

CEBRI **REVISTA**
CENTRO BRASILEIRO
DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

BRICS EM TRANSFORMAÇÃO

UNIDADE E MULTIPOLARIDADE

Editorial FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES E HUSSEIN KALOUT



SEÇÃO ESPECIAL

MAURO VIEIRA
OTAVIANO CANUTO & BRUNO SARAIVA
JORGE HEINE
MARCOS DEGAUT
PEPE ZHANG, OTAVIANO CANUTO &
FERNANDO STRAFACE
VICTORIA PANOVA
NIU HAIBIN

Policy Paper

BENONI BELLI

Resenha

"GEOTECHNOGRAPHY: MAPPING
POWER AND IDENTITY IN THE
DIGITAL AGE", DE SAMIR SARAN
E ANIRBAN SHARMA, POR MARIANNA
ALBUQUERQUE & GUILHERME
DOMINGUES FRITZ

Entrevistas

MAURICIO LYRIO

Memória

HOMENAGEM A MARCOS
DE AZAMBUJA, POR PEDRO
CASTRIOTO DE AZAMBUJA

Realização:

CEBRI

Rethink Tank

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

Editores-chefes

Hussein Kalout
Feliciano de Sá Guimarães

Editoras Associadas

Marianna Albuquerque
Roberta Holanda Maschietto

Coordenação Editorial

Bruno Zilli

Assistente Editorial

Victoria Corrêa do Lago

Suporte Editorial

Alice Nascimento

Revisão de texto

Angela Belmiro

Capa e Direção de Arte

Mariana Jaguaribe Lara Resende
Ilustração: Bicho Coletivo

Diagramação

Estúdio Marijaguar
Mariana Jaguaribe Lara Resende
Heloisa Sato

Projeto gráfico e marca

Felipe Taborda
Augusto Erthal

Conselho Editorial

Aloysio Nunes Ferreira
André Lara Resende
Andrés Malamud
Antonio Carlos Lessa
Antonio de Aguiar Patriota
Arlene Tickner
Benoni Belli
Brian Winter
Carlos Eduardo Lins da Silva
Carlos Milani
Celso Amorim
Demétrio Magnoli
Juan Gabriel Tokatlian
Letícia Pinheiro
Luís Roberto Barroso
Luis Solís
Marcia Castro
Maria Hermínia Tavares de Almeida
Maria Regina Soares de Lima
Patrícia Campos Mello
Paula Almeida
Pedro Dallari
Raquel Vaz-Pinto
Roberto Jaguaribe
Roberto Rodrigues
Simon Mabon
Timothy Power

Conselho Consultivo

Celso Lafer
Gelson Fonseca Jr.
Izabella Teixeira
Joaquim Falcão
Rubens Ricupero

Coordenação Executiva

Julia Dias Leite

*Diretora de Comunicação,
Marketing e Eventos*

Renata Bellozi

As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), dos seus integrantes ou dos seus apoiadores.

Contato: revista@cebri.org.br

cebri.org/revista

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • cebri.org • @cebrionline

Apoio:



Brookfield

EDITORIAL

BRICS em transformação:
unidade e multipolaridade 9
Feliciano de Sá Guimarães & Hussein Kalout

SEÇÃO ESPECIAL

BRICS, diplomacia criativa para um mundo
em crise 14
Mauro Vieira

BRICS em tempos de reacomodação
tectônica 22
Otaviano Canuto & Bruno Saraiva

Brazil, the BRICS and Active
Non-Alignment 40
Jorge Heine

China and the Building of a New—and
Illiberal—World Order through BRICS 58
Marcos Degaut

From Bretton Woods to Braided Path:
Navigating MDB Dynamics amid
Global Shifts 75
**Pepe Zhang, Otaviano Canuto
& Fernando Straface**

What is Coming for the World
in the Name of BRICS? 89
Victoria Panova

BRICS in a Changing World:
from Adaptation, Mitigation to Shaping? .. 102
Niu Haibin

POLICY PAPER

A Organização dos Estados Americanos
(OEA) na encruzilhada 115
Benoni Belli

RESENHA DE LIVRO

Saran, Samir & Anirban Sharma. 2025.
*Geotechnography: Mapping Power and
Identity in the Digital Age*. Penguin Random
House India 2025. 134
**Marianna Albuquerque
& Guilherme Domingues Fritz**

ENTREVISTA

“O Brasil aposta no diálogo, no consenso
e na força do Sul Global como motores
de transformação positiva da ordem
internacional” 141
Mauricio Lyrio

MEMÓRIA

Embaixador Marcos de Azambuja,
in memoriam 151
Pedro Castrioto de Azambuja

A man in a white shirt and dark trousers stands on a rooftop terrace, looking out over a city skyline. The terrace features a lush vertical garden with various green plants growing along the edge of the building. A small table and two chairs are set up on the terrace. The building has a modern, dark facade with large windows. The sky is clear and blue.

Brookfield

INVESTIMENTOS EM

Multifamily

A Brookfield é pioneira em um novo modelo de moradia no país: o *multifamily*, empreendimentos residenciais para locação, com gestão profissional e propriedade integral da empresa.

Com aproximadamente 6 mil unidades em operação e desenvolvimento no país, esse novo segmento do portfólio de Real Estate combina nossa experiência operacional global com inteligência de mercado local.

Acreditamos no potencial de crescimento do *multifamily* no Brasil, onde a demanda por soluções residenciais modernas, bem localizadas e com serviços de qualidade é cada vez mais crescente.

Saiba mais em **Brookfield.com**

Edifício Magdalena Laura, SP

Eficiência que transforma.



Eficiência é o que nos moldou desde o começo da nossa história.

Para nós, eficiência é olhar para as pessoas e para cada detalhe do processo, desde o cuidado com a floresta até o produto final. Foi entendendo de eficiência que transformamos a nossa história e nos tornamos a Klabin, uma empresa brasileira centenária, líder de mercado, sólida, sustentável, reconhecida pela qualidade de seus produtos e respeitada pelos seus valores.

Klabin. Eficiência que transforma.

SEJA UM PATROCINADOR

Apoiadores da CEBRI-Revista ajudam a promover discussões multidisciplinares e debates transparentes entre renomados tomadores de decisão que leem e escrevem em uma plataforma crescente no Brasil e no exterior, com ampla visibilidade e exposição.

Apoie a CEBRI-Revista!

Para mais informações, contate: revista@cebri.org.br

ASSINE A CEBRI-REVISTA

Colecione os exemplares impressos!

Na CEBRI-Revista o conhecimento acadêmico qualifica o debate político e o debate político qualifica as discussões acadêmicas. A revista é indispensável para entender as dinâmicas globais e seu impacto no Brasil.

Os assinantes recebem as quatro edições anuais pelo preço de apenas três, com o frete incluso.

Para mais informações, visite o site através do QR code ou contate: revista@cebri.org.br

CEBRI REVISTA

Ano 4 / Nº 13 / Jan-Mar 2025





LEIA.
ASSINE.
COLECIONE.





EDITORIAL

BRICS em transformação: unidade e multipolaridade 9
Feliciano de Sá Guimarães & Hussein Kalout

BRICS em transformação: unidade e multipolaridade

Feliciano de Sá Guimarães

Hussein Kalout

O mundo vive um momento de reconfiguração acelerada da ordem internacional. A combinação de fragmentação geopolítica, desaceleração econômica em países desenvolvidos e o avanço de novas potências tem desafiado as instituições multilaterais e os padrões de governança global construídos no pós-Segunda Guerra. É nesse contexto que a presidência brasileira do BRICS em 2025 ganha relevância histórica.

Reconhecemos que o BRICS é uma das mais valiosas plataformas estratégicas à disposição do Brasil para projetar sua voz e reforçar sua autonomia internacional. O bloco, na visão brasileira, emergiu como uma necessidade cujo objetivo se fundamenta em gerar maior equilíbrio no sistema internacional e, atualmente, o BRICS tornou-se um espaço indispensável para a promoção de uma ordem multipolar, mais inclusiva e mais representativa.

Na visão do Estado brasileiro, o BRICS não é uma alternativa excludente na dimensão das relações estratégicas do país com o mundo Ocidental, tampouco uma aliança securitária ou de confronto geopolítico. Trata-se, antes, de uma plataforma

Feliciano de Sá Guimarães  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da USP e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista e diretor acadêmico do CEBRI.

Hussein Kalout  é editor-chefe da CEBRI-Revista, conselheiro Internacional do CEBRI, doutor em Política Internacional Comparada pela Universidade de Lancaster (Reino Unido), professor de Relações Internacionais e pesquisador na Universidade Harvard (2013-2024). Foi secretário especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2016-2018).

de diálogo, construção de consensos e articulação pragmática em favor de reformas necessárias que o sistema internacional requer.

O Brasil deve utilizar o BRICS para ampliar sua margem de manobra estratégica, diversificar parceiros, reduzir vulnerabilidades externas e fortalecer sua capacidade de agir em diferentes tabuleiros internacionais. O BRICS é uma ponte para a Ásia, um espaço de aproximação com a África e um fórum que permite ao Brasil influenciar debates centrais sobre desenvolvimento sustentável, reforma de instituições multilaterais e financiamento internacional. Toda essa visão está amparada nos três fundamentos que orientam a doutrina da política externa brasileira: o pragmatismo, o realismo e o universalismo nas relações internacionais.

A participação brasileira no BRICS se justifica, sobretudo, por razões econômicas objetivas. O bloco representa cerca de 45% da população mundial e uma parcela crescente do PIB global. A intensificação do comércio com China, Índia e outros membros do bloco já reposiciona o Brasil em importantes cadeias globais de valor, especialmente em setores como agronegócio, energia e minerais estratégicos. Além disso, os mecanismos financeiros do BRICS, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), oferecem alternativas concretas para o financiamento de infraestrutura, transição energética e inclusão digital – áreas centrais para o desenvolvimento brasileiro.

Do ponto de vista político-diplomático, o Brasil valoriza a construção de pontes entre diferentes polos de poder. O BRICS, na concepção brasileira, é um espaço em que, apesar de eventuais divergências pontuais, podem se discutir sem precondições ou amarras a solução pacífica de controvérsias e a democratização da governança global. Pois essa deveria ser a essência do multilateralismo: a aglutinação e o diálogo, e não a fragmentação e o imobilismo diplomático.

Reconhecemos que o BRICS é uma das mais valiosas plataformas estratégicas à disposição do Brasil para projetar sua voz e reforçar sua autonomia internacional. (...)

[O] Brasil deve utilizar o BRICS para ampliar sua margem de manobra estratégica, diversificar parceiros, reduzir vulnerabilidades externas e fortalecer sua capacidade de agir em diferentes tabuleiros internacionais.

A ideia de que o BRICS representa um esforço antiocidental é incompatível com a política externa brasileira e os interesses estratégicos do Brasil com a Europa e com os Estados Unidos. Com os países europeus, temos uma longa e produtiva relação de cooperação e convergências em múltiplos temas. Com os EUA, temos 200 anos de história, e o país é o nosso segundo maior parceiro comercial e primeiro maior investidor direto no Brasil. Tanto com a Europa quanto com os EUA, temos uma sólida e profunda cooperação no campo da defesa – em diversos programas militares do Exército, da Marinha e da Força Aérea. Isso sem contar a cooperação na área cultural e em outras áreas vitais para a humanidade como, por exemplo, o tema climático.

A ampliação recente do bloco, com a entrada de novos membros, impõe novos desafios e abre novas oportunidades. O aumento da heterogeneidade torna a construção de consensos mais complexa, mas, ao mesmo tempo, aumenta o peso político e econômico do BRICS. Para o Brasil, a diversidade do grupo deve ser vista como um ativo diplomático, não como um obstáculo. A capacidade brasileira de atuar como mediador, articulador de agendas comuns e promotor de soluções negociadas ganha ainda mais valor nesse novo contexto.

Entendemos que o Brasil precisa olhar para o BRICS como uma plataforma de médio e longo prazo, em que os ganhos são tanto tangíveis (em comércio, investimento e acesso a financiamento) quanto intangíveis (na elevação do perfil internacional do país e na capacidade de influência normativa). Essa leitura está refletida também no conjunto de artigos desta edição da CEBRI-Revista, que aborda desde os desafios econômicos globais, passando pelas novas dinâmicas de financiamento internacional, até os dilemas geopolíticos associados à multipolaridade emergente.

A presidência brasileira em 2025 é mais que um evento diplomático ordinário, mas um marco estratégico para a reafirmação do papel do Brasil como um construtor de pontes e um defensor ativo de uma ordem internacional mais equilibrada, inclusiva e sustentável. Os desafios da Guerra da Ucrânia, da Guerra ao Irã, da

Entendemos que o Brasil precisa olhar para o BRICS como uma plataforma de médio e longo prazo, em que os ganhos são tanto tangíveis (em comércio, investimento e acesso a financiamento) quanto intangíveis (na elevação do perfil internacional do país e na capacidade de influência normativa)

Guerra à Gaza são reflexos do anacronismo que um sistema internacional desbalanceado representa. São reflexo do imobilismo e da falta de capacidade de endereçar questões relevantes para os problemas mais prementes do mundo.

O Brasil tem reiteradamente advogado para uma reforma ampla das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança. Não que isso irá resolver todas as mazelas da humanidade, porém, ao menos, essa reforma trará maior legitimidade e maior equilíbrio na solução dos problemas e onde o respeito ao direito internacional tende a ter um pouco mais de valor. 🇧🇷

Como citar: Guimarães, Feliciano de Sá & Hussein Kalout. 2025. "BRICS em transformação: unidade e multipolaridade". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 9-12.

To cite this work: Guimarães, Feliciano de Sá &

Hussein Kalout. 2025. "BRICS in Transformation: Unity and Multipolarity." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-mar): 9-12.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.01.01.9-12.pt>



SEÇÃO ESPECIAL

BRICS, diplomacia criativa para um mundo em crise	14
Mauro Vieira	
BRICS em tempos de reacomodação tectônica	22
Otaviano Canuto & Bruno Saraiva	
Brazil, the BRICS and Active Non-Alignment	40
Jorge Heine	
China and the Building of a New—and Illiberal—World Order through BRICS	58
Marcos Degaut	
From Bretton Woods to Braided Path: Navigating MDB Dynamics amid Global Shifts	75
Pepe Zhang, Otaviano Canuto & Fernando Straface	
What is Coming for the World in the Name of BRICS?	89
Victoria Panova	
BRICS in a Changing World: from Adaptation, Mitigation to Shaping?	102
Niu Haibin	

BRICS, diplomacia criativa para um mundo em crise

Mauro Vieira

Resumo: Em 2025, a presidência brasileira do BRICS se dá em um contexto de crise global. O bloco representa um exercício criativo e pragmático de diplomacia no Sul Global, oferecendo alternativas influentes e inovadoras para enfrentar os dilemas e desafios contemporâneos com voz reforçada e capacidade de articulação internacional.

Palavras-chave: BRICS; diplomacia criativa; crise global.

BRICS, Creative Diplomacy for a World in Crisis

Abstract: In 2025, Brazil's Presidency of BRICS will take place in a context of global crisis. The bloc represents a creative and pragmatic exercise in diplomacy in the Global South, offering influential and innovative alternatives to face contemporary dilemmas and challenges with a reinforced voice and capacity for international articulation.

Keywords: BRICS; creative diplomacy; global crisis.

Proponho como pontos de partida, para o atual momento da presidência brasileira do BRICS, em 2025, os de um mundo em crise e o de que o bloco constitui um exercício criativo de diplomacia muito útil para os dias atuais.

A premissa do mundo em crise nos assalta a cada momento, no celular ou em outras telas por onde nos chega a informação em tempo real: falo da proliferação dos conflitos armados em curso no mundo, das guerras na Ucrânia, Palestina, Mianmar e Sudão ao drama cotidiano da espiral de violência das gangues no Haiti. De acordo com programa de dados sobre conflitos da universidade sueca de Uppsala, em 2023 foram registrados conflitos armados em 59 países, o maior da série histórica, iniciada em 1946. Essa escalada de violência e de descontrole, que apresenta uma tragédia humanitária prolongada e sem solução à vista na Palestina, apesar dos reiterados apelos e condenações da comunidade internacional à ação militar do governo de Israel na região, evidencia a crise do multilateralismo no campo da paz e da segurança. Em encontro recente, em Madri, de países comprometidos com a solução de dois Estados para o conflito no Oriente Médio, que atualmente vitima milhares de civis inocentes na Palestina, lembrei que ninguém poderá alegar ignorância, agora ou no futuro, quanto às atrocidades e agressões que têm sido cometidas cotidianamente não apenas em Gaza, mas também na Cisjordânia.

A Organização das Nações Unidas e seu Conselho de Segurança mostram-se incapazes de promover reformas voltadas a assegurar uma representatividade em sintonia com a realidade geopolítica do século XXI e a oferecer respostas eficazes aos desafios do momento. A arquitetura de segurança pós-Segunda Guerra Mundial dá claras mostras de esgotamento e requer reformas profundas. Da mesma forma, a recente adoção de medidas comerciais unilaterais pelos Estados Unidos, o uso de tarifas como arma e o risco latente de uma guerra comercial global põem em risco um sistema multilateral de comércio que já se encontrava em crise profunda. A perda de relevância política da Organização Mundial do Comércio e o esvaziamento dos instrumentos que detinha para fazer valer as regras multilateralmente acordadas, em processos anteriores à crise atual, abriram caminho para que a escalada em curso pudesse ocorrer, sem qualquer custo político ou econômico para os envolvidos.

No campo social, o otimismo que cercou o advento da revolução tecnológica digital, na virada do século, deu lugar ao pessimismo e à preocupação pelo efeito altamente nocivo, nos planos social e político, da desinformação por meio das plataformas de redes sociais. Os “engenheiros do caos”, na definição do autor Giuliano

Mauro Vieira é ministro das Relações Exteriores (2023-atual).

da Empoli (2019) em obra de referência sobre a conversão das redes em arma política a serviço de movimentos extremistas em sociedades democráticas, vêm trabalhando de modo sistemático para pôr em xeque a ordem democrática por meio da desinformação e de campanhas de ódio.

Para a segunda premissa, a do exercício criativo da diplomacia, basta uma breve referência à origem do acrônimo, que se limitava a uma formulação teórica do economista Jim O'Neill, do banco Goldman Sachs, no artigo *Building Better Global Economic BRICs* (com s minúsculo), de novembro de 2001. Ao se referir aos então chamados “mercados emergentes” Brasil, Rússia, Índia e China, e à tendência – confirmada nos anos seguintes – de que ocupariam participação crescente no PIB mundial, O'Neill criou o acrônimo e defendeu a tese de que era necessária uma reconfiguração do G7 para abrir espaço para esses novos protagonistas, liderados pelo crescimento expressivo da China. Para o autor, um novo desenho institucional do G7 seria passo indispensável para uma melhor coordenação global no campo econômico.

A tese de O'Neill em favor dessa reforma não prosperou no interior do G7. Mas ensejou, na diplomacia dos quatro emergentes citados, um diálogo político que começou à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2006, com a primeira reunião, no nível de ministros de Relações Exteriores. O estreitamento do diálogo nas reuniões seguintes identificou, naquele contexto internacional, uma oportunidade de coordenação no mais alto nível entre os quatro países. Em sintonia com a visão de futuro do presidente Lula para a realidade internacional, o embaixador Celso Amorim, então ministro das Relações Exteriores, foi protagonista ao longo de toda essa construção. A cúpula de chefes de Estado do BRIC em Ecaterimburgo, na Rússia, em 2009, e a posterior incorporação da África do Sul, no ano seguinte, foram decorrências naturais desse processo de aproximação, que consolidou o atual acrônimo BRICS, com o S maiúsculo representando a África do Sul.

A heterogeneidade do grupo [BRICS], em aspectos relevantes como peso econômico, tamanho de população e formato de sistemas políticos, apontada inicialmente pelos críticos como obstáculos intransponíveis para uma coordenação eficaz, foi um dado levado em conta desde o princípio nesse esforço criativo de diálogo diplomático.

A heterogeneidade do grupo, em aspectos relevantes como peso econômico, tamanho de população e formato de sistemas políticos, apontada inicialmente pelos críticos como obstáculos intransponíveis para uma coordenação eficaz, foi um dado levado em conta desde o princípio nesse esforço criativo de diálogo diplomático.

Essa fórmula de equilíbrio e de flexibilidade, que prescindiu até agora de estruturas fixas, como um secretariado, foi a marca da consolidação do BRICS como voz relevante no cenário internacional e como mecanismo de promoção do intercâmbio de experiências e da cooperação entre os países-membros. A fundação, pelos cinco membros, do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), com sede em Xangai e foco no financiamento de projetos e soluções adaptadas às realidades dos países-membros, conferiu ao grupo um instrumento relevante de suporte na área financeira, capaz de apoiar o aprofundamento da cooperação. A cúpula do BRICS em Fortaleza, em julho de 2014, foi o palco da assinatura do acordo que criou o banco.

Com 120 projetos já aprovados e um montante total de US\$ 40 bilhões em financiamentos concedidos, o NDB, atualmente presidido pela ex-presidente Dilma Rousseff, despertou o interesse de outros países em desenvolvimento que não integravam o BRICS e abriu a possibilidade de participação desses países. Bangladesh, Egito, Emirados Árabes Unidos e, mais recentemente, a Argélia somaram-se ao banco como membros. Os projetos aprovados incluem áreas essenciais em matéria de desenvolvimento, como infraestruturas de transporte e saneamento, proteção ambiental e energia renovável.

DESAFIOS DO CRESCIMENTO

O êxito inicial do BRICS como espaço de coordenação entre países em desenvolvimento teve como decorrência natural, nos últimos dois anos, o debate e a deliberação sobre a ampliação do número de países-membros. A manifestação de interesse de mais de 30 países em somar-se ao grupo impunha essa discussão. Na cúpula de Joanesburgo, em 2023, deliberou-se em favor de convites que resultaram na adesão, como membros plenos, do Irã, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e, em momento posterior, da Indonésia. A Arábia Saudita, também formalmente convidada, tem participado de parte das atividades, mas ainda não oficializou sua adesão como membro pleno.

No ano passado, sob a presidência russa, a cúpula de Kazan marcou a admissão de uma nova modalidade de membros, a de parceiros do BRICS, que resultou na incorporação de Belarus, Bolívia, Cazaquistão, Cuba, Nigéria, Malásia, Tailândia, Uganda, Uzbequistão e, mais recentemente, o Vietnã.

A presidência brasileira do BRICS, neste ano, tem como uma de suas responsabilidades adaptar o funcionamento dos trabalhos a essa nova composição, o que vem ocorrendo já a partir da reunião ministerial de chanceleres, em abril deste ano, no Rio de Janeiro, da qual participaram os membros plenos no primeiro dia, e somaram-se os parceiros no segundo dia dos trabalhos.

No formato original, o número reduzido de participantes conferia maior flexibilidade, já que os líderes dos cinco membros podiam sentar-se e deliberar em torno de uma mesa-redonda. A ampliação agrega novas demandas em matéria de tempo e de formato das reuniões, além de uma construção de consensos mais complexa. Por esse motivo, aos novos membros foram apresentadas, ainda como parte do processo de adesão, linhas básicas de consenso que já haviam sido consolidadas no BRICS, como critérios a serem endossados por eles como parte do processo de acessão. Entre essas linhas estavam os documentos e declarações do bloco firmados até então, o apoio à posição do BRICS no debate sobre a reforma das instituições de governança global, em especial a Organização das Nações Unidas (ONU) e seu Conselho de Segurança, e o compromisso de não apoiar sanções a países-membros do BRICS, caso essas não tenham sido aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU.

A sintonia fina da construção de consensos no formato ampliado vai requerer um tempo de adaptação, mas a primeira reunião de chanceleres da presidência brasileira já indicou uma grande coincidência de pontos de vista na quase totalidade dos assuntos. Com isso, o BRICS continuará a falar com uma só voz, a partir de agora reforçada pelo peso ampliado de seus 21 integrantes, entre membros plenos e parceiros. A expansão fortaleceu o BRICS como plataforma para responder aos desafios da atualidade e do futuro, entre eles a defesa da diplomacia e do multilateralismo, cuja reforma e fortalecimento já não podem mais esperar. Somente uma ação coletiva rápida e eficaz pode reverter o atual quadro de debilidade das instituições internacionais.

Nesse novo contexto, sem perder de vista sua responsabilidade na adaptação institucional e de funcionamento para as deliberações, o Brasil estabeleceu as prioridades de sua presidência, enfocadas em avanços concretos em matéria de cooperação e de concertação política diante de um desafiante cenário global. Mudou o rótulo que nos caracteriza, de “países emergentes” para “Sul Global”, mas não a natureza dos desafios que devemos enfrentar e que se acumularam nos últimos anos diante da inação da comunidade internacional.

O BRICS expandido tem diante de si o desafio da cooperação como ferramenta para a promoção do desenvolvimento e da superação de problemas ainda derivados da pobreza e da desigualdade no interior de suas sociedades. E, no plano

global, apresenta-se como voz credenciada do chamado “Sul Global” em favor de mudanças e respostas novas a uma era de crises convergentes e ameaças existenciais ao planeta provocadas pela ação humana, como a da mudança climática. Como credenciais, vai muito além do peso populacional, territorial e da representatividade regional. Além de reunir cerca de metade da população e da produção energética do planeta, os membros plenos do BRICS têm uma participação de 23% dos fluxos de comércio e da ordem de 39% do PIB global.

A presidência brasileira estabeleceu como prioridades o aprofundamento da cooperação, em especial na área de saúde, a concertação de posições em matéria das discussões sobre a mudança do clima, no contexto da COP30, e o desenvolvimento de instrumentos de facilitação de comércio e investimentos entre os membros do bloco. A obtenção de avanços concretos nessas áreas tem sido buscada de modo sistemático, para que seja cancelada pelos líderes por ocasião da reunião de cúpula do BRICS, em julho no Rio de Janeiro.

Ainda que a formulação inicial de Jim O’Neill, de um G7 ampliado e mais representativo, não se tenha concretizado conforme o autor propôs em seu artigo, o fortalecimento do BRICS permitiu que a coordenação ocorresse em outra instância, a do G20, integrado por 19 países e dois blocos regionais, a União Europeia e a União Africana – esta incorporada no ano passado, durante a presidência brasileira.

Criado em 1999, em resposta às crises econômicas globais verificadas a partir daquele período, o fórum congrega os cinco membros da composição inicial do BRICS e todos os do G7. Essa interação entre os dois blocos tem permitido o esforço de coordenação sobre os rumos da economia global preconizado por O’Neill e ampliado para o tratamento dos demais desafios, como o da crise climática, o do enfrentamento da fome e da pobreza e o da reforma da governança global.

A atuação dos países do BRICS em foros como o G20 desmente na prática o estereótipo segundo o qual se tratava de uma formulação com viés antiocidental. O absurdo do estereótipo, derivado de análises apressadas ou interessadas,

Por geografia, por laços culturais e por trajetória, o Brasil está claramente identificado com o Ocidente, mas não abre mão de seu papel crítico em relação à atual desordem mundial, nem tampouco da sua habilidade de se relacionar com todos os países do mundo que desejem nos ter como parceiro.

não resiste ao fato de que nenhum bloco que reúna integrantes com a trajetória diplomática e o perfil de países como o Brasil, a África do Sul e a Índia pode ser considerado contrário ao Ocidente. Por geografia, por laços culturais e por trajetória, o Brasil está claramente identificado com o Ocidente, mas não abre mão de seu papel crítico em relação à atual desordem mundial, nem tampouco da sua habilidade de se relacionar com todos os países do mundo que desejem nos ter como parceiro.

A presidência brasileira do G20, no ano passado, demonstrou serem viáveis a construção de consenso e o lançamento de iniciativas concretas nessas áreas, como foi o caso da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, que já reúne a adesão de cerca de 150 parceiros, entre eles mais de 80 países. Evidenciou também a importância do papel de países como o Brasil na aproximação de posições, em um foro no qual nem todos os países dispõem de canais bilaterais para resolver diferenças entre si. O atual contexto de acirramento de antagonismos e de tensões geopolíticas não impediu que os consensos fossem alcançados e que iniciativas concretas como a Aliança fossem implementadas. Da mesma forma, o foco no pragmatismo e na obtenção de resultados concretos em áreas prioritárias, que tem orientado os trabalhos da presidência brasileira do BRICS, demonstrará a viabilidade da cooperação e do diálogo político no bloco, a partir de agora em seu formato ampliado.

A diplomacia criativa e pragmática no Sul Global apresenta, assim, com uma voz reforçada e com capacidade de repercussão e influência, novos caminhos para o enfrentamento dos dilemas e das ameaças de um mundo em crise. ■

Referências

da Empoli, Giuliano. 2019. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. Brasil: Vestígio Editora.

O'Neill, Jim. 2001. "Building Better Global Economic BRICs." *Global Economics Paper No. 66*. New York: Goldman Sachs. <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archived-research/building-better.html>.

Como citar: Vieira, Mauro. 2025. "BRICS, diplomacia criativa para um mundo em crise". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 14-21.

To cite this work: Vieira, Mauro. 2025. "BRICS, Creative Diplomacy for a World in Crisis." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-Mar): 14-21.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.02.01.14-21.pt>

Recebido: 5 de junho de 2025

Aceito para publicação: 13 de junho de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

BRICS em tempos de reacomodação tectônica

Otaviano Canuto

Bruno Saraiva

Resumo: Este artigo avalia o desempenho das economias originais do BRICS relativamente às projeções de crescimento e apreciação cambial apresentadas nos artigos que lançaram o acrônimo antes de o agrupamento se tornar uma realidade diplomática, política e econômica. Na sequência, discutimos a agenda BRICS no atual contexto geopolítico desafiador, no qual a fragmentação econômica tende a elevar custos para a economia mundial e apresenta obstáculos consideráveis para economias emergentes e em desenvolvimento.

Palavras chave: fragmentação geoeconômica, polarização geopolítica, agenda construtiva

BRICS in Times of Tectonic Shifts

Abstract: This paper assesses the performance of the BRICS original economies concerning the growth projections and currency appreciation presented in the articles that launched the acronym before the group became a diplomatic, political and economic reality. We then discuss the BRICS agenda in the current challenging geopolitical context, in which economic fragmentation tends to increase costs for the world economy and presents considerable obstacles for emerging and developing economies.

Keywords: geoeconomic fragmentation, geopolitical polarization; constructive agenda

Quando, há dezesseis anos, os líderes de Brasil, Rússia, Índia e China se reuniram em Yekaterinburgo para constituir o BRIC, a impressão era de que a realidade estava imitando a ficção ou, mais propriamente, que a invenção de uma análise geoeconômica de um banco de investimento havia se materializado como história (O'Neill 2001). Hoje o BRICS (ou BRICS+), além dos quatro membros originais e da África do Sul, que se juntou logo no início, congrega cinco outros países emergentes (Egito, Etiópia, Indonésia, Irã e Emirados Árabes Unidos, na ordem alfabética de seus nomes em inglês)¹ e abriga quase metade da população mundial, representando 38% do Produto Interno Bruto (PIB) global – em paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês) – e um quarto do comércio e dos investimentos diretos no mundo.

A ideia de aglutinar países em desenvolvimento para influenciar os foros e organismos internacionais é antiga. No mundo do pós-guerra remonta pelo menos ao Movimento dos Países Não Alinhados e ao Grupo dos 77, na ONU, e ao G-24, no âmbito das instituições de Bretton Woods. Ocorre que o BRICS traz uma característica distintiva. Não se tratava apenas de juntar países de renda mais baixa para tentar influenciar um mundo dominado por potências econômicas de renda elevada e marcado por uma polarização acentuada nos marcos da Guerra Fria. Agora era a vez de países com um peso econômico cada vez maior se juntarem para reivindicar seu espaço de relevo na ordem econômica global do mundo pós-Guerra Fria. Não por acaso, a primeira reunião de líderes acontece após a crise financeira global de 2008-2009, quando esses

A ideia de aglutinar países em desenvolvimento para influenciar os foros e organismos internacionais é antiga. (...) Ocorre que o BRICS traz uma característica distintiva.

1. A Arábia Saudita foi convidada a se juntar ao BRICS+, mas ainda não completou os procedimentos para se tornar membro.

Otaviano Canuto foi vice-presidente e diretor-executivo no Banco Mundial, diretor-executivo no FMI e vice-presidente no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Também foi secretário de Assuntos Internacionais no Ministério da Fazenda e professor da USP e da Unicamp. Atualmente é membro sênior do Policy Center for the New South, membro sênior não residente da Brookings Institution, professor parcial na Elliott School of International Affairs da George Washington University e professor afiliado na Universidade Mohammed VI Polytechnique no Marrocos.

Bruno Saraiva é servidor do Banco Central do Brasil (BCB), com passagens pelo Ministério da Fazenda (2004-06), Banco Mundial (2006-07) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2007-11). Foi chefe do Departamento de Assuntos Internacionais do BCB (2011-16), diretor alterno pelo Brasil no Fundo Monetário Internacional (FMI) (2016-24) e atualmente está cedido ao Ministério da Fazenda.

países conseguiram escapar com poucas feridas do debacle financeiro cujo epicentro eram exatamente as economias avançadas do Hemisfério Norte (Canuto 2010)².

Neste texto, nos propomos a fazer uma avaliação dos cenários projetados pelo estudo que sucedeu a nota original de lançamento do acrônimo BRICs (Wilson & Purushothaman 2003), situar a inserção atual do BRICS+ e discutir brevemente os principais desafios que se apresentam para o grupo prospectivamente³.

DA INVENÇÃO À REALIDADE

O artigo original de Jim O'Neill (2001) se propunha a questionar a governança econômica global liderada pelo G7, apresentando a ascensão de grandes economias emergentes como elemento decisivo para constituir um novo arranjo, mais representativo.

Enquanto a arquitetura financeira de Bretton Woods foi forjada no ambiente do imediato pós-guerra, a articulação formal das principais potências econômicas globais se dá em meados dos anos 1970, na esteira do choque de petróleo e do fim do sistema de paridades cambiais do pós-guerra. O G7 evoluiu imediatamente de uma articulação de ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais para o nível de chefes de governo e de Estado, mesmo caminho trilhado (bem mais lentamente) pelo G20 algumas décadas mais tarde. De qualquer forma, a agenda original do G7, assim como a do G20, era fundamentalmente econômica, com o Grupo se propondo a fomentar a cooperação econômica global, defender o livre comércio, promover uma reaproximação com as economias socialistas e articular seu posicionamento sobre a reforma, em curso, do sistema monetário internacional (G7 1975).

Embora o G7 tenha incorporado a Rússia na primeira década dos anos 2000, constituindo o G8, esse arranjo não sobreviveu à invasão da Crimeia, quando a Rússia passou a ser submetida a sanções pelos países do G7. Por outro lado, a crise financeira global (2008-2009), mesmo não tendo levado a uma ampliação do G7, contribuiu para dois resultados importantes na governança global: (i) a elevação do nível do G20 para chefes de Estado e de governo; e (ii) a constituição do BRIC, logo depois ampliado para BRICS, como foro de articulação e cooperação entre potências econômicas emergentes.

O G20 reuniu originalmente autoridades econômicas em grande medida como iniciativa de países avançados para “educar” – em termos de políticas fiscais e regulatórias – as economias emergentes, depois que a transmissão de

2. World Bank abordou uma possível troca de locomotivas no crescimento global (Canuto 2010).

3. As opiniões expressas são de caráter pessoal e não refletem a posição do Banco Central do Brasil ou do Ministério da Fazenda.

efeitos da crise asiática e da Rússia na década anterior havia evidenciado uma forte interligação financeira entre os dois grupos de países. Já a elevação de nível para chefes de Estado se deu em um contexto de crise financeira iniciada em países avançados e com estes chamando os não avançados a elevar seu relevo – inclusive financeiro – em atividades multilaterais.

Nesses 16 anos, o BRICS foi um relevante foro de articulação entre economias emergentes para impulsionar a reforma de quota e governança do FMI de 2010 e os aumentos de capital do Banco Mundial (2010 e 2018). Além disso, constituiu duas instituições próprias que passaram a compor a rede de bancos multilaterais/regionais de desenvolvimento e a rede de proteção financeira global, respectivamente, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês) e o Acordo Contingente de Reservas (CRA, na sigla em inglês). Nos últimos dois anos, cinco outros membros se juntaram ao BRICS, e mais podem vir a fazer parte do grupo proximamente. Talvez, mais importante ainda seja a magnitude dessas economias emergentes e a perspectiva de crescimento delas. Mesmo assim, ainda permanecem dúvidas sobre a efetividade e relevância do agrupamento na governança econômica global (O'Neill 2021; 2024)⁴.

TÚNEL DO TEMPO: COMO O BRICS EVOLUIU EM COMPARAÇÃO COM AS PROJEÇÕES ORIGINAIS

Esta seção vai contrastar a evolução das economias do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) com as projeções feitas em um artigo de 2003 por Dominic Wilson e Roopa Purushothaman (ou W&P), olhando para os pressupostos de crescimento e taxa de câmbio (Wilson & Purushothaman 2003). As projeções neste artigo usaram um modelo Cobb-Douglas simples para o crescimento real, com as taxas de crescimento projetadas da força de trabalho com base nos dados demográficos, o investimento definido pelas taxas médias recentes, bem como uma velocidade de convergência da produtividade a um ritmo de 1,5% ao ano.

O maior potencial de crescimento das economias de menor renda per capita é determinado pela menor intensidade de capital (e consequente maior retorno) e possibilidade de se utilizarem tecnologias desenvolvidas nas economias avançadas (*catch up*) (Canuto 2021). As projeções de W&P se estendem até o ano de 2050, mas vamos nos ater ao horizonte até 2025. Cabe ressaltar que um complicador, do ponto de vista da dinâmica de investimento global, é que a ascensão dessas economias

4. Por exemplo, veja-se Jim O'Neill em dois artigos no *Project Syndicate* (2021 e 2024) afirmando categoricamente que o BRICS não evoluiu para se constituir em uma instância efetiva na governança econômica global.

emergentes iria fazer com que as maiores economias globais (em PIB) não mais fossem as economias mais ricas do planeta (em renda per capita).

Algumas das principais projeções do estudo para o PIB a preços de mercado para o período foram: (i) China ultrapassaria França e Reino Unido até 2005, Alemanha em 2007 e Japão em 2016; (ii) Índia ultrapassaria a Itália em 2016, França em 2019 e Reino Unido e Alemanha até 2023; (iii) Rússia ultrapassaria a Itália em 2019 e a França em 2024; e (iv) o Brasil ultrapassaria a Itália apenas em 2025. Além disso, os PIBs somados dos quatro BRIC alcançariam metade do PIB do G6 (Canadá não foi incluído na amostra) em 2025, e a China ultrapassaria metade do PIB norte-americano em 2023. Dois terços dessa convergência dos BRIC seriam explicados pela maior taxa de crescimento real, enquanto um terço seria pela apreciação da taxa de câmbio.

Claro que projeções de longo prazo estão sujeitas a erros de diversas naturezas. Pequenas diferenças na estimativa dos parâmetros de crescimento podem levar a grandes diferenças ao longo do tempo. Além disso, os cenários construídos assumiram políticas condutivas ao crescimento (a ausência delas podendo levar a grandes distorções), e assumiu-se também que possíveis choques não seriam capazes de alterar as tendências, causando apenas desvios temporários que se autocorrigiriam.⁵ Por cima disso, um terço do avanço relativo se daria por apreciação da taxa de câmbio, cuja trajetória foi assumida por determinantes estruturais (com o aumento da produtividade causando uma convergência entre as taxas de câmbio nominal e aquelas medidas, levando-se em conta paridades de poder de compra).

Para observar o desempenho dessas economias no período desde 2000, é necessário considerar não apenas a magnitude, mas também as possíveis sequelas diferenciadas deixadas por dois grandes choques globais – a crise financeira global de 2008-2009, que se estendeu na Europa até 2012-2013; e a pandemia da Covid de 2020-2022. Além disso, o Brasil passou por uma crise entre 2015 e

O maior potencial de crescimento das economias de menor renda per capita é determinado pela menor intensidade de capital (e consequente maior retorno) e possibilidade de se utilizarem tecnologias desenvolvidas nas economias avançadas (catch up) (Canuto 2021).

5. Algo que já se verificava presente em 2012 (Leipziger & Canuto 2012). O ritmo de convergência para cima de vários entre os não avançados declinou na segunda década do novo milênio.

2016, e a Rússia foi afetada pelas invasões da Crimeia (2014) e Ucrânia (2022), além das sanções que se seguiram.

De acordo com a base de dados do *World Economic Outlook* do FMI, o desempenho relativo dos quatro BRIC, com o PIB convertido por taxas de câmbio corrente a preços de mercado, foi como se segue. De fato, China ultrapassou França, Reino Unido e Alemanha entre 2005 e 2007, como esperado, e o Japão, em 2010, seis anos antes do que havia sido projetado. A economia indiana também surpreendeu positivamente e tornou-se maior do que a italiana em 2015, ultrapassando a França em 2019 e o Reino Unido em 2021. Projeta-se que será maior do que a economia japonesa a partir deste ano (2025). Por fim, Brasil e Rússia ultrapassaram a Itália antes do que havia sido projetado (2010 e 2012, ante projeções de 2025 e 2019, respectivamente). Ocorre que as crises e choques sofridos pelas economias de Brasil e Rússia fizeram com que a Itália recuperasse sua posição, o que deve ser mantido até pelo menos 2030, pelas projeções do Fundo.

Embora o desempenho de Brasil e Rússia tenha sido inferior ao projetado no início do século, o crescimento real médio dessas economias nos 25 anos de 2000-2024 (2,4% e 3,4%, respectivamente) foi maior do que o das economias do G6 (nesse grupo apenas os Estados Unidos chegaram próximo, com média anual de 2,2%). O diferencial de crescimento para Brasil e Rússia era esperado, não o suficiente, contudo, para promover de forma segura a convergência dessas economias emergentes ao grupo das grandes economias avançadas.

O outro elemento que promoveria a convergência, a tendência estrutural de apreciação das moedas dos países emergentes, acabou pouco contribuindo.

A taxa de câmbio efetiva real do Brasil apreciou-se em quase 90% entre 2003 e 2011, para depois seguir uma tendência declinante e cair 43% até 2020. A taxa de câmbio efetiva real do rublo, por sua vez, teve um comportamento semelhante, quase dobrando entre 2000 e 2013, para declinar 28% nos três anos seguintes, sem recuperar uma tendência de apreciação consistente desde então. Já no caso da Índia, o câmbio pouco ajudou à convergência (apreciação efetiva real de 10% entre 2000 e 2020 e oscilando em torno desse patamar desde então), enquanto a China se beneficiou significativamente da apreciação cambial entre 2000 e 2015 (39%), mas desde então viu uma depreciação efetiva real de 12,5%.

A história é um tanto distinta, se compararmos a evolução dessas economias com base na paridade de poder de compra. Utilizando os PIBs em PPP como métrica, a convergência dos BRIC ao G6 é uma realidade incontestável.

A história é um tanto distinta, se compararmos a evolução dessas economias com base na paridade de poder de compra⁶. Utilizando os PIBs em PPP como métrica, a convergência dos BRIC ao G6 é uma realidade inconteste. Usando o PPP, a economia chinesa ultrapassou a do Japão, em 2001, e a dos EUA, em 2016. A Índia ultrapassou a Alemanha, em 2005, e o Japão, em 2009.

A Rússia se tornou uma economia maior do que França, Reino Unido e Itália, entre 2003 e 2004, e do que Alemanha e Japão, em 2021, enquanto o Brasil ficou maior do que Itália, Reino Unido e França, entre 2008 e 2010. Assim, a economia somada dos quatro BRIC se tornou maior do que a do G6 a partir de 2019.

O fato é que, embora as quatro grandes economias emergentes respondessem por cerca de 20% da economia global no início do século, seu maior dinamismo fazia com que sua contribuição para o crescimento global já fosse acima de 30% na média de 2000 a 2004. À medida que representava uma fatia maior da economia mundial e mantinha um diferencial de crescimento econômico com relação às economias avançadas, essa contribuição ao crescimento global cresceu e ficou em 44% na média do primeiro quarto deste século (abstraindo os anos de crescimento global negativo, 2009 e 2020). Em contraste, a contribuição do G6 ao crescimento global declinou gradualmente de um patamar superior a 20% para uma média de 17,5% para todo o período.

Uma conclusão sumária da comparação do desempenho efetivo dos BRIC nesse primeiro quarto de século, com relação aos cenários projetados pelos textos dos economistas do Goldman Sachs, poderia destacar o seguinte: (i) enquanto China e Índia mais do que corresponderam às projeções, Rússia e Brasil tiveram seu desempenho afetado por choques econômicos idiossincráticos; (ii) a apreciação da taxa de câmbio não teve o papel que se antecipava para acelerar a convergência; (iii) o peso econômico desses países na economia global, medido em PPP, continua cres-

Os países do BRICS têm uma participação significativa e crescente no comércio global (...). Por outro lado, o BRICS congrega países mais heterogêneos do ponto de vista cultural, político e institucional, enfrentando desafios econômicos diversos para avançar na trilha do desenvolvimento.

6. Há um elevado consenso sobre as vantagens de se utilizar o PPP para comparações internacionais de tamanhos das economias. Embora o PIB utilizando o PPP seja mais difícil de se estimar, ele é uma medida mais abrangente pois reflete melhor o setor de bens e serviços não comercializáveis de uma economia, sendo uma melhor medida de bem-estar econômico. Além do mais, as taxas de câmbio por PPP são muito menos voláteis do que as de mercado. Nas suas agregações no World Economic Outlook, o FMI utiliza taxas estimadas com base no PPP. Para uma apresentação breve da questão, ver Callen (2007).

cendo e já é 22% superior ao do G6, sendo projetado pelo FMI como 43% maior do que o G6 em 2030; e (iv) os BRIC têm sido motores cruciais do crescimento global.

É óbvio que a dimensão econômica do BRICS (agora ampliado para congrega 10 países) vai muito além dos aspectos levantados pelos textos que cunharam o acrônimo. Os países do BRICS têm uma participação significativa e crescente no comércio global; são importantes fontes e destinos de investimentos diretos, embora esses fluxos ainda sejam dominados por economias avançadas; acumularam reservas internacionais gigantes; têm uma posição de liderança no mercado internacional de commodities, especialmente alimentos e energia; detêm reservas estratégicas de minerais de importância crucial para a economia digital; e, particularmente no caso da China, dominam nichos tecnológicos de ponta (Canuto 2023c).

Por outro lado, o BRICS congrega países mais heterogêneos do ponto de vista cultural, político e institucional, enfrentando desafios econômicos diversos para avançar na trilha do desenvolvimento. Chama a atenção, também, o baixo grau de integração econômica entre os próprios países do BRICS, que, de uma maneira geral, mantêm relações econômicas mais extensas e significativas com os países do G7. De alguma forma, vários dos BRICS estão sujeitos aos obstáculos colocadas pela chamada “armadilha da renda média”, com as pressões demográficas e advindas das transformações no mundo do trabalho chegando antes de os países alcançarem um nível de renda compatível com o das economias avançadas (Canuto 2021).

O CONTEXTO MACROECONÔMICO NO SURGIMENTO DO BRICS

Quando o BRICS foi criado, há uma década e meia, a crise financeira global parecia anunciar um rearranjo estrutural na economia mundial, como se o derretimento financeiro de economias avançadas centrais estivesse abrindo espaço para ser ocupado por economias emergentes. Por um lado, o BRICS seria uma expressão dessa acomodação, enquanto, por outro, agrupava economias que se beneficiavam de um circuito virtuoso da demanda global no qual os EUA apareciam como consumidor final de última instância e a China, como grande provedor de bens industrializados baratos e consumidor de alimentos e bens intermediários. Ao mesmo tempo que os EUA contribuíam para sustentar a demanda global com vultosos déficits fiscais e em transações correntes, a China se apresentava como grande poupadora do mundo, ajudando a financiar esses déficits, enquanto acumulava substanciais reservas internacionais, principalmente em títulos do Tesouro dos EUA. Esse arranjo contribuiu para um período de baixa inflação, juros módicos, intensos fluxos de capital (embora voláteis), apreciação cambial de moedas de mercados emergentes (embora excessiva) e um longo ciclo virtuoso de commodities.

O período após a crise representa o apogeu desse modelo, mas também o início de sua desarticulação. O debate macroeconômico no período trazia algumas questões novas, ou pelo menos com nova roupagem, reposicionando certas alianças. Políticas monetárias expansionistas nas economias centrais, inclusive com uso de afrouxamento quantitativo, suscitaram um debate sobre *spillovers* (conhecido como “efeito contágio” no Brasil) e recurso a medidas de gestão do fluxo de capital por economias periféricas que poderiam ser desestabilizadas por inundações de capital volátil. A discussão sobre regulação micro e macroprudencial e supervisão financeira mais efetiva também ganhou importância, com o intuito de mitigar as vulnerabilidades identificadas e de evitar que novas vulnerabilidades aflorassem no mercado financeiro e causassem danos ainda maiores à economia (Canuto 2013).

Por outro lado, respostas fiscais acanhadas em algumas economias avançadas traziam relevo para o problema da sustentação da demanda global. Aqui os EUA se juntavam a algumas economias emergentes para pedir uso do espaço fiscal em economias grandes que pudessem ajudar a estabilizar e equilibrar a demanda global.

Ao mesmo tempo, tudo isso fez com que um tema caro aos EUA, que já vinha ganhando força no período que antecede à crise, assumisse uma proeminência ainda maior: o desequilíbrio global em transações correntes. Embora os EUA se beneficiassem com a absorção da poupança externa e a disponibilidade de bens de consumo baratos, isso também causava incômodo. A posição internacional de investimento líquida crescentemente negativa e uma dívida pública também crescente faziam com que os EUA buscassem colocar na ordem do dia do debate multilateral o tema dos desequilíbrios globais⁷. Essa discussão enveredava pelo tema da manipulação cambial, já que parte do argumento sobre as causas do desequilíbrio era que as economias superavitárias não permitiam que suas moedas se apreciassem. De alguma forma, o BRICS estava em uma posição construtiva, apenas duas economias tinham superávits, China e Rússia, enquanto Brasil, Índia e África do Sul eram deficitárias. No entanto, permitiram que suas moedas apreciassem significativamente ao longo dos primeiros quinze anos do século. Ainda mais relevante é o fato de que a contribuição das economias emergentes para o crescimento econômico mundial se tornou cada vez maior ao longo deste século.

O fato é que o BRICS surge em um quadrante histórico em que os debates tinham caráter multifacetado e produziam agrupamentos cambiantes, dependendo das questões. Havia uma esperança de que um ambiente verdadeiramente multilateral iria prevalecer nas relações econômicas globais. Contudo, a segunda metade dos anos 2010 levou a economia global por outro caminho.

7. Para alguns, a desindustrialização da economia norte-americana também seria um sintoma desse desequilíbrio e ajudaria mais tarde a criar um ambiente político de questionamento ao multilateralismo e de favorecimento a medidas protecionistas.

BRICS EM UM MUNDO QUE SE MOVE PARA O LESTE E PARECE ESTAR CAMINHANDO PARA UMA NOVA POLARIZAÇÃO

A percepção de que o multilateralismo era um jogo jogado contra o interesse dos EUA acabou ganhando espaço na política do país. Mais do que isso, passou a ser predominante a identificação da China como superpotência em ascensão e, conseqüentemente, o grande adversário econômico dos EUA. O primeiro governo Trump consolida essa visão, que persiste mesmo depois de 2020. Assim, o tema da fragmentação geoeconômica continuou aparecendo com força no debate macroeconômico multilateral (Canuto 2023b). E agora, na guerra tarifária, a nova administração norte-americana continua apontando a sua artilharia pesada contra a China⁸.

Como vimos acima, este primeiro quarto de século confirma a ascensão econômica da China, assim como a da Índia, como fato histórico inapelável. Ocorre que esse ascenso se dá em um modelo que tem os EUA no seu centro econômico e financeiro e o dólar como, de longe, a principal moeda de livre curso internacional. Embora a turbulência que estamos presenciando neste início de 2025 tenha suas especificidades circunstanciais, não deveria ser tratada como um acidente de percurso, mas sim como parte de um processo subjacente, que já vem de algum tempo e deve provocar ainda muita agitação nos anos que se seguem.

A diferença com relação aos últimos anos é que o governo norte-americano parece recusar-se a continuar desempenhando o papel que lhe coube como liderança nos arranjos multilaterais do pós-guerra e procura forçar um ajuste na conduta dos parceiros comerciais, em geral, criando barreiras específicas que dificultem a emergência da China como liderança na economia global. A tendência é que os próximos anos sejam marcados por disputas intensas entre a superpotência dominante e a superpotência em ascensão, o que oferece riscos (e eventuais oportunidades) à economia global. De fato, uma acomodação dessa magnitude, historicamente, costuma ser traumática. Trata-se, portanto, de um contexto muito distinto daquele que prevalecia no surgimento do BRICS.

Essa nova repolarização coloca questões importantes para os parceiros do BRICS. Como evitar que o BRICS se converta numa peça auxiliar nessa “briga de cachorro grande”? Que espaço se abre nesse contexto para uma agenda que permita aos demais parceiros BRICS navegar sem terem que se posicionar na disputa entre as duas superpotências?

8. Isso não obstante o fato de que o governo americano impôs tarifas mais altas a todos os parceiros comerciais, inclusive aos aliados mais próximos, com um diferencial para cima, contudo, no caso da China. (Canuto 2025)

A princípio, uma maior fragmentação/polarização econômica global não interessa a nenhum dos membros do BRICS. Em primeiro lugar, a própria China não quer antecipar um confronto com os EUA, mas sim dar tempo para que sua força econômica se consolide, antes de colocar em xeque a hegemonia dos EUA na governança econômica global. Isso é principalmente verdadeiro, considerando a pujança do mercado norte-americano e o papel que seu sistema financeiro e o dólar desempenham. Como se sabe, ter a moeda de referência permite ao emissor exercer um “privilegio exorbitante”, mas também implica responsabilidades que a China não estaria preparada ou disposta a assumir neste momento⁹. O modelo atual continua servindo aos chineses.

Para os demais membros (talvez com exceção de Rússia e Irã), um aprofundamento da fragmentação econômica tende a ser altamente deletério, por mais que crie algumas oportunidades pontuais. Maior fragmentação tende a reduzir o crescimento potencial mundial, aumentar custos e desacelerar o crescimento do comércio internacional¹⁰. Dada a diferença de magnitude e poderio econômico (e militar) entre as duas superpotências e as economias de mercado emergente, o melhor é não se posicionar muito próximo a um dos polos. Como diz o ditado swahili, “quando os elefantes brigam [ou fazem amor], a grama sofre”.

Qual seria então o papel do BRICS para ajudar a evitar uma nova polarização e assegurar um melhor ambiente para as economias de mercado emergentes? Uma linha promissora a seguir seria a de defesa e reforço do multilateralismo, ao tempo em que avance na cooperação em temas e de uma forma que não acirre a polarização ou o potencial de conflitos globais. Essa abordagem é o que desenvolvemos na próxima seção.

A tendência é que os próximos anos sejam marcados por disputas intensas entre a superpotência dominante e a superpotência em ascensão, o que oferece riscos (e eventuais oportunidades) à economia global.

9. Em 2015, quando o renminbi (RMB) chinês foi aprovado para compor a cesta de moedas de base dos Direitos Especiais de Saque (DES) do FMI – juntando-se ao dólar americano, ao euro, ao iene e à libra esterlina –, uma das exigências foi relaxar restrições entre os mercados financeiros de Hong Kong e a China continental. Seguiu-se uma saída de US\$ 300 bilhões da China por chineses diversificando sua riqueza financeira, ao que se seguiu uma reativação de controles de saída de capital. Sem liberdade plena de movimento, ativos chineses em RMB não constituirão reserva de valor para não chineses.

10. A diretora-gerente do FMI, Kristalina Georgieva, estimava em 2023 que as restrições comerciais (à época, muito menos relevantes do que as existentes hoje) poderiam levar a uma perda de 7% no PIB global (Georgieva 2023).

DESAFIOS PARA SE AVANÇAR NUMA AGENDA BRICS+

O BRICS se propõe a ser uma articulação diplomática com enfoque predominantemente econômico, mas cujo escopo vai muito além, incluindo temas de segurança global, meio ambiente, saúde, agricultura, políticas sociais etc. Nosso foco aqui, contudo, está na trilha financeira do BRICS, que envolve ministérios das Finanças e bancos centrais dos países-membros e suas respectivas agendas.

A atuação na trilha financeira do BRICS se dá em três linhas principais: (i) articular posições comuns para levar aos foros multilaterais, particularmente para apoiar a reforma da governança das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial); (ii) fomentar iniciativas e instituições próprias que possam ampliar o alcance da atuação dos países-membros (o NDB e o CRA são os principais exemplos, mas existem diversas outras iniciativas mais localizadas¹¹); e (iii) estimular a cooperação técnica e troca de experiências para beneficiar as políticas de caráter doméstico.

Oferecemos abaixo algumas linhas ilustrativas de por onde a agenda BRICS na Trilha Financeira poderia desenvolver-se no atual contexto:

BRICS+ como liderança do Sul Global no debate multilateral

A mudança na governança econômica global, em particular nas instituições de Bretton Woods, é uma agenda fundadora do BRICS e um pleito que remonta a décadas passadas. Não é, contudo, um tema totalmente harmônico no âmbito da atual composição ampliada do BRICS, já que a heterogeneidade de seus membros faz com que alguns deles tenham interesses específicos que se sobrepõem ao interesse coletivo dos mercados emergentes e das economias em desenvolvimento (EMDEs, na sigla em inglês). De qualquer forma, no contexto das economias emergentes, o BRICS está em posição privilegiada para liderar essa luta por uma governança mais representativa das instituições financeiras multilaterais. Esse papel pode ser desempenhado buscando agendas inclusivas, que atraiam naturalmente o apoio da grande maioria dos EMDEs. O BRICS pode e deve almejar a ser o porta-voz das demais economias em desenvolvimento, defendendo uma ordem econômica mais representativa e mais recursos para a “rede de segurança financeira global” e os bancos multilaterais de desenvolvimento, incluindo mais financiamento para enfrentar a mudança climática. Uma possível bandeira que o BRICS poderia propugnar é a da venda de uma fração

11. O BRICS tem avançado em agendas de cooperação na área tributária e aduaneira, de integração de sistemas de pagamentos, de facilitação de investimentos em infraestrutura e de segurança cibernética, entre outros temas.

do estoque de ouro do FMI para sustentar níveis mais elevados de empréstimos concessionais e mais cooperação técnica gratuita pelo Fundo¹².

Quando os países enfrentam choques financeiros externos, precisam contar com amortecedores financeiros para combatê-los. A rede de segurança financeira global é o conjunto de instituições e arranjos que fornecem linhas de defesa para as economias contra tais choques. Do ponto de vista de qualquer país, existem três linhas de defesa em suas redes de segurança financeira externa: reservas internacionais; recursos comuns (linhas de *swap* e acordos de financiamento plurilateral); e o Fundo Monetário Internacional. É necessário ampliar e facilitar o acesso à camada mais importante da rede de segurança financeira global: o FMI (Canuto & Amar 2024).

Ampliar a membresia e aprofundar a atuação do NDB

O New Development Bank (NDB) é o fruto mais relevante do BRICS nesses 15 anos de história. Com capital de US\$ 50 bilhões e uma membresia que já é mais ampla do que o BRICS original¹³, o NDB é uma fonte importante de financiamento ao desenvolvimento e parte integrante da comunidade de bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs, na sigla em inglês). Talvez, o desafio maior com relação ao NDB seja como ampliar a membresia e utilizar mais amplamente moedas locais no financiamento. Além disso, como uma instituição que tem estrutura e vai constituindo um corpo técnico mais robusto, o NDB pode ser hospedeiro de várias outras iniciativas do BRICS.

Aprimorar o CRA

O Arranjo Contingente de Reservas (CRA) foi constituído simultaneamente ao NDB e reúne US\$ 100 bilhões em reservas dos cinco membros originais para auxílio mútuo. Os bancos centrais dos países-membros do CRA desenvolveram todo o arcabouço operacional e já realizaram testes para assegurar a plena funcionalidade do mecanismo. Entretanto, até hoje não houve necessidade de se ativar o Arranjo. Como se trata de um mecanismo de compartilhamento de reservas de países que

12. O FMI tem um dos maiores estoques de ouro do mundo com 2,8 mil toneladas (90,5 milhões de onças) e que está registrado no seu balanço ao preço de US\$ 35 a onça. Ao preço de 9 de maio de 2025 (US\$ 3,344 por onça), o lucro com a venda de 5% do estoque de ouro do Fundo seria capaz de levantar cerca de US\$ 15 bilhões, recurso mais do que suficiente para financiar o *gap* que era estimado em US\$ 8,8 bilhões, em outubro do ano passado, para tornar autossustentável o Fundo de Crescimento e Redução da Pobreza (PRGT em inglês) nos novos (mais elevados) níveis de demanda por recursos concessionais do FMI. O PRGT é o principal veículo do Fundo para fornecer financiamento concessional (atualmente com taxas de juros zero) a países de baixa renda.

13. Além dos cinco membros originais, Bangladesh (2021), UAE (2021) e Egito (2023) já se tornaram membros e o Uruguai está em processo de adesão, já aprovado pela Junta de Governadores do NDB.

não emitem moedas de reserva, o CRA precisa ser percebido por todos os participantes e não apenas por aqueles que teriam uma maior probabilidade de acionar o mecanismo como uma ampliação das suas próprias defesas. Um complicador adicional é que apenas China e Rússia (dos atuais membros do CRA) acumularam reservas com base em superávits de conta corrente. As reservas dos demais países foram acumuladas por uma política ativa de reduzir a vulnerabilidade financeira externa, mas a um custo bastante elevado, que precisa ser mais do que compensado pela segurança adicional que o mecanismo oferece¹⁴.

No atual desenho do CRA, a segurança está, até certo ponto, associada à existência de programas de ajuste com o FMI, daí a importância de se ter um limite relativamente baixo para acesso a recursos sem um programa com o Fundo. Isso gera um *trade off* intrínseco ao Arranjo, pois, quanto mais baixo o limite não vinculado, maior a segurança para os países que vão emprestar reservas, mas menor a utilidade para os países que queiram tomar emprestado. Uma possível forma de aumentar o limite de acesso não vinculado seria ampliar a capacidade do mecanismo de monitoramento e de estabelecer condicionalidade (replicando mais plenamente as funções do FMI)¹⁵. Ocorre que isso potencialmente geraria um custo elevado para os membros e poderia provocar um aprofundamento na cisão entre tomadores e credores do mecanismo. Poder-se-ia, entretanto, nas condições atuais, explorar a possibilidade de utilização de moedas locais (o que não é uma mudança trivial) e a capacidade de ampliação do mecanismo com inclusão dos novos membros, mesmo sem alterar o modelo atual do Arranjo.

A agenda “moeda BRICS” e suas alternativas

No contexto atual, há um certo consenso entre os países do BRICS de que o sistema monetário internacional precisa ser reformado para se tornar mais aderente aos princípios de segurança, imparcialidade e eficiência, correspondendo mais aos interesses de economias em desenvolvimento. A belicização do dólar nos últimos anos, com o crescente uso de sanções unilaterais (sem a aprovação das Nações Unidas), é um fator impulsionando essa discussão. Desde a Cúpula de Johannesburg (2023) o BRICS tem se pronunciado a respeito, defendendo um maior uso de moedas locais nas transações entre os países-membros¹⁶. Um possível avanço poderia ser na direção de uma rede de acordos bilaterais de uso de

14. Sobre os custos de manutenção de reservas externas, veja Saraiva & Canuto (2009).

15. Ambos os temas foram bastante contenciosos nas discussões originais do CRA, com vários dos bancos centrais envolvidos expressando sua preocupação em emprestar recursos não vinculados a programas do FMI, assim como em assumir funções de *surveillance*, e possivelmente de estabelecimento de condicionalidade, hoje atribuições típicas do FMI.

16. Ver Canuto (2023a) para uma discussão sobre motivações e restrições ao uso de moedas locais no comércio entre países do BRICS.

moeda local (nos moldes do Sistema de Pagamentos em Moeda Local - SML - no Mercosul). De qualquer forma, mesmo no caso de Brasil e Argentina, que celebraram um SML em 2008, o uso do sistema praticamente se restringe às exportações brasileiras, e seu volume não ultrapassou ao equivalente a US\$ 1 bilhão anual (enquanto as exportações brasileiras para a Argentina giraram em torno de US\$ 15 bilhões nos últimos anos). Enfim, essa é uma agenda delicada, não apenas pelos aspectos econômicos, mas também por suas implicações geopolíticas, e os membros do BRICS deveriam tratá-la com bastante cautela, particularmente em um ambiente que já está bastante carregado de tensões.

Fomentar o investimento em infraestrutura

Aqui se podem buscar a mobilização de poupança e capacidade de investimento de alguns membros do BRICS para fomentar investimentos em infraestrutura nos demais países. As discussões em curso parecem apontar para criação de plataformas ou mecanismos que facilitem esse processo. A *Belt and Road Initiative* (BRI) da China mostra que existe um potencial para se buscar a ampliação de fluxos de investimento em infraestrutura, particularmente diante das necessidades crescentes de se expandir uma infraestrutura sustentável, tendo em vista as pressões criadas pelas mudanças climáticas. Embora a experiência da BRI seja valiosa, o modelo chinês não é replicável, e nem seria desejável que fosse, tendo em vista os inúmeros problemas criados com o excesso de endividamento de países de baixa renda¹⁷.

CONCLUSÃO: COMO NAVEGAR UMA TRANSIÇÃO GEOECONÔMICA COMPLEXA E QUE TENDE A SER PROLONGADA

Nesta nota, mostramos que o BRICS, como realidade geoeconômica, não frustrou, mas também não realizou plenamente as expectativas na sua origem. O BRICS como projeto de ampliar a força e a voz do Sul Global nos debates e arranjos econômicos mundiais vai precisar se equilibrar, cada vez mais de agora em diante, em processos bastante complexos.

Em primeiro lugar, o tamanho econômico da China relativamente aos demais membros do BRICS, embora seja comparável à diferença existente no G7 entre os EUA e os demais membros, implica algumas dificuldades adicionais. Enquanto o G7 foi estabelecido em um contexto internacional de liderança consolidada dos EUA e de grande integração econômica entre os países-membros, o BRICS reúne um

17. Ver Canuto (2024) para uma discussão das diferentes fases do BRI.

grupo de países mais heterogêneos, incluindo uma potência econômica subalterna, cuja ascensão vai tender a causar turbulência para uma nova acomodação dos espaços geoeconômicos e geopolíticos.

Também é possível questionar até que ponto a “armadilha da renda média” não vai gerar desafios de enorme magnitude para o BRICS (Canuto 2021). A experiência de transição tardia para a categoria de país de renda elevada demonstra que o modelo que obteve maior sucesso foi o de “orientação para exportação”. Esse modelo claramente oferece limites, ainda mais acentuados nos dias de hoje, com a cruzada da maior economia do mundo contra seus déficits comerciais. Ainda por cima, os países do BRICS estão tendo que enfrentar desafios estruturais seríssimos, relacionados ao aquecimento global, ao envelhecimento da população, às transformações no mundo do trabalho, entre outros, antes de se tornarem países ricos. Portanto, com todo o potencial econômico dos mercados emergentes, os desafios que terão de enfrentar são de magnitude considerável.

Além disso, a postura do atual governo na Casa Branca, ao intensificar o confronto com a China, coloca uma dificuldade maior para os BRICS avançarem em um projeto comum sem atrair a atenção e a possível retaliação dos EUA. Daí a importância de se construir uma agenda que seja relevante, que posicione o BRICS no debate político mais amplo, que aprofunde os laços de cooperação e integração econômica entre os países, mas que não contribua para uma ruptura ou maior turbulência no sistema monetário e financeiro internacional. ■

[...]o BRICS reúne um grupo de países mais heterogêneos, incluindo uma potência econômica subalterna, cuja ascensão vai tender a causar turbulência para uma nova acomodação dos espaços geoeconômicos e geopolíticos.

Referências Bibliográficas

- Callen, Tim. 2007. "Purchasing Power Parity: Weights Matter." *Finance & Development Magazine* 44 (1): 44-45. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Back-to-Basics/Purchasing-Power-Parity-PPP>.
- Canuto, O. 2010. "Recoupling or Switchover? Developing Countries in the Global Economy." In *The Day after Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, Canuto, O. & Giugale, M. (orgs.). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/2507>.
- Canuto, O. & Swati Ghosh. 2013. *Dealing with the Challenges of Macro Financial Linkages in Emerging Markets*. World Bank.
- Canuto, O. 2021. *Climbing a High Ladder: Development in the Global Economy*. Policy Center for the New South.
- Canuto, O. 2023a. "Rising Use of Local Currencies." *Policy Center for the New South*, August 29, 2023. <https://www.policycenter.ma/publications/rising-use-local-currencies-cross-border-payments>
- Canuto, O. 2023b. "Growth Implications of a Fractured Trading System." *Policy Center for the New South*, September 21, 2023. <https://www.policycenter.ma/publications/growth-implications-fractured-trading-system>.
- Canuto, O. 2023c. "A Tale of Two Technology Wars: Semiconductors and Clean Energy." *Policy Center for the New South Policy Brief* 41(23). https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2023-11/PB_41-23_Otaviano%20Canuto.pdf.
- Canuto, O. & Amshika Amar. 2024. "Emerging Markets and Developing Economies in the Global Financial Safety Net." *Policy Center for the New South Policy Paper* 01(24). https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2024-02/PP_01-24_Otaviano%20Canuto%20%26%20Amshika%20Amar%20VFF.pdf.
- Canuto, O. 2024. "Whither China's Belt and Road Initiative?" *Policy Center for the New South*, January 2, 2024. <https://www.policycenter.ma/publications/whither-chinas-belt-and-road-initiative>
- Canuto, O. 2025. "The Spring of Tariff Regret." *Policy Center for the New South*, May 5, 2025. <https://www.policycenter.ma/publications/spring-tariff-regret>.
- Georgieva, K. 2023. "The Price of Fragmentation." *Foreign Affairs*, August 22, 2023. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/price-fragmentation-global-economy-shock>.
- G7. 1975. "Rambouillet Summit – Declaration of Rambouillet". *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, November 17, 1972. https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/past_summit/01/e01_a.html.
- Leipziger, Danny M & Otaviano Canuto. 2012. *Ascent after Decline: Regrowing Global Economies after the Great Recession*. The World Bank.
- O'Neill, Jim. 2001. "Building Better Global Economic BRICs". *Goldman Sachs Global Economics Paper* 66, 30 de novembro de 2001. <https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2013/04/build-better-brics.pdf>.
- O'Neill, Jim. 2021. "Will the BRICS Ever Grow Up?" *Project Syndicate*, September 16, 2021. <https://www1.project-syndicate.org/commentary/brics-20-years-of-disappointment-by-jim-o-neill-2021-09>.
- O'Neill, Jim. 2024. "The BRICS Still Don't Matter." *Project Syndicate*, October 17, 2024. <https://www.project-syndicate.org/commentary/moscow-brics-summit-expanded-bloc-still-rudderless-and-ineffective-by-jim-o-neill-2024-10>.
- Saraiva, B. & Otaviano Canuto. 2009. "Vulnerability, Exchange Rate and International Reserves:

Whither Brazil?" *Center for Macroeconomics & Development*, September 21, 2009. <https://www.cmacrodev.com/vulnerability-exchange-rate-and-international-reserves-whither-brazil/>.

Wilson, D. & Roopa Purushothaman. 2003. "Dreaming with BRICs: The Path to 2050." *Goldman Sachs Global Economics Paper* 99. <https://www.goldmansachs.com/pdfs/insights/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>.

Como citar: Canuto, Otaviano & Bruno Saraiva. 2025. "BRICS em tempos de acomodação tectônica". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 22-39.

To cite this work: Canuto, Otaviano & Bruno Saraiva. 2025. "BRICS in Times of Tectonic Shifts." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-Mar): 22-39.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.02.02.22-39.pt>

Recebido: 12 de maio de 2025

Aceito para publicação: 19 de maio de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Brazil, the BRICS and Active Non-Alignment

Jorge Heine

Abstract: In the context of Brazil's 2025 chairing of BRICS, the contribution the country can make to leverage its own position and that of the Global South via the application of Active Non-Alignment (ANA) is examined. A first section analyzes the new phase opened with the policies enacted by the second Trump administration; a second examines the foreign policy of Brazil in Lula's third term; a third parses BRICS expansion; a fourth defines ANA; and a fifth draws some conclusions.

Keywords: Brazil; BRICS; Active Non-Alignment; foreign policy; Global South.

O Brasil, os BRICS e o Não Alinhamento Ativo

Resumo: No contexto da presidência brasileira do BRICS em 2025, examina-se a contribuição que o país pode oferecer para alavancar sua própria posição – e a do Sul Global – por meio da aplicação do Não Alinhamento Ativo (NAA). A primeira seção analisa a nova fase inaugurada pelas políticas implementadas durante o segundo governo Trump; a segunda examina a política externa do Brasil no terceiro mandato de Lula; a terceira aborda a ampliação do BRICS; a quarta define o NAA; e a quinta apresenta algumas conclusões.

Palavras-chave: Brasil; BRICS; Não Alinhamento Ativo; Sul Global

During a visit to Brazil of Chilean President Gabriel Boric in April 2025, and in reference to the tariffs imposed by the Trump administration, Brazilian President Lula and Boric expressed their unwillingness to be drawn into having to choose between the United States and China. “We don’t want to trade with the United States or with China”, they said, “We want to trade with both”. They thus reaffirmed their commitment to national autonomy, their reluctance to succumb to the pressures of great power competition, and their refusal to align themselves with either Washington or Beijing (Laborde 2025).

At a time when international trade has been upended by the unilateral imposition of steep tariffs *urbi et orbi* by the world’s largest economy, when the global system is still reeling from a succession of crises, and U.S.-China tensions reach new heights, a key question for developing nations is how to handle these challenges. An especially thorny issue is that of how to manage great power competition. In the case of Latin America, there is at least one school of thought arguing that “geography is destiny”, that when it comes to the crunch, countries in the region will have no choice but to side with the United States (Brands 2023). Contrary to that position, I will argue that, much as Presidents Lula and Boric stated, this is a false choice.

*At a time when “the West”,
as we had known it, has,
for all intents and purposes,
ceased to exist, and the
transatlantic alliance, for
seven decades a bedrock
of the Western coalition,
is broken, the role of a
country like Brazil acquires
special significance.*

In fact, the current structure of the international system is especially conducive to what has been referred to as Active Non-Alignment (ANA) (Fortin, Heine & Ominami 2020; 2023). This foreign policy doctrine holds that developing nations

Jorge Heine is Research Professor at the Pardee School of Global Studies and interim Director of the Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future at Boston University. A former Cabinet Minister in the Chilean government, he has served as Ambassador to China, to India and to South Africa. A past VP of the International Political Science Association (IPSA), he was CIGI Professor of Global Governance at Wilfrid Laurier University (2007-2017) and has held visiting appointments at the universities of Konstanz, Oxford, Paris and Tsinghua (China). He is a founding member of Diplomats Without Borders, on whose board he serves. He has published 18 books, including *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford University Press, 2013, 2015), and *The Non-Aligned World: Striking Out in an Era of Great Power Competition* (Polity Press, 2025).

must put their national interest front and center, refusing to align themselves either with Washington or with Beijing. And if there is one country that has embraced that approach it is Brazil. Brazil is also especially well-placed to exercise a leadership role in it, because of its foreign policy trajectory within the Global South, its commitment to tackling global issues, and its pivotal position between North and South, East and West (Amorim 2021). And in the current moment, as chair of the G20 in 2024, and chair of the BRICS+ group and of COP30 in 2025, Brazil has turned into a veritable diplomatic hub in a highly troubled world.

At a time when “the West”, as we had known it, has, for all intents and purposes, ceased to exist, and the transatlantic alliance, for seven decades a bedrock of the Western coalition, is broken, the role of a country like Brazil acquires special significance. In the context of Brazil’s chairing of the BRICS group (the fourth time it does so, after having done it in 2010, 2014 and 2019), the purpose of this article is to examine the contribution the country can make to leverage the role of the Global South through the application of ANA. A first section analyzes the nature of the new phase opened with the “America First” foreign policy measures undertaken in 2025 by the Trump administration; a second one looks at Brazilian foreign policy in the first half of President Lula’s third term (2023-2024) and its agenda for BRICS 2025; a third looks at the BRICS group and its recent expansion as emblematic of the seismic changes world order is undergoing; a fourth elaborates on the doctrine of Active Non-Alignment (ANA) which inspires Brazil’s foreign policy, while a final section draws some conclusions.

THE WORLD UNDER TRUMP 2.0

The first election of Donald J. Trump to the Presidency of the United States in 2016 was considered by many observers as a mere bump in the road in the long trajectory of U.S. exceptionalism and its leadership of the Liberal International Order (LIO) extant since the end of World War II. Key principles of this order were free trade, multilateralism, liberal democracy and Washington’s provision of global public goods, the latter being the price to pay for unbridled hegemony (Ikenberry 2018). This notion was seemingly confirmed by the election of Joe Biden, a longstanding member of the internationalist wing of the Democratic Party, to the White House in 2020. Yet, Trump’s 2024 reelection on the Republican platform, essentially a repudiation of all the above principles, indicates that era is over. A new period is upon us. In this one, the United States will play a very different role, one guided by very different principles, including protectionism, unilateralism, isolationism and the values associated with authoritarianism.

Perhaps no measure embodies this radical shift as much as those enacted by the U.S. government and that came into effect on April 2, 2025, dubbed “Liberation Day”. These were the steep tariffs established for some 90 countries around the world. Although, given the negative reaction of the U.S. stock and bond markets, most of these tariffs were suspended for 90 days shortly thereafter, leaving them at a floor of 10% (except for China, where they escalated to 145%), this still left the United States with an average tariff of 27%. These are among the highest in the world, in stark contrast with the situation *ex-ante* in which they amounted to 3-4%, among the lowest anywhere.

Perhaps most surprising of all has been the degree to which this tariff offensive has been waged against friends and foes alike. Traditional U.S. allies like Canada and the European Union (EU) have not been spared, leading to major shifts in policy. Canada may consider joining the EU, and Europe concluded that it needs to increase defense spending in a major way, since it will no longer be able to count on the U.S. security umbrella, as it did under NATO, an entity that now seems in its last gasps.

Thus, on February 24, 2025, at the United Nations General Assembly (UNGA), we had the odd spectacle of the United States voting with Russia, Belarus and North Korea against a resolution condemning the Russian invasion of Ukraine that took place three years earlier, a resolution backed by almost all European countries (Roth 2025). It was at this point that the very notion of “the West” as we had known it came to an end—the paradox being that it did so not because of its economic decline, but because of its breaking up.

Developing nations have not been spared in these major policy changes enacted in the first few months of the second Trump administration. The closing of USAID and its US\$ 70 billion foreign cooperation budget has had an inordinate impact on Africa. There, the ending of the President’s Emergency Plan For AIDS Relief (PEPFAR), one of the most successful foreign aid programs ever, has left tens of millions of HIV/AIDS patients without the medicines needed for their very survival (Heine 2025). According to some estimates, 300,000 Africans have died in three months because of the sudden U.S. aid cut-off, and according to the African CDC, 2 to 4 million additional Africans a year are likely to die from it in years to come (Cullinan 2025). In Latin America, mass deportations from the United States of undocumented migrants may wreak havoc across the region, while Mr. Trump’s threats to “take back” the Panama Canal have elicited pushback (Freeman 2025). Through his Truth Social platform, Mr. Trump has also warned the BRICS group not to do anything to undermine the role of the U.S. dollar as the dominant international currency, and that the penalties for doing so would be severe, with tariffs to up to 100% (Reuters 2025).

In this context, one in which the U.S.-China trade and tech wars are likely to escalate, the pressures on developing nations to take sides are increasing, and some say that there is no alternative but to side with Washington this time around (Brands 2023). Yet this reflects a fundamental misunderstanding of the structure of the international system, something that Presidents Lula and Boric, in their refusal to choose sides (as mentioned above), are fully aware of. The dynamic of great power competition in our time depends significantly on the respective size of the economies of the competing great powers (Rudd 2021). It also depends on their capacity to deploy resources in this contest for the “hearts and minds” of the nations of the rest of the world. And although the U.S. economy is larger than China’s and, in some areas, more advanced, China’s larger public sector and its ability to allocate vast resources on critical projects abroad give it an edge that compensates for these advantages. Thus, U.S.-China competition in this regard is quite evenhanded, making it possible for developing nations to play one against the other, which is what Active Non-Alignment is all about. In this regard, the Brazilian case is an especially revealing one, as we shall see below.

In Latin America, mass deportations from the United States of undocumented migrants may wreak havoc across the region (...). Mr. Trump has also warned the BRICS group not to do anything to undermine the role of the U.S. dollar as the dominant international currency (...).

BRAZILIAN FOREIGN POLICY UNDER LULA 3.0

The largest country in the region, with the fifth largest territory in the world, the sixth largest population, and the 9th largest economy, Brazil has traditionally cast a large shadow in world affairs. Its legendary Foreign Ministry, Itamaraty, known for the professionalism of its 1500-strong foreign service, has built its reputation based on the application of an independent foreign policy and a consistent refusal to subordinate to the priorities of the great powers. Recently, this translated into a highly ambitious foreign policy under the presidencies of Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) (Cepaluni et al. 2012), albeit one that suffered a *capitis diminutio* during the government of Jair Bolsonaro (2019-2023). However, with the return of President Lula to Planalto, the country resumed what Celso Amorim has referred to as its “política externa ativa e ativa” (Amorim 2021).

This was in some ways counterintuitive. Many would have bet that, given Brazil's considerable domestic challenges, Lula would have turned his attention to those, rather than to foreign policy. With 700,000 fatalities from the Covid-19 pandemic (one of the highest such tolls in the world), a highly polarized electorate—evidenced in Lula's razor-thin margin of victory over Bolsonaro in the 2022 elections—and serious economic problems, it would have been perfectly understandable if Lula had opted to turn his attention mainly to the governing of Brazil rather than to world affairs. Yet, that was not the case (see CEBRI-Journal issue 9, 2024, covering Brazilian foreign policy in Lula's first year).

Soon after taking office, Lula launched a peace plan for the war in Ukraine and laid out a strategy to enact it. The latter included a visit to Washington in February 2023, in which he proposed to President Biden the creation of a “peace club” of countries that would facilitate a dialogue between Ukraine and Russia, a club composed mostly of rising powers like China, India, Indonesia and Turkey. Lula also had a teleconference with Ukrainian President Volodymyr Zelensky, while his chief foreign affairs advisor, Celso Amorim, visited Moscow to meet President Vladimir Putin. In turn, Lula continued to promote his peace plan with President Xi Jinping in a visit to Beijing in April 2023. Such an initiative was only made possible because Brazil kept a non-aligned position on the war in Ukraine. This allowed it to deploy a dynamic, pro-active diplomacy, committed to bringing about peace and ending the war, at a time when Western powers signaled their preference for the war to go on “for as long as it takes”. The plan did not pan out, but it indicated that Brazil was back on the world stage (Heine & Rodrigues 2023).

This does not mean that Brazil under Lula neglected regional affairs. Understanding that ANA requires a strong dose of regional cooperation, Brazil gave a new impetus to Latin American regionalism. In January 2023, Lula played a leading role in the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) Summit held in Buenos Aires under the Argentine Presidency, where Brazil's return was received like that of the prodigal son (one of the first measures of the Bolsonaro Presidency in 2019 had been to leave CELAC, though the Brazilian Constitution establishes the country's commitment to Latin American regional integration). In May 2023, Brazil called a South American summit that was held in Brasília, the first such diplomatic summit to be held in the region in eight years—a measure of the degree of regional fragmentation. And in August 2023, Brazil hosted an Amazonian Summit in Belém do Pará, with the participation of eight South American heads of State of countries that share the Amazonian Basin, to discuss how to preserve the Amazonian forest and thus continue to fight climate change, a task in which Brazil plays a key role.

On the global stage, much as Brazil refused to ignore the tragedy of the ongoing war in Ukraine, it also took a strong stand on the war in Gaza. In October 2023, as chair of the UN Security Council, Brazil submitted a resolution calling for a ceasefire in Gaza. That resolution was vetoed by the United States, but Brazil continued to push for an end to the war in Gaza in a variety of ways, a matter that led to strong disagreements with Israel, and the mutual withdrawal of ambassadors from Brasília and Tel Aviv. In 2024, as chair of the G20—and continuing along the lines of its two predecessors in that position, Indonesia in 2022 and India in 2023—Brazil pressed for developmental (as opposed to geopolitical) concerns to be put front and center in the global governance agenda. These included the energy transition, sustainable development, the fight against global hunger (taking up an old banner of Lula for hunger eradication, “Fome Zero”) and a global tax on the “ultra-rich” (Marques & Guilmo 2024).

The latter, a pet cause of Brazilian Finance Minister Fernando Haddad, proposes a 2% tax on the wealth of some 3,000 ultra-rich billionaires, designed to reduce international tax evasion. A United Nations General Assembly vote on the draft terms for a UN framework convention on international tax cooperation was approved by 110 votes in favor, 44 abstentions and 8 against, on August 16, 2024, showing the degree the notion is gaining traction. Still, strong opposition by the likes of the United States and the United Kingdom, among the most active users of tax havens, makes it unlikely that it will be enacted any time soon. In any case, it is an innovative initiative, with global reach.

The degree to which Brazilian diplomacy is put to the test, as it hosts major summits and deploys such an ambitious global governance agenda while dealing with U.S.-China tensions, was also on full display at the G20 Summit in São Paulo in November 2024. Although 22 Latin American countries have signed on to the Belt and Road Initiative (BRI), China’s major foreign policy project, Brazil is not one of them. Not surprisingly, China let it be known that, given President Xi’s scheduled State visit to Brazil following the G20 Summit, a sort of icing on the cake on the occasion would be Brazil coming on board with

In 2024, as chair of the G20—and continuing along the lines of its two predecessors in that position, Indonesia in 2022 and India in 2023—Brazil pressed for developmental (as opposed to geopolitical) concerns to be put front and center in the global governance agenda.

signing a BRI MOU. At first, Brazil seemed to acquiesce to the idea, though it finally demurred, and stated it would not do so. Much was made of this in foreign media outlets, claiming it signaled a major foreign policy shift away from China and towards the United States, especially since it followed Brazil's vetoing of Nicaragua and Venezuela to join the BRICS group, a decision taken at the BRICS 2024 Summit held in Kazan, Russia, a few weeks before. Yet, such Brazil's decision not to sign on to the BRI indicated nothing of the sort. Xi's State visit went very well, leading to the signing of 37 bilateral cooperation agreements (Heine 2024).

The truth is, Brazil-China relations (with a bilateral trade of US\$ 181 billion in 2024) are on such solid footing that the signature of the BRI MOU, a largely symbolic gesture, does not make much of a difference to them. In fact, the larger countries in Latin America, Argentina, Brazil, Colombia and Mexico, have been among the most reluctant to sign on, precisely because they reason that their size gives them sufficient leverage not to need it—although Argentina did sign it in 2022. With Donald J. Trump reelected for a second term in office on November 5, 2024, the last thing Brazil needed at that point was to further “rattle the cage” of U.S.-Brazilian relations by such a conspicuous act of fealty to China as signing on to the BRI.

Weaker powers hedge their bets in their dealings with the great powers. This is the prudent thing to do in situations of high international uncertainty like the ones we find ourselves in today.

It thus decided not to do so. But its equivocating and giving mixed signals on the subject is very much part of the tactics of Active Non-Alignment. Weaker powers hedge their bets in their dealings with the great powers. This is the prudent thing to do in situations of high international uncertainty like the ones we find ourselves in today. Fully committing to one side under such circumstances can be the road to oblivion. This leads us to the role of Brazil in the BRICS group.

BRAZIL AND BRICS 2025

If there is one development that embodies the rise of the Global South in the 2022-2025 period it is the emergence of the BRICS+ group (Economist Intelligence Unit 2023). The expansion of the group from five to the current ten members proceeded from the decision taken at the August 2023 Johannesburg XV BRICS Summit to accept the applications of six new members—Argentina,

Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia and United Arab Emirates (Pant 2023). A new government that took office in Argentina declined the invitation and Saudi Arabia is still mulling over whether to accept it. In turn, Indonesia was admitted as a full member in 2024. With 45% of the world's population, 35% of the world's gross domestic product (GDP) in purchasing power parity (PPP) terms, and nearly half of the world's oil production, BRICS+ is a force to be reckoned with in world affairs. Admittedly, two key members of the group, Russia and China, are not part of the Global South. The BRICS are thus not a platform of the Global South, but BRICS has made its own the demands of the developing world, and it should be seen as a platform for the Global South.

And the XVII BRICS Summit to take place in Rio de Janeiro on July 6-7 will do so at a very special moment in world affairs. For much of its existence, the group had been derided by Western analysts and commentators as nothing more than a talking shop, made up of member countries with very different political and economic systems, which could not agree on much except criticizing the West. All of this made it allegedly into a highly ineffectual entity whose summits, despite bringing together some of the world's most powerful leaders, should best be ignored by Western media, which is exactly what has happened. The heterogeneity of the BRICS membership was contrasted with the ostensible homogeneity and unity of purpose of the G7, the group of most industrialized nations, something that came to the fore in the West's reaction to the Russian invasion of Ukraine.

Yet, fast forward to 2025, and the situation could not be more different. While the BRICS goes from strength to strength, increasing its membership to nearly half the world's population, the G7 (whose member countries represent less than 10% of the latter) is effectively broken, with the United States in one camp, and the rest of the member States in another. In fact, at a G7 foreign ministers meeting held in Ottawa in March 2025, questions directed by the media at U.S. Secretary of State Marco Rubio did not refer to the G7 but to President Donald Trump's plans to make Canada the 51st state of the Union (Reuters 2025).

In this context, a key question is what has led the BRICS group to expand, something that had not happened for over a decade, ever since the acceptance of South Africa as a new member in 2010. And while there are obvious advantages to the group's larger size, there are also disadvantages. These include greater difficulty in achieving consensus as well as changing the profile of a small group made up of members with vast territories and large populations, States that exercise leadership in their respective regions, to a less clear-cut and more diffuse one. But at least one factor that led the BRICS group to invite applications for new members was the Covid-19 pandemic in 2020-2021. Paradoxically, instead of acting as a catalyst to

foster international collaboration to deal with the deadly disease, Covid did exactly the opposite, with “every State for itself” becoming the order of the day. The U.S. quitting the World Health Organization (WHO) in 2020 amid the worst pandemic in a century was Exhibit A of that striking attitude.

And although the virus emerged in China, and China mishandled the original outburst, thus facilitating its worldwide spread that led up to 7 million official deaths in 2020-2021 (though the current estimate is much higher now, up to 18 million), Western “vaccine nationalism” and its extraordinary reluctance to share these vaccines with the rest of the world in the first half of 2021 showed the limitations of a Western-led order, one incapable of dealing with key challenges of the new security agenda, such as pandemics. With an increasingly self-centered and inward-oriented West that pays scant attention to the needs of developing nations, it fell upon China, India and Russia to fill in this void with their own vaccines across Africa, Asia and Latin America. Thus, the realization that something needed to be done in matters of global governance, a task for which a larger BRICS would make it more effective as well as more representative.

Not surprisingly, Brazil’s priorities for BRICS 2025, under the motto “Strengthening Global South Cooperation for More Inclusive and Sustainable Governance”, thus include in the first place Global Health Cooperation, with focus on ensuring access to medicines and vaccines, as well as to launch the BRICS Partnership for the Elimination of Socially Determined Diseases and Neglected Tropical Diseases. Other priorities include Trade Investment and Finance, with a special emphasis on the reform of financial markets, local currencies and payment instruments and platforms; Climate Change, with special emphasis on climate finance; Artificial Intelligence, and the promotion of inclusive and responsible international governance of AI, so that it unlocks its potential social, economic and environmental development; Multilateral Peace and Security, with emphasis on reforms that help to deal with conflicts, prevent humanitarian disasters and the outbreak of new crises; Institutional Development to improve the structure and cohesion of the BRICS group, which, despite all its progress and over the past two

[...]just at the time when the Western coalition falls apart, the BRICS group has an opportunity to help address some of the most critical global issues. It is the neglect of the latter that has led to the “polycrisis” engulfing the world.

decades, is still very much an informal group. This agenda is to be pursued in the more than 100 ministerial and technical meetings of the Brazilian Presidency to be held from February to July 2025.

In short, just at the time when the Western coalition falls apart, the BRICS group has an opportunity to help address some of the most critical global issues. It is the neglect of the latter that has led to the “polycrisis” engulfing the world (Albert 2024). None of this means that there are no differences within the BRICS group on the way forward. The China-India relationship is fraught with tensions. China and Russia would seem to favor making it into an anti-Western entity, a sort of antagonistic counterpart to the G7, though, given the crisis of the latter, this seems somewhat beside the point. On the other hand, Brazil, India and South Africa are in a different position closer to a non-aligned role. In this regard, Brazil finds itself in a sweet spot. As a country in the Western Hemisphere but committed to the Global South; one that has strong relations both with the United States and with China; and one that, as the leading member of MERCOSUR, has recently signed a trade agreement with the European Union, it can do much to make the BRICS group into a constructive and dynamic force in world affairs, one buttressed by Brazil’s proven capacity at international coalition building. This is especially needed at a time of global disorder and uncertainty in international affairs.

IS BRAZILIAN FOREIGN POLICY OVERSTRETCHED?

In turn, this leads us to the question as to whether Brazilian foreign policy is attempting to do too much. Would it not be wiser to engage instead in a sort of strategic retreat, one that would accept what should be seen as the alleged inherent limitations of a South American country far removed from the main geopolitical theaters, that faces many domestic challenges and that should thus focus on them, rather than on grandiose foreign policy initiatives? Instead of the assertive foreign policy that Brazil deployed in Lula’s two initial terms, and being deployed now in his third term, would it not be wiser to follow instead the foreign policy approach of India for much of the recent past (although no longer), that is of a “reluctant power”, with a small foreign service, no grand international initiatives, and no allocation of significant resources to its international projection?

This is the argument made by Ribeiro, Malamud and Schenoni (2024) in a recent article in these pages, building on their previous work, using innovative quantitative techniques to undergird their case. As they indicate, the term “foreign policy overstretch” refers to “a State’s ambition to project influence beyond its capacity, potentially leading to overextension and diminishing returns”. According to

their reasoning, the vast expansion of Brazil's embassy network in Africa, and other initiatives such as the India-Brazil-South Africa initiative (IBSA), its participation in the BRICS group and in projects such as *Fome Zero* undertaken by President Lula in his first two terms in office, initiatives that faced difficulties in being followed up and sustained in the following decade (something for which they provide abundant empirical evidence) would show that Brazil was wrong in taking them up in the first place. In short, that Brazil's whole reaching out to the Global South was a mistake to begin with. According to this logic, Brazil would have done better by sticking to the neighborhood, focusing on strengthening MERCOSUR and the ties with Brazil's traditional diplomatic partners like the United States and Europe, instead of venturing "out of area". Moreover, these authors say, instead of drawing the appropriate lessons from this experience, Lula in his third term, although less daring than previously, continues to engage in some of the same foreign policy behavior.

This unique combination of a strong "structure" and a strong "agency", quite rare in the developing world, places Brazil in a privileged place in the international system, and constitutes an asset to be leveraged, not minimized.

While there is much to be said for the application of Ribeiro et al.'s methodological techniques, their overall argument on Brazil's "foreign policy overstretch", in whose support these techniques are deployed, is highly questionable.

To begin with, the notion that a country like Brazil should limit itself to a modest role in international affairs is difficult to justify. And this is not just because of the sheer numbers in terms of territory, population and GDP mentioned above, whose very size makes the country into one of the most significant. It is also because of Brazil's long and distinguished diplomatic tradition, built on the standing of its Foreign Ministry, Itamaraty (Burgess 2016). This makes it possible for it to exercise the sort of foreign policy agency other countries can only dream of. This unique combination of a strong "structure" and a strong "agency", quite rare in the developing world, places Brazil in a privileged place in the international system, and constitutes an asset to be leveraged, not minimized. The fact that at one point in the 19th century Brazil was the seat of the Portuguese Empire, and that today it plays a prominent role in the Community of Portuguese Language Speaking Countries (CPLSP)—the association of Portuguese-speaking nations across the Americas, Africa and Asia—gives the country an additional historical trajectory and international reach that no other Latin American nation can match.

Secondly, as it happens, Brazil in Lula's initial two terms, far from engaging in farfetched foreign policy projects that would do little to enhance its influence, rode the wave of the rise of emerging economies that took place in that period. Brazil played an important role in what came to be known as "the decade of the BRICS"—the first decade of the new century. There is a reason why Barack Obama referred to President Lula as "The Man"—not a term U.S. presidents use loosely when referring to foreign leaders (Newsweek 2009). Yes, the subsequent governments in Brazil of Rousseff, Temer and Bolsonaro faced economic and other difficulties and lost interest in foreign affairs. This accounts for the closing of some embassies, and other such measures, but that should not detract from Lula's foreign policy achievements, which gave a significant boost to Brazil's diplomatic, trade and investment links with Africa and Asia.

Thirdly, and most important for the current period, it is surprising that Ribeiro et al. (2024) seem to ignore the veritable irruption of the Global South that took place in world affairs in 2022-2025. This has led *Foreign Policy Magazine* to ask whether 2023 was "The Year of the Global South" (Wilson 2023). Triggered by the Russian invasion of Ukraine, BRICS expansion, and by the war in Gaza, developing nations in Africa, Asia and Latin America in these years have raised their profile in international affairs, distancing themselves from traditional Western positions. This became especially apparent at the 2023 G20 Summit in New Delhi, in which India made its own bid to lead the Global South, the African Union was incorporated as a full member of the group, and development (as opposed to geopolitical) issues took center stage in the extensive, 38-paragraph final Communiqué (Heine, Fortin & Ominami 2025, 37-38). In such a setting, Brazil, with its established, pioneering Global South credentials, is especially well positioned to exercise an inordinately influential role, as has been apparent in Lula's third term, discussed above.

There is thus a curious paradox at work. A common criticism of Lula's current foreign policy is that it would be stuck in the past, singing the same golden oldies, as it were, then it did twenty years ago, without realizing that the world has moved on. Yet, if that criticism is directed at that foreign policy's focus on Global South issues, as well as on key issues on the global agenda (like climate change) more generally—which it largely is—, it fails to recognize the very return of the Global South to the frontlines of world politics in 2022-2025. Thus, in some ways, the world has come full circle. At the same time, the breakup of the West and its increased self-centeredness make calls for Brazil to prioritize, instead, links with its traditional diplomatic partners (as opposed the likes of China, India or South Africa) anachronistic. This new scenario places Brazil in a privileged spot to shape the international agenda, to build coalitions and to advance the country's foreign policy goals.

ACTIVE NON-ALIGNMENT (ANA) AS THE WAY FORWARD

It is in this context that Active Non-Alignment (ANA) emerges as an approach to foreign policy especially suited to dealing with a changing international order. ANA arose in 2019-2020 in response to a triple whammy hitting Latin America: the Covid-19 pandemic, the biggest economic downturn to hit the region in 120 years, and the pressures of the Trump administration to cut down on business with China. In reaction to this rather intimidating scenario, Fortin, Heine and Ominami (2020; 2021) proposed ANA as the best way to deal with it, taking a page from the Non-Aligned Movement of the sixties and seventies, but adapting it to the very different realities of the new century. This includes a wealth shift from the North Atlantic to the Asia-Pacific, and a major increase in South-South trade (now above 50% of global trade, as opposed to a mere 20% in the sixties). In the new century, the *diplomatie des cahiers de doléances* of the old Third World has been replaced by the collective financial statecraft of the New South, with entities like the Asian Investment and Infrastructure Bank (AIIB), the New Development Bank (chaired by former Brazilian President Dilma Rousseff), and the Latin American Development Bank (CAF) (Roberts, Armijo & Katada 2017). ANA sets forth the need to put the national interest of the countries involved front and center and not give in to the pressures of great powers.

ANA is not about neutrality, an international law concept associated with the role of third parties in armed conflicts, nor is it about equidistance between the great powers, as on some issues developing countries may be closer to the United States, and others to China. What it does mean is that countries refuse to side *a priori* and *in toto* with one or another of the great powers, proceeding to evaluate each issue on its merits instead. Its basic premise is that, although world order is very much in flux, and there are many moving parts, a key dynamic of it is, and will continue to be, the competition between the United States and China, one that has acquired renewed impetus in the second Trump administration.

The question for developing nations is thus how to manage this rivalry. Given this great power competition between the United States and a competitor that describes itself as Communist, some refer to this as the Second Cold War (Sanger

What [Active Non-Alignment] does mean is that countries refuse to side a priori and in toto with one or another of the great powers, proceeding to evaluate each issue on its merits instead.

2024). Yes, there are some parallels, but there are also significant differences. The Soviet Union was a superpower with large military, technological and ideological capabilities. That said, it also had a closed economy, and one far smaller than that of the United States. Thus, its trade, foreign investment and financial cooperation with what was then known as the Third World was limited.

Conversely, today's China has a far more open economy, it is also the largest economy in the world measured in PPP terms and is projected to be the largest in nominal terms at the beginning of the next decade. This great power competition thus happens as a declining power faces a rising power. Under such circumstances, the hegemon will turn inwards, blame the rest of the world for its problems, and establish all sorts of barriers to trade, investment and people flows. In turn, the rising power, because it feels the need to show it is on an upward trajectory, will reiterate its commitment to an open economy and free trade, as well as to international collaboration. This is what is happening in the United States and China, respectively (Heine, Fortin & Ominami 2025).

Yet, both powers feel the imperative to win the “hearts and minds” of governments and peoples across the world—one of them to show that it is still the hegemon, and the other that it is up and coming. This is what opens the door to Active Non-Alignment. The grand strategy of ANA is thus “playing the field”, by which I mean sounding out which of these powers will provide them with the best terms on any given project, be it a port, a railway line, a dam or a credit line. And while the United States is a larger, more advanced economy than China scientifically and technologically, its public sector is smaller, and the U.S. government is less able to channel resources to international projects than the Chinese government.

And, as we saw above, the tactic of ANA is hedging, meaning you cover your back and tread carefully in handling an uncertain and unpredictable international situation in which the possibility of nuclear war has once again raised its ugly head. And while countries like Colombia and South Africa have made it explicit, and others have not, across the Global South, from Brazil and Honduras in the Americas; Angola, Kenya and Mozambique in Africa; and India, Malaysia,

Rather than pushing BRICS towards a confrontational stance with the United States and Europe, as China and Russia seem at times to be tempted to do, Brazil should press towards finding common ground in addressing global challenges.

Indonesia and Vietnam in Asia; among many other countries, ANA is being applied. It provides a guide to action, a compass to navigate the troubled waters of a world in the throes of change, and one in which Brazil is playing a leading role.

CONCLUSION

In the mere span of little over a year, Brazil will have chaired and hosted the G20, the BRICS+ and COP30. This is not happenstance, but, rather, the result of a foreign policy of long-standing that anticipated early on the rise of the South as a force to be reckoned with in world affairs and placed Brazil in a pole position within it. Brazil's refusal to take sides in the great power competition that is taking place between the United States and China has also contributed to this favorable positioning. The case of the BRICS is especially revealing, as its 2025 Rio Summit will take place just at the time when the G7 has imploded, and the narrative of Western unity has fallen apart. In such a fluid situation, a country like Brazil can and should play a key role in steering the BRICS group, which has been vital in stressing the developmental demands of the Global South, in the right direction. Rather than pushing BRICS towards a confrontational stance with the United States and Europe, as China and Russia seem at times to be tempted to do, Brazil should press towards finding common ground in addressing global challenges.

In terms of global health, doing the needful for the world to be prepared for the next pandemic would be an obvious goal, for which the establishment of the Accord for Pandemic Prevention and Preparedness, a process on which the World Health Organization (WHO) agreed on April 16, 2025, would be an important step. On trade, steps to reinvigorate the World Trade Organization (WTO) would be welcome. On finance, rather than aim for a BRICS currency to replace the U.S. dollar, something that at this point is not viable, pressing for ways to increase intra-group trade in local currencies to the maximum extent possible is urgent. The current situation—in which the U.S., with less than a 15% share in global trade, can count on the exorbitant privilege of having the dollar as the *de facto* international currency, and weaponizing it for its own strategic purposes with unilateral sanctions that wreak havoc in the world economy—is unsustainable. As the preeminent Amazonian nation, Brazil also should have much to say on the way forward in the fight against climate change, something in which the issue of its financing looms large.

In short, Brazil has its work cut out for it. ▬

References

- Albert, Michael. 2024. *Navigating the Polycrisis: Mapping the Futures of Capitalism and the Earth*. Cambridge: MIT Press.
- Amorim, Celso. 2021. "Brasil y el Sur Global". En *América Latina y el No Alineamiento Activo: Una doctrina para el nuevo siglo*, Carlos Fortin, Jorge Heine & Carlos Ominami (eds.). Santiago: Catalonia.
- Brands, Hal. 2023. "America's Best Strategy for Cold War II Is 200 Years Old". *Bloomberg*, December 3, 2023. <https://www.bloomberg.com/opinion/features/2023-12-03/america-s-best-strategy-for-cold-war-ii-the-200-year-old-monroe-doctrine>.
- Burges, Sean. 2016. *Brazil in the World: The International Relations of a South American Giant*. Manchester: Manchester University Press.
- CEBRI-Revista. 2024. *Brazilian Foreign Policy in Review: Lula's First Year*. CEBRI-Journal 3(9). <https://cebri.org/revista/en/edicao/9/jan-mar-2024>.
- Cepaluni, G, T. Vigevani & O. Schmitter. 2012. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy*. New York: Lexington Books.
- Cullinan, Kerry. 2025. "African CDC : Aid Cuts Will Result in Millions More African Deaths", *Health Policy Watch*, 20 de marco. <https://healthpolicy-watch.news/africa-cdc-aid-cuts-will-result-in-millions-more-african-deaths/>.
- Economist Intelligence Unit* 2023. BRICS + Impact: Plaudits and Brickbats.
- Fortin, Carlos, Jorge Heine & Carlos Ominami. 2020. "Latinoamérica: no alineamiento y la segunda guerra fría". *Foreign Affairs Latinoamérica* 20(3). <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/589711>.
- Fortin, Carlos, Jorge Heine & Carlos Ominami. 2023. *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. London: Anthem Press.
- Freeman, Will. 2025. "A new Monroe doctrine is unlikely to work for the U.S. in South America". *Financial Times*, January 2, 2025. <https://www.ft.com/content/d2e9255d-21e2-48a8-8c13-01a5899559e2>.
- Heine, Jorge, Carlos Fortin & Carlos Ominami. 2025. *The Non-Aligned World: Striking Out in an Era of Great Power Competition*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Heine, Jorge. 2025. "The renewed impetus of active non-alignment under Trump 2.0". *Business Day*, May 5, 2025. https://www.businesslive.co.za/bd/opinion/2025-05-05-jorge-heine-the-renewed-impetus-of-active-nonalignment-under-trump-20/#google_vignette.
- Heine, Jorge. 2024. "Brazil's Non-Signing on to China's BRI: Much Ado about Nothing?" *China Global South Project*, November 11, 2024. <https://chinaglobalsouth.com/analysis/brazils-non-signing-on-to-chinas-bri-much-ado-about-nothing/>.
- Heine, Jorge & Thiago Rodrigues. 2023. "Ukraine's Best Bet is Brazil's". *Foreign Policy*, May 2, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/05/02/brazil-russia-ukraine-war-lula-diplomacy-active-nonalignment/>.
- Ikenberry, John. 2018. *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven: Yale University Press.
- Laborde, Antonia. 2025. "No quiero comerciar con Estados Unidos o China. Quiero con los dos: Lula y Boric defienden la autonomía comercial en Brasil." *El País*, 2 de maio de 2025. <https://elpais.com/chile/2025-04-22/no-quiero-comerciar-con-estados-unidos-o-china-quiero-con-los-dos-lula-y-boric-defienden-la-autonomia-comercial-en-brasil.html>.
- Marques, Tomas Costa de Azevedo & Nataly Guilmo. 2024. "Brazil G20 Summit 2024 : Global South Takes Center Stage". *GIGA Focus/Latin America*, 6. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/brazil-g20-summit-2024-the-global-south-takes-centre-stage>.
- Newsweek. 2009. "Brazil's Lula, the Most Popular Politician on Earth". *Newsweek*, September 21, 2009. <https://www.newsweek.com/brazils-lula-most-popular-politician-earth-79355>.
- Pant, H. 2023. "From BRICS to BRICS+: Old Partners and New Stakeholders." *Special Report No 214*. New Delhi: Observer Research Foundation.

Psaledakis, Daphne. 2025. "Rubio says G7 won't discuss U.S. 'takeover' of Canada". Reuters, March 12, 2025. <https://www.reuters.com/world/americas/rubio-says-g7-wont-discuss-us-takeover-canada-2025-03-12/>.

Ribeiro, Pedro Feliu, Andres Malamud & Luis L. Schenoni. 2024. "Lula's New Foreign Policy: Revisiting Overstretch or Restraining under Sprain?". *CEBRI-Revista* 3 (12): 160-177. <https://cebri.org/revista/en/artigo/184/lulas-new-foreign-policy>.

Roberts, Cynthia, Laslie Armijo & Saori Katada. 2017. *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford : Oxford University Press.

Roth, Andrew. 2025. "UN General Assembly condemns Russia for Ukraine war". The Guardian February 24, 2025. <https://www.theguardian.com/world/2025/feb/24/un-general-assembly-russia-ukraine-war>.

Rudd, Kevin. 2021. *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the U.S. and Xi Jinping's China*. New York: Public Affairs.

Sanger, David. 2024. *New Cold Wars: China's Rise, Russia's Invasion and America's Struggle to Defend the West*. New York: Crown.

Shakil, Ismail. 2025. "Trump repeats tariffs threat to dissuade BRICS nations from replacing the dollar". Reuters, January 30, 2025. <https://www.reuters.com/markets/currencies/trump-repeats-tariffs-threat-dissuade-brics-nations-replacing-us-dollar-2025-01-31/>.

Wilson, Audrey. 2023. "Was 2023 the Year of the Global South?" *Foreign Policy*, December 25, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/12/25/global-south-summits-un-g20-brics-ukraine-gaza-2023/>.

Como citar: Heine, Jorge. 2025. "O Brasil, os BRICS e o Não Alinhamento Ativo". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 40-57.

To cite this work: Heine, Jorge. 2025. "Brazil, the BRICS and Active Non-Alignment." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-Mar): 40-57.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.02.03.40-57.en>

Submitted: May 5, 2025

Accepted for publication: June 5, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

China and the Building of a New—and Illiberal—World Order through BRICS

Marcos Degaut

Abstract: As President Trump’s ‘Make America Great Again’ agenda signals a possible U.S. retreat from the very international system it helped build, other actors are eager to fill the void left by a receding superpower. This paper contends that, despite the BRICS’ acknowledged potential to serve as a catalyst for change in the international arena, its persistent lack of cohesion, divergent priorities, and conflicting foreign policy interests hinder its ability to meaningfully shape the emerging global order.

Keywords: BRICS; China; United States; United Nations; world order.

A China e a construção de uma nova ordem mundial – iliberal – através dos BRICS

Resumo: À medida que a agenda ‘Make America Great Again’ do presidente Trump sinaliza uma possível retirada dos Estados Unidos do próprio sistema internacional que ajudou a construir, outros atores se mostram dispostos a ocupar o vazio deixado por uma superpotência em retração. Este artigo sustenta que, apesar do reconhecido potencial do BRICS como catalisador de mudanças na arena internacional, sua persistente falta de coesão, prioridades divergentes e interesses conflitantes em política externa limitam sua capacidade de moldar de forma significativa a nova ordem global em formação.

Palavras-chave: BRICS; China; Estados Unidos; Nações Unidas; ordem global.

In his classic work *Tout Empire Périra*, the renowned French historian Jean-Baptiste Duroselle (1981) presents his bold, although controversial, theory of the rise and fall of empires. According to Duroselle, a nation's power is determined, among other variables, by the manner in which the State interacts with other actors in the international system. He contends that, since the sources of domestic power of a nation are neither permanent nor immutable, and because the nature of the interaction between actors in the international system can undergo dramatic changes, a country's power inevitably tends to erode over time, leading to an irreversible decline.

Although from a different perspective, Paul Kennedy (1987) revived this debate in the late 1980s with his best-selling book *The Rise and Fall of the Great Powers*, which sought to analyze and explain the causes of the relative decline of American power. While drawing attention to the growing challenges to the United States' global leadership—in a context of declining economic performance and the geostrategic challenge posed by a rapidly growing Japan, then the world's second-largest economy—Kennedy's work was based on two main premises. First, history demonstrates that all great powers in the modern Westphalian international system have experienced a similar cycle: emergence, rise, apex of their power, and then relative decline. Second, this general pattern underscores that no great power has been able to maintain its dominance in perpetuity, and the U.S. would be no exception to this historical rule.

Despite the merits of these two essential reference works, neither addresses in a specific or substantive manner the potentially imminent changes in the hierarchical structure of the international system of States, emerging geostrategic disputes, new opportunities for international engagement, or the observance of international norms and regimes. The analysis of these issues is particularly relevant at a time when President Donald Trump's "Make America Great Again" initiatives permeate the international agenda, create global uncertainties, and threatens to result in a voluntary self-retreat from the liberal international order which the U.S. helped to shape—an order that enabled the country, along with much of the world, to grow and prosper. Such a development could come, as some analysts argue, to potentially diminish the United States' relative political and economic influence and lends renewed significance to the arguments advanced by Duroselle (1981) and Kennedy (1987).

Marcos Degaut is a Ph.D. in International Security, former Deputy Special Secretary for Strategic Affairs of the Office of the President of Brazil and former Secretary of Defense Products of the Ministry of Defense of Brazil. He was nominated to serve as Brazil's ambassador to the United Arab Emirates.

In this context, other relevant actors are expected to make efforts to fill the international void left by an apparently waning superpower. China and Russia are frequently identified as countries that could benefit from American retrenchment and assert more prominent roles in global affairs. Such transformations in the international system might also come to signal a new era in which strategic groupings, such as the BRICS, are anticipated not only to wield greater influence on the global stage, but also to reshape and revitalize international institutions, rules, and regimes in order to align them with emerging power realities in an increasingly multipolar world.

This paper, therefore, aims to provide a critical analysis of the BRICS as an analytical category by examining some of its constitutive dimensions, inherent weaknesses and vulnerabilities. The main focus is on the political and economic relations among its members, within the context of contemporary debates on paradigm shifts in the global political economy. The objective is to assess whether genuine possibilities for effective intra-group multilateral cooperation exist and whether such cooperation could lead to significant changes in the global distribution of power. Alternatively, the analysis will consider whether internal tensions, structural strains, and inherent contradictions suggest that the BRICS forum is losing momentum, rendering its collective influence more a matter of conceptual wishful thinking than a truly transformative force in world affairs.

THE RELATIVE POWER OF IDEAS

Undoubtedly, acronyms can serve as highly effective marketing tools, creating memorable abbreviations for significant concepts and forging connections with positive associations, thereby endowing them with meaning, context, and value. The challenge of relying on acronyms, however, lies in the tendency that “once one catches on, it tends to lock analysts into a worldview that may soon be outdated” (Degaut 2015), which may well be the case with the BRICS.

In other words, the original rationale for the creation of the acronym was linked to the extent to which those countries could—in an era when the emergence of the so-called “rising powers” seemed to captivate the attention of the foreign-policy community—exert a significant impact on the global economy. This emphasis is understandable, given that the BRICS currently make up nearly 49% of the world’s population, 39% to 41% of its gross domestic product (GDP), and 26% of global trade (MDIC 2025)¹. Nevertheless, Almeida (2009) observes that:

1. As of January 6, 2025, BRICS has 10 full members: Brazil, Russia, India, China, South Africa, Egypt, Ethiopia, Indonesia, Iran and United Arab Emirates. Joining them are eight partner countries that are on the path to full membership: Belarus, Bolivia, Cuba, Kazakhstan, Malaysia, Thailand, Uganda, Uzbekistan.

(...) this aggregation of individual volume might make sense in this type of intellectual exercise, in which arithmetic seems to prevail over politics. However, it is unlikely to indicate global economic development trends, as these are caused by technological transformation and capital, scientific and strategic information flows.

Reality, however, is rarely so optimistic, and the intricacies of foreign affairs are far more complex than the rhetoric surrounding the transformation of the global political architecture might suggest. Despite the vast resources and capabilities of its members when considered individually, BRICS has, after sixteen summit meetings, made little progress in building a collective identity or establishing an institutional apparatus. With the possible exception of the creation of the New Development Bank (NDB), the group has also failed to formulate a strategic agenda, with concrete propositions and actions, or to develop a new conceptual framework for trade negotiations.

The following sections will explore some of the possible reasons why, beyond diplomatic rhetoric, BRICS has not yet proven to be a particularly effective collective instrument for pursuing common foreign policy objectives that would enable its members to induce a genuine global power shift or to benefit more substantially and collectively from shifting global power dynamics and eventual paradigm changes.

Despite the vast resources and capabilities of its members when considered individually, BRICS has, after sixteen summit meetings, made little progress in building a collective identity or establishing an institutional apparatus.

WHAT COULD BE DERAILING THE BRICS?

Several factors have hindered the BRICS from constructing a more compelling narrative about their role in reshaping global economy and politics. Most analysts have focused their criticisms almost exclusively on economic aspects, evaluating the association primarily by its members' economic growth (or the lack thereof). The prevailing argument is that the initial hype and euphoria that accompanied the group—driven by their then-stratospheric growth rates—are no longer warranted. This shift is attributed to a combination of evolving global circumstances, such as the end of the commodity super-cycle, and domestic challenges faced by individual member States.

In recent years, GDP growth in Brazil, Russia, and South Africa has remained modest and volatile, as highlighted in Table 1. Although these countries exited the recessions of the mid-2010s, they have since encountered ongoing structural challenges and external shocks that continue to limit their growth potential. China, while maintaining comparatively strong growth by global standards, has recorded its lowest rates in decades as it undertakes complex structural reforms to transition its economy from investment—and export-led expansion—to a model based more on domestic consumption and innovation.

India, meanwhile, has consolidated its position as the world’s fastest-growing major economy, with annual growth consistently above 7% since 2021. However, despite these robust figures, India still grapples with persistent poverty and inequality, and rapid GDP expansion alone has not fully translated into widespread and inclusive development (World Bank 2022). Significant regional and rural-urban disparities persist. Poverty rates remain substantially higher in India’s central and northeastern States, and rural areas account for roughly 65% of those still living in poverty. Multiple dimensions of deprivation continue to affect large segments of the population (UNDP 2023). Recent editions of the Global Hunger Index and the National Family Health Survey indicate high rates of child and maternal malnutrition, inadequate sanitation, and unequal access to education and healthcare services (2023).

Overall, with four out of the five original BRICS members experiencing slow or only moderate growth, there is scant evidence at present to support the idea that the BRICS bloc is emerging as the new engine of global growth. The varied performances of its members, combined with limited economic integration and differing structural realities, underscore the challenges the group faces in sustaining collective momentum and asserting a transformative role in the world economy.

Country	2016 ¹	2017 ¹	2018 ¹	2019 ¹	2020 ¹	2021 ¹	2022 ²	2023	2024
Brazil	-3.3	1.3	1.8	1.2	-3.3	5.0	2.9	2.9	2.2
Russia	0.3	1.8	2.8	2.0	-2.7	5.6	2.1	3.6	2.6
India	8.3	6.8	6.5	4.0	-5.8	8.7	7.2	7.3	6.8
China	6.7	6.9	6.7	6.0	2.2	8.4	3.0	5.2	4.6
S. Africa	0.4	1.4	0.8	0.2	-6.1	4.9	1.9	0.9	1.0

Table 1. BRICS Growth Rate in percent, 2016-2024. Source: World Bank GDP Growth (annual %) (World Bank 2025).

A decade-old paper observes that “in the global race for economic success, GDP has come to count more than any other factor, which explains why analysts believe that, by sustaining high rates of GDP growth, the BRICS are likely to generate a fundamental power shift in global governance institutions” (Fioramonti 2014, 3). However, evaluating the BRICS’ success solely or primarily through GDP growth rates is not only reductive but also misleading. Similarly, assessing the group’s potential based on seemingly shared traits—such as varying degrees of corruption, high rates of illiteracy and poverty, regional and economic inequalities, overreliance on commodities, dependence on foreign direct investment, institutional weaknesses, vulnerability to asset bubbles, poor institutional and regulatory quality, and a relatively limited integration with the global economy—can also lead to erroneous conclusions. These characteristics are common to many developing countries and cannot be considered defining features of the BRICS, nor reliable indicators of the group’s capacities or future prospects.

Considering that the BRICS seeks to be recognized as a platform for dialogue and cooperation among its members—not only in economic, financial and development matters but also in the political sphere—the group’s main challenge arguably lies in the fact that each country possesses a distinctly different strategic culture. This is far from a trivial issue, as the foreign policy goals pursued by a State, which reflect its identity, interests and priorities, are largely defined by its strategic culture. For the purpose of this study, and at the risk of oversimplifying a complex subject, strategic culture can be understood as a deeply rooted cultural inclination toward particular patterns of strategic behavior or thinking. In this regard, the United States Southern Command (SOUTHCOM) defines it as the combination of “internal and external influences and experiences—geographical, historical, cultural, economic, political, and military—that shape and influence the way a country understands its relationship to the rest of the world, and how a State will behave in the international community” (Bitencourt & Vaz 2009, 1).

This concept highlights the idea that strategic culture is shaped by a nation’s historical experience. Since these experiences differ across States, “different States

Considering that the BRICS seek to be recognized as a platform for dialogue and cooperation among its members [...], the group’s main challenge arguably lies in the fact that each country possesses a distinctly different strategic culture.

have different predominant strategic preferences that are rooted in the early or formative experiences of the State, and are influenced to some degree by the philosophical, political, cultural and cognitive characteristics of the State and its elites” (Johnston 1995, 34). The approach helps explain “what constrains actors from taking certain strategic decisions, seeks to explore causal explanations for regular patterns of State behavior, and attempts to generate generalizations from its conclusions” (Degaut 2017, 274).

Therefore, what is advanced here is that, largely due to their differing strategic cultures, the BRICS countries possess markedly distinct worldviews, foreign policy priorities and interests, diplomatic practices and preferences, as well as models and instruments of international engagement. As a result, although they periodically convene to coordinate their positions, they have thus far been unable to overcome these differences and establish a political community united by a common agenda. Furthermore, their diverse—and often divergent—interests have prevented them from reaching a common denominator on crucial issues such as climate change, human rights and humanitarian intervention, conflicts in the Middle East, terrorism, and international trade.

Despite repeated affirmations of solidarity and shared objectives on the world stage, the BRICS grouping continues to demonstrate significant divergences on major issues of international politics and security. While the bloc markets itself as a platform for dialogue, cooperation, and the defense of multipolarity, the reality is that each member’s unique historical experiences, strategic cultures, and national interests frequently lead to sharply contrasting diplomatic actions and policy stances.

As an illustrative example, while Brazil, India and South Africa have sought to promote a progressive agenda on human rights issues, China and Russia have consistently opposed such initiatives (Laskaris & Kreutz 2015). Similarly, and reflecting their historical traditions, Brazil and India have emphasized the importance of respecting sovereignty and ensuring the territorial integrity of regions in conflict—positions that led both countries to abstain from the 2011 United Nations Security Council (UNSC) resolution authorizing the use of force against Libya’s Muammar al-Qaddafi. Brazil, India, and South Africa have also taken a cautious approach toward the civil war in Syria, in stark contrast to Russia’s active involvement in the conflict, which “generates new tensions for the coalition’s discourse of sovereignty” (Abdenur 2016, 111).

More recently, this divergence was strikingly evident in the aftermath of the October 2023 Hamas attacks on Israel. Brazil, then presiding over the United Nations Security Council, swiftly condemned the terror attacks against Israeli civilians and

expressed support for Israel's right to self-defense, while simultaneously calling for restraint and humanitarian protections in Gaza. Shortly afterwards, Brazil became actively engaged in multilateral organizations to demand humanitarian corridors and a ceasefire in Gaza, and harshly criticized the Israeli government, accusing it of committing crimes against humanity. Russia, on the other hand, adopted a more equivocal position, lamenting civilian casualties on both sides and calling for renewed dialogue, but carefully avoided outright condemnation of Hamas—reflecting both its regional ties and skepticism toward U.S.-led mediation.

India's response was also distinct: it explicitly condemned the Hamas attacks and voiced solidarity with Israel, cementing the deepening partnership between the two nations. Nonetheless, India soon urged the protection of Palestinian civilians, highlighting its ongoing attempt to balance relations with both Israel and the broader Arab world. China maintained its traditional posture of neutrality, calling for an immediate ceasefire and the revival of peace talks, but stopped short of naming or condemning Hamas directly. South Africa, meanwhile, issued harsh criticism of Israel's military response and openly compared the plight of Palestinians to its own history of apartheid, reaffirming long-standing moral and political solidarity with the Palestinian cause.

These differences are not limited to the Middle East. The war in Ukraine serves as another clear example. Russia, as a central party to the conflict, rejected any condemnation or calls for accountability. The other BRICS members refrained from opposing Russia directly; instead, they have called for dialogue and diplomacy while opposing Western sanctions and maintaining, or even expanding, economic ties with Moscow. However, their statements vary in tone and emphasis: Brazil and South Africa have occasionally expressed critiques in multilateral forums, whereas China and India have remained largely neutral, emphasizing sovereignty and non-interference.

While the BRICS countries frequently advocate for greater recognition of developing nations' interests and a more equitable international order, they seldom align on concrete reform proposals or collective action.

Similar patterns appear in other domains, such as climate negotiations and reforms to global governance institutions like the UNSC. While the BRICS countries frequently advocate for greater recognition of developing nations' interests and a more equitable international order, they seldom align on concrete reform proposals or collective action. Disagreements on climate commitments, approaches

to humanitarian crises, and the question of permanent seats for Brazil and India on the Security Council further illustrate the group's internal fragmentation.

In that particular regard, the BRICS foreign ministers' meeting in Rio de Janeiro in April 2025 highlighted not only the group's enduring difficulties in achieving consensus, but also how its expansion has deepened internal divisions. These challenges became particularly evident in debates over the UNSC reform. Although Brazil once again pressed its claims for a permanent seat, both China and Russia refrained from endorsing a joint declaration in support of Brazil's bid, preferring to avoid any explicit commitment that might alter the current balance of power within the UN. Furthermore, some of the bloc's newer African members, such as Egypt and Ethiopia, voiced objections to similar ambitions from South Africa, arguing that no single African country should be singled out as the continent's representative on the Security Council.

These disagreements made clear that the group's enlarged membership—bringing in new regional rivalries and competing leadership aspirations—has exacerbated preexisting difficulties in forging common positions. The reluctance of major members to support Brazil or South Africa's individual ambitions signaled the persistence of national interests and intra-group competition, which now extend to multiple continents. As the BRICS continues to advocate for a more representative and multipolar international order, its inability to unify around two of its own members' Security Council aspirations sharply illustrates the bloc's structural limitations and raises doubts about its effectiveness as a coherent force in global governance.

In the same vein, initial discussions aimed at establishing a BRICS Defense Council—a forum envisioned as the cornerstone of a future military alliance—have revealed a certain level of disagreement among member countries on security and defense matters. The idea of such a military forum has been advocated almost exclusively by Russia, which sees it as a means to counterbalance North-American influence within the UN system and, in particular, to respond to NATO's expansion and operations. Chinese policymakers have not dismissed the initiative, viewing it as potentially fitting within the broader framework of the strategic competition with the United States. However, they are still evaluating to what extent the creation of a defense council could undermine China's well-established position in the UNSC and its ambitions for a more prominent role within the UN system.

India and South Africa, on the other hand, seem to entirely dismiss the idea, each for a variety of reasons. First, an element of regional rivalry cannot be disregarded (Cooper & Farouk 2016). India and China are increasingly at odds over several critical issues, including terrorism, Beijing's aspirations in the South China

Sea, and competition for influence in countries such as Cambodia, Nepal, Myanmar and neighboring regions. Additionally, New Delhi's efforts to strengthen its regional position through closer ties with the U.S. and Japan have further heightened tensions.

Particularly concerning for New Delhi is China's strategic alliance with Pakistan. This ongoing geopolitical rivalry has led Beijing to refrain from officially endorsing India's bid for a UNSC seat. In response, India has persistently blocked China's admission to the IBSA initiative, a political consultation forum consisting of India, Brazil and South Africa, on the grounds that it is a coalition of democratic countries—a position that has, so far, aligned with Brazil's own stance.

Russia follows the same line of reasoning; however, although it officially advocates for the reform and expansion of the UNSC, it does so because of the low diplomatic cost, as it does not regard any real possibilities for reform in the short or medium term. Russia believes such an expansion would have undesirable consequences for its strategic freedom of action, especially in the “Near Abroad”—a Russian foreign policy cornerstone used to refer to the geostrategic space encompassing the former Soviet republics in Central Asia, the Caucasus, and Eastern Europe.

South Africa, for its part, does not seem to be expanding the role or size of its armed forces to assert itself as a regional power through rearmament—unlike other BRICS countries. Consequently, it appears to reject the idea of a Defense Council, arguing that such an initiative would likely be both futile and counterproductive, serving only to undermine international law. Brazil, in turn, neither explicitly supports nor opposes the proposal, as the country has not yet determined which benefits it would gain from that forum.

Certainly, a degree of cooperation in military and security affairs is both possible and already occurring—particularly in areas such as cybersecurity and information exchange. However, three factors significantly reduce the likelihood of the establishment of a formal defense council, security forum, or military alliance in the near future.

First, the five BRICS countries exhibit substantial divergences in their defense and security interests, resulting in most cooperation occurring on a bilateral rather than multilateral basis. Second, the members remain ambivalent about how to reconcile their respective regional priorities and commitments with their participation in the BRICS framework. Lastly, diplomatic rhetoric notwithstanding, there is no clearly identifiable threat capable of uniting the five powers around a common security agenda, apart from the aim of counterbalancing the so-called “Western hegemony”—a term increasingly ill-defined and arguably losing practical significance as the international system becomes progressively more multipolar.

In summary, although the BRICS present a common front rhetorically, the group has consistently struggled to articulate a unified position on the world's most pressing security and diplomatic challenges. The diverging attitudes of its members on crucial issues reflect the enduring primacy of national interests and strategic cultures within each country, ultimately limiting the bloc's effectiveness and influence as a cohesive actor in international affairs.

THE BRICS AND THE AMERICAN LEADERSHIP

For generations, the United States has largely set the terms for the global order, shaping it to reflect its own interests, norms and values. Now, at a time when the U.S. appears to be turning inward, and President Trump's "Make America Great Again" foreign policy seems to be redefining the very concept of national interest—with the underlying premise that international relations are a zero-sum game—, questions have arisen about who would possess the attributes necessary to potentially fill the power vacuum that could emerge if the U.S. were to abdicate its role as a global leader.

Some analysts (Löfflmann 2019) argue that, to some extent, Trump's first-term foreign policy represented a continuation of Barack Obama's "leading from behind" philosophy, as both administrations favored a broad strategic shift toward global restraint—a move that effectively amounted to a virtual abdication of global leadership. This approach, for instance, was actively exploited by Russia and Iran to expand their influence in the Middle East and assert their leadership in the Syrian crisis, to the detriment of American interests and influence.

More than merely affecting U.S. domestic politics, the measures adopted by Trump in his second term in office have marked a turning point in international politics, prompting a reassessment of the premises and structures that have underpinned the global architecture for decades.

Likewise, in one of the first formal initiatives of his first term, President Trump withdrew the United States from the Trans-Pacific Partnership (TPP), a project originally launched under the George W. Bush administration to establish high-standard trade rules with Asia-Pacific countries, and widely praised as the largest multilateral trade agreement to date. Beyond its economic significance,

the TPP was also intended to counter China's growing economic influence in the region—a measure that formed a key part of the United States' high-profile “pivot to Asia” strategy.

However, Trump's efforts to overhaul the global regulatory mechanisms traditionally championed by the U.S. may have backfired. The U.S. withdrawal from the TPP ultimately paved the way for the establishment of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), which includes Australia, China, India, Japan, New Zealand, South Korea, and the ten member States of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). This trade agreement encompasses around 30% of global gross domestic product, trade volume, and population².

China, the most powerful BRICS member, wasted no time in taking advantage of the apparent American retreat to lay the foundations for what they expected to become a new era of globalization. Through the launch of its ambitious “Belt and Road” initiative—an estimated US\$ 1 trillion development project—China seeks to expand its influence by boosting trade, providing substantial funding for infrastructure development, and stimulating economic growth primarily, but not exclusively, along the centuries-old Silk Road routes. The Chinese initiative, which enjoys the support of both Brazil and Russia, recognizes no geographic boundaries, reaching as far as Latin America.

None of these initiatives, however, can obscure the fact that the United States remains an indispensable nation for the stability of the international order. Its economic, military or political capabilities have not declined significantly in qualitative terms, although a reduction in its relative power and primacy in global politics is certainly noticeable. Nevertheless, the triumphalism that characterized U.S. foreign policy discourse since the earliest phases of globalization seems to have faded. Combined with the persistent slowdown of economic growth in the U.S., this may have eroded America's “will to power”.

More than merely affecting U.S. domestic politics, the measures adopted by Trump in his second term in office have marked a turning point in international politics, prompting a reassessment of the premises and structures that have underpinned the global architecture for decades. This movement, although not yet amounting to the gestation of a nascent New World Order, goes far beyond a simple shift in priorities: it represents a strategic reorientation aimed at redefining the role and the mode of engagement of the U.S. in the world.

2. The RCEP was conceived at the 2011 ASEAN Summit in Bali, Indonesia, while negotiations formally launched during the 2012 ASEAN Summit in Cambodia. The treaty was formally signed on November 15, 2020 at the virtual ASEAN Summit hosted by Vietnam. For the first ten ratifying countries, the trade pact took effect on January 1st, 2022.

The new guidelines of American foreign policy, founded on the resolute defense of national interests and grounded in a “realist perspective of international relations”, appear to be anchored in several pillars the proper understanding of which is essential to decode the scope and meaning of the measures being implemented.

President Trump believes that the U.S. is experiencing a sharp decline as a result of its behavior on the global stage, particularly its commitment to alliances, and that the American-led liberal international order has failed its own people. He is urging other countries to shoulder a greater share of the burden—doing more and paying more—which is why he is redirecting his agenda toward domestic politics and a narrower set of national interests.

The first pillar—pertaining to the economic and commercial dimension—seeks to promote an agenda that redefines U.S. interests, based on reducing the country’s direct involvement in multilateral issues and platforms, and on a clear preference for bilateral negotiations as the central axis of political action.

From this perspective, by favoring the individual viewpoint of “fair and reciprocal trade” and sidelining the World Trade Organization (WTO)—already heavily criticized for its inertia and sluggishness—Trump questions the legitimacy and efficiency of the international trade system, unilaterally imposing tariff barriers and retaliatory measures, and reevaluating trade agreements, such as the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), successor to NAFTA.

Although these measures are grounded in encouraging domestic production (“US Shoring”), job creation, and increases in income and internal revenue through consumption growth, they have the potential—as yet untested—not only to distort global supply chains and trigger inflationary surges, but also to cause instability and uncertainty in global financial markets and to accentuate trends toward deglobalization, in a scenario where centrifugal forces of fragmentation are gaining momentum.

President Trump’s decision to adopt tougher, protectionist trade policies—by imposing steep tariffs on imported goods from several key trading partners—has prompted threats of retaliation and heightened fears of a full-blown trade war. Some of Trump’s measures could ultimately trigger a domino effect leading to global imbalances in the long term by restraining exports, discouraging investment, and undermining business and consumer confidence. In the short term, however, their primary unintended consequence may be to call into question and undermine the very foundations of the liberal order, as well as to push a weakened Europe and Latin America closer to China. Nobel laureate economists, such as Paul Krugman and Jeffrey Sachs (Mannweiler 2025), observe that rather than “Make America

Great Again,” such policies could further contribute to shifting the global economic and strategic center of gravity to the Indo-Pacific region and accelerate the process of making China great again.

These circumstances lend renewed momentum to initiatives aimed at fostering greater multipolarity in the world, in a context where strategic groupings such as the BRICS are expected to gain greater prominence. In fact, at the outset, the steady rise of the BRICS to such a preeminent position appeared to be an almost irreversible trend. In light of current economic downturns and diplomatic disagreements within the group, however, the evidence suggests that narratives about this inexorable ascent may be overstated.

Although the shifting of global power may not be taking place as quickly as assumed, the current transition will likely prompt the main actors in the global stage to recalibrate their foreign policies and rebuild bilateral and multilateral ties, so as to pursue the stability of the international system and settle down into a pattern of relationships more adequate to a multipolar world.

As the U.S. turns inward, Beijing appears to be acutely aware of the opportunity to reshape the international system according to its own interests, in a scenario where the BRICS platform can serve as an effective instrument for its objectives. China values the BRICS for three main reasons: (i) as a geopolitical cover to disguise its unilateral actions, which usually entail higher costs and risks; (ii) as an instrument to counterbalance U.S. power, but within a framework of collective action, supposedly contributing to improved global governance; (iii) as a mechanism to monitor the strategic actions of its regional rivals, Russia and India, while simultaneously advancing its own unilateral interests with the other bloc members (with greater ambitions in less developed countries in South Asia and Africa) and in other regions, particularly in economic and commercial spheres.

In this regard, the BRICS expansion process does not contribute to deepening the group’s internal cohesiveness, but it is clearly a step forward in expanding China’s geopolitical clout. By emphasizing apparent multilateralism and operating within the framework of a collective action mechanism, Beijing can use the BRICS to mitigate perceptions that it is fundamentally seeking to challenge the international status quo, while quietly carving out a greater global role for itself in a new order it aims to build—one that is perhaps not entirely grounded in the same liberal values, principles, and practices to which the world has become accustomed over the past seventy years.

In this scenario, the BRICS—dismissed by the Obama, Biden and Trump administrations as a dysfunctional political arrangement—should not be entirely discounted, as it could still come to play a leading role in the global economy

and strategic landscape, despite its structural imbalances. Intragroup cooperation can offer each member an important platform to leverage its collective influence for individual advancement. By acting together, however, the association as a whole can make a meaningful difference in world politics and global governance, particularly on issues directly related to the immediate interests of developing countries. From this perspective, the apparent contrast between the potential rise of the BRICS and U.S. protectionist policies should not be viewed through the narrow lens of a false dichotomy, but rather as a development capable of initiating a shift in the international debate and providing a more accurate picture of the global distribution of power.

CONCLUSIONS

Certainly, there are numerous misperceptions and misconceptions about the BRICS and its role. Perhaps the clearest way to define the association is by clarifying what it is not and why it cannot offer more than it currently provides. BRICS is not an economic or trade bloc. It is not a process of deep integration. It is not an alliance in the classical sense of the term. Rather, BRICS is a platform for cooperation—one that, through both mistakes and successes, is striving to reinvent itself and pursue innovative paths in order to create an international environment more conducive to advancing the interests of its member countries. Apart from China, the group does not seek to fundamentally overturn the global order; rather, it aspires to secure a better seat at the table while striving to make that table more inclusive.

BRICS is not an economic or trade bloc. It is not a process of deep integration. It is not an alliance in the classical sense of the term. Rather, BRICS is a platform for cooperation[...].

There is no doubt that, individually, the BRICS countries have been gaining weight and importance in global affairs and can no longer be ignored by any measure. Collectively, the association has the potential to serve as an important political partnership and diplomatic tool. Initiatives adopted so far, however, remain limited in their depth, scope, and acceptance, reflecting the group's relative lack of cohesion, differences in priorities, economic models, and foreign policy interests. When viewed within a broader framework, these variables manifest as difficulties for the group in forging consensus around a platform of collective action—and, consequently, in shaping the international agenda.

As ideas require coordinated and continuous effort to be translated into reality, the BRICS must reconcile rhetoric and action—and capitalize on any potential American retreat—by realigning their prospects for cooperation, an endeavor that hinges on four main elements: first, there must be the political will to make the mechanism a true priority; second, there must be the capacity and willingness to overcome and reconcile diverging interests and ambitions; third, the group must be able to withstand the political and economic costs of countering U.S. power; finally, effective initiatives must be adopted to deepen cooperation and develop strategic intra-group relationships.

Without taking these elements into account, BRICS will hardly be able to realize its full potential and will continue to be portrayed as a heterogeneous association of competing powers—a mere bargaining coalition, an alliance of convenience with an “anti-Western” agenda—rather than what could be seen as the possible engine of a global power shift in the future. More importantly, unless the asymmetry of power within the group is addressed, the other BRICS countries may ultimately find themselves relegated to the role of junior partners in the construction of a new, China-led world order—if not simply serving as pawns in a larger global geopolitical game. ■

References

Abdenur, Adriana. 2016. “Rising Powers and International Security: The BRICS and the Syrian conflict.” *Rising Powers Quarterly*, 1(1): 109-133. <https://rpquarterly.kureselcalismalar.com/quarterly/rising-powers-and-international-security-the-brics-and-the-syrian-conflict/>.

Almeida, Paulo Roberto de. 2009. *Trade and International Relations for Journalists*. Rio de Janeiro: Cebri-Icone.

Bitencourt, Luis, & Alcides C. Vaz. 2009. “Brazilian Strategic Culture.” *Finding Reports* 5, Florida International University.

Brütsch, Christian & Mihaela Papa. 2013. “Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community or Geopolitical Fad?” *Chinese Journal of International Politics*, 6(3): 299-327. <https://doi.org/10.1093/cjip/pot009>.

Degaut, Marcos. 2017. "Brazil's Military Modernization: Is a New Strategic Culture Emerging?" *Rising Powers Quarterly*, Vol. 2(1): 271-297. <https://rpquarterly.kureselcalismalar.com/quarterly/brazils-military-modernization-new-strategic-culture-emerging/>.

Degaut, Marcos. 2015. "Do the BRICS Still Matter?" *A Report of the CSIS Americas Program*, October 21, 2015. <https://www.csis.org/analysis/do-brics-still-matter>.

Duroselle, Jean-Baptiste. 1981. *Tout empire périra – Une vision théorique des relations internationales*. Paris: Publications de la Sorbonne.

Fioramonti, Lorenzo. 2014. "The BRICS of Collapse? Why Emerging Economies Need a Different Development Model." *OpenDemocracy*, February 26, 2014. https://www.opendemocracy.net/en/brics-of-collapse-why-emerging-economies-need-different-development-model/?utm_source=chatgpt.com.

GHI. 2023. *Global Hunger Index*. <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2023.pdf>.

Johnston, Alastair Iain. 1995. "Thinking about Strategic Culture." *International Security*, 19(4): 32-64. <https://doi.org/10.2307/2539119>.

Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage Books.

Laskaris, Stamatis & Joakim Kreutz. 2015. "Rising Powers and the Responsibility to Protect: Will the Norm Survive in the Age of BRICS?" *Global Affairs*, 1(2): 149-158. <https://doi.org/10.1080/23340460.2015.1032174>.

Löffmann, G. 2020. "From the Obama Doctrine to America First: the Erosion of the Washington Consensus on Grand Strategy." *International Politics*, 57: 588-605. <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00172-0>.

Mannweiler, Laura. 2025. "'Monstrously Destructive' and 'Unwise': Leading Economists React to Trump's Tariffs." *USNews*, April 3, 2025. <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2025-04-03/monstrously-destructive-and-unwise-economists-react-to-trumps-tariffs>.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil. 2025. *BRICS Brasil 2025*.

O'Neill, Jim. 2001. "Building Better Global Economic BRICs." *Goldman Sachs Global Economics*

Paper 66, 30 de novembro de 2001. <https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2013/04/build-better-brics.pdf>.

UNDP. 2023. *2023 Global Multidimensional Poverty Index (MPI)*. Human Development Report <https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi>.

World Bank. 2022. *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*.

World Bank. 2025. "GDP Growth (annual %)." World Bank Group. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

Como citar: Degaut, Marcos. 2025. "A China e a construção de uma nova ordem mundial – iliberal – através dos BRICS". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 58-74.

To cite this work: Degaut, Marcos. 2025. "China and the Building of a New—and Illiberal—World Order through BRICS." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-mar): 58-74.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.02.04.58-74.en>

Submitted: May 14, 2025

Accepted for publication: June 6, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

From Bretton Woods to Braided Path: Navigating MDB Dynamics amid Global Shifts

Pepe Zhang

Otaviano Canuto

Fernando Straface

Abstract: Within an ever-evolving system, the emergence of new MDBs like the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the New Development Bank (NDB) carries great geopolitical significance. Their relationship with long-established MDBs such as the World Bank currently resembles not a fork in the road, but a braided path—marked by both convergence and divergence, cooperation and manageable competition.

Keywords: multilateral development banks; international development; geopolitics; AIIB; NDB.

De Bretton Woods ao caminho tortuoso: navegando pela dinâmica do BMD em meio às mudanças globais

Resumo: Dentro de um sistema em constante evolução o surgimento de novos BMDs, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), carrega grande significado geopolítico. Sua relação com BMDs já consolidados, como o Banco Mundial, atualmente não se assemelha a uma bifurcação na estrada, mas a um caminho entrelaçado – marcado por convergência e divergência, cooperação e competição administrável.

Palavras-chave: bancos multilaterais de desenvolvimento; desenvolvimento internacional; geopolítica; BAII; BND.

At the dawn of profound geopolitical realignments, world leaders convened in Bretton Woods in 1944, heralding a postwar multilateral architecture that has substantially reshaped global economic governance and dynamics since. Underpinning this multilateral architecture was the creation of international financial institutions, including the multilateral development banks (MDBs). Over time, the MDBs have grown and evolved—steadily and non-linearly—in response to waves of client and stakeholder demand.

The establishment of the China-based New Development Bank (NDB) and Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) in 2015 is often viewed as a consequential inflection point for the MDB system, both reflecting and accelerating paradigm shifts. Ten years on, the NDB and AIIB trajectories offer sufficient empirical basis to meaningfully compare them with long-established, predominantly Western-led peers and to evaluate the dynamics of competition or convergence between the two groups.

This analysis contextualizes this comparison through the historical evolution of the MDB system, alongside the four structural trends currently reshaping it: the

Pepe Zhang is a Senior Fellow at the Center of International Strategies for Governments and Social Organizations (CIG) at Universidad Austral, Argentina, a Senior Advisor at Access Partnership, and a Senior Fellow at Basilinna Institute. Formerly a Senior Fellow at the Atlantic Council, he writes extensively on global economic and political issues, with a current focus on the intersection of geopolitics, economic development, and public finance. His work has paid particular attention to the Americas and Asia, including their interregional dynamics and global engagements. Pepe holds an M.A. from the Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS).

Otaviano Canuto, based in Washington, D.C., is a former Vice President and a former Executive Director at the World Bank, a former Executive Director at the International Monetary Fund, and a former Vice President at the Inter-American Development Bank. He is also a former deputy Minister for International Affairs at Brazil's Ministry of Finance and a former Professor of Economics at the University of São Paulo and the University of Campinas, Brazil. Currently, he is a Senior Fellow at the Policy Center for the New South, a professorial lecturer of International Affairs at the Elliott School of International Affairs - George Washington University, a nonresident Senior Fellow at Brookings Institution, and a Professor Affiliate at UM6P. He received his PhD in Economics from the University of Campinas (UNICAMP), Brazil.

Fernando Straface is Director-General of the Center of International Strategies for Governments and Social Organizations (CIG) at Universidad Austral, Argentina. He has over 25 years of professional experience in international relations and good governance. He has also held high-level positions in the Argentine public sector, international financial institutions (IDB, Washington DC), and knowledge-based organizations (CIPPEC). Currently, he is an Executive Board member of PUENTE Holding (Investment Banking) and Executive Committee member (2024-2026) of the Argentine Council for International Relations (CARI). He received his M.A. from Harvard University (Kennedy School of Government) and a B.A. in Political Science from USAL in Argentina.

fragmentation of the broader international development sector; the emergence of new geo-economic poles; the rising prominence of nationalist politics within donor countries; and the intensification of the technical-political conundrum that affects MDB decision-making.

Against this backdrop, the institutional and operational comparison that follows reveals a dynamic and entangled reality. Rather than a binary divide, new and old MDBs increasingly operate along a *braided path*, marked by periodic convergence and divergence, and shaped by both competition and cooperation. Beneath the geopolitical narrative lie more structural similarities and functional complementarities than may initially appear.

BRIEF HISTORY OF AN EVOLVING MDB SYSTEM

The colorful history of the MDBs is one of intertwined geopolitical and economic forces. The MDB system traces its origins to the Bretton Woods conference, when the International Monetary Fund (IMF) and World Bank were created to safeguard international monetary stability and support postwar reconstruction, respectively. As most major economies adopted floating exchange rate regimes by 1973, the IMF evolved into a global economic monitor, a crisis manager and response coordinator, and a provider of financial and technical assistance.

The World Bank, the world's first and largest MDB, has similarly experienced a significant broadening of functions and instruments—an evolution mirrored in its organizational and portfolio expansion over time. What was initially known as the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) expanded to include private sector operations through the International Finance Corporation (IFC) in 1956, to prioritize concessional lending for low-income countries through the International Development Association (IDA) in 1960, and to establish the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) in 1966, and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) in 1988.

As most major economies adopted floating exchange rate regimes by 1973, the IMF evolved into a global economic monitor, a crisis manager and response coordinator, and a provider of financial and technical assistance.

The IBRD, whose activities used to eclipse those of IDA and IFC combined, now operates at a level increasingly matched by each individually. In the five fiscal

years between 2020 and 2024, IBRD annual commitments averaged US\$ 33.5 billion compared to IDA's US\$ 33.9 billion and IFC's US\$ 24 billion.¹ This phenomenon stems from structural shifts in global finance and development, driven by decades of rising private sector participation in, and capital flows to, developing economies and the graduation of former middle-income countries from World Bank lending eligibility. The strategic, ongoing rebalancing of the World Bank Group (WBG) portfolio towards its non-sovereign and concessional-sovereign windows is emulated and amplified by other MDBs.

Most of these MDBs—including many regional development banks (RDBs)—emerged around the 1960s, the UN-designated Development Decade. This group of now long-established MDBs/RDBs included the Inter-American Development Bank (IDB, 1959, Washington), African Development Bank (AfDB, 1964, Abidjan), Asian Development Bank (ADB, 1966, Manila), CAF-Development Bank of Latin America and the Caribbean (1968, Bogotá), Islamic Development Bank (1973, Jeddah), and others. The proliferation of RDBs in this period expanded the MDB ecosystem and elevated international development as a field and an industry.

The next four decades marked relative stability and continuity within the MDB system in terms of institutional creation, with the notable exception of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD, 1991, London), designed to foster economic transition in post-Soviet Europe. An inflection point arrived in 2015 through the establishment of two presumptive challengers based in China: AIIB and NDB. In retrospect, this inflection point resulted from four recent trends reshaping the MDB system: fragmentation of the broader international development sector; emergence of new geo-economic poles; prominence of nationalist policies in relation to multilateralism; and intensification of the technical-political conundrum.²

FOUR RECENT TRENDS RESHAPING THE MDB SYSTEM

Fragmentation of the Broader International Development Sector

The first such trend is the growing fragmentation of the broader international development sector that encompasses the MDB system, with new entrants bringing opportunities and challenges alike for MDBs. Notable developments include a proliferation of vertical funds (increasingly popular among donors due to their focus on specific themes such as health or climate and relative operational agility);

1. All calculations in this essay are conducted by the authors using official MDB statistics.

2. The four structural trends currently reshaping the MDB system in this essay are based partially on the three challenges facing the Bretton Woods Institutions, identified by one of the authors. See Canuto (2019).

the rise of bilateral development financing by emerging economies, particularly China; and increasing contributions from NGOs, philanthropic foundations, and private investors. On the one hand, these alternative financing mechanisms—some of which rival or exceed smaller MDBs in portfolio size—represent challenges in terms of resource allocation, coordination, and consistency on cross-compliance requirements. On the other hand, they offer new opportunities to enhance and scale development efforts through diversification, partnerships, and whole-of-ecosystem cooperation.

Within this broader fragmenting landscape, the creation of new MDBs represented a natural evolution of the system. Established in Beijing and Shanghai in 2015, the AIIB and NDB were initially mandated to support infrastructure in Asia and sustainable development in BRICS countries, respectively, before broadening their scopes. Though the new MDBs are less geopolitically confrontational with their Western-led peers than commonly assumed—a salient finding of this essay—their inception was nonetheless clearly influenced by geopolitical considerations and competitive dynamics. Indeed, the fragmentation of the MDB system is compounded by a second structural trend: the emergence of new geo-economic poles.

Established in Beijing and Shanghai in 2015, the AIIB and NDB were initially mandated to support infrastructure in Asia and sustainable development in BRICS countries, respectively, before broadening their scopes.

Emergence of New Geo-Economic Poles

The emergence of new geo-economic poles has generated pressure for governance reforms in long-established MDBs as well as incentives to create new MDBs. Decades of trade and financial globalization have led to a convergence of certain emerging economies with advanced economies, in both aggregate and *per capita* terms. As developing countries seek to translate their growing economic and demographic weight into geopolitical influence, demands for more equitable representation within MDBs have intensified—often met with resistance from major shareholders.

A clear illustration of this competitive dynamic is recent capital increases of numerous MDBs, along with IMF quota reforms. These politically charged processes have thus far avoided significant dilution of major shareholders' voting

power. The U.S. remains by far the largest shareholder in the WBG, IDB, EBRD and ADB (alongside Japan) and the largest non-regional regional stakeholder in the AfDB. With its allies often holding considerable shares also, U.S.’ enduring leadership in these MDBs—and in other international bodies—reflects its privileged position within the global order.

Amid these constraints, the China-headquartered AIIB and NDB allow emerging powers to pursue influence in an increasingly multipolar world beyond Western-led MDBs, building on precedents like CAF and the IsDB. The BRICS-led NDB, in particular, has gained recognition as “a bank from the Global South for the Global South.”

While China played a leading role in establishing both NDB and AIIB, they have also garnered strong backing from a diversity of Global South countries, whose interests range from incrementally enhancing the voice of emerging economies to fundamentally rewiring international relations and economics.

Within this wide-ranging spectrum of Global South foreign policy approaches, Brazil under the Lula administration occupies a centrist position, with its leadership through the 2024 G20 and 2025 COP striking a careful balance between maintaining strategic autonomy from any single geopolitical bloc and advocating for global governance structure in favor of developing nations and multilateralism.

[...]Brazil under the Lula administration occupies a centrist position, with its leadership through the 2024 G20 and 2025 COP striking a careful balance between maintaining strategic autonomy from any single geopolitical bloc and advocating for global governance structure in favor of developing nations and multilateralism.

Nationalistic Pressures over Multilateralism

The third trend is the growing prominence of nationalist pressures within major MDB shareholder/member countries, often at the expense of multilateralism. While partially related to the geo-economic dynamics discussed earlier, this trend is driven decisively more by domestic political currents—rooted in a desire to address perceived grievances, marginalization, and unfair treatment caused by globalization. The ongoing global trade wars epitomize this sentiment: while the economic rise of developing countries has constituted a virtuous cycle of growth in advanced

economies, even if with a decline of the latter in relative terms, domestic social challenges in some of those advanced economies have been seen as a consequence of the prosperity path of the former.

These nationalist impulses are increasingly shaping public debates around MDB activities, with a heightened emphasis on whether international development delivers justifiable returns on taxpayer money, either in absolute terms or relative to competing priorities. In early 2025 alone, the United States has dissolved USAID—historically the world’s largest bilateral provider of humanitarian-type official development assistance (ODA)—while the United Kingdom and several EU member States have proposed or approved foreign aid cuts to prioritize defense spending.

Fiscal and political pressures are also amplifying other criticisms of MDBs, including longstanding concerns over operational efficiency, developmental impact, risk aversion, and mission creep—which most MDBs acknowledge and are working to address, albeit gradually. Looking ahead, continued scrutiny and retrenchment of development financing from traditional donors will likely further complicate efforts to mobilize public sector resources for and through the MDB system.

The Intensification of Technical-Political Conundrum

One factor limiting MDBs’ ability to swiftly and fully address some of the above critiques is the deepening entanglement of technical and political considerations—the fourth structural trend reshaping the MDB system. Although politics has long influenced MDB operations, owing to the banks’ sovereign ownership and clientele, the technical-political conundrum has become markedly more acute amid mounting geopolitical tensions.

Recurring and ongoing debates over China’s graduation exemplify this conundrum. The case against continued lending to China is both politically resonant in certain circles and technically defensible from a resource allocation standpoint. Yet, the resulting restrictions may produce four unintended consequences—not to China’s detriment, but to the MDBs themselves and to other borrowing countries.

First, they risk triggering premature and broader graduation discussions for other upper-middle-income countries (UMICs) that, unlike China, can still tremendously benefit from MDB financial assistance, for example, UMICs in Latin America and the Caribbean where elevated poverty and inequality persist beneath headline income figures. Today, middle-income countries—containing vast subnational

heterogeneity—host as many of the world’s poor as low-income countries.³ Second, they risk limiting the cross-pollination of transferable learning for lower-income client countries seeking to emulate—or avoid—the development journeys of UMICs. Third, they risk curtailing innovative operations currently only feasible—technically and financially—in higher-capacity countries. Fourth, they risk weakening the financial model of numerous MDBs, which leverages the creditworthiness of UMIC borrowers to sustain a favorable risk-return profile for their capital market operations.⁴

In sum, the technical-political conundrum—along with the other three trends reshaping the MDB system—will continue to test all MDBs. The political challenge is particularly momentous for some long-established MDBs, as underscored by the unusually and deliberately subdued tone of the 2025 WBG-IMF Spring Meetings. While newer MDBs enjoy greater political latitude, their scope for radical innovation still remains constrained by operational and technical realities.

As the following comparative analysis demonstrates, the structural-functional gap between established and emerging MDBs is narrower than commonly assumed—defined more by complementarity and similarity than outright competition. The trajectory of newer MDBs reflects not a systemic rupture, but a pattern of iterative experimentation marked by periodic divergence and convergence with their more established peers.

The trajectory of newer MDBs reflects not a systemic rupture, but a pattern of iterative experimentation marked by periodic divergence and convergence with their more established peers.

INSTITUTIONAL COMPARISON

Contrary to widespread assumptions, the new MDBs share many foundational features with their traditional counterparts, a resemblance partly explained by the considerable heterogeneity within the legacy MDB cohort itself. Both groups employ weighted voting systems based on capital contributions; rely on comparable special majority thresholds for institutional decisions—typically two-thirds to three-quarters of voting power, sometimes coupled with membership-based requirements; and are capitalized through modest paid-in capital (generally <20% of subscribed capital,

3. See distribution of the world’s poor across low, lower-middle, upper-middle and high-income country groups from 1990 to 2030 in Mahler, Yonzan & Lakner (2023).

4. Why middle-income countries should not rush to graduate is discussed in Canuto, Cavallari & Santos (2020).

with the remainder callable). AIIB permits single-country veto power, as do the World Bank and IDB, whereas the NDB—like the AfDB, ADB, and EBRD—avoids such concentrated blocking authority.

Viewed in this light, governance differences between the two MDB groupings reflect geopolitical realignment within a shared multilateral architecture, rather than institutional divergence from it. China serves as host, principal donor, and veto-holder of the AIIB—mirroring the United States’ role in the World Bank. The absence of the United States and Japan from AIIB, and of all G7 members from the NDB, echoes the early exclusion or absence of the Soviet Union and several Eastern Bloc countries from the Bretton Woods institutions. Older MDBs have long faced criticism for advancing the interests of their dominant shareholders, particularly through the promotion of the Washington Consensus. Analogous concerns have compelled AIIB President Jin Liqun to repeatedly affirm: “We are not a Chinese bank. We are an international institution.” In essence, geopolitical intentions and dynamics between the two MDB groups are evident, but so are institutional parallels.

That said, the new MDBs have introduced their own meaningful innovations in institutional design. AIIB and NDB are more regionally or borrower-led, with regional/borrowing members holding 75-95% of voting power, compared to <60% in most traditional MDBs. This owes, in part, to the dual role of China and other BRICS countries as both founding donors and borrowers, in contrast to the U.S.’s single-function role as an “extra-regional” donor. The NDB further departs from MDB precedents through its concentrated, equal-shareholding structure among the five founding members (initially 20% each) and its exclusive membership (currently 10 members versus 40+ in most MDBs). These innovations are consistent with the new MDB’s founding aim to amplify the voices of emerging economies in global financial governance.

To date, the AIIB and NDB have largely pursued geopolitical relevance through pragmatic experimentation within the institutional, procedural, and normative parameters of the existing multilateral system—one they seek to reform, not replace, and whose embedded legitimacy they hope to inherit. This institutional pragmatism also shapes their operational profile, keeping extreme competitive dynamics at bay, as explored in the following comparison of speed, scale, and scope of new versus old MDB operations.

OPERATIONAL COMPARISON

A shared operational challenge for all MDBs is speed. While long-established MDBs continue streamlining operations within existing business models and

bureaucratic layers, new MDBs benefit from fewer legacy constraints and lower switching costs—allowing them to experiment with alternative modalities from inception. Leaner teams, simplified approval processes, and non-resident boards are among the structural innovations embraced by AIIB and NDB to enhance agility, with partial success.

But speed may entail trade-offs with scale. Long-established MDBs, with larger field offices and deeper institutional memory than their younger peers, currently command stronger in-country presence and expertise, and more sustained relations with national and subnational governments to originate projects. They also demonstrate greater capacity—and speed, paradoxically—to operationalize and deploy certain projects, as evidenced by consistently higher disbursement-to-commitment ratios. Lending volumes, albeit an imperfect metric considering newer MDB's ramp-up lag, further illustrates this capacity gap. In FY2023, the World Bank Group disbursed US\$ 91.4B—roughly 16x AIIB's US\$ 5.75B (whose approvals already impressively approach those of IDB's public sector arm and AfDB), and 27x NDB's US\$ 3.4B (partly attributable to idiosyncratic growth constraints such as the sanctions on Russia after the invasion of Ukraine in 2022).

Moreover, this massive scale gap tempers the narrative of cutthroat competition. At present volumes, new MDBs remain far from displacing incumbents. This point becomes even clearer through a more granular review of project data: both AIIB and NDB possess limited concessional capacity, remain geographically concentrated in Eurasia, and refrain from supporting rival projects indicative of overt geopolitical contest with traditional MDBs/RDBs. Quite the contrary: >60% of AIIB's early operations involved co-financing with traditional MDBs.⁵ While this elevated ratio will decline as AIIB builds up standalone capacity and operations, it reflects a high degree of AIIB's project-level compatibility—and institutional willingness to collaborate—with older MDBs.

New MDBs are infrastructure-centric, consistently allocating well over 60% of their portfolios to transport, energy, climate, and urban development.

Much of the co-financing focuses on infrastructure, an area of shared priority across MDBs that similarly highlights their differentiated yet complementary scope. New MDBs are infrastructure-centric, consistently allocating well over 60% of their

5. In an industry first and a gesture of collaboration, AIIB keeps a live document on its website listing all projects co-financed with other MDBs (AIIB 2025).

portfolios to transport, energy, climate, and urban development. Traditional MDBs, by contrast, maintain significant infrastructure exposure (typically <40%) but with more sectoral diversification: education, health, agriculture, social protection, private sector operations, and public administration reforms.

Relatedly, a key intra-MDB differentiator of sectoral scope lies in the use of policy-based lending (PBL) and budget support operations. These instruments, pioneered and routinely used by traditional MDBs and the IMF, remain largely untapped by newer MDBs. AIIB only recently entered this space with its first PBLs in 2023-2024, whereas NDB has restricted budget support to exceptional circumstances such as acute liquidity shocks, for example, during the COVID-19 pandemic. Flowing from this operational asymmetry, traditional MDBs also tend to offer more extensive policy advisory services backed by larger in-house research teams, hence their reputation as “knowledge banks.”

Finally, the apparently complementary speed, scale, and scope between the two MDB groups—some of it by design—is coalescing with cross-MDB coordination efforts emerging by necessity. Two demand-side factors drive this convergence: first, donor incentives to treat MDBs as a system, pushing for reduced duplication and collective balance sheet optimization; second, client-side constraints including a limited pipeline of bankable projects and absorptive capacity, particularly in smaller economies.

Indeed, sophisticated borrowers increasingly adopt a portfolio approach to engage MDBs not as perfect substitutes, but as a menu of synergistic offerings aligned with specific development and financial needs. Such pragmatism will be essential to sustain collegial and healthy competition among new and older MDBs, scale up mechanisms like the Heads of MDBs Group and instruments like country platforms, and allow network effects to produce largely positive externalities that outweigh the costs of coordination and co-financing for participants. In sum, while today’s harmonious MDB coexistence warrants no future complacency, geopolitical fragmentation has thus far proven more financially and functionally additive than subtractive for the MDB system.

CONCLUSIONS

As geopolitical objectives meet operational and institutional reality, the relationship between long-established and newer MDBs currently resembles not a fork in the road, but a braided path, for the MDB system. Competition and coordination can co-exist in balance and may well evolve in tandem, barring major geopolitical upheavals. In fact, healthy competition among MDBs has always spurred useful experimentation and innovation.

Both MDB groups face daunting pressure to innovate and deliver amid shared challenges. Beyond the brief comparative analysis above, there are many interesting experiments deserving closer attention: the NDB's heightened emphasis on local currency operations and country systems; the disruptive potential of emerging technologies such as AI and blockchain for MDB operations and clients; a growing appetite for direct subnational operations; the channeling of IMF special drawing rights through MDBs; the Baku to Belém Roadmap to US\$ 1.3 trillion currently under Brazil's stewardship; and more.

Among the most pressing MDB challenges and experiments is insufficient private capital mobilization. Despite notable progress by leading institutions like IFC and IDB Invest, much more remains to be done. Success is not zero-sum: financial, operational, and strategic innovations diffuse across an interdependent MDB system, where one MDB's progress can strengthen the credibility and capacity of the whole.

Crucially, however, the pursuit of nitty-gritty technical refinement must not come at the expense of geopolitical vigilance and competencies. Going forward, the long-established MDBs, in particular, must articulate and upgrade their political value proposition beyond core development outcomes, from procurement opportunities to foreign policy dividends. This will require uncomfortable conversations, distinct expertise, and new talent, but it will be indispensable in a potential era of *geo-economic development*, where economic development and geopolitics become inextricably linked.⁶

Success is not zero-sum: financial, operational, and strategic innovations diffuse across an interdependent MDB system, where one MDB's progress can strengthen the credibility and capacity of the whole.

As this new era increasingly and plausibly takes shape, MDBs cannot and will not succeed alone. Their legitimacy rests on a broader multilateral system now under strain, from WTO paralysis to stalled IMF quota reform. With the United States set to host the G20 in 2026, the opportunities and stakes for multilateralism are equally high. Revitalizing the existing multilateral system calls for more than incremental—or even radical—MDB reforms; it necessitates a political pact and new partnerships to reinvigorate multilateralism itself.

6. One of the authors (Pepe Zhang) coined and will elaborate the concept of *geo-economic development* in future research.

This revitalization will be anything but simple. Yet MDBs offer a constructive entry point and compelling test case: they are both disproportionately exposed to geopolitical tensions and uniquely positioned to help mediate them. Understanding the evolving role of—and dynamics among—MDBs is thus essential not only for reimagining development finance, but for shaping the contours of the future global order writ large. As the AIIB and NDB celebrate their 10th anniversary and the Bretton Woods institutions their 86th, the MDBs' evolving and interwoven paths will offer insight into what the next 10 (or 86) years might hold for the world. 🇺🇸

References

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). 2025. "Updated Approved Co-Financed Projects – End 2024." *AIIB*, January 10, 2025. https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/project-affected-peoples-mechanism/_common/_download/Updated_Approved-Co-Financed-Projects-End-2024_10.01.2025.pdf.

Canuto, Otaviano. 2019. "New Challenges Faced by the Bretton Woods Institutions." *Center for Macroeconomics & Development*, April 1, 2019. <https://www.cmacrodev.com/new-challenges-faced-by-the-bretton-woods-institutions/>.

Canuto, Otaviano, Matheus Cavallari & Tiago Ribeiro dos Santos. 2020. "Middle-Income Countries and Multilateral Development Banks: Traps on the Way to Graduation Otaviano Canuto, Matheus Cavallari, and Tiago Ribeiro dos Santos." In *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries*, José Antonio Alonso & José Antonio Ocampo (eds), 252-272. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198852773.003.0012>.

Mahler, Daniel Gerszon, Nishant Yonzan & Christoph Lakner. 2023. "Most of the world's extreme poor live in middle income countries – but not for long." *World Bank*. <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/most-worlds-extreme-poor-live-middle-income-countries-not-long>.

Como citar: Zhang, Pepe, Otaviano Canuto & Fernando Straface. 2025. "De Bretton Woods ao caminho tortuoso: navegando pela dinâmica do BMD em meio às mudanças globais". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 75-88.

To cite this work: Zhang, Pepe, Otaviano Canuto & Fernando Straface. 2025. "From Bretton Woods to Braided Path: Navigating MDB Dynamics Amid Global Shifts." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-Mar): 75-88.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.02.05.75-88.en>

Submitted: May 14, 2025

Accepted for publication: June 6, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

What is Coming for the World in the Name of BRICS?

Victoria Panova

Abstract: As Brazil reaches the midpoint of its BRICS Presidency ahead of the 2025 Summit, this moment invites reflection on the bloc's expanded format and evolving global role. BRICS must balance inclusivity with efficiency, offer practical outcomes, and avoid replicating outdated models. Its strength lies in promoting a positive, win-win agenda amid global challenges. Brazil's leadership will be key to positioning BRICS as a bold, forward-looking force in shaping a reformed international order.

Keywords: BRICS Presidency; global governance; multilateralism; Brazilian foreign policy; international system reform; BRICS expansion.

O que o BRICS reserva para o mundo?

Resumo: À medida que o Brasil alcança a metade de sua presidência do BRICS rumo à Cúpula de 2025, este é um momento propício para refletir sobre o formato expandido do bloco e seu papel global em transformação. O BRICS deve equilibrar inclusão e eficiência, gerar resultados concretos e evitar a reprodução de modelos obsoletos. Sua força reside na promoção de uma agenda positiva e de ganhos mútuos diante dos desafios globais. A liderança brasileira será fundamental para posicionar o BRICS como uma força ousada e voltada para o futuro na construção de uma ordem internacional reformada.

Palavras-chave: presidência do BRICS; governança global; multilateralismo; política externa brasileira; reforma do sistema internacional.

Brazil is currently at the midpoint of its Presidency and preparing to host the BRICS and BRICS+ Summit this July, which suggests it is the right time to evaluate the road it has taken in its newly expanded format. It also appoints how BRICS is ready to honor its own decisions, practice continuity—not only as a sign of respect to its colleagues—, and show results—not only as a public show for the media.

Although BRICS growing popularity suggests that what we see today is not yet another international gathering with no clear sense and *raison d'être*, but probably one of the few authoritative venues believed to be offering new recipes for the ailing world, nevertheless it needs another glance to go deeper into issues of practical outcomes and significant risks laying ahead.

A NEW VISION FOR THE CRUMBLING WORLD

Last year seemed to be one of the most challenging years, as Russia hosted the BRICS Presidency with the group growing twice as large and with a mode of cooperation unclear, as the newcomers had to jump straight into the waters of membership without any transition period nor time for reflection. In a way, it amounted to the situation 15 years back, when the first-ever BRIC Summit was launched, and many blind spots and unclear paths of cooperation were ahead, as it was not the proper way to simply copy what either the G7 or G20 would be doing. As observers could see, a variety of expectations and even fantasies about what the BRICS is and how it works contributed to the newcomers' integration into the process. Early this year, Brazil announced yet another change in membership, with Indonesia entering the group. Nine countries acquired partnership status, while Saudi Arabia, invited with the previous year's "big expansion wave," remained in the grey zone.

There is already a plethora of discussions offering reasons why BRICS, in a way, became the "sex symbol" of today, attracting many countries of the Global East and South—or global majority—, and even seen as an unquestionable threat to the Western pantheon, despite no intention to be seen as such by any of the BRICS members. In this text, we will attempt to systematize both proponents and

Victoria Panova is Head of the BRICS Expert Council–Russia and Vice-Rector for International Relations at HSE University. She has served as Russia's W20 Sherpa since 2015 and co-chairs the Civil BRICS process. She previously held leadership roles at Far Eastern Federal University (FEFU), Russian Institute for Strategic Studies (RISS), and Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), and was Regional Director for Russia at the G8 Research Group.

opponents of the BRICS. Why is the group relevant? What does it offer to members and non-members and to the world that gives hope for positive change?

Let us start with the notion of what BRICS is. It is the first-ever transregional association of non-Western States. Although the structure and mechanism of functioning are largely modeled after the G7 and the G20, and could thus be termed a club as well, it was not established or created at the will of any of the established States. It is the first-ever independent grouping of global significance with only non-Western States as its members. In a way, its ideology reminds us of the Non-Aligned Movement (NAM) of the last century. However, the apparent difference lies in the fact that BRICS is ready to take up responsibility for drafting the rules of the reformed world order. It is not the rule-taker as was the case for NAM, asking great powers not to meddle in its affairs and trying to find space in international relations where its members would not be targeted by the “big guys” nor incorporated in either of the opposing camps.

BRICS is a nascent rule-maker that seeks to offer a better system of international relations, not through conflict or challenging the hegemon and its allies through traditional power politics, but by attempting to build a positive agenda that offers space, equality, and dignity to all members of the international system. While it has not done much yet apart from claiming key principles of the interrelations between each other and themselves and the rest of the world—such as multipolarity, sovereignty and equality—,this approach offers hope to those countries that had decades of liberal Bretton-Woods and Washington consensus experiments over their political, economic and social systems without bringing any durable benefits to their peoples. In a way, it could be said that BRICS is given credit for the trust it wants to achieve, not necessarily for significant results per se, at least not yet.

Another attractive feature of BRICS is that it offers a path for mutually beneficial and peaceful coexistence and, even more so, cooperation between different ideological and political systems. From the very start of the group’s

BRICS is a nascent rule-maker that seeks to offer a better system of international relations, not through conflict or challenging the hegemon and its allies through traditional power politics, but by attempting to build a positive agenda that offers space, equality, and dignity to all members of the international system.

existence, its diversity was noted as its main weakness, which would inevitably lead to the group's demise. This process is very much counter to the Western approach, which sought to offer the best model in itself and insisted that, in order to be part of the "flourishing garden," others would have to change to resemble the leaders. Within the BRICS world, it is not only allowed but also encouraged to preserve one's traditions, cultures, civilizational and ethical approaches; any dictate to follow a particular role model is taboo.

There was a recent attempt to conduct a semantic analysis of all the declarations made by the BRICS throughout its existence, where Dr. Barabanov sought to evaluate the existence of shared values within the BRICS, a notion often denied by Western analytics. He also compared those to the G20 declarations, noting that BRICS do single out several important values and principles for their work together, such an integrating common platform between the West and non-Western countries, which is non-existent in the G20 club. While I would not attribute all the enumerated principles as values, it is clear that BRICS is operating within the rules and norms that shape its face and offer an alternative to those not at the top of the pyramid. Thus, while BRICS declarations offer an "amalgam

of different national values," the spirit of BRICS can be seen as composed of mutual respect, mutual understanding, sovereign equality, solidarity, transparency, inclusivity, consensus, strengthened cooperation, and democracy (Barabanov 2025).

Importantly, these principles are seen as key for intra-BRICS cooperation, but they are similarly applied to the rest of the world. Thus, the new model, born laboriously within BRICS, denies the principle of hegemony, or the rule of the strongest, and requires consistent and mutually respectful dialogue as the only possible instrument. It is no secret that some of the BRICS countries have rather complex bilateral issues, and with expansion this set of "conflicting couples" has only

It is no secret that some of the BRICS countries have rather complex bilateral issues, and with expansion this set of "conflicting couples" has only grown. However, as empirically shown, BRICS provided a non-intrusive platform for these countries to address these issues or, alternatively, ensure that productive dialogue on topics of high relevance to each could be held despite any existing bilateral problems.

grown. However, as empirically shown, BRICS provided a non-intrusive platform for these countries to address these issues or, alternatively, ensure that productive dialogue on topics of high relevance to each could be held despite any existing bilateral problems. I should stress, once again, that BRICS is clear about never intruding into the internal sovereign affairs of its members and never imposing a vision of how any problem should be solved.

It is not least important that the United Nations (UN) remains central to the BRICS world, as no other document is formulated to be consistent with more democratic and equitable principles than the UN Charter. BRICS is not here to undermine the UN; it is rather to ensure that the ongoing turbulence does not lead to a situation where countries completely lose faith in the UN, which works and serves its main principles, providing for peace and justice, as well as equal opportunities for each country, being the only existing universal organization. BRICS is probably the first club entirely complementary to the United Nations, not a challenger, but both mental and physical doctor.

Additionally, as BRICS grows and recognizes the need to reassess its working models to ensure efficiency and a strong standing, it should avoid adopting simple solutions already existing in other international organizations. Considering this unique set of principles, it is essential to resist the temptation to replicate some of the mechanisms. It is relevant to clubs in the Western world, including those officially representing countries from the global majority, such as the G20. BRICS has a genuine gene of natural equality and equity, which would make, for example, the idea of a “Troika” less of an efficiency driver and more likely to lead to a break in inclusivity. Alternatively, if we take the internal outreach cooperation format, relevant for all the club mechanisms, we would see the significant difference lying in the fact that those are driven by sovereign decisions and not imported from the best practices of the West or transnational organizations, usually sponsored by big businesses or international non-governmental organizations (INGOs) also resident in the Western world and driven by “globalist” interests. For example, one of the key principles of the BRICS Civil Council and the Civil Forum process is the sovereign residence of its members as well as open national or BRICS internally inspired financing.

While this set of values and principles does sound attractive and is honored by BRICS members as key foundational features of their cooperation, this theoretical framework of good governance should also bring practical benefits to the BRICS themselves and the world. At the very least, this is seen as one of the key demands from both the new members, partners, and numerous aspirants to this grouping, as well as citizens of the BRICS countries. While this is true and it is the goal in the long run, this could be dangerous in a way, as it forms inflated expectations of

what the group can achieve in the short and mid-term perspectives regarding such practical results. Even if BRICS delivers with better efficiency as compared to other similar institutions, this expectation of an immediate miracle should be avoided.

MATERIAL FOUNDATION—STRONG NOT JUST IN SPIRIT

BRICS today is not only a moral beacon in the turbulent world ocean, but it is also able to materially support the well-being of its citizens. While I would reiterate that BRICS is not opposing or challenging anyone for purely visual effect, I would follow the tradition of comparing basic BRICS data with the G7 data. As of today, BRICS countries occupy over 47 million square kilometers as compared to just about 21 million by the G7 countries (or about 32% and 16%, respectively) (NationMaster n.d.). BRICS also houses over 3.9 billion people (World Population Review n.d.) which brings us close to half of the global population, while G7 comes with only close to 780 million or around 10% of the global (Galan 2025).

BRICS total gross domestic product (GDP) based on purchasing power parity (PPP) as of 2023 surpasses US\$ 65 trillion (World Bank n.d.), with the G7 countries going slightly over US\$ 47 trillion (Sanchez 2025), which once again brings the relative comparison figures to 39.3% and 29.5%, respectively.¹ This progress is especially notable when considering the situation 30 years ago, in 1995, when the G7 accounted for 44.9% of global GDP, while the BRICS showed figures of around 16.9% (Statista 2025).

The BRICS surpassed the G7 in GDP by PPP even before the expansion and well before such forecasts were anticipated. Back in 2009, Goldman Sachs, a reputable investment consulting company, predicted that the original BRIC (even before the first wave of expansion, which included South Africa) would surpass the G7 by 2032, with China dethroning the USA as the number one economy by 2027 (O'Neill & Stupnytska 2009). Its bold forecasts, however, proved modest, as those changes came to reality almost a decade earlier. BRICS, comprising five countries, accounted for 31.5% as early as 2023, while the G7 countries lagged behind with just 30.7% (Bloch 2023). It is often said that BRICS holds such high figures mainly due to the Chinese miracle. However, while China holds the largest volume, the BRICS economies collectively occupy top positions in the global economy. The main BRICS drivers, which hold the top places in global GDP by PPP, are the economies of China (1st), India (3rd), and Russia (4th). All in all, the BRICS' weight in the global economy over the past two decades has grown by

1. Global GDP PPP as of 2023 accounted for about US\$ 166.1 trillion (World Bank n.d.)

more than 1.54%, with estimates suggesting a further increase to 1.84% by 2029 (BRICS Expert Council Russia 2024).

Also, as can be seen from the same Monitoring Report 2024, intra-BRICS trade dynamics show stable, albeit not rapid, growth. Thus, the BRICS export share in 2009 accounted for approximately 7%, while, by 2022, it had grown to 12%. The same could be said about imports. Its share within the same period grew from 15% to around 20%. There is also a gradual increase in the volume of accumulated investments within BRICS, from around US\$ 27 billion in 2010 to almost US\$ 167 billion a decade later (UNCTAD 2023).

BRICS is key for global energy security. It includes major energy producers and consumers accounting for around 42% of global energy production, 43% of renewable energy production, and 45% of oil reserves. BRICS countries (namely Brazil, China, India, Iran, Russia and South Africa) also possess around 30% of global iron ore reserves (Roscongress & ITI 2024).

Today, we are witnessing an enhanced discussion of the Russian initiative agreed upon last year at the Kazan Summit, which aims to create a Grain Exchange. This initiative could have global significance, as BRICS countries account for around 44% of global grain production.

Similarly, the significance of BRICS grows not only in economics but also in science. Thus, over the period from 2009 to 2023, BRICS countries registered 44 million patents, which is 52% of all patents globally. At the same time, authors from BRICS countries have submitted over 12 million scientific publications, which account for approximately 20% of global scientific publications.

Such facts and figures could encompass the full spectrum of what makes up a country's potential, and this could well include the long list of material resources that lay the groundwork for a country's material foundation of well-being. Economical, natural resources and demographic dividends allow for such a foundation to be solid despite ongoing turbulence and the incessant Western effort to maintain the hegemonic moment. Even having objective reasons to succeed in taking a much more prominent place in the world, the BRICS path is still not unquestionable. The group will need to be consistent and bold without falling into the confrontation paradigm imposed by Western discourse.

BRICS DELIVERABLES AND LIFE BEYOND THE G20

The Brazilian BRICS Presidency under the leadership of President Lula could have a high chance of further advancing the group's cause. A significant amount can

be attributed to the President's commitment to BRICS, as well as to the main issues on the table, including the pursuit of multipolarity, strengthening the position of the BRICS group as a new rule-maker, and making progress towards the practical implementation of the BRICS payment system and the elaboration of all necessary elements to put it into operation.

Last year, it was imperative for Russia not to offer the usual set of priorities and instead go along the three main pillars of politics and governance, economics and finance, and humanitarian cooperation in order to ensure that new members get full exposure to what BRICS is about, with probably some more public and media attention provoked by the earlier announced topic of BRICS payment system introduction. Despite its comprehensive agenda, 2024 still offered an insightful menu of investment and geological platforms, a grain exchange, and the institutionalization of another BRICS dialogue format through the Civil BRICS Council, to name a few. This year, Brazil returned to the BRICS traditional format of prioritizing key topics, including global health cooperation, trade, investment, and finance, climate change, artificial intelligence governance, multilateral peace and security architecture, and the group's institutional development (BRICS Brasil 2025). While each of those is definitely of high global relevance, I will try to take a brief look at what each of those could mean.

If we take global health cooperation, we remember BRICS' visionary approach to the matter, as it was yet in 2015 that the group warned of the danger of pandemics in the world; later in 2017, the tuberculosis research network was introduced at the initiative of Russia; and in 2018, during the South African Presidency, the group announced the creation of the BRICS Vaccine Research Center (VRC). Although it should probably be mentioned, being a visionary for BRICS was not enough. Given the timeliness of the VRC, it was not implemented before the pandemic overtook the world in 2020, two years after the agreement was reached. Similarly, this work continued throughout other years, notably in 2024, when health was also high on the agenda. One of the key results achieved was the agreement to create a comprehensive early warning system for infectious diseases. As mentioned during one of the over 250 BRICS calendar events last year by the Russian Minister of Health, the group's initiatives in this area are bound to "form the foundation of the global health architecture" (Ministry of Health Russia 2024). Thus, it is clear that by prioritizing health, Brazil is accomplishing the task of enhancing BRICS for the well-being of its peoples while also honoring the continuity principle of the BRICS. With all the good intentions and visionary approaches, BRICS must ensure that its decisions and initiatives are implemented quickly and effectively.

Climate change and its financing appear logical for Brazil, as it is set to host COP30 later this year, and mobilizing support from BRICS countries behind its initiatives for November is understandable. Nevertheless, without going into earlier projects and proposals, as it could be a separate topic not just for a full article but a dissertation, and also for which the BRICS agenda was quite rich, it probably would need another deep thought from all the BRICS community to have a broader focus, important for the development and well-being of its own countries, and that is not only climate change mitigation or adaptation but also issues of ecological preservation, biodiversity, and energy transition, to name but a few.

Here, I would like to focus finance, economics and trade priority issues, as it has a lot to accomplish and could be signaling either a massive step for the BRICS as a rule-maker or, if failing to agree on substantial results, to keep it as *pares inter pares* among different global governance elements, yet not proving its *primus* category. What I mean here is the creation of the new payment system. It is a laborious process and, as I was arguing last year for the Russian Presidency expectations, cannot be done within a period of one or even two years, and having it established in full swing is a fantasy, as it has to take into account and solve a set of national legal issues, overcome political limitations and finalize technologically viable ready-to-use system. At the same time, as President Lula is one of the key proponents of a system not dictated by the dollar, some enduring advances can and should be made. However, more importantly, this year marks the launch of the third edition of the BRICS Economic Partnership Strategy. It is important to ensure that the new set of analyses and roadmap for BRICS economic advancement, relevant to the brand new international conditions for all the ten members, is put on the table. All of this is even more important as we witness further degradation of the World Trade Organization (WTO)'s powers and relevance, the further flourishing of national egoisms, and the Trump administration's aggressive policies on tariffs. It is high time to offer the haven and transparent and mutually beneficial rules of the game for fair trade.

It is no less important for the reform of the global financial architecture, particularly given the BRICS' rich history in this domain. The economic and political scenarios have undergone significant changes since the inception of BRICS, yet the Western world has often overlooked this development. The G20 was launched as an extension of the G7 concept (or G7+1/G8, as sometimes noted, acknowledging Russia's limited participation); and of the global economic directorate recognizing the need to consider the dynamic roles of developing and emerging economies. BRICS emerged as the engine for change, striving to ensure its voice is heard. BRICS, both independently and in conjunction with other developing countries in the G20,

was pushing hard to recognize the new economic realities and necessary changes in global financial and development institutions, primarily focusing on leadership, voting, and quota systems in the International Monetary Fund (IMF) and World Bank. Although there was limited success at the start of IMF quota redistribution in 2010, progress has stalled since then. It sent a clear signal to BRICS countries that merely asking for what they are entitled to from the West has limited prospects. If they want to make things work, they need to devise their solutions. So, what the BRICS did was establish such institutions. Following the Fortaleza Summit in 2014, the launch of the New Development Bank (NDB) took place, along with the Currency Reserve Arrangement (CRA). Although it is well acknowledged that these are relatively small in scale and reach, none of them was ever seen or planned as a challenge to the established international financial institutions (IFIs). The significant symbolic meaning of the NDB and CRA establishment lies in the fact that the first-ever relevant IFI was created by countries from the global majority, with no Western country involved in directing its activities. Moreover, this symbolism did make a difference and signaled another step towards the new multipolar world. However, a decade later, the essence of symbolism seems no longer enough.

Indeed, the BRICS NDB's reputation has grown, and its infrastructure investments have grown multifold just within a decade. Its volume back in 2016 was just US\$ 2.5 billion, reaching around US\$ 35 billion by the middle of last year. Its membership has grown with the addition of new countries, the most recent being Algeria, and the process is not yet complete. BRICS NDB founding members repeated the composition of the BRICS Five. At the same time, in 2021, it accepted Bangladesh and the UAE as its new members, followed by Egypt in 2023, with the final accession expected this May from Algeria (NDB n.d.). NDB is indeed seen as a viable alternative to the World Bank. It is commended for its lack of political conditionality, which is unusual for Western institutions, but its activities still produce a paradox. Although there are plans to have a wider share of national currencies—currently announced as 30% (Morozkina 2024)—to be used in NDB projects, the bulk is still realized in USD. Indeed, it started issuing renminbi and rand bonds (NDB n.d), and plans to do so in rupiah and other currencies as well (Keffer 2023). However, while the bank itself was created exactly to offer new momentum to the needs of the global majority and ensure infrastructure project investments are not used for political purposes, but selected following the needs of the national development, at the same time this new momentum is created within the old corrupt system, which levies inherent limitations on what could be done with available funds. NDB's predominant reliance on the dollar would not allow it to go beyond the established rules of the World Bank arrangements. Moreover, as

we know, NDB suspended its projects in Russia for fear of illegal sanctions levied by the West to reach out towards it, as it depends much on this very Western system, existing in the paradigm of the international rankings by the Western self-nominated companies like Fitch, or Standard & Poor's, or Moody's. In order to remain relevant and make part of the new system that BRICS are dreaming of with the world, the NDB will need to be braver with national currencies. BRICS governments offer guarantees for loans and at the same time make the new objective international ranking agency with BRICS at its core the reality, continue thoughtful expansion and take bolder steps on their current mission of elaboration of BRICS investment platform.

Another mechanism mentioned here, which also signals a paradoxical situation, is the CRA. It does ensure that funds total US\$ 100 billion.² It could be used in the event of a liquidity crisis, but, so far, it has never been activated and has only undergone seven successful tests. At the same time, some researchers do point out that there are newcomers to the BRICS, namely Ethiopia and Egypt, which significantly benefited from the possibility of applying for CRA. Nevertheless, what happened is that they had to beg the IMF for loans under severe conditions, further ruining their economy, as the usual IMF practice is. The biggest paradox lies in the fact that the mechanism established to correct unfairness created by the IMF's statute relies on the IMF, as "if a CRA member country requests resources from the fund, only 30% can be authorized sovereignly by the BRICS countries." The IMF should authorize the rest of the bulk. To make the long story short, it surprises many that CRA functioning in a way depends on the "IMF blessing" (Fernandes 2024). Those issues need to be addressed as part of this priority agenda.

CLOSING BEFORE THE NEW DAWN

All in all, each priority raised is of absolute and undeniable importance for Brazil, BRICS, and the world. New areas and persistent threats and challenges need to be addressed while offering a prevailing positive agenda and a win-win approach to contested questions, which is one of the most attractive features of the BRICS. Honoring inclusivity, fairness, and equality without falling into a pattern of talking about doing things, but not actually achieving anything, and ensuring the ability to preserve efficiency, is one of the key challenges for the BRICS in the newly expanded format. BRICS should also remember that it has a highly daunting task of being the pioneer in today's world. Following the best practices of others, such as the G20

2. It has been decided that China will hold a US\$ 41 billion stake, while Brazil, India, and Russia will each hold US\$ 18 billion, and South Africa will hold US\$ 5 billion.

or the once-powerful G7, would only quickly turn the grouping into an obsolete institution, as the ones currently in crisis, intellectually led by the established powers of the West. Being bold and innovative, but not unreasonable, independent but not confrontational, consistent but not outdated—that is what makes the BRICS the most attractive and prospective candidates for the core of the reformed international system. Brazil is a proud member of this prominent gathering. If Brazil is not shy about recognizing it and bearing the weight of the rule-makers' grouping, 2025 will be remembered in history as a turning point for a better world. 🇧🇷

References

Barabanov, Oleg. 2025. "Evolution of the BRICS Platform of Shared Values." *Valdai Discussion Club*, April 18, 2025. <https://valdaiclub.com/a/reports/evolution-of-the-brics-platform-of-shared-values/>.

Bloch, Michaël. 2023. "Pour la première fois, les Brics sont devenus plus puissants économiquement que le G7." *Journal du Dimanche*, March 5, 2023. <https://www.lejdd.fr/economie/pour-la-premiere-fois-les-brics-sont-devenus-plus-puissants-economiquement-que-le-g7-134406>.

BRICS Brasil. 2025. "Brazilian Presidency." *BRICS.br*, February 5, 2025. <https://brics.br/en/>

[about-the-brics/brazilian-presidency](#).

BRICS Expert Council – Russia. 2024. *BRICS Cooperation Progress According to BTTC Indicator System*. Moscow. <https://bricscouncil.ru/en/analytcs/report-brics-cooperation-progress-according-bttc-indicator-system>

Fernandes, Marco. 2024. "BRICS and the IMF Debt Traps. What Can the Contingent Reserve Arrangement Do for the Global South?" *Valdai Discussion Club*, August 6, 2024. <https://valdaiclub.com/a/highlights/brics-and-the-imf-debt-traps/?ysclid=mbi1m13vnu559345403>.

Keffer, Laura. 2023. "BRICS bank to issue \$2.5bn rupee bonds." *Kommersant.ru*, August 23, 2025. <https://www.kommersant.ru/doc/6173793?ysclid=m78v2jqmz7324919322>.

Ministry of Health of Russia. 2024. "Mikhail Murashko: BRICS medical initiatives could become the basis for a global healthcare architecture." *Minzdrav Rossii*, June 20, 2024. <https://minzdrav.gov.ru/news/2024/06/20/21529-mihail-murashko-medsinskie-initsiativy-briks-mogut-stat-osnovoy-dlya-globalnoy-arhitektury-zdravoohraneniya>.

Morozkina, Aleksandra. 2024. "Without the Dollar?" *Russia in Global Affairs (in Russian)* 22(5):153–160. <https://globalaffairs.ru/articles/bez-dollar-morozkina/?ysclid=m78ws8gst3846698761>.

NationMaster. n.d. "Group of 7 countries (G7): Geography stats." *NationMaster*. [https://www.nationmaster.com/country-info/groups/Group-of-7-countries-\(G7\)/Geography](https://www.nationmaster.com/country-info/groups/Group-of-7-countries-(G7)/Geography).

New Development Bank (NDB). n.d. *Members*. <https://www.ndb.int/about-ndb/members/>.

New Development Bank (NDB). n.d. *Outstanding Issuances*. <https://www.ndb.int/investor-relations/outstanding-issuances/#paginated-list>.

O'Neill, Jim & Anna Stupnytska. 2009. "The Long-Term Outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis." *Goldman Sachs*, December 1, 2009. The Long-Term Outlook for the BRICs and N-11 Post Crisis | Goldman Sachs.

Roscongress & The International Trade and Integration (ITI). 2024. "Trade Potential and Transport Connectivity of BRICS Countries after the 2024 Enlargement." *Roscongress Foundation*, August 30, 2024. <https://roscongress.org/en/materials/torgovyy-potentsial-i-transportnaya-vzaimosvyazannost-stran-briks-posle-rasshirennya-2024-goda/>.

Sanchez, Jose. 2025. "Combined gross domestic product (GDP) of G7 countries from 2000 to 2024 (in trillion U.S. dollars)." *Statista*, May 30, 2025. <https://www.statista.com/statistics/1372761/g7-gdp-combined/>.

Statista. 2025. "Combined gross domestic product (GDP) in purchasing power parity (PPP) of the BRICS Plus and G7 countries from 2000 to 2025 (in int. PPP dollars)." *Statista Research Department*, May 30, 2025. <https://www.statista.com/statistics/1412418/gdp-development-g7-brics/>.

UNCTAD. 2023. *World Investment Report 2023: Investment in Sustainable Energy for All*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/diae2023d1_en.pdf.

World Bank. n.d. GDP, PPP (constant 2021 international \$)." World Bank Group. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD>.

World Population Review. n.d. *World Population Review*. <https://worldpopulationreview.com/>.

Galan, S. 2025. "Number of inhabitants in G7 countries from 2000 to 2023, by country (in millions)." *Statista*, January 23, 2025. <https://www.statista.com/statistics/1372441/g7-country-population/>.

Como citar: Panova, Victoria. 2025. "O que o BRICS reserva para o mundo?". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 89-101.

To cite this work: Panova, Victoria. 2025. "What is Coming for the World in the Name of BRICS?" *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-Mar): 89-101.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.02.06.89-101.en>

Submitted: June 4, 2025

Accepted for publication: June 17, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

BRICS in a Changing World: from Adaptation, Mitigation to Shaping?

Haibin Niu

Abstract: BRICS represents the rising global role of emerging economies and developing countries in the 21st century. The BRICS countries have collaborated to adapt to the new international reality and mitigate the risks in a changing world system. The substance of BRICS cooperation is to address a weakening and increasingly uncertain world order. The established world order is losing its ability to address economic, security, social and environmental issues effectively. Besides playing a complementary role, BRICS countries need to shape or lead international efforts to achieve international cooperation on key agendas of international society.

Keywords: world order; BRICS; international cooperation; globalization; multipolarity.

BRICS em um mundo em transformação: da adaptação e mitigação à configuração?

Resumo: O BRICS representa o papel crescente das economias emergentes e dos países em desenvolvimento no século XXI. Os países do grupo têm colaborado para se adaptar à nova realidade internacional e mitigar os riscos em um sistema mundial em transformação. O cerne da cooperação do BRICS é responder a uma ordem global em enfraquecimento e cada vez mais incerta. A ordem estabelecida vem perdendo a capacidade de lidar de forma eficaz com questões econômicas, de segurança, sociais e ambientais. Além de atuar de forma complementar, os países do BRICS precisam moldar ou liderar os esforços internacionais para promover a cooperação em agendas-chave da sociedade internacional.

Palavras-chave: ordem mundial; BRICS; cooperação internacional; globalização; multipolaridade.

The post-World War II order has entered its 80th year. Brazil President Luiz Inácio Lula da Silva was invited to visit Moscow and celebrate the 80th anniversary of the Soviet Union's victory over Nazi Germany in World War II. The invitation serves as evidence not only of Brazil's contribution to the victory of World War II, but also of the country's importance in maintaining today's world peace and development. Together with the Chinese leader's attendance, this also shows the importance of BRICS in an emerging multipolar world order.

ADAPT TO A WEAKENED WEST-LED GLOBALIZATION

Since the 2008 international financial crisis, advanced economies have been working to address the new dynamics and challenges of economic globalization. The financial crisis marks a turning point for the West-led economic globalization, characterized by the shift of capital- and labor-intensive manufacturing sectors to emerging economies, while advanced economies focus on scientific innovation, finance, and service sectors. The Obama administration has sought to rebalance the global economy by adopting a cooperative approach within the framework of the G20. Until the first term of the Trump administration, economic nationalism and protectionism have become the mainstream thinking of policymakers in the United States. The U.S. is losing its trust in the interdependent economic partnerships and multilateral institutional arrangements established over the past few decades. Besides the alarming impact of Covid-19 on the demands of diversified supply chains, the new thinking in the United States is to maintain its monopoly or dominance status in key technologies and financial power by rejecting traditional liberal economic globalization.

The changing political and economic environment in Washington occurred within a shifting international context. When discussing the shift from the post-Cold War order to an increasingly multipolar order, it mainly refers to the changes in the international economic area. Based on their increasing financial capacities, reforming international financial institutions was the main agenda in the early cooperation stage of the BRICS countries.

BRICS countries aim to enhance their voting power in the World Bank and IMF. However, the two major international financial institutions are still led by Americans and Europeans. Therefore, BRICS also work to develop institutions in which they have a big say. The most visible achievement of the BRICS cooperation is the

Haibin Niu is Senior Fellow and Director of the Institute for Foreign Policy Studies, Shanghai Institutes for International Studies

establishment of the New Development Bank, which prioritizes funding sustainable development projects in member countries. Although the BRICS has three pillars in terms of economy, security, and society, its cooperation priorities are economy and development. The influence of BRICS on international security remains limited, given their relatively weak capabilities and general reluctance to use force in international affairs. Essentially, BRICS countries have collaborated to adapt to a weakening global economic governance by working within the G20 and cooperating through the BRICS.

Unlike the increasingly suspicious attitude of Western countries towards globalization, driven by trade deficits and concerns about illegal migrants, BRICS countries saw great potential for a new wave of economic globalization and turned their attention to emerging economies and developing countries. Brazil strongly enhanced its diplomatic presence and commercial activities in the Middle East and Africa. China has been Brazil's largest trade partner since 2009. Guided by this new global and economic vision, leaders turned the BRICS from an investment idea into a political reality. One priority of the BRICS group was to unlock the development potential by increasing economic cooperation among its members. Within the framework of BRICS, enterprises have become the most active players in exploring emerging market opportunities. The mutual knowledge gap about each other has also been minimized in a fashionable way. By enhancing the economic interactions within the Global South, BRICS countries are likely to adapt to a shifting world economy in which advanced economies are becoming increasingly securitized and protected.

It is noteworthy that economic globalization has given rise to new understandings and challenges, which does not mean the end of economic globalization. The new Cold War does not come true if you look at the strong economic link between

Unlike the increasingly suspicious attitude of Western countries towards globalization, driven by trade deficits and concerns about illegal migrants, BRICS countries saw great potential for a new wave of economic globalization and turned their attention to emerging economies and developing countries. (...) Guided by this new global and economic vision, leaders turned the BRICS from an investment idea into a political reality.

the United States and China based on an integrated supply chain. Even under the onshoring, nearshoring, or reshoring efforts of recent U.S. administrations, international trade has continued to grow on a global scale. Countries like Vietnam and Mexico are benefiting from the relocation of supply chains, and trade among different developing regions is getting new dynamics. China's RMB accounted for 5.37% of Brazil's foreign exchange reserves by the end of 2022, surpassing the euro's share of 4.74%, which reflects the deepening economic ties between Brazil and China. Scholars describe this phenomenon as re-globalization or new-globalization. Emerging economies, mainly represented by the BRICS, play an important role in this new wave of economic globalization.

It is the first time since the First Industrial Revolution that more non-Western countries are engaging in overseas investment and financial services on a global scale. China, India and Brazil are performing their business in the global market rather than playing a bloc game. One key feature of the new stage of economic globalization is the increased involvement of more capable players from the Global South. Emerging powers from Asia, Latin America, and Africa have made the current international economic order much broader than the North Atlantic community. The diplomatic and economic presence of emerging powers is increasingly globalized. The rise of emerging powers has enhanced the dynamics of South-South cooperation. Facing the decoupling or de-risking policies of the U.S. and the EU, respectively, China's trade volume with the rest of the world is reaching a new level. China's share of global trade continues to rise, especially among developing regions. The trade volume between China, Latin America and the Caribe region has surpassed US\$ 500 billion in 2024. Brazil's foreign trade profile is also getting global and diversified. The world economy is benefiting from more driving forces beyond the advanced economies.

MITIGATE THE UNCERTAINTIES OF THE SHIFTING WORLD ORDER

The misuse of structural economic power, including unilateral economic sanctions, reciprocal tariffs, and the abuse of green trade policies, has increased the uncertainties of the global economy. Besides the Triffin Dilemma, overspending on domestic consumption and defense also deteriorates the debt issue and the U.S. dollar's credibility. Countries are accumulating gold, diversifying their international reserve currencies, and using local currencies for trade settlement to reduce their vulnerability to relying too heavily on the U.S. dollar. It is quite clear that the previous international division between advanced and emerging economies cannot last in the context of the Fourth Industrial Revolution. Emerging economies are trying to

develop more value-added and clean industries by adopting new technologies and prioritizing R&D, which partially decreases the monopoly of advanced economies in the science and technology sector. This new trend in the emerging economies is changing the world economic map.

The economic cooperation agenda of BRICS reflects the above concerns of its member countries. The Chair's statement from the recent meeting of foreign ministers of BRICS member countries addressed various aspects of the changing scenario of economic globalization. The ministers voiced their support for defending free trade and multilateral trading systems and promoting the sustainable development of the Global South. Besides their long efforts in reforming the global financial architecture, they also work on the use of local currencies in trade and financial settlement, improving the New Development Bank, amplifying the voice of Global South in the G20, and building both the Global Alliance against Hunger and Poverty and the Partnership on the New Industrial Revolution. BRICS ministers also expressed their willingness to cooperate on Artificial Intelligence, ICTs, climate change, and sustainable development by focusing on capacity-building and the exchange of experiences. These collaborative efforts are expected to enhance their countries' capacity for adaptation and mitigation in a rapidly changing world.

As the most visible institution established by the BRICS, the New Development Bank has worked on sustainable development projects for a decade. The Bank aims at mobilizing resources for infrastructure and sustainable development projects in emerging markets and developing countries (EMDCs). The Bank has approved over 120 investment projects, totaling US\$ 40 billion in logistics, digital, and social infrastructure for its members. The Bank is open to all members of the United Nations and has Bangladesh, the United Arab Emirates, and Egypt as new members, with Uruguay as a prospective member.

The Bank is transforming itself by adopting the latest AI and big data technologies and enjoying high credit ratings. The Bank also encourages the use of local currency in member countries' projects. The arrival of Dilma Rousseff as NDB President in spring 2023 has strengthened the Bank's efforts to promote sustainability and introduced the Brazilian experience of achieving socially inclusive development. The approval of her reelection as the Bank's President and Chinese President Xi Jinping's official visit to the institution indicate that the Bank will enhance its efforts to serve the broad development agenda of the Global South.

On the political and security fronts, BRICS members are worrying about the current state of polarization and fragmentation in the international order. The Ukraine crisis is a test of BRICS cooperation in defending international peace, as

one of its founding members is directly involved in the conflict. Unlike the Western powers' choice of side and military involvement, BRICS members adopted a political and diplomatic approach to settle the conflict. The China-South Africa joint statement released in August 2023 emphasizes that dialogue and negotiation are the only viable options for resolving the conflict in Ukraine. The China-Brazil Six-Point Consensus calls on all parties concerned to de-escalate the situation, to settle the conflict through dialogue and negotiation, to oppose the use of weapons of mass destruction, and to oppose attacks on nuclear power plants and other peaceful nuclear facilities, among others. This consensus received a positive response from the rest of the countries in the Global South soon. At the 79th UN General Assembly, the "Friends of Peace" platform was launched to pool consensus on politically resolving the Ukraine crisis and contribute to a future of peace following the purposes and principles of the UN Charter. On the situation in the occupied Palestinian territory of Gaza, the BRICS foreign ministers jointly called for the protection of civilians, the provision of humanitarian aid, an immediate ceasefire and the release of all hostages and civilians on June 10, 2024.

BRICS also functions as a platform for expanding the role of emerging powers and developing countries in safeguarding international peace. For those members aiming to become permanent members of the UN Security Council, the BRICS generally supports their efforts to play a larger role in the UN system without clearly qualifying them as candidacies for membership.

BRICS also functions as a platform for expanding the role of emerging powers and developing countries in safeguarding international peace. For those members aiming to become permanent members of the UN Security Council, the BRICS generally supports their efforts to play a larger role in the UN system without clearly qualifying them as candidacies for membership. By using the BRICS grouping, member countries also can discuss international security issues and express their security concerns and policy suggestions. BRICS members enjoy a broad consensus on international security governance, including the safeguarding of the central role of the UN in maintaining international peace, attention to the root causes of international disputes, emphasis on the political settlement of crises, and

encouragement of regional solutions to regional issues. BRICS countries are usually restrained in deploying their military forces abroad, except when participating in international peacekeeping operations authorized by the United Nations or evacuating overseas nationals during emergencies.

SHAPE AN INCLUSIVE MULTIPOLAR ORDER

There are many discussions of BRICS in a post-Western world context. Some observers argue that there are two camps within BRICS, with anti-West views and nonalignment ones. However, most BRICS countries are adopting a nonalignment strategy in dealing with world politics. BRICS members prefer an international order to a Western order, which means all countries have an equal footing in the international system. Despite some describing the BRICS group as an anti-West club, BRICS countries only recognize that their views might be non-West ones. Instead of using the discourse of West vs East, BRICS countries are more interested in using the Global South to identify themselves in this changing world. Unlike the Cold War metaphor of East vs West, the North-South relationship perspective, or the Global South, gives more attention to the development agenda. The Global South countries are more interested in economic globalization and sustainable development rather than promoting an anti-West agenda. The Global South now accounts for half of the world's economy, and the modernization process of Global South countries, with the sustainable development agenda as its mainstay, is expected to elevate human society to more civilized forms. The perspective of the Global South is important for the rest to understand the priorities and dynamics of the BRICS cooperation.

The collective rise of emerging economies, represented by the BRICS countries, has greatly changed the outlook of the Global South. The world has also witnessed the prominent role of BRICS as a whole and its members in promoting the Global South's identity and agenda in world politics. From the perspective of the BRICS, the Global South is becoming an important driving force in the evolution of the global order. Both China and India are actively engaging with the Global South at the presidential level. India has twice launched the voice of the Global South, and China officially identifies itself as a natural member of the Global South. China has launched the Center on Global South, a think tank alliance of the Global South, and academic networks on Global South studies, which is an important opportunity to increase Chinese knowledge about the world beyond Western countries.

The consecutive G20 chairmanships of Indonesia, India, Brazil, and South Africa in recent years have witnessed a Global South agenda-setting in global economic governance. The African Union was formally adopted as a member

of the G20. Recent BRICS summits, since South Africa initiated a substantial expansion of the group by admitting six new member countries and nine partner countries, as of January 1, 2025, have made the grouping more representative of the Global South.

Leadership matters in making the expansion and prioritization of the Global South for BRICS cooperation a reality. The Presidents of China and Brazil have played a leading role in this process. In his speech at the closing ceremony of the BRICS Business Forum 2023, President Xi Jinping noted that, as a member of the Global South, China has always shared a common fate with other developing countries, firmly safeguarded the common interests of developing countries, and pushed for increasing the representation and voice of emerging market countries and developing countries in global affairs.

China's invitation to South Africa has initiated the BRIC process of engaging with Global South. At the BRICS summit in Kazan, it is impressive that President Xi identified the BRICS as a primary channel for strengthening solidarity and cooperation among countries in the Global South. Considering the active role that China, Brazil and India have played in supporting the Global South in world affairs, closer ties are likely to develop between BRICS member States and the Global South in the future.

President Lula has been working on the cooperation agenda of the South, namely South America and the South Atlantic relations. His preference against hunger and poverty, as well as fighting climate change, has enhanced Brazil's influence in the Global South. Both leaders highlight the role of BRICS as a fundamental platform for articulating the Global South and building a more balanced multipolar order during President Lula's State visit to Beijing in 2025. Like the Chinese version of the world map, which is Pacific-centered, the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) has released an inverted world map with the idea of strengthening the relationship between countries of the Global South proposed by BRICS.

To achieve a sustainable development agenda for the Global South, the BRICS need to build their domestic economy towards a green, productive, and inclusive direction. (...) As emerging economies, they have more potential and possibility to follow a sustainable development approach.

The openness of BRICS to the Global South has been witnessed by the development of an institutional expansion and partnership approach, which is quite different from the exclusive club model of the G7. The influence of the G7 makes it difficult for the G20 to engage with smaller developing countries institutionally. The preference for promoting sustainable development also makes the BRICS more attractive to countries in the Global South. One main motivation for countries applying for BRICS membership is to diversify their diplomatic and economic relationships. As an international platform without legal restraints, BRICS also offers flexibility for Global South countries to join in, even if they might be military allies of the Western countries. Focusing on a sustainable development agenda rather than differences is still helpful for divergent members to work together in an expanded group. The New Development Bank, under the leadership of Dilma Rousseff, is committed to supporting the sustainable development of the Global South. The Bank has attracted leaders from the Global South to visit and look for development wisdom.

To achieve a sustainable development agenda for the Global South, the BRICS need to build their domestic economy towards a green, productive, and inclusive direction. Their homework will be substantial for BRICS to adapt, mitigate, and even shape a multipolar and globalized world. As emerging economies, they have more potential and possibility to follow a sustainable development approach. BRICS members need to invest heavily in their human capital and social networks so that their people can enjoy the benefits of development. In doing so, BRICS will enhance their position in the international trade system and contribute to a balanced and dynamic new wave of economic globalization. BRICS countries also need to enhance their efforts in building a larger market within the group while maintaining a healthy economic tie with the advanced economies.

CHINA'S VISION OF BRICS

The evolution of the international scenario is increasingly showing a state of economic globalization driven by multipolarity. Developed countries, represented by the United States, have become more resistant to the results of traditional economic globalization and a multipolar world, which, to some extent, has led to international concerns about the negative impacts of multipolarization and economic globalization. The main concerns are that the United States will fall into isolationism or adopt a Cold War strategy, the increasing instability and disorder in a multipolar world, and the erosion of domestic welfare by the competition of economic globalization. Against this backdrop, the Chinese Central Foreign Affairs Work Conference in 2023 put forward “two major propositions,” namely advocating equal and orderly

world multipolarization and inclusive economic globalization, which is helpful to understand China's vision in an increasingly multipolar globalized world.

The “two major propositions” combine multipolarization and globalization, showing the close connection between the two trends, and the world is in the process of multipolar globalization in China's strategic vision. Multipolar globalization is not Americanization or Westernization under the dominance of the West, but a more diverse and interactive process of internationalization and globalization. As a post-industrialized country and one with a unique traditional culture, China's understanding of the connotations, goals, and paths of modernization is obviously different from that of developed countries. The Chinese style of modernization has recruiting values of peaceful development, environmental and social justice etc. The sustainable development agenda has a strong impact on China's modernization thinking and planning. In China's vision, emerging economies and developing countries are pursuing a more inclusive, peaceful, and sustainable development approach, which differs from but has inherited many lessons from Western modernization.

The current world multipolarization represents a trend of profound adjustment in the international balance of power, but it is not entirely comparable to the pluralistic world or multipolar patterns in history. The international community lacks experience in responding to and managing the multipolarization of the world today. Different from the lack of close political and economic interactions before the birth of the Westphalian system and the European coordination model based on the balance of power and consultation among major powers within the European continent, the current multipolarization is more complicated. Not only has the geographical scope expanded to the globe, but the major powers belong to different civilizational lineages and have formed a strong economic interdependence. There is a growing global governance system mainly represented by the United Nations. Today's major powers face global challenges such as climate change and nuclear threats that are conducive to avoiding systemic war. Although major powers have tried their best to avoid direct conflict or systemic war, their interactions remain highly unstable, as evidenced by the Cold War-style approach to cooperation, characterized by military deterrence, economic sanctions, and ideological competition pursued by traditional hegemonic powers. Developing countries and small nations face significant systemic pressure, making it challenging to form a unified force to build international cooperation and address global challenges. International disputes have arisen one after another due to the lack of coordination among major powers.

The economic benefits of multipolar globalization are no longer mainly obtained by Western countries, and the distribution of domestic welfare in these countries has also

changed significantly in the process of their participation in economic globalization, leading to the rise of right-wing populist thoughts and political forces to address these issues. Western countries have become more conservative and nationalistic in their domestic and foreign competition policies, promoting trade protectionism externally and resuming industrial policies internally, intending to defeat other major participants in the global economy in the new round of economic globalization.

Fairtrade and economic security have replaced free trade as the keywords of the foreign economic policies of Western powers, and the World Trade Organization has fallen into an unprecedented crisis.

Although developing countries have benefited from the progress of the global economy, they are still in a vulnerable position in terms of accessing key technologies, possess weak industrial capabilities, and face vulnerable living conditions. The advancement of the sustainable development agenda in developing countries is severely constrained by their limited fiscal capacity and governance capability.

The proposal of the “two major propositions” attempts to respond to the new concerns, problems, and challenges of the above-mentioned multipolar economic globalization. An equal and orderly multipolarization means opposing all hegemonic behavior and ensuring multipolarization is generally stable and constructive. Inclusive economic globalization means promoting an open and balanced world economy and supporting countries to embark on a development path that suits their own national conditions.

To achieve these two propositions, China supports the solidarity and cooperation of the Global South and actively promotes the “Greater BRICS” cooperation as the main platform for the Global South to achieve its modernization. Based on the vision of a shared future for human beings and various global initiatives, China supports the collective development of the Global South, led by the BRICS, while working hard to maintain benign interaction with the West to achieve an improved and balanced global governance system, which is highly needed for a multipolar, globalized world. 🇨🇳

The economic benefits of multipolar globalization are no longer mainly obtained by Western countries, and the distribution of domestic welfare in these countries has also changed significantly in the process of their participation in economic globalization, leading to the rise of right-wing populist thoughts and political forces to address these issues.

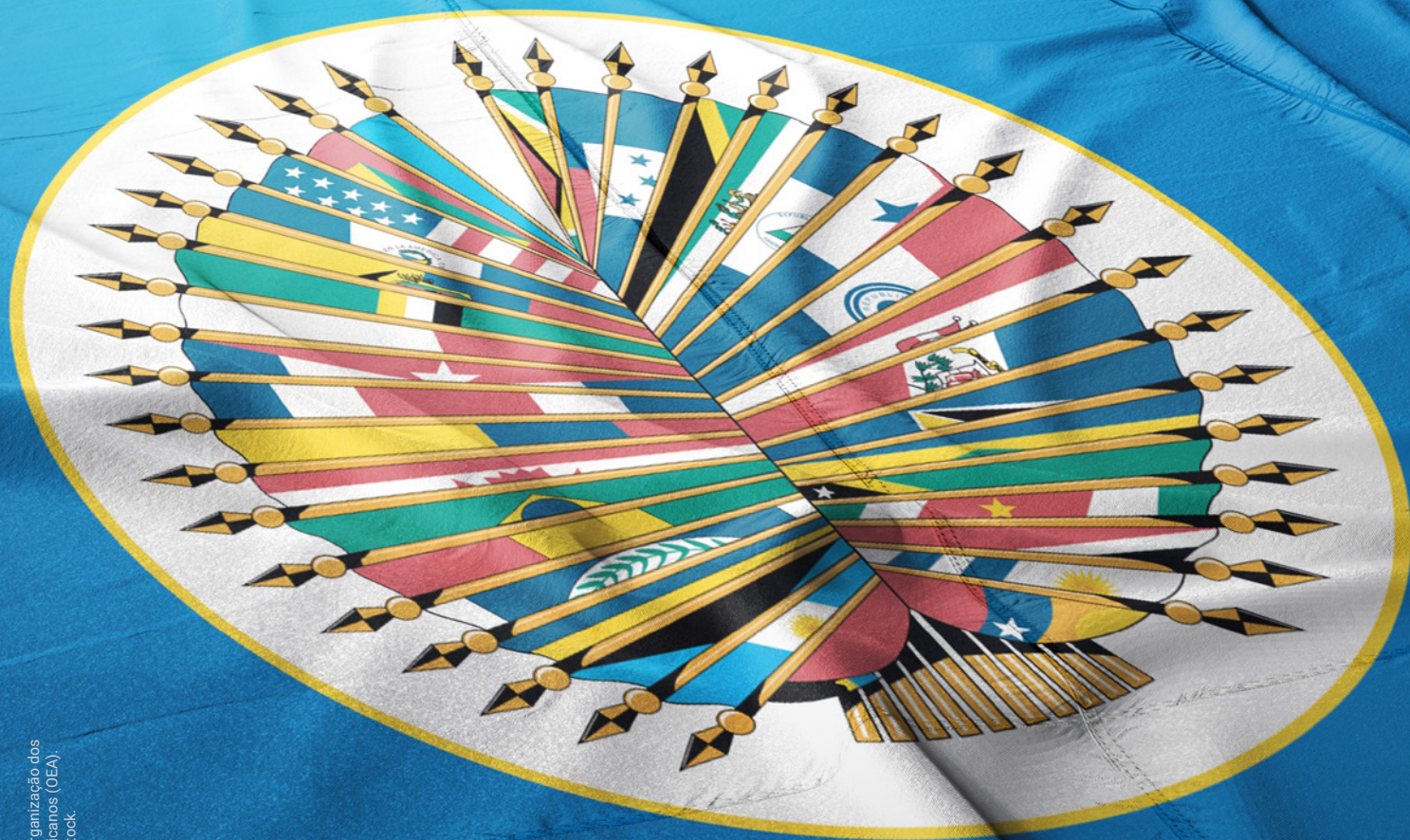
References

- Brasil. 2025. "Chair's Statement of the Meeting of Ministers of Foreign Affairs/International Relations of BRICS Member Countries." Ministry of Foreign Affairs. April 29, 2025. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-da-presidencia-da-reuniao-de-ministros-das-relacoes-exteriores-relacoes-internacionais-dos-paises-membros-do-brics.
- Chin, Gregory T. 2024. "The 'New' New Development Bank: A Decade Plus in the Making." *Global Development Policy Center*. July 9, 2024. <https://www.bu.edu/gdp/2024/07/09/the-new-new-development-bank-a-decade-plus-in-the-making/>.
- Council of Councils. 2023. "The BRICS Summit 2023: Seeking an Alternate World Order?" Global Memo by ORF, SWP, SAILA, SVOP, SIIS, RSIS, FGV, and CFR. August 31, 2023. <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/brics-summit-2023-seeking-alternate-world-order>.
- Gabuev, Alexander & Oliver Stuenkel. 2024. "The Battle for the BRICS: Why the Future of the Bloc Will Shape Global Order." *Foreign Affairs*, September 24, 2024. <https://www.foreignaffairs.com/print-article/node/1132187>.
- Hurrell, Andrew. 2018. "Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order." *Ethics & International Affairs* 32(1): 89-101. <https://doi.org/10.1017/S0892679418000126>.
- Niu, Haibin. 2013. "A grande estratégia chinesa e os BRICS". *Contexto Internacional* 35 (1): 197-229. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013001010007>.
- O'Neil, Shannon K. 2022. *The Globalization Myth: Why Regions Matter*. Yale University Press.
- Öniş, Z. & M. Kutlay. 2020. "The New Age of Hybridity and Clash of Norms: China, BRICS, and Challenges of Global Governance in a Postliberal International Order." *Alternatives* 45 (3): 123-142. <https://doi.org/10.1177/0304375420921086>.
- Patrick, Stewart et al. 2025. "BRICS Expansion and the Future of World Order: Perspectives from Member States, Partners, and Aspirants." Carnegie Endowment. March 31, 2025. <https://carnegieendowment.org/research/2025/03/brics-expansion-and-the-future-of-world-order-perspectives-from-member-states-partners-and-aspirants?lang=en>.
- Rangel, M. 2025. "The Rise of China: An Exception to Neoliberal Globalization." *IRASS Journal of Arts, Humanities and Social Sciences*. 2 (2): 34-43. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14908541>.
- Raustiala, Kal. 2024. "Normative Contestation in the International Order: Is China Remaking Global Governance?" *International Law Studies* 106: 301-329. <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol106/iss1/10>.
- Como citar:** Niu, Haibin. 2025. "BRICS em um mundo em transformação: da adaptação e mitigação à configuração?" *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 102-113.
- To cite this work:** Niu, Haibin. 2025. "BRICS in a Changing World: from Adaptation, Mitigation to Shaping?" *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-Mar): 102-113.
- DOI:** <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.02.07.102-113.en>

Submitted: May 16, 2025

Accepted for publication: June 6, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



POLICY PAPER

A Organização dos Estados Americanos (OEA) na encruzilhada 115
Benoni Belli

A Organização dos Estados Americanos (OEA) na encruzilhada

Benoni Belli

Resumo: A Organização dos Estados Americanos (OEA) acaba de eleger um novo secretário-geral em um momento de incertezas para o multilateralismo. Com base na trajetória histórica da OEA, este artigo investiga os principais dilemas enfrentados pela Organização na atualidade com o intuito de apontar tendências que podem incidir sobre seu futuro. O artigo também aponta alguns fatores que podem ter impacto na busca de uma OEA mais eficiente e legítima.

Palavras-chave: OEA; multilateralismo; direito internacional; democracia; direitos humanos.

The Organization of American States (OAS) at the Crossroads

Abstract: The Organization of American States (OAS) has just elected a new Secretary General at a time of uncertainty for multilateralism. Based on the historical trajectory of the OAS, this article investigates the main dilemmas currently faced by the Organization with the aim of identifying trends that may affect its future. It also highlights some factors that might have an impact on the search for a more efficient and legitimate OAS.

Keywords: OAS; multilateralism; international law; democracy; human rights.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) inicia, em 2025, um novo capítulo com a eleição, pela primeira vez desde sua criação em 1948, de um secretário-geral originário de Estado-membro que integra a Comunidade Caribenha (CARICOM). O chanceler do Suriname, Albert Ramdin, foi eleito para um mandato de cinco anos, a partir de 26 de maio de 2025, sucedendo ao uruguaio Luis Almagro, que permaneceu na função por dez anos. Essa eleição ocorre em um momento crítico para a Organização, com o congelamento e o corte de parte das contribuições voluntárias dos Estados Unidos a programas específicos, a incerteza quanto à sua futura participação como responsável por 50% do orçamento regular, desafios crescentes em todas as áreas de atuação do sistema interamericano (democracia, direitos humanos, segurança hemisférica e desenvolvimento), tudo isso em um ambiente político e econômico regional e global em franca deterioração.

Nos últimos dez anos, a OEA sofreu desprestígio junto a certos círculos decisórios e lideranças políticas em muitos países da região. Embora tenha seguido prestando importantes serviços, que serão mencionados adiante, prevaleceu a imagem de uma Organização crescentemente fraturada e até mesmo contraproducente em alguns casos. Ainda que essa imagem não corresponda de maneira fidedigna a tudo o que a Organização representa, é inegável que, em temas sensíveis e de alta octanagem política, a relevância da OEA como espaço multilateral de concertação minguou a olhos nus na última década. Alguns casos de sucesso nessa frente foram ofuscados por fracassos notórios, em contexto de exacerbação de antigas rivalidades e o surgimento de novas.

A OEA iniciou essa última década com 35 Estados-membros. Um desses membros é Cuba, cuja suspensão do sistema interamericano imposta em 1962 foi revogada em 2009, porém o governo cubano indicou não ter interesse em mudar o *status* do país na Organização. A Venezuela denunciou a Carta da OEA em 2017. No entanto, antes de cumpridos os dois anos para entrada em vigor da denúncia, a maioria dos Estados-membros da OEA aceitou a invalidação da denúncia por parte do então “governo” Guaidó, que chegou a credenciar um embaixador. Com o fim do mandato de Guaidó, o seu embaixador renunciou, e hoje há uma cadeira vazia com a bandeira da Venezuela nas reuniões oficiais. Em 2021, a Nicarágua também denunciou a Carta, levando à sua efetiva retirada da OEA em 2023.

Se em 2015 a OEA contava com 35 Estados-membros e 34 participantes, hoje existem legalmente 34 Estados-membros, mas apenas 32 participam. Para

Benoni Belli  é diplomata de carreira e senior fellow do CEBRI. Exerce atualmente o cargo de representante permanente (embaixador) do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (OEA). Foi secretário de Planejamento Diplomático e diretor do Departamento de Estados Unidos no Itamaraty.

alguns observadores e analistas, decisões equivocadas tomadas por uma maioria de países levaram não apenas à desidratação da Organização, mas também à limitação de sua capacidade de aportar soluções, encaminhar crises e mediar conflitos. Adicionalmente, teria contribuído para isso a cultura institucional muito peculiar e a lassidão nas regras de procedimento dentro da OEA, paradoxalmente uma organização que teve papel importante no desenvolvimento do Direito Internacional.

Evidência desse desregramento e dessa cultura institucional foi a resposta que deu um alto funcionário da Organização à pergunta sobre a legalidade de se aceitar o “governo” Guaidó como legítimo representante do Estado venezuelano, mesmo sem ter controle sobre a população e o território do país. A resposta veio na forma de outra pergunta: os países que reconhecem Guaidó como governante da Venezuela possuem 18 votos? Se possuem, é legal. Em uma organização com 34 Estados-membros, contar com 18 votos permite tomar a maior parte das decisões políticas, desconsiderando até mesmo os princípios mais elementares do Direito Internacional. Dependendo da conjuntura política, pode-se formar uma maioria automática sem quaisquer anteparos ao rolo compressor sobre a minoria. Não é obviamente sempre assim, já que a sucessão de governos em distintos países muda alinhamentos e impacta o “quadro parlamentar” na OEA.

A eleição de uma nova liderança na Organização criou a expectativa da abertura de espaço para a renovação, a modernização e, quem sabe, a superação de entraves para que a Organização se torne mais eficaz e legítima. Apesar desse otimismo cauteloso, as dúvidas são muitas e as incertezas se veem amplificadas pelo momento crítico que vive o multilateralismo, em geral, e a OEA, em particular. A política externa dos EUA tem efeito sistêmico na ordem internacional como um todo, mas seu impacto na OEA é desproporcionalmente superior em relação às outras organizações e regimes internacionais. Pode-se dizer que a OEA está diante de uma encruzilhada que exige esforço adicional de leitura da realidade para entender como se chegou até aqui e quais possibilidades de futuro se descortinam para a Organização.

A eleição de uma nova liderança na OEA criou a expectativa da abertura de espaço para a renovação, a modernização e, quem sabe, a superação de entraves para que a Organização se torne mais eficaz e legítima.

O objetivo deste artigo¹ é colocar em perspectiva o papel da OEA como a organização regional mais antiga em atividade no mundo, investigar os seus principais dilemas atuais e refletir sobre caminhos possíveis em direção ao futuro. Para isso, será necessário lançar um rápido olhar retrospectivo com o intuito de avaliar a trajetória histórica e identificar os traços mais marcantes da Organização em distintos períodos. Esse passo prévio ajudará a revelar tanto características mais ou menos constantes, quanto principais mudanças na vida da OEA nessa trajetória de 77 anos. Interessa utilizar o passado como guia para entender o presente, sem deixar de explorar possíveis tendências que poderão incidir sobre o futuro, ciente dos riscos e incertezas derivados de um ambiente internacional fluido e em franca mutação.

TRÊS MOMENTOS DA OEA

Como lembra Mônica Herz (2011, 4), o papel e a identidade das organizações internacionais são um processo político vinculado ao contexto histórico. Não é possível entender a OEA, portanto, sem referência ao contexto mais amplo das relações de poder na região e no mundo. Os documentos fundacionais, como a Carta da OEA, com seus princípios e propósitos, são indubitavelmente importantes, porém contam apenas uma parte da história. De sua leitura, entendem-se os contornos institucionais, as grandes linhas mestras que orientam as atividades da Organização e as atribuições de distintos órgãos. Em geral, tais documentos traduzem em linguagem jurídica o ambiente político da época, as relações de força na região e no mundo, além de uma visão hegemônica sobre interesses e valores supostamente compartilhados.

A OEA foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial como parte de uma nova arquitetura multilateral. Os seus antecedentes remontam ao século XIX. Os entusiastas da OEA costumam apontar o Congresso do Panamá de 1826, convocado pelo Libertador Simón Bolívar, como a certidão de nascimento do que viria a ser o sistema interamericano. A OEA é tida também como herdeira dos processos de conferências pan-americanas que se iniciaram no final do século XIX e levaram à criação da União Pan-Americana em 1910. O processo de conferências deu contribuição à consolidação no âmbito regional de princípios como solução pacífica de controvérsias e igualdade soberana dos Estados.

Muitas vezes vilipendiados, tais princípios permanecem até hoje e não deixam de constituir, senão uma garantia absoluta, ao menos fonte de legitimidade internacional à defesa da soberania e independência dos países da região.

1. Este artigo foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do governo brasileiro.

Como lembra Jean Michel Arrighi (2004, 86-7):

Merecem destaque as contribuições feitas, desde o princípio do século XX, em matéria de respeito ao princípio da não intervenção, à independência e soberania dos Estados e à sua igualdade jurídica; promoção dos meios de solução pacífica das controvérsias; defesa da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros; consagração do asilo territorial e do asilo diplomático; regulamentação da extradição (...).

Há quem costume menosprezar o Direito Internacional como o ramo mais débil do Direito. De fato, a inexistência de uma autoridade suprema capaz de fazer respeitar as normas é a característica fundamental das relações internacionais, mas está longe de tornar inócuos o Direito Internacional e os mecanismos multilaterais. O grau de respeito ao Direito e às instituições multilaterais criadas para promover objetivos comuns tende a variar em função das relações de poder e força, bem como das ideias que assumem proeminência e influem sobre os processos decisórios internos dos diversos países. As normas e as instituições multilaterais, contudo, mesmo quando utilizadas claramente a favor de interesses que respondem às realidades de poder, costumavam levar a justificar certas decisões com referências aos princípios do Direito em busca de um manto de legitimidade.

Em determinados momentos, como o que vivemos hoje, mudanças no cenário internacional geram o aumento do ceticismo em relação aos princípios do Direito Internacional e às normas que sustentam o edifício multilateral. Mesmo nesses momentos, a busca de legitimidade não desaparece, ainda que assuma mais claramente os contornos de uma homenagem que o vício presta à virtude, para lembrar a famosa definição de hipocrisia de La Rochefoucauld. Longe de ser inédita, essa é uma característica que a visão realista e outras escolas de pensamento não se cansam em apontar como elemento indissociável da realidade internacional, cujas relações de força em ambiente anárquico impõem limites à ação de instituições e à efetividade de normas.

[...] a inexistência de uma autoridade suprema capaz de fazer respeitar as normas é a característica fundamental das relações internacionais, mas está longe de tornar inócuos o Direito Internacional e os mecanismos multilaterais.

Não é o propósito aqui entrar no debate teórico sobre esse tema, que nos levaria por outro caminho, mas ressaltar que a OEA, apesar dos altos e baixos, das crises e dos embates entre seus Estados-membros, foi consolidando um arsenal jurídico e uma tradição de convivência baseada em normas na região, com graus variados de respeito ao longo dos anos. A interpretação de certas regras e compromissos comuns também evoluiu à medida que o sistema interamericano e seus integrantes mudaram internamente, alterando sua posição relativa em termos políticos, militares, econômicos e sociais no concerto regional.

Tendo presentes o período prévio à fundação da OEA e o seu legado, é possível propor uma periodização da organização de 1948 até os dias atuais. A escolha de períodos é necessariamente arbitrária, uma vez que certas características do período anterior são mantidas no seguinte, ou podem voltar mais adiante. Apesar disso, a periodização ajuda a dar sentido às principais características estruturais e às mudanças mais visíveis que alteram a forma de operar da organização, criando ou fechando espaços para a inovação e para impacto real na vida dos países que formam as Américas e o Caribe.

Pode-se dividir a trajetória da organização em três períodos: fundação da Organização e Guerra Fria; o período que vai da transição democrática em diversos países e do fim da Guerra Fria até a entrada na zona de turbulências a partir do final dos anos 1990, passando pelos atentados de 11 de setembro de 2001, a crise de 2006, o Brexit e a primeira eleição de Trump nos EUA em 2016; e a era da polarização extrema que coincide com o decênio de Luis Almagro à frente da Secretaria-Geral, chegando ao momento atual com a eleição do novo secretário-geral, já sob a segunda administração Trump.

A OEA sob o signo da Guerra Fria

Criada em 1948, com a assinatura de sua Carta em Bogotá, a OEA é fruto do rearranjo geopolítico pós-Segunda Guerra Mundial. Além da União Pan-Americana, organização que a antecedeu, a nova Organização passou a abrigar outros organismos regionais, alguns pioneiros. Foi o caso da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), criada em 1928, o primeiro organismo intergovernamental internacional dedicado exclusivamente à questão das mulheres; e o Instituto Pan-Americano de Geografia e História (IPGH), também criado em 1928. Mais adiante, já em plena Segunda Guerra Mundial, em 1942, foi criada a Junta Interamericana de Defesa (JID), que respondeu ao interesse de estreitar a cooperação nessa matéria. Em 1947, um ano antes da fundação da OEA, foi adotado o Pacto do Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que, em tese, serviria como um mecanismo de segurança coletiva na região contra agressões externas.

A fundação da OEA coincide, portanto, com o alvorecer da Guerra Fria, refletindo a divisão do mundo em esferas de influência e a nova competição estratégica entre os EUA e a União Soviética, que se intensificaria com o passar dos anos. A OEA passou a ser refém dessa bipolaridade e do conflito Leste-Oeste. A assimetria de poder entre os EUA e os demais Estados-membros, um traço estrutural da Organização que persiste até hoje, era ainda mais pronunciada naquele momento. A liderança norte-americana ajudou a moldar compromissos de solidariedade estratégica e definir o sistema interamericano como incompatível com regimes antidemocráticos. Claro que a definição de democracia respondia aos interesses estratégicos de Washington na sua luta global contra o comunismo, de modo que ser democrático era sinônimo de ser anticomunista.

De fato, a revolução cubana de 1959 foi vista como ameaça inaceitável e desafio à divisão do mundo em esferas de influência. Não à toa o mundo chegou à beira da catástrofe nuclear em 1962, durante a chamada crise dos mísseis em Cuba. Antes mesmo do início dessa crise, Cuba já havia tido sua participação suspensa no sistema interamericano, por meio de uma resolução adotada em reunião de consultas de ministros. A justificativa aplicada a Cuba continha uma advertência geral, ao estabelecer que a adesão de qualquer membro da OEA ao marxismo-leninismo era incompatível com o sistema interamericano. Alguns anos depois, a OEA foi utilizada para legitimar a intervenção norte-americana na República Dominicana, também em nome de salvar o país das garras do comunismo. O Brasil, já sob regime militar, embarcou alegremente nessa aventura dominicana (Nasser 2024, 554).

Nos anos 1960, 1970 e 1980, a OEA assistiu inerte ao intervencionismo norte-americano em nome dos valores comuns hemisféricos (...). A OEA, vista como instância incapaz de servir como espaço de mediação, seguiu relativamente inoperante na busca de soluções para os conflitos até a segunda metade dos anos 1980.

Nos anos 1960, 1970 e 1980, a OEA assistiu inerte ao intervencionismo norte-americano em nome dos valores comuns hemisféricos, em particular na América Central e no Caribe, apoiando as forças políticas e governos considerados aliados na luta anticomunista, muitas vezes com invasões ou apoio militar. Os EUA também apoiaram ativamente os regimes militares no Cone Sul, mantendo relações em

geral cordiais e de parceria. Embora esses regimes fossem claramente autoritários, seus “excessos” eram considerados males menores diante da luta estratégica global contra o comunismo. Fazia-se vista grossa diante da repressão política, das execuções, da tortura sistemática, do desaparecimento forçado de opositores, sem que isso fizesse corar os que consideravam tais práticas meros danos colaterais na tentativa de salvaguardar a democracia e proteger os valores ocidentais.

Houve no período algumas mudanças que alteraram ênfases, sem mudar muito a tendência de longo prazo. O governo Jimmy Carter (1977-1981) é muitas vezes considerado um ponto fora da curva no período, em função de sua preocupação maior com os direitos humanos, permitindo críticas aos regimes militares. Na visão de Robert Kagan (2012, 28), essa mudança introduzida por Carter teria persistido, inclusive no governo Reagan, que acabou abraçando a política de promover a democracia. Isso não impediu o apoio e o fornecimento de armas aos Contras da Nicarágua, nem desestimulou a invasão de Granada (1983) e do Panamá (1989), tudo em nome da democracia. A OEA, vista como instância incapaz de servir como espaço de mediação, seguiu relativamente inoperante na busca de soluções para os conflitos até a segunda metade dos anos 1980.

O ocaso da Guerra Fria e a era de ouro da OEA

A Guerra Fria não representou apenas um período em que a OEA serviu para organizar as relações dos EUA com o seu “quintal”, como muitos americanos se referem à sua vizinhança, sem atentar para a conotação negativa que o termo evoca no resto da região. Mesmo atada na camisa de força ideológica da luta contra o comunismo, a OEA deu alguns passos para estruturar mecanismos independentes, em particular na área dos direitos humanos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), criada em 1959, viu suas competências serem ampliadas com a adoção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), firmada em 1969, mas com entrada em vigor uma década depois. Apesar dos passos tímidos no seu início, a CIDH viria a constituir importante veículo para monitorar os direitos humanos em todos os países das Américas, mesmo os que não aderiram ao Pacto de São José.

Os anos 1980 foram marcados pelas transições democráticas em diversos países da região, inclusive no Brasil. Além disso, pouco a pouco, movimentos armados revolucionários na região converteram-se em partidos políticos e se incorporaram ao jogo político democrático, fenômeno que o ex-chanceler mexicano Jorge Castañeda (1994) denominou de “utopia desarmada”. Essa época coincide com a chegada ao poder de Mikhail Gorbachev na União Soviética, em 1985, e o início

de um processo de distensão que desembocaria na realização de eleições livres no bloco socialista, a queda do muro de Berlin, em 1989, e o fim da União Soviética, em 1991. Esse ambiente regional e internacional foi determinante para que a OEA recobrasse fôlego e passasse a atuar com mais desenvoltura em mediação de conflitos, observação eleitoral, defesa da democracia e proteção dos direitos humanos.

Em 1984, os Estados-membros da OEA elegeram o brasileiro João Clemente Baena Soares como secretário-geral. Essa eleição coincidiu com a vontade dos Estados-membros de reformar a Carta da OEA com o intuito de dar agilidade a processos decisórios e conceder papel mais ativo ao secretário-geral. O protocolo de Cartagena das Índias, assinado em dezembro de 1985, introduziu inovações como o artigo 115 da Carta, que conferiu ao secretário-geral da OEA a faculdade de levar ao conhecimento da Assembleia Geral e do Conselho Permanente, os dois órgãos políticos mais importantes da Organização, qualquer assunto que, na sua opinião, “possa afetar a paz e a segurança do continente ou o desenvolvimento dos Estados-membros”.

Baena Soares foi responsável por injetar novo dinamismo na OEA. Diplomata experiente, havia sido secretário-geral do Itamaraty e conhecia profundamente a realidade política da região, as idiossincrasias latino-americanas e caribenhas e a política externa hegemônica dos Estados Unidos. Munido desse arsenal e de uma leitura sofisticada do cenário regional e global, Baena abriu diversas frentes que renderam resultados tangíveis. No campo da mediação, realizou missões heroicas a diversos países, como quando ficou sitiado pela guerrilha salvadorenha no hotel Sheraton de São Salvador, em 1989. A sua habilidade negociadora permitiu que se esquivasse de situações tensas e se tornasse interlocutor importante em outras situações de crise e guerras civis na América Central e no Caribe.

Nesse período, a OEA tornou-se a Organização de todos os Estados Americanos, com o ingresso de Canadá, Belize, Guiana e São Cristóvão e Neves. Além de lograr a incorporação dos países do continente que ainda não eram membros, Baena conseguiu assinar um Acordo de Sede com os Estados Unidos, dando mais segurança jurídica à Organização, aos seus funcionários e delegados de países. No final da Guerra Fria, Baena Soares liderou o redirecionamento da Organização para a defesa e promoção da democracia. Em 1991, foram adotados o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano e a Resolução 1080 sobre Democracia Representativa, um dos embriões da Carta Democrática Interamericana aprovada em 2001.

A resolução 1080 instruía “o secretário-geral a solicitar a convocação do Conselho Permanente caso ocorram fatos que ocasionem uma interrupção abrupta ou

irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados-membros da Organização”. Além disso, previa que o Conselho Permanente, ao examinar a situação, poderia convocar uma reunião de ministros de Relações Exteriores ou até mesmo um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral. Baena relata, em sua síntese de gestão como secretário-geral, seis casos em que atuou com base nessa resolução, envolvendo situações no Panamá, Peru, Guatemala, Haiti, Suriname e Venezuela (Baena Soares 1994, 25).

Embora avesso à diplomacia do espalhafato, Baena deu uma estatura mais elevada ao cargo, utilizando os novos instrumentos com prudência e discrição. De início, não angariou a simpatia norte-americana, como conta o ex-embaixador dos EUA na OEA, Luigi Einaudi. Os EUA desconfiavam do perfil independente de Baena e não o tinham apoiado na sua eleição ao cargo de secretário-geral. No entanto, foi esse perfil que o tornou eficaz. Einaudi recorda o veto de Baena à participação de norte-americanos na primeira observação eleitoral robusta da OEA, na Nicarágua, em 1990. A visão de que a presença dos EUA não seria aceita e inviabilizaria a missão provou-se correta. A posição do secretário-geral removeu a barreira para que a OEA lograsse realizar a observação com amplo acesso a locais de votação e escrutínio, tendo sido fundamental para garantir o respeito à vontade popular (Einaudi 2023, 252).

Antes refém da bipolaridade Leste-Oeste, a OEA passou a refletir um jogo mais complexo e a independência crescente dos países da região, que, liberados das amarras do alinhamento automático aos EUA, passaram a perseguir com maior grau de liberdade seus próprios interesses.

Essa experiência na Nicarágua inaugurou um novo modelo de missões de observação eleitoral, com capacidade real de análise, contatos com atores políticos, monitoramento de locais de votação e até mesmo observação dos processos de contagem de votos. Também nessa época houve evolução do sistema interamericano de direitos humanos e a adoção, em 1994, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). O período de maior atividade da OEA seguiu mesmo após a saída de Baena, com a adoção da Carta Democrática Interamericana, em 2001, ampliando o escopo das ameaças à democracia e reconhecendo a interdependência entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Como marco do

período, decidiu-se tornar sem efeito, em 2009, a suspensão de Cuba do sistema interamericano, como já mencionado na introdução.

Em suma, o fim da Guerra Fria, a pacificação da América Central e as transições democráticas em diversos países da região nos anos 1980 e 1990 mudaram os termos da equação. Antes refém da bipolaridade Leste-Oeste, a OEA passou a refletir um jogo mais complexo e a independência crescente dos países da região, que, liberados das amarras do alinhamento automático aos EUA, passaram a perseguir com maior grau de liberdade seus próprios interesses. O otimismo e a sensação de convergência logo após o fim da Guerra Fria terão contribuído para essa evolução.

A nova era dos extremos

O otimismo no imediato pós-Guerra Fria não demorou em ceder lugar a incertezas e novas crises. Antigas tensões étnicas no seio da Europa foram manipuladas para objetivos políticos, com o nascimento de novos nacionalismos impregnados de xenofobia e intolerância. Na ex-Iugoslávia, esse processo levou à fragmentação, com episódios particularmente sangrentos, intervenções unilaterais e violações do Direito Internacional Humanitário. Em julho de 1995, no espaço de duas semanas, mais de oito mil bósnios muçulmanos foram assassinados no que se convencionou chamar de genocídio ou massacre de Srebrenica. A guerra do Kosovo (1998-1999), com a entrada da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com seus “bombardeios cirúrgicos”, sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi justificada com base na necessidade de impedir outro genocídio, ainda que os resultados tenham sido questionáveis.

Não apenas a Europa testemunhou o avanço do discurso de ódio e as atrocidades. A guerra civil de Ruanda foi palco do genocídio tutsi, entre abril e junho de 1994, ocasionando mais de 800 mil mortos. Os atentados de setembro de 2001 contra os Estados Unidos aprofundaram o sentimento de divisão, com consequências sentidas até os dias atuais. Considerada a única potência global, desfrutando de seu momento unipolar, os EUA foram alvo do pior ataque externo a seu território em toda a história. A reação veio na forma da reorganização do aparato de segurança e a priorização da luta global contra o terrorismo, relegando ao segundo plano a preocupação com os direitos humanos e o Direito Internacional, como se viu, em particular, nas intervenções no Afeganistão, a partir de 2001, e no Iraque, em 2003.

A crise financeira de 2008 gerou outro terremoto e escancarou a incapacidade dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos, reunidos no G7, de responder à situação e reativar a economia mundial. Constituiu-se o G20 financeiro, que viria a expandir suas esferas de atuação ao longo dos anos, demonstrando que países emergentes

eram fundamentais para qualquer tentativa de injetar racionalidade no sistema internacional. O surgimento do BRICS, em 2006, foi considerado outra evidência de que o momento unipolar não correspondia à melhor descrição da realidade internacional. Ao contrário, parecia demonstrar uma crescente multipolaridade na distribuição mundial do poder, com o crescimento impressionante da China como principal novidade, mas a participação ativa também de Brasil, Índia, África do Sul e Rússia.

Esse quadro se completa com uma deriva antiglobalização e anti-integração, de que são sintomas o Brexit e a eleição surpreendente de Donald Trump em 2016. Nos países das Américas, a polarização política atingiu níveis inéditos, agora embalada pela ascensão de novos movimentos defensores de valores tradicionais e contrários à diversidade e às políticas de inclusão social. A OEA, que já havia perdido parte do dinamismo na década anterior, elege Luis Almagro como secretário-geral em 2015. Abre-se um novo capítulo, que, como toda fase inaugural, comanda certo otimismo, mas os anos seguintes foram de muitos desencontros, em que a polarização no nível doméstico se viu refletida nos debates e deliberações da Organização, ora travando decisões, ora permitindo decisões controversas tomadas por maioria estreita de votos.

Novas divisões surgiram em um contexto caracterizado por perda relativa de civilidade nos embates políticos internos, incremento do extremismo político e do negacionismo científico, particularmente nos campos do clima e da saúde, combinados com estratégias de guerrilha digital e desinformação na nossa era das mídias sociais. Tudo isso teve efeito negativo também na OEA. O maniqueísmo político passou a ditar tanto decisões dos órgãos políticos quanto as postagens nas redes sociais, contaminando o ar que se respira nos corredores da Organização.

A polarização extrema foi particularmente notável no encaminhamento da questão venezuelana, em que a OEA acabou privando-se de qualquer capacidade de mediar entre o governo e a oposição. Não só se aceitou que o “governo” provisório de Guaidó falasse em nome da Venezuela na OEA, mas com o voto do embaixador de Guaidó foi invocado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) para impor sanções ao governo Maduro, com a participação ativa dos países que integravam o chamado Grupo de Lima. Relíquia da Guerra Fria, o TIAR, que fora criado para ser escudo contra agressões externas, acabou sendo aplicado praticamente apenas para intervenções contra países da própria região.

A mágica da maioria dos 18 votos permitiu a adoção de resoluções condenatórias de Venezuela e Nicarágua, resultando no isolamento progressivo desses países. É preciso reconhecer que a OEA, ao longo do tempo, perdeu relevância no tratamento das crises na Venezuela ou na Nicarágua. Para entender as razões, vale

a pena comparar com a situação de outro país, a Guatemala, em que a OEA teve um papel positivo e relevante. A principal diferença é que o governo da Guatemala, apesar de estar na berlinda em 2023, acusado de querer impedir a posse do presidente eleito Bernardo Arévalo, encontrou um espaço para dialogar na OEA.

O Brasil, aliás, foi essencial para que se calibrasse a pressão política sem romper o diálogo, evitando recorrer de maneira automática à ideia de eventual suspensão do país por desrespeito à Carta Democrática Interamericana. Com uma estratégia prudente, contando com a participação do país nas negociações, foi possível avançar. A OEA enviou missão de observação eleitoral, missão de acompanhamento da transição, time de mediação entre governo e movimentos sociais, além da visita de grupo de cinco embaixadores. A estratégia do isolamento poderia dar impressão, para o público interno de diversos países, que algo estava sendo feito, ainda que seus resultados fossem pífios. É por isso que a OEA pode servir de palco para discursos e críticas, o que não deixa de ter certo impacto, mas sua capacidade de mediar qualquer coisa em relação a países com os quais não tem diálogo é praticamente nula.

A Guatemala pode ter sido um caso especial de convergência nesse período, mas houve outros menos divulgados, como a mediação entre Haiti e República Dominicana a propósito do aproveitamento de um rio fronteiriço. Apesar da polarização extrema e de equívocos políticos que deixaram cicatrizes profundas no período, a OEA seguiu sendo importante para o enfrentamento de desafios comuns não apenas em democracia, cooperação eleitoral e direitos humanos, mas também em áreas como combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas, acesso à saúde, cooperação técnica e desenvolvimento sustentável e mudança do clima.

É inegável que a nova polarização levou ao enrijecimento das divisões ideológicas nos debates da OEA. O primeiro passo para isso foi quando os embates políticos internos dos países passaram a incorporar cada vez mais referências internacionais. Na batalha retórica interna, foi comum utilizar como arma eleitoral o exemplo negativo de outros países governados por líderes que teriam afinidades ideológicas com o adversário interno. Ouve-se com frequência que o voto em certo candidato transformaria seu país numa Venezuela, por exemplo. Essa tática não possui apenas impacto interno, mas gera também um efeito bumerangue. Uma vez eleito com base nesse discurso, ficará difícil manter relações normais com a Venezuela sem perder a face. Nas instâncias multilaterais, será necessário ser mais duro possível com a Venezuela, além de afastar-se de países que tenham governos com algum parentesco ideológico com o governo venezuelano.

Traslada-se, assim, para o âmbito multilateral uma batalha que deixa de ser exclusivamente doméstica e torna-se predominantemente transnacional, unindo

distintos governos de corte semelhante à sua cruzada contra os inimigos comuns, normalmente identificados com a agenda liberal e progressista. A chamada “guerra cultural” invadiu a OEA há alguns anos e se reflete nas dificuldades de negociar resoluções que tratam de diversidade, inclusão, igualdade, direitos das mulheres e desequilíbrios de gênero, políticas de proteção social, desenvolvimento sustentável, entre outros. A fissura da OEA nesse aspecto não é apanágio dos órgãos políticos integrados pelos Estados, mas alcança também o próprio Secretariado e órgãos independentes, como é o caso da CIDH.

OEA NA ENCRUZILHADA: PARA ONDE VAMOS?

O sentimento de que vivemos tempos inéditos, sem luz no final do túnel, traz à mente uma passagem da conferência de Raymond Aron em 1960, na qual o pensador observava que todas as gerações na Europa desde o século XIX tiveram a sensação de viver uma época sem precedentes. A dúvida que levantava Aron era se essa sensação, pela sua persistência em sucessivas gerações, demonstraria sua falsidade, ou se seria, ao contrário, uma espécie de premonição, falsa para os que nos antecederam, mas verdadeira para nós mesmos (Aron 2005, 1786). A trajetória da OEA demonstra que a história não é teleológica, que cada época traz seus desafios, que são enfrentados com graus variados de êxito em função de uma série de fatores, em particular a distribuição e a circulação de poder político e econômico, assim como das ideias, além das ferramentas institucionais disponíveis e a qualidade das lideranças em países e na própria Organização.

As dificuldades enfrentadas pelas organizações multilaterais refletem as relações de poder mundial, conforme já notado neste ensaio. Elas foram criadas para dar certa previsibilidade e criar ambiente capaz de gerar cooperação, partindo do pressuposto de que a ação coletiva teria potencial para ampliar a chance de êxito no enfrentamento de desafios comuns em paz e segurança, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, democracia, comércio internacional e muitos outros. O poder individual de países não desaparece, mas se insere em um contexto de normas e compromissos que criam certos constrangimentos, que seriam compensados pelos serviços que a Organização presta na geração de uma ordem regional ou internacional mais propícia à realização dos interesses de todos (ainda que alguns possam ganhar mais do que outros).

O cerne do problema multilateral estaria, então, em responder por que, em certas ocasiões, os Estados, protegidos naturalmente pela noção de soberania, aceitariam serviços coletivos e, com isso, os constrangimentos de regras gerais. Uma primeira

observação sugere que a existência de regras não dissolve os interesses particulares, mas os limita, oferecendo coordenadas para os modos de projetá-los. Mas esses constrangimentos devem ser compensados por vantagens. Assim se explica por que, mesmo individualistas, os Estados tenham desenvolvido interesses multilateralizáveis, ou seja, que encontram caminhos de realização pela via da cooperação (Fonseca Jr. 2008, 23).

No caso específico da OEA, a percepção de que os serviços prestados compensam a eventual limitação dos interesses individualistas variou muito ao longo do tempo. Esse cálculo também foi influenciado pela realidade política. Durante a Guerra Fria, as ditaduras militares do Cone Sul viram a OEA como um clube de países anticomunistas, cuja função primordial era criar ambiente de solidariedade e apoio mútuo na batalha comum contra o inimigo interno e externo. No período da distensão e fim da Guerra Fria, com a democratização de diversos países da região, a OEA foi vista como garantia contra novos golpes de Estado. Já não era a luta anticomunista que importava, uma vez que saía de cena o bloco socialista, mas assegurar eleições livres e prevenir retrocessos autoritários.

A exacerbação da polarização política com novas roupagens e características, acompanhada do retorno de uma certa mentalidade de Guerra Fria contra a suposta ameaça representada pela hegemonia de ideias liberais, tornou o ambiente mais desafiador. Para alguns países, o interesse multilateralizável, para usar a expressão de Gelson Fonseca (2008), passa por uma transformação na qual as noções de democracia, direitos humanos, segurança e até de desenvolvimento adquirem novos significados. Se a OEA e seus órgãos independentes, como a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sustentam uma noção tradicional dos direitos humanos baseada nos instrumentos jurídicos e na jurisprudência, os seus serviços deixam de ser úteis da perspectiva de alguns governos.

E se, entre esses governos, há países com peso político e econômico significativo, o risco para a instituição é duplo: a crise provocada pelo desengajamento e pela falta de financiamento para atividades em todas as áreas ou a busca do aparelhamento, seja por meio de decisões adotadas por maioria, seja ocupando espaços privilegiados na estrutura da Organização e no seio de órgãos independentes. Nenhuma dessas alternativas, contudo, é aceitável para países como o Brasil, que defendem uma Organização que sirva a todos e fortaleça seu papel como organismo de concertação política, preservando a capacidade de construir soluções coletivas por meio do diálogo e da diplomacia, com estrita observância do Direito Internacional.

Alguns poderão dizer que essa posição é quixotesca diante da enormidade do desafio representado pela nova configuração da cena internacional, a exacerbção da chamada guerra cultural e as fissuras crescentes entre concepções paralelas e alternativas de democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Não devemos menosprezar o desafio, mas a eleição do novo secretário-geral é uma oportunidade para construir um caminho comum para o futuro, iniciando com a reforma de gestão da Organização, para que todos tenham a certeza de que o investimento nos programas dão retorno palpável, inclusive no combate ao crime transnacional organizado, na luta contra o problema mundial de drogas, na resposta coordenada a desastres e crises humanitárias, em temas como segurança cibernética, anticorrupção e tantos outros.

É preciso dar também visibilidade a casos de sucesso, cujas lições precisam ser incorporadas na atuação da OEA, como a cooperação para sustentar a democracia na Guatemala. O Brasil tem atuado para que a fragmentação política não encontre terreno fértil para vicejar. A ideia é evitar que grupos de países imponham sua vontade, muitas vezes empregando a estratégia de efeito surpresa, por meio da redação de propostas na calada da noite; e explorando regras de procedimento demasiado frouxas que permitem forçar deliberações sem ampla discussão. Por isso, tem-se batido contra o cacoete de usar a OEA para ganhar pontos em embates políticos domésticos, atitude que leva quase sempre à adoção do discurso fácil do “nós, defensores do bem, contra eles, os malignos”. O maniqueísmo pode ser eficiente em campanhas políticas, mas é péssimo conselheiro nas relações internacionais.

O Brasil tem liderado discussão sobre práticas negociadoras e regras de procedimento com o intuito justamente de ampliar os espaços de negociação, de modo a permitir que qualquer proposta dos órgãos políticos seja preparada com transparência e maior engajamento de todos, por oposição a textos elaborados na surdina por pequenos grupos, prática que tende a minar a confiança e gerar mais polarização e disfuncionalidade. Além disso, tem procurado ressaltar as vantagens e a proteção oferecidas pelo multilateralismo, de modo a forjar uma espécie de “frente ampla” informal em prol da força do argumento, em contraste com o puro argumento da força.

Esse esforço tem de ser coletivo ou não surtirá efeito. Recuperar a confiança nos processos e nos resultados sempre é difícil, em qualquer circunstância. Em tempos de unilateralismo crescente e de polarização extrema, a tarefa torna-se ainda mais complexa. Pode ser que esta geração, por viver o momento atual como único, sinta um certo desânimo ao testemunhar o desmoronamento de antigas certezas e a tendência de desprezar mecanismos e instrumentos multilaterais que possuem patrimônio acumulado, mesmo com suas imperfeições. Caberá aos paí-

ses mais comprometidos com o multilateralismo e o Direito Internacional resistir à tempestade, não para construir uma utopia irrealizável, mas para demonstrar pragmaticamente as vantagens coletivas de se contar com instituições multilaterais fortes, eficazes e legítimas.

A OEA poderá eventualmente constituir um exemplo positivo, tendo presente que o objetivo não é assegurar o mundo perfeito, mas evitar que o mundo se desfaça, parafraseando a famosa passagem do discurso de Albert Camus ao receber o prêmio Nobel de Literatura em 1957. 

Referências Bibliográficas

Aron, Raymond. 2005. "L'aube de l'histoire universelle". In *Penser la liberté, penser la démocratie*, Raymond Aron. Paris: Gallimard: 1786.

Arrighi, Jean Michel. 2004. *OEA: Organização dos Estados Americanos*. São Paulo: Manole: 86-87.

Baena Soares, João Clemente. 1994. *Síntese de uma gestão: 1984-1994*. Washington: Organização dos Estados Americanos: 25.

Castañeda, Jorge. 1994. *Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*. São Paulo: Companhia das Letras. *Passim*.

Einaudi, Luigi. 2023. *Learning Diplomacy: An Oral History*. Bloomington: Xlibris: 252.

Fonseca Jr., Gelson. 2008. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra: 23.

Herz, Mônica. 2011. *The Organization of American States (OAS)*. New York: Routledge: 4.

Kagan, Robert. 2012. *The World America Made*. New York: Vintage: 28.

Nasser, Filipe. 2024. "Triste tarde no Hotel Embajador: notas sobre a coadjuvação brasileira na intervenção norte-americana na República Dominicana (1965-1966)". Em *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos*, Fernanda Petená Magnotta (org.). Brasília: Editora FUNAG: 105-131. <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1277>.

Como citar: Belli, Benoni. 2025. "A Organização dos Estados Americanos (OEA) na encruzilhada". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 115-132.

To cite this work: Belli, Benoni. 2025. "The Organization of American States (OAS) at the Crossroads." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Jan-Mar): 115-132.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.03.01.115-132.pt>

Recebido: 16 de abril de 2025

Aceito para publicação: 28 de abril de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Foto: Shutterstock.

RESENHA DE LIVRO

Power and Territory in the Digital Age

Saran, Samir & Anirban Sharma. 2025. *Geotechnography: Mapping Power and Identity in the Digital Age*. Penguin Random House India 2025. 134

Marianna Albuquerque & Guilherme Domingues Fritz

Power and Territory in the Digital Age

Saran, Samir & Anirban Sharma. 2025. *Geotechnography: Mapping Power and Identity in the Digital Age*. Penguin Random House India 2025.

Marianna Albuquerque

Guilherme Domingues Fritz

As we approach the second quarter of the 21st century, it is undeniable that the advent of the internet, the creation of artificial intelligence, and the deepening of informational infrastructures have served as vectors of paradigmatic social changes. The book under review primarily seeks to address the consequences and trends evidenced by the emergence of Big Tech companies and, consequently, the accelerated

expansion of the technological frontier. At the outset, however, authors reinforce and clarify that the book does not seek to diminish the role of geography in contemporary times—as we remain “children of our landscape” (2025, 1)—but rather to highlight a new phenomenon concerning geographical spatiality. The term *Geotechnography*, which gives the book its title, is not the “death of geography”. It is defined as “a coalition between geography,

Marianna Albuquerque  é professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ). É senior fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e editora assistente da CEBRI Revista.

Guilherme Domingues Fritz  é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/IE-UFRJ). Graduado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional (UFRJ). Membro do Observatório Político Sul-Americano (IESP-UERJ) e membro do Laboratório de Estudos Asiáticos - Índia (LEA - Índia).

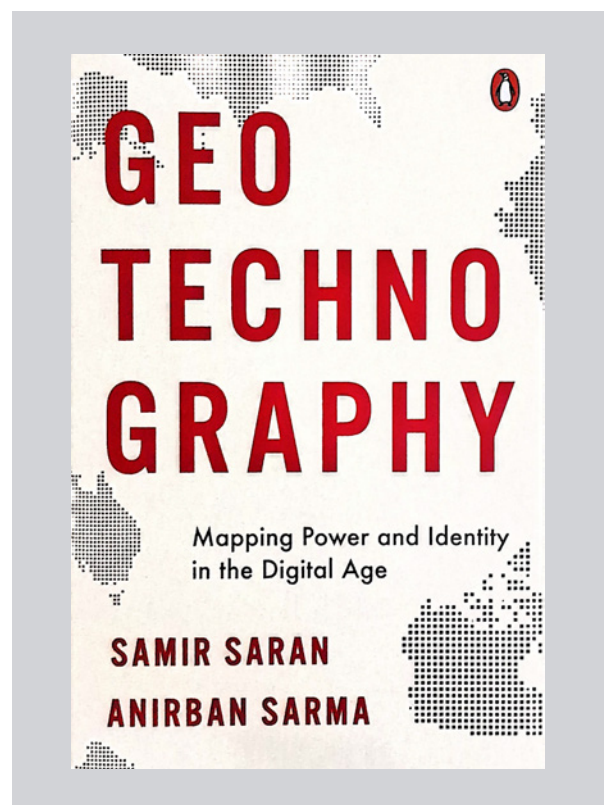
technology, and society” (p. xiv). As described in the opening paragraph (2025, xiii):

The Internet may have collapsed distances and blurred boundaries, but to argue for the end of geography would be laughable as we touch the twenty-first century’s quarter-way mark. Not since World War II have we witnessed conflicts as fierce and a collective resolve to kill or be killed as steely as a result of people’s obsession with land.

As disputes around the control of both territories and technologies are not new, to highlight why the current trend is disruptive, authors provide an overview of the evolution of the connections between land, technology, and the feeling of belonging. Historically, the formation of societies and their identities has been directly shaped by the geographical spaces inhabited by human beings, with ecological conditions fostering distinct types of social organization over time. The authors succinctly summarize the long evolutionary process that culminated in the establishment of a territorialized system of nation-States, with the Peace of Westphalia (1648) serving as a landmark for the consolidation of the international order. Their primary effort lies in capturing the shifts in social constructions and

relationships that emerge from the interaction between new technologies and human organizations—much like the transformative impacts of agriculture, industrialization, and, more recently, the internet and social media, which constitute manifestations of a necessarily informational digital revolution.

What is new is that virtual infrastructures now enable interactions capable of generating extraterritorial identities, as they arise from exchanges between spatially located individuals simultaneously connected to a multinational global network—the inherently virtual and borderless nature of cyberspace. The authors called this type of engagement as “cloud societies”, “virtual communities that are anchored



in particular geographies but use the internet and social media to share views, exchange opinions, band together with like-minded peers or interest groups, and engage in online political action” (2025, xiv). This phenomenon allows territorially rooted issues to assume a broader global dimension, as exemplified by worldwide mobilizations concerning Israel’s attacks on Palestine.

The authors argue that Big Techs are moving “from censors to censors”, and absorbing the controlling and advisory capacities that were, before, associated to religion. They ask, therefore: “is big tech the new clergy?”

As an additional layer of concern, authors emphasize that the communication channels enabling such information exchanges are predominantly controlled by a small group of high-technology corporations—the Big Techs. These corporations engage in monopolistic practices, embodying the *Braudelian anti-market* (Braudel 2009), and are thus structurally integrated into the global technological race. The authors argue that Big Techs are moving “from censors to censors”, and absorbing the

controlling and advisory capacities that were, before, associated to religion. They ask, therefore: “is big tech the new clergy?” (2025, 76).

To answer the question, the authors further argue that the virtual environment fosters an interactive phenomenon whereby users create idealized representations of themselves—what they call the “mediated self” (2025, 57). This alienation of the concrete self in favor of the virtual self has given rise to both new and traditional forms of disturbance. Elections have increasingly been influenced by the decentralized communication capabilities provided by social media platforms, as, according to the authors, illustrated by the victories of Donald Trump, in 2016, and Jair Bolsonaro, in 2018. It is not merely a question of transmitting a message but of mobilizing emotions and frustrations—a process made possible by Big Techs’ immense data-gathering capabilities. At the epicenter of the concept of *Geotechnography* lies the idea that when combined with the interests of powerful actors, such capabilities can decisively shape the political trajectories of territorial nation-States. Monopoly power implies manipulative power, as social media platforms have become primary informational mediums, often irrespective of the veracity of the content disseminated.

The principal instrument guiding the content exposed to each user is the algorithm, predominantly programmed

by Big Tech corporations. This feature allows a few companies to wield substantial influence in shaping global trends by selectively curating and double-standardizing available options. Through the algorithmic crystallization of personal preferences—based on the capture and analysis of user data—virtual groups are formed, reinforcing specific identity clusters. As described in the book, this dynamic has given rise to a new form of tribalism, where platform-driven algorithmic selection organizes distinct tribes, each convinced of the truthfulness of its own narrative. Against this backdrop, the authors pose a crucial question akin to the *prisoner's dilemma*: is it preferable that a few agents control the source codes of these new technologies, or should such information be broadly accessible? In a dialogue with current political phenomena, we can add that the recent example of DeepSeek demonstrated that the availability of open-source code could outperform the capabilities of companies operating with closed-source models and far greater investment resources (Foletto & Wolffenbüttel 2025).

Therefore, the rise of *Geotechnography* engenders a dialectical relationship between territorially and virtually constructed identities. These overlapping dynamics lead to rapid changes in the demands of civil society—changes that territorial institutional structures often struggle to keep pace with. Demands consolidated globally through

virtual platforms may conflict with the political projects of nation-States, generating tensions rooted, at least in part, in the construction of new identities and the absorption of demands by the “cloud society”.

Monopoly power implies manipulative power, as social media platforms have become primary informational mediums, often irrespective of the veracity of the content disseminated.

In response to these challenges, the authors advocate for State regulation of Big Tech activities, what would mean to “reboot history” and build a rules-based order for the digital age. India’s Digital Public Infrastructure (DPI) is cited as a successful example of resistance against uncontrolled Big Tech dominance. As proposed by the book, regulation and the establishment of a shared digital infrastructure create conditions for fair competition among private companies, thereby “democratizing” innovation and providing Global South countries with enlarged access to the North-dominated technology.

While the proposal is compelling and offers practical solutions, certain nuances merit further emphasis that could be developed in follow-up texts.

The apparent conflict between territorial States and virtual-space-operating companies is, at a higher level of abstraction, a tension between a centralized power entity—the State—and private actors emerging from civil society. Moreover, the technological capabilities of Big Techs result from past State choices, wherein States, by providing conditions and funding, fostered trends capable of generating competitive advantages in a system whose nature is inherently competitive. Thus, the institutional innovations highlighted throughout the book should be understood within

the broader systemic interplay among State entities themselves.

As the book was recently launched, examples and narratives are not only updated but also thought-provoking. The authors successfully managed to transform a complex issue into a narrative that flows easily due to the combination between theory, practice, and political implications. By using concrete cases that were widespread through global media, they also manage to engage with different audiences, in different countries—from Myanmar to the United States, from Bangladesh to Brazil. 

References

Braudel, Fernand. 2009. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII - O tempo do mundo*. São Paulo: Martins Fontes.

Foletto, Leonardo & Victor Wolffenbüttel. 2025. "Código aberto, o segredo por trás do DeepSeek. Outras Palavras". *Outras Palavras*, 30 de janeiro de 2025. <https://outraspalavras.net/tecnologia/emdisputa/codigo-aberto-o-segredo-por-tras-do-deepseek/>.

Como citar: Albuquerque, Marianna & Guilherme Domingues Fritz. 2025. "Poder e território na era digital". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 14 (Jan-Mar): 134-139.

To cite this work: Albuquerque, Marianna & Guilherme Domingues Fritz. 2025. "Power and Territory in the Digital Age." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Jan-Mar): 134-139.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.05.01.134-139.en>

Submitted: April 28, 2025

Accepted for publication: June 10, 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



ENTREVISTA

“O Brasil aposta no diálogo, no consenso e na força do Sul Global
como motores de transformação positiva da ordem internacional” 141
Maurício Lyrio

“O Brasil aposta no diálogo, no consenso e na força do Sul Global como motores de transformação positiva da ordem internacional”

MAURICIO LYRIO

O embaixador Mauricio Carvalho Lyrio é secretário de Clima, Energia e Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores e sherpa do Brasil no BRICS.

Antes de assumir o cargo atual, foi embaixador do Brasil na Austrália (2021-2023) e no México (2018-2021). No Itamaraty, ocupou, entre outros, os cargos de chefe do gabinete do ministro das Relações Exteriores (2016-2017), secretário de Planejamento Diplomático (2013-2016), ministro-conselheiro da Missão do Brasil junto à ONU em Nova York (2011-2013) e porta-voz do Ministério das Relações Exteriores (2008-2010). Serviu também nas embaixadas do Brasil na China, Argentina e nos Estados Unidos. Foi secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros de 2023 a 2025, função na qual atuou como sherpa do Brasil no G20.

Nascido no Rio de Janeiro, é bacharel em Comunicação Social e mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

Fonte: Ministério das Relações Exteriores.

Segue a entrevista concedida por escrito aos editores da CEBRI-Revista.

A presidência brasileira do BRICS em 2025 tem como lema “Fortalecendo a cooperação do Sul Global por uma governança mais inclusiva e sustentável”, e estrutura-se em torno de seis prioridades temáticas. Como o Brasil pretende articular estas diferentes áreas, que vão da saúde global à governança da inteligência artificial, em uma narrativa política coerente, capaz de traduzir as demandas do Sul Global em propostas concretas dentro do BRICS e nos fóruns multilaterais mais amplos?

MAURICIO LYRIO: Creio que o BRICS tem uma dupla vocação. A primeira, que está em sua raiz, é a defesa do multilateralismo e da reforma da governança global. Partimos do diagnóstico de que as instituições criadas no pós-1945 estão enfraquecidas em decorrência de problemas de representatividade e do alijamento de muitos atores relevantes de seus processos decisórios.

A segunda vocação é mais tangível: estimular o aprofundamento da cooperação entre seus integrantes, nas mais diversas frentes. São muitos os exemplos: saúde, educação, infraestrutura, agricultura, laços econômicos e empresariais, entre outros. Desde sua primeira cúpula, em 2009, o agrupamento vem ampliando significativamente suas áreas de atuação.

Tendo em conta essa dupla vocação, a presidência brasileira tem buscado iniciativas que contribuam para o reforço

do multilateralismo e da governança global, mas que também tragam benefícios tangíveis para nossas populações.

Daí estarmos nos concentrando em dois eixos principais: a Cooperação do Sul Global e as Parcerias BRICS para o Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental. Esses eixos se desdobram, por sua vez, em seis áreas prioritárias: Cooperação em Saúde Global; Comércio, Investimento e Finanças; Combate à Mudança do Clima; Governança da Inteligência Artificial; Reforma da Arquitetura Multilateral de Paz e Segurança; e Desenvolvimento Institucional do BRICS.

Diria que essas são as prioridades do momento, nas quais pretendemos entregar resultados neste período de um ano de presidência brasileira – na verdade menos que isso, pois no segundo semestre de 2025 estaremos dedicados principalmente à COP30.

Embora tematicamente diversas, essas áreas estão interligadas pela urgência de uma atuação coordenada entre os países. Todas enfrentam desafios significativos em um cenário internacional marcado por tendências de erosão do multilateralismo e ascensão do unilateralismo.

A pandemia de Covid-19 evidenciou que ameaças à saúde global não podem ser enfrentadas de forma isolada. O mesmo se aplica à crise climática e à necessidade de garantir padrões éticos e inclusivos no desenvolvimento de novas tecnologias, como a inteligência artificial. São

desafios transversais, que exigem respostas concertadas e multilaterais.

Todas as iniciativas concretas caminham lado a lado com o papel do BRICS na defesa do multilateralismo e da reforma da governança global, de modo a tornar as instituições internacionais mais eficazes em sua área de atuação. Não é aceitável que, 80 anos após o fim da Segunda Guerra, ainda tenhamos instituições que carecem de adequada representação do Sul Global.

O Brasil aposta no diálogo, no consenso e na força do Sul Global como motores de transformação positiva da ordem internacional. Não buscamos antagonismo, nem protagonismo. Buscamos, sim, equilíbrio e instituições justas e eficazes.

Munido desse espírito, o BRICS sustenta a necessidade de reformar a Organização das Nações Unidas, em particular seu Conselho de Segurança, e as instituições de Bretton Woods. Defende a importância de um sistema multilateral de comércio baseado em regras claras e previsíveis, em contraposição a medidas unilaterais. Temos que adequar todas essas instituições à realidade do século XXI, assegurando sua legiti-

midade, eficácia, relevância e capacidade de responder aos desafios globais de forma efetiva.

Ao articular essas diversas frentes em uma narrativa política coerente, a presidência brasileira busca consolidar o BRICS como plataforma de ação concreta e convergente em prol de uma governança global mais inclusiva, sustentável e representativa. O Brasil aposta no diálogo, no consenso e na força do Sul Global como motores de transformação positiva da ordem internacional. Não buscamos antagonismo, nem protagonismo. Buscamos, sim, equilíbrio e instituições justas e eficazes.

A ampliação do BRICS com novos membros como Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e Emirados Árabes levanta questões importantes sobre coesão política, legitimidade e capacidade de ação conjunta do grupo. Recentemente, o Brasil anunciou a adesão da Índia como membro pleno. Como a presidência brasileira pretende lidar com essa nova configuração ampliada, sobretudo no que diz respeito à definição de critérios para a entrada de futuros membros e ao impacto da expansão na identidade política do bloco?

ML: Entendo a ampliação do BRICS precisamente como um atestado do desejo de mais cooperação entre países em desenvolvimento e da capacidade de

atuação do grupo. O interesse de outros países é uma afirmação da relevância que o grupo adquiriu desde o seu surgimento, consolidando-se como uma voz influente no cenário internacional.

[O BRICS] sempre foi caracterizado por uma diversidade significativa (...). Essa diversidade nunca foi um obstáculo, porque o que realmente traz coesão ao BRICS são seu compromisso compartilhado com o desenvolvimento por meio da cooperação, a promoção das pautas do Sul Global e a defesa da reforma das instituições de governança global. A entrada de novos membros que comungam desses princípios fortalece ainda mais essas agendas.

A expansão tem, portanto, um impacto positivo sobre a identidade política do BRICS. Desde sua origem, o grupo sempre foi caracterizado por uma diversidade significativa – de localização geográfica, estruturas políticas, dimensões populacionais, culturais e religio-

sas. Essa diversidade nunca foi um obstáculo, porque o que realmente traz coesão ao BRICS são seu compromisso compartilhado com o desenvolvimento por meio da cooperação, a promoção das pautas do Sul Global e a defesa da reforma das instituições de governança global. A entrada de novos membros que comungam desses princípios fortalece ainda mais essas agendas.

No que se refere à definição de critérios para a adesão de novos membros, esse tema já foi abordado na presidência sul-africana, em 2023, quando os países-membros acordaram, por consenso, os princípios, padrões, critérios e procedimentos que norteiam o processo de expansão, tais como apoio à reforma da ONU e o equilíbrio geográfico.

Nosso desafio, agora, é organizar o BRICS de maneira a permitir a integração plena dos novos participantes. Nesse sentido, uma das prioridades da presidência brasileira é o desenvolvimento institucional do BRICS, o que inclui a atualização dos Termos de Referência do grupo, para que reflitam sua nova configuração, critérios para a rotação das presidências anuais e uma discussão mais detalhada sobre as formas de engajamento dos países parceiros.

A proposta de criação de uma secretaria permanente do BRICS tem sido debatida como forma de institucionalizar mais o grupo e dar maior continuidade às suas

iniciativas. Entretanto, há receios de que isso leve à burocratização do fórum ou à concentração de influência entre determinados membros. Qual é a posição do Brasil sobre essa proposta e como a presidência brasileira pretende conduzir esse debate em 2025?

ML: A proposta de criação de um secretariado permanente para o BRICS já foi mencionada em algumas ocasiões, especialmente diante da crescente complexidade do grupo, que hoje conta com mais de 100 mecanismos de cooperação.

No entanto, entendemos que o BRICS, por sua natureza flexível, tem funcionado bem sem a necessidade de uma estrutura permanente centralizada. As presidências anuais rotativas têm dado conta de fazer as vezes de secretariado do grupo. Não parece haver interesse político suficiente entre os membros para avançar nessa direção no momento atual.

Dou como exemplo o que ocorre com o G20, que também conta com um grande número de grupos de trabalho e grupos de engajamento, mas prescindiu de uma secretaria permanente por entender que as presidências rotativas já desenvolveram meios flexíveis de preservar a memória institucional e garantir a continuidade dos trabalhos desenvolvidos. No BRICS estamos buscando maneiras de aperfeiçoar a memória institucional do grupo.

Nossa prioridade em 2025 será fortalecer a coordenação entre os mecanismos já existentes e aprimorar a governança de forma pragmática e eficiente, mantendo a flexibilidade que sempre caracterizou o grupo.

A condução desse debate, se e quando ocorrer, será feita de maneira inclusiva e gradual, sempre com base no diálogo e na busca de consenso, que são características do BRICS.

A discussão sobre a desdolarização das trocas econômicas e comerciais entre os membros do BRICS tem ganhado destaque nos últimos anos, especialmente diante das sanções unilaterais e do uso geopolítico do sistema financeiro internacional. Como a presidência brasileira do BRICS em 2025 pretende abordar esse tema? Há espaço para avanços concretos na promoção de mecanismos financeiros alternativos, como o uso de moedas nacionais ou sistemas de pagamento próprios, respeitando as distintas realidades macroeconômicas dos membros?

ML: Esse é um tema que merece ser bem esclarecido. Não estamos tratando no momento da "desdolarização" de trocas comerciais, nem tampouco da criação de uma moeda comum para o bloco.

O foco da presidência brasileira em 2025 é, na verdade, fomentar as relações comerciais intrabloco por meio

do desenvolvimento de mecanismos de pagamento mais eficientes, conforme estabelecido nas Declarações de Joanesburgo (2023) e Kazan (2024). Ou seja: buscamos reduções de custos nas nossas transações nas áreas de comércio, finanças e investimentos.

Para esse fim, a Força-Tarefa sobre Pagamentos dos BRICS, criada em 2020, tem trabalhado no aprimoramento de sistemas que facilitem transações entre os países-membros, promovendo maior integração financeira. Atualmente, essa iniciativa é coordenada pelo Banco Central do Brasil, que busca impulsionar soluções alinhadas às prioridades estabelecidas pelo bloco. A Força-Tarefa tem promovido seminários e análises sobre alternativas para o aprimoramento dos sistemas de pagamento, com apoio do BRICS Think Tank Network for Finance (BTTNF), coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Entre as discussões em andamento, destaca-se a necessidade de maior interoperabilidade entre os sistemas de pagamentos nacionais, garantindo transações mais rápidas e eficientes.

O uso de moedas locais para pagamentos já ocorre bilateralmente entre alguns países do BRICS. A ampliação desses mecanismos pode reforçar os vínculos financeiros no bloco.

Está sendo discutida, ademais, a possibilidade de criação de um repositório de dados financeiros compartilhado entre os bancos centrais dos BRICS para

monitoramento das transações e maior transparência de fluxos financeiros.

Importante observar que as iniciativas do BRICS na área financeira têm o objetivo de complementar o papel de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, com vistas a uma ordem econômica internacional justa e equilibrada. São as mesmas motivações que levaram à criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Acordo de Reserva Contingente (CRA), em 2014.

O NDB possui um capital autorizado de US\$ 100 bilhões, dos quais US\$ 52,7 bilhões já foram integralizados. Até o momento, o banco aprovou 96 projetos, totalizando US\$ 32,8 bilhões em financiamentos. Tem buscado expandir o financiamento em moedas locais, com vistas a reduzir custos e riscos dos projetos apoiados. Em sua Estratégia Geral para 2022-2026, estabeleceu a meta de realizar 30% de seu financiamento total nas moedas locais dos países-membros, o que tem levado o banco a emitir mais títulos em moedas locais, o que ajuda a dinamizar os mercados de capitais dos países-membros.

O CRA, por sua vez, é um mecanismo de apoio mútuo entre os países do BRICS, com um fundo de US\$ 100 bilhões, destinado a fornecer assistência financeira em caso de pressões de liquidez ou crises cambiais.

A presidência brasileira tem buscado aprimorar os mecanismos e iniciativas

já existentes, bem como explorar formas de reduzir custos de transação e, dessa forma, dinamizar as relações econômicas entre os países do agrupamento.

Em 2025, o Brasil terá, simultaneamente, a presidência de dois processos multilaterais que conjugam agendas decisivas para a estabilidade das relações internacionais: o BRICS e a COP30. Diversas críticas, no entanto, apontam que alguns membros do BRICS, como Rússia, Índia e China, possuem uma matriz energética intensiva em carbono e uma postura relativamente conservadora na agenda climática, sobretudo no que se refere à redução do uso de combustíveis fósseis. Como a presidência brasileira do BRICS pretende articular posições nesse tema, de forma a estimular resultados construtivos na COP30?

ML: Antes de tratar da pergunta, cabe uma ressalva inicial: não foram os países em desenvolvimento que nos trouxeram a esta situação de emergência climática. Não faz sentido, por isso, apontar o dedo para os países do BRICS. Todos os seus integrantes têm comprometimento com a agenda climática, não sem deixar de buscar uma visão equilibrada do desenvolvimento sustentável, que conjugue aspectos econômicos, sociais e ambientais. Devemos sempre lembrar, igualmente, dos compromissos ainda não cumpridos

em matéria de financiamento da parte dos países que mais emitiram CO₂ historicamente e da necessidade de atenção ao princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

A agenda de clima no BRICS, sob a presidência brasileira, foi formulada como peça estruturante da COP30. A conexão entre os dois processos é, porém, mais ampla do que se costuma pensar. O BRICS não servirá apenas como plataforma de articulação de posições negociadoras na COP30. Sua função principal será produzir soluções concretas capazes de alavancar, em Belém, a ação decisiva contra a mudança do clima.

A COP30 deve ser entendida como o ponto de chegada de um arco estratégico lançado ainda no início do governo do presidente Lula. Esse arco, compreendendo a atuação do Brasil na COP28 e na COP29 e a presidência brasileira do G20 e no BRICS, foi definido por um objetivo diplomático prioritário: revitalizar o multilateralismo climático e permitir sua transição a um novo paradigma.

A COP30 deve ser entendida como o ponto de chegada de um arco estratégico lançado ainda no início do governo do presidente Lula. Esse arco, compreendendo a atuação do Brasil na COP28 e na COP29 e a presidência brasileira do G20 e no BRICS, foi definido por um objetivo diplomático prioritário: revitalizar o multilateralismo climático e permitir sua transição a um novo paradigma.

Em meio à aceleração da mudança do clima e à universalização de seus impactos, é urgente passar das tratativas à implementação, das promessas à ação. A COP30 será o marco dessa virada. Caberá à nossa presidência do BRICS, por sua vez, oferecer ao mundo o protótipo do paradigma a ser inaugurado em Belém.

Tendo esse objetivo em vista, a agenda de clima do BRICS foi concebida como uma agenda para a ação. Sua principal proposta consiste em uma declaração específica de líderes sobre finanças climáticas, por meio da qual lançaremos um plano de trabalho ambicioso, de alto perfil político, para alavancar o financiamento a esforços de mitigação e adaptação dentro do bloco. Também estudaremos opções de arranjos inovadores de propriedade intelectual, como

pools de patentes, para garantir a difusão ampla e rápida de tecnologias necessárias ao combate à mudança do clima.

A agenda inclui, por fim, o estabelecimento de Laboratório do BRICS, baseado em modelagem econômica, para promover políticas comerciais convergentes com objetivos ambientais, mas sem veleidades protecionistas, e facilitar respostas coletivas a medidas unilaterais de outros países; e a adoção de princípios para que a contagem das nossas emissões seja feita por métricas justas, inclusivas e transparentes.

Como se nota, o foco de nossa agenda está dirigido às lacunas de apoio internacional deixadas por países desenvolvidos. Mostraremos ao mundo soluções viáveis e replicáveis para superar os gargalos econômicos, financeiros e tecnológicos que dificultam a ação climática, inclusive a transição energética e a substituição do uso de combustíveis fósseis. A diversidade dos países do BRICS – diversidade política, econômica e ambiental, inclusive em composição de matrizes energéticas – é uma síntese representativa do Sul Global. Por isso, o bloco poderá mostrar o caminho a uma transição efetiva, porque justa e inclusiva, que é o objetivo da COP30. 

Como citar: Lyrio, Mauricio. 2025. "O Brasil aposta no diálogo, no consenso e na força do Sul Global como motores de transformação positiva da ordem internacional". Entrevista. *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 141-149.

To cite this work: Lyrio, Mauricio. 2025. "Brazil is committed to dialogue, consensus and the

strength of the Global South as drivers of positive transformation of the international order." Interview. *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-mar): 141-149.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.06.01.141-149.pt>

Entrevista enviada por mídia escrita em 29 de outubro de 2024.

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Embaixador Marcos de Azambuja
Foto: acervo pessoal da família.

MEMÓRIA

Embaixador Marcos de Azambuja, <i>in memoriam</i>	151
Pedro Castrioto de Azambuja	

Embaixador Marcos de Azambuja, *in memoriam*

Pedro Castrioto de Azambuja

Resumo: Tributo de Pedro Castrioto de Azambuja ao seu pai, o embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, que foi conselheiro emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), ex-secretário-geral do Itamaraty (1990-1992), embaixador do Brasil na França (1997-2003) e na Argentina (1992-1997).

Palavras-chave: Marcos de Azambuja; memória; diplomacia.

Ambassador Marcos de Azambuja, *in memoriam*

Abstract: A tribute by Pedro Castrioto de Azambuja to his father, Ambassador Marcos Castrioto de Azambuja, who was an emeritus advisor at the Brazilian Center for International Relations (CEBRI), former Secretary-General of the Ministry of Foreign Affairs (1990–1992), and Brazil’s Ambassador to France (1997–2003) and Argentina (1992–1997).

Keywords: Marcos de Azambuja; memory; diplomacy.

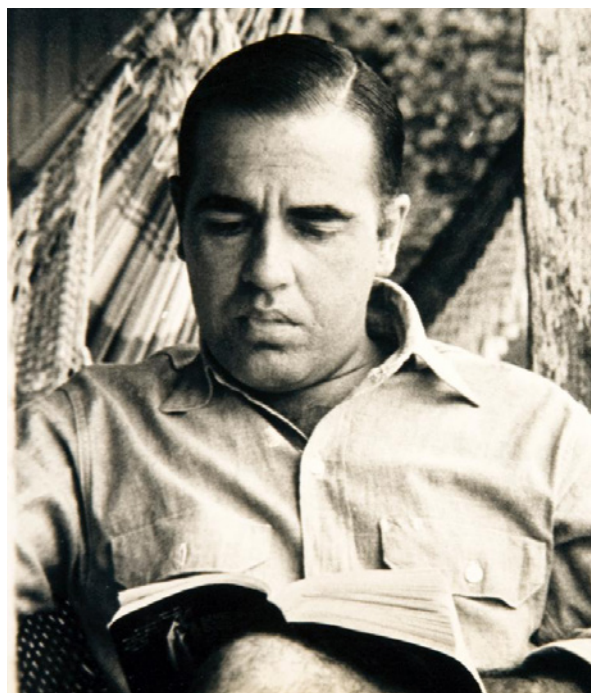
Recebi um telefonema no meio da tarde, hora Londres, com a notícia da morte do meu pai. Fiquei num estado difícil de descrever com precisão. Cada um reage de uma maneira a semelhante notícia.

Passados uns dez minutos, olho para o computador para ver os mercados. Tudo começou a subir de uma maneira expressiva e repentina. Pensei: já chegou no céu, foi diretamente ao Palácio do Governo Celestial, conseguiu uma audiência com Nosso Senhor, fez alguns comentários perspicazes sobre a situação política na Terra, contou umas piadas e aproveitou para pedir a Deus que me ajudasse. Recentemente, quase todos éramos perdedores, e os mares, tempestuosos. Logo depois vi que havia uma explicação alternativa. Mesmo assim, decidi ficar com a minha versão dos acontecimentos.

Escolhemos a foto do programa [para a despedida] por várias razões: a expressão que se vê é muito característica; alguns lembrarão dele nessa época, outros poderão ver uma pessoa que desconheciam. Além disso, ele está lendo de forma serena e compenetrada.

A leitura era provavelmente a sua atividade favorita. Havia uma história segundo a qual uma vez encontrou-se sem nada para ler. Então teria visto um catálogo telefônico e pôs-se a lê-lo. Parece que descobriu que o porta-aviões Minas Gerais tinha um número no catálogo. Provavelmente porque nunca saía ao mar. Era o tipo de observação que só ele faria.

Vivi com o meu pai até os 14 anos. Depois fui para o exterior com 15, e nunca mais vivemos no mesmo país. Apesar disso, conseguimos manter uma relação muito próxima. Foi como uma longa conversa sem começo



Embaixador Marcos de Azambuja. Foto de arquivo pessoal da família.

Pedro Castrioto de Azambuja nasceu em Nova Iorque, EUA, em 1960. É bacharel pela Universidade de Columbia University e tem MBA pela Universidade de Harvard. Trabalhou na Kidder, Peabody & Co e na Morgan Stanley & Co., na área de banco de investimentos. A partir de 1990 trabalhou sempre na área de Asset Management. Foi co-fundador do Pan Group Limited e de Montcalm Partners Limited, ambas empresas dedicadas à promoção e gestão de fundos de investimento. Hoje reside na Irlanda. Casado com Elsa, tem duas filhas nascidas na Espanha: Manuela e Carlota.

nem fim. Havia uma enorme afinidade e sintonia. Existia um verdadeiro prazer mútuo nessa conversa.

A inteligência dele era tão evidente que nem vale a pena elaborar sobre ela. Mais interessante para mim era o virtuosismo da palavra, a capacidade de oratória, o sentido de humor e o que os espanhóis chamam de *don de gentes* – a capacidade de seduzir e estabelecer um *rappor*t imediato com o próximo. O humor e o *don de gentes* eram características que provinham de sua brasilidade. São características comuns brasileiras. Só que nele eram muito acentuadas.

Em certas culturas, como a inglesa, o humor é muito prestigiado. Dizer que alguém tem *wit* é fazer um elogio vários graus acima de dizer que alguém é apenas inteligente.

Junto com o humor havia um grau de ironia e sarcasmo. Essas coisas costumam ser um pacote. Ele veio a uma formatura minha em Boston. Na cerimônia havia uma bandeira do Brasil hasteada em minha homenagem. Eu era o único brasileiro na turma de uns 750. Ele notou, ficou orgulhoso e disse: “aproveita esta bandeira hasteada em sua homenagem, será a primeira e última vez que isso acontece”. Aconteceu há 40 anos. O pior é que até agora a profecia continua sendo verdade.

Meu pai viveu a vida com grande intensidade, alegria e entusiasmo. Acredito que seus 90 anos equivalem a 120 de uma pessoa normal pelo índice de aproveitamento do tempo. Todo dia era bom. Nunca o ouvi queixar-se de nada. Sempre otimista e positivo. Para ele, quem não entendia o privilégio de estar vivo era, em última análise, um idiota. A tal ponto que lhe custava ter verdadeira empatia pelos que vivem atolados na tristeza.

Sorte. Ele gostava muito da história que Napoleão sempre perguntava se os seus potenciais generais tinham sorte além da requisitada habilidade marcial. A moral da história é que a sorte era determinante.

Meu pai teve muita sorte. Sorte de escolher a carreira perfeita, sorte de ter tido quase todo o êxito que podia ter tido dentro dessa carreira, sorte de representar o Brasil em Buenos Aires e Paris como embaixador de um presidente com quem ele tinha grande afinidade.

Resumindo: acho que houve um ingrediente mágico na sua vida. O resultado era que emanava uma luz que atraía as pessoas a ele. Herdar uma grande fortuna deve ser uma grande consolação. Herdar um bom nome é um privilégio.

Encerro citando duas frases do poema *Mar Português* de Fernando Pessoa:

*Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena. 🇧🇷*

Como citar: de Azambuja, Pedro Castrioto. 2025. "Embaixador Marcos de Azambuja, *in memoriam*". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 151-154.

To cite this work: de Azambuja, Pedro Castrioto. 2025. "Ambassador Marcos de Azambuja, *in*

memoriam." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 13 (Jan-mar): 151-154.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.07.01.151-154.pt>

Recebido: 17 de junho de 2025

Aceito para publicação: 18 de junho de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

CEBRI

REVISTA

CENTRO BRASILEIRO
DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS



cebri.org/revista