
Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A Evolução de um Novo Banco de Desenvolvimento*

Andrew F. Cooper e Asif B. Farooq*****

Introdução

Os países BRICS realizaram um progresso significativo para consolidar as conexões institucionais entre os membros do grupo através da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) dos BRICS. Dado que esta iniciativa foi primeiramente trazida à tona pela Índia, no contexto da Cúpula dos BRICS em Nova Délhi em 2011, havia ceticismo a respeito da capacidade dos Estados-membros dos BRICS entregarem a proposta, não somente devido a suas diferenças mais amplas nos interesses estratégicos, mas também por

* Artigo recebido em 6 de fevereiro de 2015 e aprovado para publicação em 27 de março de 2015. Traduzido por Claudio A. Téllez-Zepeda. E-mail: tellez.ca@gmail.com.

** Doutor em Filosofia pela Universidade de Oxford, professor do Departamento de Ciência Política da Balsillie School of International Affairs e diretor do Centro para o Estudo de Mudanças Globais Rápidas da Universidade de Waterloo. E-mails: andrew.cooper@sympatico.ca; acooper@uwaterloo.ca.

*** Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Toronto e pesquisador do Centro para o Estudo de Mudanças Globais Rápidas da Universidade de Waterloo. E-mail: asif.farooq@mail.utoronto.ca.

causa de sua falta de capacidade institucional para lidar com essas diferenças. No entanto, os BRICS foram capazes de traduzir um conceito ideacional sobre como impulsionar as necessidades de desenvolvimento de infraestrutura na realização da Cúpula dos BRICS em Fortaleza, Brasil, em 2014, com um fundo inicial de 50 bilhões de dólares e com participações iguais para cada um dos membros dos BRICS. Mais ainda, os BRICS também concordaram em estabelecer um Acordo de Reserva Monetária, totalizando 100 bilhões de dólares para lidar com qualquer crise financeira futura.

Ainda assim, apesar deste progresso, a capacidade dos BRICS para superar os obstáculos em direção ao estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) permanece um enigma.

Primeiramente, é de surpreender que um grupo de países possa cooperar em uma área tão importante quando seus interesses mais abrangentes como potências regionais, e aspirantes a potências globais, são altamente competitivos. De fato, no nível geopolítico, dois membros dos BRICS, a China e a Índia, recentemente passaram por uma escalada devido a uma disputa fronteiriça sensível pela qual entraram em guerra no início dos anos 1960. De forma mais geral, ambos os países estão se engajando ativamente na balança de poder dentro da região através da manipulação dos vizinhos um do outro. Embora os incentivos econômicos para uma expansão da infraestrutura de investimentos da Índia, Brasil e África do Sul ajude a explicar por que esses países foram capazes de cooperar multilateralmente por meio dos BRICS, isso fornece poucas percepções sobre como tal cooperação seria possível na presença de interesses mutuamente divergentes. Mais ainda, a divisão normativa entre os membros dos BRICS também é importante o suficiente para levantar questionamentos sobre o grau de cooperação em assuntos econômicos diante das diferenças sociopolíticas entre eles e por quanto tempo este modo de cooperação pode ser mantido.

Em segundo lugar, o multilateralismo como mecanismo que fornece assistência ao desenvolvimento aparece, à primeira vista, como menos atraente em comparação com o maior ganho de política externa que poderia ser atingido por meios bilaterais. Este viés é ainda mais acentuado para doadores emergentes tais como os membros dos BRICS, porque eles já estão proporcionando assistência ao desenvolvimento utilizando empréstimos e créditos concessionais e não concessionais. Um grupo forte de seus membros já alcançou grandes progressos em um curto período de tempo, chegando a muitos países do Sul global. Se o NDB eventualmente começar a emprestar para além do Clube dos Cinco – o que ainda é uma questão que gera divisões entre os BRICS –, então os ganhos de política externa que poderiam ser alcançados através de mais cooperações bilaterais diminuirão para os países individuais dos BRICS.

Em tais circunstâncias, vale a pena examinar mais de perto, de uma perspectiva multilateral, por que e como esses formidáveis constrangimentos têm sido superados. Isto é, quais fatores ajudaram os BRICS a lidar com esses obstáculos institucionais no estabelecimento do NDB? Para tanto, podemos localizar esta forma de multilateralismo na teoria de clubes. Fazendo isso, o enigma de como os BRICS poderiam contornar as formidáveis barreiras para o lançamento do NDB é abordado a partir de lentes tanto conceituais quanto empíricas.

Multilateralismo e Constrangimentos Institucionais para os BRICS

O multilateralismo é o que, de acordo com Ruggie, modifica a palavra “instituição”. Enquanto as instituições são conjuntos estáveis de normas e regras constitutivas, regulativas e procedimentais, formais e informais, que “prescrevem papéis comportamentais, constroem a atividade, e moldam as expectativas” (KEOHANE, 1990, p. 732), Ruggie argumenta que o multilateralismo é uma forma de comporta-

mento institucional entre dois ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta (RUGGIE, 1993). Estados frequentemente delegam tarefas para terceiros através de formas de multilateralismo. Instituições multilaterais, sejam instituições autosseletivas formais ou informais, tais como a ONU, o G-20, a ASEAN, o Banco Mundial, o IMF ou o BIS, são alguns poucos exemplos. Embora existam benefícios em trabalhar por meio de instituições multilaterais e delegar tarefas a esses fóruns (KEOHANE et al., 2009), também há desvantagens. Alguns dos aspectos negativos de delegar tarefas a uma instituição multilateral são o que Barnett e Finnemore chamam de comportamento disfuncional patológico presente na irracionalidade da racionalização, no universalismo burocrático, na normalização dos desvios, no isolamento e na contestação cultural (BARNETT; FINNEORE, 1999). Utilizando uma abordagem de principal-agente, Nielson e Tierney (2003) desenvolvem mais uma articulação do potencial do Estado para perder o controle sobre as instituições multilaterais quando tarefas são delegadas a elas por parte dos Estados.

A respeito da questão da assistência ao desenvolvimento externo, em termos de uma área funcional específica, Estados deveriam ter pouco interesse para participar do multilateralismo, dado que é provável que eles obtenham mais ganhos de política externa através de meios bilaterais. Externamente, Estados ganham com a assistência bilateral ao desenvolvimento externo, já que ele pode influenciar as escolhas de políticas do país receptor em favor do país doador (BALDWIN, 1985; BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2007; KUZIEMKO; WERKER, 2006; YOUNAS, 2008). A assistência bilateral ao desenvolvimento também ajuda a angariar o apoio dos legisladores domésticos, já que eles mantêm um controle mais forte. Muitos grandes doadores não somente apresentam desempenho inferior em seu apoio à assistência ao desenvolvimento em comparação com o apoio do público, em casos tais como o do Canadá e a Austrália, mas eles

também estão atentos à opinião pública e, portanto, reduzem a assistência quando o apoio é baixo durante tempos difíceis na economia, tal como nos Estados Unidos (OTTER, 2003).¹ Mais ainda, a opinião pública tende a assumir uma abordagem cautelosa sobre a assistência ao desenvolvimento por meio de instituições multilaterais apesar de reconhecerem seu benefício (MILNER; TINGLEY, 2013, p. 315).

Ainda assim, acadêmicos têm estudado por que Estados *ainda* participam de instituições multilaterais, apesar de suas desvantagens (HAWKINS et al., 2006; KOREMENOS et al., 2001; IKENBERRY, 2000; RUGGIE, 1993). Muitos argumentam que a assistência ao desenvolvimento externo através de meios multilaterais poderia ser mais eficiente e, portanto, ela apresenta vantagens sobre os meios bilaterais (BALOGH, 1967; EASTERLY; PFUTZE, 2008). Entretanto, o que está faltando é mais clareza teórica para explicar as iniciativas institucionais multilaterais dos países emergentes – notavelmente os BRICS – cujos Estados-membros possuem interesses e aspirações conflitantes e divergentes. Suas diferenças não somente criam um “déficit de confiança”, mas também desafiam a cooperação e a coordenação, que poderiam ser mantidas no longo prazo. Primeiramente, os membros dos BRICS apresentam crescimento econômico desigual (SHARMA, 2012). Apesar da coesão política em alguns temas globais, os BRICS ainda lutam para operar como uma coalizão forte (BRUTSCH; PAPA, 2013). Apesar dos interesses de política externa comuns entre os membros dos BRICS não poderem ser subestimados no que diz respeito ao tema da soberania, o padrão de votação dos BRICS nas Nações Unidas também demonstra que, no interior do grupo, há interesses de política externa divergentes (FERDINAND, 2013).

A fricção intra-BRICS é evidente nas aspirações regionais dos membros dos BRICS. O crescimento econômico ajudará os Estados-membros dos BRICS a expandirem suas capacidades econômicas e militares, desafiando a ordem e a estabilidade do sistema internacio-

nal (BRAWLEY, 2007). Mas o status de potência emergente dos BRICS contém, dentro de si, a competição. O poder militar e diplomático crescente da China é uma ameaça de segurança às aspirações regionais da Índia. Ambos os países lutaram uma guerra pela sua prolongada disputa fronteiriça, e as três semanas de impasse militar em Ladakh agravaram mais ainda as relações entre esses dois países. Enquanto a abordagem de política externa da própria Índia atingiu ganhos substanciais, suas capacidades ainda precisam alcançar suas expectativas crescentes, isso sem contar alcançar a maestria diplomática da China (MANSINGH, 2010). Huang argumenta que as relações da China e da Índia são débeis, com mais temas conflitantes do que interesses mutuamente comuns (HUANG, 2011).

O Brasil também está ciente do alcance crescente da China na América do Sul. Mantendo-se a elasticidade diplomática das potências emergentes, mesmo que o impulso empresarial do Brasil tenha expandido seu alcance diplomático para muito além de sua região, ao passo em que difundiu seu poder globalmente (CHRISTENSEN, 2013), sua recente economia vagarosa provocou ceticismo a respeito de sua capacidade como potência emergente. A maestria diplomática e a assistência ao desenvolvimento da China, que Kurlantzick (2007) chamou de “charmosa ofensiva” chinesa, desafiam os interesses e as aspirações do Brasil, Índia e África do Sul no continente africano. Mais ainda, apesar do crescimento do comércio entre os membros dos BRICS, o déficit comercial tem estado crescendo a favor da China.

Os membros dos BRICS também apresentam diferenças ideológicas e institucionais (ARMIJO, 2007). O Brasil tem características tanto do Sul quanto de seus parceiros do Norte (ARMIJO; BURGESS, 2010). A Índia, o Brasil e a África do Sul exploram ativamente seu caráter democrático para o *soft power*. Esses países chegaram a formar o grupo IBSA que frequentemente torna pública a sua coesão intragrupo baseada na “identidade política comum”, que vem mostran-

do a democracia como seu pivô (VIEIRA; ALDEN, 2010, p. 509). A Rússia oligárquica e o Estado unipartidário chinês estão em contraste direto com os demais membros dos BRICS.

Muitos observadores consideram que essas diferenças comprometem a capacidade dos BRICS de cooperarem em um ambiente multilateral e de prevalecerem como um bloco poderoso na construção de uma nova ordem mundial. Céticos têm argumentado que os BRICS são um desafio sensacionalista ao poder existente e não passam de um conjunto de tijolos (*bricks*) sem argamassa (STEPHENS, 2011; NYE, 2010; PANT, 2013). Glosny argumenta que os BRICS não desafiam a ordem internacional existente. Alguns também elaboram argumentos mais matizados a respeito da capacidade dos BRICS de desafiar a ordem neoliberal internacional (GLOSNY, 2010; VANAIK, 2013, p. 205). A incapacidade dos BRICS de se representarem de forma qualitativamente distinta da arquitetura hierárquica do mundo neoliberal – embora aponte na direção do viés no interior do sistema – demonstra a fraqueza interna do grupo como um bloco capaz de desafiar seriamente as potências tradicionais (GRAY; MURPHY, 2013).

Essa dinâmica desafiadora entre os membros dos BRICS abre questões a respeito de como o grupo, como instituição informal multilateral, veio a existir em primeiro lugar. Em resposta, acadêmicos têm principalmente desenvolvido argumentos tais como aqueles adotados por Koremenos et al. (2001), que utilizam uma abordagem funcionalista e argumentam que os Estados constróem instituições que refletem seus interesses racionais e propositais. Glosny argumenta que a China precisa dos BRICS menos do que seus outros membros precisam da China. Contudo, ele fornece um argumento funcional sobre por que a China coopera no âmbito dos BRIC(S) (GLOSNY, 2010). Ele sustenta que os BRICS ajudam a minimizar a dependência de seus membros para com os Estados Unidos, constroem o unilateralismo dos Estados Unidos e fortalecem a solidariedade Sul-Sul, e

que a coordenação entre os membros dos BRIC(S) permite a eles a alavancagem em questões internacionais etc. Abdenur (2014, p. 90) escreve: “De um ponto de vista geopolítico, os BRICS ajudam a China a combater a hegemonia dos Estados Unidos sem uma confrontação direta.”

A Rússia, dada a sua capacidade minguante para resistir à influência dos Estados Unidos e apesar de ter intesses conflitantes *vis-à-vis* a aspiração ao poder da China (HANCOCK, 2007), está aproveitando a carona (*free-riding*) na ascensão da China *vis-à-vis* a influência ocidental, e está dando cobertura a seus interesses geopolíticos sob a emergência institucional dos BRICS (ROBERTS, 2010). O peso econômico da África do Sul, pacificação continental e esforços por pacificação, seu *soft power* através de programas tal como o NEPAD, tudo isso encontra amparo na plataforma política dos BRICS. De acordo com Alden e Schoeman (2013): “Assim, seu pertencimento aos BRICS torna-se tanto demonstração de seu status quanto um instrumento para reforçar esse status.”. Ao lado de interesses geopolíticos, incentivos econômicos manifestam a explicação funcional para a capacidade dos membros dos BRICS para cooperarem, superando suas diferenças mútuas, o que frequentemente é desenvolvido como uma explicação adequada para a cooperação entre a China e a Índia nos BRICS (RUSKO; SASIKUMAR, 2007).

Chin (2014) também adota uma abordagem funcionalista similar para explicar por que os membros dos BRICS estão criando o Novo Banco de Desenvolvimento apesar de seus interesses mutuamente divergentes. De acordo com esta linha de raciocínio, o conjunto estabelecido de instituições, sobretudo o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Asiático, não cumpriu com a demanda de necessidade de desenvolvimento de infraestrutura no mundo em desenvolvimento. A estrutura governante dessas instituições também não está se modificando, conforme demandado pelos membros dos BRICS, para refletir o panorama em mudança das potências globais. Chin ar-

**Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A
Evolução de um Novo Banco...**

gumenta, ainda, que o G-20 fracassou repetidas vezes em seguir adiante com qualquer progresso significativo – o que ele chama de conformidade simulada do G-20 (CHIN, 2014, p. 368-370) – durante as cúpulas francesa e mexicana, após o interesse inicial durante a cúpula de Seul sobre a necessidade de investimentos em infraestrutura. Logo, “não deve surpreender que os governos dos BRICS se voltaram à criação de uma opção institucional alternativa para tentar mobilizar o financiamento para infraestrutura no mundo em desenvolvimento” (CHIN, 2014, p. 370).

Enquanto essas explicações funcionalistas proporciona argumentos informativos sobre *por que* os membros dos BRICS cooperam, ela não dá conta de explicar *como* eles cooperam multilateralmente de modo a tornar possível para os membros dos BRICS não somente realizar suas necessidades comuns mutuamente, mas também lidar com seus interesses mutuamente divergentes. A abordagem funcionalista também não consegue explicar o porquê de este grupo particular de países ser capaz de cooperar entre si, ao passo que exclui outros. Para abordar esta lacuna, acreditamos que a teoria de clubes proporciona um vislumbre perspicaz sobre o funcionamento interno de um grupo, permitindo a eles a construção da iniciativa do NDB.

**Clarificação Conceitual:
BRICS Institucionais como
um Modelo Informal de
Clube**

Após seis cúpulas consecutivas, os BRICS emergiram como uma instituição multilateral que possui normas constitutivas, regulativas e procedimentais estáveis. Institucionalmente, contudo, mantêm as características de um modelo informal de clube. Este tipo de arranjo institucional demonstra um modelo de clube em que a participação é restrita, com os membros privilegiados para agir como definidores de agenda na formulação de políticas; além disso, proporciona bens

exclusivos a seus membros e “age como um eixo que esbate as diferenças e assegura que a diversidade não conduz a divergências ou ao conflito” (TSINGOU, 2014, p. 341). O benefício exclusivo ajuda a assegurar a ação coletiva dentro dos grupos (BUCHANAN, 1965). Geralmente, clubes têm menos legitimidade, devido à sua exclusividade autosselativa. Ao mesmo tempo em que o pertencimento a um clube eleva os custos de deserção para seus membros, ele aumenta a utilidade do multilateralismo (MARTIN, 1992; DREZNER, 2000).

Status Internacional

Os BRICS são um clube que manifesta exclusividade autosselativa. A exclusividade dos BRICS fundamenta-se na atribuição de status tanto interna quanto externa. Internamente, os membros dos BRICS *afirmam* o status de “potência emergente” e a atribuição do status deriva do reconhecimento dos pares, que é positiva, pois reafirma e reforça o status entre os membros, mas também pode ser negativa, pois demonstra ambição competitiva pelo poder. A atribuição de status dentro do modelo de clube também demonstra o quanto política é essa atribuição de status quando a exclusividade levanta questionamentos a respeito de quem está dentro e quem está fora. Em termos da formação dos BRICS: por que somente a África do Sul obteve o ingresso, mas não também a Nigéria? Por que o Brasil foi incluído, mas não o México? Por que a Índia foi acrescentada como um segundo Estado asiático, mas não também a Indonésia? Este componente seletivo põe em discussão a política de inclusão e exclusão.

Externamente, os membros dos BRICS *projetam* um status internacional para fora de seu clube, que se baseia na narrativa da solidariedade “Sul-Sul” e se realiza por meio de sua liderança na representação do mundo em desenvolvimento. Enquanto os membros dos BRICS pedem reformas das instituições financeiras internacionais (IFIs) e da ONU com o argumento de melhorar a representação do Sul global, somente os membros dos BRICS são os principais e

maiores beneficiários da atribuição de status institucionalmente. O ganho por votar a reforma direta quer no FMI, quer no BM, beneficiará mais os membros dos BRICS e/ou os gigantes dentro do grupo, do que o Sul global mais amplo. Logo, o ganho da projeção externa da busca de status é exclusivamente individual para os membros dos BRICS, ao passo que é subjetivamente difuso para o Sul global mais amplo.

Ao mesmo tempo, os BRICS proporcionam a seus Estados-membros uma saída que beneficia cada membro além de proporcionar-lhes um status internacional (STUENKEL, 2014). Tomando emprestadas as palavras de Hampson e Heinbecker (2011), os BRICS são a “nova” forma de multilateralismo, que envolve uma espécie de compartilhamento de poder em que isso significa não somente a repartição de encargos, tal como em assumir um papel de liderança em nome de toda a comunidade do Sul, mas também o benefício de compartilhar um status internacional através da afirmação coletiva de um papel de liderança ascendente pelos membros do clube. A demanda dos BRICS pela reforma do FMI é um caso significativo a apontar. Os membros dos BRICS têm estado pressionando por uma reforma da cota do FMI com mais vigor desde a crise financeira de 2008. O então ministro da Economia brasileiro, Guido Mantega, também solicitou a reforma dos princípios do FMI para a escolha dos diretores e da equipe, de forma a tornar o processo de recrutamento mais inclusivo para o Sul. O comunicado dos ministros de Economia dos BRICS, em 2011, articula sua retórica de repartição dos encargos do Sul global:

Estamos preocupados com o lento andamento das reformas de cotas e governança no FMI. A implementação da reforma de 2010 está atrasada. Temos também de avançar com a revisão abrangente da fórmula de cotas até janeiro de 2013 e com a realização da próxima revisão de cotas até janeiro de 2014. Isto é necessário

Andrew F. Cooper e Asif B. Farooq

para aumentar a legitimidade e eficiência do Fundo. Reiteramos nosso apoio a medidas para proteger a voz e a representação dos membros mais pobres do FMI (BRICS..., 2011).

Em muitos casos, contudo, sua dimensão política simbólica (FOURCADE, 2013) é mais poderosa do que a capacidade de seus membros para traduzir suas demandas em ganhos tangíveis. Embora os BRICS tenham feito da reforma do FMI um pilar central de suas atividades como clube, nenhum sinal concreto de sucesso foi atingido, com o atraso deliberado por parte dos Estados Unidos e dos países europeus.

Alianças Soltas

Enquanto instituições multilaterais, clubes podem ser informais, flexíveis e menos institucionalizados, ou podem ser formais, tendo regras vinculativas claras e bens de clube excludentes (POTOSKI; PRAKASH, 2009; DREZNER, 2007). Clubes formais têm regras institucionais, tal como na forma de constituições que obrigam seus membros no âmbito de um conjunto claro de responsabilidades e podem ter dispositivos de punição em caso de não conformidade. Em contraste, um clube informal não possui regras estabelecidas ou uma constituição, e não possui um mecanismo estabelecido de execução e punição. Clubes informais são flexíveis e *ad hoc*. Apresentam uma aliança solta entre seus membros. Mais ainda, a informalidade manifesta um grau mais elevado de agência funcional em comparação com um clube formal, na seleção de áreas temáticas e um ônus sobre a eficiência em oposição à legitimidade.

Os BRICS também formam um clube informal. A dinâmica de clube informal permite aos membros dos BRICS um estilo operacional que dá “mais atenção a áreas nas quais há interesses comuns compartilhados e esforços para progredir neles, ao mesmo tempo abstendo-se

de abordar questões nas quais existem tensões internacionais subjacentes” (COOPER; FAROOQ, 2013, p. 428-429). Particularmente, para a relação Índia-China, apesar das diferenças de interesses geopolíticos entre esses países, os BRICS proporcionam uma plataforma para a gestão pragmática dos interesses mutuamente comuns em suas relações bilaterais (WANG, 2011). Assim, a informalidade proporciona um alto grau de agência, apesar dos constrangimentos decorrentes das características heterogêneas dos membros dos BRICS. Ao mesmo tempo, a informalidade permite aos membros dos BRICS cooperarem sem a necessidade de ter que constituir uma aliança formal. Enquanto Hampson e Heinbecker (2011) argumentam que a aliança formal é menos atraente na era da integração global, a cooperação entre os membros dos BRICS demonstra parcerias em assuntos específicos sem qualquer estrutura de aliança formal. De fato, de muitas maneiras a coalizão solta dos BRICS ajuda a não impedi-los de lidar com áreas temáticas díspares como segurança, governança financeira e questões de mudança climática (ABDENUR, 2014, p. 87). Esta informalidade também permite que os membros dos BRICS possam assumir posicionamentos coletivos em certas questões, ao passo que permite a cada um assumir uma posição individual em outras questões baseadas em diferenças nos interesses nacionais.² Um exemplo são as regras globais sobre reservas externas e fluxos de capitais, propostas pelo Ocidente. Os membros dos BRICS têm como interesse comum opor-se a qualquer mudança desse tipo contra a autonomia nacional nessas questões (CHRISTENSEN, 2013, p. 280-281). A reforma das IFIs é outro exemplo. Os interesses conflitantes dos membros dos BRICS em outras questões tais como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, entretanto, não impediram sua cooperação em outros assuntos. De fato, o modelo de clube informal explica bem o porquê dos membros dos BRICS terem sido capazes de trabalhar juntos, apesar de terem muitas características e interesses divergentes e conflitantes entre si.

Tamanho do Quadro de Membros

Milgrom et al. (1990) argumentaram que instituições informais evoluíram para instituições formais devido à informação incompleta e custosa, e à necessidade por um mecanismo de execução. Os BRICS como um clube informal aumentam ainda mais o problema da informação incompleta particularmente devido ao alto grau de interesses mutuamente conflitantes entre seus membros, especialmente no contexto da relação entre a China e a Índia. Mais ainda, as aspirações regionais dos membros dos BRICS em uma ordem global em mutação, embora auxiliadas pelo relativo enfraquecimento das potências ocidentais tradicionais, são animadas de forma desigual para a Índia, a África do Sul e Brasil à sombra do status emergente da China como superpotência e em vizinhanças difíceis. Para resolver os déficits de confiança entre os membros dos BRICS em uma dinâmica informal de clube, que facilita a cooperação mútua entre eles apesar de seus interesses conflitantes e divergentes, temos o tamanho relativamente menor do quadro de membros. Em particular, o pequeno quadro de membros dos BRICS facilita a coordenação e a cooperação em temas de interesse comum e reduz os custos de transação para observar e monitorar os progressos durante seus encontros, grupos de trabalho e cúpulas. O pequeno quadro de membros também permite encontrar de forma relativamente mais fácil os interesses mutuamente comuns, dado que o “conjunto vencedor” de temas é mais fácil de atingir em contraste com fóruns com mais membros e mais interesses incompatíveis. O tamanho pequeno permite aos membros terem mais espaço para trabalhar em interesses mutuamente comuns e evitar seus interesses mutuamente divergentes. Mais ainda, o pequeno quadro de membros é crucial para o compartilhamento dos benefícios e, dado que os membros podem manobrar para resolver suas diferenças em suas posições de barganha, beneficiam-se, por sua vez, em um lapso de tempo menor.

O Novo Banco de Desenvolvimento: Testando a Cultura do Clube Informal

A criação do NDB desmente o ceticismo sobre a capacidade institucional dos BRICS para a produção de resultados tangíveis. O que é ainda mais importante é que o NDB representa uma extensão institucional formal dos BRICS como um clube informal. Portanto, o NDB serve como e permanecerá sendo um teste da cultura de clube informal dos BRICS, pois o estabelecimento e a finalização dos detalhes de funcionamento do banco são e serão um reflexo da resiliência política dos BRICS como um clube informal. Não obstante a instrução declaratória na afirmação dos BRICS em Délhi que delineou um banco de desenvolvimento Sul-Sul “liderado pelos BRICS” com um fundo inicial de 50 bilhões de dólares e um acordo de reserva monetária de 100 bilhões de dólares para lidar com qualquer crise financeira futura, o progresso continuou a arrastar-se sobre os detalhes operacionais do banco.³ Testando severamente a cultura de clube dos BRICS, as apostas foram elevadas com base em se seria necessário mover-se do conceito à entrega do acordo que precisava ser trabalhado em muitas questões sensíveis. Nas seções seguintes, primeiramente apresentamos os desafios no estabelecimento do Banco e então argumentamos como a dinâmica de clube ajuda a explicar como os membros dos BRICS foram capazes de superar os desafios iniciais.

Internamente, o primeiro grande desafio intra-BRICS foi chegar a uma resolução de negociação sobre a distribuição de recursos. Os membros dos BRICS tinham posições ambivalentes, se não de certo modo divergentes, sobre as propostas de financiamento para o Banco. Xu Qinghong, chefe de seção do Departamento de Supervisão Bancária na Comissão Reguladora de Bancos da China, observou: “Há amplas diferenças entre nós [...]. Olhando para a história de outras instituições multilaterais, penso que um estudo de viabilidade le-

vará muito tempo e poderá testar nossa paciência. Desde a Cúpula de Délhi, até agora tem havido, na China, um monte de dúvidas sobre uma proposta” (CHINA’S..., 2012). A posição inicialmente cautelosa da China também foi compartilhada pela Rússia e pelo Brasil, que assumiu um perfil discreto quando a ideia do Banco foi inicialmente proposta.⁴ Até a cúpula de Durban, em 2013, oficiais indianos levaram adiante um plano segundo o qual haveria um capital inicial de 50 bilhões de dólares para lançar o fundo, com contribuição igual de 10 bilhões de dólares de cada país dos BRICS. O Brasil apoiou esta proposta. Contudo, com a vantagem de possuir reservas monetárias internacionais gigantescas que vão muito além dos 3 trilhões de dólares, a China pressionou por um modelo alternativo, com contribuições baseadas na capacidade de cada país e uma base de capital total de 100 milhões de dólares.⁵ Mesmo preferindo contribuições proporcionais, a Rússia resistiu ao estabelecimento de qualquer quantia específica para capitalizar o banco na Cúpula de Durban, cautelosa na obtenção de vantagens em seu próprio interesse nacional com o estabelecimento de uma nova instituição. O vice-chanceler russo, Sergey A. Ryabkov, sugeriu que as instruções declaratórias dos BRICS sobre o banco estavam atropelando os aspectos práticos.

A proposta de financiamento reflete as assimetrias estruturais subjacentes entre a capacidade econômica dos membros dos BRICS. Enquanto uma contribuição de 10 bilhões de dólares era uma pequena quantia para a China, que tem um PIB que ultrapassa o dos demais quatro membros dos BRICS combinados, levantar tal quantia foi um teste severo para a África do Sul. Para a África do Sul, 10 bilhões de dólares representam 2,5% de seu PIB, e ela aceitou somente porque esta iniciativa foi considerada uma prioridade como meio para financiar tanto seus próprios projetos de infraestrutura quanto aqueles promovidos na África de forma mais geral.

Mais ainda, no encontro de ministros da Economia dos BRICS em Tóquio, em 2012, Xu Qinghong expressou sua preocupação de que

“fatores não econômicos” poderiam ser um obstáculo ao estabelecimento do banco. De fato, fatores não econômicos espreitavam por trás da intensa barganha entre a China e a Índia no delineamento do desenvolvimento do Banco. O posicionamento da China frequentemente colocou a Índia na defensiva e ressaltou sua relação de poder desigual. Especulava-se que a China desejava pagar parte das cotas dos demais membros dos BRICS para lidar com o problema de financiamento do Banco e, portanto, poderia assumir um papel de liderança salvaguardando e avançando seus próprios interesses políticos. De uma perspectiva indiana, esta resposta exacerbou em vez de suavizar suas relações de trabalho com a China. As preocupações da Índia eram que o papel de liderança da China poderia eventualmente conduzir o Banco de forma semelhante aos IFIs em termos da tomada de decisões, ofuscando os direitos de voto e os interesses dos outros membros.⁶ A Índia chegou a explorar a ideia de abrir a adesão do Banco a economias desenvolvidas, com relação a uma participação adicional, mas ainda minoritária (entre 40% e 45%) como contribuintes, para que a China não pudesse desempenhar um papel preponderante.

Uma segunda questão contenciosa relacionava-se à localização da sede do banco. A China, a Índia e a África do Sul queriam sediar a instituição. Apesar de não ter sido um grande tema de debate no início, esta questão se tornou maior quando a iniciativa lentamente tomou forma, dado que estava associada ao exercício do controle total. A Índia manteve a impressão de que ela continuava sendo a força de inspiração por trás do banco, com o primeiro-ministro Singh expressando orgulhosamente em Durban que “as ideias que primeiramente discutimos em Nova Délhi, de instituir um mecanismo para reciclar os superávits de poupança em investimentos de infraestrutura em países em desenvolvimento, assumiu forma concreta”. Contudo, as suposições de que a inspiração ideacional deveria traduzir-se em propriedade física não eram compartilhadas. Por um lado, a China

defendeu o ponto de vista de que a sede do Banco deveria ficar em Shanghai, uma posição que era defendida por *think tanks* cruciais. O Financial Research Center da Universidade de Fudan argumentou, após a cúpula de Nova Délhi, que: “A China deveria esforçar-se para sediar o banco dos BRICS.”⁷ A observação de um analista indiano, Jagannath Panda, do Institute for Defence Studies and Analyses, um *think tank* de Nova Délhi, dizia a respeito das relações Índia-China sobre a sede do Banco: “A Índia vê os BRICS como uma proposta econômica, enquanto os chineses os veem como mais políticos [...]. Os chineses estão apoiando fortemente [inicialmente a África do Sul] que o Banco deveria ficar na África do Sul, pois assim terão influência nesse continente. A Índia ainda gostaria de ter a sede na Índia.”⁸ Por outro lado, a África do Sul batalhou por esta distinção, apoiada não somente em razão do simbolismo de “estar na África”, mas também pela força das instituições financeiras sul-africanas.

Tal disputa sobre o controle por sua vez transbordou para a questão de qual moeda deveria ser utilizada nas operações do banco. O memorando de acordo assinado na cúpula de Nova Délhi abriu o caminho para os bancos nacionais de desenvolvimento dos BRICS concederem empréstimos denominados em suas respectivas moedas. Conforme apresentado acima, este processo de sair do dólar norte-americano levou à especulação sobre o controle chinês através do RMB internacionalizado, particularmente porque a China tinha algum incentivo para defender a utilização de sua própria moeda para compensar riscos cambiais no desenvolvimento financeiro. Oficiais ministeriais financeiros da Índia foram relatados como expressando a opinião de que o objetivo do Banco tinha se tornado um meio de “legitimar” a utilização da moeda chinesa no exterior.⁹

A maior negociação final recaiu sobre o modo de governança para o banco. O Brasil desejava ter uma estrutura enxuta para o Banco, tal como a da Corporação Andina de Fomento. Na prestação de empréstimos, os membros dos BRICS ainda estão divididos sobre suas pre-

**Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A
Evolução de um Novo Banco...**

ferências a respeito de se o banco dos BRICS deveria emprestar somente aos membros dos BRICS ou também a não membros. A China e a África do Sul desejam ampliar a base de clientes para além dos membros dos BRICS. Entretanto, a Índia deseja um foco mais concentrado e está cautelosa de que seu capital escasso possa ser empregado para outros países enquanto suas próprias necessidades não são satisfeitas. Ela também levantou questões sobre qual seria e deveria ser o critério para os empréstimos. Internamente, contudo, uma linha de interrogação igualmente significativa emergiu a respeito do papel (ou não papel) da sociedade civil no banco dos BRICS. Críticos de longa data da falta de transparência e de responsabilidade dentro da sociedade civil global mostraram preocupação a respeito de se o banco dos BRICS não seria simplesmente “mais do mesmo”.¹⁰

Apesar das diferenças nas preferências, os membros dos BRICS mostraram grande progresso na finalização da base inicial para o Banco. Nas palavras do presidente Putin: “O Banco dos BRICS será uma das maiores instituições multilaterais de desenvolvimento financeiro deste mundo.”¹¹

A cultura de clube informal permitiu aos membros dos BRICS que trabalhassem sem nenhuma pressão de obstáculos institucionais rígidos, tais como problemas organizacionais, prazos finais, a influência fragmentada de grupos de interesse burocráticos e as disputas de território observadas dentro das instituições formais. Apesar das diferenças entre eles, o que levou adiante a ideia do Banco e a sua eventual criação poderia ser explicado pelos três fatores que definem a dinâmica de clube: status internacional, alianças soltas e tamanho do quadro de membros.

Status Internacional

Desde a introdução da ideia do Banco, os analistas da mídia têm pintado de forma esmagadora duas imagens diferentes dos BRICS. Por

um lado, um conjunto de análises caracterizou de maneira empolgada o projeto dos BRICS do NDB como o prenúncio de uma nova ordem mundial na qual as potências emergentes estão avançando sua própria agenda através da inovação institucional ao passo que se afastam das instituições de Bretton Woods existentes.¹² Por outro lado, outro conjunto de análises questionou a capacidade institucional dos BRICS para criar o NBD.¹³ O presidente do Banco Asiático de Desenvolvimento, Takehiko Nakao, chamou a atenção para o desafio da capacidade dos BRICS para criar o Banco, “a criação de um negócio bancário não é fácil, dado que envolve encontrar novos projetos, financiá-los e então monitorar a utilização desses fundos e reembolsos”.¹⁴ Esta perspectiva bifurcada desafiou os membros dos BRICS a traduzir a iniciativa de uma declaratória para outra baseada na prática. Como tal, o NDB consolidou a sua posição como o principal teste de cooperação e coordenação entre os membros dos BRICS. Nesta perspectiva, as apostas institucionais eram altas para os membros dos BRICS aprofundarem a cultura de clube na resolução das diferenças mútuas e fazerem progresso na finalização do Banco. A observação do presidente Zuma da África do Sul aos jornalistas no dia 25 de março na casa de hóspedes presidencial em Pretoria aponta que os BRICS aceitaram esse desafio: “Os BRICS não são um show de auditório. São um grupo sério [...]. Somos capazes de discutir assuntos e de tomar decisões. Se, por exemplo, conversamos sobre a criação iminente de um banco de desenvolvimento, discutimos isto há um tempo atrás e imediatamente encarregamos nossos ministros da Economia para trabalhar em alguma modalidade. Agora, estamos prontos para lançá-lo.”¹⁵ Além disso, o Banco particularmente se tornou um desafio simbólico da capacidade multilateral para inovação institucional por parte dos membros dos BRICS. Isto se reflete nas observações do primeiro-ministro Modi, que saudou o Banco como um novo capítulo da cooperação para os membros dos BRICS.¹⁶ Ele observou que o Banco e o acordo de um contingente de reserva dos BRICS demonstram “nossa capacidade para criar insti-

tuições”.¹⁷ Além disso, a presidente brasileira Dilma Rousseff disse: “Essas iniciativas mostram que, apesar de nossa diversidade, nossos países estão comprometidos com uma associação sólida e produtiva.”¹⁸

O desafio para concretizar o banco dos BRICS também tornou-se uma extensão da capacidade coletiva dos membros dos BRICS para gerenciar seus desafios financeiros, de desenvolvimento e macroeconômicos. Isso se reflete na colocação de Putin sobre a criação do Banco: “Será um meio muito poderoso para evitar novas dificuldades econômicas no cenário mundial e criar o banco também estabelecerá a base para grandes mudanças macroeconômicas [...] [o Banco] permitirá que possamos realizar planos conjuntos no que concerne ao nosso desenvolvimento.”¹⁹ Ele também empoderou os membros dos BRICS para mandarem à comunidade internacional uma mensagem clara de que eles são bem capazes de avançar soluções alternativas a menos que as IFIs existentes não façam progresso na acomodação das demandas das potências emergentes. De fato, no lançamento do banco dos BRICS em Fortaleza, a presidente brasileira Dilma Rousseff observou: “É um sinal dos tempos, o qual demanda a reforma do FMI.”²⁰ Ela notou ainda, provando que os cétricos estavam errados, que: “Mesmo as vozes mais cétricas reconhecem a contribuição que o bloco de países dos BRICS tem proporcionado no campo da economia internacional.”²¹ A atribuição do status de potência emergente e sua capacidade para lidar com as próprias necessidades, para enviar sinais ao Ocidente sobre suas demandas e para fortalecer a cooperação na presença de diferenças mútuas funcionou, portanto, como um poderoso incentivo político para que os membros dos BRICS finalizassem o Banco. Não é de admirar que um dos analistas da mídia tenha concluído que: “Há dez anos, a criação de tal banco teria sido recebida abertamente com escárnio e risos em Washington, Londres, Paris e em outras capitais ocidentais. Certamente, elas não estão mais rindo.”²² Quando muitos têm argumentado que os BRICS são total-

mente sobre simbolismo, e não substância, David Pilling, do *Financial Times*, escreveu após o aprofundamento dos BRICS em Fortaleza: “É de fato um milagre menor que cinco países, cujas iniciais formam um acrônimo cativante, tenham tão rapidamente evoluído dos BRICS para um banco de tijolos e argamassa.”²³

Alianças Soltas

As alianças soltas entre os membros dos BRICS permitiram a eles trabalhar nos interesses comuns para a criação do banco enquanto, simultaneamente, mantiveram suas diferenças em outras questões. Assim, o esforço da China para estabelecer o Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB) mal prejudicou o impulso político para os BRICS coordenarem e cooperarem entre si para finalizar o NDB. Vinte e dois países juntaram-se ao encontro para discutir o estabelecimento do AIIB em Shanghai, o qual promete satisfazer a necessidade asiática de 8 trilhões de dólares para desenvolvimento de infraestrutura. Pode-se argumentar que o tamanho do AIIB e o papel instrumental da China por trás de sua idealização poderiam facilmente eclipsar o peso institucional do NDB no longo prazo, o que minaria ainda mais os incentivos políticos para a cooperação da Índia, Brasil e África do Sul para a criação do NDB. Ao mesmo tempo, o incentivo da China para fazer concessões na resolução de diferenças com seus parceiros dos BRICS no que diz respeito ao NDB é baixo, dada a preponderância regional que ela pode obter por meio da AIIB. Entretanto, os membros dos BRICS foram capazes de resolver suas diferenças fazendo acordos políticos através de manobras, facilitadas por um país anfitrião que não possui interesses rivais. Conforme um diplomata brasileiro declarou à Reuters: “Conseguimos realizá-lo dez minutos antes do fim do jogo. Chegamos a um pacote equilibrado que é satisfatório para todos.” Enquanto a Índia permaneceu sensível quanto à sua perda, em termos da localização da sede, e às implicações mais amplas da dinâmica de poder para o funcionamen-

to futuro do banco dos BRICS, ela obteve compensações de outras maneiras.²⁴ Recebeu o primeiro período da presidência por cinco anos, seguido por períodos de cinco anos para o Brasil (que também recebeu o primeiro presidente do Conselho de Administração) e a Rússia (que também recebeu a primeira presidência do Conselho Superior).

Em termos institucionais, a estrutura organizacional informal frouxa ajudou os membros dos BRICS a formarem grupos de trabalho e de encontros paralelamente a outros fóruns no delineamento dos detalhes do Banco. No intervalo entre as cúpulas de 2013 em Durban e 2014 em Fortaleza, algum progresso foi feito no refinamento e projeto do Banco dos BRICS. Para este processo, foi crucial certo número de “convenções” ao lado de outros fóruns, mais notavelmente o miniencontro realizado imediatamente antes da cúpula do G-20 de 2013 em São Petersburgo.

Tamanho do Quadro de Membros

Na ausência de quaisquer regras formais, as posições racionais para os membros dos BRICS apresentam pouco incentivo para que confiem uns nos outros, dadas as diferenças de interesses políticos entre eles. Certamente, a falta de confiança pareceria ser um problema fundamental para a criação do banco dos BRICS. O peso econômico da China poderia facilmente minar o interesse da Índia e do Brasil para a criação de um banco com participações e estrutura de governança igualitária. Mais ainda, este fator de confiança foi exacerbado pelo fato da China não estar disposta a abandonar a sua oferta de sediar o banco em Shanghai. Poderia-se fazer um bom argumento de mérito para dizer que Shanghai merece esta honra, pois como observou o ministro da Economia da Rússia, Anton Siluanov, a cidade oferece infraestrutura impressionante e oportunidades para captar fundos privados, além de abrigar mais investidores do que competidores.²⁵

Mas foi o peso político, e não a lógica, o que assegurou a decisão. De fato, esta vitória não veio sem disputa, dado que os oficiais indianos lutaram duro e por muito tempo para que Nova Délhi ficasse posicionada como sede. Em última análise, a China não cederia neste aspecto do Banco dos BRICS, mesmo que estivesse disposta a ser flexível em outras áreas.

Entretanto, o pequeno tamanho do clube ajudou os membros a resolverem suas diferenças e a buscarem uma solução política através das manobras, dado que estão certos de receberem benefícios de volta. A Índia contentou-se com a presidência do Banco por cinco anos, a ser seguida pelo Brasil e pela Rússia, cada um com um mandato de cinco anos. A presidência da Índia tornou-se possível com a desistência da posição do Brasil, que desejava obter esse cargo.²⁶ O Brasil, contudo, assegurou a primeira presidência do conselho. Mais ainda, a África do Sul foi compensada com um polo regional do Banco. Além disso, a Índia, com o apoio do Brasil, conseguiu fazer a China retroceder em sua demanda por um papel maior na alocação do capital subscrito para o Banco, resultando em uma fórmula equilibrada que prescreveu que cada um dos membros contribuísse com uma participação inicial de 2 bilhões de dólares e 8 bilhões de dólares em garantias. Devido ao tamanho relativamente pequeno do clube dos BRICS, os membros conseguiram resolver a questão da confiança na governança do Banco, e fizeram concessões apesar de sua dinâmica política assimétrica.

Conclusão

A partir deste exame, é a aplicação do modelo de clube o que sublinha a capacidade dos BRICS de traduzirem a ideia de criarem um banco próprio em uma forma substantiva. A construção de uma cultura que enfatizou as semelhanças e minimizou as diferenças foi uma precondição para este resultado. Isso ocorreu particularmente assim, dado não somente o contexto generalizado das diferenças internas

dos BRICS, mas também a dinâmica específica do empreendedorismo ideacional da Índia antagonizando os interesses e as aspirações dos chineses.

Ainda assim, mesmo enfrentando esses constrangimentos, a cultura de clube sustentou e facilitou a entrega do NDB. Em termos da estrutura, o custo de deserção para a Índia – ou, nessa questão, outros membros que tinham inicialmente reservas sobre o banco. Uma vez inserido em um clube autosseletivo, de poucos membros, com todos os atributos das grandes potências “emergentes”, houve uma sensação de aprisionamento, em que a pressão sobre o clube para a entrega – para colocar argamassa nos BRICS – facilitou o acordo, mesmo quando os resultados foram assimétricos. O status institucional superou os resultados detalhados.

A agência informal serviu como um ingrediente necessário. Todos os países tinham um incentivo para desenvolver a capacidade do clube de trabalhar conjuntamente, em vez de apontar dedos acusatórios para os outros membros. O fato de que o país anfitrião na cúpula de Fortaleza, o Brasil, não percebeu a si mesmo como tendo a mesma participação nas negociações, reforçou esta disposição para acentuar o resultado positivo.

Finalmente, os complexos detalhes envolvidos na criação do NDB permitiram as manobras como um fator principal. A imagem da vitória da China com a obtenção da sede do NDB foi equilibrada com uma distribuição mais ampla dos benefícios entre os membros dos BRICS. E qualquer legado de derrota para a Índia foi atenuado pelas circunstâncias políticas específicas, nas quais qualquer jogo de acusações poderia ser direcionado ao governo anterior, e não ao governo de Modi.

Ressaltar os benefícios do modelo de clube não significa minimizar os problemas internos dos BRICS na criação do NDB. Conforme observado, o NDB cria uma instituição formal, de muitas formas con-

flitante com a cultura de clube informal dos BRICS. Em termos institucionais, como pressagiado pela contenda a respeito da localização da sede do NDB, esta formalidade inevitavelmente resultará em conflitos diferentes e mais intensos sobre as regras de procedimento. Essas sensibilidades serão, por sua vez, exacerbadas pelas práticas atuais do NDB, inclusive a gama de receptores.

Dito isso, o modelo de clube informal ajustou-se bem aos BRICS. No caso de teste inicial, os países BRICS obtiveram sucesso na utilização do modelo de clube para lidar com os atritos, com uma grande medida de flexibilidade e resiliência na construção da cooperação através de uma iniciativa específica, instrumental e altamente visível. Para um grupo que tem sido frequentemente retratado como um grupo mais preocupado com o status do que com os resultados, este é um logro considerável, e desempenha uma imagem de ascensão de uma forma nova e mais solta de multilateralismo.

Notas

1. Há, contudo, controvérsias sobre o grau de consciência do público a respeito dos gastos de seus países em ajuda externa, frequentemente superestimando, o que resulta em opiniões negativas sobre a ajuda externa.
2. Alguns argumentam que o papel adaptativo crescente da China às mudanças globais reflete sua “capacidade de funcionar como uma ponte” desempenhando um papel internacional crescente em uma ampla variedade de grupos com identidades distintas, o que inclui os BRICS, IBSA, Fórum Regional ASEAN e G-20 (OLLAPALLY, 2011).
3. Disponível em: <<http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=99138>>.
4. Statements AA Bokareva news agencies after the meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors of the Member States G20. Disponível em: <<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=15700>>.

**Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A
Evolução de um Novo Banco...**

- 5.** Ver: <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324463604579040742992443078>>.
- 6.** Ver: <http://in.rbth.com/politics/2013/03/26/brics_bank_dream_set_to_turn_real_power_games_begin_23217.html>.
- 7.** Disponível em: <<https://www.scribd.com/doc/236171139/China-Watch-BRICS-Development-Bank>>.
- 8.** Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/63400496-024f-11e2-8cf8-00144feabdc0.html>>; <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/63400496-024f-11e2-8cf8-00144feabdc0.html#axzz2H4RKW5rS>>.
- 9.** Ver: <<http://timesofindia.indiatimes.com/india/BRICS-summit-Member-nations-criticizes-the-West-for-financial-mismanagement/articleshow/12462502.cms>>.
- 10.** Ver: <<http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2014-07-15/new-brics-bank-should-offer-new-vision-development-not-more-same>>.
- 11.** Disponível em: <<http://rt.com/business/173008-brics-bank-currency-pool/>>.
- 12.** Ver: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-03-25/brics-nations-plan-new-bank-to-bypass-world-bank-imf.html>>; <http://www.huffingtonpost.com/dr-nasser-h-saidi/the-brics-bank-signals-th_b_5604294.html>; <<http://www.presstv.com/detail/2013/03/26/295322/new-brics-bank-to-rival-world-bank-imf/>>; <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f7b876a0-170e-11e4-b0d7-00144feabdc0.html#axzz3FCTR0KO5>>.
- 13.** Ver: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9173668/Why-a-Brics-built-bank-to-rival-the-IMF-is-doomed-to-fail.html>>; <http://www.nytimes.com/2012/03/30/world/asia/brics-leaders-fail-to-crea-te-rival-to-world-bank.html?_r=0>; <<http://www.aljazeera.com/news/africa/2013/03/2013327145258420830.html>>; <<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/11825/brics-not-ready-for-joint-development-bank>>.
- 14.** Disponível em: <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-05-03/news/39009243_1_brics-countries-development-bank-sustainable-development-projects>.
- 15.** Disponível em: <http://in.rbth.com/politics/2013/03/26/brics_bank_dream_set_to_turn_real_power_games_begin_23217.html>.
- 16.** Ver: <http://zeenews.india.com/news/nation/pm-modi-hails-brics-bank-promises-to-work-closely-with-south-america_947992.html>.

Andrew F. Cooper e Asif B. Farooq

- 17.** Disponível em: <<http://timesofindia.indiatimes.com/india/Agreement-on-BRICS-development-bank-significant-step-Modi/articleshow/38441788.cms>>.
- 18.** Disponível em: <<http://timesofindia.indiatimes.com/business/international-business/BRICS-Development-Bank-launched-first-president-to-be-from-India/articleshow/38440605.cms>>.
- 19.** Disponível em: <<http://online.wsj.com/articles/brics-agree-to-base-development-bank-in-shanghai-1405453660>>.
- 20.** Disponível em: <<http://in.reuters.com/article/2014/07/15/brics-summit-bank-idINKBN0FK08620140715>>.
- 21.** Disponível em: <<http://www.theguardian.com/global-development/2013/mar/28/brics-countries-infrastructure-spending-development-bank>>.
- 22.** Disponível em: <<http://thebricspost.com/shanghai-to-host-brics-bank-putin-aide/#.VDA80ildX8E>>.
- 23.** Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f7b876a0-170e-11e4-b0d7-00144feabdc0.html#axzz3FCTR0KO5>>.
- 24.** Ver: <<http://www.reuters.com/article/2014/07/16/us-brics-summit-bank-idUSKBN0FK08V20140716>>.
- 25.** Ver: <<http://www.scmp.com/news/china/article/1555232/brics-development-bank-be-headquartered-shanghai-first-president-indian?page=all>>.
- 26.** Ver: <<http://www.ndtv.com/article/world/the-biggest-challenge-for-brics-success-big-brother-china-559313>>.

Referências Bibliográficas

- ABDENUR, A. E. China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation. **IDS Bulletin**, v. 45, n. 4, 2014.
- ALDEN, C.; SCHOEMAN, M. South Africa in the Company of Giants: the Search for Leadership in a Transforming Global Order. **International Affairs**, v. 89, n. 1, p. 111-129, 2013.

**Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A
Evolução de um Novo Banco...**

ARMIJO, L. E. The BRICS Countries (Brazil, Russia, India, and China) as Analytical Category: Mirage or Insight? **Asian Perspective**, v. 31, n. 4, p. 7-42, 2007.

—; BURGESS, S. W. Brazil, the Entrepreneurial and Democratic BRIC. **Polity**, v. 42, n. 1, p. 14-37, 2010.

BALDWIN, D. **Economic Statecraft**. Princeton: Princeton University Press, 1985.

BALOGH, T. Multilateral versus Bilateral Aid. **Oxford Economic Papers**, n. 19, p. 332-344, 1967.

BARNETT, M.; FINNEORE, M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BRAWLEY, M. R. Building Blocks or a BRIC Wall? Fitting U.S. Foreign Policy to the Shifting Distribution of Power. **Asian Perspective**, v. 31, n. 4, p. 151-175, 2007.

BRICS Finance Ministers' Communiqué Washington, September 22, 2011. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/site/about-brics/sectorial-declaration/financial-ministers-meeting/brics-finance-ministers-communique/>>.

BRUTSCH, C.; PAPA, M. Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad? **The Chinese Journal of International Politics**, n. 6, p. 299-327, 2013.

BUCHANAN, J. An Economic Theory of Clubs. **Economica**, v. 32, n. 125, p. 1-14, Feb. 1965.

BUENO DE MESQUITA, B.; SMITH, A. Foreign Aid and Policy Concessions. **Journal of Conflict Resolution**, n. 51, p. 351-3740, 2007.

CHIN, G. T. The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20. **Global Policy**, v. 5, n. 3, p. 363-376, 2014.

CHINA'S Caution May Slow BRICS Bank Plan Beijing/Chongqing. **The Hindu**, 10 Oct. 2012. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/business/economy/chinas-caution-may-slow-brics-bank-plan/article3985250.ece>>.

CHRISTENSEN, S. F. Brazil's Foreign Policy Priorities. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 271-286, 2013.

COOPER, A. F.; FAROOQ, A. B. BRICS and the Privileging of Informality in Global Governance. **Global Policy**, v. 4, n. 4, 2013.

DREZNER, D. W. Bargaining, Enforcement, and Multilateral Economic Sanctions: When is Cooperation Counterproductive? **International Organization**, n. 54, p. 73-102, 2000.

———. **All Politics is Global**: Explaining International Regulatory Regimes. Princeton: Princeton University Press, 2007.

EASTERLY, W.; PFUTZE, T. Best Practice for Foreign Aid: Who Knows Where the Money Goes? **Journal of Economic Perspectives**, Spring 2008.

FERDINAND, P. Rising Powers at the UN: An Analysis of the Voting Behavior of BRICS in the General Assembly. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 376-391, 2013.

FOURCADE, M. The Material and Symbolic Construction of the BRICs: Reflections Inspired by the RIPE Special Issue. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, p. 256-267, 2013.

GLOSNY, M. A. China and the BRICs: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World. **Polity**, v. 42, n. 1, p. 100-129, 2010.

GRAY, K.; MURPHY, C. Introduction: Rising Powers and the Future of Global Governance. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 183-193, 2013.

HAMPSON, F. O.; HEINBECKER, P. The “New” Multilateralism of the Twenty-First Century. **Global Governance**, n. 17, 2011.

HANCOCK, K. J. Russia: Great Power Image Versus Economic Reality. **Asian Perspective**, v. 31, n. 4, p. 71-98, 2007.

HAWKINS, D. G.; LAKE, D. A.; NIELSON, D. L.; TIERNEY, M. **Delegation and Agency in International Organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HUANG, Y. The Myth of Economic Complementarity in Sino-India Relations. **Journal of International Affairs**, v. 64, n. 2, p. 111-124, 2011.

IKENBERRY, G. J. **After Victory**: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton: Princeton University Press, 2000.

**Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A
Evolução de um Novo Banco...**

KEOHANE, R. O. Multilateralism: An Agenda for Research. **International Journal**, n. 45, 1990.

—; MACEDO, S.; MORAVCSIK, A. Democracy-Enhancing Multilateralism. **International Organization**, v. 63, n. 1, p. 1-31, 2009.

KOREMENOS, B.; BARABA, C. L.; SNIDAL, D. The Rational Design of International Institutions. **International Organization**, n. 55, p.761-800, 2001.

KURLANTZICK, J. **Charm Offensive**: How China's Soft Power is Transforming the World. Nova York: Yale University Press, 2007.

KUZIEMKO, I.; WERKER, E. How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid Bribery at the United Nations. **Journal of Political Economy**, v. 114, n. 5, p. 905-930, 2006.

MANSINGH, S. Assessing Reorientation of India's Foreign Policy in a Globalized World. **International Studies**, v. 47, n. 2-4, p. 143-161, 2010.

MARTIN, L. L. **Coercive Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

MILGROM, P.; NORTH, D.; WEINGAST, B. The Role of Institutions in the Revival of Trade. **Economics and Politics**, n. 2, p. 1-23, 1990.

MILNER, H. V.; TINGLEY, D. The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy. **Review of International Organization**, n. 8, 2013.

NIELSON, D.; TIERNEY, M. Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. **International Organization**, v. 57, n. 2, p. 241-276, 2003.

NYE, J. S. BRICS without Mortar. **Project Syndicate**, 3 Apr. 2010. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/why-brics-will-not-work-by-joseph-s-nye>>.

OLLAPALLY, D. India: The Ambivalent Power in Asia. **International Studies**, v. 38, n. 3-4, p. 201-222, 2011.

OTTER, M. Domestic Public Support for Foreign Aid: Does it Matter? **Third World Quarterly**, v. 24, n. 1, p. 115-125, 2003.

Andrew F. Cooper e Asif B. Farooq

PANT, H. V. The BRICS Fallacy. **The Washington Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 91-105, 2013.

POTOSKI, M.; PRAKASH, A. (Org.). **Voluntary Programs: A Club Theory Perspective**. Cambridge: MIT Press, 2009.

ROBERTS, C. Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider. **Polity**, v. 42, n. 1, p. 38-73, 2010.

RUGGIE, J. G. **Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an International Form**. Nova York: Columbia University Press, 1993.

RUSKO, C. J.; SASIKUMAR, K. From Trade to Peace? **Asian Perspective**, v. 31, n. 4, p. 99-123, 2007.

SHARMA, R. Broken BRICs: Why the Rest Stopped Rising. **Foreign Affairs**, Nov./Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/138219/ruchir-sharma/broken-brics>>.

STEPHENS, P. A Story of BRICS Without Mortar. **Financial Times**, 24 Nov. 2011.

STUENKEL, O. Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICs Summit. **Asian Perspective**, n. 38, p. 89-109, 2014.

TSINGOU, E. Club Governance and the Making of Global Financial Rules. **Review of International Political Economy**, 2014.

VANAİK, A. Capitalist Globalisation and the Problem of Stability: Enter the New Quintet and other Emerging Powers. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, 2013.

VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership. **Global Governance**, v. 17, n. 4, 2010.

WANG, V. W. Rising China, Rising India, and Contending Perspectives on India-China Relations. **Asian Perspectives**, n. 35, p. 437-469, 2011.

YOUNAS, J. Motivation for Bilateral Aid Allocation: Altruism or Trade Benefits. **European Journal of Political Economy**, v. 24, n. 3, p. 661-674, 2008.

Resumo

Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A Evolução de um Novo Banco de Desenvolvimento

O dinamismo social e econômico nos países BRICS, combinado com sua ascensão diplomática e política, tem sustentado a mudança na balança global de poder. Embora a transformação dos BRICS, do conceito para a prática, precise ser tratada com seriedade, com o processo de cúpula estendida, ilustrativo de um novo status encontrado para os países emergentes no sistema internacional, devemos reconhecer que os membros dos BRICS (China, Índia, Brasil, Rússia e África do Sul) têm tantas diferenças quanto pontos em comum em termos de suas perspectivas nacionais. Com tais contradições no pano de fundo, explicamos o desenvolvimento institucional informal dos BRICS. Este artigo argumenta que a chave para o sucesso institucional dos BRICS tem sido seu desenvolvimento de uma diplomacia “de clube”. Tal abordagem é testada, entretanto, quando o foco da atenção é deslocado das demandas exteriorizadas para a ação coletiva enquanto grupo. Desenvolvemos um arcabouço conceitual da dinâmica de clube observada nos BRICS, com base em três elementos-chave: status internacional, alianças fracas e tamanho do quadro de membros. Utilizamos a criação recente do Novo Banco de Desenvolvimento para testar ainda mais nosso arcabouço. Em termos de conclusão, o artigo aponta para as tensões entre o estilo de clube que permite aos BRICS projetar confiança a respeito de sua ascensão, e a necessidade de alongar este modelo no próximo estágio da evolução. Ao elevar-se para além de um grupo de lobby para o papel de um fórum, com poder próprio de agência autônoma, a entrega instrumental dos BRICS, com respeito à proposta do Banco de Desenvolvimento, é crucial.

Palavras-chave: BRICS – Diplomacia de Clube – Desenvolvimento Institucional – Balança Global de Poder

Abstract

Testing the Club Culture of the BRICS: The Evolution of a New Development Bank

The economic and social dynamism in the BRICS countries combined with their diplomatic and political rise has underpinned the shift in the global

Andrew F. Cooper e Asif B. Farooq

balance of power. Although the transformation of the BRICS from concept to practice must be taken seriously, with the extended summit process illustrative of a new found status of emerging countries within the international system, it must be acknowledged that the members of the BRICS (China, India, Brazil, Russia and South Africa) have as many differences as commonalities in terms of national outlooks. With such contradiction in the background, we explain the informal institutional development of BRICS. This paper argues that the key to the BRICS' institutional success has been its deployment of 'club-like' diplomacy. Such an approach is tested, however, when the focus of attention shifts from externalized demands to collective action as a group. We develop a conceptual framework of club dynamics observed in the BRICS based on three key elements: international status, loose alliance and membership size. We use the recently establishment New Development Bank to further test our framework. In terms of a conclusion the article points to the tensions between the club style that allows the BRICS to project a confidence about their rise and the need to stretch this model in the next stage of evolution. In elevating itself beyond a lobby group to the role of a forum with the power of autonomous agency of its own the instrumental delivery of the BRICS with regard to the Development Bank proposal is crucial.

Keywords: BRICS – Club Diplomacy – Institutional Development – Global Balance of Power