A cúpula de Nova Délhi e o BRICS ampliado: Geopolítica do dissenso e cooperação em geometria variável

La cumbre de Nueva Delhi y la ampliación de los BRICS: Geopolítica de la disidencia y la cooperación en una geometría variable

The New Delhi Summit and the Enlarged BRICS: Geopolitics of Dissent and Variable Geometry Cooperation

Paulo Esteves

Resumo: O artigo analisa a Cúpula de Nova Délhi de 2026 como marco da consolidação do BRICS ampliado, examinando os impactos da expansão sobre sua atuação geopolítica e seus mecanismos de cooperação. A análise demonstra que o grupo preservou a capacidade de produzir consensos políticos por meio de fórmulas diplomáticas que acomodam divergências entre seus membros, especialmente em temas de segurança internacional. No campo da cooperação, observa-se a ampliação do número de mecanismos institucionais acompanhada pela flexibilização dos compromissos assumidos. O estudo conclui que a geometria variável e a influência das presidências rotativas tornaram-se elementos centrais para a coesão e a continuidade do BRICS em um contexto de multipolaridade instável.

Palavras-chave: BRICS; Multipolaridade; Cooperação Internacional; Geopolítica.

Resumen: *El artículo analiza la Cumbre de Nueva Delhi de 2026 como un hito en la consolidación de los BRICS ampliados, examinando los impactos de la expansión sobre su actuación geopolítica y sus mecanismos de cooperación. El estudio muestra que el grupo preservó su capacidad para construir consensos políticos mediante fórmulas diplomáticas capaces de acomodar divergencias entre sus miembros, especialmente en cuestiones de seguridad internacional. En el ámbito de la cooperación, se observa una expansión de los mecanismos institucionales acompañada por una mayor flexibilidad de los compromisos asumidos. La investigación concluye que la geometría variable y el papel de las presidencias rotativas se han convertido en factores centrales para la cohesión y continuidad del grupo en un contexto de multipolaridad inestable.*

Palabras clave: *BRICS; Multipolaridad; Cooperación Internacional; Geopolítica.*

Abstract: *This article examines the 2026 New Delhi Summit as a milestone in the consolidation of the enlarged BRICS, assessing the effects of expansion on the group's geopolitical positioning and cooperation mechanisms. The analysis shows that BRICS maintained its ability to produce political consensus through diplomatic formulas designed to accommodate internal divergences, particularly regarding international security issues. In the field of cooperation, the summit revealed a significant expansion of institutional mechanisms combined with increasingly flexible commitments. The study concludes that variable geometry and the growing role of rotating presidencies have become key elements in sustaining cohesion and continuity within BRICS amid a context of unstable multipolarity.*

Keywords: *BRICS; Multipolarity; International Cooperation; Geopolitics.*

Depois da cúpula de Joanesburgo, em agosto de 2023, quando o grupo convidou seis novos membros, boa parte dos analistas (Nayar 2025; Esteves e Coelho 2025; Sahai 2026) passou a tratar a expansão do BRICS como o dado decisivo de sua trajetória. A leitura supunha que os arranjos informais do grupo (sem tratado, sem secretariado e sem regra formal de decisão) seriam tensionados por uma nova composição com onze membros, entre os quais três produtores de petróleo do Golfo com relações antagônicas entre si e diferentes alinhamentos com os Estados Unidos. A pergunta que se colocava era se a heterogeneidade destruiria o consenso ou se o consenso se adaptaria à heterogeneidade. A cúpula de Nova Délhi, em 12 e 13 de setembro de 2026, é a primeira em que essa pergunta recebe uma resposta legível no texto, porque é a primeira em que o grupo teve de produzir uma declaração com dois de seus membros senão em guerra um com o outro, pelo menos em campos opostos de um conflito armado. Sem declaração formal de guerra de parte a parte, Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita (que abrigam bases estadunidenses) foram alvo de ataques iranianos a partir de 28 de fevereiro de 2026, e os Emirados responderam com embargo comercial a Teerã (Corbin 2026; AFP 2026).

Este texto propõe uma leitura da cúpula e de sua declaração em duas chaves que a literatura (Stuenkel 2015; Esteves e Coelho 2025) costuma tratar separadamente. A primeira é a da geopolítica, entendida aqui como a posição que o grupo assume, em seus documentos, diante da ordem internacional e de seus conflitos. A segunda é a da cooperação intra-grupo, entendida como o conjunto de mecanismos, instrumentos e trilhas que os membros constroem para todos os seus membros. Sustento que as duas leituras conduzem a diagnósticos distintos. Na dimensão geopolítica, o BRICS de 2026 produziu consenso por operações sobre o texto, enquanto as posições permaneceram onde estavam. Na dimensão da cooperação, produziu uma rede que cresce a cada ano em número de mecanismos enquanto enfraquece em linguagem de compromisso, e cujo núcleo financeiro foi filtrado por duas presidências consecutivas. A presidência de turno, mais do que o grupo, é o agente que articula as duas dimensões.

O material empírico é o texto oficial da Declaração de Nova Délhi, publicado pela presidência indiana, comparado com as declarações de Pequim (2022), Joanesburgo II (2023), Kazan (2024) e Rio de Janeiro (2025), e a cobertura analítica produzida por think tanks e pela imprensa nas semanas anteriores à cúpula. As contagens lexicais foram feitas sobre os textos em inglês e valem como indicadores de ênfase.[1]

O BRICS e a competição geopolítica

O problema político da presidência indiana estava definido desde março. A guerra entre Estados Unidos, Israel e Irã, iniciada com os ataques de junho de 2025 e intensificada em 2026, colocou combatentes de lados opostos dentro do grupo. Desde então, o Irã atacou bases norte-americanas e infraestrutura civil e energética localizadas na Arábia Saudita e nos Emirados Árabes Unidos, em retaliação aos ataques dos Estados Unidos e de Israel (Corbin 2026; AFP 2026). Os Emirados Árabes, por sua vez, responderam com embargo comercial a Teerã (Corbin 2026). As duas reuniões, de vice-chanceleres em abril e de chanceleres em maio, encerraram-se sem declaração conjunta, apenas com declaração da presidência e reservas registradas. Vrinda Sahai, da Carnegie India, tomou esse fracasso como sintoma de um problema estrutural. (Sahai 2026) Segundo a autora, o desafio central da Índia como presidente era a tensão entre a

[1] A leitura foi feita com a cúpula em curso, em 12 de setembro de 2026, e antes da publicação das análises pós-cúpula dos principais *think tanks*. Ela deve ser lida como primeira aproximação ao texto oficial.

expansão do grupo e a manutenção de coerência institucional. A incapacidade de produzir posição unificada sobre a Ásia Ocidental era a manifestação política dessa tensão.

A declaração foi adotada por consenso na manhã de 12 de setembro, depois de negociações que, se estenderam até cerca de (PTI 2026) quatro horas da madrugada. O Irã exigia condenação explícita da ação militar norte-americana e israelense; os Emirados, condenação dos ataques iranianos a seu território; a Arábia Saudita sustentava preocupações próprias com sua infraestrutura energética. A imprensa indiana atribuiu a solução a fórmulas centradas em princípios gerais e à expressão "unprovoked aggression" (Organiser 2026; PTI 2026). O texto oficial, contudo, confirma o método e desmente a expressão. O termo "aggression" não aparece nos 140 parágrafos. O que há é o parágrafo 28 (BRICS 2026), que expressa "profunda preocupação com a escalada contínua de tensões no Oriente Médio/Ásia Ocidental" e, "recordando nossas respectivas posições nacionais", pede "máxima contenção", proteção de civis e infraestrutura civil e o "fluxo regular do comércio global, das cadeias de suprimento e da energia". O parágrafo 29 retoma, sem sujeito, a segunda metade do parágrafo 21 da Declaração do Rio (BRICS 2025) sobre "ataques deliberados a infraestrutura civil e a instalações nucleares pacíficas sob salvaguardas plenas da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica)", e suprime a primeira metade, que em 2025 condenava por nome "os ataques militares contra a República Islâmica do Irã desde 13 de junho de 2025" e pedia que o Conselho de Segurança se ocupasse da matéria.

A fórmula "recordando nossas respectivas posições nacionais" é o dado analítico central da seção política. Ela foi utilizada em Joanesburgo (2023), Kazan (2024) e Rio (2025), uma vez por documento, para registrar o dissenso sobre a Ucrânia (BRICS 2023; 2024, § 36; 2025, § 22). A fórmula, acompanhada de saudações a iniciativas de mediação, permitia garantir a unidade do grupo. Em 2026 ela reaparece, mas é empregada agora para a Guerra contra o Irã. O dispositivo textual que havia criado para acomodar a Rússia (e o conflito com a Ucrânia) era agora mobilizado para acomodar Arábia Saudita e Emirados Árabes e sua participação na agressão ao Irã. Contudo, no caso ucraniano, o dissenso opunha um membro ao conjunto do Ocidente; no caso do Golfo, ele opõe membros entre si, e a cláusula passa a proteger, ao mesmo tempo, o Irã de uma condenação pelo ataque à infraestrutura dos Emirados e da Arábia Saudita e destes por seu alinhamento aos Estados Unidos (e Israel).

A Ucrânia, por sua vez, desapareceu do documento. Pequim (2022) mencionava (BRICS 2022) a Ucrânia três vezes; as três declarações seguintes, uma vez cada. A supressão integral, numa cúpula com Putin presente e um dia depois de uma bilateral em que, o presidente russo denunciou "ataques físicos diretos" a "instalações industriais e logísticas, oleodutos" (Reuters 2026), admite duas leituras não excludentes. Pode ser lida como ganho russo, uma vez que a cláusula de posições nacionais era, afinal, o registro de que os demais membros não endossavam a posição de Moscou. Pode ser lida, ainda como escolha da presidência indiana de não abrir uma segunda frente de dissenso quando a primeira consumia a capacidade de negociação das partes. As duas leituras são compatíveis, uma vez que, embora favoreça a Rússia, o silêncio serve a mais de um membro.

Um terceiro deslocamento passou despercebido pela cobertura jornalística embora, a meu ver, seja o mais revelador. O parágrafo 14 da Declaração do Rio (BRICS 2025) encerrava a condenação das medidas coercitivas unilaterais com a frase "reafirmamos que os Estados membros do BRICS não impõem nem apoiam sanções não autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU que sejam contrárias ao direito internacional". O parágrafo 22 de Nova Délhi

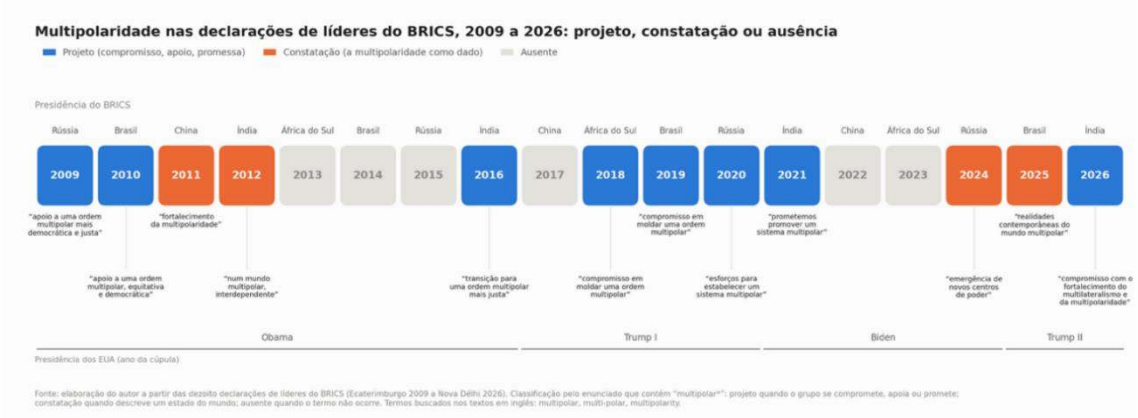
(BRICS 2026) reproduz o do Rio quase palavra por palavra até esse ponto e substitui a frase final por “reafirmamos nossa oposição a medidas coercitivas unilaterais contrárias ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas, incluindo sanções não autorizadas pelo Conselho de Segurança”. A mudança de “não impomos nem apoiamos” para “nos opomos” converte um compromisso sobre a conduta dos próprios membros em uma posição sobre a conduta alheia. Como um membro havia imposto um embargo a outro, a cláusula do Rio tornara-se impossível. O grupo ajustou, assim, o texto às tensões entre seus membros com vistas a garantir sua sobrevivência.

A seção sobre Palestina é longa e específica (BRICS 2026, § 30 a 34), com apoio à adesão plena do Estado palestino à ONU, oposição ao deslocamento forçado, referência ao processo movido pela África do Sul contra Israel na Corte Internacional de Justiça e à Resolução 2803 do Conselho de Segurança, além de parágrafos sobre Líbano, Sudão e Síria. Há um parágrafo inédito sobre Cuba, o 27, que descreve a América Latina e o Caribe como “zona de paz, construída sobre o respeito mútuo, a solução pacífica de controvérsias e a não intervenção” e pede o fim do “bloqueio unilateral” à Havana. A fórmula é a da CELAC de 2014 e sugere autoria latino-americana, negociada numa cúpula em que o Brasil estava representado por seu chanceler. É o único ponto em que o texto se aproxima de nomear os Estados Unidos, e o contraste com o silêncio sobre a Venezuela, alvo de ações norte-americanas ao longo de 2026, marca o limite do que a presidência aceitou incluir. Trata-se, ademais, de novidade na série. As menções à América Latina nas declarações anteriores, de Nova Délhi (2012) ao Rio (2025), restringem-se à representação da região em organismos internacionais, e a expressão “zona de paz” não constava de nenhuma delas (BRICS 2012; 2020; 2023; 2024; 2025). O parágrafo pode ser lido como o canal encontrado pela diplomacia brasileira para inscrever no texto uma reação à chamada Doutrina Donroe, a reafirmação da primazia norte-americana no hemisfério cujo episódio mais visível foi a captura de Nicolás Maduro em 3 de janeiro de 2026, qualificada por Lula como “afronta gravíssima à soberania da Venezuela” e “precedente extremamente perigoso para toda a comunidade internacional” (Seu Dinheiro 2026). A reação entra na declaração por Cuba, e o silêncio sobre a Venezuela mede o que o grupo aceitou dizer em nome do Brasil. A seção econômica condena “medidas tarifárias e não tarifárias unilaterais”, “sanções secundárias” e o “protecionismo sob o pretexto de objetivos ambientais”, com menção explícita aos mecanismos de ajuste de carbono na fronteira, sem nomear país ou bloco. E o parágrafo 13 reitera a reforma do Conselho de Segurança com o apoio de “China e Rússia, como membros permanentes”, às “aspirações de Brasil e Índia”, fórmula que data do Rio de 2025 e cuja genealogia merece registro. De Sanya (2011) a Pequim (2022), a cláusula registrava que China e Rússia “apoiam a aspiração” de “Brasil, Índia e África do Sul” a “um papel maior na ONU”, sem menção ao Conselho de Segurança; Joanesburgo (2023) manteve os três países numa formulação coletiva; Kazan (2024) suprimiu os nomes e passou a reconhecer apenas “as legítimas aspirações dos países africanos” expressas no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte; o Rio (2025) reintroduziu a cláusula bilateral, agora restrita a Brasil e Índia e, pela primeira vez, com menção explícita ao Conselho de Segurança (BRICS 2011; 2022, § 7; 2023; 2024, § 8; 2025, § 6; 2026, § 13). A retirada da África do Sul da fórmula acompanha a ausência de consenso entre os países africanos sobre a ocupação de um assento permanente.

Como interpretar o conjunto? Chietigj Bajpaee, da Chatham House, formulou antes da cúpula o diagnóstico que o texto confirma. Brasil e Índia veem o BRICS como projeto de natureza econômica; China e Rússia enfatizam a dimensão geopolítica; o grupo carece de consenso sobre “o que o BRICS representa”. (Bajpaee 2026). Essa leitura pode ser contrastada com a que

desenvolvi com Carlos Frederico Coelho (Esteves e Coelho 2025). Ali, a divergência entre os membros aparece como traço constitutivo de uma plataforma de hedging, na qual cada país usa o BRICS para reduzir sua vulnerabilidade diante do Ocidente e extrair ganhos políticos e econômicos, compartimentando as diferenças intratáveis. Nessa chave, a declaração de Nova Délhi executa o modo de operação de uma plataforma de hedging na fase que chamamos de multipolaridade instável, em vez de expor uma indefinição identitária à espera de solução. A declaração de 2026 é, nessa chave, o produto de uma presidência que administrou a coexistência de leituras rivais em vez de impor a sua. O texto reintroduz, no parágrafo 7, um "compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e da multipolaridade" (BRICS 2026, § 7). A fórmula tem genealogia própria e sua atribuição a um léxico sino-russo seria imprecisa. A multipolaridade aparece como projeto nas primeiras cúpulas, com o "apoio a uma ordem mundial multipolar, equitativa e democrática" de Brasília (2010), e como constatação em Sanya (2011), que fala no "fortalecimento da multipolaridade". Entre 2013 e 2017 a fórmula desaparece, retornando como objetivo de Brasília (2019) a Nova Délhi (2021), quando o grupo se diz "comprometido em moldar uma ordem internacional multipolar mais justa, equitativa e representativa" e "promete promover um sistema internacional multipolar". A fórmula desaparece de novo em Pequim (2022) e Joanesburgo (2023) e retorna mais uma vez em Kazan (2024) e no Rio (2025) apenas como dado, "a emergência de novos centros de poder" e "as realidades contemporâneas do mundo multipolar" (BRICS 2010; 2011; 2019; 2020, § 5; 2021; 2024, § 6; 2025, § 8). Rastreei com Carlos Frederico Coelho essa oscilação como indicador da percepção que o grupo tem da transição de poder (Esteves e Coelho 2025). Nova Délhi devolve à multipolaridade o estatuto de projeto ou de condicionante a ser defendido em um contexto de tentativa de reafirmação da primazia norte-americana, o que dá à formulação original um sentido novo. A figura 1 sumariza a presença da Multipolaridade nas declarações do BRICS.

Figura 1: Multipolaridade nas declarações de líderes do BRICS, 2009 a 2026: projeto, constatação ou ausência



Fonte: Elaboração do autor

O texto adota a contenção indiana ao não nomear nenhuma parte em conflito. A abstenção de nomear os Estados Unidos, porém, é prática antiga do grupo, anterior a 2026. A última declaração a fazê-lo em registro crítico foi a de Ufa (2015), que se declarou "profundamente decepcionada com a prolongada falha dos Estados Unidos em ratificar o pacote de reformas do FMI de 2010"; desde então o país aparece apenas em menções neutras, como a declaração conjunta dos cinco membros permanentes sobre armas nucleares registrada em Pequim (BRICS 2015; 2022). E acomoda uma inserção latino-americana no parágrafo sobre Cuba. Um indicador lexical acompanha o deslocamento. "Direitos humanos" cai de oito ou nove

menções, constantes desde 2022, para quatro; “democracia”, de sete para quatro. O conjunto aponta para um texto que adota mais o vocabulário da ordem sustentado por China e Rússia e, desde a expansão, pelos membros do Golfo, da ordem e menos o vocabulário liberal que Brasil, Índia e África do Sul historicamente sustentaram.

Resta o fator externo, que a literatura pré-cúpula tratou com mais insistência. Ilan Kapoor, da Universidade York, sustentou na Al Jazeera (Kapoor 2026) que Trump é “o melhor agente de recrutamento do BRICS”, porque a ameaça de tarifa adicional a países alinhados ao grupo e as tarifas efetivas contra Brasil, Índia e China demonstram a natureza coercitiva do poder financeiro norte-americano e criam incentivos para arranjos bilaterais em moedas locais, sistemas alternativos de pagamento e bancos de desenvolvimento. O autor sustenta que a coerção induz cooperação prática entre países divergentes, deixando o alinhamento ideológico fora da barganha política. Bajpaee (2026) registra o mesmo mecanismo pelo lado indiano, com a deterioração das relações com Washington levando Nova Délhi a “reinvestir em outras relações”, incluindo Pequim. Nenhum dos dois autores extrai daí uma previsão de coesão, e o texto de Nova Délhi mostra por quê. A mesma pressão externa que aproxima Índia e China e dá conteúdo prático à agenda financeira é a que impede a Índia de aderir à retórica russa, sob pena de perder o que resta da relação com os Estados Unidos e principalmente, Europa. O efeito Trump, se o nome for aceito, opera em dois sentidos ao mesmo tempo, produzindo convergência de práticas e divergência de discursos. É essa dupla operação que explica um texto longo na agenda funcional e curto na política.

Finalmente, cabe destacar que “dólar” é uma palavra que não aparece em nenhuma das cinco últimas declarações do grupo. Como descrito por alguns analistas, os países membros do grupo não manifestam uma intenção imediata de substituir o dólar (García-Herrero, citada em Al Jazeera 2026b), senão de responder aos riscos de dependência financeira através de iniciativas em moedas locais (Tripathi 2026). O parágrafo 90 da declaração reconhece o trabalho da Força-Tarefa de Pagamentos do BRICS (BRICS Payment Task Force, BPTF) sobre interoperabilidade e liquidação em moedas locais “respeitando prioridades nacionais e reconhecendo que não há abordagem única” (BRICS 2026, § 90). A frase permitir perceber como os membros do grupo compartilham da preocupação com a dependência financeira e as possibilidades de sanções por parte dos Estados Unidos e ao mesmo tempo ainda não são capazes de produzir uma agenda monetária comum.

A cooperação funcional intra-BRICS

Em trabalho anterior, caracterizei o grupo BRICS como agrupamento híbrido que articula três traços (Esteves 2026a). Ele opera como coalizão de potências emergentes voltada à reforma da arquitetura institucional internacional, como organização intergovernamental informal multitemática, capaz de sustentar uma coalizão sem tratado, e como clube produtor de bens excludentes para seus membros em domínios delimitados (particularmente no domínio financeiro). Em um inventário dos 282 documentos oficiais publicados entre 2008 e 2025 identifiquei 401 mecanismos distintos em 26 trilhas ministeriais e setoriais. O ciclo mais recente de institucionalização iniciou-se em 2020 com a pandemia, crescente fragmentação geopolítica e expansão da membresia do grupo (Esteves 2026b). A Declaração de Nova Délhi permite verificar o que a expansão fez a cada um dos três traços, a coalizão de reforma, a organização informal multitemática e o clube financeiro.

O primeiro achado diz respeito ao traço de organização intergovernamental informal. A Declaração de Nova Délhi nomeia 163 entidades distintas com o prefixo BRICS, entre grupos de trabalho, fóruns, redes, centros, planos, princípios e iniciativas; as declarações anteriores nomeavam noventa (Pequim 2022), 79 (Joanesburgo 2023), 116 (Kazan 2024) e 97 (Rio 2025). Mais de cento e vinte dessas entidades aparecem pela primeira vez em 2026, da rede AGRIN de insumos agrícolas ao Grupo de Peritos em medicina tradicional, da Força-Tarefa sobre Crescimento e Desenvolvimento ao Centro Digital de Excelência para redes elétricas inteligentes. A extensão do documento acompanha esse crescimento. Com 17.900 palavras e 140 parágrafos, contra 7.600 palavras e 75 parágrafos em Pequim, a declaração de 2026 é o registro mais extenso de produção institucional da série, e a presidência indiana a apresenta como inventário das mais de quatrocentas reuniões realizadas em trinta cidades (BRICS 2022; 2023; 2024; 2025; 2026, § 6). O ciclo de reconfiguração identificado no inventário anterior (Esteves 2026b) adensou-se com a expansão.

O segundo achado é que o adensamento vem acompanhado de um enfraquecimento sistemático da linguagem de compromisso, e é aqui que a expansão deixa sua marca mais nítida (sobre a metodologia para análise de compromisso, veja-se o Box 1).

Box 1: Análise de Compromisso

A leitura da linguagem de compromisso apoia-se em dois tipos de marcadores, contados nos textos em inglês e normalizados pelo número de palavras de cada declaração. O primeiro tipo é o dos verbos performativos na primeira pessoa do plural, que registram o que os líderes fazem ao dizer. Distingo entre verbos de compromisso, que criam obrigação ou decisão (agree, commit, support, task, endorse), e verbos de registro, que tomam nota de algo feito por outrem sem obrigar os signatários (welcome, note, acknowledge, encourage). O segundo tipo é o dos qualificadores de reserva, expressões que condicionam ou relativizam um compromisso já enunciado (voluntary, non-binding, national circumstances, national priorities, as appropriate, interested members). Os dois tipos medem propriedades distintas do texto. O primeiro mede a força ilocucionária das cláusulas; o segundo, a flexibilidade que o texto reserva a cada membro. A Tabela 1 resume a classificação e a Figura 2 mostra a evolução dos marcadores entre Moscou (2020) e Nova Délhi (2026).

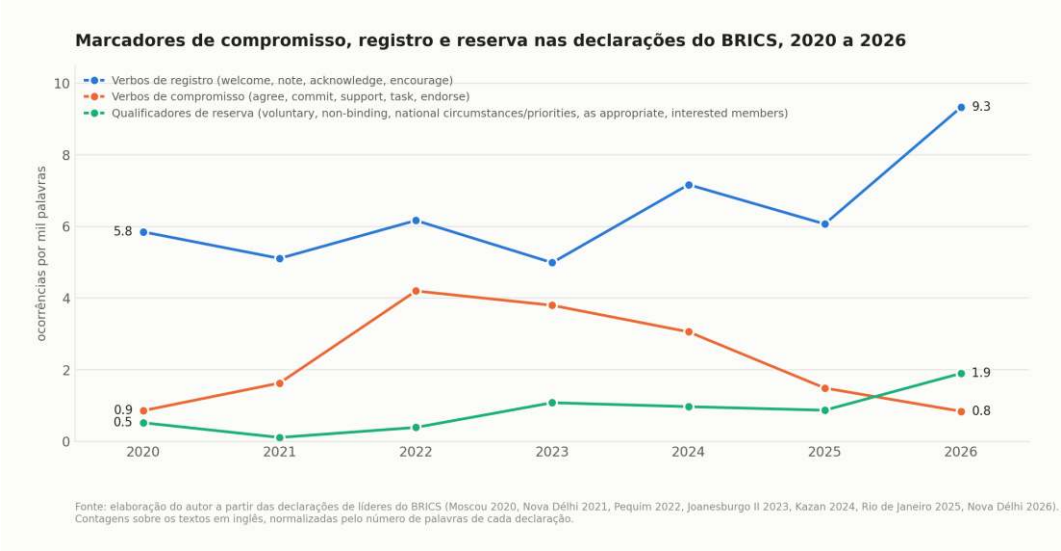
Tabela 1: Os dois tipos de marcadores da linguagem de compromisso

Tipo	**Função no texto**	**Expressões contadas**	**Exemplo (Declaração de Nova Délhi, 2026)**
Verbos performativos de compromisso	Criam obrigação, decisão ou endosso dos signatários	we agree, we commit, we support, we task, we endorse	“We agree to the establishment of a collaborative, non-binding, and farmer-centric BRICS AGRIN” (§ 61)
Verbos performativos de registro	Tomam nota de algo feito por outrem sem obrigar os signatários	we welcome, we note, we acknowledge, we encourage	“We welcome the progress made in advancing the BRICS Multilateral Guarantees (BMG) initiative” (§ 102)
Qualificadores de reserva	Condicionam ou relativizam um compromisso enunciado	voluntary, non-binding, national circumstances, national priorities, as appropriate, interested members	“onboarding them on a voluntary basis and according to country specific circumstances” (§ 97)

Fonte: Elaboração do autor

A frequência de “we welcome” sobe de 25 em Pequim para 71 em Nova Délhi; “we encourage”, de doze para 42; “we acknowledge”, de cinco para 33; “we note”, de cinco para 23. No sentido inverso, “we agree” cai de oito para cinco, “we commit” de nove, em Kazan, para dois, “we support” de dezenove para sete. As formas “we decide”, “we adopt” e “we establish” não aparecem em nenhuma das cinco declarações. Os qualificadores de reserva seguem a mesma trajetória. “Voluntary” passa de uma ocorrência em Pequim para treze em Nova Délhi; “national circumstances” ou “national priorities”, de duas para catorze; “non-binding”, de zero para três; “interested members” surge em 2026. O grupo nomeia mais e se obriga menos. Nos termos do desenho institucional racional (Koremenos, Lipson e Snidal 2001), a flexibilidade é a dimensão de desenho que absorve a heterogeneidade, e a série de declarações mostra o BRICS elevando a flexibilidade a cada rotação como condição para que a rede continue a crescer. A declaração de 2026 é, sob esse aspecto, a que mais cria e a que menos vincula. A Figura 2 apresenta a evolução dos compromissos assumidos nas declarações do grupo de 2020 a 2026.

Figura 2: Marcadores de compromisso, registro e reserva nas declarações do BRICS, 2020 a 2026 (ocorrências por mil palavras). Fonte: elaboração do autor a partir de BRICS (2020; 2021; 2022; 2023; 2024; 2025; 2026).



Fonte: Elaboração do autor

Tabela 2: Ocorrências dos marcadores por declaração, 2020 a 2026

Declaração	Palavras	Verbos de registro	Verbos de compromisso	Qualificadores de reserva	Registro / mil	Compromisso / mil	Reserva / mil
Moscou 2020	11.624	68	10	6	5,8	0,9	0,5
Nova Délhi 2021	9.205	47	15	1	5,1	1,6	0,1
Pequim 2022	7.618	47	32	3	6,2	4,2	0,4
Joanesburgo 2023	9.221	46	35	10	5,0	3,8	1,1
Kazan 2024	13.393	96	41	13	7,2	3,1	1,0
Rio de Janeiro 2025	16.157	98	24	14	6,1	1,5	0,9
Nova Délhi 2026	17.892	167	15	34	9,3	0,8	1,9

Fonte: Elaboração do autor

A série mostra que a queda dos verbos de compromisso começa em 2024 e se acentua em 2025 e 2026, o que coincide com a entrada em vigor da expansão. As declarações de 2020 e 2021, negociadas em cúpulas virtuais durante a pandemia, também apresentam baixa densidade de compromisso, de modo que o pico de 2022 e 2023, sob as presidências chinesa e sul-africana, é o ponto de comparação relevante. Os qualificadores de reserva crescem de forma contínua desde 2021 e dobram entre 2025 e 2026. A combinação de mais registro, menos compromisso e mais reserva é a assinatura textual do BRICS ampliado (BRICS 2020; 2021; 2022; 2023; 2024; 2025; 2026).

O terceiro achado diz respeito ao traço de clube financeiro, e é o que permite a leitura mais precisa, porque seus mecanismos têm nome, sequência e, em alguns casos, tratado (o Acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento e o Tratado do Arranjo Contingente de Reservas, ambos assinados em Fortaleza em 2014). A figura abaixo atribui a cada um dos principais mecanismos um grau, progresso, estagnação ou enfraquecimento, pela comparação do texto de cada declaração com a anterior, de Kazan ao Rio e do Rio a Nova Délhi.[2]

A série mostra três trajetórias. A primeira é a dos mecanismos que avançam. As Garantias Multilaterais, lançadas no Rio como piloto incubado no Novo Banco de Desenvolvimento "sem contribuições adicionais de capital" (BRICS 2025, § 48), reaparecem em 2026 com "progresso" reconhecido e um passo operacional novo, o "desenvolvimento de transações-piloto" (BRICS 2026, § 102). O NDB recebe um dos parágrafos mais extensos da série, com a expansão de membros, o financiamento em moedas locais, o Portal de Conhecimento lançado pela presidência indiana e a "consideração célere" de candidaturas de países do BRICS. A cooperação aduaneira, iniciada em 2012, produz em 2026 o instrumento mais próximo de um tratado desde o CRA e o NDB. O parágrafo 99 registra (BRICS 2026) "a convergência alcançada" sobre o Acordo de Cooperação e Assistência Administrativa Mútua em Matéria Aduaneira e "a disposição dos membros prontos a proceder à assinatura, sujeita à conclusão dos processos nacionais necessários e a esforços para assegurar a participação de todos os países do BRICS"; Kazan, dois anos antes, falava apenas em "discussão adicional" (BRICS 2024, § 101). A primeira Operação Conjunta de Fiscalização Aduaneira foi realizada e convertida em "iniciativa anual", e o Centro de Competências Industriais, criado com a UNIDO, é reportado como "operacionalizado", um dos poucos casos em que o texto descreve funcionamento e não intenção.[3]

[2] A classificação compara, para cada mecanismo, o parágrafo que o menciona em cada declaração com o parágrafo correspondente da declaração anterior. Progresso designa a presença de um passo operacional novo (criação, operacionalização, assinatura, transação-piloto, emenda a instrumento constitutivo ou mandato com prazo). Estagnação designa a repetição da fórmula anterior ou a projeção para o futuro de um passo já anunciado. Enfraquecimento designa a supressão do mecanismo ou seu rebaixamento a uma figura mais fraca (de companhia a centro, de iniciativa a discussão entre interessados). A classificação incide sobre o texto das declarações e registra outputs anunciados; ela nada diz sobre o funcionamento efetivo dos mecanismos, cuja verificação exige a documentação de trilha (relatórios, planos de implementação, pontos focais) discutida no Texto de apoio II (Esteves 2026a) e que excede os limites deste estudo.

[3] Os três casos citados neste parágrafo, o Centro de Competências Industriais "operacionalizado", as transações-piloto das garantias e a primeira operação aduaneira conjunta, são os únicos em que o texto de 2026 reporta funcionamento. Para todos os demais mecanismos a declaração registra outputs

Figura 3: Cooperação intra-BRICS: progresso, estagnação e enfraquecimento dos mecanismos, 2024 a 2026



Fonte: Declarações de líderes do BRICS

A segunda trajetória é a dos mecanismos que se encontram estagnados. A Bolsa de Grãos, proposta em Kazan, é descrita no Rio e em Nova Délhi com a mesma fórmula, "continuação da elaboração da iniciativa" e "discussões adicionais sobre as modalidades de seu funcionamento" (BRICS 2025; 2026, § 60), com o acréscimo, em 2026, de uma expansão prospectiva "a outros produtos agrícolas e commodities" que antecede a existência da própria plataforma. O Arranjo Contingente de Reservas repete a revisão do Tratado para incluir moedas elegíveis, anunciada no Rio de Janeiro e agora projetada para um tempo futuro ("as emendas ajudarão") (BRICS 2025, § 53; 2026, § 97), o que indica que o consenso técnico de 2025 não se converteu em emenda ratificada; a incorporação dos novos membros permanece "voluntária e conforme circunstâncias específicas". A Estratégia de Parceria Econômica 2030, cuja "conclusão" o Rio antecipava para a presidência indiana, é registrada em 2026 como "progresso", sem conclusão (BRICS 2025, § 42; 2026, § 89). O Conselho Espacial, aprovado "em princípio" no Rio, está na fase de "redação dos Termos de Referência" (BRICS 2025, § 63; 2026, § 45). A Iniciativa de Pagamentos Transfronteiriços segue o padrão de atenuação progressiva do

anunciados, e a verificação de outcomes exige documentação de trilha (relatórios, planos de implementação, pontos focais) que a declaração não substitui e que excede os limites deste estudo.

compromisso já descrito, de “voluntária e não vinculante” (BRICS 2024, § 65) a “preferências reveladas” (BRICS 2025, § 50) e a “não há abordagem única” (BRICS 2026, § 90).

A terceira trajetória é a dos mecanismos que desaparecem. Kazan, sob presidência russa (BRICS 2024, § 62 e 66), propôs “discutir e estudar a viabilidade” de uma infraestrutura independente de liquidação e depósito transfronteiriço, o BRICS Clear, de uma “capacidade independente de resseguro, incluindo uma Companhia de (Res)seguro do BRICS”, e de uma “nova plataforma de investimento” apoiada na infraestrutura do NDB. Nenhuma das três expressões consta do texto de 2026. O Clear e a plataforma de investimento não são mencionados nem no Rio nem em Nova Délhi. A companhia de resseguro foi convertida num “Centro de Resiliência de Seguros”, descrito como “plataforma voluntária de capacidade compartilhada” para “modelos de risco comuns” e “troca de melhores práticas”, em “discussões continuadas entre membros interessados” (BRICS 2026, § 92).

O padrão que emerge das três trajetórias é legível e, a meu ver, é o achado mais consequente da cúpula. Avançam os mecanismos de mitigação de risco, interoperabilidade e facilitação, isto é, aqueles que operam dentro da arquitetura financeira existente e a complementam. Estagnam os que exigem capital, tratado ou infraestrutura própria. Desaparecem os que foram desenhados como infraestrutura paralela à ocidental. Duas presidências consecutivas, a brasileira e a indiana, filtraram a agenda financeira de Kazan, e o que sobreviveu é o que Sahai (2026) descreve como redução incremental da dependência do dólar por arranjos bilaterais, em contraste com uma alternativa sistêmica. O clube produz bens excludentes, mas apenas nos domínios em que esses bens não exigem investimentos ou contribuições adicionais e não confrontam o sistema do dólar. Esse limite não está anunciado em nenhum documento mas emerge da leitura crítica dos documentos emitidos pelo grupo. Trata-se de um limite traçado pela sucessão de presidências, o que assinala mais uma vez a relevância da presidência do grupo como mecanismo de decantação e seleção de preferências comuns.

A trilha econômica e comercial carrega a assinatura indiana e ilustra o mesmo padrão pelo lado positivo. A OMC é mencionada dezenove vezes, contra dez no Rio e doze em Kazan, e a agenda de facilitação é a mais desenvolvida da série, com o Plano de Ação sobre operadores econômicos autorizados, os princípios de avaliação de crédito para PMEs exportadoras e o plano sobre cadeias globais de valor. Tripathi (2026) descreveu a agenda comercial da presidência como revitalização da OMC, financiamento a PMEs, cadeias de valor e serviços digitais, e o texto executa essa lista quase item por item. Sahai (2026) documentou que apenas cerca de vinte por cento do comércio Sul-Sul ocorre dentro do BRICS; a resposta da presidência aponta para a tentativa de redução de custos de transação por instrumentos administrativos. As preferências comerciais que exigiriam negociação tarifária ficam fora do texto. A Estratégia 2030, único documento-quadro da trilha, ficou por concluir, o que sugere que o acordo sobre facilitação não se estendeu ao acordo sobre um programa.

A expansão de 2024 colocou à cooperação intra-grupo uma pergunta prática. Como onze membros e dez parceiros se acomodam a mecanismos desenhados para cinco? A série responde de modo consistente. Os mecanismos não foram redesenhados; foram abertos a quem quiser entrar, nos termos de cada um. O CRA incorpora novos membros “em base voluntária e conforme circunstâncias específicas de cada país”; o NDB, por “consideração expedita” de candidaturas; a Constelação de Sensoriamento Remoto, por emenda ao acordo constitutivo “para prever a inclusão de novas agências espaciais”; o acordo aduaneiro, pela

assinatura de “membros prontos a proceder à assinatura”; o Centro de Resiliência de Seguros, por “discussões entre membros interessados”. O parágrafo 138 (BRICS 2026), único dedicado ao desenvolvimento institucional, nada diz sobre critérios de adesão, secretariado ou regras de decisão, e a definição de critérios claros de adesão, que Sahai (2026) apontava como uma das três metas da presidência, não aparece. As entregas do parágrafo são uma Base de Dados Arquivística Online e um “exercício de inventário de memorandos de entendimento”.

Nos termos do desenho institucional racional (Koremenos, Lipson e Snidal 2001), a expansão deslocou a dimensão da membresia do nível do agrupamento para o nível de cada mecanismo. O BRICS de 2026 é um conjunto de círculos de participação distinta, e a declaração é o documento que autoriza essa pluralidade ao repetir “voluntário”, “interessados” e “prioridades nacionais”. A geometria variável é a forma institucional que permitiu ao grupo crescer sem tratado e sem reforma. O custo aparece na comparação com a primeira seção. Enquanto a coalizão fala em nome de onze membros, o clube opera com os que aderem a cada instrumento. A distância entre as duas dimensões é estabelecida com a cláusula de posições nacionais que é determinada por alinhamentos geopolíticos e preferências econômicas.

Há um limite que a leitura das declarações não alcança e que Ana Saggioro Garcia (2026) formulou na véspera da cúpula a partir de sua pesquisa sobre o regime internacional de investimentos. No contexto desse regime a autora indaga se a ascensão de novas potências “produzirá regras diferentes” ou “apenas ampliará o número de Estados e empresas capazes de se beneficiar das estruturas existentes”. O texto trata de facilitação de investimentos, parcerias público-privadas e mecanismos de mitigação de risco, e silencia sobre espaço regulatório dos Estados receptores e responsabilidade das empresas. O silêncio da Declaração sugere que a cooperação intra-BRICS incide ou altera custos de transação, mas não, necessariamente, regras já estabelecidas.

As duas leituras em conjunto

A leitura geopolítica mostra um grupo que usou contra si mesmo o dispositivo textual criado para proteger um de seus membros, que suprimiu um conflito para acomodar outro e que rebaixou um compromisso a uma posição para ajustar o texto à conduta de um membro. A leitura da cooperação mostra uma rede que cresce a cada ano em número de mecanismos, abrangendo mais setores e estabelecendo menos compromissos. O núcleo financeiro encontrou fronteiras traçadas pela sucessão de presidências e cuja forma institucional é a de uma geometria variável no interior do próprio grupo.

As duas leituras se explicam mutuamente, e a explicação passa pela presidência de turno. A cada rotação, o texto muda de enquadramento, do Sul Global no Rio à resiliência em Nova Délhi, de geografia privilegiada, da África em Joanesburgo e no Rio à Ásia e à OMC em Nova Délhi. A Índia é mencionada 25 vezes no texto de 2026 e dez no do Rio; o Brasil, 24 no Rio e sete em Nova Délhi. (BRICS 2025; 2026) A presidência inscreve no documento suas iniciativas, seus fóruns e seu vocabulário, e a disputa sobre “o que o BRICS representa”, que Bajpaee (2026) identifica entre a leitura econômica e a leitura geopolítica, não é resolvida pelo texto. Ela é sequenciada por ele. O que sobrevive a três presidências é o que as três podem endossar; o que uma só propõe tende a não sobreviver. Nessa chave, o BRICS opera menos como coalizão dotada de posição própria e mais como plataforma cujo sentido é redefinido a cada ciclo, o que corrobora a hipótese que venho sustentando (Gomes e Esteves 2018; Esteves e Coelho 2025)

de que o efeito do grupo sobre a ordem internacional se produz pela pressão contínua de práticas, e não pela articulação de um programa.

Referências

AFP. India welcomes Russia, Iran leaders for BRICS summit overshadowed by war. Dawn, Karachi, 11 set. 2026. Disponível em: https://www.dawn.com/news/2029086. Acesso em: 15 set. 2026.

AL JAZEERA. BRICS meets in India: what's on the agenda, why it matters. Doha, 12 set. 2026b. Disponível em: https://www.aljazeera.com/news/2026/9/12/brics-meets-in-india-whats-on-the-agenda-why-it-matters. Acesso em: 15 set. 2026.

BAJPAEE, C. The India–China reset will continue at the BRICS summit. London: Chatham House, set. 2026. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/2026/09/india-china-reset-will-continue-brics-summit. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. II BRIC Summit Joint Statement. Brasília, 15 abr. 2010. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Sanya Declaration. Sanya, 14 abr. 2011. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Delhi Declaration. Nova Délhi, 29 mar. 2012. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Ufa Declaration. Ufa, 9 jul. 2015. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Brasília Declaration. Brasília, 14 nov. 2019. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/191114-brasilia.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Moscow Declaration. Moscou, 17 nov. 2020. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/201117-moscow-declaration.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. New Delhi Declaration. Nova Délhi, 9 set. 2021. Disponível em: https://brics2022.mfa.gov.cn/eng/hywj/ODS/202203/t20220308_10649499.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. XIV BRICS Summit Beijing Declaration. Pequim, 23 jun. 2022. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/220623-declaration.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Johannesburg II Declaration. Joanesburgo, 23 ago. 2023. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/230823-declaration.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Kazan Declaration: strengthening multilateralism for just global development and security. Kazan, 23 out. 2024. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/241023-declaration.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. Rio de Janeiro Declaration: strengthening Global South cooperation for a more inclusive and sustainable governance. Rio de Janeiro, 6 jul. 2025. Disponível em: http://www.brics.utoronto.ca/docs/250706-declaration.html. Acesso em: 15 set. 2026.

BRICS. New Delhi Declaration: building for resilience, innovation, cooperation and sustainability. Nova Délhi, 12 set. 2026. Disponível em: https://www.brics2026.gov.in/brics-document/. Acesso em: 15 set. 2026.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

CORBIN, M. The Iran war looms large as BRICS leaders gather in New Delhi. Responsible Statecraft, 10 set. 2026. Disponível em: https://responsiblestatecraft.org/brics-summit-2026/. Acesso em: 15 set. 2026.

ESTEVES, P. Como tratar o agrupamento BRICS? Categorias analíticas e o arco institucionalista. Texto de apoio I. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2026a.

ESTEVES, P. BRICS cooperation mechanisms, 2008–2025: an inventory of institutional production across sixteen years and twenty-six cooperation tracks. Working note. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2026b.

ESTEVES, P.; COELHO, C. F. Be careful what you wish for: Brazil and BRICS in three acts. South African Journal of International Affairs, 2025. DOI: 10.1080/10220461.2025.2528980.

GARCIA, A. S. Na Índia, BRICS busca alternativa às velhas regras do investimento internacional, em meio a crescentes tensões geopolíticas. The Conversation Brasil, 11 set. 2026. Disponível em: https://theconversation.com/na-india-brics-busca-alternativa-as-velhas-regras-do-investimento-internacional-em-meio-a-crescentes-tensoes-geopoliticas-291643. Acesso em: 15 set. 2026.

GOMES, G. Z.; ESTEVES, P. The BRICS effect: impacts of South–South cooperation in the social field of international development cooperation. IDS Bulletin, v. 49, n. 3, p. 129-144, 2018.

KAPOOR, I. Trump may be BRICS's best recruitment agent. Al Jazeera, Doha, 12 set. 2026. Disponível em: https://www.aljazeera.com/opinions/2026/9/12/trump-may-be-bricss-best-recruitment-agent. Acesso em: 15 set. 2026.

KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; SNIDAL, D. The rational design of international institutions. International Organization, v. 55, n. 4, p. 761-799, 2001.

NAYAR, K. P. BRICS presidency is a crown of thorns; India must give it a pass. Deccan Herald, Bengaluru, 21 nov. 2025. Disponível em: https://www.deccanherald.com/opinion/brics-presidency-is-a-crown-of-thorns-india-must-give-it-a-pass-3805661. Acesso em: 15 set. 2026.

ORGANISER. BRICS Summit 2026: New Delhi Declaration unanimously adopted. Nova Délhi, 12 set. 2026. Disponível em: https://organiser.org/2026/09/12/380224/world/brics-summit-2026-new-delhi-declaration-unanimously-adopted-pm-modi-pitches-regional-peace-global-south-prosperity/. Acesso em: 15 set. 2026.

PTI. India breaks BRICS deadlock after talks till 4 am; joint statement to be issued today. NewsDrum, 12 set. 2026. Disponível em: https://www.newsdrum.in/international/india-breaks-brics-deadlock-after-talks-till-4-am-joint-statement-to-be-issued-today-12524005. Acesso em: 15 set. 2026.

REUTERS. Modi, Putin seek stronger ties as Russia calls for BRICS to counter West. 11 set. 2026. Disponível em: https://www.tbsnews.net/world/south-asia/modi-putin-seek-stronger-ties-russia-calls-brics-counter-west-1540326. Acesso em: 15 set. 2026.

SAHAI, V. Managing divergence: India's BRICS presidency in 2026. Nova Délhi: Carnegie India, 5 jun. 2026. Disponível em: https://carnegieendowment.org/india/research/2026/06/managing-divergence-indias-brics-presidency-in-2026. Acesso em: 15 set. 2026.

SEU DINHEIRO. Itamaraty divulga nota sobre ataque na Venezuela após reunião com presidente Lula. São Paulo, 3 jan. 2026. Disponível em: https://www.seudinheiro.com/2026/politica/itamaraty-divulga-nota-sobre-ataque-na-venezuela-apos-reuniao-com-presidente-lula-entenda-os-impactos-da-operacao-para-o-brasil-davs/. Acesso em: 15 set. 2026.

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

TRIPATHI, J. Measuring success: BRICS 2026 and India's presidency. Observer Research Foundation; Eurasia Review, 12 set. 2026. Disponível em: https://www.eurasiareview.com/12092026-measuring-success-brics-2026-and-indias-presidency-analysis/. Acesso em: 15 set. 2026.