

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LARISSA PIRES LOPES

**O PAPEL DO BRICS NO PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DA ONU**

Porto Alegre

2024

LARISSA PIRES LOPES

**O PAPEL DO BRICS NO PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DA ONU**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Lopes, Larissa Pires
O PAPEL DO BRICS NO PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DO
CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU / Larissa Pires Lopes.
-- 2024.
66 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Reforma do CSNU. 2. BRICS. 3. Ampliação do CSNU.
4. Alinhamento. 5. Conselho de Segurança das Nações
Unidas. I. Silva, André Luiz Reis da, orient. II.
Título.

LARISSA PIRES LOPES

**O PAPEL DO BRICS NO PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DA ONU**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 07 de fevereiro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - Orientador

UFRGS

Profa. Dra. Jacqueline Angélica Hernandez Haffner

UFRGS

Profa. Dra. Tatiana Vargas Maia

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Estudar na Universidade Federal do Rio Grande do Sul me possibilitou uma expansão de horizontes, me permitiu sonhar, ambicionar e planejar um futuro. A universidade pública transforma profundamente a vida de quem tem a oportunidade de usufruí-la. Ter cursado os últimos 4 anos de Relações Internacionais na UFRGS foi um privilégio e um prazer que a Larissa adolescente, estudante de escola pública de uma cidade pequena, não imaginava que poderia acontecer. Começo meus agradecimentos por essa Universidade gigante, eterna e incrível. Vida longa!

Em segundo lugar, sou infinitamente grata aos meus pais e aos meus irmãos, que foram e são incansáveis para que eu e o meu irmão pudéssemos cursar o ensino superior. O incentivo e a torcida deles fizeram toda a diferença para que eu chegasse até aqui. Ao meu irmão gêmeo, Vinícius Pires, meu parceiro para a vida toda, muito obrigada por estar sempre ao meu lado.

Agradeço aos meus amados amigos: Gabriela Bonness, Lucca Medeiros, Lucas Isdra, Mariana Missiaggia, Mirella Vargas, Natan Schumann, Rafael Both, Thyago Frizzo e Vítor Oliveira, pessoas agradáveis que me cercam, torcem e vibram por mim, que compartilharam essa linda trajetória comigo e fizeram dela uma caminhada rica em aprendizado, conhecimento, diversão, amadurecimento, reflexão e companheirismo — mesmo quando a pandemia tentou sequestrar nossos planos nos primeiros anos da graduação.

Agradeço aos meus queridos professores, excelentes profissionais, que fazem desse curso o melhor do país por tantos anos seguidos. Dirijo um agradecimento especial ao meu atencioso e excelente orientador, Professor Dr. André Luiz Reis da Silva. Por fim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte e contribuíram para a minha graduação. Obrigada por tanto!

Nada é permanente, salvo a mudança.
(Heráclito de Éfeso)

RESUMO

Este trabalho aborda e tem como pergunta qual o papel do BRICS na discussão sobre a ampliação do Conselho de Segurança da ONU e destaca a necessidade de reforma devido à estrutura obsoleta do órgão. O trabalho se divide em três capítulos: apresentação do Conselho de Segurança; atuação do BRICS no cenário internacional, caracterizando sua forma de alinhamento, e análise das declarações do grupo em relação à reforma do CSNU. O objetivo central da pesquisa foi analisar a influência/peso dos países do BRICS na discussão sobre a ampliação do Conselho de Segurança e reforma da ONU, a partir das posições e interesses individuais — se atendo, principalmente, para a visão que a China e a Rússia têm no processo de ampliação do CSNU, pois revelam um ponto relevante para o problema. O estudo procurou a presença ou ausência de um protagonismo *bricsiano* nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança. Para isso, o texto empregou as técnicas de Análise de Conteúdo de discurso de Laurence Bardin (2011), que envolvem uma abordagem quantitativa e qualitativa dessas declarações e buscaram padrões todas as vezes que o termo reforma foi apresentado nos documentos. Como hipótese, tem-se que os países do BRICS querem a ampliação, porém em diferentes graus. Eles divergem no formato da reforma e dos candidatos aos novos assentos. Apesar do comprometimento e do esforço observável e linear do BRICS em democratizar as instituições internacionais, as transformações efetivas no Conselho de Segurança ainda não ocorreram. A pesquisa contribui para a discussão sobre a necessidade de mudanças no sistema ONU.

Palavras-chave: CSNU, BRICS, Reforma do CSNU, Ampliação do CSNU. Alinhamento Estratégico.

ABSTRACT

This paper addresses and seeks to answer the question of the role of BRICS in the discussion on the expansion of the UN Security Council, highlighting the need for reform due to the outdated structure of the organization. The work is divided into three chapters: presentation of the Security Council; BRICS' role in the international scenario, characterizing its alignment, and analysis of the group's statements regarding the reform of the UN Security Council. The central objectives of the research were to analyze the influence/weight of BRICS countries in the discussion on the expansion of the Security Council and UN reform, based on their individual positions and interests. It focuses primarily on the views of China and Russia in the process of expanding the UN Security Council, as they reveal a significant aspect of the issue. The study sought to determine the presence or absence of BRICS protagonism in discussions on the reform of the Security Council. To do this, the text employed Laurence Bardin's (2011) discourse content analysis techniques, involving both quantitative and qualitative approaches to these statements, identifying patterns whenever the term "reform" was mentioned in the documents. The hypothesis is that BRICS countries want expansion, but to varying degrees. They differ in the format of the reform and the candidates for the new seats. Despite the commitment and observable, linear efforts of BRICS to democratize international institutions, effective changes in the Security Council have not yet occurred. The research contributes to the discussion on the need for changes in the UN system.

Keywords: UNSC, BRICS, UNSC Reform, UNSC Expansion, Alignment.

Lista de Abreviações

AGNU — Assembleia Geral das Nações Unidas.

BRICS — Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul.

CIJ – Corte Internacional de Justiça.

CSNU — Conselho de Segurança das Nações Unidas.

ECOSOC — Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

FMI — Fundo Monetário Internacional

G4 — grupo que quer a reforma: Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

G7 — as sete economias mais industrializadas: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

G20 — grupo de países em desenvolvimento.

IBAS — Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul.

IGN — *Intergovernmental Negotiations*. Grupo de Negociações Intergovernamentais, onde se centram as discussões de reforma do CSNU.

NBD — Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS

OCX — Organização para a Cooperação de Xangai

OMC — Organização Mundial do Comércio.

ONU — Organização das Nações Unidas.

P5 – *permanent five*, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia (antes URSS).

PIB — Produto Interno Bruto

UFC — *Uniting for Consensus*. União pelo Consenso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 O FUNCIONAMENTO E A ESTRUTURA ATUAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	15
2.1 A CONFIGURAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU DESDE 1945.....	16
2.2 AS PROPOSTAS DE FORMATOS PARA A REFORMA DO CSNU.....	22
3 A INSERÇÃO DO BRICS NO SISTEMA INTERNACIONAL: A ATUAÇÃO DE UM GRUPO MULTILATERAL.....	29
3.1 DE BRIC A BRICS: A RECOMPOSIÇÃO DO GRUPO DE 2001 A 2011.....	35
3.2 OS ESFORÇOS E AVANÇOS DAS NEGOCIAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS (IGN).....	38
4 . OS BRICS DIANTE DA REFORMA DO CSNU.....	44
4.1. AS MENÇÕES À REFORMA DO CSNU NAS DECLARAÇÕES DAS CÚPULAS BRICS (2009-2023).....	46
4.2 O INTERESSE DOS MEMBROS BRICS EM AMPLIAR O CSNU.....	53
5. CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS.....	61

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema o debate que envolve a atuação do BRICS na discussão sobre a ampliação do Conselho de Segurança da ONU. O foco concentra-se no âmbito do debate sobre a obsolescência do formato atual, composto pelos cinco assentos permanentes do Conselho de Segurança e na falta de inclusão de atores contemporâneos que apresentam capacidades de integrar o CSNU, para torná-lo um órgão mais representativo, eficaz e eficiente, que reflita as mudanças e a atual estrutura do Sistema Internacional. Nesse sentido, o texto busca entender qual o protagonismo do grupo BRICS nas discussões que envolvem a expansão do Conselho de Segurança e os possíveis resultados dessa reforma dos assentos. A pesquisa busca compreender a complexidade da reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, após quase oito décadas da sua criação.

Criado no cenário de um recém pós-guerra e usado como uma ferramenta de grande influência política e governança global, o Conselho de Segurança da ONU mantém praticamente a mesma estrutura organizacional desde 1945, sendo composto há quase 80 anos pelos mesmos atores —sem mencionar a substituição de Taiwan pela República Popular da China em 1971 e a sucessão ocorrida pela Rússia no lugar da URSS após sua dissolução em 1991. Ainda que os membros permanentes, Estados Unidos, China, França, Reino Unido e Rússia, tenham sido escolhidos dentro de uma lógica militar e política que fazia sentido na década de 1940, oito décadas é tempo suficiente para que uma atualização e reforma do Conselho de Segurança, e do sistema ONU como um todo, contemple as condições atuais do Sistema Internacional no século XXI.

Conjecturado em 2001 pelo economista britânico Jim O'Neill e materializado em 2009 com a Cúpula de Ecatimburgo, o agrupamento Brasil, Rússia, Índia e China deu origem ao BRIC e deixou de ser uma apenas uma previsão de investimentos para o mercado financeiro (O'Neill, 2001). Em 2011 o acrônimo cresceu e adicionou ao grupo a participação da África do Sul, tornando o BRICS uma organização política com participação de Potências Emergentes de todos os continentes. A consolidação do BRICS e o seu empenho em promover cooperação entre países em desenvolvimento, por meio de um banco próprio — Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) — financiando projetos de infraestrutura e coordenando parcerias em áreas como comércio, desenvolvimento sustentável e segurança, expõem o comprometimento que a iniciativa BRICS apresenta em democratizar as instituições internacionais e reforçam uma aparente mudança em direção a uma tendência multipolar do Sistema Internacional (Milani, 2015).

Tendo em vista o panorama apresentado, procura-se entender qual o papel do BRICS na discussão sobre o processo de ampliação do Conselho de Segurança da ONU e quais são as implicações e desafios dessa possível ampliação para a representatividade internacional. Para isso, o texto apoia-se na hipótese de que os países do BRICS querem a ampliação, porém em diferentes graus. Os países divergem no formato da reforma e dos candidatos aos novos assentos. Essa hipótese sustenta-se principalmente no comportamento que as duas potências, China e Rússia, já membros permanentes do Conselho de Segurança, apresentam. Por mais que os cinco queiram ampliar, haverá divergência em quem poderá ganhar o assento permanente — situação de convergência seletiva (Silva, 2016).

O objetivo central que guia o trabalho é observar o grau de importância que o grupo composto pelos cinco emergentes possui na campanha de reforma do CSNU. Os objetivos específicos desenvolvem-se em: (i) entender o funcionamento e a estrutura atual do CSNU; (ii) observar como se deu a inserção do BRICS no Sistema Internacional; (iii) avaliar as Declarações Finais das quinze Cúpulas do BRICS, verificando o número de menções feitas à reforma do CSNU nos documentos; (iv) analisar os esforços e avanços das Negociações Intergovernamentais (IGN) e (v) compreender o interesse dos membros do grupo em alargar o Conselho de Segurança.

Essa pesquisa foi encorajada pela crescente influência do BRICS no cenário internacional, a busca do grupo por maior representatividade levanta questões sobre a necessidade de se reformar o sistema ONU e abranger outros atores, a fim de que as tomadas de decisões se tornem mais equitativas no Sistema Internacional. O trabalho serve como uma forma de amplificar, colocar em voga e dar continuidade ao debate reformatório das instituições internacionais que se tornaram obsoletas depois das consideráveis transformações e incidentes ocorridos desde sua fundação. O tema propõe evidenciar como as Potências Emergentes se articulam para expandir sua capacidade de manobrar dentro das brechas normativas dessas organizações.

Com um cunho quantitativo e qualitativo, o método aplicado na pesquisa foi o de Análise do Conteúdo de discurso, sob a técnica de Bardin (2011), buscando padrões nas Declarações das Cúpulas do BRICS. todas as vezes em que a referência à reforma do Conselho de Segurança da ONU apareceu. Além disso, se utilizou da análise de especialistas de política externa, obras de diplomatas que se debruçaram sobre o funcionamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como Eugênio Vargas Garcia e Kassius Diniz da Silva Pontes, estudiosos da temática BRICS e tópicos securitários. O aporte teórico e as ferramentas analíticas empregadas para sustentar o texto estão baseados no conceito de *soft*

balancing, alinhamento estratégico e Potências Emergentes. Nesse âmbito teórico os principais autores mobilizados para o texto são: Silva (2016); Robert Pape (2005); Thazha Varkey Paul (2005); Stephen Brooks e William C. Wohlforth (2005) e Thomas S. Wilkins (2012).

O tempo escolhido para a análise inicia-se em 2009, ano da primeira Cúpula do BRICS, que teve espaço em Ecatembrinburgo, e vai até a décima quinta Cúpula realizada no ano de 2023¹. Para alcançar seus objetivos, a monografia se desdobra em três capítulos, acompanhados por introdução e conclusão. Buscando uma apresentação coesa, a pesquisa utilizou uma seleção de literatura e análise de documentos primários. Seu foco está em examinar os fatores históricos e as discrepâncias inerentes à busca pela ampliação do Conselho de Segurança. Este esforço se insere em um cenário global contemporâneo em que o grupo BRICS carrega a faceta do multilateralismo, e representa um grupo emergente que aspira uma participação mais significativa e democrática nas decisões que transitam pelo referido órgão da ONU.

O primeiro capítulo da pesquisa se preocupa em apresentar a composição, as ferramentas, as normas e os mecanismos de funcionamento de um Conselho que está no imaginário como um poderoso órgão capaz de resolver e anteceder qualquer conflito mundial. O segundo capítulo examina a atuação do grupo multilateral, os BRICS emergiram como um agrupamento significativo, desafiando as estruturas tradicionais de poder e a influência no cenário global, com o objetivo principal de promover a cooperação econômica e política entre seus membros. O capítulo aborda como os BRICS procuram influenciar questões-chave, incluindo comércio, desenvolvimento sustentável e governança global. Além disso, observa as dinâmicas internas do grupo, destacando as divergências e convergências entre os países membros. O terceiro capítulo percorre o quanto os BRICS têm consistentemente destacado a necessidade de reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas no conteúdo de suas Declarações das Cúpula entre 2009 e 2023. As menções recorrentes na agenda BRICS evidenciam uma busca por uma representação mais equitativa no cenário internacional. Ainda nesse capítulo o texto discorre sobre os interesses individuais dos membros em promover uma ampliação do CSNU.

Observa-se que, mesmo que tenham reafirmado várias vezes a vontade de reformar o CSNU, o discurso mudou pouco e não se transformou em realidade até a publicação desta

¹ A presente pesquisa trabalha com a formulação composta pelos cinco principais membros, não levando em conta a decisão da 15ª Cúpula do BRICS pela ampliação de seis novos membros no grupo a partir de janeiro de 2024.

monografia. É importante ressaltar que a inclusão de novos membros pode não representar necessariamente uma reforma estrutural significativa no Conselho de Segurança. A ampliação do número de membros pode ser apenas uma medida paliativa, sem abordar as questões mais profundas relacionadas à representatividade e equidade no órgão. Além disso, é crucial analisar se esses novos membros têm o potencial de influenciar efetivamente as decisões do Conselho de Segurança. Portanto, apesar das movimentações de grupos de interesse na reforma, a concretização de uma alteração significativa ainda permanece incerta. Por fim, frisa-se que esse trabalho buscou contribuir para a discussão dessa temática, estimulando uma reflexão mais ampla sobre os desafios e as perspectivas de uma reforma efetiva não só no CSNU, mas também no sistema ONU, considerando não apenas a inclusão de novos membros, mas questões mais profundas de representação e poder no cenário internacional. A Cúpula realizada em 2023, que culminou na adição de seis novos membros, abre um caminho para a concretização de uma reforma no sistema ONU?

2 O FUNCIONAMENTO E A ESTRUTURA ATUAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Antes de iniciar a discussão sobre a reforma, os BRICS e a atualização dos assentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), primeiro é preciso visitar o atual formato e entender as funções deste Conselho. Como o título desse capítulo indica, aqui se apresenta o funcionamento do CSNU e sua atual composição. É no capítulo V da Carta das Nações Unidas, concebida em São Francisco em 1945, que aparecem as normas e o arcabouço institucional que garantem a operação desse órgão. O objetivo não é tratar de forma extensa e minuciosa sobre cada regra de procedimento do CSNU, apenas entender os aspectos principais das atividades e ferramentas disponíveis ao Conselho de Segurança. Por isso, é imprescindível iniciar o trabalho com um capítulo como este, para que o contexto que envolve a reforma seja entendido desde o princípio.

A evolução — ou estagnação — histórica do Conselho de Segurança, criado e restringido ao domínio das Grandes Potências para tratar sobre a Segurança Internacional e lidar com as forças que ameaçam a manutenção da paz, é permeada pela ambiguidade que, em um primeiro momento, acredita que um órgão com menos membros e baixa influência externa poderia tomar decisões mais rápidas e assertivas; mas que também acredita que a democratização e a representatividade são o caminho para tratar sobre tópicos universais como a paz e a segurança. Esse embate entre perspectivas antagônicas desafia diretamente não apenas a transparência e a legitimidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como também lança uma incerteza sobre a coesão e a eficácia de suas ações, que suscita questionamentos sobre sua capacidade de representar e resolver questões internacionais de maneira justa e equitativa, já que regiões como a África e a América Latina seguem não incluídas aos membros permanentes do CSNU (Pontes, 2018).

Por ocasião da sua criação, um pós-guerra, o CSNU possui atribuições únicas e exclusivas. Cabe ao CSNU, por exemplo, regulamentar o armamento de seus Estados-membros; impor sanções; aprovar a adição de novos membros na Organização; designar os juízes da Corte Internacional de Justiça; estabelecer tribunais penais e recomendar o Secretário-Geral à Assembleia Geral. Porém, mesmo que suas atribuições sejam definidas, por vezes o Conselho de Segurança é alvo de críticas por praticar um certo grau de intromissão em setores que não fazem parte da sua competência ou que se chocam com a

agenda de outros órgãos da ONU como a AGNU, CIJ, ECOSOC, etc. Esse comportamento pode ser parcialmente entendido porque no ato da sua concepção, o objetivo das Grandes Potências, que se convencionou chamar de P5, era manter certa autonomia inerente ao CSNU, sem determinar regras que imobilizassem e engessassem o funcionamento do órgão, e acabassem tolhendo politicamente suas capacidades e sua amplitude de tomar decisões em múltiplos assuntos. Nesse sentido, alguns artigos da Carta das Nações Unidas —Artigo 30, 34 e 39— conferem poderes ao Conselho de Segurança e asseguram sua permissão para operar sob um próprio regulamento interno, no Artigo 30 lê-se: *The Security Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President* (Garcia, 2013).

Portanto, desde a sua criação e estruturação junto à ONU, o Conselho de Segurança apresenta algumas contradições inatas que, ao longo das décadas, solidificaram-se como traços característicos do órgão. Essa situação levanta incertezas quanto a eficácia do CSNU no que tange seu compromisso em promover a resolução de conflitos e a manutenção da paz. A seguir, prossegue-se com a exploração da operacionalização do CSNU, abordando a sua composição de membros; o procedimento de votação; os mandatos dos membros não-permanentes; a aplicação do veto; a submissão de um relatório anual à AGNU e a sequência de sucessão para presidir as sessões do Conselho.

2.1 A CONFIGURAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU DESDE 1945

Prestes a se tornar um octogenário, o Conselho de Segurança das Nações Unidas mudou pouco, ou quase nada, de 1945 até 2023, com mudanças apenas de configuração de regimes de dois de seus membros permanentes — China em 1971 e Rússia em 1991— o CSNU mantém as mesmas regras de operação desde a sua Carta fundadora. Grande ferramenta diplomática dentro do sistema ONU, o Conselho de Segurança tem duas categorias nítidas internas que divide os membros: aqueles que são permanentes e aquelas que não são permanentes. Distinção que surgiu dentro de uma lógica pós-guerra quando havia um cenário composto por vencedores e derrotados. Coube ao grupo dos vitoriosos a tarefa burocrática de assegurar a paz e a segurança internacional. Ainda durante as pressões e constrangimentos impostos pela Guerra Fria, em 1963, o CSNU teve sua composição alterada pela primeira e única vez, os assentos não-permanentes foram aumentados de seis para dez, expansão que determinou o atual formato do órgão: cinco assentos permanentes e dez assentos não-permanentes, totalizando as quinze cadeiras do órgão. Como a Carta da ONU não cita um número exato necessário para o funcionamento do CSNU e lhe garante autonomia para criar

um regimento interno de funcionamento, as reformas de expansão necessitam de uma forte articulação política para acontecer (Baccarini, 2011).

Antes do fim da Segunda Guerra Mundial as potências aliadas reuniram-se em 1944 na Conferência de Dumbarton Oaks e traçaram o que viria a se tornar o CSNU. O rascunho do texto detalhava sobre os métodos de trabalho, a composição e os poderes do órgão. A sugestão inicial era que o Conselho fosse composto por onze membros, sendo cinco permanentes e seis não-permanentes, estes permaneceriam por um mandato de dois anos, vedada a chance de reeleição para o ano seguinte. Na ocasião da Conferência os países presentes eram os Quatro Grandes: Estados Unidos, Reino Unido, China e URSS. A França não participou das negociações, mas por meio de uma cláusula que deixou em aberto uma vaga, ao país foi reservado um assento permanente graças à persistência inglesa e ao apoio norte-americano. Antes disso os franceses precisariam primeiro ter um governo escolhido de forma livre. Foi nessa janela de oportunidade do preâmbulo do CSNU que o Brasil quase se tornou um membro permanente. Apesar dos esforços e da vontade do presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, os soviéticos e os ingleses se opuseram à entrada de um sexto membro permanente (Brigido, 2010).

Em primeiro lugar, cabe a análise do que prevê a Carta da ONU desde 1945 no capítulo destinado à criação, às atribuições e aos poderes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O capítulo cinco da Carta se dedica à finalidade de expor as funções, atribuições, forma de votação e questões processuais. Iniciando pela composição, os dez membros não-permanentes são escolhidos pela AGNU para exercerem um mandato de até dois anos, usando com especial consideração a sua contribuição para a preservação da paz e segurança globais —os países precisam ser considerados amantes da paz. Cinco assentos de natureza eletiva são renovados anualmente. Tal disposição visa mitigar abruptas transições no órgão, caso todos os dez membros temporários sejam substituídos simultaneamente. A presidência das sessões gira de acordo com a ordem alfabética dos membros daquele mandato, a presidência tem a duração de um mês e cada país tem direito de presidir até duas vezes. Outro ponto levado em conta na hora da eleição dos membros é a equitativa distribuição geográfica, precisa existir pelo menos um país de cada continente sendo representado em um assento (Garcia, 2013).

Após o entendimento da composição do CSNU, a Carta dá prosseguimento às funções e poderes do órgão, o Artigo 24 apresenta uma relevância substancial, pois atribui ao Conselho de Segurança a responsabilidade primordial no zelo pela eficiente ação das Nações Unidas para a manutenção da paz e estabilidade internacional. O Artigo confere ao CSNU

uma certa imunidade, pois permite que os Estados-membros concedam ao Conselho a capacidade de agir "em seu nome" ao desempenhar tais responsabilidades, outorgando-lhe um mandato para tomar decisões que, em princípio, poderiam impor obrigações a todos os Estados-membros. No Artigo 25 essa concessão aparece de forma reforçada e faz o órgão carregar em suas decisões um caráter vinculante, inclusive na aplicação de sanções (Garcia, 2013).

Apesar dos artigos garantirem ao CSNU certo poder de ação, inclusive sobre os outros Estados-membros, isso não implica que o Conselho de Segurança deva ou possa exercer livre arbítrio, como se detivesse plenos poderes concedidos pelos não-membros. As competências inerentes do Conselho são claramente delimitadas em distintos capítulos da Carta, dos quais princípios e propósitos devem ser observados integralmente. É inapropriado que o Conselho de Segurança se perceba como estando "sobre a lei", pois agir em discordância ou contrariedade ao Direito Internacional seria prejudicial à sua legitimidade e credibilidade. Uma transgressão às normas de *jus cogens*², que são preceitos imperativos do Direito Internacional público, colocaria o Conselho de Segurança em uma posição virtualmente indefensável diante da comunidade de Estados-membros e da opinião pública em geral (Garcia, 2013).

O sistema de votos do Conselho de Segurança, que usa de um elemento especial como o veto, delinea as condições para a tomada de decisões dentro do órgão. Em questões procedimentais, a aprovação de nove membros é suficiente para a adoção de resoluções, sem a aplicação de veto, caso o assunto se restrinja ao âmbito processual. Porém, em "todos os outros assuntos", a tomada de decisões requer o voto afirmativo de nove membros, incluindo a expressa concordância "de todos os membros permanentes". Não há em todo o corpo do texto da Carta da ONU explicitamente o termo "veto", porém determina claramente a necessidade de consentimento dos P5. Ao longo do tempo, consolidou-se o entendimento de que, em questões substantivas, a abstenção ou a ausência de um membro permanente não inviabilizaria a adoção de uma resolução pelo Conselho de Segurança. Além disso, o mesmo Artigo estipula que em decisões referentes ao Capítulo VI, que trata sobre a resolução pacífica de disputas, e ao parágrafo 3 do Artigo 52, um membro envolvido em uma controvérsia não pode exercer o direito de voto (Garcia, 2013).

² Princípios do direito internacional dos quais nenhum país pode se afastar ou fazer leis que os contrariem. Estão ligados principalmente aos direitos humanos e são princípios considerados fundamentais para a comunidade internacional.

O veto é uma questão importante dentro da dinâmica operacional do CSNU, e houve certa relutância na aceitação desse mecanismo pelos membros fundadores que assinaram a Carta. As discussões preliminares na Conferência de Dumbarton Oaks visavam fortalecer os poderes atribuídos ao Conselho de Segurança. Para garantir sua capacidade de controlar e, em alguns casos, de se eximir da autoridade do órgão, EUA, URSS, China e Reino Unido concordaram que o veto era uma condição essencial para a concepção da ONU. As Grandes Potências chegaram à Conferência de São Francisco em 1945 com a firme determinação de não renunciar ao veto, um ponto que consideravam inegociável. Naturalmente, os países que se opunham à ideia de conceder um mandato discricionário aos P5 procuraram reagir, sugerindo emendas e questionando a verdadeira abrangência desse privilégio. Sem a existência do veto a ONU talvez sequer existiria, os países teriam que se defender sozinhos por sua conta e risco, pois presumia-se que a preservação da paz era um objetivo almejado universalmente (Garcia, 2013)

O "compromisso especial" das Grandes Potências não era apresentado como um privilégio, mas sim como um ônus não solicitado. Argumentava-se que foram essas mesmas potências que uniram suas forças para vencer o conflito, suportando imensos sacrifícios humanos e incalculáveis danos materiais. Portanto, caberia a elas a contínua missão de garantir a segurança para os Estados que buscavam a paz. A inclusão do veto na Carta transferiu essa mesma responsabilidade para o período pós-guerra, consagrando essa prerrogativa aos P5 com a aceitação geral dos demais Estados-membros, persuadidos e pressionados pelas circunstâncias extraordinárias da Segunda Guerra Mundial (Garcia, 2013).

Como já citado, o Capítulo VI da Carta concentra-se na resolução pacífica de disputas e confere ao Conselho de Segurança um papel preponderante no esforço coletivo da comunidade internacional para buscar acordos negociados em conflitos. Segundo o Artigo 33, os envolvidos em uma disputa que possa representar uma ameaça à paz e segurança globais devem, primordialmente, buscar uma solução por meio de negociações, inquéritos, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recursos a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outra via pacífica de sua preferência. O Conselho tem autoridade para investigar qualquer disputa ou situação que possa gerar atritos entre Estados, a fim de avaliar se tal disputa ou situação pode representar uma ameaça à manutenção da paz e segurança internacional (Artigo 34). Nesses casos, a prerrogativa de levantar o assunto para debate não é exclusiva do Conselho de Segurança, pois qualquer Estado-membro pode solicitar a atenção tanto do Conselho quanto da Assembleia Geral para tais circunstâncias. Inclusive, um Estado

não-membro da ONU pode fazê-lo, desde que seja parte na controvérsia e tenha previamente aceitado as obrigações de resolução pacífica estabelecidas no Artigo 35 (Garcia, 2013).

Em situações que ameacem ou perturbem a paz, ou se caracterizem por atos de agressão, os dispositivos do Capítulo VII da Carta da ONU podem ser ativados. A responsabilidade de determinar se tais cenários representam uma ameaça à paz e à segurança internacional recai sobre o Conselho de Segurança. Para evitar uma escalada da situação, o Conselho pode sugerir medidas preventivas ou convidar as partes envolvidas a aceitarem ações provisórias consideradas necessárias ou apropriadas (conforme estabelecido nos Artigos 39 e 40). A Carta prevê um método progressivo de acordo com a gravidade do caso. O Conselho tem autoridade para decidir sobre medidas que, sem envolver o uso de forças militares, busquem garantir o cumprimento das decisões do órgão. Para isso, detém a capacidade de instar os Estados-membros da ONU a adotarem medidas que podem incluir desde a interrupção parcial ou total das relações econômicas até a suspensão de meios de transporte terrestres, marítimos, aéreos, comunicações postais, telegráficas, radiofônicas, ou de qualquer outra natureza, além da ruptura das relações diplomáticas (conforme definido no Artigo 41) (Garcia, 2023).

Isto posto, quando o Conselho de Segurança determina a aplicação de sanções contra um país, essas medidas podem abranger uma ampla gama de severidades. Houve um considerável desenvolvimento nesse domínio ao longo da última década. Como parte integrante da resolução, pode ser anexada uma relação detalhada de indivíduos, organizações e entidades sujeitas a escrutínio, restrições de deslocamento e congelamento de ativos e recursos. Os Estados-membros podem receber instruções para proibir o fornecimento, venda ou transferência de itens, materiais, equipamentos, bens e tecnologia conforme preconizado pela resolução. É possível estabelecer embargos de armas e/ou fiscalização sobre exportações ou importações de tanques, veículos de combate, sistemas de artilharia pesada, aeronaves de combate, navios de guerra e mísseis, além do controle sobre transações financeiras internacionais e restrições a novos financiamentos, empréstimos ou doações destinados ao país alvo das sanções. Em ocasiões específicas, como nas resoluções relativas à não proliferação nuclear, pode-se autorizar Estados-membros a conduzir inspeções marítimas em embarcações suspeitas de transportar cargas violando as deliberações do Conselho de Segurança. É comum que a implementação das sanções seja complementada por um comitê de especialistas, que presta relatórios ao Conselho como um órgão subsidiário (Garcia, 2013).

Caso o Conselho de Segurança determine que nem as sanções nem as medidas específicas estipuladas no Artigo 41 da Carta sejam suficientes ou apropriadas, ele reserva o

direito de empregar, através de meios aéreos, navais ou terrestres, ações que considere imprescindíveis para manter ou restaurar a paz e a segurança internacional. Essas ações podem abranger demonstrações, bloqueios e outras operações executadas pelas forças aéreas, navais ou terrestres dos Estados-membros da Organização (conforme estabelecido no Artigo 42). Após cumprir os procedimentos delineados na Carta, o Conselho de Segurança pode autorizar o uso da força ou, como frequentemente expresso nas resoluções, adotar "todos os meios necessários" para impor suas determinações (Garcia, 2013).

Outro aspecto notório reside no princípio da autodefesa. Conforme estipulado pelo Artigo 51, foi estabelecido que nada na Carta invalidaria o direito inerente à legítima defesa, seja ela "individual ou coletiva", no caso de um ataque armado contra um Estado-membro das Nações Unidas. As ações empreendidas em autodefesa pelo Estado agredido devem ser prontamente comunicadas ao Conselho de Segurança. Mesmo assim, o Conselho mantém o poder de exercer sua autoridade em qualquer momento, mantendo-se responsável pela preservação da paz e segurança, independentemente das medidas defensivas já tomadas pelo Estado agredido (Garcia, 2013).

Sobre as questões processuais do CSNU, as deliberações alcançadas pelo Conselho de Segurança podem adotar diferentes formatos, cada um com sua natureza distintiva. Os três tipos predominantes são os seguintes: a resolução, cujo peso específico frequentemente demanda extensas negociações ao longo de meses; a declaração presidencial, habitualmente consensual em consultas informais e proferida em sessão pública pelo Presidente do órgão; e a declaração à imprensa, também obtida por consenso e comunicada pelo presidente aos jornalistas imediatamente após a aprovação pelos membros. No que diz respeito a este último aspecto, quando o presidente se dirige à imprensa sem um texto predefinido, pode oferecer breves comentários sobre os temas discutidos ou, alternativamente, seguir diretrizes conhecidas como "elementos à imprensa", os quais foram previamente examinados e acatados pelos membros (há limitações para improvisação no cotidiano do Conselho). Esses "elementos" assumem uma natureza informal e não são divulgados na forma escrita como ocorre com a mencionada declaração à imprensa, esta última sendo registrada como um documento oficial das Nações Unidas (Garcia, 2013).

Quando o Conselho de Segurança precisa aprovar um texto, a animosidade política interna aumenta, uma vez que a adoção deste pode acarretar implicações significativas a longo prazo (reverter uma decisão já aprovada é consideravelmente mais desafiador do que resistir à sua votação inicial). Na busca incessante por um consenso, os projetos de resolução podem passar por um processo de diluição, a fim de mitigar qualquer elemento nos parágrafos

que possa suscitar "preocupações" entre os membros. Em conformidade com a regra 31, propostas de resolução, emendas e moções substanciais devem ser apresentadas por escrito aos representantes durante as deliberações. As discussões acerca da participação em reuniões do Conselho de Segurança nem sempre encontram consenso. Conforme as Regras Provisórias de Procedimento, a presença de qualquer Estado-membro, excluindo os membros do próprio Conselho, pode ser solicitada para participar, embora sem o direito de voto, sempre que o Conselho determine que os interesses desse Estado possam ser particularmente impactados pela discussão em pauta (regra 37) (Garcia, 2013).

Desse modo, a Carta da ONU criou, seja de forma indireta ou direta, um cenário assimétrico, já que apesar das decisões do Conselho de Segurança serem obrigatórias para todos os membros, uma proporção considerável desses não têm acesso direto à formulação dos processos de trabalho. Cerca de 35% desses membros nunca exerceram função no Conselho de Segurança e, mesmo quando participam como membros temporários, sua capacidade de influenciar significativamente os rumos das deliberações é limitada (Pontes, 2018). Segundo o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, uma reformulação do Conselho de Segurança — considerado por ele como o órgão menos representativo, mas mais poderoso da ONU — representaria um passo fundamental para a superação das reminiscências da última ordem global pós-Segunda Guerra Mundial. Ele enfatiza a obsolescência desse paradigma e destaca a necessidade de uma revisão conceitual profunda que redefiniria a própria essência do termo potência no contexto atual. Para Sardenberg, essa reforma vai além da mera ampliação de assentos, sejam eles permanentes ou não, implicando numa completa revisão dos paradigmas que nortearam o entendimento sobre as potências no século anterior. Na contemporaneidade, o conceito de potência empreende as esferas nucleares, econômicas, militares e culturais, passando a abranger uma complexa teia de significados, especialmente no âmbito político (Sardenberg, 2010).

2.2 AS PROPOSTAS DE FORMATOS PARA A REFORMA DO CSNU

Uma vez superada a discussão preliminar sobre a reforma do Conselho de Segurança, caso o processo da reformulação avance é interessante iniciar um debate que aprofunda e amplia a complexidade desse tema: os formatos da reforma do CSNU, pois o alargamento envolve uma rede de mecanismos que precisam ser adaptados e/ou abandonados no ato de uma reforma. E é nesse momento que a disputa política mais se adensa, pois a ampliação mobiliza não apenas novos atores, mas também os tipos de estrutura que o Conselho pode

adotar na ocasião da sua expansão. Nessa discussão, alguns dos formatos podem lesar de forma significativa alguns dos atuais membros e dificultar a aprovação de determinadas agendas, mas para outros pode servir como uma oportunidade de fortalecer um determinado conjunto de membros dado certo grau de afinidade. Essas são questões que cabem dentro da longa e infundável discussão sobre possibilidades de formatos cabíveis às atuais necessidades que o Conselho de Segurança enfrenta.

A discussão interna no CSNU sobre a reforma teve início, foi formalizada e faz parte da agenda da organização desde 1992, visto que naquele momento a ONU havia crescido em seu número de membros. Foi por meio da persistência da Alemanha e do Japão e de países em desenvolvimento, principalmente o Brasil e a Índia, que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em 1992 a Resolução 47/62 (UN General Assembly, 1992) que previa o diálogo acerca de representatividade equitativa e do aumento do número de membros no CSNU. Em 2008, a Decisão 62/557 (UN General Assembly, 2008) trouxe em seu texto que a reforma do Conselho de Segurança precisava atender pelo menos cinco questões principais em sua agenda: (i) categorias de membros; (ii) veto; (iii) representação regional; (iv) tamanho do Conselho de Segurança ampliado e o seu métodos de trabalho do Conselho e (v) a relação entre o CSNU e a Assembleia Geral. É a partir dessa decisão que surgiu também o grupo de “Negociações Intergovernamentais” (IGN, na sigla em inglês), setor onde a reforma do CSNU acontece no plenário da Assembleia Geral (Pontes, 2018).

Preocupado com o formato defasado do Conselho de Segurança, em uma entrevista ao jornal britânico *The Guardian*³ em 2015 o ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, foi vocal ao dizer:

I firmly believe that the Council should be reformed: it cannot continue as it is. The world has changed and the UN should change and adapt. If we don't change the Council, we risk a situation where the primacy of the Council may be challenged by some of the new emerging countries.

A menção feita por Kofi aos países emergentes levanta a preocupação sobre como os interesses dos membros permanentes podem ser impactados. Isso os coloca numa encruzilhada, os instigando a refletir sobre a possibilidade de ceder parte do poder em prol de uma cooperação em vez do confronto. A fala de Kofi encontra respaldo nos textos de alguns autores que também elaboraram e pensaram tanto nos formatos dessas reformas quanto na

³ The Guardian, UN security council must be revamped or risk irrelevance, Kofi Annan warns. <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/un-security-council-must-be-revamped-or-risk-irrelevance-kofi-annan-warns>>

composição; no procedimento de tomada de decisão dentro do número de assentos permanentes e não-permanentes e na inclusão do poder de veto para novos membros (Pontes, 2018).

Um artigo de 2011 da *The Review of International Organizations* se dedica a explorar as dificuldades de se chegar a um formato ideal dentro de uma reforma do CSNU. O texto explica que existem limites para aprovar mudanças na estrutura principal do Conselho de Segurança. Além disso, dadas as barreiras institucionais à reforma dos órgãos da ONU, qualquer proposta de mudança precisa encontrar equilíbrios cuidadosos (e interligados), como “o equilíbrio entre praticidade e visão”, o equilíbrio “entre poder (ou eficácia) e legitimidade (ou justiça)” e, talvez o mais importante, o “equilíbrio de interesses”. Os autores mencionam o índice de poder de Banzhaf⁴, usado para a compreensão do poder e da capacidade de decisão no Conselho de Segurança da ONU, onde se destacou a significativa assimetria de poder em favor do P-5, o que dificulta a formação de coalizões que consigam prosperar e chegar a decisões. As medidas sugerem que o P-5 tem uma quantidade desproporcional de poder e capacidade de escolha. Isso pode ter implicações para a legitimidade e eficácia do Conselho de Segurança como instituição, bem como para a capacidade da comunidade internacional de enfrentar desafios e conflitos globais. Remove o status de órgão democrático (Hosli et al, 2011).

Sobre os formatos para o CSNU, figuram algumas opções ou uma combinação delas: abolição do poder de veto; tomada de decisões com base na regra da maioria simples, restringindo o uso do veto; aumentar para sete os assentos permanentes; adicionar Alemanha, Japão, Brasil, Índia ou Nigéria aos assentos permanentes, crescer para vinte e cinco a quantidade de membros não-permanentes. A alternativa de extinguir o poder de veto aparece várias vezes entre algumas propostas, essa certamente uma das mais pretensiosas e difíceis de realizar e vislumbrar acontecendo por boas décadas — a proposta é ainda mais complexa do que a reforma que visa a ampliação dos assentos (Hosli et al, 2011).

A proposta reformista mais notável que alcançou maior proximidade à aprovação nos últimos anos foi articulada pelo G4. O objetivo primordial consistia na ampliação do quadro do Conselho de Segurança, elevando-o a um número de vinte e cinco membros, mediante a inclusão de seis novos membros em categorias de assento permanente, desprovidos de poder de veto, e a adição de quatro assentos rotativos. Em um gesto de consenso, o G4 acordou em

⁴ O índice de poder de Banzhaf é uma medida utilizada na teoria de jogos e na teoria de votação para calcular a influência de cada jogador em um sistema de votação. Este índice se concentra na capacidade de um jogador de alterar o resultado de uma votação.

atribuir à África dois assentos permanentes no Conselho de Segurança, igualmente desprovidos de prerrogativas de veto. No entanto, no verão de 2005, a proposta foi rejeitada pela União Africana, pois esta almejava conquistar não apenas dois assentos para a África, mas sim dois assentos com poder de veto. Além disso, uma oposição adicional emergiu em agosto do mesmo ano, protagonizada pelo novo Embaixador dos Estados Unidos, em colaboração com a China. Ambos foram contra o plano, argumentando que a fórmula sugerida instiga divisões que poderiam comprometer a coesão de cada agrupamento regional dentro das Nações Unidas (Hosli et al, 2011).

Em 1997, o embaixador Ismael Razali, representante da Malásia e à época presidente da Assembleia Geral, empreendeu esforços na apresentação de uma solução conciliatória, denominada Plano Razali (UN General Assembly, 1997), que até então figurava como a única proposição de reforma significativa e coesa. Apesar de sua inviabilidade prática, o referido plano evidenciou as intrincadas complexidades, os interesses divergentes e as lacunas inerentes à reformulação do Conselho de Segurança. O plano de reforma consistia em três fases: na primeira fase, compreendida entre junho e setembro, previa-se que a Assembleia Geral deliberasse sobre uma resolução que convocasse a ampliação do Conselho de Segurança, incorporando cinco novos membros permanentes (dois provenientes de nações industrializadas e três oriundos de países em desenvolvimento, um representante de cada região: África, Ásia e América Latina e Caribe), além de quatro membros não-permanentes, distribuídos entre as regiões da África, Ásia, Europa Oriental e América Latina e Caribe (Bourantonis, 2005).

Na segunda fase, a Assembleia, até 28 de fevereiro de 1998, deveria aprovar uma segunda resolução para preencher as vagas, selecionando Estados candidatos específicos. Apesar de não serem mencionados nominalmente, entendia-se que a Alemanha e o Japão eram os países a que Razali se referia como "dois países industrializados" a serem incluídos como membros permanentes. Ambas as resoluções seriam submetidas a votação conforme o Artigo 18º da Carta da ONU para "questões importantes", ou seja, exigindo a maioria de dois terços dos votos dos membros presentes e votantes. Conforme delineado no plano Razali, caso o número de Estados alcançasse a maioria requerida, mas não correspondesse aos assentos disponíveis para adesão permanente, novas rodadas de votação seriam conduzidas para preencher as categorias restantes. Isso prosseguiria até que cinco Estados obtivessem a maioria necessária para ocupar as cinco vagas (Bourantonis, 2005).

Na terceira fase, a Assembleia Geral, em até uma semana após a designação dos Estados a serem eleitos como novos membros do Conselho de Segurança, votaria uma

resolução para implementar as duas resoluções anteriores como emendas à Carta da ONU. Essa resolução deveria ser aprovada por dois terços de todos os Estados membros, conforme estipulado no Artigo 108. Incluiria modificações ao Artigo 27 (2) e (3) da Carta da ONU, exigindo o voto afirmativo de 15 dos 24 membros do Conselho de Segurança para decisões (Bourantonis, 2005).

O plano Razali deixou profundas divisões entre os demais membros da ONU, gerando um bloco de Estados que visualizaram na proposta a possibilidade de encerrar os debates até então infrutíferos. Dentro desse grupo estavam Alemanha, Japão, Brasil e Índia, que viam no plano Razali uma potencial via para concretizar sua aspiração de alcançarem status de membros permanentes. Tanto o Japão quanto a Alemanha acolheram a proposta como um plano pragmático, capaz de reconciliar perspectivas conflitantes. Ambos os postulantes haviam compreendido a necessidade de angariar apoio dos países em desenvolvimento para suas candidaturas como membros permanentes, o que exigia a aceitação de inclusão dessas nações tanto em categorias permanentes quanto não-permanentes. Ambos os países buscaram demonstrar flexibilidade durante as negociações subsequentes, intencionalmente minimizando a importância da questão do veto. Porém, não deixaram de expressar certo desapontamento diante do impedimento imposto pelo plano Razali quanto ao direito de veto para os próximos membros (Bourantonis, 2005).

O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (UN, 2004) delineou duas recomendações cruciais visando a reformulação do processo de votação e representação no Conselho de Segurança, oferecendo uma evidência concreta da complexidade em se chegar a um consenso diante desta questão. Na primeira recomendação, contemplava-se a introdução de seis novos assentos permanentes, porém sem a adição de novos poderes de veto. Nesta perspectiva, dois desses assentos seriam destinados à região africana, dois para a Ásia e o Pacífico, um para a Europa e um para as Américas. Adicionalmente, seriam instituídos três novos assentos com um mandato de dois anos. Os dez assentos existentes juntamente com os três novos não-permanentes, seriam distribuídos regionalmente da seguinte forma: África (4), Ásia e Pacífico (3), Europa (1) e Américas (4). Por outro lado, a segunda recomendação não preconizava a criação de novos assentos permanentes, mas propunha a instituição de uma nova categoria composta por oito assentos com mandato renovável de quatro anos, além de um assento permanente com mandato não renovável de dois anos. Em ambas as propostas, o número total de seis assentos — sejam permanentes ou não — seria alocado para cada região geográfica (Hosli et al, 2011).

O diplomata israelense que serviu como Representante permanente de Israel nas Nações Unidas, Yehuda Z. Blum, publicou em 2005 um artigo que tratava sobre um plano de reformas para o CSNU. O texto começa citando o que aconteceu no ano de 2004 quando o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, distribuiu um relatório de recomendações criado por dezesseis membros, nomeados por Annan para elaborar o documento, que tinha como objetivo fornecer recomendações capazes de fortalecer as Nações Unidas para que possa promover segurança coletiva no século XXI. Em um trecho do relatório lê-se:

those who contribute most to the Organization financially, militarily and diplomatically should participate more in Council decision-making The Security Council needs greater credibility, legitimacy and representation to do all that we demand of it (Blum, 2005. p.633).

A ideia de alargar o Conselho de Segurança vai ao encontro com a tentativa de equilibrar duas concepções que deveriam reger a composição do CSNU: de um lado a contribuição (financeira, militar e diplomática) e do outro a representatividade. Porém, nem sempre essas concepções estão em sintonia, às vezes um Estado apresenta um grande volume de poderio militar sem necessariamente fazer grandes contribuições financeiras à ONU, enquanto outras operam de forma contrária, contribuem com grande aporte financeiro mas militarmente não são influentes. Blum cita que se as palavras de ordem da AGNU são “democracia” e “igualdade”, estas certamente não se aplicam ao CSNU, uma vez que o órgão possui status de hegemônico dentro da ONU, já que entregou a somente cinco membros o poder de veto e de assentos permanentes. O autor recomenda que as palavras fossem então substituídas por “responsabilidade” e “eficácia”. A menção sobre a reforma do Conselho de Segurança gerou debate, dúvida e rivalidade, fazendo a discussão criar outros direcionamentos em relação a qual país iria representar toda uma região: América Latina, Sul da Ásia e África. Além disso, uma onda anti-japonesa tomou conta da China, pelo menos vinte e dois milhões de chineses assinaram uma petição contra a possibilidade de um assento permanente do Japão no CSNU (Blum, 2005).

Dentro dos debates para a reforma, existe ainda o grupo da contrarreforma do Conselho de Segurança nos moldes pretendidos pelo G4. Chamado de União pelo Consenso (UFC, na sigla em inglês) e apelidado de *coffee club*, o grupo reúne doze países de diversos continentes — Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, San Marino e Turquia. Essa União surgiu no ano de 2005 quando

os países supracitados apresentaram documento com uma proposta diferente durante a Assembleia Geral daquele ano. Como boa parte dos membros do *coffee club* são Estados de tamanho médio, estes se opõem à obtenção de assentos permanentes no Conselho de Segurança por parte de grandes Potências Regionais. Além disso, a ampliação que o clube pretende não passa pelos assentos permanentes, a ideia é crescer para vinte e cinco membros ao todo no CSNU, mas adicionar os dez novos membros apenas aos assentos rotativos — como já mencionado, a proposta do G4 são mais seis permanentes e quatro rotativos. A proposta também respeita a disposição regional e define o padrão de distribuição para os vinte membros não-permanentes eleitos sendo: seis Estados africanos; cinco Estados asiáticos; quatro Estados latino-americanos e caribenhos; três Estados da Europa Ocidental e dois Estados da Europa Oriental (UN General Assembly, 2005).

Outro ponto de discordância entre o *coffee club* e o G4 ocorre pela discordância entre alguns pares sobre os assentos permanentes, por exemplo, o Paquistão se opõe à entrada da Índia; a Argentina, a Colômbia e o México se opõem a entrada do Brasil; a Coreia do Sul se opõe à entrada do Japão e a Itália se opõe à entrada da Alemanha (Lemos, 2008). A reunião dessas nações em um grupo como o UFC ocorre principalmente para se contrapor ao formato proposto pelo G4 que objetiva expandir o CSNU em sua categoria permanente. O Canadá, por exemplo, estabelece relações amistosas com os países integrantes do G4, porém, enquanto membro do UFC, expressa oposição ao aumento dos membros permanentes pois acredita que a ampliação da adesão permanente apenas favorece os países candidatos ao assento, sem contribuir para uma adesão mais ampla e inclusiva na ONU (Khan, 2015).

Portanto, diante dos vários formatos para o CSNU expostos, as discussões sobre a reforma do CSNU enfrentam também o desafio central de conquistar uma maioria na Assembleia Geral para concretizar esse processo, porém, estão estagnadas pelos impasses. A análise sobre a paralisação do debate se concentra na natureza política do processo e nos entraves institucionais internos da ONU. Essa reflexão ecoa no centro decisório, evidenciando a busca por soluções que transcendam as barreiras políticas e procedimentais, que impulsione um diálogo capaz de avançar para um estágio minimamente realizável, diante da complexa interação entre a dimensão politizada e os desafios estruturais que limitam o progresso dessas discussões.

3 A INSERÇÃO DO BRICS NO SISTEMA INTERNACIONAL: A ATUAÇÃO DE UM GRUPO MULTILATERAL

A história do BRICS começou de forma não planejada pelos seus atuais cinco membros. No início do novo milênio, o economista britânico Jim O'Neill fez previsões que davam início a uma mudança que se delineava nos horizontes econômicos globais. Os anos de 2001 e 2002 testemunharam um fenômeno notável: o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) das principais economias emergentes de mercado, superando aquele dos países do G7, um sinal notório da ascensão do poder econômico fora dos tradicionais centros de influência. A ascensão dos BRIC — Brasil, Rússia, Índia e China — foi um capítulo marcante. Ao final de 2000, esses quatro países representavam cerca de 23,3% do PIB mundial, quando avaliado em dólares americanos e ajustado pelo Poder de Paridade de Compra (PPC). Nesse cenário em constante evolução, a China emergiu como uma peça-chave. Seu PIB, quando mensurado com base nas cifras atuais, ultrapassava o da Itália, sinalizando o crescimento robusto e uma transformação econômica. De acordo com O'Neill, os próximos dez anos prometiam consolidar ainda mais o peso do BRIC, especialmente da China, no palco econômico global (O'Neill, 2001).

O'Neill esclareceu que à medida que o BRIC assumisse uma posição mais proeminente na economia global, a necessidade de reformulação dos fóruns de formulação de políticas se tornaria evidente. A adaptação dos espaços de discussão e decisão, particularmente o G7, para incorporar representantes do BRIC se tornaria uma sugestão pertinente e oportuna. Essa reestruturação não apenas refletiria a nova realidade econômica global, mas também permitiria uma abordagem mais inclusiva e representativa na busca por soluções econômicas coerentes e colaborativas. A ascensão do BRIC e, em especial, da China, desencadeia um chamado à reconfiguração das estruturas de poder e decisão, que instiga uma reflexão profunda sobre como adaptar e acomodar essa nova ordem econômica global nos corredores do poder político e financeiro (O'Neill, 2001).

Uma vez forjado, o conceito BRICS provocou debates dentro da academia, pois logo ficaram evidentes as disparidades estruturais entre os membros, principalmente relacionadas a PIB, capacidade militar e bases internas. Ainda assim, existiam também convergências de interesses entre os atores, o que acabou por reuni-los em um grupo que, no início dos anos 2000, tinha uma contribuição para o PIB global de 9%. A partir de 2008, as economias desses quatro países aumentaram sua participação mundial, respondendo por 15% da economia, totalizando um PIB combinado de quase nove trilhões de dólares. No ano seguinte, em 2009,

os BRICS estabeleceram-se como um fórum de discussão política, e posteriormente, em 2011, incorporaram a África do Sul ao grupo. Apesar das dissonâncias internas e estruturais do grupo, a convergência exercida entre eles é seletiva, dando foco em temas consensuais e de interesse geral, portanto, não se abordam questões regionais, específicas ou divergentes (Silva, 2014).

Na ocasião da primeira reunião das Potências Emergentes do BRICS, os cinco países —primeiro apenas quatro— se apropriaram da sigla criada no começo dos anos 2000 pelo mercado financeiro e a resignicaram de forma bastante marcante após a crise de 2008. Segundo o Embaixador José Vicente de Sá Pimentel, há pelo menos três organizações de grande relevância internacional que se encontram entre os membros dos BRICS: a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), que trata de tópicos regionais; O BASIC, que o Embaixador chamou de grupo minilateral formado entre Brasil, África do Sul, Índia e China, que coordenam posições nas negociações ambientais e o IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul) (Pimentel, 2012).

O caráter multilateral dos BRICS se localiza na tentativa de ser uma alternativa aos meios tradicionais de parceria, ampliando parcerias e buscando o apoio mútuo entre economias em ascensão. A abordagem de promover a multipolaridade está ligada à crítica da denominada "unipolaridade dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria". Assim, quanto mais distante de influências norte-americanas e quanto maior o poder de um país intermediário, mais em voga, nos seus pronunciamentos oficiais, a defesa da multipolaridade, frequentemente vinculada ao fortalecimento de instituições e fóruns multilaterais que estimulem a igualdade entre as principais nações do cenário global (Silva, 2016).

Além de Organizações como a OCX e o IBAS constituírem uma oportunidade de se criar um novo espaço de atuação, um agrupamento como o BRICS formaliza e ajuda a engendrar um Sistema Internacional multipolar regido por organizações multilaterais. O BRICS aproveitou o vácuo deixado pela crise de 2008 e passou a coordenar iniciativas não só no âmbito econômico como também político. Os integrantes do grupo compartilham de vontades e valores em comum: defesa do multilateralismo, promoção do Direito Internacional e a reforma e ampliação do Conselho de Segurança da ONU — lutando pela entrada de Brasil e Índia. A cada nova cúpula anual do BRICS, novos temas são adicionados nas reuniões, priorizando com frequência a necessidade de incluir nas discussões outros atores em desenvolvimento e diminuir de forma gradativa a dependência nos Estados Unidos. Nesse sentido, um debate recorrente dentro do grupo é a indispensabilidade de se reformar o Banco Mundial e o FMI, principalmente a forma como se distribuem os direitos de votos dessas duas

instituições financeiras, e a criação de uma nova moeda reserva que não seja o dólar (Pimentel, 2013).

Para entender como países como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul decidem se aliar, primeiro é importante entender e distinguir alguns conceitos — o grupo não é um bloco, não é uma organização internacional, pois não possui personalidade jurídica, nem um tratado internacional que formalize sua criação, a relação dos cinco membros deriva de uma definição menos restrita em relação a compromissos e responsabilidades. A começar pela distinção entre os termos aliança e alinhamento, para Snyder (1990, 1997) o alinhamento é uma condição mais ampla e diferente da aliança. O alinhamento define-se como uma aproximação de um ou mais Estados que passa a criar um conjunto de expectativas recíprocas acerca da assistência e respaldo que podem ser oferecidos diante de circunstâncias particulares (não exclusivamente de natureza militar) no contexto da esfera internacional. Essas expectativas podem abranger um vasto espectro ou ser delimitadas, originando-se como resultado da exposição e dos interesses comuns, ainda que difusos, partilhados entre esses atores. Modelski (1963, p.755, tradução nossa) resume essa ideia na frase “dizem respeito aos diplomatas, e não aos militares, e podem muitas vezes ser temporários e não formalizados”⁵. Por outro lado, as alianças funcionam como um meio de adensar os alinhamentos vigentes e são formalizadas por meio de um acordo claro. Habitualmente assumem a forma de um tratado composto por responsabilidades morais e legais que cada parte assume, além da reciprocidade firmada entre elas (Rinaldi, 2020, p. 60-61).

Diferente das alianças, que carregam um caráter mais formal e obrigacional, os alinhamentos apresentam uma situação de constante mudança, com isso podem se fortalecer, enfraquecer e, inclusive, desaparecer. Isso se explica porque, como não há um contrato que prendem as partes, os interesses dos Estados podem mudar de forma mais livre. Suas percepções e comportamentos em relação ao outro também se modificam de acordo com suas necessidades. A ideia de alinhamento fica baseada então na criação de expectativas de reciprocidade e compromissos (Rinaldi, 2020, p.61). Segundo Ward (1982, p.7), o alinhamento não se caracteriza por meio de tratados formais, é delineado por uma multiplicidade de comportamentos. É um conceito mais abrangente do que uma simples aliança, pois não se restringe unicamente ao aspecto militar na política internacional. Os diferentes graus de alinhamento nas esferas políticas, econômicas, militares e culturais apresentam uma complexa diversidade de posturas nacionais e supranacionais.

⁵ No original: “they concern the diplomats, rather than the military and may often be temporary and unformalized”.

Wilkins (2012) difere o alinhamento em diferentes formas e dimensões: alinhamento estratégico, alinhamento operacional e alinhamento normativo. O alinhamento estratégico concentra-se em interesses e objetivos de segurança compartilhados, o alinhamento operacional enfatiza atividades e coordenação conjuntas e o alinhamento normativo centra-se em valores e princípios em comum. Wilkins destaca os benefícios do alinhamento, dando ênfase principalmente ao fato de existir maior flexibilidade, adaptabilidade e inclusão. Ao promover o alinhamento, os Estados podem responder com eficácia aos desafios emergentes de segurança e capitalizar as oportunidades de colaboração. Ademais, o alinhamento permite a participação de uma gama mais ampla de atores, incluindo entidades não estatais, aumentando assim a capacidade coletiva de lidar com as ameaças à segurança regional e global (Wilkins, 2012).

Como o grupo BRICS reúne em si cinco personagens que contêm certo desequilíbrio de capacidades internas quando são comparados, e conta com a participação de dois grandes atores regionais, China e Rússia, que carregam um histórico de desavenças com outros atores, a ideia de uma aliança política securitária que contemple todos os membros, principalmente chineses e russos, se torna uma tarefa complicada. De acordo com Wilkins (2012), as alianças tradicionais não são mais suficientes para lidar com questões complexas de segurança. Uma mudança de paradigma em direção ao alinhamento é necessária. Nesse sentido, o termo alinhamento estratégico aqui, como já exposto, refere-se a uma forma flexível e adaptável de cooperação que permita que os países se unam com base em interesses e objetivos compartilhados sem as restrições de alianças formais.

A tendência desse tipo de comportamento mais informal é chamado de *soft balancing*. Enquanto as alianças, contidas no conceito de *hard balancing*, consistem na criação de vínculos e articulação militar capazes de projetar dominância externa, o *soft balancing* funciona como uma estratégia empregada por outros Estados, principalmente os emergentes, para contrabalançar o poder e a influência dos Estados Unidos no sistema internacional. Esse tipo de balanceamento acontece por meio de cooperação diplomática abrangente e predominantemente não militar. Além de formação de coesão econômica, produzida através da formação de blocos que promovam integração, parceria, transferência tecnológica e auxílio financeiro (Pape, 2005; Paul, 2005).

Robert Paul (2005) examina vários estudos de caso, incluindo a resposta da União Europeia às políticas dos Estados Unidos; o envolvimento da China em organizações regionais e os esforços da Rússia para afirmar sua influência em sua vizinhança. Esses países são uma demonstração de como os Estados se mobilizam e se envolvem em *soft balancing*,

formando grupos, engajando-se na integração econômica e utilizando instituições internacionais para contrabalancear a primazia dos Estados Unidos. Paul argumenta que o *soft balancing* é impulsionado por uma combinação de fatores: preocupações com o unilateralismo, o desejo de preservar a soberania nacional e a necessidade de salvaguardar a estabilidade regional. O *soft balancing* permite que os Estados se mobilizem em frente ao poder e a influência do Ocidente sem necessariamente confrontá-la diretamente no âmbito militar, evitando assim os riscos e os custos associados às estratégias tradicionais de enfrentamento. Entretanto, Paul sinaliza e reconhece que também existem limitações e desafios do *soft balancing*. O autor observa que o *soft balancing* geralmente é ad hoc, temporário e carece de uma estratégia unificada entre os Estados que estão engajando nesse tipo de alinhamento.

Além disso, a eficácia do *soft balancing* depende da disposição de outros países em cooperar e coordenar seus esforços. A China, por exemplo, apesar de ter divergências claras com os Estados Unidos em outros campos, além do econômico, ainda pratica um grande número de trocas comerciais altamente importantes e praticamente indispensáveis, o que por si só complexifica as movimentações e pretensões de, ao mesmo tempo, alinhar-se estrategicamente com outros países emergentes que buscam enfraquecer e restringir a projeção dominante dos Estados Unidos, enquanto ainda se mantém dentro de uma relação bilateral com os norte-americanos, dado que o saldo econômico dessa relação é significativamente positivo (Paul, 2005).

Pape (2005) segue o mesmo caminho de Paul e argumenta que o *soft balancing* tornou-se cada vez mais prevalente na era pós-Guerra Fria como uma resposta à hegemonia norte-americana. Enquanto as estratégias tradicionais de equilíbrio envolvem alianças militares e acúmulo de armas, o *soft balancing* se concentra em meios mais institucionais para vencer a lógica mundial. Pape cita o BRICS para exemplificar uma aliança cooperativa composta por atores que se uniram devido sua posição subalternizada no sistema e as possibilidades que seus mercados emergentes podem alcançar dentro de alguns anos de projeção.

A aplicação do *soft balancing* pode não parar os Estados Unidos, mas a longo prazo pode trazer consequências significativas para a segurança norte-americana. A título de curiosidade, Pape menciona a situação que envolvia o Iraque, e evidencia o quanto a ação norte-americana não foi vista com bons olhos por milhões de europeus e pelos próprios norte-americanos nos meses que antecederam a invasão. Os protestos contra a invasão, feitos em países que apoiavam os Estados Unidos, tiveram uma reação interna significativa. A

oposição política à Doutrina Bush ganhou espaço nas eleições e passou a modificar a política externa de países que antes estavam dispostos a cooperar com as intervenções militares norte-americanas. Enquanto os demais países engajam no *soft balancing*, os Estados Unidos, como são uma potência geograficamente isolada, só conseguem projetar poder na Europa, na Ásia e no Oriente Médio por meio de um aumento significativo em seus custos de *hard balancing*, o que os coloca em uma posição altamente dispendiosa (Pape, 2005).

Como o debate que envolve os BRICS nessa pesquisa dá um enfoque em um tema securitário, como a reforma do Conselho de Segurança, é indispensável também observar a importância que o poder militar dos membros exerce para essas discussões. Percorrendo um caminho contrário ao de Paul e Pape, para Brooks e Wohlforth (2005) o *soft balancing* provavelmente não terá êxito em restringir o comportamento dos Estados dominantes do sistema internacional e alterar a balança de poder. Eles afirmam que a eficácia do *soft balancing* foi exagerada e que seu impacto é frequentemente limitado e de curta duração, e afirmam que o *hard balancing* é uma estratégia mais eficaz para combater os poderes dominantes. Os autores apontam que as capacidades militares e a ameaça da força são cruciais para impedir a agressão e moldar o comportamento de outros Estados. Embora reconheçam os custos e riscos associados ao *hard balancing*, os autores asseguram que é uma opção mais viável e realista para os Estados que buscam verdadeiramente estar em equilíbrio com os outros poderes. O texto dos dois — ambos norte-americanos — tenta atenuar o otimismo em torno do *soft balancing* e enfatiza a importância de se considerar as limitações e os desafios associados a essa estratégia. Argumentam que o *soft balancing* por si só é insuficiente para combater o poder e a influência das Grandes Potências e defendem uma abordagem que incorpore estratégias de *soft* e *hard balancing* (Paul; Pape; Brooks; Wohlforth, 2005).

Mesmo que as características de um alinhamento estratégico se encaixem no tipo de relação que os BRICS exercem interna e externamente, e é o formato que melhor caracteriza o grupo, não se pode abandonar a noção de que a China, a Rússia e a Índia compõem também os BRICS e são três Estados com uma expressiva capacidade militar e grande volume de armas de destruição em massa, condições estas que lhes renderam a possibilidade de fazer uso de elementos de dissuasão eficazes contra potenciais agressões externas. Ou seja, a mobilização militar/nuclear ainda é muito relevante na ordem internacional, fato que torna a convergência e homogeneidade dentro dos BRICS bastante complicada quando os cinco membros entram em tópicos securitários e precisam se posicionar ou aderir de forma coletiva a acordos e normas. O debate sobre a expansão do Conselho de Segurança encontra barreiras mesmo entre as potências não hegemônicas.

3.1 DE BRIC A BRICS: A RECOMPOSIÇÃO DO GRUPO DE 2001 A 2011

De uma desprezível previsão feita no começo dos anos 2000, até o ano de 2010, o grupo BRIC não somente tomou forma como viu sua sigla crescer. A ideia BRIC surgiu da crença do economista britânico Jim O'Neill, pesquisador da área de economia global e funcionário do grupo financeiro Goldman Sachs, após observar um acelerado crescimento econômico em quatro países que não eram considerados grandes potências: Brasil, Rússia, Índia e China. O'Neill apontou que até o ano de 2050 esses países emergentes suplantariam as economias do centro (O'Neill, 2001). Na sua previsão, no entanto, o economista não recomendava nem sugeria que estes países se tornassem uma aliança política como, por exemplo, a União Europeia, nem mesmo uma associação comercial formal. Em 2003, um segundo artigo foi publicado pelo mesmo grupo financeiro, com o título "Sonhando com os BRICs: O Caminho para 2050" o texto fez previsões ainda maiores, prevendo que as economias dos países emergentes ultrapassaria o G6. O artigo causou um frenesi em investidores e popularizou o termo BRIC na política internacional. Os artigos da Goldman Sachs acabaram inaugurando uma ideia na virada do século e, a partir disso, os ministros das Relações Exteriores das quatro nações economicamente promissoras se reuniram durante a sexagésima primeira Assembleia Geral da ONU, em 2006. O agrupamento deixou para trás as visões e o simbolismo presente apenas na literatura econômica e tomou forma em 2009, em ocasião da primeira cúpula oficial, que teve espaço em Ecaterimburgo, Rússia (Stuenkel, 2014).

Idealizado em um primeiro momento sem a presença da África do Sul, o país não deixou de ser mencionado e ter seu potencial reconhecido no segundo artigo publicado, mas o texto observa que os desafios sul-africanos são consideravelmente mais desafiadores, quando comparado aos seus pares, para alcançarem um pé de igualdade com as demais economias no mesmo prazo de cinquenta anos (Wilson; Purushothaman, 2003). Mesmo com esse cenário de projeção difícil, quase incerto de crescimento, isso não barrou a vontade das quatro economias emergentes de trazer mais um elemento para o grupo. Para muitos analistas, o arranjo Brasil, Rússia, Índia e China aparenta ser um grupo não coerente, dado suas posições na ordem política global. Brasil e Índia, já parceiros de longa data desde a união IBAS, defendem ativamente uma reforma nas estruturas de governança global, visando uma redistribuição mais equitativa do poder institucional. Enquanto isso, é interessante notar que a postura adotada pela Rússia e China, ambos membros permanentes do Conselho de Segurança, reflete uma inclinação mais conservadora. Estes dois países, identificados como poderes do *status quo*,

demonstrando relutância em promover mudanças significativas em um sistema que historicamente beneficiou suas posições (Stuenkel, 2014).

Chamado de “quarteto díspar” no ato de sua formação pela mídia internacional (The Economist, 2009), a primeira cúpula BRIC foi considerada um sucesso e foi muito bem recebida pelos membros. No ano seguinte, a fórmula se repetiu, e a segunda cúpula foi sediada em terras brasileiras, em Brasília. A segunda cúpula foi bastante significativa pois marcou o início de uma cooperação intra-BRIC mais específica, numa tentativa de fortalecer os laços a diferentes níveis de governo e sociedade civil, incluindo empresas, sindicatos e *think tanks*. A terceira cúpula, ocorrida em 2011 na China, contou com o ingresso da África do Sul, momento em que o acrônimo se torna BRICS e sublinha a representação do continente africano no grupo. Contando agora com cinco membros, quatro continentes e o encontro de dois oceanos, o grupo decidiu dar um passo adiante em sua parceria. Na ocasião da quarta cúpula os líderes passaram a considerar a viabilidade da criação de um Banco de Desenvolvimento, o que significa de fato o início para a institucionalização do grupo BRICS. O número de pautas debatidas nos encontros cresceu e passou a abranger desde a geopolítica e a guerra civil na Síria, dado o contexto da época, até as crises econômicas e internas (Stuenkel, 2014).

Importante destacar que a união dos cinco atores do grupo acontecia em meio a uma situação de crise financeira global. Com a crise iniciada em 2008, criou-se uma janela de oportunidade para outras nações. Com a movimentação e articulação do BRICS em suas primeiras duas cúpulas, os líderes do G20 aprovaram quase todas as recomendações apresentadas pelos ministros das finanças dos países do BRICS, o que mostra a capacidade do grupo em utilizar seu aumento ocasional de poder de negociação para se tornarem "definidores de agenda" na época. Essa ação resultou nas reformas de cotas do Fundo Monetário Internacional (FMI) acordadas em 2010. Era o início de algumas simbólicas transformações na ordem econômica (Gros et al, 2012).

Segundo Stuenkel (2016), os países do BRICS não estariam atacando frontalmente a hegemonia norte-americana, mas contestando as pretensões ocidentais ao domínio permanente do sistema existente, principalmente porque não parece mais legítimo para as Potências Emergentes, especialmente no campo da governança econômica. Há em curso um processo de transição, um abandono gradual da unipolaridade em direção à multipolaridade e isso aparece nos diversos fóruns criados por e para países em situação de desenvolvimento. Ao agregar a África do Sul na sigla, um país também adepto ao multilateralismo, participante ativo em negociações e agendas de diversos acordos de parceria econômica (Silva; Peruffo,

2012), o BRICS criou uma plataforma política ampla e diversa, que permitiu ao grupo se posicionar como Potências Emergentes que irão, em algum momento, desempenhar um papel mais importante no século XXI (Stuenkel, 2014, p.12).

Com a chegada do BRICS, mas não somente este, a reorganização da economia política mundial tem sido impulsionada por um novo conjunto de atores com capacidade para afetar direta e indiretamente a natureza e o alcance das interações globais. E essas mudanças são vistas a partir de alguns indicadores: i) uma nova distribuição geográfica dos fluxos comerciais, onde as conexões Norte-Sul estão sendo substituídas por conexões Leste-Sul; ii) as instituições multilaterais que guiaram a globalização neoliberal na década de noventa deram lugar a um “pós-consenso de Washington” dominado por fortes pressões por mudanças vindas do Sul global; iii) o desgaste do modelo hegemônico unilateral dos Estados Unidos abre caminho para uma crescente multipolaridade. Há uma clara abertura de possibilidades de articulação em espaços além dos tradicionais Norte-Sul que por muitas décadas ditaram o padrão de afinidade e negociações (Pelfini et al, 2015, p.10-11).

Sendo assim, a recomposição do BRICS, com a chegada sul-africana em 2011 acabou por fortalecer ainda mais a região do Atlântico Sul, junto com Brasil e África do Sul e adensou a musculatura política do grupo. Apesar da clara diferença entre os membros, ponderá-los de forma conjunta permite refletir sobre as possibilidades que um agrupamento como este pode criar ao negociar uma maior participação nos espaços de decisão. As instituições internacionais oferecem uma arena política na qual países menos influentes podem definir novas coalizões, a fim de modelar normas que atendam aos seus interesses e, assim, equilibrar ou, ao menos, atenuar as preferências e políticas das nações mais poderosas. Exemplos disso são o surgimento do G20 e do IBAS, espaços que reúnem e fortalecem os laços da agenda de desenvolvimento. A maior força que os países pequenos e intermediários têm, conscientes do seu variado grau de vulnerabilidade e problemas domésticos dentro do disputado plano internacional, é a capacidade de se agruparem para formar uma unidade que consiga institucionalizar grupos por meio de cúpulas e reuniões regulares. Essa prática sublinha a importância da colaboração e do alinhamento contínuos entre estas nações para manter a sua influência e criar impacto no cenário global (Hurrell, 2009).

3. 2 OS ESFORÇOS E AVANÇOS DAS NEGOCIAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS (IGN)

Levou pelo menos quinze anos para que o grupo de trabalho aberto em 1992, sobre a Questão da Representação Equitativa, apresentasse progresso nas suas discussões quanto ao aumento de membros do Conselho de Segurança. Em ocasião da sexagésima primeira Assembleia Geral da ONU, que ocorreu em 2007, a diplomata do Bahrein, Haya Rashed Al Khalifa, que naquele ano presidiu a AGNU, sugeriu que se criasse uma estrutura de Negociações Intergovernamentais (IGN)⁶, pois seria importante para levar as discussões para a próxima fase, a fim de alcançar novos passos mais concretos e avançar na formulação de um acordo reformatório (UN General Assembly, 2007).

Criado o IGN, os Estados-membros concordaram que as Negociações Intergovernamentais deveriam ser conduzidas de maneira aberta, transparente e inclusiva. O grupo de negociações estaria disposto a fazer consultas com grupos regionais, grandes grupos de interesse e em outros ambientes informais e qualquer decisão sobre o assunto deveria envolver todos os membros da Assembleia Geral. O objetivo era que as negociações levassem em conta as posições e aspirações de várias partes interessadas para que as possibilidades de uma reforma fossem as mais amplas possíveis. Pensado como um espaço para abrigar a discussão da reforma do Conselho de Segurança de forma objetiva, o IGN foi bem recebido por organizações, grupos e blocos regionais: o UFC; a União Africana; a Organização para a Cooperação Islâmica; a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa; a Liga Árabe; a Associação de Nações do Sudeste Asiático; o Grupo L.69⁷; a União Europeia; a OEA e o Conselho da Europa, são alguns dos atores que compõem e engajam no debate (UN General Assembly, 2008).

As primeiras quatro rodadas de negociações aconteceram no começo de 2009 e contaram ao todo com quinze reuniões no decorrer daquele ano, que percorreram as cinco principais questões da agenda, aqui lembradas: (i) categorias de membros; (ii) veto; (iii) representação regional; (iv) tamanho do Conselho de Segurança ampliado e o seu métodos de trabalho do Conselho e (v) a relação entre o CSNU e a Assembleia Geral. O diplomata afegão, Zahir Tanin, presidiu as reuniões do IGN e comemorou sobre a flexibilidade demonstrada até agora nas negociações intergovernamentais sobre a reforma do CSNU, motivo de otimismo de que o processo avançará. Assim que a quarta rodada de negociações terminou, Zahir ficou encarregado de produzir um texto para servir de base para futuras

⁶ No original: Intergovernmental Negotiations (IGN).

⁷ O Grupo L.69 é composto por 42 países em desenvolvimento que buscam uma reforma abrangente do CSNU.

negociações, o diplomata solicitou aos Estados-Membros envolvidos nas reuniões que apresentassem as suas propostas e posições. A escrita do texto de negociação, como previsto no preâmbulo de criação do IGN, foi um processo aberto, transparente e inclusivo, propenso a alterações e comentários. Zahir acredita que o texto traga esperança às negociações futuras, embora o resultado dependesse dos Estados-membros. A redação produzida a partir dos encontros dos Estados-membros não seria uma simples compilação das propostas recebidas, mas sim um texto que ajudaria a objetivar as negociações, o texto não pode excluir quaisquer posições ou restringir opções, somente outros Estados-membros poderiam fazer isso (Tanin, 2010).

Os debates sobre a necessidade de reforma do Conselho de Segurança ocorreram no período em que a ONU também se preocupava com questões como a falta de progresso no Relatório Goldstone⁸ e a sub-representação africana na organização. O Relatório Goldstone não fez parte das reuniões porque as negociações não eram sobre as ações do Conselho de Segurança, as negociações eram sobre o futuro do Conselho a partir daquele ponto, não sobre o passado do órgão. Ao apresentarem os seus argumentos a favor da reforma, os Estados-membros afirmaram que a atual estrutura do CSNU não representava as realidades em curso e que as decisões do Conselho não podiam, portanto, ser consideradas legítimas. Além disso, era compreensível que os cinco permanentes membros do Conselho de Segurança, não gostassem de alguns argumentos levados para a mesa de debates (Tanin, 2010).

O saldo dessas primeiras rodadas do IGN foi positivo, mesmo após quinze anos de negociações, o debate ainda parece estar bastante vivo, mesmo que um resultado mais robusto não tenha surgido dessas reuniões. Pela primeira vez, as negociações seriam baseadas em um texto concreto que reunia diversas abordagens e que dava voz a múltiplos atores, o processo não se tratava de uma simples votação, os esforços estavam concentrados em criar um espaço de deliberação legítimo e factível. É claro que as expectativas gerais estão longe de alcançar uma resolução imediata, mas o fato de existir um ambiente para que os diálogos sejam duradouros e substanciais, permite que o um processo seja evolutivo, transcende as fronteiras políticas e faça com que as propostas não sejam apenas toleradas, mas sim estimuladas e valorizadas como parte essencial da criação deliberativa para a reforma do CSNU (Tanin, 2010).

⁸ O Relatório Goldstone foi aberto em 2009 pela ONU para investigar possíveis violações do direito internacional, direitos humanos e crimes de guerra que envolveram a Guerra de Gaza (2008-2009). O Relatório acusou ambas as partes envolvidas e gerou controvérsias.

O diplomata Zahir Tanin foi uma figura importante para a consolidação e os primeiros passos do IGN, o afegão serviu como presidente da pasta de 2008 a 2014, seu empenho em construir um texto que desse um pontapé para que as discussões saíssem do campo das ideias, com negociações anteriores que foram caracterizadas por uma repetição de posições e declarações já conhecidas, e entrasse em um documento formalizado, que pudesse ser trabalhado pelos interessados em assembleias futuras, foi recompensado um ano após a sua saída da presidência. Em 2015, a septuagésima Assembleia Geral adotou, sem votação, o texto que dá continuidade às negociações sobre a questão pendente da reforma do Conselho de Segurança. A aprovação do texto foi vista, por alguns membros, como um marco importante para a organização, desde que os debates mais incipientes sobre a necessidade de uma atualização do CSNU começaram. Pela primeira vez na história da organização, uma decisão sobre a reforma estava contida em um documento oficial das Nações Unidas. Outros membros vêm na aprovação do texto apenas uma decisão de progresso técnico, em vez de um progresso efetivamente substantivo. Ambas as partes, porém, concordam em sua maioria que a questão deve ser resolvida com certo grau de urgência (UN General Assembly, 2015).

Em 2015, a publicação da primeira versão do texto não contou com a participação de seis atores, entre grupos e Estados-membros, que se opuseram à inclusão de suas posições e propostas no corpo do texto. Essas posições foram posteriormente adicionadas, em uma versão atualizada, em forma de anexos. O documento, composto por quase duzentas páginas, que contou com a participação e discussão de mais de quarenta países, traz anexado as seis posições contrárias ao conteúdo central da redação. Por motivos e pesos diferentes um do outro, Rússia; China; EUA; Laos; Liga Árabe e UFC esclareceram suas visões sobre a reforma (UN General Assembly, 2015).

O posicionamento dos Estados Unidos, esperado e previsível, é de que o país é frontalmente contra qualquer alteração ou expansão do veto. Se mostra a favor de uma reforma no CSNU, porém modesta, das duas categorias de assento, para que não haja choques no funcionamento do órgão devido ao seu tamanho. Acredita ainda que a consideração de novos membros permanentes deve ser específica para cada país, levando em conta a capacidade e disposição dos países em contribuir para a manutenção da paz e segurança internacional e demais propósitos das Nações Unidas (UN General Assembly, 2015, p. 114).

A China, por sua vez, pede que a sua posição seja respeitada e não descartada. Sabendo que a reforma do Conselho de Segurança afeta os interesses comuns de todos os Estados-membros e os interesses a longo prazo das Nações Unidas, a China estabelece que qualquer solução ou modelo de reforma deve ser aprovada por meio de um consenso entre os

Estados-membros. Dentro de sua argumentação, o país cita que as cinco questões principais relativas à reforma do Conselho de Segurança estão interligadas e não devem ser abordadas de forma isolada uma da outra. É necessário manter a abordagem de uma solução em forma de pacote. A abordagem, segundo os chineses, "fragmentada" ou "passo a passo" não é propício para acomodar os interesses e preocupações dos Estados-membros. Para isso, todos os membros devem continuar empenhados nos debates do IGN, a fim de adotar uma postura flexível e pragmática. Nenhuma solução que cause a divisão entre os Estados-Membros terá o apoio da China (UN General Assembly, 2015, p.101-6).

A Federação da Rússia se posicionou da seguinte forma: mesmo que as Negociações Intergovernamentais sobre a reforma do Conselho de Segurança procedam em um ambiente calmo, transparente e inclusivo, livre de prazos arbitrários, se não for possível alcançar um consenso sobre esta questão, então, em qualquer caso, será politicamente necessário garantir o apoio da esmagadora maioria do Estados-membros — um número substancialmente superior aos dois terços de votos legalmente exigidos atualmente na Assembleia Geral. O país também vê como importante manter a composição compacta do Conselho de Segurança, para que possa reagir adequadamente e prontamente aos desafios impostos. O número de membros no Conselho de Segurança ampliado não deverá exceder um razoável nível de vinte e poucos assentos. Sobre o veto pelos atuais cinco membros permanentes, seu uso deve permanecer o mesmo sob qualquer variante de reforma do CSNU (UN General Assembly, 2015, p.107-110).

As outras três cartas anexadas pertencem à Liga Árabe, ao UFC e à República Democrática Popular do Laos. Enquanto não-membros do Conselho de Segurança, estes atores apresentam uma postura mais impositiva e reformista nas suas colocações. O representante laociano solicitou mais esclarecimento quando o momento da expansão das duas categorias de assentos chegar e pede que também se leve em conta os interesses dos países em desenvolvimento. O país sente falta de representação ainda nas fases de negociações (UN General Assembly, 2015, p.111-113). A Liga Árabe é direta ao ponto quanto às suas expectativas sobre a reforma e demanda a categoria de assento permanente para algum Estado árabe. O grupo cita o volume da população árabe, sua representação dentro da organização — 350 milhões de pessoas e 22 Estados presentes na ONU que totalizam 12% do total de membros — e menciona que a arbitrariedade do uso do veto pelos cinco membros permanentes mina a credibilidade do processo de tomada de decisão pelo Conselho de Segurança. Faz uma crítica ao uso histórico do veto, pois reflete a vontade dos Estados em defender seus interesses nacionais próprios desde a fundação do órgão (UN General Assembly, 2015, p.115-121).

A União pelo Consenso possivelmente traz para a mesa de debates do IGN a posição mais desafiadora para a reforma. Mesmo que o grupo acredite que a abolição total do veto seja de fato o ideal para a configuração do órgão, o UFC se mostra disposto a elaborar e considerar uma fórmula que de alguma maneira limite melhor o seu uso. Outro ponto trazido pelo coletivo de países e que renova as discussões, é a criação de uma nova categoria de membros, baseado em mandatos de longa duração de assentos não-permanentes, com a possibilidade de reeleição imediata, para permitir uma representação mais justa e equitativa. A proposta visa proteger Estados pequenos e de médio porte, que representam a grande maioria dos membros da ONU, para que possam se beneficiar de um resultado de reforma que reconheça seu direito de voto, de modo que suas vozes sejam ouvidas regularmente e não apenas em uma única e irrepetível ocasião. A reforma deve abranger o desequilíbrio atual na representação regional, o UFC também está disposto a considerar acordos para garantir uma representação adequada a outras categorias específicas de países, que ultrapassam os grupos regionais tradicionais da ONU (UN General Assembly, 2015, p.122-123).

Em 2017, o IGN produziu um documento que buscava sintetizar em poucas páginas, em torno de cinco, elementos de convergência, comunalidades e questões para consideração adicional nos debates para a reforma. Entre os pontos de comunalidades geral estão: consenso de que a reforma do Conselho de Segurança é do interesse dos Estados-membros e do sistema das Nações Unidas como um todo; a reforma do CSNU é um processo que deve ser conduzido pelos Estados-membros; o objetivo da reforma é tornar o Conselho mais ‘amplamente representativo, eficiente e transparente, visando assim aumentar sua eficácia, legitimidade e implementação de suas decisões’ e todas as cinco questões principais estão fortemente interconectados, portanto, as negociações devem estar baseadas na máxima “nada está acordado até que tudo esteja acordado”. O texto traz ainda vinte e duas questões para consideração adicional, o que reflete a falta de progresso e ausência de avanços significativos no desenvolvimento das propostas (UN General Assembly, 2017).

Sendo assim, as negociações do IGN continuam acontecendo com grande regularidade mensal⁹. O debate, chamado de estéril pela organização, conta com pelo menos vinte e nove anos de estruturação e doze anos de Negociações Intergovernamentais, sem qualquer progresso significativo. Todos os anos, os diferentes grupos simplesmente reiteram as suas posições bem conhecidas e promovem discussões consideradas como “mais do mesmo”. São vários grupos de interesse, são muitas as individualidades e detalhes pautados para serem

⁹ Os grupos de debate se reúnem em várias reuniões informais para produzir documentos que serão apresentados na Assembleia Geral. Os encontros agendados podem ser conferidos em: <<https://www.un.org/en/ga/screform/>>

considerados. A cada novo debate surgem novas propostas e problemáticas que precisam ser resolvidas e anexadas aos documentos, dando início a uma nova rodada de negociações sem um prazo para acabar.

4 . OS BRICS DIANTE DA REFORMA DO CSNU

Esse capítulo busca entender qual a importância, poder, posição política, capacidade de negociar e influenciar que o grupo BRICS apresenta na estratégia para uma reforma do Conselho de Segurança. Petrone (2021) aponta que potências emergentes, representadas por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, possuem os meios para influenciar no sistema global e acredita que os BRICS têm potencial para alterar o *status quo* e rivalizar com o G7, mas desde que atuem sempre em grupo. É notória a quantidade de limitações internas do agrupamento e as dificuldades de se chegar a um *common ground* em relação à reforma do CSNU. Desde as cúpulas mais recentes o grupo cita uma necessidade urgente de fortalecer e reformar a ONU e outras organizações multilaterais, incluindo a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o FMI, para que se possa enfrentar os desafios encontrados pelos países em desenvolvimento. Individualmente, alguns desses países perdem consideravelmente seu poder de barganha, com exceção ao caso da China. Separados eles aparecem como potências regionais fortes, mas ainda assim singelas, capazes de impor certa influência regional. Em nível global, são mais eficazes trabalhando dentro dos BRICS (Petrone, 2021).

Apesar do grupo BRICS apresentar interesse na reforma, é importante notar que estes países exercem suas políticas externas de forma individual e por isso seus interesses nacionais e internacionais diferem. A consolidação do seu grupo encontra fundamento no compartilhamento de interesses entre esses países. Desse modo, a união entre eles foi concebida primariamente para conciliar interesses convergentes na reconfiguração da ordem global e na busca por uma representação ampliada. Conforme os encontros foram acontecendo, os BRICS elaboraram declarações nas quais reiteradamente solicitaram uma intensificação da cooperação entre os membros. E concretizaram essa ambição de maneira prática por meio da criação de instituições, como por exemplo o Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NDB). Os BRICS, apesar da criação de instituições paralelas, almejam um sistema multilateral no qual a ONU permanece como um *player* central nas questões globais mais urgentes que desafiam o mundo (BRICS, 2011; Petrone, 2021).

O grupo demonstra reconhecer a importância da ONU no sistema internacional, pois é por meio dela que podem determinar seu impacto real, sua capacidade de agir de maneira harmônica e seu poder de ser um promotor de mudanças no cenário global. A existência de diversas instituições internacionais é, sem dúvida, uma expressão de multipolaridade. A ONU é o único fórum com capacidades, se reformado e fortalecido, de fornecer uma resposta à altura dos problemas mais urgentes que enfrenta a humanidade (Browne, 2014).

A forma de posicionamento dos BRICS acontece por meio de declarações, que são emitidas uma vez por ano, ao final de cada novo encontro, realizados rotativamente nas cidades dos cinco membros. As declarações têm formato de um documento e as propostas, comprometeros, posições as áreas a serem exploradas são numeradas. Assumindo um formato de agenda, essas declarações institucionalizam e equalizam as vontades e a postura dos membros. A menção sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU apareceu pela primeira vez e de forma mais detalhada em uma declaração dos BRICS em 2011, em ocasião de sua terceira cúpula, que ocorreu na cidade de Sanya, na China. Cabe citar que naquele ano todos os membros dos BRICS possuíam um assento no CSNU. Os países se posicionaram da seguinte forma:

Manifestamos o nosso forte compromisso com a diplomacia multilateral, com a Organização das Nações Unidas desempenhando papel central no trato dos desafios e ameaças globais. Nesse sentido, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais da atualidade. China e Rússia reiteram a importância que atribuem a Brasil, Índia e África do Sul em assuntos internacionais, e compreendem e apoiam sua aspiração de desempenhar papel mais protagônico nas Nações Unidas (BRICS, 2011, p. 8).

Entre os membros dos BRICS, a China revela uma dependência significativamente inferior em relação ao grupo do que os demais quatro países integrantes do grupo. Como o país atualmente é, e parece não perder esse posto por longos anos, a segunda maior economia global, uma potência que possui armas nucleares, um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e o principal detentor de reservas cambiais, a China figura como uma potência em ascensão, cuja influência permeia globalmente. Há um reconhecimento da posição da China como uma das nações mais importantes no sistema internacional. A parceria com os chineses, embora tenha contribuído para elevar o status e a visibilidade dos demais integrantes do BRICS, não se mostra tão necessária à China como se revela para os demais membros do grupo. Ainda que essa cooperação seja lógica e não descartável para a China, ela também é dispendiosa e arriscada, pois a China corre o risco de ser percebida como participante de um grupo político cujo objetivo é desafiar e minar os Estados Unidos e a ordem liberal ocidental. Mesmo que essa percepção não esteja de todo errada, a China, assim como boa parte do mundo, é um parceiro norte-americano em vários setores (Glosny, 2010).

A Embaixadora Maria Edileuza Fontenele Reis analisa a reforma e ainda menciona o caso brasileiro na disputa por uma vaga no CSNU:

“O BRICS é um fórum de coordenação. Não estamos pagando uma contribuição anual para estar lá, como pagamos nas Nações Unidas e em várias outras organizações. Estamos pagando para estar nas Nações Unidas, mas não somos membros permanentes do Conselho de Segurança e é difícil reformar esse Conselho de Segurança” (Pimentel, 2013, p.52-53).

Dentro da discussão já apresentada sobre os blocos e os ambientes que foram criados, alguns inclusive para debater a reforma de forma interna na ONU, os BRICS não necessariamente se agruparam com o único intuito de fazer frente à reforma. A manifestação sobre a reforma é só mais um, dentre vários, de seus objetivos que visam atualizar e equilibrar um sistema internacional que tem uma faceta obsoleta e ultrapassada. Mesmo assim, o grupo sabe das dificuldades que enfrenta, dado que seus membros dispõem de capacidades e interesses diferentes. Ainda que China e Rússia tenham assentos permanentes e estejam dispostos a cooperar em algumas discussões sobre a reforma, promover a expansão já estando do lado de dentro se torna uma tarefa complexa, pois a aceitação pelo alargamento precisa simultaneamente convencer os outros atuais três membros permanentes — o Ocidente — e os demais diversos grupos de interesse que anseiam uma reforma e trazem consigo novos formatos e soluções para o órgão. A expectativa pela reforma encontra de um lado um grupo, aqui representado pelos BRICS, que ambiciona um sistema multipolar, e do outro esbarra nos três membros permanentes do CSNU que agora contam com reputação desgastada, presos a um passado que lhes conferiu destaque e holofote, mas que hoje carregam uma imagem questionável.

4.1. AS MENÇÕES À REFORMA DO CSNU NAS DECLARAÇÕES DAS CÚPULAS BRICS (2009-2023)

Como visto no decorrer da pesquisa, a ideia de reformar o Conselho de Segurança é uma vontade e um debate que ocorre desde antes da virada do século. Com o passar dos anos, foram vários os grupos que engajaram na discussão. Os BRICS não são diferentes, e a partir da sua fidelização como um grupo, desde 2009, passaram a encorpar os debates e esclarecer sua posição nas agendas das cúpulas. A agenda não é detalhada, não aborda e aprofunda a reforma, apenas a cita de forma aberta e genérica. Até o ano de 2023, foram realizadas quinze

cúpulas. Em quase todas, o grupo menciona a necessidade de se reformar o sistema ONU, principalmente o Conselho de Segurança. As cúpulas funcionam como um documento que condensa as posições oficiais dos cinco membros e busca avançar nos interesses em conjunto. A seguir, avaliam-se as quinze cúpulas já feitas e a evolução do seu conteúdo no que tange a discussão da reforma do Conselho de Segurança. A avaliação tem como objetivo apresentar um parecer crítico do conteúdo das cúpulas, buscando a presença —ou ausência— e a quantidade de vezes em que o termo “reforma” foi mencionado. De partida, à medida que o tempo avança, observa-se um aumento na extensão do documento, nota-se também que há algumas nuances nas declarações de um ano para o outro. Percebe-se que essas variações podem ter ligação ao país que hospeda a cúpula anual.

Como instrumento de análise, foram mobilizadas as técnicas de Laurence Bardin (2011), sobre Análise de Conteúdo. O método de Análise de Conteúdo de Bardin procura aprofundar a compreensão por trás dos significados e sentidos inseridos nas mensagens, e divide-se em três distintas etapas, a saber: a pré-análise, a exploração do material e o subsequente tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na fase inaugural, denominada pré-análise, ocorre a meticulosa estruturação do material, delineando-se assim o centro da pesquisa. Essa fase, também chamada de leitura flutuante, serve para que os documentos sejam criteriosamente selecionados. A partir disso, algumas hipóteses e indicadores já podem ser formulados e desenvolvidos, em uma tentativa de antecipar a interpretação final. Na etapa seguinte, a exploração do material, os dados são submetidos à codificação, um processo pelo qual são sistematicamente transformados e agrupados em unidades. A codificação dos dados envolve a escolha específica de unidades, determinando assim o escopo da pesquisa. Conforme definido por Bardin (2011), uma unidade representa algo a ser codificado: um tema, uma palavra ou uma frase. Durante a enumeração das unidades, a presença ou ausência destas pode ser significativa. A presença pode revelar informações importantes, enquanto a ausência pode indicar restrições ou refletir intenções ocultas. Outros fatores cruciais nesse processo incluem a frequência com que uma unidade aparece, a intensidade expressa pelos tempos dos verbos, advérbios e adjetivos, a orientação (favorável, neutra ou desfavorável) e outros critérios associados (positivos ou negativos) (Bardin, 2011).

Os termos “reformular” “reiterar” “expressar” e a estrutura “China e Rússia reiteram a importância que atribuem ao status da Índia, Brasil e África do Sul nos assuntos internacionais, compreendendo e apoiando a aspiração desses países de desempenhar um papel mais significativo na ONU”, foram as unidades que mais apareceram nas agendas,

dentro da temática que a pesquisa procurou encontrar e dar enfoque. Os termos observados deram início à última fase: tratamento de resultados e inferência. Nota-se que o grupo procurou posicionar seu interesse em discutir a reforma do CSNU dentro de sua agenda, temática cara e que desperta o interesse de diversos outros agrupamentos, mas as menções não produziram efeitos expressivos. Abaixo seguem as quinze cúpulas melhor exploradas.

A primeira cúpula, realizada em 2009, na Rússia, não cita a reforma e sequer faz menção ao Conselho de Segurança. Observa-se que naquele momento de concepção do grupo as pautas levantadas na agenda, dado o contexto, estão voltadas e tem um foco maior em tentar resolver a economia global, tópicos urgentes para o desenvolvimento, e também perspectivas para fortalecer ainda mais a colaboração dentro do grupo, que ainda não contava com a participação da África do Sul. De forma concisa, em apenas três páginas, a primeira cúpula cumprimenta o papel desempenhado pelo G20 no enfrentamento à crise financeira e por estar promovendo a cooperação, coordenação de políticas e criando uma abertura para o diálogo político sobre questões econômicas e financeiras internacionais (BRIC, 2009).

A segunda cúpula do BRIC, sediada no Brasil, em 2010, cita a reforma da ONU como um todo, mas não menciona o Conselho de Segurança em si. A crise financeira se apresenta ainda de forma constante na declaração da segunda cúpula. O grupo parece estar ainda tentando entender o que pode o agrupamento e quais as suas limitações em um período de grande instabilidade econômica. Ainda assim, a segunda declaração percorre alguns temas mais diversos em relação ao primeiro, indo além dos temas sobre questões econômicas e financeiras, o documento conta com os posicionamentos dos quatro países nos seguintes tópicos: agricultura, a luta contra a pobreza, matriz energética, mudanças climáticas, terrorismo, aliança das civilizações, o terremoto do Haiti e cooperação (BRIC, 2010).

A terceira cúpula, hospedada na China, em 2011, cita a reforma da ONU e inclui, pela primeira vez, o CSNU. É a partir desse mesmo ano que a África do Sul passa a integrar a sigla do grupo, tornando-se BRICS. A terceira cúpula é uma das mais importantes, pois ocorre em 2011, ano em que todos os membros dos BRICS têm simultaneamente um assento no Conselho de Segurança. A declaração cita o apoio à Líbia e defende a posição do grupo sobre o princípio de que o uso da força deve ser evitado, para que a independência, a soberania, a unidade e a integridade territorial de cada nação sejam respeitadas. No documento a menção sobre a reforma aparece da seguinte forma:

Expressamos nosso forte compromisso com a diplomacia multilateral, destacando o papel central das Nações Unidas no enfrentamento de desafios e ameaças globais. Nesse sentido, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, incluindo seu Conselho de Segurança (BRICS, 2011).

Surge também no documento o primeiro apoio dos membros já permanentes, China e a Rússia: “China e Rússia reiteram a importância que atribuem ao status da Índia, Brasil e África do Sul nos assuntos internacionais, compreendendo e apoiando a aspiração desses países de desempenhar um papel mais significativo na ONU” (BRICS, 2011).

A quarta cúpula, ocorrida em 2012, na Índia, também faz menção à reforma. A declaração é quase idêntica a da terceira quando menciona o CSNU. A partir da quarta cúpula, nota-se que o discurso é praticamente o mesmo, muda pouco, sempre sinalizado a favor da reforma do Conselho de Segurança. A declaração relembra o mandato ocorrido no ano de 2011 no órgão, e recorda a estreita coordenação no Conselho de Segurança, momento em que os cinco membros trabalharam em conjunto nas Nações Unidas para dar continuidade à cooperação e fortalecer abordagens multilaterais em questões relacionadas à paz e segurança global nos próximos anos (BRICS, 2012)

A quinta cúpula, recepcionada na África do Sul, em 2013, mantém a posição das declarações anteriores. A única alteração é no uso do verbo, antes “expressamos” e agora “reiteramos” o forte compromisso com a reforma. Aproveitando seu país sede, a declaração menciona o papel central da União Africana (UA) e seu Conselho de Paz e Segurança na resolução de conflitos na África e solicita que o Conselho de Segurança da ONU intensifique a sua cooperação com a União Africana. A declaração também destaca a preocupação com a instabilidade que se estende do Norte da África, em particular o Saara, até o Golfo da Guiné. Na mesma cúpula também foi criado o Cebrics, Conselho Empresarial do BRICS (BRICS, 2013).

A sexta cúpula, ocorrida novamente no Brasil, em 2014, segue com as mesmas menções à reforma. A cúpula marca o primeiro ciclo de cúpulas, hospedadas pelos cinco membros dos BRICS. Muitas posições que foram feitas em cúpulas anteriores estão agora consolidadas. Os BRICS visam nessa cúpula novas iniciativas e caminhos, o ano de 2014 marca a criação do Banco de Desenvolvimento: “com o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento”. No tópico securitário, o grupo expõe sua total oposição à construção e expansão de assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados, pois violam o Direito Internacional e prejudicam os esforços de paz. O grupo conclama o Conselho de Segurança para agir na resolução do conflito israelo-palestino (BRICS, 2014).

A sétima cúpula, feita em 2015, na Rússia, continuou as menções sobre a reforma da ONU e do CSNU, e criou o primeiro Fórum Civil do BRICS, que tem como objetivo o

diálogo entre as organizações da sociedade civil dos BRICS, a academia, as empresas e os governos dos países membros, em uma ampla variedade de questões socioeconômicas. O Fórum ocorre em dois dias e antecede a cúpula no país anfitrião. Não foi a primeira vez que o grupo fragmentou as agendas de discussões em novos fóruns. Em 2012, realizou-se a criação do Fórum Sindical, encontro que discute a proteção do trabalho, a defesa dos interesses dos trabalhadores e a promoção da justiça social. Somadas, as organizações sindicais dos cinco países representam um número de centenas de milhões de trabalhadores (BRICS, 2015).

A oitava cúpula, ministrada em 2016, na Índia, reafirmou a necessidade da reforma da ONU e do CSNU. É uma prática comum do grupo a criação de diversos fóruns para centralizar os variados temas que permeiam as agendas. Em 2016, além da cúpula, a Índia sediou a primeira Feira Comercial dos BRICS em Nova Delhi. Passo importante para a implementação da Estratégia de Parceria Econômica dos BRICS. A Feira Comercial acontece na esteira da Reunião dos Ministros do Comércio do BRICS, momento que reúne os ministros da economia de cada país membro e antecede o encontro dos chefes de Estado na cúpula (BRICS, 2016).

A nona cúpula, sediada na China, em 2017, segue reafirmando a importância da reforma das Nações Unidas e do Conselho de Segurança. Muito parecida com as cúpulas passadas, a menção é simples e não aprofundada. A cúpula se debruça majoritariamente sobre a cooperação econômica e se compromete na promoção de uma arquitetura de governança econômica global mais eficaz e que reflita o atual cenário econômico, dando vez e voz à representação dos mercados emergentes e das economias em desenvolvimento. A cúpula menciona ainda o compromisso de concluir a XVI Revisão Geral de Cotas do FMI, e prevê uma nova fórmula de cotas até o ano de 2019 (BRICS, 2017).

A décima cúpula, realizada em 2018, na África do Sul, também reafirma a vontade pela reforma e menciona o fortalecimento e consolidação da cooperação dos BRICS na paz e segurança internacional. O tema da cúpula foi a Quarta Revolução Industrial e deu início ao Centro de Inovação da Parceria do BRICS sobre Nova Revolução Industrial (PartNIR), que visa aprofundar a cooperação do grupo na digitalização, industrialização, inovação, inclusão, investimento, reforçar a capacidade sustentável de produção industrial, criar redes de parques científicos e incubadoras de negócios de tecnologia e apoiar pequenas e médias empresas em áreas intensivas em tecnologia. O objetivo é maximizar as oportunidades e enfrentar os desafios decorrentes da Quarta Revolução Industrial (BRICS, 2018).

A décima primeira cúpula, ocorrida em 2019, no Brasil, marca os dez anos de criação do grupo e também dá continuidade às menções sobre a reforma. A declaração usa a

expressão “necessidade urgente” de fortalecer e reformar o sistema multilateral, incluindo a ONU, a OMC, o FMI e outras organizações internacionais, nas quais se comprometem em continuar trabalhando para torná-las mais inclusivas, democráticas e representativas, por meio de maior participação dos mercados emergentes e de países em desenvolvimento nas tomadas de decisão internacionais. E renovam seu compromisso de moldar uma ordem internacional multipolar mais justa, imparcial, equitativa e representativa. Sublinham que as organizações internacionais sejam totalmente conduzidas pelos Estados-membros e que promovam os interesses de todos (BRICS, 2019). Importante ressaltar que o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), mesmo com a aproximação aos EUA, críticas à China e o discurso diplomático pró-Occidente, manteve a participação nas cúpulas dos BRICS (Silva, 2023).

A décima segunda cúpula, realizada na Rússia, em 2020, ficou marcada como a primeira cúpula feita de forma virtual pelos líderes do grupo devido aos impactos da pandemia de COVID-19. Dado o contexto mundial, o foco era no combate à pandemia e na adoção de medidas para conter a proliferação do vírus. Ainda assim, alguns tópicos não ficaram de fora da agenda, o grupo cita seu comprometimento em estimular novo ânimo nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança, continuar o trabalho para revitalizar a Assembleia Geral e fortalecer o Conselho Econômico e Social. Na declaração de 2020, nota-se que uma expressão, que era usada desde a terceira cúpula, ocorrida em 2011, deixou de aparecer, seja por descuido, acaso, ou local da cúpula, o termo “China e Rússia reiteram a importância que atribuem ao status da Índia, Brasil e África do Sul nos assuntos internacionais, compreendendo e apoiando a aspiração desses países de desempenhar um papel mais significativo na ONU” não é mais visto no documento daquele ano (BRICS, 2020).

A décima terceira cúpula, hospedada na Índia, em 2021, manteve o formato virtual por videoconferência, o que possibilitou o encontro entre os líderes mundiais. Como ainda existia o ambiente pandêmico, os temas giraram em torno das questões sanitárias. A menção a reforma do CSNU aparece e a manifestação da China e da Rússia, sendo favoráveis a uma maior participação da Índia, do Brasil e da África do Sul em assuntos internacionais, reaparece novamente no documento. A declaração também reitera a exclusiva autoridade do Conselho de Segurança para impor sanções e a importância de evitar medidas coercitivas que não estejam fundamentadas no direito internacional, especialmente na Carta da ONU. A cúpula também pede que haja uma maior consolidação e fortalecimento dos métodos de trabalho dos Comitês de Sanções do Conselho de Segurança, visando assegurar sua eficácia,

capacidade de resposta e transparência. O grupo ainda manifesta sua intenção de manter o envolvimento ativo dos BRICS nessas questões (BRICS, 2021).

A décima quarta cúpula, sediada na China, em 2022, foi a última realizada ainda em formato de videoconferência. Além da reiterada menção pela reforma do CSNU, a manifestação da China e da Rússia também aparece. A cúpula celebrou a adição de quatro — Bangladesh, Egito, Emirados Árabes Unidos e Uruguai— novos membros no Banco de Desenvolvimento, que tem sua sede em Xangai. A discussão sobre ampliação de novos membros incluiu, além do CSNU e do NBD, o próprio agrupamento BRICS, o grupo se manifestou a favor dos debates entre os membros dos BRICS sobre o processo de expansão do grupo, mas deixaram claro a necessidade de se esclarecer os princípios orientadores, padrões, critérios e procedimentos para que o processo de expansão aconteça com base em consulta completa e consenso total. Sobre o conflito na Ucrânia, os membros se posicionaram de forma neutra no documento, apoiando as negociações entre a Rússia e a Ucrânia manifestando suas preocupações com a situação humanitária ucraniana e em áreas vizinhas (BRICS, 2022).

A décima quinta cúpula, ocorrida em 2023, na África do Sul, foi a retomada do encontro de forma presencial da cúpula após a pandemia de COVID-19. A declaração cita a reforma do CSNU e é mais detalhista quando fala sobre isso, menciona as regiões que precisam ter espaço nessa ampliação: países emergentes e em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina. A expressão direta feita pela China e Rússia mais uma vez deixa de aparecer no documento. Dado o contexto de guerra entre Rússia e Ucrânia, a expectativa era que o presidente russo Vladimir Putin não comparecesse ao encontro, pois o Tribunal Penal Internacional, órgão não reconhecido pela Rússia, emitiu um mandado de prisão contra o líder russo, o acusando de crimes de guerra. O presidente sul-africano, anfitrião do encontro, Cyril Ramaphosa, concedeu imunidade diplomática a todos os participantes presentes na cúpula, mesmo assim Putin optou por não deixar o seu país e se fez presente de forma remota. As discussões sobre a expansão do número de membros dos BRICS saíram do papel e o grupo anunciou o convite feito a seis novos integrantes: Argentina, Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos. Os países se tornaram membros plenos do BRICS a partir de 1º de janeiro de 2024 (BRICS, 2023).

A análise das quinze cúpulas permitiu uma melhor visualização sobre como os membros se articulam a partir dos documentos. Das quinze cúpulas, a reforma, tanto da ONU quanto do CSNU, é mencionada em treze delas. A agenda do grupo é vasta, os fóruns sobre os mais diversos assuntos não param de expandir, promover e reunir encontros com o público de

todas as partes do globo. Quanto à reforma, percebe-se que os cinco membros e as suas declarações têm pouco efeito prático sobre a tentativa de solucionar o impasse. O grupo enfrenta os seus próprios dilemas, apesar da vontade pela reforma, pouco se tem feito de forma prática. Existem outros grupos mais articulados dentro dessa discussão pela reforma. Se a atualização do Conselho de Segurança um dia sair do papel, outros grupos de pressão parecem ter mais crédito por esse feito, uma vitória que não necessariamente estará associada ao BRICS.

4.2 O INTERESSE DOS MEMBROS BRICS EM AMPLIAR O CSNU

A partir das cúpulas é possível perceber que os membros almejam reformar o CSNU, e estão dispostos a manter as discussões sobre o tópico em voga. Porém, é preciso entender também onde residem os interesses de cada um desses membros em uma possível ampliação desse órgão. Considerando que dois dos membros BRICS já estão no CSNU, enquanto membros permanentes, se constata que de partida os interesses têm motivações e pesos notadamente diferentes. Para sublinhar esses interesses, essa seção preocupou estabelecer as posições dos países a partir da observação de analistas debruçados sobre a temática da reforma, assim como o parecer dos diplomatas de algumas nações.

A começar pelo Brasil, país que possui postura equilibrada e está ativamente participando das discussões pela reforma, integrar permanentemente o Conselho de Segurança consolidaria o país enquanto uma Potência Regional na América Latina. Segundo o Embaixador Gelson Fonseca Jr, o país tem mais a ganhar do que perder com um assento permanente, mesmo que isso implique em maior responsabilidade. Um assento permanente, continua o Embaixador, traria vantagens visíveis e evidentes de prestígio. Gelson assegura que os obstáculos são muitos, porém existem caminhos para atingir esse objetivo se a vontade está ancorada em razões bastante definidas e não há ambiguidades (Fonseca Jr, 2013). De fato, desde os anos 1990, o Brasil defende a reforma do Conselho de Segurança e sua inclusão como membro permanente. Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia brasileira defendia a reforma no Conselho de Segurança e partiu para buscar apoios regionais e globais (Silva, 2009). Durante o governo Lula, a campanha do Brasil também incluiu a formação do G4, juntamente com Japão, Índia e Alemanha, que defendem a ampliação do Conselho e que, anualmente, se encontram na época da Assembléia Geral da ONU para manifestar apoio mútuo (Silva, 2015). Nesse sentido, o Brasil disputa uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU há décadas.

A Rússia é o país com maiores questões a se ponderar em uma reforma. Com o conflito Russo-Ucraniano em curso, o país vive uma situação mais delicada para movimentar a estrutura do órgão e, principalmente, alterar o veto. A posição recorrente russa tem insistido que as prerrogativas dos membros permanentes, incluindo o direito ao veto, não estão sujeitas a revisão nas discussões da reforma e persiste no formato conciso do CSNU. Como a proposta principal de reforma no órgão prevê que a nova atualização deverá proporcionar uma representação maior e mais igualitária de todos os países e regiões, sobretudo dos Estados em desenvolvimento, a Rússia só acredita em uma alteração assim se esta acontecer por meio de um grande consenso, termo chave para as transformações. A Rússia também admite que a presença de grandes atores regionais no CSNU criaria um ambiente de oposição e teria um impacto negativo no funcionamento de toda a Organização (Panova, 2015). Por outro lado, a presença da Índia, por exemplo, seria bem-vinda pelos russos, pois desde o contexto soviético as nações mantêm uma relação próxima e boa. Após o ingresso nos BRICS, nota-se uma reorientação da Rússia para o Sul Global (Pillalamarri, 2014).

Além do atual conflito em curso vivido por russos e ucranianos, a Rússia também tem constrangimentos históricos com outros atores que demandam uma reforma abrangente do CSNU. Russos e japoneses travaram batalhas no início do século passado. A Guerra Russo-Japonesa (1904-1905), entre os seus variados motivos de desavença territorial, envolveu a disputa pelas Ilhas Curilas, ponto estratégico no Oceano Pacífico, que se localiza entre russos, japoneses e norte-americanos. As ilhas são administradas pela Rússia, mas tem sua soberania reivindicada pelo Japão. O impasse se estendeu por todo o século passado, impedindo, inclusive, que as duas partes assinassem o Tratado de Paz de São Francisco que previa pôr fim à disputa e entregar à Rússia o domínio das Ilhas. Em 2005, o Parlamento da União Europeia tentou, por meio de uma resolução que visava resolver os restantes conflitos territoriais na região do Extremo Oriente, incentivar que os países, de forma bilateral, chegassem a acordos que dissolvessem o impasse. O texto fala em uma “devolução ao Japão dos "territórios setentrionais" ocupados pela então União Soviética no final da Segunda Guerra Mundial e atualmente ocupados pela Rússia”. A resolução não surtiu efeito e as partes ainda não entraram em consenso sobre as Ilhas (UE, 2005; Kaczynski, 2007).

A Índia também é um Estado que integra simultaneamente o G4 e os BRICS, o país tem advogado por uma vaga no Conselho de Segurança por décadas. Os indianos carregam algumas características relevantes: ex-colônia britânica, vizinhos do Paquistão e da China e são detentores de armas nucleares. Esses fatores ao mesmo tempo ajudam e atrapalham uma candidatura para o assento permanente. Além de poder contar com o Brasil e com a África do

Sul, por conta da parceria IBAS, a Índia encontra um apoio em um membro permanente do CSNU, na ocasião da sexta cúpula, o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, observou que “se perguntarmos a alguém entre os mais de mil milhões de pessoas que vivem na Índia quem é o maior amigo do nosso país, cada pessoa, cada criança sabe que é a Rússia”. Ingressar no CSNU já sendo um aliado de um dos membros mais antigos é importante para dar continuidade às movimentações e articulações que os países exercem em outros campos (Pillalamarri, 2014).

Para a Índia, o interesse em ter um assento permanente também reside na vontade de exercer um maior poder na região, visto que o país faz fronteira com o Paquistão, também detentor de armas nucleares, e com o qual a Índia tem conflitos sobre a região da Caxemira, epicentro das disputas. O Paquistão e a Índia já estiveram envolvidos em pelo menos quatro conflitos armados relacionados à Caxemira. A Caxemira é o único estado federado com uma maioria populacional muçulmana. Além de ser predominantemente islâmica, a região é o símbolo do conflito com o Paquistão, uma disputa que tem até hoje impactos políticos na civilização indiana e reduziu o território da Índia independente. Desde 2015, Índia e Paquistão ingressaram na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), uma importante instituição regional de segurança. A principal orientação desta organização é promover a estabilização da segurança na Ásia, desenvolvendo programas conjuntos fim de combater os três "ismos" identificados: separatismo, extremismo e terrorismo. A aproximação entre os dois países atenua as disputas, mas não resolve os seus constrangimentos históricos (Neves Jr; Piccolli 2012).

A China prioriza as instituições em que ela tem um papel central, dentro do CSNU ela é um *player* com o mesmo peso de decisão do que os seus outros quatro colegas. Uma reforma não necessariamente seria negativa para a China, mas isso vai depender de quem passará a integrar o CSNU. Dos 193 atuais membros da ONU, a maioria está caracterizada como países em desenvolvimento. Daí a importância da China em exercer influência em diversas partes do mundo por meio das mais variadas instituições, grupos e fóruns. O país tem mais propensão de ganhar um aliado do que desencadear um campo de disputa. Os votos da China no Conselho de Segurança, que antes frequentemente se alinhavam com os Estados Unidos, hoje convergem cada vez mais com a Rússia, essa postura se relaciona com as divergências que os EUA e a China têm sobre Taiwan e a política de Uma Só China exercida pelos chineses no leste asiático (Freeman; Tsering, 2023).

Outro ponto que mina o interesse dos chineses em ampliar o CSNU, é a possível entrada do Japão, país que promove uma campanha por um assento permanente há algumas

décadas. O embate sino-japonês é conhecido desde as disputas pela Coreia e pela Manchúria. O primeiro conflito entre as partes aconteceu ao final do século XIX, quando China e Japão se enfrentaram na Coreia. O Japão saiu vitorioso e a China foi forçada a ceder territórios ao Japão e pagar indenizações que contribuíram para um sentimento de humilhação nacional. Essa disputa ficou conhecida como a Primeira Guerra Sino-Japonesa (1894-1895) (Roberts, 2012).

Em 18 de setembro de 1931, o Império Japonês invadiu a Manchúria usando como pretexto o incidente de Mukden. O incidente envolveu um grupo de oficiais militares japoneses, sem aprovação do governo central em Tóquio, que realizaram uma explosão na linha férrea sul da Manchúria, perto da cidade de Mukden — hoje chamada Shenyang—, que era controlada pela China. Poucos dias depois do incidente, as forças japonesas invadiram a Manchúria e rapidamente conquistaram dezenas de cidades importantes. Essa ocupação japonesa na Manchúria contribuiu significativamente para as tensões e hostilidades crescentes na região asiática, desencadeando uma série de eventos que marcaram o início da Segunda Guerra Sino-Japonesa (1931-1945). O segundo conflito entre essas duas nações foi ainda mais violento e envolveram episódios como o Massacre de Nanquim, evento que deixou pelo menos trezentos mil chineses mortos de formas brutais pelas forças japonesas, número que o Japão nega até hoje (Roberts, 2012).

Além disso, outro indicativo para a recusa chinesa à reforma do CSNU é o fato de que o Japão atualmente faz parte da Política Externa de Segurança dos Estados Unidos e conta com bases militares norte-americanas nas Ilhas de Okinawa. Os EUA têm usado o Japão como um instrumento de barganha diplomática, criando uma espécie de ponte entre o Ocidente e o Oriente, prática que é executada desde a virada do século XXI e reforçada no discurso feito na Assembleia Geral de 2009, pelo então primeiro-ministro japonês Yukio Hatoyama. Hatoyama menciona o termo “ponte” também para esclarecer sua convicção de que o Japão poderia desempenhar um papel de maior relevância nas Nações Unidas, especialmente no Conselho de Segurança, atuando como uma ponte entre diversas nações. O país manterá uma participação ativa nas negociações intergovernamentais para a reforma do Conselho de Segurança, buscando ampliar tanto o número de membros permanentes, quanto não-permanentes, e almejando a inclusão do Japão como membro permanente do CSNU (Chanlett-Avery, 2019; Hatoyama, 2009).

Por fim, a África do Sul, país mais importante do continente africano e o qual a presença traria, para alguns dos membros permanentes, um ambiente de animosidade, como por exemplo, a França e o Reino Unido, dado seus passados colonizadores no continente

africano. Ganhar um assento permanente pela África do Sul representaria um movimento em direção a descolonização da atual composição do CSNU, além de levantar relevância para um continente inteiro que foi consideravelmente subestimado pelo Sistema Internacional sistematicamente. Os sul-africanos carregam um ressentimento pela ONU, devido à sua inoperância em resolver o conflito em Ruanda em 1994. O CSNU possivelmente teria respondido de forma diferente ao genocídio em Ruanda se tivesse um membro permanente da África, e isso levanta uma posição importante uma vez que o país seria o representante de um continente que vive, com certa recorrência, conflitos e disputas internas (Alene et al. 2023).

Um ponto negativo, que pesa na campanha dos sul-africanos para o ingresso enquanto membro permanente do Conselho de Segurança, é o seu passado recente do *apartheid*. A transição demorada da África do Sul, do *apartheid* para a democracia, atrasou o país em uma série de fatores, principalmente no âmbito da justiça social e dos direitos humanos. Como forma de constranger o país pelos seus atos intolerantes, a ONU restringiu e afastou suas participações da AGNU até que o regime cessasse, em 1994. Durante o regime do *apartheid*, o país enfrentou um embargo internacional de armas, enquanto também ocupava a Namíbia. Ao aplicar um embargo militar ao governo do *apartheid* sul-africano, em 1963, o Conselho de Segurança invocou, pela primeira vez na história, o Capítulo VII da Carta da ONU¹⁰. As violações dos direitos humanos perpetradas pelo governo segregatório não se limitaram aos cidadãos sul-africanos dentro de suas fronteiras, mas também foram cometidas contra os cidadãos de Estados vizinhos, a Namíbia, como já mencionado, foi um exemplo disso. Após a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha renunciou ao controle sobre a Namíbia, anteriormente conhecida como Sudoeste Africano, e o país tornou-se um protetorado da África do Sul. O governo do *apartheid* administrava a Namíbia como parte da África do Sul, apesar dos contínuos esforços das Nações Unidas para que o governo sul-africano renunciasse ao controle sobre o território. Eventualmente, após uma prolongada guerra de libertação contra as forças militares sul-africanas, a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) venceu as eleições em 1990, e a Namíbia tornou-se um Estado independente (Andrews; Elimann 2010).

¹⁰ Capítulo da Carta que trata sobre os procedimentos de ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou analisar e responder, a partir da análise das cúpulas, qual o papel dos BRICS em relação à reforma do CSNU, pergunta que conduziu toda a pesquisa. Dessa forma, mesmo que os BRICS tenham reafirmado várias vezes a vontade de reformar o Conselho de Segurança da ONU, o discurso mudou pouco e não se transformou em realidade até hoje. De 2009 a 2023, o papel desempenhado pelo grupo foi bastante singelo nesta temática, com pouco efeito prático. A análise das cúpulas mostrou que o posicionamento não rompe a barreira da superficialidade, e isso acontece porque, enquanto grupo, essa discussão é especialmente mais delicada para alguns membros do que para outros, principalmente China e Rússia, já membros do CSNU. Como a decisão pela reforma deve passar por uma aceitação política ampla, para preservar a unidade geral dos membros da ONU, o grupo peca pela baixa articulação nos ambientes de discussão da reforma.

A importância e o peso dos BRICS, nos longos e difíceis anos de negociações pela reforma, não se mostrou tão significativo nem fez o debate ganhar tração. Em quinze cúpulas, analisadas sob as ferramentas analíticas de Bardin (2011), os BRICS mencionaram em 86% delas que são favoráveis a uma reforma abrangente do CSNU, porém, como a composição do grupo é consideravelmente heterogênea, a ideia de pensar em um avanço na reforma, a partir de uma unidade política e identidade *bricsiana*, beira o impossível.

A China tem uma posição bastante ambígua, vaga e aberta, reitera que a reforma precisa ser feita, mas não esclarece como essa reforma deve acontecer, e nem toma um passo à frente mais ousado no momento das formalizações dos acordos e documentos. O país se mostra mais conservador quando a discussão ameaça avançar. Essa postura é observada também na Rússia. Estes são países de grandes proporções, com grandes responsabilidades militares e desafetos estabelecidos historicamente. O grupo não parece estar disposto a se engajar em uma reforma que inclua membros que não fazem parte dos BRICS, internamente já é difícil para a China ter que lidar com uma possível inclusão dos seus vizinhos japoneses e indianos.

Fora dos BRICS, o Brasil tem uma longa história de negociações junto ao G4, espaço que divide com Alemanha, Índia e Japão, um conjunto que reúne nomes que geram constrangimentos a outras nações. Nesse sentido, o Brasil precisa equalizar sua parceria dos dois lados, quando o G4 avança nas negociações o Brasil ganha junto, quando os BRICS fazem isso o país vai junto e também ganha. O posicionamento conjunto do grupo, por mais

que os cinco queiram ampliar, contêm divergências sobre qual país poderá receber o assento permanente. Situação que Silva (2016) reconhece como convergência seletiva.

Com a necessidade de uma aprovação de pelo menos dois terços na Assembleia Geral, — 128 Estados — mesmo que queiram barrar a proposta de reforma, os atuais cinco membros do Conselho de Segurança e os seus respectivos vetos, não têm poder nesse sentido e não podem impedir que o processo siga adiante. As consequências internacionais de uma reforma, que uma vez efetivada não poderá mais ser desfeita, aumentam e prolongam o já bastante antigo processo de elaboração de uma proposta ideal. Os mecanismos de aprovação da ONU se preparam para evitar que os novos membros do CSNU não acabem criando mais dissonância, impasses e criem entraves em assuntos que precisam de soluções mais dinâmicas e imediatas. A Organização poderia estabelecer uma espécie de período probatório para consolidar um novo membro permanente.

A discussão do veto, apesar de complexa, não pode ser deixada de lado no pacote de reforma do órgão. O veto é uma questão praticamente central na discussão, pois assim que os novos membros forem empossados, o veto, objeto de grande apreço dos assentos permanentes, terá de ser ampliado ou repensado em seu atual formato de uso. Uma reforma que aumente o número de assentos permanentes, mas não contemple o veto, trará um caráter de reforma pela metade e continuará favorecendo os mesmos atores desde a concepção do órgão no pós-guerra. Por outro lado, o próprio instituto do veto no seu formato atual tem sido questionado como um elemento para paralisia decisória. É um duplo risco que os atuais membros precisam enfrentar: enfraquecer o órgão por meio da expansão de novos membros do Conselho ou pela manutenção do *status quo*.

Como visto, o BRICS não possui uma personalidade jurídica, seu agrupamento acontece de forma informal, que conta principalmente com colaboração diplomática ampla e principalmente não vinculada a aspectos militares, engajamento conhecido como *soft balancing*. O tipo de alinhamento estratégico promovido pelo grupo, diferente de uma aliança formal, apresenta uma condição de extensa liberdade, isso permite que os membros façam sua própria campanha em busca dos assentos permanentes, não há um comprometimento fechado, muito menos um grupo de pressão que promova uma proposta que absorva os três restantes membros dos BRICS sem assentos permanentes. Essa falta de engajamento mais objetivo ocorre porque a reforma divide a discussão em dois pontos: formato e categorias de membros. Conteúdo que já foi expressado e reiterado pela Rússia sobre a sua vontade de manter o Conselho de Segurança um órgão compacto.

Quanto à inserção dos BRICS no Sistema Internacional, mesmo que o grupo não represente um bloco formal, sua presença coletiva possui implicações importantes para a arquitetura da assistência ao desenvolvimento global. O fato do grupo ser visto como alternativa ao financiamento, representado pela criação do NBD, se afastando dos empréstimos oferecidos por credores históricos, cria uma rede de expansão que caminha em direção ao multilateralismo de governança do sistema. Uma qualidade dos BRICS é a capacidade de conseguir dialogar e atrair outros atores para as suas instituições, isso porque o grupo reúne países de continentes diferentes e que estão bem relacionados com boa parte do mundo. Mas essa capacidade de expansão só funciona quando os assuntos pautados são restringidos a abordagens mais gerais e menos complexificadas, como por exemplo, a reforma do órgão mais antigo e poderoso da ONU.

Os interesses individuais dos membros BRICS, apesar de não serem fixos, revelam que a parceria intra-BRICS esbarra no tópico securitário. Como o perfil militar e bélico de cada membro do grupo é notadamente discrepante, é natural que uma discussão como a ampliação do Conselho de Segurança não encontre um consenso tão fácil e rapidamente. A conquista da reforma tem um preço maior para alguns membros do grupo, enquanto os outros membros preferem um certo comodismo, dado a posição que já ocupam dentro do CSNU.

Como os resultados da última cúpula BRICS são ainda bastante recentes e acabaram de abrir espaço para novos seis atores, com políticas destoantes entre si, é difícil fazer uma previsão de como as declarações futuras do grupo, principalmente sobre a reforma do Conselho de Segurança, serão. E qual será o grau de participação e influência dos novos membros no agrupamento BRICS. O que se sabe é que são países que também almejam um assento permanente, o que levanta um questionamento sobre como os atuais onze membros iriam equalizar e acomodar suas posições em uma agenda que se estruturou, praticamente da mesma forma, por quinze anos. O caminho para a concretização da reforma do Conselho de Segurança da ONU, passando ou não pela ajuda dos BRICS, depende agora do amadurecimento da nova composição do grupo e das interações que surgirão a partir disso.

REFERÊNCIAS

ALENE, et al. Africa's Quest for Reform of the United Nations Security Council: A Just Cause Curbed by Unrealistic Proposals. **African Journal on Conflict Resolution Vol 23, No 1**. 2023

Disponível em:

<<https://www.accord.org.za/ajcr-issues/africas-quest-for-reform-of-the-united-nations-security-council-a-just-cause-curbed-by-unrealistic-proposals/>>.

AMORIM, Celso. **Discurso na abertura do Seminário "As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional"**. Brasília, 24/10/2006.

Disponível em:

<<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/celso-amorim/palavras-do-min-celso-amorim-na-abertura-do-seminario-as-nacoes-unidas-paz-direitos-humanos-e-desenvolvimento-em-um-novo-cenario-internacional-por-ocasio-do-61-aniversario-das-nacoes-unidas-brasilia-24-10-2006>> Acesso em: 02 jan. 2024

ANDREWS, Penelope; ELIMANN, Stephen. **The Post-apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law**. Witwatersrand University Press. Johannesburg. c. Book News Inc. 2001

BACCARINI, M. A Observância do Consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria. In: **Anais do 35o Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLUM, Y. Z. Proposals for UN Security Council Reform. **The American Journal of International Law**, v. 99, n. 3, p. 632–649, jul. 2005.

BOURANTONIS, Dimitris. **The History and Politics of UN Security Council Reform**. Routledge. USA. 2005.

BRIC (Brazil, Russia, India, China). **I BRIC Summit: Joint Statement of the BRIC Countries Leaders**, 2009.

Disponível em: https://brics-ysf.org/sites/default/files/2nd_Summit.pdf. Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRIC (Brazil, Russia, India, China). **II BRIC Summit: Joint Statement**, 2010. Disponível em: <https://www.unaoc.org/docs/II-BRIC-Summit.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **III BRICS Summit: Sanya Declaration**, 2011.

Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html>> Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **IV BRICS Summit: Delhi**

Declaration, 2012. Disponível em:

<<https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/19158/Fourth+BRICS+Summit++Delhi+Declaration>> Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **V BRICS Summit: eThekweni**

Declaration, 2013. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-afrika-parceria-para-o-desenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini>. Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **VI BRICS Summit: Declaração de**

Fortaleza, 2014. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014 Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **VII BRICS Summit: Ufa Declaration**, 2015. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/vii-brics-summit-ufa-declaration>> Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **VIII BRICS Summit: Goa**

Declaration, 2016. Disponível em:

<http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/gyjzgj/ljldrhwcgwj/202202/t20220222_10644347.html> Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **IX BRICS Summit: Xiamen**

Declaration, 2017.

Disponível em:

<<https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/9th-brics-summit-brics-leaders-xiamen-declaration-xiamen-china-september-4-2017>>. Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **X BRICS Summit: Declaração de**

Joanesburgo, 2018. Disponível em:

<https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles> Não paginado. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **XI BRICS Summit: Declaração de**

Brasília, 2019. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics. Não paginado. Acesso em 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **XII BRICS Summit: Declaração de**

Moscú, 2020. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-de-moscou-da-xii-cupula-do-brics. Não paginado. Acesso em 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **XIII BRICS Summit: New Delhi**

Declaration, 2021.

Disponível em: <https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-51.pdf>. Acesso em 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **XIV BRICS: Summit Beijing Declaration**. Disponível em:

https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/2649_665393/202206/t20220623_10709037.htm#::~:~:text=We%20agree%20to%20strengthen%20cooperation,non%2Dpoliticised%20and%20constructive%20manner. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). **XV BRICS: Summit: Johannesburg II Declaration**, 2023. Disponível em:

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-johannesburgo-ii-sandton-gauteng-africa-do-sul-23-de-agosto-de-2023. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente**. 2010. 265 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. Hard times for soft balancing. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 72-108;

BROWNE, S. A changing world: Is the UN development system ready? **Third World Quarterly**, 35(10), 1845–1859. 2014. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.971600>

CHANLETT-AVERY, Emma. U.S. Military Presence on Okinawa and Realignment to Guam. **Congressional Research Service**. Washington, DC: Library of Congress, 2019

FONSECA Jr, Gelson. Mesa-Redonda no Palácio Itamaraty. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **Debatendo o BRICS**. Brasília: FUNAG, 2013.

FREEMAN, Carla; TSERING, Lyindi. As China Looks to Reform Global Governance, How Does It Approach the U.N.? **United States Institute of Peace**. 2023. Disponível em: <<https://www.usip.org/publications/2023/09/china-looks-reform-global-governance-how-does-it-approach-un>>.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília. FUNAG, 2013.

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

GROS, et al. The Case for IMF Quota Reform, **Council on Foreign Relations (CFR)**, 2012. Disponível em: <<https://www.cfr.org/expert-roundup/case-imf-quota-reform>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

HATOYAMA, Yukio. **Discurso De Sua Excelência O Dr. Yukio Hatoyama Primeiro-Ministro Do Japão À 64.ª Sessão Da Assembléia Geral Das Nações Unidas**. ONU. 24 de setembro de 2009, Nova York. Discursos e Declarações do Primeiro-Ministro. Disponível em:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.angola.emb-japan.go.jp%2Fdocument%2Fgeneral_assembly.doc&wdOrigin=BROWSELINK> Acesso em: 22 ja. 2024.

HOSLI, M. O. et al. Squaring the circle? Collective and distributive effects of United Nations Security Council reform. **The Review of International Organizations**, v. 6, n. 2, 29 mar. 2011.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para as potências emergentes? In: **HURRELL, Andrew. Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

KACZYNSKI, Vlad M. The Kuril Islands Dispute Between Russia and Japan: Perspectives of Three Ocean Powers. **Russian Analytical Digest. No.20**. 1 de Maio de 2007. 6-9. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/30693/Russian_Analytical_Digest_20.pdf>

KHAN, Aamir Hussain. **Unsc's Expansion: Prospects For Change And Implications For The Regions And The World**. Thesis. Postgraduate School Monterey, California. 2015. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA632266.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

LEMOS, Vanessa Dias. O Conselho de Segurança da ONU frente às necessidades do mundo atual. **Revista Eletrônica, Portal Jurídico Investidura**. Uberlândia. Março de 2008. Disponível em: <<https://investidura.com.br/artigos/direito-internacional/o-conselho-de-seguranca-da-onu-frente-as-necessidades-do-mundo-atual/>> Acesso em: 29 dez. 2023.

MILANI, Carlos R. S. Los países emergentes en el orden mundial actual: cambios y legitimidad política. In: PELFINI, Alejandro; FULQUET, Gastón (Org.). **Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o adaptación?** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, p.35-19, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MODELSKI, George. 1963. "The Study of Alliances: A Review. **The Journal of Conflict Resolution** 7(4): 769-76

NEVES JR, Edson José; PICCOLLI, Larlecianne. 2012. "O combate ao terrorismo internacional no Centro e Sul da Ásia: entre o intervencionismo estrangeiro e a regionalização de segurança." **Relações Internacionais no Mundo Atual** 2: 102–18.

O'NEILL, Jim. Building **Better Global Economic BRICs**. Global Economics Paper, n.66, 2001. Disponível em: <https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023

PANOVA, Victoria. Russia in the UN. **The Russian International Affairs Council (RIAC)**. 2015. Disponível em: < <https://russiancouncil.ru/en/un#russia>> Acesso em: 18 jan. 2024

PAPE, R. A. Soft balancing against the United States. In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 7-45;

PAUL, T. V. Soft balancing in the age of U.S. primacy In: **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, pp. 46-71;

PELFINI, Alejandro; FULQUET, Gastón (Org.). **Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o adaptación?** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, p.10-11, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2023.

PETRONE, F. BRICS and Global Governance: Will the Grouping be able to Reform the United Nations Security Council? **International Studies**, pp. 364-379. DOI 10.1177/00208817211029409 , 13 jul. 2021;

PILLALAMARRI, Akhilesh. **India and Russia Reinforce Ties**. The Diplomat. 2014. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2014/07/india-and-russia-reinforce-ties/>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. A Edificação da Agenda Externa com os BRICS. **Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120328_boletim_internacional_09.pdf>. Acesso em 10 dez. 2023.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2. ed. rev. ampl. -- Brasília : FUNAG, 2013.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. **Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho**. Brasília. FUNAG, 2018. 395 p. – (Curso de altos estudos)

ROBERTS, John A. G. **História da China**. Lisboa: Texto e Grafia, 2012.

RINALDI, Augusto Leal. **BRICS: alinhamento estratégico e soft balancing**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28052020-220710/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. In: FUNAG (Org.). **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí"**: Reforma da ONU. Brasília: Funag, 2010. p. 43-62

SILVA, André Luiz da. Convergência seletiva? Análise comparativa dos BRICS com os interesses estratégicos brasileiros no sistema internacional. **VIII Jornadas de Sociologia de la UNLP**, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponível em: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4235/ev.4235.pd>

SILVA, André Luiz Reis da. O Brasil, a Argentina e os BRICS: convergências e interesses em perspectiva comparada. **Relaciones Internacionales, La Plata**, v.25, n.50, 2016. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2684>. Acesso em: 28 nove. 2023.

SILVA, André Luiz Reis da; PERUFFO, Luiza. O IMPACTO DA CRISE INTERNACIONAL NO COMÉRCIO DO BRASIL COM OS BRICS (RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL). **AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 1, n. 2, p. 169–200, 11 set. 2012.

SILVA, André Luiz Reis. **Política Externa Brasileira: Qual é o lugar do Brasil no mundo?** São Paulo: Editora de Cultura, 2023.

SILVA, André Luiz Reis. (2015). Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**,37(1), 143-184. 2015.

SILVA, André Luiz Reis. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2008

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

STUENKEL, Oliver. Post-western world: how emerging powers are remaking global order. Malden, MA. **Polity Press**, 2016.

TANIN, Zahir. Press Conference by Chair of Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform | **UN Press**. 2010 Disponível em: https://press.un.org/en/2010/100303_sc_reform.doc.htm. Acesso em: 28 dez. 2023.

THE ECONOMIST. **Not just straw men**, 2009. Disponível em: <https://www.economist.com/international/2009/06/18/not-just-straw-men>. Acesso em: 1 jan. 2024.

THE GUARDIAN. **UN security council must be revamped or risk irrelevance, Kofi Annan warns**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/un-security-council-must-be-revamped-or-risk-irrelevance-kofi-annan-warns>. Acesso em: 09 nov. 2023.

UE. **Parlamento Europeu. Relações entre a UE, a China e Taiwan, e a segurança no Extremo Oriente**. Quinta-feira, 7 de Julho de 2005. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0297_PT.html?redirect. Acesso em: 22 jan. 2024.

UN General Assembly, **A/61/47. Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council**, 2007. Disponível

em: <https://digitallibrary.un.org/record/608190/files/A_61_47-EN.pdf> Acesso em: 27 dez.2023

UN General Assembly, **A/62/47. Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council**, 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/laris/Downloads/A_62_47-EN%20(1).pdf> Acesso em 27 dez. 2023.

UN General Assembly, **A/RES/47/62**, 11 de dezembro de 1992. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WMP%20A%20RES%2047%2062.pdf>> Acesso em 24 nov.2023

UN General Assembly, **Decision 62/557, Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters**, 15 de setembro de 2008. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Decision%2062_557.pdf> Acesso em 24 nov.2023

UN General Assembly, **IGN. Food for Thought. Elements of commonality and issues for further consideration**, 2017. Disponível em: <https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/40/2015/08/PGA-letter-dated-3-May-IGN-Food-for-Thought_Rev1.pdf> Acesso em: 29. dez. 2023

UN General Assembly, **IGN. Intergovernmental Negotiations on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters**. 2015. Disponível em: <<https://static.un.org/en/ga/screform/77/pdf/2015-07-31-screform-ign.pdf>> Acesso em: 29 dez. 2023.

UN General Assembly, **Razali Reform Paper**, 20 Março de 1997. Disponível em: <<https://archive.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/41310-razali-reform-paper.html>> Acesso em: 25 nov.2023.

UN General Assembly, **The 'Coffee Club' proposal. Uniting for Consensus presents draft resolution on UNSC Reform**, 2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/76/PDF/N0543476.pdf>> Acesso em: 29 dez. 2023.

UN. **General Assembly Adopts, without Vote, 'Landmark' Decision on Advancing Efforts to Reform, Increase Membership of Security Council**, 2015 Disponível em: <<https://press.un.org/en/2015/ga11679.doc.htm>> Acesso em 29 dez. 2023.

UN. **Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada**, 2004. Disponível em: <https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf> Acesso em: 25 nov. 2023

WARD, Michael D. **Research Gaps in Alliance Dynamics**, Denver, Colo.: Graduate School of International Studies, University of Denver, 1982.

WILSON, D.; PURUSHOTHAMAN, R. Dreaming With BRICs: The Path to 2050. **Global Economics Paper No: 99**. Goldman Sachs, 2003. Disponível em: <<https://www.goldmansachs.com/intelligence/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

WILKINS. T. S. 'Alignment', not 'alliance' – the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. In: **Review of International Studies**, n. 38, 2012, pp 53-76;