Revista de Estudios Estratégicos**, n. 1, p. 33-44, 2014.

SANAHUJA, José Antonio. Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n.101, p. 27-54. 2013.

SAVIN, Leonid El momento multipolar. **Geopolitca.Ru**, 2018. Recuperado de: <<https://www.geopolitica.ru/es/article/el-momento-multipolar>>.

SCHULZ, Sebastian. Los BRICS. **El surgimiento de un proyecto de nueva arquitectura financiera y de un nuevo mundo multipolar (2009-2014)**. Tesis de grado. Presentada en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), 2016. Recuperada de: <<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1226/te.1226.pdf>>.

_____. Aproximaciones al estado de situación geopolítica actual. Nuevos actores, conflictos y escenarios para la construcción de un orden mundial multipolar. **Revista Cuestiones de Sociología**, n. 19, e065, p. 1-14, 2018a.

_____. **La construcción de un nuevo sistema monetario y financiero mundial**. Del BAI y el Banco BRICS al petro-yuan-oro. IX Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, 2018b. Recuperado de: <https://www.academia.edu/40008352/La_construcci%C3%B3n_de_un_nuevo_sistema_monetario_y_financiero_mundial._Del_BAI_y_el_Banco_BRICS_al_petro-yuan-oro>.

_____. **Aproximaciones a la noción de “comunidad de destino compartido” en el marco de las transformaciones actuales en el orden mundial**. XI Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional (JIDEEP), UNLP, 2019.

STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's National Defense in 2008**, jan. 2009. Recuperado de: <https://fas.org/programs/ssp/nukes/2008DefenseWhitePaper_Jan2009.pdf>.

TURZI, Mariano. Mundo BRICS: las potencias emergentes. **Capital Intelectual**, Buenos Aires, 2011a.

_____. ¿Qué importancia tiene el BRIC? **Revista Estudios Internacionales**, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, n. 168, p. 87-111, 2011b.

_____. **Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial**. Ed. Paidós, Argentina, 2017.

TZILI APANGO, Eduardo. **Cambio en y del poder mundial**. Pax “BRICS”inica. Seminario Nuevos Escenarios Internacionales y BRIC, 2012. Recuperado de: <https://www.academia.edu/11560421/Cambio_en_y_del_poder_mundial_Pax_BRICS_inica>.

UBIDIA, Abdón. La revolución cultural del neoliberalismo. **Rebelión**, 2019. Recuperado de: <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=251575>>.

WALLERSTEIN, Immanuel. La situación mundial frente al declive de Estados Unidos. *In*: GANDÁSEGUI, Marco (Coord.). **Crisis de hegemonía de Estados Unidos**, México, Siglo XXI editores, CLACSO, 2007.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. Dreaming with BRICs: the path to 2050. **Goldman Sachs**, 2003. (Global Economics Paper, n. 99). Recuperado de: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>>.

YORY, Carlos Maria. El grupo BRIC y el ‘efecto roquefort’: una aproximación a la noción de región-emergente en el contexto de la globalización. **GEOgraphia**, v. 14, n. 27, p. 21-45, 2014.

EXISTE CONVERGÊNCIA NO BRICS A RESPEITO DA REFORMA DA ORDEM INTERNACIONAL?

Robson Cunha Rael¹

O artigo tem como objetivo analisar se há convergências entre os membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) a respeito da reforma da ordem internacional. Para isso, foram analisados os padrões de votação de cada membro nas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre a reforma da ordem internacional. A convergência nas votações foi interpretada com base na comparação entre o teor das resoluções e das declarações de cúpula do BRICS. Dos dados coletados e analisados, pode-se inferir que os países do BRICS possuem interesses comuns para uma ordem internacional reformada, na qual eles possuam mais poder de decisão (principalmente em instituições financeiras).

Palavras-chave: BRICS; ordem internacional; reforma; resoluções da AGNU; declarações de cúpula do BRICS.

IS THERE A CONVERGENCE IN THE BRICS REGARDING THE REFORM OF THE INTERNATIONAL ORDER?

The article aims to analyze if there are convergences among BRICS members (Brazil, Russia, India, China, South Africa) regarding the reform of the international order. For this, the voting patterns of each member were analyzed in the resolutions of the United Nations General Assembly on the reform of the international order. The convergence of votes was interpreted on the basis of a comparison between the content of the resolutions and the BRICS summits' statements. From the data collected and analyzed, it can be inferred that the BRICS countries have common interests for a reformed international order, in which they have more decision power (mainly in financial institutions).

Keywords: BRICS; international order; reform; UNGA resolutions; BRICS summits' statements.

¿HAY CONVERGENCIA EN EL BRICS CON RESPECTO A LA REFORMA DEL ORDEN INTERNACIONAL?

El artículo tiene como objetivo analizar si hay convergencias entre los miembros del BRICS (Brasil, Rusia, India, China e Sudáfrica) con respecto a la reforma del orden internacional. Con este fin, los patrones de votación de cada miembro se analizaron en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la reforma del orden internacional. La convergencia en la votación se interpretó en base a la comparación entre el contenido de las resoluciones y las declaraciones de la cumbre BRICS. A partir de los datos recopilados y analizados, se puede inferir que los países BRICS tienen intereses comunes para un orden internacional reformado, en el que tienen más poder de decisión (principalmente en las instituciones financieras).

Palabras clave: BRICS; orden internacional; reforma; resoluciones ANGU; declaraciones de cumbres BRICS.

JEL: F50.

Data de envio do artigo: 11/2/2020; Data de aceite: 10/4/2020.

1. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Segurança Internacional (GEPSI) vinculado à Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* <robson.c.rael@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Prantl (2014) e Stuenkel (2017), a crise financeira de 2008 acarretou um conflito de legitimidade na ordem internacional, tendo afetado mais os países desenvolvidos que os principais países em desenvolvimento. Os Estados Unidos perderam parte de sua legitimidade como mantenedor da ordem internacional, o que proporcionou uma janela de oportunidade (Stuenkel, 2017) para que as potências regionais, em especial o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), coordenassem posições a respeito de reformas na ordem internacional, bem como buscassem maior capacidade de interlocução e efetiva participação nas relações internacionais. A retórica das cúpulas do BRICS costuma fazer referência à necessidade de mudanças nas instituições internacionais, de modo a conferir maior margem de atuação (voz e reconhecimento) aos países que adquiriram mais poder a partir do início do século XXI.²

Posto isso, indaga-se: no que concerne à ordem internacional, qual é o grau de convergência do BRICS? Na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o BRICS converge nas votações das resoluções sobre reforma da ordem internacional? Nas referidas questões, o BRICS vota contrariamente aos Estados Unidos? O padrão de votação das resoluções em tela reflete a clivagem Norte-Sul?

O objetivo do estudo é identificar se o posicionamento do BRICS a respeito de mudanças na ordem internacional vai além da retórica presente nas declarações de cúpula, concretizando-se em ações práticas além do discurso. A AGNU foi escolhida como arena para análise do posicionamento do BRICS a respeito da ordem internacional, por tal tema ser recorrentemente abordado nas resoluções da instituição. A verificação do padrão de votação do BRICS em relação à posição norte-americana tem como objetivo identificar se a referida coletividade política é reformista ou favorável ao *status quo* (voto diferente ao dos Estados Unidos indicaria uma posição pró-reforma, e voto igual representaria uma posição pró-*status quo*). Como mais de 190 países são membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e podem participar das votações da AGNU, objetiva-se também interpretar o padrão de votação do BRICS com base na clivagem Norte-Sul. Caso a posição dos membros do BRICS, a respeito das resoluções sobre a ordem internacional, seja também compartilhada por um grande número de países integrantes do Sul político (como o Grupo dos 77 – G77/China), tal posição será um exemplo de um entendimento mais amplo sobre a ordem internacional, possivelmente sobre o tema do desenvolvimento. Não envolve simplesmente o crescimento econômico, pois implica o exame do custo desse crescimento, na

2. Reformas internacionais foram mencionadas em todas as declarações das cúpulas do BRIC(S). Ver BRICS Information Centre (2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019). Aqui cabe ainda uma observação: BRIC era o acrônimo do grupo em tela antes da inclusão da África do Sul, em 2011, ano no qual o referido grupo passou a se chamar BRICS.

distribuição de qualquer aumento da riqueza, e na essencial provisão de um padrão decente de vida para todos (Griffiths e O'Callaghan, 2002).

O nível de análise deste estudo é o do sistema internacional, pois o tema BRICS e a Ordem Internacional se relaciona primordialmente com a política entre os Estados, inclusive no que diz respeito à identificação de posições na AGNU, sejam reformistas ou mais assemelhadas com o posicionamento do *Hegemon*. O referido nível também é adequado conforme a contextualização apresentada, segundo a qual uma nova distribuição de poder no sistema interestatal, a partir do início do século XXI, teria motivado potências emergentes a buscar maior papel nas instituições internacionais, bem como mudanças na ordem ocidental liberal.

As unidades de análise são o teor das declarações de cúpula do BRICS, o padrão de votação de seus países-membros nas resoluções da AGNU, bem como o teor das resoluções. São unidades concretas para responder as perguntas propostas e alcançar os objetivos da pesquisa. As declarações são postas públicas e disponíveis no sítio do BRICS Information Centre da Universidade de Toronto.³ As votações dos Estados na AGNU são registradas, sendo passíveis de compilação conforme as resoluções e os votos dos países. O teor das resoluções é público e pode ser acessado no sítio da ONU.

Na AGNU, as resoluções são adotadas por voto ou consenso. Para fins de delimitação do escopo analítico, foram consideradas as resoluções adotadas por voto e com a expressão *international order* no título, a partir de 2000. O foco nas resoluções adotadas por voto (e não por consenso) é necessário para identificar a convergência dos membros do BRICS. A expressão *international order* no título serve para concentrar o estudo nas resoluções cujo tema central é a ordem internacional. Claro, uma resolução pode tratar da ordem internacional sem fazer referência a esse assunto no título; no entanto, tal referência indica com clareza e objetividade a centralidade do referido tema nas resoluções.

Por meio de uma comparação entre o teor das declarações de cúpula do BRICS e o teor das resoluções da AGNU é possível identificar semelhanças e diferenças entre os documentos, no que tange às proposições a respeito de reformas na ordem internacional, bem como inferir se um mesmo padrão de votação na AGNU dos países-membros do BRICS resulta ou não de interesses compartilhados.

O recorte temporal, a partir de 2000, justifica-se por ter sido o ano em que as resoluções com a expressão *international order* no título voltaram a ser votadas após o período da Guerra Fria (quando a ordem internacional ainda era bipolar). De 2000 a 2017, 24 resoluções com a expressão *international order* no título foram adotadas por voto, sendo: dezessete resoluções com o título

3. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/>>.

Promotion of a democratic and equitable international order e sete intituladas *Towards a new international economic order*. A pesquisa de resoluções com a expressão *international order* foi realizada no sítio da United Nations Bibliographic Information System (UNBISNET).⁴

Para este estudo, a definição da posição favorável ao *status quo* e da posição reformista tem como referência o voto do *Hegemon*, os Estados Unidos. Posição favorável ao *status quo* de um Estado é identificada com o voto igual ao norte-americano (seja sim, não ou abstenção). Posição reformista de um Estado é identificada com o voto diferente ao dos Estados Unidos (seja sim, não ou abstenção). A posição anti-hegemônica é de não votar, isto é, não participar das atividades das instituições patrocinadas pelo *Hegemon*, como a AGNU. Um Estado como a Coreia do Norte pode ser anti-hegemônico, mesmo votando nas reuniões da AGNU; no entanto, ao participar das atividades da referida instituição, não está demonstrando comportamento anti-hegemônico no momento da participação. Tal comportamento pode ser identificado em outras ações, desde declarações do chefe de Estado a teste com mísseis. Por exemplo, em novembro de 2017, a Coreia do Norte afirmou possuir um míssil capaz de alcançar qualquer parte do território dos Estados Unidos. Segundo o secretário-geral da ONU, António Guterres, o teste de mísseis norte-coreano demonstrou “desprezo total pela visão de uma comunidade internacional unida”.⁵

Em primeiro lugar, o estudo sobre o BRICS justifica-se por se tratar de uma coletividade política que representa uma inovação, com potencial de crescimento, tendo em vista a nova distribuição de poder que aos poucos vem se configurando no cenário internacional, a partir do início do século XXI (Stuenkel, 2017). Em segundo lugar, apesar de já terem sido produzidas pesquisas a respeito da atuação do BRICS na AGNU (Schaefer e Poffenbarger, 2014; Ferdinand, 2014; Desiderá Neto, 2015; Hooijmaaijers e Keukeleire, 2016; Kursun e Dal, 2017; Montenegro e Mesquita, 2017), nenhuma delas focou no padrão de votação da referida coletividade em resoluções sobre a ordem internacional, tema que passou a ser abordado em 1º de maio de 1974 com o título *Declaration on the establishment of a new international economic order*.⁶ Anualmente, de 1979 a 1991, a AGNU adotou resoluções intituladas *Progressive development of the principles and norms of international law relating to the new international economic order*.⁷ Após o fim

4. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org/>>.

5. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42164459>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

6. Informação obtida no sítio <<http://unbisnet.un.org/>>, por meio de pesquisa da expressão *international order*, sem o filtro *resolution adopted with vote*. A referida resolução não foi adotada por voto, mas por consenso. No mesmo dia, também foi adotada por consenso a resolução intitulada *Programme of action on the establishment of a new economic order*.

7. Informação obtida no sítio <<http://unbisnet.un.org/>>, por meio da pesquisa da expressão *international order*, com o filtro *resolution adopted with vote*.

da Guerra Fria, em 1991, a votação de resoluções com a expressão *international order* no título só voltou a ocorrer a partir de 2000,⁸ demonstrando que, depois da maior parte dos anos 1990, a ordem internacional se tornou novamente um tema primordial para a maior instituição colegiada do mundo, a AGNU.

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. Foi identificado alto grau de convergência do BRICS (82% entre 2000 e 2011). Já 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. O que esses e outros textos acerca do BRICS na AGNU têm em comum é o fato de não especificarem um tema, pois analisaram dados de votação de resoluções sobre inúmeros assuntos. O recorte temático da ordem internacional em resoluções pode ser entendido como um passo adiante na literatura em tela, que não vem delimitando um tema específico, no qual se pode identificar uma convergência muito maior ou menor do que a simples média geral do padrão de votação. Como as declarações de cúpula do BRICS enfatizam a necessidade de reformas das principais instituições internacionais, o tema ordem internacional nas votações de resoluções se torna uma escolha adequada.

Sobre a relevância da AGNU como espaço político de análise, debates políticos importantes ocorrem também em arenas sem poder decisório. Ideias firmadas em documentos não impositivos são capazes de influenciar o cenário da política internacional contemporânea. Por exemplo, o conceito de *responsibility to protect* (R2P) foi aprovado pelo plenário da AGNU em 2005.⁹ Tal conceito é utilizado para justificar e legitimar intervenções militares de coalizões internacionais em diversos países, como Líbia e Síria. Nesse sentido, nas referidas votações, os países não se posicionam apenas a respeito de recomendações, mas também acerca de ideias, princípios e valores que permeiam as relações internacionais contemporâneas.

Conforme Wendt (1999), o entendimento não é que as ideias têm importância somente na medida em que possuem efeitos além dos efeitos do poder, dos interesses e das instituições. O significado da distribuição do poder na política internacional é, em parte, constituído pela distribuição dos interesses, a qual, por sua vez, é, em parte, constituída por ideias. Poder e interesses têm seus impactos

8. Informação obtida no sítio <<http://unbisnet.un.org/>>, por meio da pesquisa da expressão *international order*, com o filtro *resolution adopted with vote*.

9. Disponível em: <[http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005(1).pdf)>.

por causa das ideias que os constituem. Ideias não são mais relevantes do que poder e interesses, nem são independentes em relação a eles.

A distribuição do poder importa, mas a maneira como importa depende do significado que tem para os atores. A bipolaridade entre amigos é diferente da bipolaridade entre inimigos. É duvidoso que o Canadá esteja preocupado que os Estados Unidos ameacem sua segurança. Estados que preferem o *status quo* possuem tal interesse devido à sua percepção a respeito da ordem internacional e seus lugares dentro dela, e não por fatos materiais brutos. Percebem a ordem internacional como “legítima”, se sentem “membros da sociedade de Estados”. Já Estados revisionistas, que querem mudar as regras do jogo, percebem a ordem internacional como “ilegítima” e se sentem “ameaçados”. São esquemas/percepções diferentes (Wendt, 1999).

2 DEFINIÇÕES

Bull (2002) define ordem como sendo o relacionamento de determinadas unidades conforme uma estrutura, em oposição ao mero acaso. A ordem não é uma simples regularidade, pois conduz a resultados específicos. A ordem na vida social mantém os seus objetivos principais. As ações das unidades podem seguir outros valores que não a ordem. Para haver ordem social é preciso que a conduta das unidades esteja em conformidade com normas de comportamento. O conservadorismo busca manter a ordem; a revolução busca alterá-la para trazer outra ordem. A ordem internacional é um padrão de comportamento que sustenta os objetivos primordiais da sociedade de Estados.

A existência de uma ordem internacional é um pressuposto para a hegemonia, que consiste numa liderança fundada na posse de um conjunto de recursos de poder. O *Hegemon* é o Estado que exerce a hegemonia, ocupando posição central no sistema, que mobiliza seus recursos não apenas de maneira coercitiva, mas também de modo consensual, para legitimar sua função de líder. Nas relações internacionais, poder é a capacidade ou habilidade de um ator de controlar, ou pelo menos influenciar, o comportamento de outros atores e o resultado de eventos (Griffiths e O’Callaghan, 2002). A legitimidade do *Hegemon* ocorre na medida em que ele consegue sustentar a ordem, mantendo seguidores em sua liderança (Prantl, 2014).

Para Ikenberry (2001), a ordem internacional reflete a distribuição de poder dos Estados dentro do sistema. Com o passar do tempo, essa distribuição é alterada, levando a conflitos e rupturas no sistema, o que acarreta uma eventual reorganização da ordem, bem como uma nova distribuição de poder. Um novo *Hegemon* ou um grupo de Estados, que compartilhem uma hegemonia coletiva, conseguem definir os termos e as características de uma nova ordem, a qual geralmente surge após uma grande guerra. Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), os Estados Unidos

fundaram uma ordem baseada em instituições, com a criação da ONU e do sistema Bretton Woods. As instituições, além de resolver problemas funcionais, como facilitar a cooperação e reduzir as incertezas, servem como mecanismos de controle do exercício do poder, tanto do *Hegemon* quanto dos demais Estados. Os Estados Unidos optaram por uma ordem institucionalizada com a intenção de prolongar a sua hegemonia, para não ficar à mercê da mera distribuição de poder, quando a configuração da ordem for alterada. Os Estados menos poderosos aceitaram a ordem institucionalizada porque a consideraram uma condição melhor do que a dominação ou o abandono. A ordem é ocidental liberal (Prantl, 2014) por ter sido essencialmente construída em torno dos Estados Unidos e do Norte Global industrializado, tendo excluído consideravelmente os países em desenvolvimento do Sul Global.¹⁰

O entendimento do posicionamento do BRICS a respeito da ordem internacional passa pela sua conceituação. Há autores(as) que fazem menção aos cinco países como grupo (Oliveira e Onuki, 2013), outros como bloco (Brütsch e Papa, 2013). Parte da literatura também faz referência ao BRICS indistintamente como grupo ou bloco (Hooijmaaijers e Keukeleire, 2016); ou como agrupamento ou bloco (Schaefer e Poffenbarger, 2014); ou como agrupamento ou grupo (Ferdinand, 2014; Desiderá Neto, 2015; Kalout e Degaut, 2017);¹¹ ou, ainda, como agrupamento, grupo ou bloco (NIU, 2013; Alexandre, 2014; Montenegro e Mesquita, 2017). Os cinco países não formariam uma aliança (Oliveira e Onuki, 2013; Ferdinand, 2014).

Não necessariamente há uma falta de precisão conceitual por parte dos(as) pesquisadores(as) listados(as) no parágrafo anterior, pois, conforme o marco teórico, o significado de cada termo é variável. Seguem algumas definições para um entendimento acerca do BRICS neste artigo, que, apesar de indicadas por autores diferentes, são compatíveis entre si.

Aliança ocorre quando dois Estados buscam somar os seus próprios poderes e/ou diminuir o poder do adversário, pressupondo uma comunhão de interesses (Morgenthau, 2003). Grupo é coletividade que compartilha uma mesma identidade social, ou seja, entre seus membros há uma percepção de pertencimento a essa coletividade, pelas distinções em relação a outras (Hogg *et al.*, 2004).¹² Para existir um bloco, a ocorrência de consultas periódicas entre os membros não é suficiente, pois também são necessários acordos específicos entre seus integrantes, de modo que haja uma separação clara em relação aos não participantes. É comum a utilização do termo

10. Está implícito que os sentidos de Sul e Norte são políticos e não necessariamente geográficos. Exemplo disso seria a Austrália ser considerada um país do Norte, devido ao seu grau de industrialização e desenvolvimento.

11. Mais informações disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>.

12. A definição de grupo baseada em identidade não é incompatível com a ideia de "grupo de interesse" (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2004). Se os membros de um grupo naturalmente tivessem os mesmos interesses, não haveria necessidade da inclusão do termo "interesse" na expressão "grupo de interesse". Logo, trata-se de um tipo específico de grupo.

bloco para se fazer referência a processos de integração, com acordos sobre redução de tarifas entre os membros e o estabelecimento de uma tarifa externa comum para os não membros (Preeg, 1974). Acompanhando tais acordos, é recorrente certo grau de institucionalização, como os existentes nos blocos União Europeia (UE), Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North America Free Trade Agreement – NAFTA) e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Dessas colocações, deduz-se que em um bloco é fundamental a existência de cooperação, isto é, um trabalho voluntário conjunto, em contraste com a exploração, o conflito, a oposição ou a concorrência (Silva, 1987).

Logo, o BRICS realmente não forma uma aliança, pois “ostenta 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 G7 para melhor assentar o seu próprio poder” (Almeida, 2010, p. 149). Como os cinco países são “parceiros tão diferentes” (Barros-Platiau, Becard e Oliveira, 2015, p. 97; Adbenur, 2016), não há como se falar em uma mesma identidade social; portanto, também não formam um grupo. Uma vez que a “cooperação intra-BRICS permanece seletiva e relativamente superficial, não podendo ser comparada à cooperação intra-UE e intra-OTAN [Organização do Tratado do Atlântico Norte]” (Stuenkel, 2017, p. 137), o conceito de bloco não é totalmente adequado para identificar o BRICS.

Um conceito pouco utilizado pela literatura sobre BRICS talvez seja um dos mais adequados para descrevê-lo. Trata-se da ideia de rede.¹³ Uma rede é composta por um conjunto de unidades e uma regra que define se, e de que maneira, as unidades estão relacionadas. Por exemplo, numa rede de comércio entre um conjunto de Estados, a regra é a existência de fluxos de exportação e importação entre eles (Maoz, 2006). Nesse sentido, BRICS é uma rede política. As unidades são potências regionais (pelo menos até a inclusão de novos membros, se houver, dependendo de quem forem). A regra, que indica o modo de relacionamento, é a ocorrência de encontros entre autoridades estatais, tanto cúpulas (presidenciais) como diversas reuniões interministeriais.¹⁴

Não se trata de uma rede de potências emergentes. A Rússia seria um país “reemergente” (MacFarlane, 2006), uma ex-superpotência que visa restaurar sua proeminência anterior dos tempos de Guerra Fria (Ferdinand, 2014). A China já estabeleceu uma *pax sinica* na Ásia Central e no Extremo Oriente, no século I a.C. – equivalente à *pax romana* no Mediterrâneo (Grousset, 1952). A característica comum entre os cinco integrantes do BRICS é outra. A política

13. Hooijmaaijers e Keukeleire (2016) conceituam como rede (*network*) o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o bloco Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC), mas não fazem referência explícita ao BRICS como rede.

14. Stuenkel (2017) lista dezenas de reuniões de cúpula e interministeriais entre os membros do BRICS.

internacional é dinâmica, por isso, até eventual mudança que venha a ocorrer na referida rede, pode-se identificar um ponto semelhante entre os seus participantes, qual seja, a qualidade de potência regional.

Para quais regiões os países do BRICS são o Estado com poder preponderante? Em outras palavras, quais são as zonas de influência nas quais os países do BRICS são potências regionais? Segundo Montenegro e Mesquita (2017), podem ser identificadas as seguintes zonas de influência: União de Nações Sul-Americanas (Unasul)¹⁵ para o Brasil; Comunidade de Estados Independentes (CEI)¹⁶ para a Rússia; Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (South Asia Association for Regional Cooperation – SAARC)¹⁷ para a Índia; Associação das Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN)¹⁸ para a China; Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community – SADC) para a África do Sul.

QUADRO 1
Potências e regiões

Potência regional	Instituição	Estados-membros (cujos territórios somados delimitam uma região)
Brasil	Unasul	Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela
Rússia	CEI	Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão
Índia	SAARC	Índia, Afeganistão, Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka
China ¹	ASEAN	Brunei, Camboja, Singapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Tailândia e Vietnã
África do Sul	SADC	África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue

Fonte: Montenegro e Mesquita (2017); Unasul; CEI; SAARC; ASEAN; SADC.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Vale notar que, segundo a visão de Montenegro e Mesquista (2017), dos membros do BRICS, a China é o único que possui como zona de influência países de uma instituição da qual ela não participa (os chineses não são membros da ASEAN).

Cabe ressaltar que a China é uma potência regional diferenciada por possuir uma projeção política global no início do século XXI, com engajamento na construção de novas instituições *embedded* na ordem internacional, tais como a Organização para a Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento

15. Disponível em: <<https://www.unasursg.org/>>.

16. Disponível em: <<http://www.cis.minsk.by/>>.

17. Disponível em: <<http://www.saarc-sec.org/>>.

18. Disponível em: <<http://asean.org/>>.

(New Development Bank – NDB), sendo esta última construída no marco do BRICS (Barros-Platiau e Barros, 2017). Nesse sentido, a rede BRICS teria uma topologia na forma de estrela, sendo a China o *hub*, isto é, o ator principal responsável pela conexão dos demais.¹⁹ Além disso, como o BRICS é intercontinental, a rede seria do tipo WAN (*Wide Area Network*), devido ao longo alcance geográfico.²⁰ A China ser o *hub* da rede não faz com que os demais integrantes sejam simétricos. A Rússia, sob o comando de Vladimir Putin, também tem demonstrado muito poder em sua política externa, a ponto de aumentar a percepção dos Estados Unidos sobre a importância da UE como parceira estratégica (Mankoff, 2011).

Pelo entendimento apresentado acerca da ordem internacional (Ikenberry, 2001), caso o BRICS funcionasse predominantemente como uma aliança, seria esperado que se buscasse uma reforma da ordem, ao identificar uma nova distribuição de poder no sistema internacional. Nesse sentido, a mencionada coletividade de países objetivaria que as instituições refletissem o novo poder que seus integrantes adquiriram. Por isso, sua posição em geral não seria *pró-status quo*. De certa forma, o controle do poder realizado pelas instituições da ONU e de Bretton Woods foi efetivo, pois potências regionais (como as integrantes do BRICS) participam das referidas estruturas institucionais, de modo que seus comportamentos sejam distantes da postura revolucionária/anti-hegemônica.

No entanto, não há como falar numa comunhão de interesses do BRICS perante a ordem, mas é possível dizer que, quando coordenam suas posições, são efetivos, devido ao poder que possuem somados. Exemplo disso foi a reforma, em 2010, das cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI), que antes da mudança obviamente não refletiam a nova distribuição de poder no início do século XXI.²¹ Entretanto, não apenas a coordenação entre os países foi fundamental para o alcance do objetivo, pois a crise de legitimidade momentânea dos Estados Unidos, como mantenedor da ordem, criou uma janela de oportunidade para que potências regionais buscassem maior participação no sistema internacional (Stuenkel, 2017). A crise de 2008 reduziu a legitimidade norte-americana porque, para os emergentes, os Estados Unidos eram mais parte do problema do que uma fonte de solução (Prantl, 2014).

As definições adotadas, com base na literatura, são pontos de partida para o raciocínio. Salvo melhor juízo, a imagem de rede é a que reflete o comportamento mais constante do BRICS. O próximo tópico visa identificar se os integrantes da rede BRICS têm pelo menos um interesse comum mais amplo a respeito da ordem

19. Mais informações sobre topologias de rede estão disponíveis em: <<https://paginas.fe.up.pt/~goii2000/M3/redes2.htm>>.

20. Para mais informações sobre os tipos de rede, ver: <<http://br.ccm.net/contents/259-tipos-de-redes>>.

21. Para mais informações, ver Stuenkel (2017).

internacional, qual seja: a aprovação de resoluções na AGNU que defendem reformas na ordem.

3 DADOS E ANÁLISE

Os votos na AGNU não representam preferências necessariamente, pois é possível a troca de votos. Por meio de um *software* de detecção de plágio, pode-se verificar quais resoluções da AGNU são predominantemente iguais e quais mudam de tema/agenda (Bailey, Strezhnev e Voeten, 2017). Considerar a mudança de agenda é fundamental para um entendimento mais preciso a respeito da convergência de posições. Por exemplo, num cenário com dez resoluções sobre o tema A, uma sobre o tema B e uma sobre o tema C, e no qual os países X e Y votaram de maneira igual nas dez resoluções A, e diferentemente nas resoluções B e C – sem considerar a mudança de agenda –, eles concordaram em dez de doze resoluções. Contudo, considerando a mudança da agenda, eles concordaram em apenas uma de três.

Apesar de serem tratados os dados de 24 resoluções, considera-se apenas uma agenda, a de reforma da ordem internacional. Para uma análise dos dados de votações das resoluções da AGNU consideradas, no que se refere a preferências dos países, foi feita uma comparação do teor das resoluções com as disposições das declarações de cúpula do BRICS.

As votações das sete resoluções com o título *Towards a new international economic order* estão indicadas na tabela 1.

TABELA 1
Votações das resoluções *Towards a new international economic order*

Resolução	Data	Sim	Não	Abstenção	Ausência	Total	B	R	I	C	S	Estados Unidos
A/RES/63/224	19/12/2008	123	1	52	16	192	S	S	S	S	S	N
A/RES/64/209	21/12/2009	124	0	50	18	192	S	S	S	S	S	A
A/RES/65/167	20/12/2010	126	1	52	13	192	S	S	S	S	S	A
A/RES/67/217	21/12/2012	132	47	5	9	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/69/227	19/12/2014	131	46	3	13	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/71/236	21/12/2016	131	49	4	9	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/73/240	20/12/2018	133	48	5	7	193	S	S	S	S	S	N

Fonte: UNBISNET.
 Elaboração do autor.
 Legenda: S = Sim; N = Não; A = Abstenção; a = ausência.

Os membros do BRICS concordaram em todas as resoluções listadas, com voto “Sim”, não havendo concordância com os Estados Unidos em nenhuma delas. O *Hegemon* votou duas vezes “Abstenção” e quatro vezes “Não”. É digno de nota que na Resolução A/RES/63/224 de 2008 os Estados Unidos foram o único país a

ter votado “Não”. Percebe-se que há um deslocamento da quantidade de cerca de cinquenta países do voto “Abstenção” para o voto “Não” quando se comparam as resoluções de 2008, 2009 e 2010 com as de 2012, 2014, 2016 e 2018. A maioria dos países do G77 votou pela adoção das resoluções.

As votações das dezessete resoluções com o título *Promotion of a democratic and equitable international order* estão indicadas na tabela 2.

TABELA 2

Votações das resoluções *Promotion of a democratic and equitable international order*

Resolução	Data	Sim	Não	Abstenção	Ausência	Total	B	R	I	C	S	Estados Unidos
A/RES/55/107	4/12/2000	109	52	7	21	189	S	S	S	S	N	N
A/RES/56/151	19/12/2001	109	53	6	21	189	S	S	S	S	A	N
A/RES/57/213	18/12/2002	116	55	7	13	191	S	S	S	S	S	N
A/RES/59/193	20/12/2004	125	55	6	5	191	S	S	S	S	S	N
A/RES/61/160	19/12/2006	124	56	4	8	192	S	S	S	S	S	N
A/RES/63/189	18/12/2008	124	55	7	6	192	S	S	S	S	S	N
A/RES/64/157	18/12/2009	127	54	5	6	192	S	S	S	S	S	N
A/RES/65/223	21/12/2010	126	54	5		192	S	S	S	S	S	N
A/RES/66/159	19/12/2011	130	54	6	3	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/67/175	20/12/2012	126	53	6	8	193	S	S	S	S	a	N
A/RES/68/175	18/12/2013	132	52	6	3	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/69/178	18/12/2014	129	53	6	5	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/70/149	17/12/2015	130	53	5	5	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/71/190	19/12/2016	130	53	6	4	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/72/172	19/12/2017	129	54	5	5	193	S	S	S	S	S	N
A/RES/73/169	17/12/2018	131	53	7	2	193	A	S	S	S	S	N
A/RES/74/150	18/12/2019	128	53	8	4	193	A	S	S	S	S	N

Fonte: UNBISNET.
Elaboração do autor.

Os membros do BRICS concordaram em quase todas as resoluções listadas, com voto “Sim”. Foram apenas cinco exceções. Três dissidências envolveram a África do Sul: para a Resolução A/RES/55/107 de 2000, o voto sul-africano foi “Não”; para a Resolução A/RES/56/151 de 2001, o voto da África do Sul foi “Abstenção”; e o país africano ficou ausente da reunião que votou a Resolução A/RES/67/175 de 2012. As outras duas exceções envolveram o Brasil: para a Resolução A/RES/73/169 de 2018 e para a Resolução A/RES/74/150, o voto brasileiro foi de “Abstenção”. Os Estados Unidos votaram “Não” para todas as resoluções. A maioria dos países do G77 votou pela adoção das resoluções.

A primeira resolução com o título *Towards a new international economic order* foi adotada no contexto da crise de 2008. Todas as sete resoluções com o referido título expressaram preocupação com a possibilidade de a crise econômica internacional aumentar o distanciamento entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. As resoluções de 2008 e 2009 afirmam de maneira geral a necessidade de trabalhar para uma nova ordem econômica, com base nos princípios de equidade, igualdade na soberania, interdependência, interesse comum, cooperação e solidariedade entre os Estados.²² Já as resoluções de 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018 expressam que, para um crescimento econômico sustentável, é necessário um multilateralismo inclusivo com a participação de todos os Estados, aumentando a voz dos países em desenvolvimento no processo decisório e na configuração de normas da economia internacional. As quatro últimas fazem considerações sobre as pessoas desempregadas e que vivem abaixo da linha da pobreza.²³

Nessas resoluções é evidente o foco do Estado como principal ator ativo das relações internacionais, restando aos indivíduos o papel passivo de receber os resultados das ações estatais. A preocupação com a desigualdade entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, bem como a defesa de um sistema internacional com participação de todos os Estados por meio de multilateralismo inclusivo, possivelmente motivou a maioria dos países do G77 a votar “Sim”. O ponto sobre a participação dos países em desenvolvimento no processo decisório condiz com o que o BRICS formaliza em suas declarações de cúpula, conforme será explanado mais adiante, de modo a contribuir para o apoio de seus membros a tais resoluções.

A primeira resolução com o título *Promotion of a democratic and equitable international order* foi adotada em 2000. Todas as dezessete resoluções com o referido título defendem: a igualdade entre mulheres e homens e entre nações grandes e pequenas; a ênfase da democracia com dimensões econômicas e sociais, com respeito aos direitos humanos, com uma governança transparente e responsiva a todos os setores das sociedades, e a efetiva participação da sociedade civil no desenvolvimento responsável; e uma globalização inclusiva e equitativa, com políticas no nível global que permitam a efetiva participação dos países em desenvolvimento. Todos os documentos afirmam que uma ordem democrática e equitativa requer: o direito de todas as pessoas à autodeterminação de seu *status* político e ao desenvolvimento econômico, social e cultural; o direito de pessoas e nações permanecerem soberanas sobre suas riquezas naturais e seus recursos; direito de todas as pessoas ao desenvolvimento; direito de todas as pessoas à paz; direito a uma ordem econômica internacional baseada na

22. Ver United Nations (2008b; 2009b).

23. Ver United Nations (2010a; 2012b; 2014b; 2016b; 2018b).

igualdade de participação nos processos decisórios entre todos os Estados; promoção e consolidação da transparência, democracia e responsividade nas instituições internacionais de cooperação, com igualdade de participação nos respectivos processos decisórios; direito à participação equitativa para todos, nos processos decisórios dos níveis doméstico e global; o princípio da representação equitativa regional e de gênero no *staff* dos sistema da ONU; promoção do acesso equitativo mediante a distribuição da riqueza internacional, por meio da cooperação. A AGNU reconhece que para o estabelecimento de uma ordem equitativa é necessário reduzir o *gap* entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.²⁴ Da Resolução A/RES/56/151 de 2001 até a Resolução A/RES/74/150 de 2019, também há entendimento expresso de que os temas de ameaça à paz e à segurança internacional devem ser exercidos multilateralmente.

Nessas resoluções, os Estados e as pessoas são mencionados como atores das relações internacionais, sendo as pessoas consideradas principalmente no que se refere à detenção de direitos, incluindo a igualdade de gênero. A democracia é considerada tanto no âmbito interno dos Estados como no sistema internacional, sendo a participação um dos seus elementos fundamentais. Enquanto no nível doméstico é defendido que setores da sociedade participem da formulação de políticas, no nível internacional defende-se um processo decisório com participação igualitária das nações grandes e pequenas. Para o alcance da equidade, o fundamental é a redução das desigualdades entre países desenvolvidos e não desenvolvidos, principalmente no que tange às riquezas, bem como a participação igualitária de todos os Estados nas instituições internacionais.

Novamente, a busca de igualdade na ordem internacional pode ser interpretada como fator preponderante para que os países do G77 votassem pela adoção das resoluções. As partes referentes a reformas nos processos de tomada de decisão, com participação dos países em desenvolvimento, provavelmente contribuíram para o voto “Sim” do BRICS em quase todos os pleitos (com exceção da África do Sul em três ocasiões, como já mencionado). No entanto, pode-se inferir que a defesa da participação da sociedade civil na política doméstica não foi preponderante para o apoio do BRICS a tais resoluções, pois as declarações de cúpula da rede não apresentam expressamente tais ideias.

Em todas as declarações do BRICS há posicionamento a favor de mudanças em instituições internacionais: Ecaterimburgo (2009), Brasília (2010), Sanya (2011), Nova Délhi (2012), Durban (2013), Fortaleza (2014), Ufa (2015), Goa (2016), Xiamen (2017), Joanesburgo (2018) e Brasília (2019). Em Ecaterimburgo (2009), o documento final da cúpula advogou por reformas nas instituições financeiras

24. Ver United Nations (2000; 2001; 2002; 2004; 2006; 2008a; 2009a; 2010b; 2011; 2012a; 2013; 2014a; 2015; 2016a; 2017; 2018a; 2019).

internacionais de maneira a refletirem as transformações na economia global, com maior representação dos países em desenvolvimento. Da cúpula de Brasília (2010) à cúpula de Brasília (2019), houve manifestação expressa nas declarações acerca do aumento da participação dos países emergentes nas instituições de governança financeira global (como o FMI), com menção direta ao poder de voto nos documentos finais de Brasília (2010) e Ufá (2015). Também da cúpula de Brasília de 2010 à cúpula de Brasília em 2019, foram defendidas reformas no sistema da ONU, incluindo a questão da representatividade e eficiência do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Foi explicitado que China e Rússia (membros permanentes com poder de veto) ressaltam o apoio para que Brasil, Índia e África do Sul tenham mais protagonismo na ONU. Trata-se de uma redação vaga; apesar de agradar os países-membros da rede política, não possui maiores significados. Da cúpula de Durban (2013) à cúpula de Brasília (2019), há menção ao empoderamento feminino. As cúpulas de Ecaterimburgo (2009), Brasília (2010), Ufá (2015), Goa (2016), Xiamen (2017), Joanesburgo (2018) e Brasília (2019) defendem expressamente uma ordem multipolar democrática.²⁵

Enquanto as resoluções da AGNU afirmam que o tema da segurança deve ser tratado multilateralmente, as declarações do BRICS especificam necessidades de reforma no CSNU, mas sem apontar para uma expansão dos membros permanentes com poder de veto. Houve sim o indicativo para maior presença de Brasil, Índia e África do Sul na ONU em geral. Já a agenda de empoderamento das mulheres foi abordada com mais frequência nas resoluções da AGNU. Enquanto na ONU as resoluções advogam pela democracia tanto no nível doméstico quanto no internacional, nas cúpulas do BRICS o foco é na democracia na ordem mundial. O assunto da democracia doméstica foi tratado apenas pontualmente nas declarações do BRICS, isto é, em relação a alguns países: Afeganistão (declarações de Nova Délhi, 2012; Durban, 2013; Fortaleza, 2014), Guiné-Bissau, Madagascar e Palestina (Declaração de Fortaleza, 2014), e Iraque (Declaração de Ufa, 2015). A Declaração de Fortaleza (2014) aborda a democracia na América do Sul (mas omite a crise na Ucrânia), e a Declaração de Xiamen (2017) é a única que afirma diretamente a promoção, de maneira geral, do Estado de direito e da democracia nas relações internacionais (United Nations, 2019). Tal postura limitada quanto à democracia doméstica pode ser decorrente da presença dos regimes autocráticos da China e da Rússia no BRICS (Stuenkel, 2017).

A principal semelhança entre os documentos da AGNU e do BRICS é a ênfase na maior participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios das instituições internacionais. Outro ponto de encontro está na retórica de atenção com os países pequenos e menos desenvolvidos. É possível que a Resolução

25. Ver BRICS Information Centre (2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

A/RES/64/157, adotada no dia 18 de dezembro de 2009, tenha influenciado a redação da Declaração da II Cúpula do BRICS (em Brasília), firmada em 15 de abril de 2010. Na citada resolução da AGNU, é expressada uma preocupação com os impactos da crise econômica mundial nos países em desenvolvimento, principalmente nos menos desenvolvidos e nas pequenas ilhas (United Nations, 2019).²⁶ Na referida declaração, é defendido o combate a pobreza “tendo em conta as necessidades especiais dos *países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos, pequenas ilhas e países africanos*” (BRICS Information Centre, 2010, tradução nossa).

Por fim, percebe-se, nas declarações de cúpula, o funcionamento do BRICS como rede. Desde Ecatimburgo (2009), as declarações terminam já fazendo menção ao próximo encontro entre as autoridades presidenciais. A partir de Brasília (2010), as declarações indicaram a realização de reuniões interministeriais, como nas áreas das finanças e da agricultura. Continuidade foi demonstrada em Durban (2013), com a declaração já mencionando o III Fórum Financeiro, o IV Fórum Empresarial e o V Fórum Acadêmico. A Declaração de Goa (2016) foi a maior de todas, com 110 parágrafos, seguida pela de Joanesburgo (2018), com 102 parágrafos (as demais não passam de 77). A expansão da rede BRICS para áreas não estatais ficou evidenciada em Xiamen (2017), com a declaração comentando a respeito do II Festival de Cinema do BRICS e do Fórum de Partidos Políticos, *Think-Tanks* e Sociedade Civil do BRICS. Os encontros de atores estatais, econômicos ou sociais acontecem principalmente por eventos designados como reuniões e fóruns.²⁷ Apesar de a Declaração de Brasília (2019) não ter sido grande (com apenas 73 parágrafos, pouco em relação às maiores) e não ter apresentado novidades significativas quanto ao conteúdo do texto, ao todo 116 encontros ocorreram sob a presidência brasileira, incluindo dezenas de encontros ministeriais.

4 CONCLUSÃO

As declarações de cúpula do BRICS e as resoluções da AGNU consideradas possuem semelhanças no que tange à reforma da ordem internacional, principalmente no que se refere a uma maior participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios das instituições internacionais. As diferenças entre os documentos não são grandes a ponto de haver oposição manifesta de interesses. Uma das diferenças é que as resoluções defendem a democracia tanto no plano doméstico como no internacional, enquanto nas declarações a ênfase é na democracia no sistema internacional.

Dos dados coletados e analisados, pode-se inferir que os países do BRICS possuem interesses comuns para uma ordem internacional reformada, na qual eles

26. “(...) *negative impact in developing countries, particularly in the least developed countries and small island*”.

27. Ver BRICS Information Centre (2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

tenham mais poder de decisão (principalmente em instituições financeiras). O que não significa que todos os desejos de reforma de cada membro sejam coincidentes ou conciliatórios (no sentido de não opostos). Cada país da rede BRICS defende interesses próprios não expressos nas declarações nem nas resoluções. Os Estados Unidos não votaram pela adoção de nenhuma das resoluções por não concordarem com as mudanças propostas na ordem em que exercem hegemonia.

Uma semelhança entre os Estados do BRICS e do G77 é que os integrantes de ambos são países em desenvolvimento. Logo, as menções nas resoluções sobre a redução das diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento tendem a agradar as referidas nações. Levando em consideração tal semelhança, as declarações de cúpula do BRICS mencionam países em desenvolvimento, incluindo especificidades de alguns países como Afeganistão, Madagascar, Guiné-Bissau, Palestina e Iraque, de maneira a demonstrar conhecimento e preocupação com a situação vivenciada por eles. Nesse ponto, a intenção das cúpulas possivelmente é de transparecer uma representatividade do BRICS perante o mundo em desenvolvimento (incluindo questões do CSNU).

Uma crítica a ser feita aos documentos analisados que propõem reformas na ordem internacional é a falta de indicação, mesmo que breve, de caminhos e métodos para a mudança do *status quo* no cenário internacional. A concordância da maioria dos países sobre ideias de reformas, sem deliberação sobre ideias de como reformar, contribui para que a distribuição das ideias na ordem internacional não modifique a distribuição do poder.

REFERÊNCIAS

ADBENUR, A. Rising powers and international security: the BRICS and the Syrian conflict. **Rising Powers Quarterly**, v. 1, n. 1, p. 109-133, 2016.

ALEXANDRE, C. F. Relações de poder na governança global: o BRICS e a hegemonia norte-americana. *In*: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO: O BRICS E AS TRANSFORMAÇÕES DA ORDEM GLOBAL, 2., 2014, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: ABRI, 2014. Disponível em: <<http://www.seminario2014.abri.org.br/>>.

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

BAILEY, M.; STREZHNEV, A.; VOETEN, E. Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. **Journal of Conflict Resolution**, v. 61, n. 2, p. 430-456, 2017.

BARROS-PLATIAU, A. F.; BARROS, J. G. Brazil in the BRICS after Davos 2017: coordination development strategies in a new epoch. *In*: LINGGUI, W.; JIANGLIN, Z. (Org.). **The coordination of BRICS development strategies**. Way to shared prosperity. 3. ed. Beijing: Chinese Academy of Social Sciences, 2017. v. 3, p. 79-90.

BARROS-PLATIAU, A. F.; BECARD, D. R.; OLIVEIRA, C. C. de. O Brasil, a China e a VI Cúpula do BRICS. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n 1, p. 81-112, jan./abr. 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1983. v. I. [Verbete: Grupo de Pressão.]

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

BRICS INFORMATION CENTRE. **Declaração da I Cúpula**, Ecatemburgo, 16 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html>>.

_____. **Declaração da II Cúpula**, Brasília, 15 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html>>.

_____. **Declaração da III Cúpula**, Sanya, 14 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html>>.

_____. **Declaração da IV Cúpula**, Nova Délhi, 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html>>.

_____. **Declaração da V Cúpula**, Durban, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html>>.

_____. **Declaração da VI Cúpula**, Fortaleza, 15 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html>>.

_____. **Declaração da VII Cúpula**, Ufa, 9 jul. 2015. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html>.

_____. **Declaração da VIII Cúpula**, Goa, 16 out. 2016. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-goia.html>>.

_____. **Declaração da IX Cúpula**, Xiamen, 4 set. 2017. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>>.

_____. **Declaração da X Cúpula**, Joanesburgo, 26 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/180726-johannesburg.html>>.

_____. **Declaração da XI Cúpula**, Brasília, 14 nov. 2019. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/191114-brasilia.html>>.

BRÜTSCH, C.; PAPA, M. Deconstructing the BRICS: bargaining coalition, imagined community, or geopolitical fad? **The Chinese Journal of International Politics**, Oxford, v. 6, p. 299-327, 2013.

DESIDERÁ NETO, W. A. Mercosur and BRICS: operating as international coalitions (2003-2014). *In*: BRICS ACADEMIC FORUM, 7., 2015, Moscow. **Proceedings** [...]. Moscow: National Committee on BRICS Research, 2015.

FERDINAND, P. 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.

GRIFFITHS, M.; O'CALLAGHAN, T. **International relations: the key concepts**. New York: Routledge, 2002.

GROUSSET, R. **The rise and splendour of the Chinese empire**. London: Geoffrey Bles, 1952.

HOGG, M. *et al.* The social identity perspective: intergroup relations, self-conception, and small groups. **Small Group Research**, v. 35, n. 3, p. 246-276, June 2004.

HOOIJMAAIJERS, B.; KEUKELEIRE, S. Voting cohesion of the BRICS countries in the UN general assembly, 2006-2014. **Global Governance**, n. 22, p. 389-407, 2016.

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

KALOUT, H.; DEGAUT, M. **Um país em busca de uma grande estratégia**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, maio 2017. (Relatório de Conjuntura, n. 1). Disponível em: <https://issuu.com/sgprbrasil/docs/relat_rio_conjuntura_-grande_estra>. Acesso em: 16 jul. 2017.

KURSUN, A. M.; DAL, E. P. An analysis of Turkey's and BRICS' voting cohesion in the UN general assembly during 2002-2014. **Global Policy**, v. 8, n. 2, May 2017.

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

MANKOFF, J. **Russian foreign policy: the return of great power politics**. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2011.

MAOZ, Z. Network polarization, network interdependence, and international conflict, 1816-2002. **Journal of Peace Research**, v. 43, n. 4, p. 391-411, 2006.

MONTENEGRO, R. H.; MESQUITA, R. Leaders or loners? How do the BRICS countries and their regions vote in the UN general assembly. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 2, 2017.

MORGENTHAU, H. **Política entre as nações: a disputa pelo poder e pela paz**. São Paulo: Editora da UnB, 2003.

NIU, H. A grande estratégia chinesa e os BRICS. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p.197-229, 2013.

OLIVEIRA, A. J. de; ONUKI, J. **Coalizões e coesão: Mercosul e BRICS na ONU**. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, 2013.

PRANTL, J. Taming hegemony: informal institutions and the challenge to Western liberal order. **The Chinese Journal of International Politics**, Oxford, v. 7, n. 4, p. 449-482, 2014.

PREEG, E. Economic blocs and US foreign policy. **International Organization**, v. 28, n. 2, p. 233-246, 1974.

SCHAEFER, M.; POFFENBARGER, J. **The formation of the BRICS and its implication for the United States**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

SILVA, B. (Coord.). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1987. [Verbete: Cooperação.]

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

UNITED NATIONS. **Resolution A/RES/55/107**, Dec. 4, 2000. New York: UN, 2000. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/55/107>>.

_____. **Resolution A/RES/56/151**, Dec. 19, 2001. New York: UN, 2001. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/56/151>>.

_____. **Resolution A/RES/57/213**, Dec. 18, 2002. New York: UN, 2002. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/57/213>>.

_____. **Resolution A/RES/59/193**, Dec. 20, 2004. New York: UN, 2004. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/59/193>>.

_____. **Resolution A/RES/61/160**, Dec. 19, 2006. New York: UN, 2006. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/61/160>>.

_____. **Resolution A/RES/63/189**, Dec. 18, 2008. New York: UN, 2008a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/63/189>>.

_____. **Resolution A/RES/63/224**, Dec. 19, 2008. New York: UN, 2008b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/63/224>>.

_____. **Resolution A/RES/64/157**, Dec. 18, 2009. New York: UN, 2009a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/64/157>>.

_____. **Resolution A/RES/64/209**, Dec. 21, 2009. New York: UN, 2009b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/64/209>>.

_____. **Resolution A/RES/65/167**, Dec. 20, 2010. New York: UN, 2010a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/65/167>>.

_____. **Resolution A/RES/65/223**, Dec. 21, 2010. New York: UN, 2010b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/65/223>>.

_____. **Resolution A/RES/66/159**, Dec. 19, 2011. New York: UN, 2011. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/66/159>>.

_____. **Resolution A/RES/67/175**, Dec. 20, 2012. New York: UN, 2012a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/67/175>>.

_____. **Resolution A/RES/67/217**, Dec. 21, 2012. New York: UN, 2012b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/67/217>>.

_____. **Resolution A/RES/68/175**, Dec. 18, 2013. New York: UN, 2013. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/68/175>>.

_____. **Resolution A/RES/69/178**, Dec. 18, 2014. New York: UN, 2014a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/69/178>>.

_____. **Resolution A/RES/69/227**, Dec. 19, 2014. New York: UN, 2014b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/69/227>>.

_____. **Resolution A/RES/70/149**, Dec. 17, 2015. New York: UN, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/70/149>>.

_____. **Resolution A/RES/71/190**, Dec. 19, 2016. New York: UN, 2016a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/71/190>>.

_____. **Resolution A/RES/71/236**, Dec. 21, 2016. New York: UN, 2016b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/71/236>>.

_____. **Resolution A/RES/72/172**, Dec. 19, 2017. New York: UN, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/72/172>>.

_____. **Resolution A/RES/73/169**, Dec. 17, 2018. New York: UN, 2018a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/169>>.

_____. **Resolution A/RES/73/240**, Dec. 20, 2018. New York: UN, 2018b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/240>>.

_____. **Resolution A/RES/74/150**, Dec. 18, 2019. New York: UN, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/74/150>>.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. 4. ed. New York: Longman, 2012.

PECEQUILO, C. S. A new strategic dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe., p. 132-150, Dec., 2010.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Sixtieth session**: items 48 and 121 of the provisional agenda. New York: UN, Sept. 15, 2005. Disponível em: <[http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005(1).pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: <http://www.ipea.gov.br>).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items verified upon submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: <http://www.ipea.gov.br>).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review*, en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: i) título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; ii) hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; iii) resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; iv) clasificación JEL; y v) informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: <http://www.ipea.gov.br>).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmiento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL