

BRICS E O MULTILATERALISMO: A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

AMANDA DA LUZ PERACHI¹; WILLIAM DALDEGAN²

¹Universidade Federal de Pelotas – amandaperachi4@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – william.daldegan@ufpel.edu.br

1. INTRODUÇÃO

Apesar de ter sido popularizado pela ideia do economista Jim O'Neill (2001), em destacar as principais economias do futuro, o BRICS tornou-se um mecanismo político-diplomático de cooperação entre seus membros, nos quais tem ido além do conceito original formulado pelo mercado financeiro. Segundo Reis (2013, p. 33), o BRICS surge “em um momento de redesenho da governança global, em que se torna cada vez mais aguda a percepção do déficit de representatividade e, portanto, de legitimidade, das estruturas gestadas no pós-guerra”.

Desde sua primeira cúpula, o BRICS tem reservado pelo menos um parágrafo em sua Declaração Oficial para expressar o seu descontentamento com o sistema multilateral e sua vontade de reformá-lo para “torná-lo mais representativo, eficaz e eficiente, e aumentar a representação dos países em desenvolvimento para que possa responder adequadamente aos desafios globais”¹ (BRICS, 2022). Este discurso, apesar de recorrente nas Declarações Oficiais não é uníssono, sobretudo, quando são observadas as demandas individuais de membros como Brasil, Índia e África do Sul por um assento permanente no CSNU, que não contam, ao menos até 2023, de apoio explícito dos outros membros (Rússia e China).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é formado por 15 países, nos quais 5 têm assento permanente com direito a veto e os demais são assentos rotativos com mandato de 2 anos, sem direito a veto. Esses cinco membros permanentes, o chamado P5, é composto por Estados Unidos, Reino Unido, Rússia, China e França e constitui basicamente os vencedores da Segunda Guerra Mundial e reflete a conjuntura internacional do período, no qual o Conselho foi criado e no qual a própria ONU foi estabelecida.

Ikenberry (2001) argumenta que as instituições que surgiram no pós-guerra foram criadas pelos Estados vencedores como forma de estabelecer restrições estratégicas ao poder que culminam no assentimento (na concordância com essas regras) pelos Estados mais fracos em troca de diretrizes políticas fixas, promovendo a manutenção do *status quo*. Baccarini (2018, p.104) observa, que por mais que em seu argumento Ikenberry não tenha incluído a ONU e seu Conselho de Segurança, a autora (2018) entende que seu argumento é plausível para entender o “aprisionamento histórico causado pela Carta da ONU, justificado pelos interesses dos principais membros em perpetuar seu poder”. Bueno (2018) destaca a participação dos países em desenvolvimento como o principal motivo para a necessidade de uma reforma no Conselho. Sendo isso necessário não apenas pela formação do CSNU ser datada, mas principalmente por que esses países têm apresentado o desejo de fazer parte desses espaços (BUENO, 2018).

¹ O trecho original “with a view to making it more representative, effective and efficient, so that it can adequately respond to global challenges” foi repetido em todas as declarações do BRICS no período de 2011 a 2022.

Considerando que Rússia e China são membros permanentes do Conselho, poderia-se argumentar que há uma oportunidade favorável para que essas demandas sejam alcançadas. Com o objetivo de compreender a relação entre o BRICS e a reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), propõe-se uma análise utilizando os conceitos de "Alinhamento Estratégico" e "Comunidades Imaginadas". Por meio dessa abordagem, busca-se investigar como os interesses individuais dos membros do BRICS e sua percepção do grupo como um todo influenciam a proposta de reforma do Conselho.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa é de cunho qualitativo e analítico-descritivo e utiliza-se da Análise de Conteúdo baseada em um apanhamento bibliográfico composto não apenas de dados oficiais, mas também de fontes secundárias capazes de auxiliar na devida interpretação do objeto de estudo e, dessa forma, foi dividida em três etapas.

A primeira etapa da pesquisa, esta já realizada, consistiu numa pesquisa exploratória que permitiu a formulação da Hipótese e na seleção dos documentos. Aqui se explora a literatura em torno do BRICS, com base em fontes secundárias e em fontes primárias, com foco em documentos oficiais das Nações Unidas.

Os documentos escolhidos são documentos oficiais da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sendo estes Resoluções, *Reports*, *Letters* e *Recording Meetings*. As reuniões da Assembleia Geral foram coletadas na Biblioteca Digital das Nações Unidas², sendo filtradas por reuniões do Plenários das Nações Unidas e pela temática "Security Council Reform", sob a agenda "Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters". A escolha pela AGNU se justifica por ser o órgão dentro da ONU que discute o tema da reforma na instituição e no seu Conselho de Segurança. Totalizam 12 documentos.

Ademais, serão analisados documentos oficiais emitidos pelo governo dos países do BRICS. Esses documentos se tratam de Comunicados Oficiais dos Estados, *Press releases* e *Positions Paper* apresentados junto à ONU.

A segunda etapa consiste na exploração do material selecionado, onde Bardin (2011) sugere categorização e codificação da análise levantada. Por fim, os resultados coletados serão avaliados de acordo com os dois conceitos anteriormente abordados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente trabalho - enquadrado na pesquisa de dissertação e em fase inicial de desenvolvimento - possui resultados ainda incipientes. Em um primeiro momento admite-se que a literatura existente sobre o agrupamento não consegue chegar em um consenso acerca do que é o BRICS. Os mais variados autores vão propor análises diferentes e entender a atuação do agrupamento e sua posição dentro da governança global de formas diferentes. Consequentemente, os mais diferentes assuntos são entendidos de diferentes maneiras, tanto da percepção da literatura ao analisar temas em torno do BRICS, quanto a forma que os próprios BRICS se relacionam com esses temas. Isso implica numa grande dificuldade e um desafio para essa pesquisa.

² Acesso ao site em: <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>.

A discussão analisada até o momento levanta alguns autores que analisam a posição dos BRICS quanto ao tema da reforma do CSNU. Jetschke e Abb (2020) apontam que as posições dos cinco membros convergem nas questões mais gerais de ampliação do conselho, como destacam nas cúpulas, mas divergem quando se trata das especificidades. Segundo os autores (2020), parece haver dois fatores principais influenciando a posição dos membros: a probabilidade de sua própria representação futura no Conselho e o grau em que está atualmente limitado no nível regional. Quanto mais próximo um país está da inclusão (ou, idealmente, já sendo um membro do P5), mais ele promove suas próprias reivindicações individuais de associação.

Petrone (2021) chega à mesma conclusão que Jetschke e Abb (2020) o BRICS converge de forma geral quanto a necessidade de reforma do CSNU, mas divergem nos assuntos mais específicos. Petrone (2021) destaca que há uma importante divergência de interesses entre Rússia e China e os demais membros. Vale *et al* (2021) argumenta que o Conselho de Segurança é um órgão de extrema importância para o desenvolvimento da China. Nele, a atuação chinesa busca essencialmente três objetivos políticos: “defender o interesse nacional chinês via ações multilaterais; envolver-se com as potências mundiais, em especial os Estados Unidos; e lidar com as controvérsias internacionais sob os preceitos da paz e da segurança” (VALE *et al*, 2021, p. 251).

Nadin (2017) aponta que China e Rússia não concordam principalmente com reformas que mudem o privilégio do veto. O autor (2017) também destaca que a China se coloca totalmente contra a entrada do Japão, o que limita seu apoio à entrada dos seus parceiros do BRICS, Brasil e Índia, visto que estes juntamente a federação japonesa articulam propostas pelo G4. Sendo assim, sua principal posição é favorável ao aumento da representação dos países em desenvolvimento, em particular os africanos. Já sobre a Rússia, o autor (2017, p.65) coloca que “a Rússia simplesmente não permitirá que o veto seja abolido, alterado ou estendido a novos membros permanentes”. Porém, ele também destaca que a Rússia fez declarações que expressam positivamente a entrada de Japão, Alemanha, Índia, Brasil, África do Sul e Egito, principalmente por entender que muitos desses países podem contrapor a maioria ocidental entre os permanentes.

Petrone (2021) conclui que no momento o BRICS não é capaz de provocar uma reforma no CSNU e isso é consequência das visões de que cada membro tem do seu papel dentro do próprio grupo, bem como nas ambições dos membros a nível internacional. No entanto neste ano, a XV Cúpula dos BRICS (2023) trouxe diversas mudanças e novidades que impactam no agrupamento e principalmente nessa pesquisa. Além de anunciar a entrada de novos seis membros (Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Argentina, Egito, Irã e Etiópia), o documento final da Cúpula contou com uma alteração sobre o tópico que aborda a reforma do CSNU. Mais incisivamente, agora eles destacam não somente o apoio a maior representação dos países em desenvolvimento dentro do sistema ONU, mas destacam [...] apoio às legítimas aspirações de países emergentes e em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, incluindo Brasil, Índia e África do Sul, a desempenhar um papel maior nos assuntos internacionais [...] incluindo no Conselho de Segurança”.

Até o que foi datado aqui, a grande aspiração de Brasil, Índia e África do Sul é justamente um assento permanente dentro do CSNU.

4. CONCLUSÕES

O objetivo desta análise é enriquecer o campo das Relações Internacionais e da Ciência Política, oferecendo uma compreensão mais aprofundada das estratégias e objetivos do BRICS em relação à reforma do Conselho de Segurança. A relevância dessa pesquisa reside na importância crescente do BRICS como ator global e na sua busca por maior representatividade e influência nas estruturas de governança global. E, há expectativa de que a pesquisa possa contribuir para estudos sobre o BRICS, quanto à relação entre seus membros e a importância do agrupamento para suas políticas externas e para o estudo em torno das possibilidades de reforma do principal órgão das Nações Unidas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACCARINI, Mariana. **Informal Reform of the United Nations Security Council**. Revista Contexto Internacional, v.40, 2018.

BUENO, Elen de Paula. **BRICS e as reformas das instituições internacionais**. 2018. 336 p. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-06112020-144959/publico/7104395_Tese_Original.pdf.

BRICS. Beijing Declaration. **Summit Declaration**. 2022.

BRICS. Johannesburg II Declaration. **Summit Declaration**. 2023.

IKENBERRY, John. **After Victory: Institutions, Strategic Restraint, And The Rebuilding Of Order After Major Wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

JETSCHKE, A.; ABB, P. The Devils in the Detail: The positions of the BRICS Countries towards UN Security Council Reform and the Responsibility to Protect IN: STEPHEN, M.D.; ZURN, M. **Contest World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-State**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

NADIN, Peter. **UN Security Council Reform**. New York: Routledge, 2017.

O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. **Global Economic Paper** n. 66, 2001. Goldman Sachs. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>.

Petrone, F. BRICS and Global Governance: Will the Grouping be able to Reform the United Nations Security Council? **International Studies**, v.58, n. 3, p. 363–379, 2021.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. In: **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**, 2ªed. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 47-72.

VALE, Isabella *et al.* A atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1971 a 2019. **Agenda Política**, v. 9, nº2, p.244-275, 2021.