

A ATUAÇÃO DE PAÍSES EMERGENTES NA GOVERNANÇA DAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS PAÍSES DO BRICS

José Nelson Bessa Maia¹

No início do século XXI, surge uma nova ordem mundial multipolar, e as relações econômicas internacionais se tornam mais descentralizadas devido à globalização e à integração regional. Nesse contexto, alguns países ditos emergentes passam a adotar uma diplomacia econômica proativa como estratégia de inserção externa, engajando-se na conformação de uma governança multilateral aberta a novos atores. A China saiu na frente com seu excepcional desempenho em crescimento e escala econômica, modificando o *status quo* e prenunciando mudanças no diretório de países avançados que rege a economia global desde os anos 1970. Outros países de grande dimensão e potências regionais em seus continentes logo seguiram os passos da China, a exemplo de Índia, Brasil, Rússia e África do Sul. A aglutinação desses países emergentes sob a sigla BRICS, a despeito de sua heterogeneidade, torna-os de alguma forma um agrupamento geoeconômico e geopolítico relevante. Por isso, para subsidiar a redefinição da prática do Brasil na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento, justifica-se uma análise comparativa das respectivas estratégias de participação dos demais países do BRICS na governança de tais organismos. Este trabalho faz o mapeamento das estratégias seguidas pelos demais membros do BRICS nos organismos multilaterais de desenvolvimento e tenta trazer lições úteis para a formulação de uma diretriz do governo brasileiro para nortear a sua atuação em tais organismos, de modo a otimizar os resultados dessa atuação, tanto como receptor de recursos quanto acionista dessas instituições.

Palavras-chave: governança; organismos multilaterais de desenvolvimento; países emergentes; BRICS.

THE PERFORMANCE OF EMERGING MARKET COUNTRIES ON GOVERNANCE OF MULTILATERAL DEVELOPMENT ORGANIZATIONS: THE EXPERIENCE OF SOME BRICS COUNTRIES

In the early twenty-first century, a new multipolar world order emerges and international economic relations become more decentralized due to globalization and schemes of regional integration. In this backdrop, some so called emerging countries start to adopt a proactive economic diplomacy as an international insertion strategy, engaging in the formation of a multilateral governance opened to new actors. China went ahead with its exceptional performance in growth and economic scale, changing the status quo and foreshadowing changes in the directorate of advanced countries that has been governing the global economy since the 1970s. Other large countries and regional powers in their continents soon followed in the footsteps of China, such as India, Brazil, Russia and South Africa. The assemblage of these emerging countries under the acronym BRICS, despite its heterogeneity, makes them somehow a relevant geo-economic and geo-political grouping. Therefore, in order to support the redefinition of Brazil's practice in the governance of multilateral development agencies, a comparative analysis of the respective strategies of participation of the other BRICS countries in the governance of such organizations is justified. This work proceeds

1. Assessor na Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). E-mail: <nbessamaia@gmail.com>

to map the strategies followed by some members of BRICS in the governance of multilateral development agencies and tries to extract useful lessons for the formulation of a policy for the Brazilian government to guide its activities in such agencies in order to optimize the results of those actions, both as funds receiver and as shareholder of these institutions.

Keywords: governance; multilateral development agencies; emerging market countries; BRICS.

EL EJERCICIO DE LOS PAÍSES EMERGENTES EN LA GOBERNANZA DE ORGANIZACIONES MULTILATERALES DE DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS PAÍSES DEL BRICS

A principios del siglo XXI, un nuevo orden mundial multipolar emerge y las relaciones económicas internacionales se vuelven más descentralizadas debido a la globalización y a los esquemas de integración regional. En este contexto, algunos de los llamados países emergentes empiezan a adoptar una diplomacia económica proactiva como una estrategia de inserción internacional, comprometida con la formación de una gobernanza multilateral abierta a nuevos actores. China siguió adelante con su excepcional resultado en el crecimiento y la escala económica, cambiando el status quo y anticipando los cambios en el directorio de los países avanzados que rigen la economía mundial desde la década de 1970. Otros países grandes y poderes regionales en sus continentes pronto siguieron los pasos de China, como India, Brasil, Rusia y Sudáfrica. El conjunto de estos países emergentes bajo el acrónimo BRICS, a pesar de su heterogeneidad, los hace de alguna manera una agrupación geoeconómica y geopolítica relevante. Por lo tanto, se justifica un análisis comparativo de las estrategias para la participación de otros países de los BRICS en la gobernanza de los organismos multilaterales de desarrollo para subvencionar la redefinición de la práctica de Brasil en la gobernanza de estas organizaciones. En este trabajo se procede a trazar las estrategias seguidas por otros miembros de BRICS en la gobernanza de los organismos multilaterales de desarrollo y trata de extraer lecciones útiles para la formulación de una política para el gobierno brasileño orientar sus actividades en dichos organismos con el fin de optimizar los resultados de esas acciones, tanto como receptor de los fondos, como accionista de estas instituciones.

Palabras clave: gobernanza; agencias de desarrollo multilaterales; países emergentes; BRICS.

JEL: F53.

1 INTRODUÇÃO

No início do século XXI, uma nova ordem surge em um mundo multipolar em que as relações econômicas internacionais estão mais descentralizadas devido à globalização e a variados esquemas de integração regional. Uma nova forma de multilateralismo ganha força na comunidade internacional, convertendo-se na base das relações entre os diversos atores, inclusive os transnacionais.² Nesse contexto de mudança, alguns grandes países ditos emergentes passam a adotar uma diplomacia econômica proativa como estratégia de inserção externa, engajando-se na conformação de uma governança multilateral aberta a novos atores. Nem mesmo

2. Conforme Evans e Newnham (1998, p. 340), multilateralismo refere-se "a um sistema de coordenação das relações internacionais entre três ou mais Estados conforme certos princípios de conduta". Como política, o multilateralismo é uma ação deliberada do Estado-nação em conformidade com outros para realizar determinados objetivos acordados.

a tendência recente de enfraquecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) e das instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial)³ e de frequente celebração de acordos comerciais bilaterais é suficiente para sepultar a força do multilateralismo num mundo marcado por múltiplos centros de poder, sem mais a figura do *hegemon*.

Em função do dinamismo econômico alcançado, nas últimas duas décadas, alguns países em desenvolvimento superaram o atraso secular e começam a avançar rumo à condição de países desenvolvidos. Por conseguinte, a sua crescente participação na economia mundial lhes permite aspirar a ocupar espaços na governança global, entendida *strictu sensu* por Gonçalves (2011, p. 42). Para mais aprofundamento do assunto, consultar Gonçalves (2011, p. 40-45):

como um conjunto de processos cumulativos, de âmbito multidimensional, que engloba uma mudança significativa na organização da atividade humana e o deslocamento do poder da orientação local ou nacional para padrões globais, com interconexão e interdependência na esfera mundial.

A China sai na frente de outros países com seu excepcional desempenho em crescimento, mudança estrutural, porte demográfico e escala econômica, modificando de maneira inquestionável o *status quo* e renunciando mudanças no clube de nações (o chamado Grupo dos Sete ou G7), cujo diretório com raros ajustes e inclusões regia a economia global desde os anos 1970. Outros países de grande dimensão territorial, que são potências regionais em seus continentes, logo seguem os passos da China, a exemplo da Índia, do Brasil e da África do Sul.⁴

Considerando que a Rússia, outro país de dimensão continental, perdeu o seu *status* de superpotência com o colapso da antiga União Soviética e se converteu num país emergente importante, cabe incluí-la no rol daqueles países que se esforçam por se articular com seus congêneres na busca de melhorar sua inserção no processo decisório global.

Tendo em vista a ascensão desses quatro países num contexto de multipolaridade, torna-se relevante mapear as estratégias que eles vêm seguindo desde a década de 1990 para ocuparem espaços nas instituições multilaterais de natureza econômica, em especial naquelas voltadas para apoiar o desenvolvimento econômico. A aglutinação desses grandes países emergentes sob a sigla BRICS,

3. O Grupo Banco Mundial é atualmente composto por: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (CFI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (Miga); e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi).

4. Segundo dados extraídos da base estatística do FMI (WEO), em 2015, o produto interno bruto (PIB) combinado dos cinco países do BRICS respondeu por 22,5% do PIB mundial a preços de mercado. Em termos de paridade de poder aquisitivo (*purchasing power parity* – PPP), essa participação conjunta representou quase um terço do PIB mundial, isto é, 30,8%.

a despeito de sua heterogeneidade, torna-os de alguma forma um agrupamento geoeconômico e geopolítico relevante. Por isso, para subsidiar uma redefinição da prática do Brasil na governança junto às instituições multilaterais de desenvolvimento, justifica-se uma análise comparativa ao longo das duas últimas décadas das respectivas estratégias de participação dos demais países do BRICS na governança de tais organismos.⁵

Espera-se que o mapeamento das estratégias seguidas pelos demais membros do BRICS nas instituições multilaterais de desenvolvimento possa trazer lições úteis para a formulação de uma diretriz do governo brasileiro para nortear a sua atuação nas referidas instituições, de modo a otimizar os resultados dessa atuação, tanto como receptor de recursos quanto na qualidade de acionista dessas instituições, além de propiciar melhor desempenho e maior prestação de contas (*accountability*) dos representantes brasileiros na direção desses organismos em face das prioridades governamentais.

Este artigo compõe-se de sete seções, incluindo a introdução. A segunda seção apresenta aspectos teóricos sobre o conceito de governança em instituições internacionais; a terceira apresenta a experiência da China na governança de instituições multilaterais de desenvolvimento; a quarta trata da experiência da Índia; a quinta aborda o caso da Rússia; e a sexta seção analisa a situação da África do Sul. A última seção, por seu turno, apresenta conclusões e um box com resumo sobre a atuação dos quatro países-membros do BRICS na governança das instituições multilaterais de desenvolvimento e propõe algumas recomendações aos tomadores de decisão para aprimorar a prática brasileira na governança de tais instituições.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

A discussão teórica na disciplina relações internacionais, sobre a governança nas instituições internacionais, constitui uma questão de segunda ordem em meio a um sistema internacional baseado em normas e regras, em vez de coerção, expressa nas formas de governança global, regimes internacionais e Direito Internacional.

Para Rosenau e Czempiel (2000, p. 15), governança é um fenômeno mais amplo que governo, uma vez que abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem

5. O termo BRIC foi criado em 2001 pelo economista britânico Jim O'Neill para fazer referência a quatro países: Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, foi adicionada a letra "S" em referência a entrada da África do Sul (em inglês, South Africa). Desta forma, o termo passou a ser BRICS. Apesar de enormes diferenças, estes países emergentes foram caracterizados por rápido crescimento e modernização econômica. Tais países não compõem um bloco econômico, apenas compartilham de uma situação de transformação em suas economias. Eles formam uma espécie de aliança que busca ganhar força no cenário político e econômico global diante da defesa de interesses comuns. A cada ano ocorre uma reunião (cúpula) entre os representantes destes países, que procuram formalizar acordos e medidas com claros objetivos de compor um futuro bloco econômico.

com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Por seu turno, os regimes internacionais, segundo a definição mais amplamente conhecida de Krasner (1982, p. 185), constituem “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão (implícitos ou explícitos) ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”. Assim, os regimes são padrões de atividade ou práticas conhecidas em torno das quais há tendência de coordenação de expectativas sem que haja necessariamente a montagem de um arranjo institucional específico. Logo, o surgimento de um regime é a resposta a problemas de coordenação ou situações nas quais a defesa de interesses definidos em termos individuais e estreitos pode levar a resultados sistêmicos socialmente indesejáveis.⁶

Para Haggard e Simmons (1987, p. 495), os regimes são acordos multilaterais entre Estados cujo objetivo é regular ações nacionais em uma área temática específica. Conforme expressam Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 163), esta definição de ambos permite distinguir os conceitos de regime, cooperação e instituição.

A cooperação, segundo Keohane (1984, p. 53), refere-se à coordenação de políticas e ajuste mútuo de comportamentos. A instituição, por sua vez, tem como característica marcante a convergência de expectativas e padrões de comportamento ou práticas, enquanto o regime é um exemplo de comportamento ou facilitador de cooperação e apoio para a institucionalização de questões internacionais. Como bem resumem Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 163), a ideia básica implícita na teoria dos regimes pela definição de Haggard e Simmons é que uma série de princípios, normas e procedimentos comuns pode ajudar a regular o comportamento dos Estados, inclusive no contexto da anarquia.

Dos conceitos anteriormente citados, depreende-se que a governança global reúne em torno de si simultaneamente os conceitos de regime, cooperação e instituição. No entanto, a governança que se encaixa neste artigo tem a ver com a área temática de financiamento ao desenvolvimento. Mas especificamente, a governança se materializa na participação de Estados-membros na gestão corriqueira de instituições financeiras internacionais, ou seja, organismos multilaterais de financiamento do desenvolvimento.

Ademais, cabe mencionar que a participação de um país na diretoria de instituições internacionais é uma forma de projetar seu poder brando (*soft power*), uma estratégia que muitos governos dos países avançados usam para estabelecer marcos de política que lhes sejam favoráveis e ampliar o seu potencial de

6. Essa conclusão é extraída de Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 161).

liderança. As agendas dos governos que participam ativamente nas organizações internacionais refletem esferas de ação nas quais eles exercem uma maior tração e podem assim liderar pelo exemplo.⁷

Portanto, na perspectiva das relações internacionais, o exercício da governança nas instituições financeiras multilaterais pelos países emergentes constitui a ocupação de um espaço legítimo no funcionamento de um sistema de normas e regras explicitadas em instituições formadas por um acordo multilateral entre Estados na área temática financeira, e que são sempre operados por via da administração de tais organismos por meio de representantes com mandatos indicados por distintos Estados-membros, cada qual com suas respectivas agendas e prioridades de política econômica externa.

3 A EXPERIÊNCIA DA CHINA

A rápida ascensão da China no cenário global tem despertado o interesse de muitos analistas em determinar as motivações por trás da participação chinesa nos regimes internacionais, seja no campo do comércio, do investimento, das finanças, do meio ambiente, da segurança ou dos direitos humanos. Combes (2011/2012, p. 33) examinou em profundidade o tema do engajamento chinês nos regimes internacionais e chegou à conclusão de que o país não seria uma potência revisionista, visto que suas elites dirigentes percebem os benefícios da cooperação internacional.

No entanto, dadas suas peculiaridades históricas, culturais e psicossociais, seu comportamento ainda seria influenciado por preocupação especificamente ao estilo da abordagem realista das relações internacionais, com uma interpretação muito estrita de sua soberania e de sua segurança. A China parece pretender trabalhar com o *status quo*, mas permanece exageradamente centrada na busca de “igualdade e justiça” em um sistema internacional dominado pelas potências ocidentais e, portanto, renitente em aceitar compromissos e normas que limitem ou a coloquem em desvantagem.

Como são instituições que materializam na prática o funcionamento dos regimes internacionais, os organismos multilaterais sempre foram utilizados pelos países mais poderosos para avançar e defender seus interesses nacionais nos fóruns mundiais. Isso fica patente com o controle exercido pelos Estados Unidos e a

7. *Soft power* (em português, poder brando ou poder de convencimento) é uma expressão usada na Teoria das Relações Internacionais para descrever a habilidade de um corpo político – um Estado, por exemplo – para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos. O termo foi usado pela primeira vez pelo professor de Harvard, Joseph Nye, no final dos anos 1980. Ele desenvolveu o conceito em seu livro de 2004, *Soft Power: the means to success in world politics*. Embora sua utilidade como teoria descritiva tenha sido contestada, a expressão *soft power* entrou, desde então, no discurso político como uma maneira de distinguir os efeitos sutis de culturas, valores e ideias no comportamento de outros.

Europa na gestão e na agenda de trabalho das instituições de Bretton Woods, cujos dirigentes maiores continuam a ser até hoje cidadãos invariavelmente americanos e europeus. Com as mudanças em curso na economia global, era esperado que os países emergentes viessem a reivindicar uma maior fatia de poder na condução dos organismos financeiros internacionais.

Pelo sucesso obtido em sua estratégia de crescimento acelerado, a China passou a galgar posições de destaque na economia global. Em meio a um processo de assertividade crescente, as autoridades chinesas vêm utilizando sua participação nas diretorias de organismos multilaterais para aumentar sua projeção internacional e influenciar decisões. Edwards (2011, p. 2) percebeu cedo essa guinada e passou a analisar o engajamento chinês nos mecanismos da governança econômica global. Para ele, há indicações claras que apontam para o sucesso da estratégia deliberada dos chineses em usar os organismos internacionais para defender seus interesses nacionais. Alguns exemplos de sucesso das ações chinesas estão descritos a seguir.

- 1) Aproveitamento das reuniões multilaterais do grupo dos vinte (G20) financeiro para a iniciativa de formação de uma coalização de potências emergentes com visões alternativas aos valores e princípios ocidentais, o caso do BRICS em 2008.
- 2) Pressões em bloco para tentar alterar regras de governança (a exemplo da escolha de ocupantes de cargos estratégicos nos organismos e/ou da adoção de sua moeda nacional na cesta dos Direitos Especiais de Saque) no FMI, no Banco Mundial e em outros organismos.⁸
- 3) Articulação com os demais grandes parceiros emergentes para a criação de novos organismos financeiros internacionais, a exemplo do Novo Banco de Desenvolvimento (criado pelo BRICS) e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB).
- 4) Uso de seu papel no FMI e no Banco Mundial não apenas para advogar mudanças na maneira como essas instituições operam, mas também para chamar atenção a problemas mais amplos na economia mundial, seja a ênfase na consolidação fiscal, na política monetária dos Estados Unidos ou no protecionismo comercial dos países avançados.

8. Tal como a Índia, a China conseguiu emplacar, em 2008, o cidadão chinês Justin Yifu Lin como economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial. Na sua qualidade, o senhor Lin desempenhou um papel fundamental na formação da agenda de investigação econômica da instituição em meio à crise financeira global. Em julho de 2011, outro cidadão chinês, Zhu Min, havia assumido o cargo de vice-diretor do FMI. Zhu foi o terceiro chinês a assumir uma posição elevada em um organismo financeiro internacional depois de Shengman Zhang, ex-diretor-gerente do Banco Mundial, e de Justin Yifu. O senhor Zhu ocupou suas funções até julho de 2016, quando concluiu seu mandato de cinco anos.

- 5) Aumento do poder financeiro chinês no capital do FMI, como aconteceu em setembro de 2009, quando a China adquiriu US\$ 50 bilhões em cotas do fundo, o que permitiu mais flexibilidade no gerenciamento de crises econômicas em vários países e aumento do prestígio chinês perante o mundo.
- 6) Bloqueio na liberação de relatórios do FMI que tratam de temas econômicos sensíveis para a China (como a sobrevalorização de sua moeda e medidas heterodoxas de política monetária), ou seja, uma tentativa de evitar censuras públicas, quando possível.
- 7) Pressão bem-sucedida na reforma do setor financeiro dos países avançados para salvaguardar a segurança dos vultosos ativos chineses (reservas cambiais) em bancos ocidentais. Ao mesmo tempo a China conseguiu postergar, de 2000 até 2011, a apresentação de seu Relatório de Estabilidade Financeira (Financial Stability Review – FSR), um instrumento de transparência dos setores financeiros das 25 maiores economias.
- 8) Os chineses não só foram até bem pouco tempo extremamente ativos como mutuários (*borrowers*) dos bancos multilaterais (como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento – BAD)⁹ na captação de recursos, como agora na qualidade de acionistas (*shareholders*) ao aprovar na diretoria empréstimos afinados com prioridades de sua política doméstica ou beneficiar suas empresas em obras de infraestrutura nos países mutuários.

Conforme Bottelier (2006, p. 26), o Banco Mundial desempenhou um papel importante na transformação econômica da China desde o final dos anos 1970. A China soube usar o Banco Mundial de uma forma muito eficaz, e o banco soube ser sensível às necessidades do país e de seu regime político. Ele nunca recomendou a liberalização antecipada e abrangente ou a privatização de empresas estatais, como fez em algumas outras economias em transição, ou seja, o banco realmente apoiou a abordagem pragmática do “aprender fazendo” no processo de reforma econômica na China.

O Banco Mundial pressionou na margem por reformas institucionais e de políticas essenciais, apresentando perspectiva baseada na experiência internacional, oferecendo assistência técnica em várias áreas, muitas vezes por meio de projetos por ele apoiados. Como os chineses ganharam experiência, confiança e acesso

9. Em trinta anos de relacionamento, a China recebeu, do BAD, US\$ 34,15 bilhões em empréstimos, doações e assistência técnica. A China é o terceiro maior acionista do BAD, com uma cota de 6,46% do capital subscrito. Atualmente, um chinês, Jin Wei, é o economista-chefe da instituição.

aos mercados de capitais internacionais, além de consolidar um amplo mercado financeiro doméstico, o papel do Banco Mundial no país inevitavelmente encolheu (a propósito do tema, Cintra, Silva Filho e Pinto, 2015).

A China perdeu acesso aos recursos concessionais da AID, em 1999, e agora utiliza a parceria com o Banco Mundial, principalmente em busca de inovações técnicas, institucionais e conceituais seletivas para o desenvolvimento regional e local. A China e o Banco Mundial ganharam com essa longa e construtiva interação.

TABELA 1
A China e os organismos multilaterais de desenvolvimento em 2015

Organismo multilateral	Cota da China no capital subscrito (%)	Posição da China no <i>ranking</i>
Global		
FMI	6,451	3 ^a
Bird	4,860	4 ^a
Regional		
BAfD	2,052	20 ^a
BAD	6,460	3 ^a
BID	0,002	nd

Fonte: Organismos multilaterais.

Elaboração do autor.

Obs.: BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; nd – não disponível; BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento.

A China é o terceiro maior país em valor das cotas de capital subscrito do FMI (6,45%) e 6,09% dos votos. No Bird, ela ocupa 4,86% das cotas e 4,61% dos votos, ou a quarta posição no *ranking* global. Para o BAfD, o percentual de cotas atinge apenas 2,05% e 1,15% dos votos, situando-se na distante vigésima posição entre os maiores acionistas. Para o BAD, o país responde por 6,46% das cotas e 5,47% dos votos, ocupando a terceira posição entre os maiores acionistas. Também é membro do BID, com cota de 0,0002% do total e poder de voto de (0,004%), resultante da aquisição da cota de um pequeno país europeu (Bósnia-Herzegovina), em 2007.¹⁰

A política chinesa de ocupação de espaços nos organismos multilaterais de desenvolvimento opera no sentido de um realinhamento da ordem internacional por meio da criação de estruturas variadas de financiamento externo, como o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, o AIIB, o Sino-Latin American Production Capacity Cooperation Investment Fund Co. Ltd (Claifund) etc. Esses

10. A China insistiu por muitos anos ser membro do BID, mas teve oposição dos Estados Unidos, que bloqueavam o acesso. Somente na gestão do secretário do Tesouro, Henry Paulson, os americanos deram o sinal verde. Além de sua cota no capital subscrito do BID, os chineses também se comprometeram a aportar expressiva soma de recursos para o fundo de operações especiais do banco. Com isso, a China ampliou sua influência na América Latina, uma região de forte incremento de intercâmbio comercial, com oportunidades de negócios para empresas chinesas que passaram a poder operar em aquisições de bens e serviços em projetos financiados pelo BID. ver Paulson (2015, p. 202).

mecanismos alternativos são criados para aumentar a autonomia chinesa, em face dos organismos internacionais dominados pelos Estados Unidos, e expandir sua esfera de influência em várias áreas da governança no campo financeiro. Trata-se, pois, de uma estratégia deliberada de tomada de posições nos mecanismos de financiamento internacionais.

Na verdade, a China está nada mais nada menos do que procurando suprir lacunas existentes na atual ordem econômica internacional por meio de iniciativas que concorrem com as instituições vigentes. As tensões atuais aceleram a expansão desses novos mecanismos promovidos pela China e aumentam sua atratividade para países emergentes e em desenvolvimento. Tais estruturas podem ser classificadas em sete conjuntos de iniciativas:

- política monetária e financeira alternativa (internacionalização do renminbi; criação da UnionPay e de uma agência de classificação de risco para desafiar, respectivamente, o monopólio das grandes bandeiras de cartões de crédito e grandes agências de risco de crédito americanas;
- provisão de liquidez para o caso de crises (Iniciativa Chiang Mai; *Contingency Reserve Arrangement* com os demais BRICS – CRA); acordos de *swaps* cambiais com bancos centrais estrangeiros;
- política comercial e de investimento como acordos bilaterais de acesso a mercados e investimento e de redução de barreiras ao comércio regional (acordo trilateral China-Coreia-Japão, Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN¹¹ etc.);
- oferta ostensiva de projetos de investimento em infraestrutura ligando regiões e continentes, como contido no ambicioso programa de Xi Jinping de construir conexões logísticas para ligar a China ao resto da Ásia, à África e à Europa (a chamada “Rota da Seda do Século XXI”), além de outros grandes e polêmicos projetos como a Ferrovia Bioceânica no Brasil e Peru e o Canal Transoceânico da Nicarágua;
- política de segurança e defesa regional;
- disseminação de padrões e tecnologias chinesas; e
- protagonismo em fóruns diplomáticos e na governança cotidiana de organismos internacionais.

Mesmo continuando a se envolver no regime financeiro internacional e nos organismos internacionais existentes (especialmente como *shareholder*), a

11. Associação formada por Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja.

China busca em última análise construir canais complementares para moldar sua presença e, assim, disputar a liderança com países ocidentais.

Conforme assinalam Heilmann *et al.* (2014, p. 8), as múltiplas iniciativas chinesas (financiamentos facilitados, investimentos em infraestrutura, abertura de comércio etc.) são mais eficazes quando combinadas umas com as outras. Novos mecanismos de financiamento e de uso da moeda chinesa em transações teriam despertado bastante interesse na Ásia, na América Latina e na África. Os mesmos autores sustentam que mecanismos e organizações criados pelos chineses têm o potencial de desafiar e limitar a predominância de americanos e europeus em importantes organismos e áreas de atuação. No entanto, os esforços defensivos dos países ocidentais contra a investida chinesa podem ser contraproducentes e acabar por reforçar a determinação chinesa de viabilizar estruturas alternativas de financiamento e governança.

4 A EXPERIÊNCIA DA ÍNDIA

Historicamente, a presença da Índia em organizações multilaterais acarretou-lhes uma reputação de ser responsável por bloquear negociações com base em princípios enraizados de soberania nacional e de “terceiro mundismo” em função do papel assumido desde os anos 1960 na liderança do chamado movimento dos países não alinhados. Tal como assinala D’Ambrogio (2015, p. 3), o país evitava alianças formais com terceiros países e se engajava em políticas multilateralistas para melhor servir as suas necessidades de desenvolvimento socioeconômico.

Conforme Kapur (2013, p. 240) e Stuenkel (2013, p. 3), o envolvimento da Índia com as organizações financeiras internacionais começou antes de sua independência, quando o país (ainda uma colônia britânica) participou da Conferência de Bretton Woods, em 1944, que deu origem ao Banco Mundial e ao FMI. Também foi um dos membros fundadores da CFI, em 1956, da AID, em 1960, e de várias outras organizações internacionais, tais como o BAD, o G20 financeiro e, mais recentemente, o novo Banco de Desenvolvimento do BRICS. Ela também é membro do AIIB e da Organização de Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO). Regionalmente, o país faz parte da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC).

A Índia tem influência internacional crescente e voz proeminente nos assuntos globais. O Ministério das Relações Exteriores da Índia (MEA) é a agência governamental responsável pela condução das relações econômicas exteriores do país, mas com forte presença do Ministério das Finanças. É o segundo país mais populoso do mundo, a maior democracia (em número de eleitores) do planeta e, entre as grandes economias, a que mais cresce atualmente. Com o sexto

maior orçamento militar, a terceira maior força armada (inclusive com arsenais nucleares), a sexta maior economia em dólares correntes e a terceira maior economia em termos de PPP, a Índia é uma potência regional e global emergente.

Ademais, é um país de industrialização recente, com um histórico de intensa colaboração com vários parceiros e organismos. É um componente do BRICS e se considera simultaneamente um integrante e representante do mundo em desenvolvimento. Tal como mencionado por D'Ambrogio (2015, p. 11), o país tem participado em várias missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 2007, foi o segundo maior país contribuinte de tropas para a ONU. Tal como o Brasil, está firmemente empenhada em conseguir assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

No período de 1948-1993, a Índia agiu basicamente como um país mutuário fazendo largo uso de empréstimos do Banco Mundial e de outros organismos regionais para financiar seu modelo então fechado de industrialização por substituição de importações. Nesse quase meio século, o país valeu-se de tais organismos como importante fonte de financiamento de divisas e assistência técnica. A Índia sempre enxergou sua relação com as instituições multilaterais pelo prisma norte-sul. Neste sentido, como mutuário, cobrava insistentemente a oferta de mais recursos concessionais aos países em desenvolvimento; para tal, a forma utilizada era pressionar a direção dos bancos multilaterais por meio de seus representantes na diretoria e no corpo técnico (*staff*) desses organismos.¹²

Foi o país que mais recebeu recursos do Grupo Banco Mundial, tendo acumulado, de 1945 a meados de 2015, o montante de US\$ 102,1 bilhões, sendo US\$ 52,7 bilhões do Bird e o restante da AID. Isso constituiu 8,4% do valor de todos os empréstimos do Bird e 15,9% da AID nos últimos setenta anos. O Brasil foi o segundo mutuário a receber mais empréstimos (total de US\$ 58,8 bilhões), seguido de perto pela China (US\$ 55,8 bilhões) e pelo México (US\$ 54 bilhões). No intervalo 1956-2012, a Índia recebeu US\$ 8,5 bilhões do International Comittee of the Fourth International (ICFI) ou 6,7% do total dos desembolsos da corporação, perdendo apenas para o Brasil.¹³

Após o colapso da União Soviética, nos anos 1990, a Índia se afastou gradualmente do modelo de economia fechada e estatizada para uma abordagem orientada à economia de mercado e proativa no exterior. Sua política externa

12. Como destaca Kapur (2013, p. 241), a relação da Índia com o Bird até o final da década de 1970 foi muito estreita e mais favorável do que com outros países mutuários. A sofisticação dos gestores de política indianos, sua capacidade de articular programas e a cautela que cerca o relacionamento com um país tão complexo, grande e populoso teriam contribuído para esse bom relacionamento de trabalho entre o Banco Mundial e a Índia.

13. Para os valores acumulados de 1945 a 2015 dos empréstimos do Banco Mundial e AID por países, consultar sua página eletrônica: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/804131447347453530/WBAR15-LendingData-rev.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2016.

tornou-se então cada vez mais influenciada por considerações geoeconômicas, acompanhada por crescentes aspirações de exercer uma maior influência na governança econômica internacional. Desde o final da década de 1990, a Índia começou então a tomar inúmeras iniciativas em prol de uma maior representação dos países emergentes e em desenvolvimento em vários fóruns multilaterais, incluindo o Bird e o FMI. Conforme afirma Zhengduo (2013, p. 8), essa mudança também pode ser creditada à aproximação diplomática e ao maior intercâmbio econômico da Índia com os Estados Unidos e a União Europeia, a partir de meados da década de 1990, o que teria aberto espaço para uma atuação mais saliente nos organismos financeiros internacionais.

Conforme Singh e Mukamba (2015, p. 1), nos últimos anos, o relacionamento da Índia com os organismos multilaterais tem se baseado nas seguintes premissas: *i*) compromisso com a ajuda ao desenvolvimento em países de baixa renda;¹⁴ *ii*) atendimento às próprias carências de sua enorme e pobre população; e *iii*) esforço para investir em infraestrutura como requisito para remover gargalos ao seu crescimento sustentado.

Como resultado da articulação do governo da Índia seus cidadãos têm ocupado cargos estratégicos em organismos multilaterais, como Kaushik Basu, que foi o economista-chefe do Bird de 2013 a 2016; Suma Chakrabarti, também economista e atual presidente do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (Berd), sediado em Londres; Raghuram Rajan, ex-economista-chefe do FMI de 2003 a 2007 e ex-vice-presidente do Banco para Compensações Internacionais (BIS); e Subhash Chandra Garg, diretor pela Índia, Bangladesh, Butão e Sri Lanka no Bird.

O engajamento da Índia com os organismos multilaterais e regionais de desenvolvimento se alterou. Hoje, o governo indiano é menos dependente de recursos de tais organismos do que no passado, com a maioria dos empréstimos sendo direcionada para os governos dos estados indianos. As ações do governo indiano refletem uma mudança de abordagem no trato com essas instituições, tanto na posição de “devedor” quanto na de “acionista”. No entanto, algumas de suas ações exibem uma certa contradição. Isto pode ser atribuído à dicotomia da economia indiana: apesar de possuir uma das seis maiores economias do mundo, o país possui quase um quarto da população pobre do planeta.

14. Conforme Singh e Mukamba (2015), nos últimos dez anos, os países africanos têm sido os principais beneficiários dos créditos indianos oficiais ao desenvolvimento, os quais receberam no período empréstimos de US\$ 6,6 bilhões de um montante de US\$ 11 bilhões destinados aos países em desenvolvimento. A maior parte do saldo remanescente foi destinada aos países vizinhos do sul da Ásia.

TABELA 2
A Índia e os organismos multilaterais de desenvolvimento em 2015

Organismo multilateral	Cota da Índia no capital subscrito (%)	Posição da Índia no <i>ranking</i>
Global		
FMI	2,750	8 ^a
Bird	3,190	7 ^a
Regional		
BAfD	0,386	43 ^a
BAD	6,338	4 ^a

Fonte: Organismos multilaterais.
Elaboração do autor.

Atualmente, é o oitavo maior país em valor das cotas de capital subscrito do FMI (2,75% e 2,64% dos votos). No Bird, detém 3,19% das cotas e 3,03% dos votos, ou a sétima posição no *ranking* global. Para o BAfD, o percentual de cotas atinge apenas 0,386% e 0,264% em votos, situando-se na distante 43^a posição entre os maiores acionistas. No entanto, para o BAD, a Índia responde por 6,34% das cotas e 5,38% dos votos, ocupando a quarta posição entre os maiores acionistas.

Foi no contexto da busca de crescente projeção internacional que a Índia, como membro do BRICS, acordou com seus pares em criar o Novo Banco de Desenvolvimento, sediado em Xangai. A criação deste banco marcou uma mudança de paradigma no sistema financeiro global em direção a uma nova ordem econômica em que as vozes dos países em desenvolvimento terão uma maior representação. Essa iniciativa inédita constituiu um passo importante para os países emergentes formatarem o seu próprio espaço político dentro da arquitetura econômica e da governança financeira global. A Índia perdeu a sede do banco, mas conseguiu com hábil articulação emplacar um indiano, Kundapur Vaman Kamath, como presidente.¹⁵

A estratégia de parceria de país do Grupo do Banco Mundial com a Índia para o período de 2013 a 2017 tem foco em três áreas: *i*) integração regional; *ii*) transformação rural-urbana; e *iii*) inclusão social. A nova estratégia do Bird propõe um programa de empréstimos de US\$ 3 bilhões a US\$ 5 bilhões por ano ao longo do período, com 60% deste financiamento indo para projetos recomendados pelo governo. O crescimento econômico inclusivo e a redução da pobreza são prioridades na estratégia do banco.

Embora tenha havido um aumento significativo nos investimentos em infraestrutura, a Índia ainda tem um grande *deficit* em logística. De acordo com

15. Conforme mencionado por D' Ambrogio (2015, p. 9), a Índia não teve sucesso no seu pleito de sediar o Novo Banco de Desenvolvimento, mas obteve a presidência e também o acordo de subscrição igualitária do capital da instituição para que os cinco membros fundadores exerçam controle paritário de sua governança.

seu 12º Plano Quinquenal (2012-2017), o país precisa de um investimento de US\$ 1 trilhão, a fim de preencher este *deficit*. Os bancos de desenvolvimento locais da Índia, bem como os bancos regionais e multilaterais de desenvolvimento são cruciais para viabilizar os financiamentos necessários para construir e modernizar a infraestrutura no país.

Em 2014, a CFI, braço do setor privado do Grupo Banco Mundial, comprometeu-se a investir US\$ 4,7 bilhões em setores prioritários da Índia, tais como infraestrutura, telecomunicações, energia, educação, gestão de recursos hídricos e saúde pública.

O BAD que desde 1986 até 2012 tem emprestado à Índia um montante de US\$ 36,8 bilhões, propôs para os próximos anos a oferta de empréstimos de US\$ 7 bilhões a US\$ 9 bilhões para o desenvolvimento de infraestrutura do país, além de um crédito adicional para subvenções de assistência técnica e capacitação institucional, tanto em âmbito estadual quanto local.

Além do esforço de aumentar sua cota no capital votante e potencializar sua representação na direção dos organismos internacionais, a Índia ainda faz uso intensivo de três canais para influenciar a sua atuação neles, conforme descrito a seguir.

- 1) Exercer uma representação destacada nas diretorias dos organismos financeiros, seja no Comitê de Desenvolvimento do Bird ou no Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI, que são fóruns de nível ministerial para a formação de consensos sobre questões importantes nos campos do desenvolvimento, monetário e financeiro.
- 2) Manter atuação vigilante nos fóruns de ação coletiva, como o G20 financeiro, em que a Índia divide com o Canadá a coordenação do importante grupo de trabalho do marco para o crescimento forte, sustentável e equilibrado (o grupo do *framework*).
- 3) Privilegiar a experiência negocial e a qualidade técnica e intelectual na escolha dos representantes indianos nos cargos de diretoria e de seus assessores (*staff*), um fator que pode influenciar na margem o teor da agenda de debates na governança cotidiana dos organismos onde tais representantes atuam com força e obstinação por meio de uma lógica de argumentação que potencializa a persuasão de seus pares.

5 A EXPERIÊNCIA DA RÚSSIA

Conforme definido por Rowe e Torjesen (2009, p. 16), o multilateralismo refere-se a instituições e áreas temáticas que envolvem múltiplos países (três ou mais), atuando em conjunto de uma forma sustentada. O multilateralismo deve ser diferenciado de integração, que envolve determinados aspectos que

combinam a soberania do Estado-nação com a autoridade de um órgão supranacional (como na União Europeia). Apesar de a Rússia muitas vezes advogar a integração econômica e a política regional no espaço pós-soviético por meio de organizações como a Comunidade Econômica da Eurásia (CEE), tais ambições discursivas têm sido raramente acompanhadas de correspondentes medidas de política integracionista.

Pelo que se observa na literatura, a liderança russa, na prática, distingue o conceito de integração do conceito de multilateralismo e tende a favorecer mais este elemento do que o primeiro. Essa clara falta de vontade de alienar a soberania por meio de políticas de integração agrega significado para a cooperação multilateral como uma ferramenta alternativa para gerir as relações internacionais da Rússia.

Tal como referido na seção teórica, muitos países usam sua atuação nas organizações internacionais como forma de expandir sua influência e conseguir aprovação de decisões de política que atendam a seus interesses nacionais. Ciente disso, após anos de negligência na atuação em organismos internacionais, a Rússia mudou sua postura a partir do momento em que assumiu a presidência do Grupo dos 20 (G20) financeiro, cuja reunião de cúpula ocorreu em São Petersburgo, em setembro de 2013.

Na verdade, o despertar do governo russo para a importância do engajamento nos organismos vem de alguns anos antes. Makarychev (2013, p. 2) identificou essa mudança de foco da Rússia quando ela presidiu organismos regionais como a Organização de Cooperação do Mar Negro (Black Sea Economic Cooperation – BSEC) em 2011 e a Organização de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) e o Conselho dos Estados do Mar Báltico (Council of Baltic Sea States – CBSS), ambos em 2012. No plano de organismos ou fóruns globais, a Rússia adquiriu experiência ao sediar a reunião do grupo dos oito (G8), em 2006, o que a credenciou a assumir a presidência do G20 financeiro anos depois.

Em teoria, a Rússia aprendeu que sua participação mais ativa nas organizações internacionais pode contribuir para socializá-la com o resto do mundo de duas maneiras: *i*) demonstrar liderança com base no seu próprio exemplo doméstico; e *ii*) assumir publicamente compromissos em certas esferas e em coordenação com parceiros importantes. Tal resultado supera os ultrapassados modelos de relações internacionais baseados na velha tradição de *realpolitik* que só priorizam influência e equilíbrio de poder.

Todavia, as poucas avaliações existentes apontam que a Rússia está fraquejando em ambas as maneiras referidas. A experiência sugere que a atuação russa nos organismos tanto regionais como globais constitui mais um exercício de relações públicas do que de genuína socialização internacional. No caso de

organismos globais, o mesmo Makarychev (2013, p. 4) destaca que continua a ocorrer uma ambiguidade entre a necessidade de enquadrar a Rússia nas instituições lideradas pelos países avançados ocidentais e priorizar sua velha estratégia de manter relações com Estados “rebeldes” ou renegados.

Afinal, a Rússia exerce um limitado papel construtivo e oferece modesta contribuição em questões de política global, como na resolução de conflitos, mudanças climáticas, proteção ambiental, desenvolvimento sustentável, boa governança e assistência ao desenvolvimento. Mesmo quando o país propõe algumas pautas globais importantes em organizações ou fóruns internacionais (como o fez no G20 financeiro), seus pares questionam sua capacidade e liderança, devido a seu próprio histórico de falta de sucesso em uma infinidade de campos – desde o combate à corrupção, direitos humanos a uma regulação eficaz do mercado de trabalho. Tudo isso reduz as suas possibilidades institucionais de diplomacia multilateral e o seu poder de convencimento em âmbito mundial.

No entanto, o próprio presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, destacou em discurso que a colaboração da instituição com a Rússia tem sido uma história de sucessos nos últimos vinte anos, e que o país dispõe de tradição, capacidade e conhecimentos para desempenhar um papel responsável como um parceiro de desenvolvimento e país doador. Sua assistência oficial aos países em desenvolvimento reflete a solidariedade da alma russa e faz a diferença nos países parceiros da Ásia Central e da África. Nas palavras de Kim (2013, p. 3):

o Grupo do Banco Mundial aprendeu muito com o trabalho na Rússia, e acredito que a Rússia também aprendeu muito em sua parceria conosco. Nós levamos para a Rússia a experiência de mais de cem países ao redor do mundo em que trabalhamos. Num mundo cada vez mais globalizado, o desafio para cada país, incluindo a Rússia, é encontrar as melhores abordagens para abordar questões urgentes onde quer que estejam. Nossa colaboração de vinte anos com as regiões russas mostra que nossa parceria evoluiu ao longo do tempo para um forte engajamento. Estamos ansiosos para aprofundar o nosso trabalho em todas as partes do país. A nível nacional, gostaríamos de continuar a apoiar os objetivos de desenvolvimento do país. A nível regional, a Rússia é importante como motor do crescimento na Comunidade de Estados Independentes e o banco gostaria de associar-se mais estreitamente no apoio ao crescimento e desenvolvimento da região.

A Rússia é o nono maior país em valor das cotas de capital subscrito do FMI (2,72%) e 2,60% dos votos. O país detém 3,03% das cotas e 2,89% dos votos no Bird, ocupando a oitava posição no *ranking* global dos acionistas. Ainda com relação ao Bird, a Rússia encontra-se no momento impossibilitada de receber novos empréstimos devido ao embargo da União Europeia e dos Estados Unidos

ao país. O país não é membro nem do BAfD nem do BAD, o que revela o seu engajamento ainda tímido no sistema de instituições financeiras multilaterais.

TABELA 3
A Rússia e os organismos multilaterais de desenvolvimento em 2015

Organismo multilateral	Cota da Rússia no capital subscrito (%)	Posição da Rússia no ranking
Global		
FMI	2,720	9 ^a
Bird	3,030	8 ^a
Regional		
BAfD	não é membro	
BAD	não é membro	

Fonte: Organismos multilaterais.
Elaboração do autor.

A Estratégia de Parceria do Grupo Banco Mundial (*Country Partnership Strategy*) com a Rússia para 2012-2016 apoia os esforços do país para: *i*) aumentar o crescimento e a diversificação por meio de uma melhor gestão das finanças públicas, a melhoria no clima de investimento e inovação, setor financeiro mais robusto, melhor infraestrutura e proteção mais eficaz ao meio ambiente; *ii*) ampliar o potencial dos recursos humanos mediante o reforço de competências e serviços sociais com base em melhorias na educação, na saúde e na proteção social; *iii*) aprofundar o papel global e regional da Rússia relacionado com as suas aspirações como um doador e a prestação de bens públicos globais; e, como um tema transversal *iv*) melhorar a governança e a transparência na forma de uma maior responsabilização e melhores padrões de serviço na administração pública, aquisições e gestão financeira (World Bank, 2011).

O engajamento do Grupo do Banco Mundial com a Rússia é único no sentido de que é tridimensional: nacional, regional e global. No nível nacional, o banco tem como objetivo maximizar o seu impacto sobre o desenvolvimento do país, principalmente ao tentar atingir as suas regiões mais pobres. O Bird realiza a concessão de mais empréstimos diretos para os governos subnacionais, por vezes, atuando em parceria e de forma inovadora com instituições de alcance nacional, e prestando assistência técnica com foco em regiões mais pobres. A CFI, por sua vez, concentra-se no desenvolvimento de infraestrutura em regiões e localidades da Rússia, em especial mediante esquemas de parcerias público-privadas (PPPs).

O pacote de financiamento indicativo do Bird para a Rússia durante o período 2012-2016 prevê um total de empréstimos de até US\$ 5 bilhões, além da mobilização de fundos de contrapartida. O volume de empréstimos depende do desempenho e das prioridades do país, da capacidade de empréstimos do banco, da demanda de outros mutuários e de acontecimentos econômicos globais. De acordo

com as preferências do governo russo, todos os empréstimos do Bird têm tomado a forma de projetos de investimento. O Bird fornece assistência técnica em apoio a todos os temas estratégicos da sua parceria com o país, abrangendo questões como: *i*) gestão macroeconômica; *ii*) clima de investimento; *iii*) inovação; *iv*) transporte urbano; *v*) financiamento da saúde; *vi*) mercado de trabalho; *vii*) migração; *viii*) eficiência dos gastos; e *ix*) reforço das aquisições públicas. A CFI, por seu turno, prevê investimentos totais entre US\$ 3,8 bilhões a US\$ 4,8 bilhões durante o período 2012-2016, além da mobilização de fundos de contrapartida.¹⁶

6 A EXPERIÊNCIA DA ÁFRICA DO SUL

Como parte do esforço de reabilitação internacional do governo sul-africano no período pós-*apartheid*, desde 1994, mudaram radicalmente as relações exteriores do país com os países da África Austral e com o restante do continente como um todo. O ambiente de hostilidade deu lugar ao de proximidade, e o isolacionismo foi substituído pela integração. Como dito por Geldenhuys (2008, p. 3), a inamistosa e agressiva potência regional de outrora se converteu inicialmente num gigante regional relutante e professando intenções altamente altruístas.

A reorientação de postura da África do Sul derivou de uma mudança de paradigma na política externa do país. O “velho” pensamento de matiz “realista” da África do Sul que privilegiava a sobrevivência do Estado num mundo anárquico e hostil foi substituído por uma abordagem de tipo “liberal idealista” em que o país, democrático e multirracial, promoveria uma agenda reformista ambiciosa no exterior com base em seus valores e experiências.

Por ser uma potência regional, ou seja, um Estado que se destaca numa dada região por fatores físicos (geográficos, 1,29 milhão de km²), demográficos (população, 55 milhões de habitantes), econômicos (preponderância material, PIB de US\$ 313 bilhões (FMI, 2016) e políticos (interconectividade com os demais Estados vizinhos), a elite dirigente do país percebeu que a África do Sul deveria assumir responsabilidades pelo continente africano. Mas, ciente de suas limitações, resolveu ocupar o papel de empreendedor de normas internacionais a favor de si mesma e de seus vizinhos, não apenas da África Austral, mas também do restante da África Subsaariana.¹⁷

Conforme exposto por Muller (2000, p. 7), a redefinição da política externa sul-africana teve início com uma conferência ocorrida em 1999 entre chefes de

16. As previsões de investimento da CFI para a Rússia no período 2012-2016 não se concretizaram devido aos efeitos das sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos e pela União Europeia ao país por conta da anexação da Crimeia pela Rússia em março de 2014.

17. Conforme ressalta Geldenhuys (2008), além de recursos materiais, uma potência regional também dispõe de recursos ideacionais que incluem valores, atratividade cultural, qualidade de liderança e reputação diplomática no exterior. Tais recursos tangíveis e intangíveis dotam a potência regional de um papel proeminente na região, capaz de influenciar os assuntos regionais, estabelecer agendas políticas, econômicas e de segurança e obter o respeito de seus parceiros e vizinhos.

missões diplomáticas que serviam em noventa países, representantes do meio empresarial acadêmico e da sociedade civil. Ao final do evento foram traçadas as linhas básicas da nova diplomacia sul-africana e o objetivo abrangente do seu Ministério de Relações Exteriores (Department of Foreign Affairs – DFA): o desenvolvimento econômico e a segurança externa do país. Os temas econômicos fundamentais considerados na nova agenda foram: globalização, organismos internacionais, comércio, investimento, finanças e desenvolvimento.¹⁸

Em abril de 2000, a nova visão, a missão e os objetivos da política externa sul-africana foram formalmente anunciados com foco na capacidade internacional do país de assegurar sua soberania, segurança e promover políticas destinadas a reforçar o “renascimento africano”, a criação de riqueza e a melhoria na qualidade de vida de sua população.

No campo das relações econômicas externas, os objetivos da nova política externa sul-africana priorizavam:

- cooperação com todos os países africanos para promover o comércio e o desenvolvimento;
- articulação com todas as partes relevantes a favor de uma ordem global mais justa fundada num sistema de regras internacionalmente aceitas, de modo a estimular os fluxos de comércio e investimento; e
- contribuição para uma gestão responsável do meio ambiente e garantia da disponibilidade sustentável dos recursos globais.

Na implementação prática da sua política no engajamento com organismos multilaterais, o governo sul-africano tem buscado fazer uma sintonia fina entre os impulsos reformistas e o envolvimento construtivo. Tal como expresso por Ajulu (2004, p. 6), esse pragmatismo ficou evidente a partir de uma declaração do então presidente Mbeki no Fórum de Davos, em 2001.

A escolha para os países do sul não é se envolver com a globalização ou não, mas como se envolver com ela. É essencial que os governos e as pessoas se envolvam com o processo de forma crítica, de modo a remodelar e redirecionar seu impacto. O objetivo deve ser aumentar a incorporação dos cidadãos e o acesso aos benefícios da globalização, minimizando a polarização e a exclusão social e mitigando esses efeitos quando e onde ocorrerem.

Com efeito, a África do Sul passou a empenhar-se consistentemente na questão de democratizar os organismos de governação política e econômica

18. O Ministério de Relações Exteriores sul-africano passou por posterior reforma e hoje é denominado Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (Dirco), cuja missão é formular, coordenar, implementar e gerir a política externa do país e os seus programas internacionais, promover os interesses e valores nacionais sul-africanos e o renascimento africano.

globais. O governo de Pretória argumenta sempre que o desafio desses organismos é colocar a questão do desenvolvimento na agenda, criando, assim, condições para a legitimação dessas instituições, e uma base sobre a qual desbloquear o potencial de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, um fato que, sem dúvida, promoveria um ambiente global mais próspero e estável. Para este fim, a África do Sul tem buscado se engajar em um processo de “construção de pontes” entre os países em desenvolvimento e as nações desenvolvidas.

Além disso, a África do Sul também tem sido um ator importante na mobilização de países em desenvolvimento para engajar os países desenvolvidos nas questões de apoio ao desenvolvimento. Pela sua atuação de liderança no Grupo dos 77 e na Organização da Unidade Africana e, ao mesmo tempo, no G20 financeiro, a África do Sul vem assumindo a função de interlocutora privilegiada de ambos os grupos de países, tendo sido capaz de introduzir questões que afetam os países do sul, a exemplo da redução da dívida dos chamados países pobres altamente endividados (*heavily indebted poor countries* – HIPC). Tais compromissos iniciais têm gerado resultados positivos. A África do Sul tem conseguido com sucesso articular-se com outras economias emergentes importantes, como o Brasil, a China e a Índia, inclusive logrou ser aceita, em 2012, como o quinto membro do BRICS.

Em consonância com sua afluência econômica e influência regional, a África do Sul tornou-se um doador cada vez mais envolvido na África, em especial por meio de operações de manutenção da paz, reconstrução pós-conflitos e pesquisa para o desenvolvimento. O programa de assistência ao desenvolvimento da era do *apartheid* foi transformado, a partir do regime democrático em 1994, em instrumento para fazer avançar o chamado Renascimento Africano. A ajuda econômica ainda é uma inovação recente incorporada no amplo marco da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad) e a referida visão do renascimento africano. Como tal, a África do Sul não tem agência centralizada para gerenciar o programa de assistência ao desenvolvimento para os países vizinhos. A assistência é prestada por meio do Fundo Renascimento Africano do Ministério de Relações Exteriores e Cooperação (Dirco) e por uma série de outros departamentos governamentais (especialmente Defesa, Educação, Segurança, Minerais e Energia e do Comércio e Indústria), além de outros órgãos públicos.¹⁹

19. Estima-se que as atividades de assistência ao desenvolvimento em 2006 situaram-se entre US\$ 363 milhões e US\$ 475 milhões, ou 0,1% do PIB. O Departamento de Defesa (55%) e o Departamento da Educação (36%) consumiram a maior parte desses gastos. Assistência não é formalmente vinculada, no entanto, a maioria dos projetos depende de insumos da África do Sul (mão de obra qualificada e tecnologia), que são parte integrante das atividades do projeto. Para maiores detalhes, consultar Braude, Thandrayan e Sidiripoulos (2008).

TABELA 4
A África do Sul e os organismos multilaterais em 2015

Organismo multilateral	Cota da África do Sul (%)	Posição da África do Sul no ranking
Global		
FMI	0,640	33 ^a
Bird	0,790	26 ^a
Regional		
BAfD	5,000	5 ^a
BAD	não é membro	

Fonte: Organismos multilaterais.
Elaboração do autor.

Atualmente, a África do Sul é o 33^o maior país detentor de valor das cotas de capital subscrito do FMI, (0,64%) e 0,64% dos votos. No Bird, o país detém 0,79% das cotas e 0,78% dos votos ou a 26^a posição no ranking global. Porém, para o BAfD, o percentual de cotas atinge 5% do capital subscrito e 5,04% dos votos, ocupando a quinta posição entre os maiores acionistas. No entanto, o país não é membro do BAD, o que reflete a sua limitada participação financeira no sistema de instituições multilaterais de desenvolvimento fora do continente africano.

Mesmo com pouco aporte financeiro fora da África, a África do Sul tem alcançado considerável sucesso em seu posicionamento estratégico no engajamento com as instituições multilaterais de governação global. Porém, Ajulu (2004, p. 7) salienta que alguns aspectos precisam ser aprimorados, conforme podemos ver a seguir.

- 1) Limitações técnicas nos recursos humanos. A África do Sul tem se saído mal em alguns fóruns simplesmente por causa da falta de capacidade técnica para lidar com condições ambíguas de negociação e dominar as tecnicidades de diversos assuntos, ao passo que as delegações de países desenvolvidos são frequentemente dotadas de diversos especialistas muito experientes. Alguns passos já foram dados nessa direção, mas precisam ser priorizados.
- 2) Dificuldades idiossincráticas em construir coalizões com outros países em desenvolvimento e emergentes.
- 3) Necessidade de trabalhar melhor a imagem do país.²⁰

20. Outra forma de engajamento da África do Sul com organismos multilaterais tem sido a disposição e o empenho em sediar grandes eventos diplomáticos que tratam dos problemas importantes da agenda internacional, entre os quais merecem menção: *i*) a Conferência Mundial contra o Racismo, em 2001; *ii*) a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002; *iii*) a reunião ministerial do G20 financeiro, em 2007; e *iv*) a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em Durban, em 2011 (COP17).

Não resta dúvida de que divergências de interesses e de estratégias entre parceiros sempre surgem. Mas o que importa é que a África do Sul, no seu engajamento multilateral, conseguiu demonstrar um firme compromisso de endereçar a questão da posição da África como um todo na governança econômica global.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL

O mapeamento realizado sobre a atuação da representação da África do Sul, China, Índia e Rússia nas instituições multilaterais de financiamento ao desenvolvimento permite vislumbrar a importância que esses quatro parceiros do Brasil no BRICS atribuem a sua participação na governança dessas instituições em face da estratégia geral de inserção internacional de seus respectivos governos e dos principais objetivos de sua política econômica externa.

Os quatro países são considerados emergentes e buscam com todo o empenho reforçar a respectiva presença no corpo dirigente dos organismos internacionais, em geral, e nos organismos financeiros, em particular. No entanto, o poder relativo de cada um limita o alcance e os resultados de sua atuação. Especial menção cabe à China que, pelo menos nos últimos quinze anos, vem ocupando cada vez mais espaço no *board* e nos cargos mais importantes de organismos como o FMI, o Banco Mundial e o BAD, sem falar nos demais bancos regionais de desenvolvimento na África (como o African Development Bank – AFDB) e na América Latina (BID).

O incremento no poder financeiro chinês tem permitido aumentar suas cotas no capital subscrito e poder de voto nas instituições financeiras internacionais, o que, sem dúvida, tem possibilitado ampliar a influência da China na direção de tais instituições. Porém, além disso, há evidências de que existe uma preparação bem organizada e deliberada de recursos humanos para permitir aos funcionários chineses ocupar posições na governança de tais instituições. Com efeito, em toda e qualquer reunião de grupos de trabalho do G20 financeiro, o BRICS, o FMI ou o grupo de trabalho na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que a China participa é sempre presente a quantidade expressiva de membros de sua delegação, com vários jovens profissionais entusiasmadamente envolvidos na tomada de notas dos debates e na observação cuidadosa dos detalhes das reuniões. Trata-se por certo de programas de capacitação *on the job* para servidores juniores e formação de futuros negociadores. Uma prática visivelmente seguida por outros países emergentes, como Índia, Indonésia e Turquia.

A Índia tem procurado seguir os passos da China, tendo já conseguido não apenas inserir um número expressivo de altos funcionários no *staff* dos

organismos, como também emplacar cidadãos indianos em cargos estratégicos como economistas-chefes, seja do BAD e do Banco Mundial, seja do FMI. Além disso, o país também procura estender sua influência tornando-se acionista de bancos de desenvolvimento fora de sua região, o que é uma forma sutil e inteligente de projeção extrafronteiras e de abertura de novas oportunidades para suas empresas.

A Rússia também, a sua maneira, vem se movimentando para recobrar o espaço perdido na governança global. A ênfase até agora tem sido a busca para exercer influência em organismos regionais de âmbito eurasiático e nos países da antiga União Soviética. No entanto, mais recentemente, sobretudo após a presidência russa do G20 financeiro (em 2013), o governo da Rússia parece empenhado em reforçar sua participação na governança dos organismos financeiros internacionais. As dificuldades derivadas de problemas geopolíticos, do embargo econômico da União Europeia e dos Estados Unidos, da crise imposta pelos baixos preços do petróleo e da deficiência de bons quadros com formação em economia têm afetado essa busca de ampliação da presença russa nos organismos de financiamento do desenvolvimento, estando inclusive até vedada ou dificultada a liberação de novos empréstimos por conta das sanções econômicas.

A África do Sul, por sua vez, também se esforça por ocupar espaços. Mesmo diante da clara restrição imposta pelo seu pequeno porte econômico e financeiro, o país dispõe de uma clara estratégia de projeção nos organismos internacionais ao assumir a posição de defensora e interlocutora dos interesses da África Subsaariana. Assim como a Índia, a existência de servidores públicos fluentes em inglês (a língua franca internacional) no governo sul-africano funciona como uma alavanca para potencializar a sua presença nas reuniões técnicas organizadas pelos organismos internacionais, ainda que haja algumas deficiências em certas áreas. Há inclusive um empenho do governo sul-africano em ampliar a presença de seu pessoal no *staff* do Banco Mundial, do BAfD e de outros organismos de âmbito regional.

O box 1 sintetiza a estratégia de inserção externa, os objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento, os requisitos para a designação de representantes e os mecanismos de avaliação de desempenho e prestação de contas dos representantes de quatro países participantes do BRICS.

BOX 1

Resumo de atuação da representação de cada país do BRICS na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento

África do Sul
<p>Estratégia geral de inserção internacional do país: defender a África do Sul e o renascimento do continente africano para que sejam prósperos, pacíficos, democráticos, não raciais, unidos e aspirantes a um mundo justo e equitativo.</p>
<p>Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: <i>i)</i> promover os interesses nacionais e valores do país; <i>ii)</i> conduzir e coordenar as suas relações internacionais; <i>iii)</i> proteger a soberania e a integridade territoriais do país; <i>iiii)</i> promover o multilateralismo para garantir um sistema internacional baseado em regras; e <i>v)</i> fortalecer a diplomacia econômica para aumentar as oportunidades de comércio e investimento para o país e o continente africano.</p>
<p>Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento</p> <p>Além das qualificações técnicas inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento, ele(a) deve atender aos requisitos do South Africa Code of Conduct of the Public Service (1997). Mais informações em: <http://repository.up.ac.za/dspace/bitstream/handle/2263/28244/dissertation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.</p>
<p>Mecanismos de avaliação de performance e accountability dos representantes ao ministério supervisor: não há evidência de exigência de análise de desempenho dos representantes ou prestação de contas de suas atividades ao ministério supervisor.</p>
República Popular da China
<p>Estratégia geral de inserção internacional do país: seguir inabalavelmente uma política pacífica centrada na salvaguarda da independência do Estado e da soberania nacional e na criação de um ambiente internacional favorável aos esforços de reforma, abertura e modernização, bem como à manutenção da paz mundial e à promoção do desenvolvimento comum.</p>
<p>Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: <i>i)</i> implementar os princípios e políticas da diplomacia nacional com vistas a salvaguardar a soberania nacional, a segurança e os interesses do Estado; <i>ii)</i> coordenar com os demais órgãos governamentais relevantes e dar sugestões ao Comitê Central do Partido Comunista Chinês e do Conselho de Estado sobre as principais questões, incluindo comércio externo, cooperação econômica e assistência, cultura, ajuda militar, comércio de armas, cidadãos chineses no exterior, educação, ciência e tecnologia e diplomacia pública; e <i>iii)</i> lidar com a segurança global e regional, direitos humanos, assuntos econômicos, políticos, sociais, refugiados e outros temas diplomáticos nas Nações Unidas e noutras instâncias multilaterais.</p>
<p>Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento</p> <p>Qualificações técnicas e de formação acadêmica inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento. A indicação é monocrática, mas costuma considerar o mérito do(a) servidor(a) público(a) a ser nomeado(a) para o cargo no organismo multilateral de desenvolvimento.</p>
<p>Mecanismos de avaliação de performance e accountability dos representantes ao ministério supervisor: não há evidência de exigência de análise de desempenho dos representantes ou prestação de contas de suas atividades ao ministério supervisor.</p>
República da Índia
<p>Estratégia geral de inserção internacional do país: projetar os interesses do país no exterior numa gama de assuntos, que inclui cooperação política e econômica, promoção do comércio e investimento, interação cultural, bem como questões multilaterais.</p>
<p>Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: <i>i)</i> representar o país no exterior, em suas embaixadas, comissões, consulados e missões permanentes nas organizações multilaterais, bem como nas Nações Unidas; <i>ii)</i> proteger os interesses nacionais da Índia em outros países; <i>iii)</i> promover relações de amizade com outros povos e Estados amigos; <i>iv)</i> relatar com precisão a evolução dos acontecimentos em outros países que são suscetíveis de influenciar a formulação de políticas na Índia; e <i>v)</i> negociar acordos vantajosos sobre várias questões com as autoridades de Estados estrangeiros.</p>
<p>Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento</p> <p>Além das qualificações técnicas inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento, ele(a) deve atender aos requisitos do <i>Handbook of Instructions on Foreign Assignments for GOI Civil Servants</i>. Mais informações em: <http://ccis.nic.in/writereaddata/circularportal/d2/d02eod/handbook_acc_foreignassignment.pdf>.</p>
<p>Mecanismos de avaliação de performance e accountability dos representantes ao ministério supervisor: não há evidência de exigência de análise de desempenho dos representantes ou prestação de contas de suas atividades ao ministério responsável pela sua supervisão.</p>

(Continua)

(Continuação)

Federação da Rússia
Estratégia geral de inserção internacional do país: criar um sistema estável e sustentável de relações internacionais baseadas na lei e nos princípios de igualdade, respeito mútuo e não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados.
Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: <i>i)</i> criar condições externas favoráveis ao crescimento da economia russa e sua modernização, a fim de colocá-la na trilha do desenvolvimento com base em inovação, melhoria de qualidade de vida, reforço ao Estado de Direito, instituições democráticas e garantia aos direitos humanos; <i>ii)</i> desenvolver relações de parceria mutuamente vantajosas e de igualdade com Estados estrangeiros, blocos interestatais, organizações internacionais e fóruns sobre a base do respeito pela independência e soberania, pragmatismo, transparência, abordagem multissetorial, previsibilidade e preservação de interesses nacionais; <i>iii)</i> promover ampla cooperação internacional com base no princípio da não discriminação e facilitar a formação de alianças flexíveis com a participação ativa da Rússia; <i>iv)</i> reforçar as posições da Rússia no comércio e na economia mundial, dando apoio aos atores econômicos nacionais no exterior, impedindo a discriminação contra pessoas, produtos, serviços ou investimentos russos e fazendo uso do potencial dos organismos econômicos e financeiros internacionais e regionais para esse fim; e <i>v)</i> facilitar o diálogo construtivo e relações de parcerias entre nações no sentido de reforçar os acordos entre diferentes culturas e credos e garantir o seu enriquecimento mútuo.
Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento Qualificações técnicas inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento, no entanto, a indicação política prevalece.
Mecanismos de avaliação de performance e accountability dos representantes ao ministério supervisor: não há exigência de análise de desempenho dos representantes nem de prestação de contas.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores dos países.

Como lições para o Brasil, podem-se arrolar os pontos para a discussão enumerados a seguir. Necessidade de um alinhamento dos objetivos seguidos na representação brasileira na governança das instituições multilaterais de desenvolvimento com a estratégia de inserção externa do país e com suas prioridades de política macroeconômica interna.

- 1) Falta de critérios objetivos e exigências de qualificação e experiência para nortear a escolha dos representantes do país nas funções superiores e cargos de assessoramento nas diretorias executivas, de modo a evitar a sub-representação ou a simples politização na escolha dos funcionários a serem designados para a representação graduada nas referidas diretorias dos organismos.
- 2) Necessidade de aperfeiçoar a supervisão ministerial sobre os representantes brasileiros nas instituições multilaterais de desenvolvimento, evitando que certos representantes possam eventualmente assumir posições de verdadeiros “procônsules” e passar por cima de seus supervisores, no caso os secretários de assuntos internacionais dos ministérios da Fazenda e do Planejamento.²¹

21. Convém evitar a todo custo eventual disfuncionalidade na relação entre o representante brasileiro nas instituições multilaterais de desenvolvimento e seus órgãos supervisores nos ministérios, como já ocorreu em passado recente. O representante brasileiro cumpre um papel importante de ser o porta-voz do Brasil nos organismos, mas está ali como um servidor do Estado e deve, portanto, submeter-se às exigências das instâncias de supervisão.

- 3) Exigir dos representantes (nas diretorias executivas) maior *accountability* mediante mecanismo de consulta regular pela qual deliberações importantes e estratégicas possam ser previamente submetidas à apreciação das instâncias de supervisão, além de relatórios de gestão periódicos para avaliar se os representantes estão de fato levando em conta os objetivos da inserção externa e as prioridades conjunturais da política econômica nacional.
- 4) Necessidade de ampliar a presença sistemática de servidores federais brasileiros de boa formação acadêmica e técnica nos organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento, sejam como membros do *staff*, assessores e cargos importantes, como o de economista-chefe, dos quais o Brasil praticamente nunca teve representante.
- 5) Evitar atrasos nas contribuições financeiras anuais do Brasil aos organismos multilaterais de desenvolvimento mediante uma programação orçamentária criteriosa, de modo a evitar prejuízos à imagem externa do país e desprestígio de seus representantes na governança de tais organismos, além de evitar a assunção de compromissos políticos com aumentos de capital sem análise de custo-benefício e que não condizem com a realidade fiscal do governo brasileiro.
- 6) Recomendar a criação formal de um grupo de trabalho interministerial, composto por MPDG, Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Fazenda (MF), para propor, acompanhar e avaliar uma estratégia integrada para a coordenação da atuação do país.

REFERÊNCIAS

- AJULU, R. **Governing the global market?** South Africa's engagement with multilateral, institutions of global governance: tactical options, strategies and prospects. Paper prepared for the presidency: policy coordination and advisory services. Rhodes University, 2004.
- BOTTELIER, P. **China and the World Bank:** how a partnership was built. Stanford: SCID, Apr. 2006. (Working Paper, n. 277).
- BRAUDE, W.; THANDRAYAN, P.; SIDIRIPOULOS, E. **Emerging donors in international development assistance:** the South Africa case. Pretoria: SAIIA, 2008.
- CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, C. E. (Org.). **A China em transformação:** dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150918_livro_china_em_transformacao.pdf>.

COMBES, K. Between revisionism and status quo: China in international regimes. University of Leeds, **Polis Journal**, v. 6, Winter 2011/2012.

D'AMBROGIO, E. **India's multilateral relations**. Brussels: EPRS, 2015. (Briefing, n. 565.889).

EDWARDS, M. **China an active and stable force in multilateral institutions**. New Jersey: Seton Hall University, 2011.

EVANS, G.; NEWNHAN, J. **Penguin Dictionary of International Relations**. London: Penguin Books, 1998.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook (WEO)**, Washington: IMF, Oct. 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>>.

GELDENHUYS, D. **The idea-driven foreign policy of a regional power: the case of South Africa**. Paper prepared for the first Regional Powers Network conference at the German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Hamburg: University of Johannesburg, Sept. 2008.

GONÇALVES, A. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano**, Brasília, n. 47, v. 12, maio/jun. 2011.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. Theories of international regimes. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987.

HEILMANN, S. *et al.* **China's shadow foreign policy: parallel structures challenge the established international order**. Berlin: Merics, Oct. 2014. (China Monitor, n. 18).

KAPUR, D. India and international financial institutions and arrangements. *In*: SINGH, W. *et al.* **Shaping the emerging world: India and the multilateral order**. Washington: Brookings Institution Press, 2013.

KEOHANE, R. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIM, J. Y. What's next for Russia's economic future and global role? **The World Bank**, 14 Feb. 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/02/14/whats-next-russia-economic-future-global-role>>. Acesso em: 18 set. 2016.

KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982.

MAKARYCHEV, A. Russia's chairmanship of international organizations: the questionable pursuit of soft power in multilateral settings. **Ponars Eurasia: new approaches to research and security in Eurasia**. June 2013. (Policy Memo, n. 259).

MULLER, M. **Some observations on South Africa's economic diplomacy and the role of the department of foreign affairs.** Pretoria: University of Pretoria, Oct. 2000. (IGD Occasional Paper, n. 27).

PAULSON, H. M. **Dealing with China:** an insider unmask the new economic superpower. 1st ed. New York: Hatchette Book Group, Apr. 2015.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Org.). **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. p. 11-46.

ROWE, E. W.; TORJESEN, S. **The multilateral dimension in Russian foreign policy.** New York: Routledge, 2009.

SINGH, S.; MUKAMBA, C. **India's experience with multilateral financial institutions:** insights for the Brics new development bank. Pretoria: University of Pretoria, 2015. (BRICS Insights Paper, n. 1).

STUENKEL, O. Emerging India: a farewell to multilateralism? **Indian Foreign Affairs Journal**, v. 8, n. 4, Oct./Dec. 2013, p. 413-427.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. **Sistema internacional de hegemonia conservadora governança:** global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Annablume, 2013.

WORLD BANK. **Country partnership strategy for the Russian federation for the period 2012-2016.** Washington, 2011.

ZHENGDUO, H. The success and limitation of India's multilateral diplomacy. **China Institute of International Studies**, Beijing, Nov./Dec. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KEITHLEY, S. **China's new global institutions:** Beijing is seeking to shape international institutions to facilitate its emergence as a global power. Washington: Georgetown University, July 2014.

OLSON, S.; PRESTOWITZ, C. **The evolving role of China in international institutions.** Washington: The Economic Strategy Institute, Jan. 2011.

QOBO, M.; DUBE, M. **The burdens of multilateral engagement and club diplomacy for middle-income countries:** the case of South Africa in the Brics and the G-20. South Africa: SAIIA, 2012. (Occasional Paper, n. 126).

VOORHORST, J. China's Engagement in Regional Multilateral Organizations. 2012. Thesis (Master) – Erasmus University Rotterdam. Rotterdam, June 2012.

WUTHNOW, J.; LI, X.; QI, L. Diverse multilateralism: four strategies in China's multilateral diplomacy. Beijing, **Journal of Chinese Political Science**, v. 11, n. 1, 2012.

YUAN, L. **Understanding the trade creation impact of the Asean-China free trade area**. North Carolina: Duke University, April 2010. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.844.9661&rep=rep1&type=pdf>>.