

Horizontes da institucionalidade para a cooperação energética no BRICS: as possibilidades dos Planos de Ação 2020-2025 & 2025-2030

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a08

Franciele Boeira Cataneo¹ e Samira Kauchakje²

Resumo executivo

Este *Policy Brief* apresenta uma análise sintética do conteúdo dos Planos de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2020-2025 e 2025-2030), destacando avanços e continuidades. A agenda energética do grupo acompanhou seu movimento de expansão, gerando ajustes à inclusão de novos membros estratégicos. A análise indica que, embora os Planos mantenham a ênfase em alguns temas, o escopo é ampliado, incorporando uma hierarquia entre áreas e novas prioridades. Observam-se, todavia, limitações no acesso público a dados, do que decorre a necessidade de expandir o sistema informacional, criando repositórios unificados, permanentes e de acesso aberto. Nota-se, também, que o sistema de incentivo institucional, por exemplo, poderia ser aprimorado no sentido da valorização de boas práticas. O impacto potencial dessas medidas é duplo: consolidar o papel estratégico do BRICS na governança energética global e ampliar as condições de cooperação intra e extrabloco.

1 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina (PPGPLAN/FAED/UDESC). Pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Ciência da Política (CIdaPOL) e pesquisadora-voluntária do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI/FUNAG.

2 Cientista Política. Docente na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) no Programa de Pós-Graduação em História e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. Coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Ciência da Política (CIdaPOL). Pesquisadora da Rede Internacional de Pesquisa em Resiliência Climática (RIPERC).

Introdução

A área energética é uma entre as diversas em que se desenvolve cooperação setorial no BRICS. Abrangendo fontes renováveis e não-renováveis, envolve temas como segurança e abastecimento, eficiência, comércio e transição energética. Desde o início da trajetória do grupo, a energia esteve presente na agenda, sendo discutida sob diferentes perspectivas (Baumann, 2018). Em 2018, na Cúpula de Joanesburgo, ocorreu um marco importante na institucionalização das tratativas no setor: a criação da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética dos BRICS (ERCP, na sigla em inglês), concebida para promover o avanço da agenda energética. A partir de 2020, passaram a ser publicados anualmente relatórios sobre cooperação energética. Outro instrumento originou-se dessa iniciativa: os Planos de Ação, estruturados em áreas e temas com cronogramas, iniciativas previstas e resultados esperados (Leão, 2025).

Os Planos de Ação para cooperação em energia nos BRICS são acordados no âmbito das Reuniões Ministeriais, entre Ministros de Energia e Chefes de Delegação dos países membros. Reafirmando compromissos e estratégias do campo, esses documentos definem as principais áreas de colaboração, como a implementação de tecnologias de eficiência energética, o desenvolvimento de bioenergia, hidrogênio e fontes renováveis, o uso de combustíveis de baixo carbono e o fortalecimento técnico-científico internacional (de Moraes, 2025).

Entre os motivos para que a energia ocupe posição central na matriz temática do BRICS, destaca-se o fato de que, mesmo antes de sua reforma institucional de ampliação, o grupo já se configurava como potência energética. Seus países estavam entre os maiores atores do comércio internacional de commodities energéticas, tanto como produtores-exportadores (Brasil, Rússia e África do Sul) quanto como consumidores-importadores (China e Índia) (Losekann e Tavares, 2019).

Em seu formato expandido atual, que conta com onze países-membros fixos³ – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Irã e Indonésia –, projeta-se que BRICS(+) represente 44% da produção e 44% das reservas mundiais de petróleo, 38% da produção e 55% das reservas mundiais de gás natural e 72% das reservas mundiais de minerais de terras raras (Brasil, 2025). Representando ainda 36% do PIB global, 46% da população mundial e 36% da produção de gás (Guitarrari, 2023), é reforçado o peso desta instituição no cenário internacional.

3 Este novo formato conta, ainda, com a participação de outros dez países associados-parceiros: Belarus, Bolívia, Cuba, Cazaquistão, Malásia, Nigéria, Tailândia, Uganda, Uzbequistão e Vietnã.

Esse panorama evidencia a crescente influência do grupo sobre o mercado energético, tanto pela capacidade de oferta e consumo quanto pela participação econômica e pela gestão de fluxos, o que pode indicar maior margem de autossuficiência e um espaço privilegiado de negociação (Leão, 2025). Embora tenham sistemas energéticos distintos, os países do BRICS têm institucionalizado bases orientadoras para estratégias futuras de atuação conjunta. Os interesses que motivam essa agenda são variados: vão da busca por segurança e garantia de abastecimento ao controle de preços e ao alinhamento com compromissos globais de enfrentamento da crise climática.

O exame do conteúdo neste *policy brief* atém-se aos dois Planos de Ação para a cooperação energética publicados até o momento (2020-2025 e 2025-2030). Na análise dos documentos, o foco são ideias, concepções e diretrizes, além dos conteúdos que indicam elementos tanto de inovações quanto de continuidade.

Apesar da existência dos Planos de Ação, observa-se que é limitado o acesso aos resultados das etapas de execução de suas propostas, bem como a outros relatórios da ERCP e informações relativas a iniciativas e projetos em desenvolvimento. Essa restrição compromete a transparência e dificulta avaliações, além de tornar mais complexa a realização de pesquisas interessadas no tema. A ausência de dados detalhados reduz a capacidade de monitoramento por parte de atores não governamentais e limita a possibilidade de análises comparativas entre os países membros, o que reforça a necessidade de expandir o sistema informacional do BRICS, criando repositórios unificados, permanentes e de acesso aberto.

Análise

Os Planos de Ação possuem conteúdos que se mantiveram e outros que foram modificados entre uma publicação e outra (Quadro 1). O Plano com vigência 2020-2025 apresenta três etapas de execução para 11 ações de coordenação, enquanto o Plano 2025-2030 estabelece quatro objetivos a serem alcançados no período, distribuídos em 12 ações de coordenação. Em ambos, o conteúdo das ações de coordenação é organizado a partir de dois ramos da cooperação: “questões transversais” e “cooperação setorial”. Quanto à apresentação das ações, ambos os documentos listam iniciativas, produtos previstos e prazos esperados para entrega, com a diferença de que o documento mais recente acrescenta justificativas para cada ação.

Quadro 1 – Elementos descritivos-textuais comuns aos Planos de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2020-2025) e (2025-2030)

DA NATUREZA

- Cooperação de caráter voluntário / Sem vínculo ou obrigações de ordem legal
 - Abrangência de 5 anos
 - Orientado pelo Termo de Referência⁴ da ERCP (2019)
-

DA OPERACIONALIZAÇÃO

1. Condução

- Implementação liderada e coordenada pelo Comitê de Altos Funcionários de Energia
- Trabalho prático realizado dentro do quadro da ERCP

2. Uso de mecanismos do BRICS

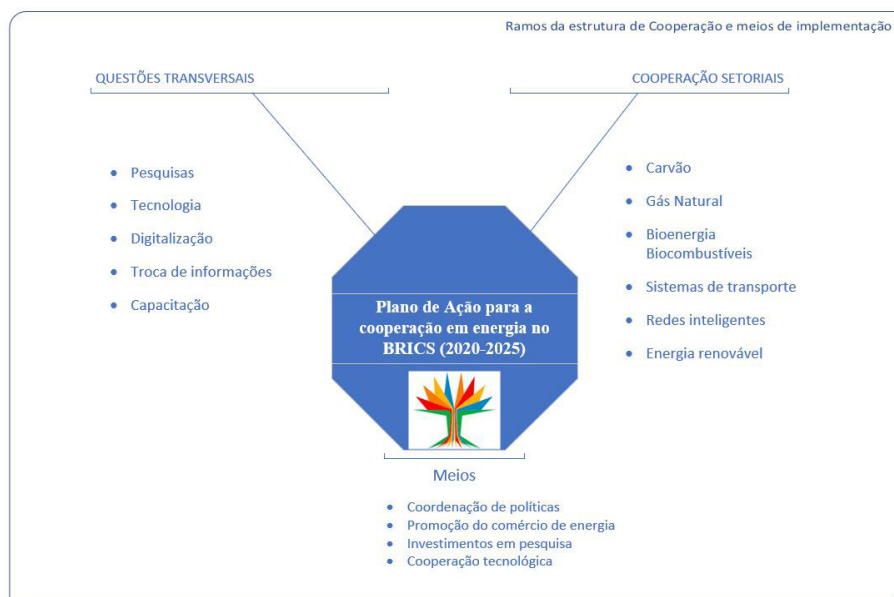
- NDB
 - Grupo de Energia do Conselho Empresarial
 - Conselho de Think Tanks do BRICS
 - Fórum da Juventude (e outros)
-

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos Planos de Ação.

As 11 ações de cooperação previstas no Plano de Ação 2020-2025 são apresentadas na Figura 1. As áreas previstas para pesquisa incluem: evolução da matriz energética, produção e consumo de energia, conquistas e desafios no desenvolvimento dos sistemas energéticos nacionais, entre outros. A tecnologia é abordada como elemento-chave para a construção de indústrias energéticas eficientes, resilientes e sustentáveis. A digitalização é tratada como estratégia para aumentar a eficiência, flexibilidade e confiabilidade dos sistemas energéticos nacionais. Outro eixo destacado é a troca de informações, que envolve a disseminação de melhores práticas entre os países-membros. Por fim, o Plano enfatiza a capacitação para o desenvolvimento institucional, incluindo intercâmbio de estudantes, acadêmicos e especialistas, bem como programas de treinamento de pessoal.

4 O Plano (2025-2030) propõe a criação de um Apêndice ao Termo de Referência para a criação de novas frentes de trabalho na ERCP considerando novo formato do BRICS expandido.

Figura 1 – Ramos da estrutura, ações e meios de implementação do Plano de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2020-2025)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do Plano de Ação (2020-2025).

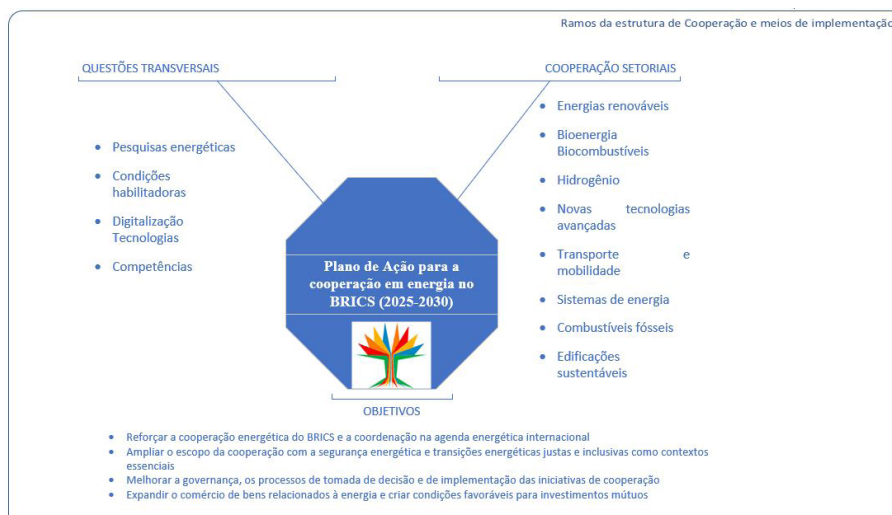
No ramo da cooperação setorial, o Plano observa que a maioria dos países membros possui abundantes reservas de carvão e que o recurso continuará sendo utilizado de forma eficiente na geração de energia e em atividades industriais, o que exige o desenvolvimento de novas tecnologias aplicadas ao setor. Em relação ao gás natural, aponta-se a expectativa de aumento significativo da demanda, especialmente na geração de energia, na indústria, no transporte e no uso residencial, ressaltando a importância de assegurar a segurança no fornecimento e transporte. Referente à bioenergia e biocombustíveis, é destacada a importância em explorar os benefícios econômicos e ambientais do setor. Já o item sobre sistemas de transporte aborda a introdução de tecnologias avançadas, a incorporação de veículos elétricos e a redução da pegada ambiental. As redes inteligentes são tratadas a partir de sua finalidade na produção e distribuição de eletricidade. Por fim, em relação à energia renovável, o Plano enfatiza que os países do BRICS podem se beneficiar da troca de melhores práticas e do uso de tecnologias avançadas relacionadas à área.

O documento finaliza apresentando uma lista de ações, resultados esperados e prazo para entrega do *RoadMap*. Essa lista é organizada em três linhas de atuação: (1) “Desenvolvimento dos sistemas energéticos nacionais dos países do BRICS por meio do aprofundamento da cooperação intra-BRICS” (nove ações); (2) “Implantação de novas tecnologias e melhoria das condições para investimento no setor de energia” (seis ações); e (3) “Facilitação da estabilidade dos mercados de energia e fortalecendo o papel dos países do BRICS nas questões energéticas globais” (três ações). Os prazos estabelecidos variam, indo de 12 meses de execução – como no caso do desenvolvimento da ERCP (criação de Secretariado, indicação de especialistas em áreas prioritárias e de institutos científicos de pesquisa) – até ações de caráter contínuo, previstas para serem entregues anualmente ou ao longo dos cinco anos de vigência do Plano, como os eventos realizados em conjunto (por exemplo, a campanha *#TogetherBrighter*).

No que se refere ao Plano de Ação 2025-2030, são apresentadas 12 ações/temas de coordenação. Observa-se um reordenamento dos itens, estruturados segundo uma abordagem hierárquica em níveis – questões prioritárias e áreas temáticas. Entre as principais diferenças, destacam-se: (i) o agrupamento de capacitação, financiamento, normas, regulamentos e planejamento estratégico como condições que “habilitam” a execução do Plano; (ii) a associação entre digitalização e tecnologias, cuja descrição agora incorpora inovações, como a aplicação de IA; e (iii) a referência ao NBD, indicando que “poderá apoiar projetos energéticos conjuntos utilizando moedas locais” – aspecto que tem gerado amplos debates na mídia, em razão da conjuntura crítica envolvendo o governo norte-americano e as disputas comerciais com os países do BRICS (figura 2).

Referente aos itens do ramo da cooperação setorial, destacam-se alguns aprimoramentos descritivos: (i) a composição das energias renováveis é detalhada, com menção às fontes solar, eólica, hídrica e geotérmica; (ii) três novos tópicos foram incluídos: a energia à hidrogênio, as “novas tecnologias avançadas” – abrangendo temas como captura e armazenamento de carbono e captura direta de CO₂ da atmosfera – e edificações sustentáveis; (iii) em transporte e mobilidade, a discussão passou a contemplar também os novos combustíveis de aviação; (iv) o item relativo a sistemas de energia (anteriormente denominado “redes inteligentes”) amplia os temas de debate, incorporando sistemas de painéis solares e interconexões transnacionais de redes.

Figura 2 – Ramos da estrutura, ações e meios de implementação do Plano de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2025-2030)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do Plano de Ação (2020-2025).

É relevante destacar que, referente aos itens anteriormente separados, “carvão” e “gás natural”, agora unificados sob a categoria de combustíveis fósseis, não houve menção, em específico, ao petróleo. O recurso não foi citado em nenhum dos Planos. Essa ausência chama a atenção, sobretudo diante de projeções segundo as quais, com a expansão do grupo, o BRICS poderá controlar entre 40% e 50% do suprimento mundial de petróleo (EIU, 2023). A única referência indireta encontra-se no Plano 2025-2030, com a afirmação de que “os combustíveis fósseis permanecem importantes para as economias e matrizes energéticas nacionais, e reconhece a necessidade de enfrentar os impactos ambientais do uso dessas fontes”.

O Plano 2025-2030 apresenta ainda quatro objetivos gerais (descritos na imagem apresentada), os quais devem ser alcançados ao longo da vigência. Sua lista de ações é composta por 16 itens (dois a menos que no Plano anterior), com prazos igualmente variáveis: algumas medidas devem ser implementadas durante todo o período – como o mapeamento das necessidades de financiamento do BRICS em colaboração com o NDB –, enquanto outras são periódicas, como a aprovação, prevista para 2026, da nova versão do Termo de Referência da ERCP do BRICS.

A limitação no acesso aos dados e informações relativas à execução das metas dos Planos de Ação e a outros relatórios, iniciativas e projetos desenvolvidos pela ERCP dificulta não apenas o monitoramento dos processos, mas também representa uma lacuna que restringe a participação de centros de pesquisa e investidores, que dependem de dados confiáveis para orientar decisões e propor soluções. Em um contexto de crescente complexidade da agenda energética, a falta de transparência pode reduzir oportunidades de cooperação técnica e científica entre os países do BRICS.

Recomendações

Uma das recomendações propostas por este *Policy Brief* reforça o indicado por Leão (2025): é necessário ampliar a transparência dos relatórios da ERCP e das informações relativas aos projetos em desenvolvimento. O Plano 2025-2030 cita a ERCP como repositório de documentos e registros das iniciativas; contudo, não há links acessíveis para consulta pública. Esse é um passo importante para que a comunidade externa possa acompanhar e contribuir com o monitoramento das propostas dos Planos de Ação. É igualmente necessário facilitar o acesso aos estudos em andamento e aos resultados já produzidos.

Outra recomendação faz uso dos termos desenvolvidos por Guerrero (2022) que, ao definir o BRICS como uma instituição internacional, o estrutura em sistemas. Recomenda-se o aprimoramento do sistema de incentivo institucional do BRICS, de modo a impulsionar a operacionalização das metas relacionadas à cooperação estratégica – seja por meio da valorização de boas práticas, seja por mecanismos de acompanhamento mais sistemáticos e comparativos entre os países membros. Também se torna essencial expandir seu sistema informacional, o que se conecta diretamente à primeira recomendação, no sentido de regular os fluxos e os resultados de dados e informações produzidas.

Propostas para implementação da política

A proposta aqui apresentada converge com o que já está previsto no Plano 2025-2030 e, portanto, reforça uma ideia já estruturada: a criação de repositórios que concentrem dados sobre políticas públicas, aspectos regulatórios internos e instituições de pesquisa dos países na área de energia. Trata-se, assim, de criar uma plataforma permanente, integradora e de acesso aberto aos estudos de cooperação energética entre os países membros. Outra iniciativa que merece investimento é o desenvolvimento de projetos-piloto de

demonstração de estudos de caso, capazes de apresentar resultados concretos e incentivar sua replicação em diferentes contextos nacionais.

Conclusão

Conforme autores já discutidos anteriormente, mesmo com sistemas energéticos diversos e em estágios distintos de transição, o BRICS tem demonstrado esforços de comprometimento com a institucionalização da cooperação e com a busca por convergência em torno de objetivos comuns na agenda energética. A ERCP e seus instrumentos de apoio, como os Planos de Ação, configuram uma abordagem apropriada e legitimada para esse fim. No entanto, cabe questionar: qual o alcance desse instrumento no nível nacional dos países membros? De que forma é integrado às políticas domésticas diante de suas diferenças internas? Questões como essas abrem horizontes de pesquisa que permitem compreender o BRICS também como um projeto político institucional⁵.

A partir de um ideário energético moldado por diretivas globais de transição energética e, ao mesmo tempo, projetado para atrair investimentos e fortalecer o comércio interno, o BRICS vem instituindo um espaço de atuação que o consolida como agente estratégico e essencial na governança energética internacional. Para compreender adequadamente o alcance e os resultados da ERCP e de seus instrumentos, é necessário considerar que as dimensões “internacional” e “nacional” não são dissociadas⁶, mas sim dinâmicas, cuja interdependência mútua constitui um pressuposto fundamental. Nesse sentido, é imprescindível que haja mecanismos informacionais que garantam o acesso aos dados e informações produzidos no âmbito da cooperação energética do BRICS.

Referências

BAUMANN, Renato. O BRICS: desafios para o Brasil. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* (orgs.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: Ipea; FUNAG, 2018, p. 167-188.

5 Stuenkel, 2017.

6 Amusquivar, 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Porque o BRICS é importante. In: BRICS-Brasil 2025. *Perguntas frequentes sobre o BRICS*. Brasília: Itamaraty, 2025. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/perguntas-frequentes-sobre-o-brics>>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DE MORAES, Franciéli Barcellos. Compromisso por uma transição energética justa e financeiramente viável marca Comunicado Conjunto de Energia do BRICS.

BRICS Brasil, 20 maio 2025. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/noticias/compromisso-por-uma-transicao-energetica-justa-e-financeiramente-viavel-marca-comunicado-conjunto-de-energia-do-brics>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

EIU. *BRICS+ Impact: plaudits and brickbats*. Londres: Economist Intelligence Unit Limited, set. 2023. Disponível em: <<https://www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/09/BRICS-Impact.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

GONZALES MIGUEZ, José D. A declaração conjunta China-Federação Russa: mudança global do clima e o BRICS. *Conjuntura Internacional*, v. 19, n. 3, p. 38-51, 2022.

GUERRERO, Mario Guillermo. A Neoinstitutionalist Proposal to Study the BRICS. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 2, 2022.

GUITARRARI, Luiza. G. A expansão do BRICS e seu impacto ao mercado do petróleo. *FGV Energia*, out. 2023. Disponível em: <https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/a_expansao_do_brics_0.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

KANTER Caroline; JETSCHGO-MORCILLO, M. BRICS Expansion: Geopolitical Power Shift or Transactional Alliance? *Konrad Adenauer Stiftung*, 2024. Disponível em: <<https://www.kas.de/en/brics-plus>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

LEÃO, André. *Programa BRICS: os relatórios da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética dos BRICS (2020-2025)*. Policy Brief No. 4. Rio de Janeiro: INEEP, 2025. Disponível em: <https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2025/09/policy-brief-no-4_programa-brics-os-relatorios-da-plataforma-de-cooperacao-em-pesquisa-energetica-dos-brics-2020-2025.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

LOSEKANN, Luciano; TAVARES, Felipe Botelho. *Política Energética no BRICS: desafios da transição energética*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/f537af83-245a-4227-ad7d-a4069590319f>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

MENDES, André Pompeo do Amaral; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco Aurélio Ramalho; OLIVEIRA, Luís André Sá d'. *Panoramas setoriais 2030: petróleo e gás*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 2017. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14243/2/Panoramas%20Setoriais%202030%20-%20Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s_P.pdf>. Acesso em: 30 out. 2025.

SCHMIDT, Vivien A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 303-326, 2008.

SCHMIDT, Vivien A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (org.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 47-64.

SILVA, Evalise Zampier da; KAUCHAKJE, Samira. Governança global das migrações internacionais: um caminho possível? *Interações*, v. 24, n. 3, p. 1039-1056, 2023.

STUENKEL, Oliver. *BRICS e o futuro da ordem global*. 1. ed. Tradução de Adriano Scandolara. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2017.