

# CEBRI

PROGRAMA DE  
GEOPOLÍTICA

KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

INSERÇÃO DO BRASIL  
NA GEOPOLÍTICA GLOBAL

# PRESIDÊNCIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA

BRICS entre a Consolidação  
e os Desafios







PROGRAMA DE  
GEOPOLÍTICA



INSERÇÃO DO BRASIL  
NA GEOPOLÍTICA GLOBAL

---

# PRESIDÊNCIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA

## BRICS entre a Consolidação e os Desafios

### **Isabella Ávila**

Coordenadora de Projetos do  
Programa de Geopolítica do CEBRI

### **Marcos Caramuru**

Conselheiro Consultivo e Internacional  
do CEBRI

---

Agosto, 2025

## **AUTORIA**

Isabella Ávila

*Coordenadora de Projetos do Programa de Geopolítica do CEBRI*

Marcos Caramuru

*Conselheiro Consultivo e Internacional do CEBRI*

## **COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Matias Spektor

*Senior Fellow do CEBRI, Professor Associado da FGV*

## **REVISÃO DE CONTEÚDO**

Feliciano de Sá Guimarães

*Diretor Acadêmico do CEBRI*

Ariane Costa

*Diretora Adjunta do Programa de Geopolítica do CEBRI*

## **REVISÃO TÉCNICA E GRÁFICOS**

Maria Fernanda Ferreira

*Colaboradora do Programa de Geopolítica do CEBRI*

## **DESIGN GRÁFICO**

Guilherme Bussinger

*Presto Design*

---

As opiniões externadas nessa  
publicação são de exclusiva  
responsabilidade de seus autores.

# Sumário

- 06 Apresentação
  - 09 Prefácio
  - 12 1. Contexto
  - 14 2. A atratividade do BRICS
  - 17 3. Diagnóstico: Entre Expectativas e Concretudes
  - 19 4. O NDB e os Desafios da Inovação Institucional
  - 22 5. Implicações para as Relações Brasil-Europa
  - 24 6. Recomendações
  - 28 Biografias
- 

# Apresentação

Em um cenário internacional marcado pela complexidade e fragmentação, no qual tensões entre grandes potências, disputas tecnológicas e crises econômicas coexistem de maneira entrelaçada, países emergentes como o Brasil ocupam uma posição de destaque na construção de pontes e busca de estabilidade. Contudo, antes das pontes é necessário compreender quais os interesses nacionais devem ser priorizados nessa interlocução com parceiros. Esses interesses são identificados através de uma série de diálogos que contribuem para a depuração de propostas e interesses setoriais.

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) ocupa um lugar privilegiado para favorecer esses diálogos, um papel que vem desempenhando desde sua fundação, em 1998, por um grupo diversificado de diplomatas, intelectuais e empresários brasileiros interessados em temas de política externa brasileira e política internacional.

Ao longo desses mais de 25 anos, o CEBRI consolidou-se como um dos principais espaços de diálogo plural e qualificado sobre a inserção internacional do Brasil. Seu papel como fomentador do debate entre a sociedade civil, o setor privado, a academia e setores do governo é estratégico no fortalecimento da posição brasileira no mundo.

Em 2025, o CEBRI consolidou seus 14 Núcleos Temáticos em cinco Programas, como uma forma de favorecer a visão integrada sobre a multiplicidade de temas da agenda internacional. O programa de Geopolítica é o que melhor exemplifica essa visão articulada das agendas internacionais e que dialoga intensamente com os outros programas temáticos, cada um representando áreas que são, ao mesmo de tempo, inescapáveis da agenda contemporânea e de interesse estratégico para o Brasil: Transição Energética, Transição Climática e Sustentabilidade, Tecnologia e Transformação Digital e Comércio Internacional.

Dentro dessa nova estrutura institucional, o Programa de Geopolítica assume novas responsabilidades ao dedicar-se a analisar os rearranjos da ordem global, especialmente em um contexto marcado por múltiplas crises globais. É nesse ambiente de transformação e desafios que se insere o projeto “Inserção do Brasil na Geopolítica Global”, realizado em parceria com a Fundação Konrad Adenauer - parceira histórica do CEBRI na consolidação do seu posicionamento como produtor de conteúdo qualificado sobre os desafios globais e comprometido com uma inserção internacional calibrada com os interesses nacionais.

O projeto identificou três eixos prioritários para a inserção do Brasil na geopolítica global:

**(i) Estratégias Brasileiras diante da Reconfiguração do Comércio Global:** com um enfoque direcionado para as disputas tarifárias que estão forçando negociações comerciais e redesenhando o mapa do multilateralismo comercial. O objetivo é contribuir para a consolidação de uma política comercial proativa, equilibrando interesses internos com oportunidades externas;

**(ii) Relações Brasil–EUA sob Trump 2.0:** considerando o peso dos Estados Unidos na economia e na política global e sua relação histórica com o Brasil, o retorno de Donald Trump à presidência redefiniu prioridades diplomáticas, exigindo atenção redobrada e elevada capacidade de adaptação por parte do governo brasileiro;

**(iii) Reflexões sobre a Presidência Brasileira no BRICS:** bloco símbolo do novo multilateralismo, em 2025, primeiro ano da sua configuração ampliada, conta com a presidência brasileira em momento de grande polarização geopolítica e disputa entre áreas de influência. A presidência brasileira este ano representa oportunidade de protagonizar debates sobre governança global, mudanças climáticas e cooperação Sul-Sul.

Os *policy papers*, resultantes desse projeto, representam conteúdos e perspectivas debatidos em reuniões restritas com atores da rede CEBRI engajados nos debates específicos sobre os temas. Nesses encontros, especialistas, formuladores de políticas públicas, representantes de *think tanks* e do setor privado discutiram cenários e eventos que influenciam

a inserção internacional brasileira alinhada aos interesses de longo prazo do país. De forma transversal, o tema das relações Brasil–Europa esteve presente em todas as reuniões restritas do projeto, refletindo a relevância estratégica da parceria euro-brasileira em um momento de redefinição de alianças e agendas globais.

A produção de conhecimento estratégico, sintetizando diferentes perspectivas em diálogo, é uma metodologia muito efetiva para enfrentar os dilemas e identificar as oportunidades que emergem de um mundo em reconfiguração. Dessa forma, o projeto “Inserção do Brasil na Geopolítica Global” representa uma iniciativa que articula conhecimento, diálogo e parcerias para ajudar o Brasil a navegar pelas complexas dinâmicas internacionais, visando influenciar positivamente para que o país ocupe um lugar de relevância nas transformações globais em curso.

### **Ariane Costa**

Diretora Adjunta do Programa de Geopolítica e Comércio Internacional

# Prefácio

A construção de um posicionamento estratégico sólido torna-se essencial para o Brasil, em um contexto internacional marcado pela crescente fragmentação e desafios geopolíticos complexos. A Fundação Konrad Adenauer, comprometida com a promoção da democracia, do Estado de Direito e da ordem internacional baseada em regras, atua de modo a contribuir na criação de espaços de diálogo qualificado, análise geopolítica e debates sobre a formulação de políticas públicas.

Presente atualmente em mais de cem países, a Fundação Konrad Adenauer atua no Brasil desde 1969. Por meio do apoio a iniciativas que fomentam o pensamento estratégico e a cooperação internacional, a Fundação busca fortalecer a capacidade de adaptação dos países a um cenário global em constante transformação. É nesse contexto que se insere o projeto “Inserção do Brasil na Geopolítica Global” que visa contribuir com a política externa brasileira e a consolidação do Brasil como um ator relevante nas discussões globais.

O CEBRI, ao longo de seus mais de 25 anos de existência, consolidou-se como um dos principais espaços de debate estratégico sobre a inserção internacional do Brasil. A Fundação Konrad Adenauer compartilha dessa missão e vê este projeto como uma oportunidade de fortalecer a reflexão sobre temas geopolíticos cruciais para o futuro do país. O CEBRI e a KAS Brasil possuem uma parceria de longa data, sobretudo em projetos, iniciativas, publicações e eventos relacionados com os principais temas das relações internacionais. Há mais de duas décadas, compartilhamos o compromisso com a produção e a divulgação de conhecimento em alto nível, de forma ampla e acessível.

Não obstante, o fortalecimento das relações Brasil–Europa emerge como um tema transversal a este projeto, destacando a relevância estratégica da parceria euro-brasileira na redefinição de alianças globais. A Fundação Konrad Adenauer reconhece que a cooperação entre Brasil

e União Europeia é essencial para consolidar valores democráticos, promover o comércio internacional e fomentar o desenvolvimento sustentável. Diante de um cenário geopolítico marcado por mudanças significativas e desafios transnacionais, essa parceria assume um papel determinante na construção de soluções compartilhadas e na ampliação das oportunidades de colaboração em áreas como inovação, segurança energética e governança climática. A fundação, por meio do incentivo ao diálogo e ao intercâmbio de ideias, busca fortalecer a sinergia entre Brasil e Europa, promovendo uma inserção internacional pautada na estabilidade, no multilateralismo e no respeito aos princípios democráticos.

Por meio deste projeto, a Fundação Konrad Adenauer e o CEBRI reforçam a importância do conhecimento estratégico e da articulação de parcerias para que o Brasil possa exercer um papel ativo e relevante nas transformações globais em curso.

### **Maximilian Hedrich**

Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil



# 1 Contexto

Quando Jim O’Neill cunhou o termo BRIC em 2001, não havia qualquer expectativa de que o acrônimo viesse a representar uma coalizão política<sup>1</sup>. No entanto, menos de uma década depois, em junho de 2009, os Chefes de Estado dos então quatro membros – Brasil, Rússia, Índia e China – reuniram-se em Ecatimburgo, Rússia, e emitiram a primeira Declaração Presidencial<sup>2</sup> do bloco. No documento, afirmaram que o diálogo e a cooperação entre os países do grupo serviriam não apenas aos interesses das nações em desenvolvimento, mas também à construção de um mundo harmonioso, com paz duradoura e prosperidade compartilhada.

Desde o início, o grupo defendia maior representatividade dos mercados emergentes nos processos decisórios das instituições financeiras internacionais, um sistema monetário global mais diversificado e o fortalecimento do financiamento ao desenvolvimento. No contexto pós-crise financeira de 2008, no entanto, essas demandas foram acompanhadas de um discurso que transcendia interesses nacionais ou regionais, enfatizando o propósito de trabalhar para o bem global.

A partir de 2024, o BRICS ganha nova roupagem com seus novos membros – Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã – formando o chamado BRICS Expandido. Esse movimento gerou novo impulso geopolítico, especialmente entre economias emergentes, mas também impôs desafios significativos de coordenação, diante da diversidade de modelos econômicos, sistemas políticos e prioridades diplomáticas entre os membros.

---

1. O’NEILL, Jim. *Building Better Global Economic BRICs*. Goldman Sachs Global Economics Paper, n. 66, 2001

2. BRICS. *Documents*. Disponível em: <https://infobrics.org/document/3/>

No contexto da presidência brasileira em 2025, o país optou por destacar a saúde global como uma prioridade. A escolha dialoga com a reconhecida atuação internacional da Fiocruz e com o histórico brasileiro de cooperação técnica na área, especialmente no âmbito da cooperação Sul-Sul. Ainda assim, a decisão contrastou com expectativas de avanço em agendas de impacto sistêmico mais amplo, como a reforma da arquitetura financeira global e a desdolarização.

A presidência brasileira refletiu um esforço de reposicionamento internacional do Brasil como articulador global e proponente de soluções cooperativas para desafios do desenvolvimento. A proposta da “Parceria para a Eliminação de Doenças Socialmente Determinadas e Tropicais Negligenciadas” foi uma aposta em uma agenda pragmática, ancorada em experiências concretas como o programa Brasil Saudável<sup>3</sup>. Apesar da pertinência e originalidade da iniciativa, a ausência de avanços mais estruturais em temas estratégicos é passível de críticas quanto ao real alcance da presidência.

Este *policy paper* analisa os caminhos e os limites da presidência brasileira no contexto do BRICS expandido, e propõe direções construtivas para o aprofundamento do diálogo com a Europa, especialmente em áreas como saúde, infraestrutura, e as transições digital e energética. A análise também examina os desafios institucionais do grupo, os dilemas decorrentes da sua expansão, as tensões entre o discurso de um “novo multilateralismo” e a própria ação do BRICS.



**A presidência brasileira refletiu um esforço de reposicionamento internacional do Brasil como articulador global e proponente de soluções cooperativas para desafios do desenvolvimento.”**

---

3. BRASIL. Ministério da Saúde. *Brasil Saudável*. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/brasil-saudavel>

## 2 A atratividade do BRICS

A ampliação formalizada em Kazan, em 2024, com a inclusão de novos membros e a participação dez países parceiros – Belarus, Bolívia, Cazaquistão, Cuba, Malásia, Nigéria, Tailândia, Uganda, Uzbequistão e Vietnã – inaugura uma nova fase do BRICS. A magnitude da expansão gerou atenção internacional e evidenciou o grau de identificação de grande parte do mundo em desenvolvimento com os propósitos do grupo. O fato de mais de 40 países<sup>4</sup> terem solicitado adesão indica que o BRICS é hoje percebido como uma plataforma relevante de concertação e cooperação.

Entretanto, as críticas ao grupo também se intensificaram. Uma das principais refere-se à dificuldade de o BRICS explorar sinergias entre seus membros e avançar em direção a uma cooperação econômica estruturada. A primeira tentativa mais concreta nesse sentido, a “Estratégia para a Parceria Econômica do BRICS 2025”<sup>5</sup>, foi aprovada apenas em 2020. Ainda assim, o documento é descritivo e mais voltado à enunciação de princípios do que à proposição de ações coordenadas. Logo em sua introdução, reafirma o respeito à soberania econômica nacional e às estratégias de desenvolvimento de cada país, um indicativo das limitações estruturais à construção de políticas comuns.

O grupo também é frequentemente percebido como uma coalizão contestatória e antiocidental, empenhada em desafiar os valores que moldaram a ordem internacional do pós-guerra e acelerar a transição para uma nova correlação de forças. Tais receios parecem refletir um incômodo com o avanço da Ásia no sistema internacional e com o surgimento de arranjos que reivindicam maior pluralismo.

4. PAPA, Mihaela. *The magnetic pull of BRICS*. Africa Policy Research Institute, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://afripoli.org/the-magnetic-pull-of-brics>.

5. BRICS. *Strategy for BRICS Economic Partnership*. Disponível em: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/2020-strategy.html>. Documento original adotado pela presidência russa (2020), com versão inicial implementada e citada na Cúpula de Xiamen, 4 de setembro de 2017.



**O fato de mais de quarenta países terem solicitado adesão indica que o BRICS é hoje percebido como uma plataforma relevante de concertação e cooperação.”**

Além disso, há um desconhecimento generalizado sobre os reais mecanismos de funcionamento do BRICS. Os comunicados das cúpulas presidenciais têm se tornado mais extensos e difusos. O comunicado da Cúpula de Kazan contou com 134 parágrafos, já a Declaração do Rio, com 126 parágrafos – contraste evidente com os 16 da Declaração de Ecaterimburgo, em 2009. A ampliação temática e a linguagem genérica dificultam a identificação de prioridades e revelam os desafios para a construção de consensos substanciais.

No plano técnico, o BRICS conta com uma densa agenda de reuniões e grupos de trabalho. O IPEA identificou mais de 200 instâncias de concertação intra-BRICS<sup>6</sup>. Somente durante o primeiro semestre da presidência brasileira em 2025, foram realizadas cerca de 180 reuniões técnicas e mais de 20 reuniões ministeriais em apenas seis meses. Ainda que a mobilização de burocracias e o intercâmbio de experiências entre países com desafios comuns seja valioso – sobretudo em áreas como saúde e ciência e tecnologia –, o excesso de fóruns e a falta de mecanismos claros de monitoramento reduzem a eficácia dos esforços empreendidos.

Documentos como a “Moldura para Cooperação em Comércio e Investimentos”<sup>7</sup> e a já citada “Estratégia para a Parceria Econômica”<sup>8</sup> carecem de mecanismos de acompanhamento e de linguagem vinculante. A ausência de compromissos concretos fragiliza a credibilidade e o impacto das iniciativas.

Outro desafio central do BRICS é a inexistência de uma narrativa comum. Embora compartilhem uma agenda, especialmente em torno da reforma da governança global, os membros projetam o grupo a partir de lentes distintas. Rússia e China tendem a integrar o BRICS às suas estratégias geopolíticas mais amplas – como ilustra a proposta da “cooperação BRICS Plus”, apresentada por Xi Jinping na Cú-

6. BRASIL. Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada. *Ipea lança documento que sistematiza ações do BRICS desde o seu surgimento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15895-ipea-lanca-documento-que-sistematiza-acoes-do-brics-desde-o-seu-surgimento>

7. BRICS. *Action Agenda on Economic and Trade Cooperation; Framework on Strengthening the Economic and Technical Cooperation for BRICS Countries*. Xiamen Declaration e seus anexos, 4 set. 2017.

8. BRICS. *Strategy for BRICS Economic Partnership*. Documento original adotado pela presidência russa (2020), com versão inicial implementada e citada na Cúpula de Xiamen, 4 set. 2017.

pula de Xiamen, em 2017<sup>9</sup>. A própria escolha dos novos membros reflete, segundo observadores, influência significativa desses dois países. Por outro lado, Brasil, Índia e África do Sul têm apostado na valorização do chamado “Sul Global”, com diferentes ênfases e variações de discurso conforme o contexto.

Conflitos bilaterais, como as tensões entre China e Índia, também impactam a capacidade do bloco de articular consensos e reduzem seu potencial de ação coordenada. Ainda assim, o BRICS segue sendo expressão de um mundo em transformação e, portanto, diverso por natureza.

A adesão de países como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Indonésia — a primeira ainda não formalizada — pode trazer novas energias à cooperação intra-BRICS e, eventualmente, favorecer a construção de uma narrativa mais coerente. Ao mesmo tempo, amplia os desafios de governança e torna mais complexo o processo decisório.

Por fim, a liderança da China no grupo é um fator incontornável. Seu peso econômico, protagonismo tecnológico e influência diplomática moldam a agenda em várias frentes, como evidenciado no debate sobre inteligência artificial. Em discurso durante a Cúpula de Kazan, o Presidente Xi Jinping afirmou que “os países do Sul Global marchando juntos em direção à modernização é monumental na história mundial e sem precedentes na civilização humana”.<sup>10</sup> Estava possivelmente referindo-se ao seu próprio país e nele trazendo a reboque os demais membros do BRICS e o mundo em desenvolvimento.



**A liderança da China no grupo é um fator incontornável. Seu peso econômico, protagonismo tecnológico e influência diplomática moldam a agenda em várias frentes, como evidenciado no debate sobre inteligência artificial.”**

9. Proposta apresentada por Xi Jinping na Cúpula de Xiamen (2017), a “cooperação BRICS Plus” visa ampliar o diálogo do grupo com outras economias emergentes e países do Sul Global. Ver: CHINA. *Declaração de Xiamen – IX Cúpula dos Líderes dos BRICS*. Xiamen, 4 set. 2017. Anexo, §9.

10. PORDEUS LEÓN, Lucas. *Cúpula ampliada do Brics pede maior protagonismo do Sul Global*. Agência Brasil, 24 out. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-10/cupula-ampliada-do-brics-pede-maior-protagonismo-do-sul-global>.

# 3 Diagnóstico: Entre Expectativas e Concretudes

As declarações conjuntas das cúpulas do BRICS revelam uma tensão recorrente entre duas agendas centrais: a do desenvolvimento econômico inclusivo e a da reforma da ordem internacional vigente. Países como Brasil, Índia e África do Sul tendem a priorizar a cooperação para o desenvolvimento. Enquanto iniciativas como o BRICS Pay<sup>11</sup> e a expansão do BRICS – impulsionadas especialmente durante a presidência russa de 2024 – indicam uma disposição a reconfigurar os eixos do poder global. Essa dualidade, entre pragmatismo desenvolvimentista e revisão da ordem geopolítica, tende a impactar a eficácia do BRICS em influenciar reformas sistêmicas e promover mudanças estruturais na governança global.

A Declaração de Kazan, em 2024, reiterou compromissos centrais do grupo com a reforma do sistema multilateral, a cooperação em saúde, o combate à fome e o financiamento climático. No entanto, como em anos anteriores, a execução dessas diretrizes depende fundamentalmente da vontade política dos Estados-membros, frequentemente divergente ou assimétrica.

A proposta brasileira de instituir a “Parceria para a Eliminação de Doenças Socialmente Determinadas e Tropicais Negligenciadas”<sup>12</sup> representou um esforço para reposicionar o BRICS como ator propositivo na agenda de saúde global. A iniciativa, centrada em doenças e enfermidades tropicais negligenciadas, propõe uma abordagem multissetorial baseada na cooperação científica, na articulação intergovernamental e na produção local

11. O BRICS Pay é uma iniciativa de sistema de pagamentos digitais proposto pelo bloco para facilitar transações entre os países membros em moedas locais, reduzindo a dependência do dólar e promovendo a integração financeira. A ideia foi discutida no âmbito dos encontros de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais do BRICS. RÚSSIA. Ministry of Finance of the Russian Federation. *Joint Statement by BRICS Finance Ministers and Central Bank Governors*. Washington D.C., 12 Apr. 2023.

12. MUSTAFA, Inez. *Sob liderança brasileira, Brics propõe parceria global contra doenças ligadas às desigualdades*. Agência Gov, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/sob-lideranca-brasileira-brics-propoe-parceria-global-para-eliminar-doencas-ligadas-as-desigualdades>.

de vacinas e medicamentos. Trata-se de uma contribuição substantiva respaldada pela trajetória brasileira em políticas públicas de saúde, do SUS à Fiocruz.

Além disso, o BRICS opera com uma estrutura institucional frágil. A rotatividade anual da presidência dificulta a continuidade das agendas, e a ausência de um secretariado permanente compromete a memória institucional do grupo. Nem mesmo um portal oficial centralizado existe para sistematizar documentos, compromissos e resultados. Esse déficit de institucionalidade limita o potencial de influência do BRICS e contribui para o ceticismo de parceiros estratégicos, como países europeus, que ainda encaram o bloco com reservas.

Outro ponto de tensão refere-se à própria expansão do grupo. A entrada de países com perfis políticos e econômicos bastante distintos, de democracias multipartidárias como a Etiópia a regimes teocráticos como o Irã, amplia a heterogeneidade do BRICS expandido. Essa diversidade dificulta a construção de consensos e levanta questionamentos sobre a coesão interna do grupo e sua capacidade de formular agendas comuns que transcendam interesses bilaterais.

### Temas-chave da Declaração do Rio (2025)

Governança Global / Multilateralismo		Reforma das Instituições Internacionais (ONU, FMI, Banco Mundial)	Paz e Segurança / Soluções Pacíficas de Conflitos
		Transformação Digital / Economia Digital	Segurança Alimentar / Agricultura / Fome e Pobreza
Sul Global / Países em Desenvolvimento	Inteligência Artificial (IA)	Desenvolvimento Sustentável / Inclusão	Finanças Climáticas / Transição Verde
			Cooperação em Saúde Global / Arquitetura da Saúde

Fonte: Elaboração própria<sup>13</sup>

O *treemap* elaborado é baseado na Declaração do Rio e indica os temas-chave que mais aparecem no discurso, por ordem de incidência.

13. Tabela elaborada por Isabella Ávila.

# 4 O NDB e os Desafios da Inovação Institucional

O BRICS tem duas iniciativas centrais no campo econômico: o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas ou *Contingent Reserve Arrangement* (CRA) voltado para socorrer países-membros em crises de balanço de pagamentos<sup>14</sup>. O NDB, que completa 10 anos em 2025, foi declarado pelo bloco como um “novo tipo de banco multilateral para o século XXI”<sup>15</sup>. Desde sua criação, desembolsou mais de US\$33 bilhões em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, incluindo iniciativas em infraestrutura digital e transição energética<sup>16</sup>.

Contudo, seu modelo institucional ainda enfrenta desafios significativos. Inicialmente restrito aos cinco membros fundadores, o banco opera de maneira centralizada, com uma estrutura decisória que resulta de indicações políticas, incluindo a escolha do presidente e da alta gestão, em contraste com os princípios de mérito e transparência que o próprio BRICS defende em fóruns multilaterais<sup>17</sup>. A recente abertura do NDB a novos membros – como Argélia, Bangladesh e Uruguai – aponta para uma inflexão necessária. Essa expansão contribui para diversificar a base de atuação do banco e pode representar uma separação saudável entre o projeto político-diplomático do BRICS e a natureza técnico-financeira da instituição.

O NDB carece de uma vertente analítica consolidada. Diferentemente do

14. BRASIL. Banco Central do Brasil. BRICS. Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/aces-soinformacao/brics>

15. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa nº 505. XVI Cúpula do BRICS – Kazan, Rússia, 22 a 24 de outubro de 2024 – Declaração Final, 23 out. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xvi-cupula-do-brics-2013-kazan-russia-22-a-24-de-outubro-de-2024-declaracao-final](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xvi-cupula-do-brics-2013-kazan-russia-22-a-24-de-outubro-de-2024-declaracao-final).

16. BRICS. *Novo Banco de Desenvolvimento (NDB): relatório de atividades 2014–2025*.

17. GUERRERO, Mario Guillermo. A neoinstitutionalist proposal to study the BRICS. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 1-24, maio 2022.

Banco Mundial e de alguns bancos regionais de desenvolvimento, que produzem diagnósticos econômicos e estudos setoriais detalhados, o banco se posiciona como uma entidade estritamente financeira, focada na mobilização de recursos. Isso limita o seu potencial de fomentar sinergias entre os países membros e de informar melhor a formulação de políticas públicas. O que contribui para que a sua atuação permaneça pouco visível e mal compreendida por observadores externos e até mesmo por tomadores de decisão dos próprios países membros. Essa limitação analítica conecta-se a debates mais amplos que ganharam força nos últimos anos dentro do grupo.

Os Ministros da Fazenda do BRICS destacam a importância de um maior uso de moedas nacionais no comércio entre os membros e com países de fora do grupo, ressaltam os benefícios da criação de instrumentos de pagamento de trocas comerciais mais ágeis, transparentes, seguros, eficientes e menos custosos; encorajam um maior envolvimento dos bancos dos países membros na compensação de moedas; defendem a geração de novos instrumentos de pagamento internacionais e a conexão da infraestrutura dos mercados financeiros dos membros<sup>18</sup>.

Como esses temas ganharam tração a partir de 2023, no lastro da imposição de sanções financeiras à Rússia no ano anterior, podem ser entendidos como reação às sanções ou significar a busca de um caminho alternativo ao sistema de pagamentos que prevalece hoje internacionalmente. A linguagem cautelosa utilizada na Declaração dos Ministros e posteriormente na Cúpula presidencial não vai nessa direção. Nem poderia ir, pois a maioria dos países membros está individualmente integrada ao sistema do dólar. Mas o fato é que as sanções financeiras inéditas iniciadas pelos Estados Unidos e a Europa geraram um alerta justificado. O BRICS, como Grupo, no Comunicado de Kazan não se referiu explicitamente às sanções à Rússia, mas demonstrou clara preocupação com a adoção de medidas coercitivas na economia internacional<sup>19</sup>.

Essa situação, somada ao esgotamento do atual sistema multilateral – evidenciada, por exemplo, pelo enfraquecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela estagnação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – fortalece a necessidade de novas soluções institucionais. Em vez de insistir apenas na reforma de mecanismos decisórios que resistem à mudança, pode ser mais efetivo propor novos marcos e arranjos multilaterais.

---

18. BRICS. *BRICS Finance Ministers and Central Bank Governors – Joint Statement*. BRICS, 11 out. 2024. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/documentos/acervo-de-presidencias-antiores/finance-ministers-central-bank-governors-declarations>.

19. Parágrafo 10 da Declaração da Cúpula de Kazan: “Estamos profundamente preocupados com o efeito disruptivo de medidas coercitivas ilícitas, incluindo sanções ilegais, sobre a economia mundial e o comércio internacional.”

Como afirmou o chanceler indiano S. Jaishankar, “o próprio BRICS é uma prova de quão profunda a velha ordem internacional está mudando”<sup>20</sup>. Para que essa transformação ganhe densidade, é necessário que o grupo avance da formulação de propostas<sup>21</sup> para a entrega concreta de resultados, o que é sempre um desafio<sup>22</sup>. A criação de redes de pesquisa em saúde e o desenvolvimento de centros estratégicos — como o Centro de Pesquisa em Vacinas<sup>23</sup> — são exemplos promissores, mas ainda pontuais. Sem uma análise sistemática e transparente de todas as instâncias de cooperação, é difícil avaliar com clareza onde se está avançando e onde persistem os gargalos.

O BRICS continua a inspirar um certo ineditismo, mesmo após 16 anos de existência. A ampliação do grupo para 21 membros e associados<sup>24</sup>, com nove deles localizados na Ásia, reflete o deslocamento geoeconômico do poder global. Essa diversidade, especialmente entre os membros asiáticos — marcados por distintos regimes políticos, tradições culturais e modelos de desenvolvimento — antecipa um cenário em que a ordem internacional será cada vez mais multipolar, heterogênea e fluida.

Para que o BRICS se firme como catalisador dessa transição, será necessário fortalecer suas capacidades institucionais, aprimorar a governança do NDB e articular propostas que combinem ambição política com viabilidade técnica. Mais do que simbolizar a mudança da ordem global, o grupo precisará demonstrar sua capacidade concreta de inovar, cooperar e entregar.



**O BRICS continua a inspirar um certo ineditismo, mesmo após 16 anos de existência. A ampliação do grupo para 21 membros e associados, com nove deles localizados na Ásia, reflete o deslocamento geoeconômico do poder global.”**

20. PORDEUS LEÓN, Lucas. *Cúpula ampliada do Brics pede maior protagonismo do Sul Global*. Agência Brasil, 24 out. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.abc.com.br/economia/noticia/2024-10/cupula-ampliada-do-brics-pede-maior-protagonismo-do-sul-global>.

21. Entre elas, o Plano de Ação para a Cooperação Agrícola 200-2024, o Plano de Ação para Inovação 2021-2024 e o Roadmap sobre cooperação energética.

22. BRICS. *BRICS Finance Ministers and Central Bank Governors — Joint Statement*. BRICS, 11 out. 2024. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/documentos/acervo-de-presidencias-antiores/finance-ministers-central-bank-governors-declarations>.

23. Proposta surgida em 2018, retomada e aprovada em 2021

24. BRICS POLICY CENTER. *BRICS in Expansion: The Socio-Environmental Profile of the New BRICS+ Members and Partners*. BPC Papers, v. 12, n. 10, maio 2025. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/en/publications/brics-in-expansion-the-socio-environmental-profile-of-the-new-brics-members-and-partners/>.

# 5 Implicações para as Relações Brasil-Europa

Ao contrário da imagem muitas vezes difundida de que o BRICS é um bloco antiocidental, a presidência brasileira, vigente até 31 de dezembro de 2025, pode ser vista como uma ponte para o diálogo com países europeus. A escolha de temas com baixo teor ideológico – como saúde global e bioeconomia – tem a capacidade de facilitar o diálogo sobre projetos conjuntos em áreas como vigilância epidemiológica, produção de vacinas, financiamento climático e digitalização dos sistemas de saúde.

Há espaço para uma aproximação mais estratégica com países europeus, especialmente à luz da crescente relevância do BRICS nos fóruns multilaterais e da convergência de interesses em financiamento verde e bioeconomia. A União Europeia também tem buscado fortalecer laços com o Sul Geopolítico<sup>25</sup>, especialmente em áreas como saúde, transição energética e transformação digital – todas priorizadas pelo Brasil no G20 e no BRICS.

A prioridade brasileira na área de saúde tem potencial para encontrar receptividade entre países europeus que compartilham da preocupação com doenças negligenciadas, especialmente na África e no Sul da Ásia. Cooperação envolvendo Brasil, Europa e países africanos poderiam ser estimuladas com base em programas já existentes, como os da Fiocruz em Moçambique e Angola<sup>26</sup>. Da mesma forma, o NDB pode representar uma plataforma para projetos conjuntos de infraestrutura sustentável que interessem tanto a empresas europeias quanto brasileiras.

25. Trata-se de uma categoria analítica que enfatiza desigualdades estruturais no sistema internacional e a busca por maior protagonismo de países da Ásia, África, América Latina e Caribe. KRAYCHETE, Elsa Sousa; MILANI, Carlos R. S. *Política Externa e Desenvolvimento no Sul Geopolítico*. Salvador: EDUFBA, 2022.

26. SILVA, Edmilson. *Inaugurado em Moçambique o primeiro escritório internacional da Fiocruz*. Agência Fiocruz de Notícias, 20 out. 2008. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/inaugurado-em-mocambique-o-primeiro-escritorio-internacional-da-fiocruz>.

As tarifas impostas pelos Estados Unidos no primeiro semestre de 2025 afetaram diretamente grandes economias do BRICS, como China, Índia e Brasil. Essa tendência de medidas unilaterais reacende o debate sobre a necessidade de mecanismos mais estáveis e multilaterais para o comércio global. A Europa, por sua vez, se posiciona como um ator-chave capaz de fomentar alternativas baseadas em regras e previsibilidade, sobretudo em áreas como comércio verde e cadeias de valor sustentáveis.

No entanto, para que isso se concretize, será necessário maior clareza estratégica por parte do Brasil em sua articulação externa. A Europa observa com atenção os movimentos do BRICS, especialmente quando o bloco se aproxima de países sancionados ou adota posições diante de guerras e violações de direitos humanos. Uma diplomacia brasileira pautada por pragmatismo, transparência e defesa de princípios universais pode ajudar a construir pontes nesse cenário, convertendo a presidência do BRICS em oportunidade de reaproximação e reposicionamento internacional.

A presidência brasileira também pode ser oportunidade de diálogo técnico com a União Europeia para os seguintes temas:

## Temas Prioritários para o Diálogo Técnico Brasil–União Europeia

TEMA ESTRATÉGICO	OPORTUNIDADES DE DIÁLOGO COM EUROPA
Saúde Global	Cooperação em vacinas e P&D
Financiamento Verde	Projetos conjuntos via NDB e fundos climáticos europeus
Transição energética	Fomentos de energias renováveis e integração de cadeias de valor sustentáveis
Bioenergia	Iniciativas conjuntas em bioinsumos e segurança alimentar
Digitalização	Parcerias em saúde digital e infraestrutura de dados

Fonte: Elaboração própria<sup>27</sup>

27. Tabela elaborada por Isabella Ávila.

# 6

## Recomendações

A natureza flexível e informal do BRICS deve ser vista como uma vantagem relativa: ela permite inovação institucional e respostas ágeis. Esperar uma governança semelhante, ainda que distante ao modelo institucional da União Europeia seria desconhecer o DNA do grupo. Ainda assim, há espaço — e necessidade — de fortalecer sua institucionalidade. A criação de um secretariado rotativo, um website multilíngue atualizado, relatórios de progresso e maior transparência nas decisões do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) seriam passos cruciais para garantir continuidade entre presidências e credibilidade internacional.

O BRICS tem se consolidado como arena na governança climática. A meta do NDB de alocar 40% de seus financiamentos para projetos verdes<sup>28</sup>, a criação de marcos para o mercado de carbono<sup>29</sup>, a organização de eventos sobre clima, como o seminário promovido pela presidência russa em 2024<sup>30</sup>, assim como a recente Declaração-Marco dos Líderes do BRICS sobre Finanças Climáticas<sup>31</sup>, demonstram compromisso crescente. Espera-se que o Brasil, como sede da COP30, consolide essa trajetória, articulando as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) do grupo — especialmente a da China — de forma a impulsionar o comprometimento climático global. Nesse contexto, uma avaliação abrangente das iniciativas BRICS sobre clima ajudaria a aumentar a consistência e a ambição do grupo.

28. BRICS. *Financiamento climático é o foco do Banco do BRICS*. BRICS, 5 jul. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/collabs/comunicacao-colaborativa/financiamento-climatico-e-o-foco-do-banco-do-brics>.

29. RUSSIAN FEDERATION. Ministry of Economic Development. *BRICS countries agree on partnership on carbon markets*. Ministry of Economic Development, 30 ago. 2024. Disponível em: [https://en.economy.gov.ru/material/news/brics\\_countries\\_agree\\_on\\_partnership\\_on\\_carbon\\_markets.html](https://en.economy.gov.ru/material/news/brics_countries_agree_on_partnership_on_carbon_markets.html).

30. TV BRICS. *The Russian capital hosted the BRICS Climate Agenda Forum*. TV BRICS, 5 set. 2024. Disponível em: <https://tvbrics.com/en/shows/the-russian-capital-hosted-the-brics-climate-agenda-forum/>.

31. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa nº 300. *Declaração-Marco dos Líderes do BRICS sobre Finanças Climáticas*. Ministério das Relações Exteriores, 7 jul. 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canal\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-marco-dos-lideres-do-brics-sobre-financas-climaticas](https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-marco-dos-lideres-do-brics-sobre-financas-climaticas).



**A criação de um secretariado rotativo, um website multilíngue atualizado, relatórios de progresso e maior transparência nas decisões do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) seriam passos cruciais para garantir continuidade entre presidências e credibilidade internacional.”**

A agenda de adaptação climática é particularmente urgente para o BRICS. Países do grupo estão entre os mais vulneráveis aos riscos climáticos, e os custos da inação superam em muito os investimentos necessários. Nesse cenário, o BRICS pode liderar o financiamento de infraestrutura verde, corredores sustentáveis e soluções de descarbonização, especialmente no Sul Geopolítico. Iniciativas como os investimentos dos Emirados Árabes Unidos em infraestrutura sustentável na África revelam oportunidades para parcerias cruzadas e triangulações inovadoras.

A relação entre BRICS e União Europeia também merece atenção. Apesar das percepções de antagonismo, o bloco não é intrinsecamente antiocidental. Pelo contrário: sua crescente estruturação pode facilitar o diálogo com a Europa em moldes mais sistematizados, especialmente em temas de interesse comum como saúde, digitalização e segurança alimentar. Para a UE, o BRICS representa uma oportunidade de engajamento estratégico com o “Sul Global” – com menos dispersão e maior penetrabilidade.

Geopoliticamente, o BRICS é uma das expressões mais concretas da transição para uma ordem multipolar. Como afirmou o Comunicado de Ecaterimburgo, a tendência à multipolaridade é irreversível<sup>32</sup>. A ampliação do grupo reforça sua relevância e amplia seu escopo. O desafio agora é acomodar novos membros, fortalecer as bases da cooperação e transformar a diversidade em capacidade de ação. O BRICS permite ao Brasil aproximar-se de países distantes geograficamente, mas estratégicos politicamente, como Egito, Etiópia e Indonésia – uma vantagem inexplorada por outras plataformas multilaterais.

Por fim, o BRICS não deve ser visto como um contrapeso à ordem liberal, mas como expressão de novas formas de cooperação internacional. Seu impacto depende da disposição dos membros de liderar com responsabilidade. Isso implica engajar diferentes atores (setor privado, sociedade civil, bancos de desenvolvimento),

32. BRIC. *Joint Statement of the BRIC Countries Leaders*. BRIC, Yakaterinburg, 16 jun. 2009.

institucionalizar as propostas e priorizar entregas com impacto real. A presidência brasileira pode marcar um ponto de inflexão nesse processo — se conseguir mostrar que, mesmo em um cenário fragmentado, é possível construir pontes, entregar resultados e renovar a relevância do multilateralismo.



**Por fim, o BRICS não deve ser visto como um contrapeso à ordem liberal, mas como expressão de novas formas de cooperação internacional. Seu impacto depende da disposição dos membros de liderar com responsabilidade.”**

A tabela a seguir reúne informações comparativas sobre os principais agrupamentos multilaterais (G7, BRICS e G20), desempenho econômico atual e projetado para 2050, além do compromisso climático dos países listados. Trata-se de um recorte estratégico que ilustra a diversidade de atores e os potenciais pontos de convergência e tensão.

Esta compilação não pretende ser exaustiva, mas sim oferecer um ponto de partida para análises mais aprofundadas, servindo como base empírica para pesquisadores, formuladores de políticas públicas e lideranças do setor privado interessadas em compreender os arranjos da ordem multipolar.

## Quadro comparativo: G7, BRICS, G20

PAÍSES	G7	BRICS	G20	10 MAIORES ECONOMIAS HOJE*	10 MAIORES ECONOMIAS EM 2050**	SIGNATÁRIOS ACORDO DE PARIS
África do Sul	●	✔	✔	●	●	✔
Alemanha	✔	●	✔	✔	✔	✔
Arábia Saudita	●	✔	✔	●	●	✔
Argentina	●	●	✔	●	●	✔
Austrália	●	●	✔	●	●	✔
Belarus	●	Parceiro	●	●	●	✔
Bolívia	●	Parceiro	●	●	●	✔
Brasil	●	✔	✔	✔	✔	✔
Canadá	✔	●	✔	✔	●	✔
Cazaquistão	●	Parceiro	●	●	●	✔
China	●	✔	✔	✔	✔	✔
Coreia do Sul	●	●	✔	●	●	✔
Cuba	●	Parceiro	●	●	●	✔
Egito	●	✔	●	●	●	✔
Emirados Árabes	●	✔	●	●	●	✔
Estados Unidos	✔	●	✔	✔	✔	Signatário até 27/01/2026
Etiópia	●	●	●	●	●	✔
França	✔	●	✔	✔	●	✔
Índia	●	✔	✔	✔	✔	✔
Indonésia	●	✔	✔	●	✔	✔
Irã	●	✔	●	●	●	●
Itália	✔	●	✔	✔	●	✔
Japão	✔	●	✔	✔	✔	✔
Malásia	●	Parceiro	●	●	●	✔
México	●	●	✔	●	✔	✔
Nigéria	●	Parceiro	●	●	●	✔
Reino Unido	✔	●	✔	✔	✔	✔
Rússia	●	✔	✔	●	✔	✔
Tailândia	●	Parceiro	●	●	●	✔
Turquia	●	●	✔	●	●	✔
Uganda	●	Parceiro	●	●	●	✔
União Africana	●	●	✔	●	●	✔
União Europeia	✔	●	✔	●	●	✔
Uzbequistão	●	Parceiro	●	●	●	✔
Vietnã	●	Parceiro	●	●	●	✔

\* Fonte: The 20 countries with the largest gross domestic product (GDP) in 2025, Statista

\*\* Fonte: The World in 2050 Report, PWC

Fonte: Elaboração própria<sup>33</sup>

33. Tabela elaborada por Isabella Ávila.

# Biografias

## AUTORES



### Isabella Ávila

Isabella Ávila é Coordenadora de Projetos do Programa de Geopolítica do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). É mestra em Análise e Gestão de Políticas Internacionais pela PUC-Rio e graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Atuou em instituições acadêmicas e *think tanks* no Brasil e no exterior, com experiência em cooperação Sul-Sul, China e governança global. Participou de programa de mobilidade acadêmica na National Chengchi University, em Taipei, e foi pesquisadora voluntária na Blavatnik School of Government da University of Oxford. Seus temas de pesquisa incluem as relações Brasil-China, o BRICS e as dinâmicas do Sul Geopolítico.



## **Embaixador Marcos Caramuru**

Caramuru é Membro do Conselho Consultivo Internacional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Marcos Caramuru de Paiva, sócio e membro da KEMU (Shanghai) Consultancy, é um ex-diplomata brasileiro com ampla experiência em finanças. Tendo vivido na Ásia de 2004 até o final de 2019, foi Embaixador em Pequim (2016-2018), Cônsul-Geral em Xangai (2008-2011) e Embaixador na Malásia e em Brunei (2004-2008). Em sua trajetória profissional anterior, foi Presidente da Unidade de Inteligência Financeira no Brasil (2003), Vice-Ministro da Fazenda para Assuntos Internacionais (1996-2002) e Diretor Executivo no Banco Mundial em Washington DC (1993-1996). Marcos de Paiva é membro do Conselho Internacional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Conselheiro da seção brasileira do Conselho Empresarial Brasil-China.

Marcos Caramuru de Paiva manteve por alguns anos uma coluna no jornal brasileiro *Folha de São Paulo*, na qual escrevia regularmente sobre China e Ásia. Atualmente, contribui ocasionalmente para jornais e publicações acadêmicas. Também é palestrante frequente em seminários tanto na China quanto no Brasil.

Marcos Caramuru de Paiva é graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Além disso, possui diplomas de graduação e do Curso de Alto Nível da Academia Diplomática Brasileira (Instituto Rio Branco).

## COORDENADOR EDITORIAL



### **Matias Spektor**

Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). É professor associado e fundador da Escola de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV). É doutor pela Universidade de Oxford e ocupou a Cátedra Rio Branco em King's College London, além de passagens como professor visitante na LSE, Council on Foreign Relations e Woodrow Wilson International Center for Scholars. Matias é autor de *Kissinger e o Brasil* (2009), *Azeredo da Silveira: um depoimento* (2010), *18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush* (2014) e *The Origins of Nuclear Cooperation: Critical Oral History between Argentina and Brazil* (2015), além de numerosos artigos acadêmicos em publicações nacionais e internacionais.



# CEBRI

## **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**

Rua Marquês de São Vicente, 389 Gávea  
Rio de Janeiro – RJ - Brasil  
22451-047

Tel: +55 (21) 2206-4400

[cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)

[www.cebri.org](http://www.cebri.org)



## **Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)**

Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

[zentrale@kas.de](mailto:zentrale@kas.de)

[www.kas.de](http://www.kas.de)