

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**Instituto de Filosofia, Sociologia e Política**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**Dissertação**



**Da interação à construção de identidades:**

os Brics e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

**Amanda da Luz Perachi**

**Pelotas, 2025**

**Amanda da Luz Perachi**

**Da interação à construção de identidades:**

os Brics e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dr. William Daldegan

Pelotas, 2025

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação da Publicação

P426d Perachi, Amanda da Luz

Da interação à construção de identidades [recurso eletrônico] : os Brics e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) / Amanda da Luz Perachi ; William Daldegan, orientador. — Pelotas, 2025.  
115 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2025.

1. BRICS. 2. CSNU. 3. Reforma. 4. Identidade. 5. Sul Global. I. Daldegan, William, orient. II. Título.

CDD 320

Amanda da Luz Perachi

Da interação à construção de identidades:

os Brics e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 09 de abril de 2025.

Banca examinadora:

Prof. Dr. William Daldegan (Orientador)

Doutor em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC SP).

Prof. Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama

Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Prof. Dra. Luciana Ballestrin

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

## **Agradecimentos**

Aos meus pais, Daniel e Silmara, e ao meu irmão, Guilherme, minha gratidão pelo apoio, pelo respeito à minha jornada e por sempre acreditarem em mim. Seu incentivo e confiança foram fundamentais para que eu me dedicasse plenamente a esta pesquisa, tornando este momento possível.

Aos meus avós, Cilon e Tânia, e à memória daqueles que, ao longo da minha trajetória da graduação ao mestrado, infelizmente nos deixaram: Hedo, Cláudio e Celedina. Sou imensamente grata por tudo que me proporcionaram, pois minha vida e todas as oportunidades que tive são parte dos seus legados.

Aos meus tios, Eduardo e Valéria, minha eterna gratidão por me acolherem tão bem em sua casa em Pelotas, permitindo que eu seguisse meus sonhos, desde a graduação em Relações Internacionais até o mestrado. Seu apoio e carinho foram essenciais nessa caminhada e não há palavras que expressem o quão imensamente grata eu sou.

À minha amiga, Maria Eduarda, por ter ouvido minhas aflições, desabafos e medos, e por me proporcionar momentos de leveza e alegria, lembrando-me de que a vida vai além do meio acadêmico. Aos demais amigos com quem pude compartilhar esta jornada, em especial aos colegas da turma de mestrado 2023 e do Grupo de Pesquisa Economia, Política e Desenvolvimento.

Ao meu orientador, Prof. William, que chegou nas vésperas da pandemia na RI UFPEL como uma luz em meio à escuridão. Sua orientação, confiança e incentivo foram fundamentais para minha trajetória acadêmica e sou imensamente grata por todas as oportunidades que me proporcionou. Obrigada por acreditar em mim, por compartilhar seu conhecimento com tanta dedicação e por ser uma grande inspiração.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos que possibilitou a dedicação à esta pesquisa. E a todos aqueles que lutaram e lutam pela educação pública de qualidade.

## Resumo

PERACHI, Amanda da Luz. **Da interação à construção de identidades:** os Brics e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Orientador: William Daldegan. 2025. f. 115. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2025.

O trabalho examina o papel do BRICS na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), principalmente, as diferentes posições de seus membros. Enquanto China e Rússia são membros permanentes do CSNU, Brasil, Índia e África do Sul são fortes aspirantes a um assento. Através da análise das Declarações de Cúpulas do BRICS e dos posicionamentos de China e Rússia nos debates sobre a reforma na ONU, tem-se como objetivo compreender se as identidades e os interesses dos BRICS, em especial de Rússia e China, convergem em prol da reforma no CSNU. As identidades e os interesses dos agentes são definidos por meio da interação social. Assim, mesmo com interesses e identidades divergentes, a interação intra-BRICS inevitavelmente cria identidade e interesses coletivos, que podem influenciar as identidades e interesses individuais. A hipótese geral é de que as diferenças de identidade entre os membros do BRICS realçam o alinhamento estratégico entre China e Rússia, este precedente a criação do BRICS. Assim, apesar da manifestação dentro das cúpulas anuais do BRICS e da convergência de uma crítica ao sistema multilateral, predominantemente dominado pelo ocidente, China e Rússia não estão dispostas a abrir mão de sua posição atual dentro do CSNU na tentativa de realizar uma reforma e abrir espaço aos seus parceiros do BRICS. O trabalho demonstra que o processo de interação no BRICS influenciou muito pouco nas identidades desses países no que diz respeito à reforma. Mesmo os membros permanentes, apesar de sua parceria de longa data, não apresentam um alinhamento consistente em suas posições no debate sobre a reforma.

Palavras-chave: BRICS; CSNU; Reforma; Identidade; Sul Global.

## Abstract

PERACHI, Amanda da Luz. **From interaction to the construction of identities: the Brics and the reform of the United Nations Security Council (UNSC)**. Advisor: William Daldegan. 2025. f. 115. Dissertation (Masters in Political Science) – Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2025.

This dissertation examines the role of the BRICS in the reform of the United Nations Security Council (UNSC), especially the different positions of its members. While China and Russia are permanent members of the UNSC, Brazil, India and South Africa are strong aspirants for a seat. By analyzing the BRICS Summit Declarations and the positions of China and Russia in the debates on UN reform, the aim is to understand whether the identities and interests of the BRICS, especially Russia and China, converge in favor of UNSC reform. Agents' identities and interests are defined through social interaction. Thus, even with divergent interests and identities, intra-BRICS interaction inevitably creates collective identities and interests, which can influence individual identities and interests. The general hypothesis is that the differences in identity between BRICS members highlight the strategic alignment between China and Russia, which preceded the creation of BRICS. Thus, despite the manifestation within the annual BRICS summits and the convergence of a critique of the multilateral system, predominantly dominated by the West, China and Russia are not willing to give up their current position within the UNSC in an attempt to bring about reform and make room for their BRICS partners. The research shows that the BRICS interaction process has had very little influence on the identities of these countries with regard to reform. Even the permanent members, despite their long-standing partnership, have not consistently aligned their positions in the reform debate.

Keywords: BRICS; UNSC; Reform; Identity; Global South.

## Lista de Figuras

Figura 1	Estrutura da ONU em 1945.....	p.45
Figura 2	Gráfico de menções ao CSNU nas Cúpulas do BRICS (2009-2024).....	p.69
Figura 3	Gráfico dos temas mais recorrentes nas Declarações do BRICS sobre o CSNU.....	p.70

## Lista de Quadros

Quadro 1	Os 4 tipos de identidade de Wendt (1999) aplicados aos países do BRICS.....	p.35
Quadro 2	Propostas de reforma do CSNU a partir de 2005.....	p.59
Quadro 3	Declarações do BRICS sobre a reforma da ONU e do CSNU (2009-2024).....	p.73
Quadro 4	Voto dos BRICS sobre a Ucrânia na AGNU (2022-2024).....	p.75
Quadro 5	Documentos e posicionamentos selecionados.....	p.79
Quadro 6	Categorias de análise.....	p.80
Quadro 7	Categoria 1: Tipo de formato de reforma que apoiam.....	p.82
Quadro 8	Categoria 2: Apoio aos países em desenvolvimento.....	p.86
Quadro 9	Categoria 3: Críticas sobre o processo de reforma.....	p.89
Quadro 10	Categoria 4: Defesa dos seus interesses.....	p.91

## Lista de abreviaturas e siglas

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CRA	Arranjo Contingente de Reservas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAS	Fórum de Diálogo Brasil-Índia-África do Sul
MNA	Movimento dos Não-Alinhados
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
OI	Organização Internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto Interno Bruto
RI	Relações Internacionais
SI	Sistema Internacional
UA	União Africana
UFC	United for Consensus
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## Sumário

<b>1 Introdução.....</b>	<b>12</b>
<b>2 Conceitos e contribuições teóricas à análise dos BRICS.....</b>	<b>20</b>
2.1 A abordagem construtivista nas RI.....	23
2.2 A criação e formulação de identidades e interesses dos agentes.....	29
2.2.1 Construção de identidade no BRICS.....	34
<b>3 O papel do Sul Global no Multilateralismo: Reforma do CSNU.....</b>	<b>43</b>
3.1.1 Regras para alteração nos dispositivos da Carta da ONU.....	49
3.2 Descolonização, novos agentes e a Reforma do CSNU de 1965.....	52
3.3 Uma mudança de poder global? As propostas de reforma ao CSNU no século XXI.....	56
3.3.1 G4.....	60
3.3.2 United for Consensus.....	62
3.3.3 União Africana.....	63
3.3.4 L.69.....	65
3.3.4 A dificuldade de uma nova reforma no CSNU.....	66
<b>4 Das cúpulas às reuniões na AGNU: BRICS e a reforma do CSNU.....</b>	<b>67</b>
4.1 As cúpulas do BRICS de 2009 a 2024.....	68
4.2 Análise do posicionamento de China e Rússia na AGNU de 2005 a 2023....	79
4.2.1 Tipo de formato de reforma que apoiam.....	82
4.2.2 Apoio aos países em desenvolvimento.....	86
4.2.3 Críticas sobre o processo de reforma.....	88
4.2.4 Defesa dos seus interesses.....	91
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>96</b>
<b>Referências.....</b>	<b>101</b>

## 1 Introdução

A presente dissertação examina o papel do BRICS na realização de uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), entendendo, principalmente, as diferentes posições de seus membros. Enquanto China e Rússia são membros permanentes do CSNU, Brasil, Índia e África do Sul são fortes aspirantes a um assento.

Desde sua primeira cúpula em 2009, 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”<sup>1</sup> (Beijing, 2022, tradução nossa). Ao longo dos anos, as críticas se direcionaram especificamente às instituições financeiras tradicionais — Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial — e à estrutura organizacional da Organização das Nações Unidas (ONU), com destaque ao CSNU e sua falta de representatividade.

A ascensão dos países emergentes no século XXI estabeleceu novas demandas às instituições multilaterais, criando assim um imperativo crescente de reformas e revitalizações para que se tornem mais democráticas, representativas e fortalecidas (Jaldi, 2023). O BRICS, como um agrupamento das principais potências emergentes, dedica-se a discutir a conjuntura da governança global contemporânea, alertando para a desigualdade no sistema multilateral e a falta de representatividade nas instituições internacionais que, em sua maioria, são dominadas por países ocidentais.

Na definição clássica de Ruggie (1992, p. 571, tradução nossa), multilateralismo refere-se a “uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais estados com base em princípios generalizados de conduta, ou seja, princípios que especificam o comportamento adequado para uma série de ações”. O sistema multilateral que conhecemos hoje abrange uma série de regimes e organizações multilaterais que surgiram no pós-Segunda Guerra Mundial impulsionado pelos Estados Unidos da América (EUA), sendo os principais a ONU e

---

<sup>1</sup> 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 (com exceção de 2020).

o sistema de Bretton Woods, que criou o FMI e o Banco Mundial. Essas organizações refletem a estrutura e a conjuntura do Sistema Internacional (SI) à época.

O BRICS surge então “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” (Reis, 2013, p. 33). O grupo foi popularizado pela ideia do economista Jim O'Neill (2001), economista-chefe do Banco Goldman Sach, onde ao tentar traçar perspectivas para o futuro da economia global, defendeu que os países emergentes exerceriam um papel de relevância, dando destaque a Brasil, Rússia, Índia e China, e fazendo menção ao acrônimo BRICs.

Tomada essa ideia do mercado financeiro, às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 2006, esses 4 países se reuniram para discutir as pautas da agenda internacional daquele ano e, em 2009, formalizaram o formato que persiste até hoje: Cúpulas anuais de Chefes de Estado e Governo. Nesse período, o BRICs deixou de ser uma mera junção de letras e passou a ser de fato um agrupamento político-diplomático de coordenação, no qual seus membros debatem e cooperam sobre diferentes áreas como: economia, saúde, política, segurança, educação, etc. Em 2011, a África do Sul foi incorporada ao agora BRICS.

Apesar de muito ceticismo em relação ao alcance e resiliência do BRICS, o agrupamento anunciou em 2023 uma nova expansão, formalizada no ano seguinte, com o ingresso de Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. Ainda em 2024, completou 15 anos de existência das Cúpulas de Chefes de Estado e Governo.

Entre seus principais feitos até o momento, o BRICS conseguiu, em 2014, articular a criação de um banco e de um arranjo de reservas: o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas (CRA). Isso ocorreu principalmente por conta da insatisfação dos BRICS com a falta de progresso na 14ª revisão das cotas do FMI<sup>2</sup>. Carvalho *et al.* (2015) entendem que a criação do NDB e do CRA se deu com o objetivo de alargar a ordem monetária e financeira

---

<sup>2</sup> A reivindicação por estruturas multilaterais que representem devidamente os interesses dos países emergentes pode ser exemplificada pelo debate acerca da 14ª revisão de cotas do FMI (que define novas cotas aos membros que refletem sobre o seu poder de decisão dentro da instituição). Esta teve sua implementação atrasada em cinco anos devido a dificuldades impostas pelo Congresso Americano e parece ter sido um dos principais motivadores para a implementação do NDB e do CRA pelo BRICS (Daldegan, Perachi e Souza, 2023). Ela foi finalmente aprovada em 2015 e garantiu um incremento no volume de cotas dos países do BRICS, principalmente da China, mas sem equalizar as discrepâncias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

internacional, expandindo a representatividade dos países de renda média e baixa. Griffith-Jones (2015) afirma que a criação do NDB e do CRA pode fornecer a plataforma necessária para que os BRICS encorajem reformas significativas capazes de impactar positivamente os países em desenvolvimento e emergentes. Portanto, a criação dos dois instrumentos financeiros pode ser compreendida como uma resposta aos obstáculos encontrados na busca por reformas nas instituições financeiras.

Diversos estudos ao longo dos anos se dedicaram a entender o que é o BRICS, seus objetivos, se eles contestam ou não a ordem internacional vigente e como países com interesses e identidades tão diferentes conseguem se reunir e coordenar ações conjuntas (Stuenkel, 2012; Cooper; Farooq, 2015; Duggan e Azalia, 2020; Arapova, 2021; Daldegan; Carvalho, 2022).

Armijo e Roberts (2014) acreditam que o BRICS tem potencial de desafiar a atual configuração da governança global, que está centrada na hegemonia estadunidense. Para os autores, o principal objetivo coletivo do BRICS é a criação de uma maior influência global para eles mesmos, o que num futuro próximo, pode indicar ou uma construção conjunta de uma agenda compartilhada intra-BRICS, ou uma divisão e distanciamento de seus interesses, podendo levar a uma rachadura. Contribuindo para a discussão, Daldegan, Perachi e Souza (2023) argumentam que o BRICS atua a partir da crítica à governança global vigente, na qual sua atuação contribui para pressionar os atores globais em relação às reformas necessárias na governança mundial, visando responder às mudanças na distribuição de poder e à escassez de recursos para o desenvolvimento, especialmente nos países do Sul global.

Quanto à reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, o BRICS realiza críticas persistentes, embora até o momento essas críticas se concentrem apenas no âmbito discursivo e não apresentem avanços concretos. Como exposto anteriormente, o BRICS, em seus documentos finais de cúpula, deixa claro uma posição a favor de mudanças dentro do CSNU com o intuito de torná-lo mais representativo e eficiente. Dentro de sua trajetória, também demonstram que juntos conseguem criar alternativas para encobrir seus descontentamentos com as instituições tradicionais financeiras (vide criação do NDB e do CRA). No CSNU, Rússia e China são membros permanentes com direito a veto, enquanto Brasil, Índia

e África do Sul compõem importantes grupos de propostas de reforma e anseiam por um assento permanente.

Desde sua criação o CSNU tem sido bastante criticado. Como um dos principais órgãos das Nações Unidas, o Conselho é instrumento de grande preocupação para todos os Estados-membros e, desde a década de 1990, tem sido alvo de propostas que visam à sua reformulação. Grande parte dessas propostas de reforma apresenta como pretensão principal dois objetivos: a manutenção do poder de veto e a capacidade de tornar o CSNU mais compatível e representativo com a atual distribuição de poder (Pereira, 2013). Em 2005, a Cúpula Mundial da Assembleia Geral da ONU, em sua Ata Final (p. 32, tradução nossa), aprovou a realização de certos objetivos pelos Estados, dentre os quais “[...] a reforma do Conselho de Segurança, para torná-lo mais representativo [...]”.

A reforma do CSNU é tratada dentro da AGNU por meio das reuniões anuais dos Estados-membros. Em 2005, incentivados pelo que foi debatido na Cúpula Mundial, alguns Estados se juntaram em grupos para formalizar uma proposta de reforma. Surgem então quatro grupos de propostas: G4, União Africana (UA), *United for Consensus* (UFC) e L.69. Cada um deles apresenta nas reuniões da AGNU *draft resolutions* para serem votadas pelos membros e aprovadas como emendas no que se refere à configuração do CSNU. Todos eles fazem propostas para aumentar o número de membros permanentes e não permanentes. Brasil e Índia fazem parte do G4, junto com Alemanha e Japão; a África do Sul se junta à UA por meio do *Consenso de Ezulwini*, e juntos, os três também fazem parte da criação da proposta do L.69 com outros países do Sul Global.

Entre os países do BRICS, a demanda pela reforma do CSNU iniciou no âmbito do IBAS (Fórum de diálogo Brasil-Índia-África do Sul), mas passou a ser reiterada nas cúpulas e declarações oficiais de maneira recorrente (Bueno, 2019). Em 2022, na Declaração de Pequim na XIV Cúpula em seu §8, destacam:

[...] reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, incluindo seu Conselho de Segurança, com vistas a torná-lo mais representativo, eficaz e eficiente, e aumentar a representação dos países em desenvolvimento para que possa responder adequadamente aos desafios globais. China e Rússia reiteram a importância que atribuem ao status e ao papel do Brasil, Índia e África do Sul nos assuntos internacionais e apoiam sua aspiração de desempenhar um papel maior na ONU (Beijing, 2022, tradução nossa).

No entanto, se entre 2009 e 2022 as declarações do BRICS apresentavam texto ou argumento similar ao acima, em 2023 ocorreu uma mudança. Além de anunciar o convite a seis novos membros, o documento final da cúpula de 2023 (Johannesburg, 2023, tradução nossa) afirma “[...] apoio às aspirações dos países emergentes e em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, incluindo Brasil, Índia e África do Sul, para desempenhar um papel maior nos assuntos internacionais [...] inclusive no Conselho de Segurança”. Essa mudança tem sido abordada como resultado da pressão de negociações do Brasil, da Índia e da África do Sul para que a Rússia e a China apoiem mais claramente sua entrada no CSNU em troca da aceitação da expansão do BRICS (Grandi, 2023).

Considerando que Rússia e China são membros permanentes do CSNU, poderia-se argumentar que há uma oportunidade favorável para que essas demandas sejam alcançadas. Segundo Vale *et al.* (2021), a partir de 2007 China e Rússia passaram a vetar projetos de resolução em total consonância, fruto da parceria econômica e estratégica que os países vêm desenvolvendo. Ambos concordam em questões de princípio amplo, como a necessidade de uma ordem multipolar ou policêntrica não mais dominada pelos EUA (Bueno, 2019). No entanto, segundo Lo (2020), as decisões na política internacional por parte dos dois países continuam sendo um tópico totalmente soberano, onde a aprovação do parceiro é, em grande parte, supérflua, e possíveis divergências são administradas mantendo-se a neutralidade.

Ao analisar se a posição do BRICS converge 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 CSNU, como destacam nas cúpulas, mas divergem quando se trata das especificidades. Segundo os autores, parece haver dois fatores principais influenciando a posição dos membros: a probabilidade de sua própria representação futura no CSNU e o grau em que está atualmente limitada no nível regional, ou seja, quanto mais próximo um país está da inclusão (ou, idealmente, já sendo um membro do P5<sup>3</sup>) e mais força ele tem dentro de sua região, mais ele promove suas próprias reivindicações individuais de associação.

---

<sup>3</sup> P5 é como são chamados os cinco membros permanentes que têm o direito a veto dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo eles: EUA, Rússia, China, Reino Unido e França.

Aplicando isso ao BRICS, Jetschke e Abb (2020) vão argumentar que Brasil e Índia, por serem grandes potências regionais e serem historicamente cotados a uma vaga no CSNU, são capazes de articular uma reivindicação individual e uma expansão mais restrita. Rússia e China, por já serem membros permanentes, podem acima de tudo querer defender seus próprios interesses individuais, dificultando uma possível reforma. Já a África do Sul, por não ter tanta força regionalmente, busca reformas mais amplas e menos individualistas, preferindo apoiar as reivindicações da UA.

Assim, a problemática se dá da seguinte maneira: Como o BRICS pode servir de instrumento de coalizão para impulsionar uma reforma no CSNU que inclua mais países em desenvolvimento se seus membros partem de posições tão diferentes?

Para responder essa pergunta, o objetivo geral é analisar de que forma as identidades e os interesses dos Brics, em especial de Rússia e China, convergem em prol da reforma no CSNU. Ademais, busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos: (i) compreender os Brics, como os membros agem sob o agrupamento e como essa interação influencia seus interesses individuais e formação de identidade com relação a reforma do CSNU; (ii) verificar as propostas de reformas ao CSNU, no que se assemelham e divergem; (iii) analisar como Rússia e China atuam na AGNU na temática da reforma, entendendo se individualmente reflete o coletivo do BRICS e (iv) identificar pontos de consenso entre os Brics acerca da reforma e como isso pode indicar o caminho para uma proposta viável.

Adota-se a perspectiva construtivista, segundo a qual a identidade e os interesses dos agentes são formados através da interação social. Pelo construtivismo, os Estados são entendidos como socialmente construídos e a interação deles no SI é capaz de gerar novas identidades e novos interesses (Wendt, 1999). Pode-se então definir que as relações internacionais consistem em relações sociais e não (somente) materiais, onde as identidades e interesses dos agentes são estruturados — e estruturadoras — por meio do processo de interação agente-estrutura (Kratochwil, 1989; Wendt, 1992; Finnemore, 1994). Assim, se o BRICS está inserido dentro de um sistema de co-constituição de agente-estrutura, suas interações intra-BRICS inevitavelmente criam identidades e interesses coletivos, assim como modificam os pré-existentes. Sobre como essas identidades surgem e o que elas dizem sobre as relações e formulação de interesses dos agentes que busca-se compreender.

A hipótese geral a ser testada é que as diferenças de identidade entre os membros do BRICS realçam o alinhamento estratégico entre China e Rússia, este precedente ao BRICS. Assim, apesar da manifestação dentro das cúpulas anuais do BRICS e da convergência de uma crítica ao sistema multilateral, predominantemente dominado pelo ocidente, China e Rússia não estariam dispostas a abrir mão de sua posição atual dentro do CSNU na tentativa de realizar uma reforma e abrir espaço aos seus parceiros do BRICS dentro do quadro de membros permanentes.

Para testá-la, metodologicamente realizar-se-á um estudo analítico-descritivo com a utilização da pesquisa documental e da análise de conteúdo baseada em dados oficiais e fontes bibliográficas capazes de auxiliar na devida interpretação do objeto de estudo. As fontes documentais são importantes para detectar mudanças nas crenças e comportamentos sociais e a análise de conteúdo permite examinar o conteúdo do documento buscando sutilezas e significados (Gil, 2008; Sá-Silva *et al.*, 2009). Nesse sentido, a análise de conteúdo é facilitadora.

Os documentos escolhidos são as Declarações de Cúpulas do BRICS de 2009 a 2024 e documentos oficiais da AGNU, sendo estes *Recording Meetings* entre os anos de 2005 e 2023. As declarações são acessadas através do repositório digital BRICS Docs e os documentos da AGNU são disponibilizados pela Biblioteca Digital das Nações Unidas, filtrados por reuniões do Plenário 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.

Os *Recording Meetings* são documentos que representam a transcrição da fala das delegações dos países dentro das reuniões de plenário da Assembleia Geral. No caso escolhido, trata-se de documentos com as falas dos Estados-membros da ONU presentes na reunião, que, por ser da AGNU, é aberta a todos os 193 Estados-membros. A escolha do recorte temporal justifica-se entendendo que 2005 é um ano importante para o debate de reformas na ONU, além de abranger um período anterior à junção desses países no BRICS (2009). Isso oportuniza uma análise mais prudente da relação da evolução de posicionamento de Rússia e China sobre a questão da reforma e a relação dessa evolução com o BRICS.

É importante salientar que a análise de conteúdo se trata da análise principal deste trabalho, mas concomitantemente há esforços complementares de discussões a partir de fontes secundárias, de forma que a dissertação foi esquematizada da seguinte maneira. Primeiramente, serão apresentados os principais conceitos e lente teórica deste estudo, com foco no construtivismo e na ideia de criação de identidades e interesses. Em seguida, oferece-se um contexto histórico por trás do tema da reforma do CSNU, buscando ressaltar o papel do Sul Global como protagonistas nessa questão. Por fim, será discutida a análise das posições de Rússia e China na AGNU nas discussões sobre a reforma do CSNU. A dissertação é concluída com considerações finais pertinentes.

Diferentemente de outros estudos sobre a reforma do CSNU, este trabalho enfatiza a possibilidade de que a reforma seja impulsionada por Rússia e China em razão de sua interação dentro do BRICS com os aspirantes Brasil, Índia e África do Sul. Além disso, a pesquisa contribui para os campos das Relações Internacionais (RI) e da Ciência Política ao oferecer uma compreensão mais aprofundada das estratégias e objetivos do BRICS. Sua relevância decorre do papel crescente do BRICS como ator global e de sua busca por maior representatividade e influência nas estruturas de governança internacional. Compreender as perspectivas e estratégias do BRICS no debate sobre a reforma do Conselho de Segurança é essencial para uma análise mais ampla das dinâmicas de poder e das aspirações dos países emergentes no cenário global.

## 2 Conceitos e contribuições teóricas à análise dos BRICS

Um dos principais dilemas que perpetua os estudos sobre o BRICS diz respeito à dificuldade de conseguir caracterizá-lo. De maneira sucinta, a literatura existente sobre o agrupamento não consegue chegar em um consenso acerca do que é o BRICS. Isso implica uma certa dificuldade em analisá-lo.

Hooijmaaijers (2021) argumenta que os BRICS são um agrupamento de países sem grande visão, mas que consegue encontrar alguns campos para cooperar. Para o autor, a função do BRICS na governança global é limitada devido aos inúmeros interesses conflitantes entre seus países membros. Por outro lado, Duggan e Azalia (2020) identificam no BRICS um objetivo comum: tornar-se “criadores de regras” e não “tomadores de regras”. No entanto, os autores reconhecem que cada país membro busca alcançar seus próprios objetivos individuais, o que impede que sejam considerados um representante unificado dos interesses dos países emergentes.

De acordo com Armijo e Roberts (2014), o BRICS é um grupo multilateral com potencial de desafiar a atual configuração de governança global. Para os autores, o principal objetivo coletivo do BRICS é a criação de uma maior influência global para eles mesmos, o que num futuro pode indicar ou uma construção conjunta de uma agenda compartilhada intra-BRICS, ou uma divisão e distanciamento de seus interesses, podendo levar a um rompimento. Já autores como Stuenkel (2013) e Han e Papa (2024) consideram o BRICS uma instituição<sup>4</sup> informal que foi inicialmente impulsionada pela cooperação financeira, mas que teve efeito de *spillover* para outras áreas.

Para Cooper e Farooq (2015), o BRICS recebe status de clube atestado através de um status de exclusividade seletiva onde a falta de institucionalização (aqui sobre a dimensão organizacional do BRICS, deixando de lado o NDB) garante flexibilidade, resiliência e informalidade. Nesse mesmo sentido, Daldegan e Carvalho (2022) caracterizam o BRICS como processual e dinâmico, onde a ausência de regras permite dinamicidade quanto à formação de uma agenda que reflete as percepções de cada membro e processual por ter processos específicos que não necessitam ou caminham em direção à institucionalização.

---

<sup>4</sup> Instituição definida como “[...] conjuntos persistentes e conectados de regras (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, restringem a atividade e moldam as expectativas” (Keohane, 1989, p. 3).

Segundo Arapova (2021), a capacidade do BRICS desempenhar um papel construtivo no SI depende de conseguir elaborar uma estratégia comum no nível de Organizações Internacionais (OIs) e de superar sua sub-representação nas instituições globais. Contribuindo, Daldegan, Perachi e Souza (2023) argumentam que o BRICS atua a partir da crítica à governança global<sup>5</sup> vigente na qual sua atuação contribui para pressionar os atores globais em relação às reformas necessárias na governança mundial visando responder às mudanças na distribuição de poder e à escassez de recursos para o desenvolvimento, especialmente nos países do Sul global.

O fato é que o BRICS surge em um novo contexto de relações interestatais que, desde o fim da Guerra Fria, com o aumento da participação dos países do Sul Global nas relações internacionais, fogem dos padrões tradicionais conhecidos pelas teorias de RI de alianças e coalizões. Nesse sentido, a literatura ainda busca encontrar teorias e conceitos capazes de explicar as novas dinâmicas e acaba encontrando dificuldades principalmente por conta do crescimento da informalidade. A informalidade significa um afastamento dos acordos, normas, regras e contratos legais em detrimento de relações mais flexíveis e pragmáticas (Stephen, 2017). Aceitando essa informalidade Rinaldi (2021), argumenta que prefere entender o BRICS a partir do conceito de alinhamento estratégico. Segundo o autor, alinhamento estratégico é “ [...] um arranjo relativamente frouxo construído com vistas a articular uma aproximação inicial de cooperação entre atores que compartilham um ou mais tópicos de interesse” (Rinaldi, 2021, p. 62).

O termo “alinhamento” passa a ser conceituado ao final do século XX por Glenn Snyder, Stephen Walt e Thomas Wilkins numa tentativa de explicar as novas formas de arranjos interestatais do pós-Guerra Fria. Diferentemente do conceito de aliança, os alinhamentos são organizados em torno de um propósito mais geral e orientados por objetivos comuns. Alinhamentos não são representados por tratados formais, mas sim através de uma série de ações comportamentais com base na identificação de preferências convergentes entre os atores (Snyder, 1991). Assim, eles se fundamentam em interesses estratégicos difusos e dispensam a necessidade de compartilhar valores ou ideologia política, além de estarem sempre

---

<sup>5</sup> A governança global pode ser entendida como o exercício de autoridade por meio de regras, estruturas e instituições, tanto formais quanto informais, que são justificadas pela busca de bens comuns ou pela necessidade de enfrentar problemáticas transnacionais, orientando e regulando as atividades globais (Daldegan; Perachi; Souza, 2023).

em processo de mudança, podendo se fortalecer, enfraquecer ou desaparecer (Rinaldi, 2021; Wilkins, 2012).

Uma das formas de se compreender um alinhamento estratégico é partindo das atribuições de Wilkins (2012) sobre parcerias estratégicas. Segundo ele, as parcerias estratégicas entre os Estados surgem a partir de três fatores: incerteza ambiental, adequação estratégica e um princípio sistêmico. Em primeiro lugar, ao serem confrontados pelas incertezas do ambiente internacional competitivo os atores tendem a se unir para aumentar sua capacidade e flexibilidade para combater ou reduzir as incertezas; assim eles se alinham em torno de um propósito geral, como, por exemplo, a defesa de um sistema multipolar (Rinaldi, 2021; Wilkins, 2012). Em segundo lugar, os parceiros são identificados e avaliados em relação à sua “adequação estratégica” a partir de interesses difusos. Em terceiro lugar, uma vez selecionados os parceiros, as partes envolvidas concordarão com um princípio sistêmico que geralmente se estabelece de forma informal, embora haja a possibilidade de adquirir formalidade ao longo do tempo.

Alinhamento é entendido como um “[...] conceito de valor neutro que não infere nem denota qualquer conteúdo específico para uma relação interestatal” (Chidley, 2014, p. 141, tradução nossa). Ele possibilita a autonomia dos países de forma que servem justamente para dar liberdade aos países de aprofundar a cooperação em temas que consideram importantes, ao mesmo tempo em que preservam sua autonomia no plano “fora” do alinhamento. Funciona, então, como um espaço de articulação e por consequência apresenta o potencial de ampliar as áreas de interesse e convergência comum na medida em que os países passam a se conhecer melhor e a explorar aproximações e articulações dentro e fora do alinhamento (Rinaldi, 2021).

Nesse sentido, os países podem redefinir suas “identidades” de modo que passem a identificar-se com seus parceiros, o que pode resultar em maior importância estratégica. Para Wilkins (2008), isso implicaria no surgimento de uma “identidade comum” que poderia levar ao surgimento de uma noção de comunidade ou de “cultura organizacional” que implicaria em maior institucionalização e menor informalidade no alinhamento. Para Rinaldi (2021), isso se daria por meio do processo racional das partes que, ao buscarem manter o alinhamento, minimizam as divergências e focalizam no que conseguem colher de benefícios ao atuarem juntos.

Para os construtivistas, essa seria apenas uma consequência do processo de interação entre os agentes.

Assim, entender o BRICS como um alinhamento estratégico entre potências emergentes que apresentam alguns objetivos e interesses comuns, permite reconhecer que apesar de serem agentes muito divergentes eles encontram um espaço de interação informal benéfico a seus interesses no qual o compartilhamento de ideias dentro do processo de interação define não só o contexto do agrupamento, mas influencia a identidade de cada um de seus países. Nesse sentido, o construtivismo auxilia na análise das ações do BRICS no SI, mas principalmente das interações desses países entre si e a manutenção de suas identidades e interesses.

Segundo Fourcade (2013), o que unia esses países simbolicamente (abordando sobre a visão de Jim O’neill no relatório do Goldman Sachs) e o que os fazia parecer um grupo coerente e significativo era uma ideia de “exclusão”, visto que “[...] parecia não haver lugar para eles nas estruturas ideológicas e na estrutura de governança da economia mundial” (Fourcade, 2013, p. 261, tradução nossa). Essa é a principal ideia compartilhada entre o BRICS. Dessa forma, as suas identidades foram adquiridas nas relações com outros agentes (entre eles e entre outros agentes no SI) e são a base para a construção de seus interesses como um grupo, a fim de construir uma agenda.

## **2.1 A abordagem construtivista nas RI**

O construtivismo é uma abordagem que ganhou força no campo das RI ao final da Guerra Fria. Segundo essa teoria, as relações internacionais consistem em relações sociais e não materiais nas quais a realidade é uma construção social em que as identidades e interesses dos atores e agentes constituem, e são constituídas, por pensamentos, crenças e ideias (Wendt, 1999). Esse entendimento desafia os fundamentos ontológicos e epistemológicos das teorias tradicionais das RI, que denotam uma antecedência ontológica, seja nos agentes ou nas estruturas.

Durante grande parte do século XX foi a teoria realista que dominou o *mainstream* das produções acadêmicas no contexto das RI e as percepções acerca de seu funcionamento. Sob a premissa de que o Sistema é anárquico e centrado nas relações interestatais onde o Estado (unitário e racional) é o ator central que age para a defesa de seu interesse nacional (em termos de poder), o realismo coloca a política internacional sendo retratada como uma política de poder (Jackson;

Sorensen, 2018; Jatobá, 2013). Nesse sentido, todos os Estados têm o mesmo objetivo: poder, este medido principalmente em termos militares e econômicos.

A década de 1970 evidenciou mudanças e uma nova organização para o SI desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Nela a teoria realista passa a ser bastante criticada quanto a sua visão estadocêntrica. Novos atores passam a ser percebidos — OIs, empresas multinacionais e agentes transnacionais — assim como uma nova dinâmica nas relações internacionais trazendo como destaque a maior relevância de assuntos econômicos e a cooperação internacional. O contexto da Guerra Fria foi importante para demonstrar questões que a teoria realista não foi capaz de prever. A distensão entre EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) demonstrou que questões econômicas, como o desenvolvimento e a interdependência, estavam mais em alta do que questões de segurança (Castro, 2012).

A interdependência complexa, desenvolvida por Keohane e Nye em *Power and Interdependence* (1977), destaca a crescente conexão entre Estados e outros atores no mundo globalizado, enfatizando os múltiplos canais de interação. Esses canais formam uma teia de relações que favorecem a cooperação, mas também aumentam a complexidade desafiando a visão realista de que as relações internacionais se resumem a jogos de poder entre Estados. Ao contrário da visão realista, na interdependência complexa as OIs assumem um papel central, tanto em definição da agenda, como em espaço para coalizões. Cooperação, busca por resolução de conflitos e manutenção da paz são importantes (Keohane; Nye, 2011). É sob essa “aura” institucional liberal que a ONU se inspira. A criação da ONU tinha o ideal fundamental de “desmilitarizar as mentes” (Bertrand, 1995). Seguindo a tragédia da Segunda Guerra Mundial, a utilização da força e do militarismo, a Carta da ONU indica a prática da tolerância e da paz, boa vizinhança e aceitação de princípios e a instituição dos métodos (Castro, 2012).

Ambas teorias partem de uma mesma compreensão sobre a natureza e as consequências do sistema anárquico pois entendem os Estados como racionais e com interesses baseados em sua busca por sobrevivência dentro desse ambiente inseguro de anarquia. É essa estrutura dada e imutável que influencia as ações dos Estados no SI. Mesmo em suas reformulações, os neorealistas e neoliberais seguem entendendo a anarquia internacional como um fato dado e os interesses dos Estados como adquiridos *a priori* e de forma exógena (Ruggie, 1992). Se a

forma como se deu o fim da Guerra Fria não foi o bastante para gerar debates sobre essas formas de pensamento, Guzzini (2013) destaca que a chegada do chamado “terceiro mundo” no cenário internacional nesse mesmo período evidenciou ainda mais a fragilidade da racionalidade do debate neo-neo.

*Anarchy is what state make of it* é o título do artigo de Wendt (1992) no qual ele destaca a importância do processo social na formação das concepções de agentes e estruturas. Contrapondo os argumentos racionalistas das teorias neoliberais e principalmente neorrealistas, os construtivistas negam a prerrogativa da precedência de existência tanto aos agentes, quanto à estrutura, e afirmam que ambos são co-constituídos. A estrutura é concebida como a distribuição de ideias às quais os agentes atribuem veracidade (Wendt, 1999). Wendt (1999) defende que a conexão entre agentes e estruturas é recíproca e mutável, ao contrário do que pensam os racionalistas. Os agentes não são apenas produtos das estruturas, mas também as reproduzem e transformam através de suas interações. Da mesma forma, as estruturas são sustentadas e transformadas pelas escolhas e ações dos agentes. Essa interação constante entre ambos é crucial para a compreensão da política internacional e da mudança social.

Wendt (1992, p. 395, tradução nossa) afirma que a “[...] anarquia é o que os Estados fazem dela” pois a anarquia não é uma condição dada do SI e nem mesmo é imutável, mas sim algo que se configura de acordo com as formas da interação entre os agentes. Logo, os agentes não apenas são pressionados pela estrutura anárquica, mas também podem transformá-la mediante suas interações e percepções. Para os construtivistas, os Estados são, dessa forma, entidades socialmente construídas e a relação entre agente e estrutura é central para o entendimento comportamental estatal.

Guzzini (2013) reforça esse argumento destacando que o fim da Guerra Fria mostrou,

[...] que o mundo das relações internacionais não é fixo como o mundo natural, não é um mundo que existe independentemente da ação e da cognição humana (incluídos aqui os fenômenos sociais da linguagem e da comunicação). O Sistema Internacional, geralmente descrito como anárquico em razão da falta de um governo central, é ainda um sistema cujas regras são feitas e reproduzidas através de práticas humanas. Somente tais regras intersubjetivas, e não um conjunto de verdades imutáveis deduzidas da natureza humana ou da anarquia internacional, é que dão sentido às práticas internacionais (Guzzini, 2013, p. 390-391).

Dessa forma, a realidade é uma construção social que tem como princípio de partida as ideias, e se estas se alteram, conseqüentemente modifica-se o sistema das relações e as práticas internacionais, assim como as percepções compartilhadas entre os agentes. Wendt (1999) caracteriza a estrutura de qualquer sistema social a partir de três elementos: condições materiais, interesses e ideias. Esses três elementos são importantes para explicar os resultados sociais e são intrinsecamente articulados entre si já que “[...] sem ideias não há interesses, sem interesses não há condições materiais significativas, sem condições materiais não há realidade alguma” (Wendt, 1999, p. 139, tradução nossa). A estrutura internacional não pode, nesse sentido, advir da anarquia, pois a anarquia advém da interação social agente-estrutura e ela em si mesma é um receptáculo vazio e não possui uma lógica intrínseca, mas sim acaba adquirindo uma dependendo da ideia que se coloca nela.

Pode-se então definir que as relações internacionais consistem em relações sociais e não (somente) materiais onde as identidades e interesses dos agentes são estruturadas e estruturadoras por meio de normas, regras, e instituições intersubjetivas (Finnemore, 1994, Wendt 1992, Kratochwil, 1989). Normas e regras são importantes para a abordagem construtivista. Com a ausência da normatividade, as ações dos Estados são desprovidas de significado, visto que por intermédio de normas, regras e da prática os Estados desenvolvem suas relações no SI (Hopf, 1998, Finnemore 1994). As normas e regras apresentam papel determinante para o entendimento do comportamento estatal (Finnemore, 1994). Ao aceitarem as normas e regras, os Estados não apenas se comprometem a restringir suas ações em conformidade com elas, mas também as internalizam de modo a alterarem seus interesses e valores.

No entanto, dizer que normas e regras moldam os interesses dos Estados não significa dizer que apenas elas o fazem e nem que influenciam toda ação. O cumprimento das normas é também moldado por valores sociais, visto que são criadas e em muitos casos aceitas pela comunidade internacional por meio da prática (Finnemore, 1994; Kratochwil, 1989). Assim, as regras e normas moldam as decisões dos Estados através do processo de deliberação, sendo necessárias para “[...] fortalecer soluções socialmente ótimas contra as tentações de deserções individualmente racionais” (Kratochwil, 1989, p. 48).

As normas são, dessa forma, intersubjetivas e dependem da aceitação coletiva, assim são constantemente alvos de debates entre os atores. Em uma estrutura social que tanto constitui, quanto é constituída pela interação entre agente e estrutura, as normas são articuladas para justificar ações, mas também para influenciá-las (Finnemore, 1994). Apesar de ser datada muito antes na história, a disseminação de normas e regras passa a ser parte do funcionamento do SI principalmente após a Segunda Guerra Mundial, com a disseminação de organizações internacionais, empresas multinacionais, organizações não governamentais, etc. A criação de OIs que buscam regulamentar a atividade dos Estados em variadas esferas (econômica, ambiental, saúde, militar, etc.) que são, em praxe, constituídas pelos próprios Estados, gerou o que comumente chamamos hoje de sistema multilateral.

O sistema ONU é o principal exemplo que temos da constante aplicação do multilateralismo. A criação da ONU teve implicações sociais, políticas e econômicas, mas também simbólicas e ideológicas, influenciando a construção de identidades e interesses de outras Organizações Internacionais, Estados e indivíduos (Finnemore, 1994). Esse impacto ocorre porque, segundo Barnett e Finnemore (1999), as OIs, ao articularem e difundirem novas normas, princípios e regras, estabelecem significados para o mundo social e servem como um processo de participação e interação política. Fonseca Jr. (1998), ao argumentar sobre o papel da ONU, ressalta que sua inserção em um sistema multilateral e a sustentação numa ideologia universal a garante legitimidade,

Mesmo quando servem a um interesse específico, que seja de uma Superpotência, as demandas mudam de natureza ao serem filtradas pela via multilateral. Estendem-se além do limite nacional, passando a ser, em tese, expressas na linguagem do interesse da comunidade internacional. Os Estados continuarão a ser geradores de legitimidade no Sistema Internacional e, ainda que se observe, hoje, em várias áreas, graus baixos de consenso, a [ONU] como tal, ainda é referência necessária para ganhos de estabilidade e ordem no Sistema Internacional. (Fonseca Jr, 1998, p. 205).

O multilateralismo é um conceito, segundo Ruggie (1992, p. 571, tradução nossa), que indica “[...] uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais estados com base em princípios generalizados de conduta, ou seja, princípios que especificam o comportamento adequado para uma série de ações”. Para os construtivistas, esses princípios não somente moldam o comportamento dos Estados, mas principalmente são criados e modificados por eles ao longo do tempo.

Ou seja, o multilateralismo não representa princípios fixos que indicam o “comportamento adequado para uma série de ações”, mas é representativo da própria interação social dos agentes com a estrutura (Park, 2023).

As normas e regras do sistema multilateral são resultados de *entendimentos coletivos* aceitos pelos Estados como forma de assegurar certos comportamentos dos agentes os quais não servem apenas como ferramenta de regulamentação do comportamento, mas acabam por constituir e influenciar a identidade e os interesses dos Estados (Checkel, 1998). O conceito de identidades e interesses é fundamental para a abordagem construtivista e mais ainda para este trabalho, porém antes de se aprofundar nele é importante discutir esses “entendimentos coletivos” e a sua legitimidade no sistema multilateral. O multilateralismo fundamenta-se em entendimentos coletivos que viabilizam o diálogo e a construção de comunidades apoiando-se em um conhecimento normativo compartilhado e consolidado por meio de instituições, sejam elas novas ou já existentes (Adler, 1997). Wendt (1996) ressalta a relevância do coletivo ao argumentar que a existência da sociedade não poderia ser explicada apenas pela coerção ou por incentivos individuais. A existência do Estado é uma evidência do papel da identidade coletiva.

Ruggie (1992) afirma que ao passo que a identidade coletiva não é equivalente a multilateralidade, ela é uma base importante principalmente às instituições internacionais pois aumenta a disposição de agir sobre princípios e reciprocidade difusa<sup>6</sup>. Para os construtivistas, é a coletividade que permite que normas, princípios e regras tenham influência sob a ação dos agentes. Isso ocorre porque, embora as normas possam continuar existindo mesmo quando contestadas, elas perdem seu poder estrutural de influenciar o comportamento dos Estados caso a maioria deixe de segui-las ou aplicá-las (Park, 2023). As comunidades de Estados não funcionam somente por uma questão emotiva, mas porque elas possuem “conhecimento intersubjetivo e identidade compartilhada” (Adler, 1997, p. 205). Os entendimentos coletivos são, dessa forma, fundamentais para a legitimidade das OIs e do sistema multilateral, visto que sem a manutenção dessa intersubjetividade ele é enfraquecido.

---

<sup>6</sup> Refere-se ao fato das partes integrantes entenderem que os acordos firmados no contexto multilateral proporcionarão, grosso modo, benefícios equivalentes no agregado e ao longo do tempo (Ruggie, 1992, p. 571).

É possível compreender o termo *coletividade* como uma forma de caracterizar e analisar o BRICS. Em nenhuma das indagações apresentadas acima é dito coletividade no sentido de todos terem as mesmas percepções, objetivos, interesses, identidades e vontades. O multilateralismo, as normas, regras, princípios e nem mesmo o universalismo que se baseia a ONU é, de fato, consensual. Se por um lado, Glosny (2010) diz que os membros do BRICS possuem laços mais estreitos com os EUA do que entre eles mesmos, Duggan e Azalia (2020, p. 13, tradução nossa) argumentam que as atitudes do bloco em busca de uma reforma da ordem internacional é um reflexo do desenvolvimento de uma identidade comum e que isso é a “força motriz atrás das ações do BRICS em relação à governança global”.

Como atores no SI, as identidades dos BRICS foram adquiridas nas relações com outros agentes (entre eles e entre outros agentes do SI) e são a base para a construção de seus interesses. Como diz Wendt (1999, p. 106, tradução nossa): “os Estados têm muito mais identidade coletiva do que normalmente se pensa”. Se o BRICS opera em um sistema de co-constituição entre agentes e estruturas, suas interações internas inevitavelmente geram identidades e interesses novos, além de transformar aqueles já existentes. A seguir, explora-se como essas identidades emergem e o que elas revelam sobre as relações e a formulação de interesses dos agentes envolvidos.

## **2.2 A criação e formulação de identidades e interesses dos agentes**

Estados são atores sociais; atores os quais podemos atribuir identidade e interesses (Wendt, 1999). Identidades dizem respeito aquilo que os Estados são, interesses correspondem aquilo que os Estados querem. No entanto, ambos não são dados exogenamente, mas são intersubjetivos e sistêmicos<sup>7</sup> (Wendt, 1996; Wendt, 1992). Além disso, por si só eles não são compreensíveis, uma vez que ser não é a mesma coisa que querer e não há como saber o que eu quero sem saber quem sou pois “sem interesses, as identidades não tem força motivacional; sem identidade, os interesses não têm direção” (Wendt, 1999, p. 117, tradução nossa).

A abordagem construtivista compreende identidade como os entendimentos e expectativas de um agente sobre si próprio, que são adquiridos por meio da participação nos significados coletivos (Wendt, 1992). Para Wendt (1992),

---

<sup>7</sup> “Por ‘processos sistêmicos’ quero dizer dinâmica no contexto externo da ação estatal” (Wendt, 1996, p. 55, tradução nossa).

identidade, além de ser elementar na definição de interesses, é inerentemente relacional, ou seja, identidades ganham significados dentro de um mundo específico e socialmente construído. Assim, os ambientes internacional e nacional formam as identidades dos Estados. O entendimento sobre a identidade é uma questão empírica e não pode ser desprendido dos contextos normativos, culturais e institucionais.

Uma das principais contribuições da abordagem construtivista é a noção de que a identidade do Estado molda fundamentalmente suas preferências e ações. É consenso entre os estudiosos que as identidades dos Estados são construídas no ambiente social da política internacional e da política nacional (Finnemore e Sikkink, 2001). Wendt (1992) atribui mais peso ao ambiente internacional, enquanto Katzenstein (1996) atribui grande importância para o ambiente doméstico decorrente de ideologias nacionais.

Segundo Katzenstein (1996), os interesses e estratégias dos Estados são moldados por processos políticos que geram padrões de comportamento e são influenciados pelo contexto cultural-institucional. A importância desse contexto se dá pelo processo de mudança da história, que inevitavelmente deixa uma marca na identidade estatal. Assim, ele argumenta que o processo de construção de nação e Estado (sua identidade) tem raízes domésticas que são projetadas internacionalmente através da interação e colocam os atores uns contra os outros, no sentido de distinguir os propósitos e ideologias nacionais (Katzenstein, 1996).

As identidades são importantes, tanto internacionalmente, quanto domesticamente, para a compreensão das relações internacionais. Um mundo sem identidades é um mundo caótico; as identidades permitem algum nível mínimo de previsibilidade e ordem (Hopf, 1998). Hopf (2009) ressalta diferentes perspectivas para entender a identidade: através da teoria social, indicando que a identidade só é relevante na relação com outros e só é reproduzida na interação com eles; através da teoria cognitiva pois a necessidade pré-social de identidade é psicológica; e da teoria estrutural, uma vez que as identidades de um ator não são permitidas e efetivamente aceitas sem a avaliação das identidades sociais predominantes na comunidade em que ele está inserido.

A identidade assume então três objetivos nas interações sociais: elas te dizem quem você é, dizem aos outros quem você é e dizem quem são os outros

(Hopf, 1998). No entanto, ao dizer quem você é, ela automaticamente implica em um conjunto de interesses em domínios específicos e com relação a atores específicos:

Um Estado entende os outros de acordo com a identidade que atribui a eles e, ao mesmo tempo, reproduz sua própria identidade por meio da prática social diária. A observação crucial aqui é que o produtor da identidade não está no controle do que ela significa para os outros; a estrutura intersubjetiva é o árbitro final do significado (Hopf, 1998, p. 175, tradução nossa).

Devido a sua qualidade subjetiva, as identidades são determinadas por significados e interpretações compartilhadas, de modo que dependem tanto das autocompreensões de um Estado sobre si mesmo, quanto da visão dos outros sobre ele. Conforme argumenta Wendt (1996), essas identidades são ontologicamente vinculadas às relações com outros atores, dado que determinadas identificações, como ser “anticomunista”, só podem existir em relação à presença de um contraponto, como, neste exemplo, os comunistas. Em síntese, as identidades são resultados de interações tanto domésticas, quanto internacionais, em diversos contextos sociais e possuem caráter dinâmico, podendo evoluir e se modificar ao longo do tempo.

Os interesses são um produto da identidade, logo eles não podem ser dados *a priori*, assim como argumentam as teorias racionalistas (Hopf, 1998). Os Estados podem ser egoístas e buscar seu interesse próprio, mas isso não desconecta a criação desses interesses em torno da dinâmica de constituição mútua agente-estrutura. Os interesses refletem então o efeito de identificação dos agentes (tanto individual, quanto coletivo). Essa identificação é apresentada como um *continuum* que vai do negativo ao positivo. No extremo negativo, o outro é percebido como uma ameaça ou como algo contrário ao “eu”. No extremo positivo, o outro é visto como parte ou extensão do próprio “eu”. A posição em que o agente se encontra nesse espectro influencia diretamente suas ações e interesses.

Wendt (1996) exemplifica essa ideia ao dizer que uma pessoa pode se identificar com um Estado (como os EUA) em questões de defesa militar, mas se identificar com o planeta em questões ambientais. Essa visão instrumental sobre o “outro” é considerada por ele como o núcleo do conceito de “interesse próprio”, ou seja, na ausência de uma identificação positiva, os interesses tendem a ser definidos sem considerar o outro, sendo motivados por um interesse individual. A natureza dessa identificação — o grau e o tipo de conexão percebida com o outro — que define onde o agente traça os limites do “eu”. Esses limites, por sua vez, determinam

como os interesses são definidos e defendidos, mas principalmente nos dizem que eles não são fixos e sim construídos socialmente a partir da interação e das formas de identificação.

As normas e regras também são cruciais à formação dos interesses dos Estados. Dentro da dinâmica de interação do SI, os interesses dos Estados são moldados dentro de um contexto de normas e entendimentos, amplamente aceitos no âmbito internacional, sobre o que é considerado adequado e desejável. Esse contexto normativo exerce influência tanto sobre o comportamento dos tomadores de decisão, quanto sobre o público em geral que, por sua vez, pode tanto apoiar quanto limitar as ações desses tomadores de decisão. À medida que essas normas, regras e valores evoluem, elas tendem a criar mudanças coordenadas nos interesses e comportamento dos Estados no SI (Finnemore, 1994).

A identidade é fundamental para os interesses, mas são os interesses que garantem a sobrevivência das identidades. No entanto, como analisar quais seriam as identidades e interesses dos Estados? Finnemore e Sikkink (2001) levantam esse questionamento sobre a dificuldade de se definir o que são identidades de Estado e que gama de identidades podem existir e destacam o trabalho de Wendt (1999) em tentar classificar tipos de identidades possíveis no SI (Finnemore; Sikkink, 2001). Segundo as autoras, a identidade tornou-se um termo abrangente que ajuda a explicar ricamente uma ampla variedade de ações, mas ainda não nos permite sugerir que os Estados com determinados tipos de identidades agirão de maneiras específicas. Isso significa que as generalizações são difíceis e o número de identidades que podem existir são infinitas. Para Wendt (1999), as formas de identidades existentes, levando em consideração as interações internas e externas dos agentes, são quatro: pessoal ou corporativa, de tipo, de papel/função e coletiva.

A primeira forma de identidade, pessoal ou corporativa, diz respeito à estrutura auto-organizada que formam os agentes e os caracterizam como unidades distintas. No caso dos indivíduos, a base é o próprio corpo; no caso dos Estados, é um conjunto de corpos e territórios (Wendt, 1999). Assim, a identidade pessoal é caracterizada pela consciência e pela memória do “eu”, sendo verificada em virtude do seu auto entendimento. É um tipo de identidade exógena ao “outro”, baseado na sua própria consciência e “ego” (Wendt, 1999). No caso dos Estados, ela é baseada em identidades coletivas, no sentido doméstico, em uma ideia de “ego grupal”

(Wendt, 1999, p. 225, tradução nossa). Nesse sentido, a identidade pessoal ou corporativa pode dar origem a outras formas de identidade.

A identidade de tipo refere-se a características compartilhadas de cunho social, como padrões de comportamento, idiomas, valores e culturas (Wendt, 1999). Isso infere que um mesmo agente pode assumir mais de uma identidade de tipo. No caso dos Estados, elas podem identificar formas de regime ou formas estatais, Estados capitalistas, fascistas, etc. No entanto, mesmo que sejam adquiridas a partir de características compartilhadas, ainda assim são exógenas a interação com outros agentes. Wendt (1999) exemplifica dizendo que o Japão tornou-se uma democracia depois de 1945 porque foi ocupado pelos EUA, no entanto, isso não significa que seus sistemas democráticos sejam idênticos.

A identidade papel-função depende basicamente do lugar ocupado na estrutura social, indicando que o agente só pode assumir tal identidade se comparado e relacionado ao “outro”. Nesse sentido, as ideias compartilhadas entre os agentes podem ter caráter tanto cooperativo, quanto conflitivo, onde o grau de interdependência entre os agentes é determinante na definição da identidade de função.

Finalmente, a identidade coletiva pode ser uma junção das identidades anteriores em uma noção que engloba a relação entre o “eu” e o “ego”, junto com o “outro”, sendo ela uma “[...] combinação distinta de identidades de papel e de tipo, com o poder causal de induzir os atores a definirem o bem-estar do Outro como parte do bem-estar do Eu” (Wendt, 1999, p. 229). Assim, calculam seus interesses com base no grupo, ou seja, no coletivo que fazem parte.

Embora a identidade coletiva seja caracterizada por um alto grau de identificação entre o “eu” e o “outro”, ou o “nós”, é crucial reconhecer que existem limites (Wendt, 1999). O primeiro é que as identidades coletivas dependem do tipo de relação entre os agentes. O segundo é que o alcance e as implicações comportamentais da identidade coletiva dependem do propósito para o qual foi formada. Em terceiro lugar, mesmo que a identidade coletiva se refira a uma relação e assunto específicos, ainda pode haver tensão com identidades egoístas pois raramente existe uma identificação total devido à possibilidade de uma tensão contínua entre o individual e o coletivo.

É por causa desses limites à identidade coletiva que Wendt (1999, p. 242) prefere a figura de “círculos concêntricos de identificação”, destacando a ideia de

variação gradual a depender do caso. Sendo assim, a identificação com o outro depende de quem é o outro, do que está em jogo na interação e da satisfação das próprias necessidades. Wendt (1999) alerta e concorda, em parte, com os realistas, que existe a tendência dos Estados serem egoístas, no entanto isso não exclui a possibilidade de ceder espaço para incluir interesses coletivos. Seguindo seus interesses próprios, os Estados podem se identificar com outros, mas se, com o tempo, a identificação for internalizada, esses Estados passarão a pensar em si mesmo como um “nós” e se definir em grupo.

Ao falar em uma sociedade internacional, formada por normas e regras, implicamos que, como parte dela, os Estados não cooperam apenas com base em cálculos constantes de interesse próprio, mas sim por internalizarem e se identificarem com as normas e valores dessa sociedade (Wendt, 1999). É sobre isso que se trata a teoria social da política internacional de Wendt (1999), que introduz os aspectos já entendidos sobre a natureza social dos seres humanos para o comportamento estatal.

Com base nesses entendimentos, aplica-se a abordagem construtivista e os conceitos de formação de identidade e interesses para analisar o BRICS. Considerando a premissa dos círculos concêntricos de identificação, é fundamental, antes de mais nada, distinguir, dentro do grupo o "eu", os "outros" e o "nós", para assim compreender o processo de construção identitária no contexto do BRICS.

### **2.2.1 Construção de identidade no BRICS**

Para atingir os objetivos dessa dissertação e analisar se a interação intra-BRICS refletiu no posicionamento de seus membros quanto ao tema da reforma do CSNU, é importante o esforço de identificar as identidades dos Brics. A partir dos tipos de identidades apresentados por Wendt (1999), tentar-se-á identificar a identidade coletiva do BRICS, ou seja, o “nós” a partir da análise de quem são o “eu” e o “outro”. Nesse sentido, utiliza-se os quatro tipos de identidade: pessoal ou corporativa, de tipo, de papel/função e coletiva.

O Quadro 1 sintetiza a análise desses quatro tipos de identidade através de categorias específicas. Para a primeira forma de identidade, foram analisados dados referentes aos Brics quanto seu território, população e economia; para a segunda, o tipo de regime político; terceira quanto às suas posições no SI e no CSNU; e por fim pelo tipo de visão que defendem para o ordenamento do SI.

**Quadro 1 - Os 4 tipos de identidade de Wendt (1999) aplicados aos países do BRICS**

Tipos de Identidade		Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
<b>Pessoal / Corporativa</b>	Território/ Região	8.510.000 km <sup>2</sup> / América do Sul	17.100.000 km <sup>2</sup> / Europa; Ásia	3.287.000 km <sup>2</sup> / Ásia	9.597.000 km <sup>2</sup> / Ásia	1.220.000 km <sup>2</sup> / África
	População	215,3 milhões (2022)	144,2 milhões (2022)	1,417 bilhão (2022)	1,412 bilhão (2022)	59,89 milhões (2022)
	Economia (PIB em USD)	559.98 bi (2001) 1.67 tri (2009) 2.17 tri (2023)	306.6 bi (2001) 1.22 tri (2009) 2.02 tri (2023)	485.44 bi (2001) 1.34 tri (2009) 3.55 tri (2023)	1.34 tri (2001) 5.1 tri (2009) 17.79 tri (2023)	134.43 bi (2001) 458.2 bi (2011) 377.78 bi (2023)
<b>Tipo</b>	Tipo de Regime Político	Democrático	Autoritário	Democrático	Autoritário	Democrático
<b>Papel / Função</b>	SI	Potência Emergente/ Regional	Potência Militar	Potência Emergente/ Regional	Potência Emergente/R egional/ Militar/ Econômica	Potência Emergente/ Regional
	CSNU	11 mandatos como membro não permanente	Membro permanente	8 mandatos como membro não permanente	Membro Permanente	3 mandatos como membro não permanente
<b>Coletiva</b>	Tipo de visão defendida ao SI	Multipolar/ Multilateral	Multipolar/ Multilateral	Multipolar/ Multilateral	Multipolar/ Multilateral	Multipolar/ Multilateral

Fonte: elaborado pela autora.

No que diz respeito às identidades pessoais ou corporativas, salienta-se três aspectos para a análise: território e região, população e economia. Esses elementos servem para indicar a identidade pessoal de cada Estado em relação a essas características fundamentais que representam sua entidade corporativa e a maneira como se projetam para os demais. São fatos únicos e determinantes sobre suas capacidades e dizem respeito ao “eu” de forma exógena ao “outro” (Wendt, 1999). Em questão de território, são todos países muito extensos e de destaque em suas regiões. Sendo Rússia, China e Brasil parte dos 5 maiores países em extensão territorial do mundo<sup>8</sup>. Por outro lado, a Índia é o país mais populoso do mundo e a

<sup>8</sup> 1º, 4º e 5º lugar respectivamente.

África do Sul se destaca por ser a segunda maior economia do continente africano<sup>9</sup>. Assim, são países que representam um local de destaque em suas regiões devido a esses fatores que se referem à sua corporação e sua identidade pessoal.

A análise comparativa do Produto Interno Bruto (PIB) dos países do BRICS ao longo dos períodos destacados (2001, 2009 e 2023) revela diferentes ritmos de crescimento, porém tendências econômicas positivas. A China e a Índia apresentam os crescimentos mais significativos, no entanto, apesar de desempenho sólido e constante durante os períodos analisados, a Índia ainda fica muito atrás do desempenho alcançado pela China. Em menos de uma década, a China passou da sexta para a segunda posição no ranking de economias mundiais, consolidando sua posição como superpotência econômica global. Brasil e Rússia, apesar de terem crescimento positivo, tiveram, entre o período de 2001 e 2009, um desempenho melhor se comparado aos anos entre 2009 e 2023. Já a África do Sul teve uma retração no PIB do momento que entrou no BRICS a 2023, mas com um saldo positivo na primeira década do século XXI, assim como os demais.

O diferencial no PIB de cada país reflete, inevitavelmente, as distintas dinâmicas econômicas e estratégias adotadas ao longo do tempo, características únicas de sua identidade pessoal. Apesar disso, o expressivo crescimento registrado entre 2001 e 2009-2011 justifica o otimismo em relação à criação do agrupamento e às expectativas de que ele pudesse exercer influência significativa na ordem econômica global. No entanto, eles foram comparados e colocados como semelhantes em fatores que ainda assim são abertamente divergentes.

Essa análise leva a uma reflexão mais ampla sobre o BRICS. Quando se discute o grupo, costuma-se destacar que ele reúne 41% da população mundial e mais de 30% do PIB global, números que evidenciam o impacto potencial de suas decisões e cooperação no SI. Contudo, esses dados representam aspectos individuais e endógenos de cada membro, nos quais a disparidade econômica e prioridades nacionais distintas podem dificultar a formulação de estratégias unificadas, coesas e coletivas, limitando a sua capacidade de atuar como um ator plenamente integrado no cenário global.

---

<sup>9</sup> Em 2023 os três maiores PIBs do continente africano foram: Egito, África do Sul e Nigéria, de acordo com dados do Banco Mundial (2024). Disponível em: [https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true).

Voltando ao Quadro 1, quanto às identidades de tipo, analisa-se o tipo de regime político de cada Estado. Como regime político compreende-se mais do que apenas a forma de organização técnica do governo, mas sim “[...] estruturas materiais – instituições, organismos, hierarquias de homens e de grupos, processos de decisão, etc. [...] e conjuntos de ideias e de imagens que as pessoas têm acerca das estruturas e do seu funcionamento”. (Duverger, 1968, p. 33-34). Assim, apenas a forma de organização política não seria suficiente para descrever um regime como democrático, por exemplo. Nesse sentido, mesmo adotando o semipresidencialismo, a Rússia é indicada como um regime autoritário, assim como a China, enquanto Brasil, Índia e África do Sul se enquadram em regimes democráticos. Essas diferenciações são argumentos que são frequentemente utilizados para indicar as dificuldades de cooperação entre os países do BRICS (Stuenkel, 2023).

Política e culturalmente, tanto a China, quanto a Rússia, compartilham características autoritárias em seus regimes contemporâneos, fator esse que potencializa a relação entre esses dois atores ao longo do século XXI (Ying, 2018). Por outro lado, Brasil, Índia e África do Sul compartilham valores democráticos e liberais e também potencializaram suas relações através do IBAS desde 2003, no qual se referem como “democracias vibrantes” e buscam destacar as “credenciais democráticas de seus membros”, sua solidariedade com o Sul e seu foco em dar expressão à cooperação Sul-Sul (Sidiropoulos, 2013, p. 286, tradução nossa). A partir dessa identidade de tipo, conclui-se que existem valores e princípios distintos sendo defendidos por esses países, que em torno de determinadas temáticas podem demonstrar interesses divergentes porém, até o momento, dentro do BRICS, isso não impede a cooperação, mas talvez a limite (Stuenkel, 2023).

Partindo da identidade de tipo, que está intimamente ligada a fatores sociais mas ainda assim exógenas a interação com outros agentes, tem-se a identidade de papel (ou função) que depende da existência do “outro”. Nesse caso, salienta-se dois locais de interação entre esses agentes para analisar que identidade de papel eles assumem, sendo a primeira sua posição no SI e a segunda sua função no CSNU (Quadro 1).

Quanto ao SI, esses países se reconhecem como “de fora” do centro hegemônico de poder, não fazendo parte do grupo daqueles que ditam e ordenam as normas e regras e se projetam como emergentes nesse cenário. Esse é o caso de Brasil, Índia, África do Sul e China. A Rússia não se enquadra aqui por ser

entendida como uma potência já estabelecida (Carmo, 2011; Acharya, 2014). Apesar de não representar mais a superpotência que a URSS representou no mundo bipolar, ela ostenta importante arsenal militar que tensiona os conflitos aos quais se envolve.

No entanto, não existe consenso no processo de seleção de quem são os países emergentes, tendo diferentes opiniões e formas de argumentar a respeito (Baumann, 2016; Acharya, 2014; Stuenkel, 2012). Mais controverso ainda é a definição sobre a China. Para Carmo (2011, p. 8), a China é definitivamente “[...] uma grande potência tanto econômica quanto nos aspectos tradicionais, político-militares”. Para Singh (2013), a China é um ator estabelecido no regime nuclear e por isso não pode ser colocada como emergente. Segundo a pesquisa de Bruton, Ahlstrom e Chen (2021), ao analisar artigos de revistas científicas com foco na economia asiática, 28% deles descrevem a economia chinesa como emergente ou transicional.

Segundo Li (2023), para além da forma como se enxerga a China, também é importante a forma como a própria China se posiciona nessa questão. O autor explica que a China é estratégica na hora de se posicionar como uma potência emergente ou não, visto que, dependendo do contexto, a sua reivindicação pode ser vista como controversa. Tradicionalmente, a China tem se posicionado como um país em desenvolvimento que sempre estará ao lado da vasta comunidade de países em desenvolvimento (Li, 2023). No entanto, devido às altas taxas de crescimento e sua atuação no SI, a China tem sido percebida por outros países emergentes e por países ocidentais como uma potência estabelecida que foge de suas responsabilidades ao se declarar emergente (Li, 2023).

O posicionamento identitário de um país deve alinhar-se aos seus interesses nacionais, mas também precisa ser ajustado para acomodar as percepções no ambiente internacional (Li, 2023). Isso significa que um Estado não pode definir sua auto identidade apenas de acordo com seus interesses individuais, mas precisa levar em consideração a percepção externa e o local que ocupa no SI. Assim, Li (2023) argumenta que em relação à potência dominante (EUA), a China é considerada uma potência emergente. Do ponto de vista dos outros países emergentes, pode ser percebida como um país em desenvolvimento bem sucedido. Nesse sentido, atribuímos o termo *potência emergente* ao “[...] crescente status econômico, político e estratégico de um grupo de nações, a maioria das quais, se

não todas, já foi classificada (e, em alguns casos, ainda é) como parte do ‘terceiro mundo’ ou do ‘Sul global’” (Acharya, 2014, p. 59). Reconhecendo a identidade da China como potência emergente, mas também entendendo que como segunda maior economia, segundo país com maior orçamento destinado às Forças Armadas e tendo a maior marinha do mundo, o país pode ser também considerado como uma potência econômica e militar.

A análise quanto ao papel/função desses países no objeto central desta pesquisa, o CSNU, também aponta divergências. No CSNU, China e Rússia são membros permanentes com o direito ao veto, o que significa que eles fazem parte do muito seletivo grupo de 5 países que têm o poder de vetar resoluções que são de caráter mandatório aos países membros da ONU e que tangem os temas de paz e segurança. Já Brasil, Índia e África do Sul são aspirantes a esse lugar.

O Brasil se destaca sendo o segundo país que mais vezes fez parte do quadro de membros não permanentes do CSNU, tendo ocupado por onze vezes (atrás apenas do Japão, que ocupou doze vezes) (ONU, 2024). A Índia já ocupou esse lugar por oito vezes e a África do Sul por apenas dois mandatos. A eleição para membro não permanente é feita por meio de candidaturas e votação pela AGNU<sup>10</sup>, o que indica o papel de importância do Brasil e da Índia por já terem entrado no Conselho por tantas vezes.

Por fim, o último tipo de identidade: a identidade coletiva. Nesse sentido, essa identidade é uma junção de todas as outras e representa o momento no qual você insere a sua percepção do “eu” dentro de um funcionamento coletivo onde todos esses países defendem que o melhor para a relações internacionais é uma governança multipolar apoiada no multilateralismo. Dentro do BRICS isso virou praxe em suas declarações de cúpulas nas quais destacam o compromisso com a promoção do direito internacional, do multilateralismo e o papel central das Nações Unidas (BRICS, 2024). No entanto, assim como é destacado por Wendt (1999), existe a tendência dos Estados serem egoístas e essa defesa ser apenas fruto dos seus interesses pessoais.

Diversos autores analisam que os Brics compartilham a aspiração de desempenhar um papel mais relevante e de liderança no cenário internacional

---

<sup>10</sup> A eleição para o CSNU segue uma proporção regional de 5 vagas para os Grupos dos Estados Africanos e dos Estados Asiáticos; 1 para o Grupo dos Estados da Europa de Leste; 2 para o Grupo da América Latina e Estados do Caribe e 2 para o Grupo dos Estados da Europa Ocidental e outros Estados (UNRIC, 2019).

(Roberts, 2010; Duggan & Azalia, 2020; Hopewell, 2017). Para alguns estudiosos, essa convergência de interesses é motivada por uma perspectiva individualista ou egoísta, o que restringiria a cooperação entre os membros e poderia comprometer a coesão do grupo em ações coletivas (Duggan & Azalia, 2020; Hooijimajers, 2021). No entanto, com base na abordagem de Wendt (1999), esse comportamento é compreendido como inerente às dinâmicas interestatais. Além disso, a própria união em torno desse objetivo comum pode levar à internalização de uma identidade coletiva, influenciando as interações entre os membros e potencialmente gerando novas concepções de identidade e interesses. Esse processo pode, inclusive, transformar a percepção da coletividade, atribuindo ao "outro" um papel tão relevante quanto o do "eu".

Contribuindo para essa discussão, Mielniczuk (2013, p. 1088, tradução nossa) esclarece que o "alinhamento discursivo" em favor de reivindicações multipolares foi o elemento que possibilitou as condições para o surgimento do BRICS. Contudo, ressalta que tais visões de mundo já eram previamente defendidas por esses países, independentemente do agrupamento. Ele argumenta que

A ideia de que um conjunto de reivindicações sociais pode dar início a uma formação discursiva multipolar desenvolvimentista não implica que todos os países que podem ser associados a esse discurso [BRICS] tenham a mesma identidade. Isso ocorre porque há diferentes ênfases em características compartilhadas por todos eles. (Mielniczuk, 2013, p. 1088, tradução nossa).

A partir do Quadro 1, é possível afirmar que os países possuem identidades divergentes e convergentes em ênfases diferentes. Apesar de todos defenderem um SI multipolar e baseado no multilateralismo, os diferentes tipos de regime político entre eles evidenciam particularidades que revelariam posicionamentos divergentes em determinados contextos. Em termos de direitos humanos, por exemplo, Índia, Brasil e África do Sul, como países democráticos, atribuem valores diferentes na temática em comparação aos regimes autoritários de China e Rússia. Nesse sentido, ao considerar também sua posição dentro do CSNU, suas opiniões podem divergir mais do que dentro das reuniões de cúpula do BRICS. O contexto onde ocorre o debate e a questão em pauta determinam o grau de identificação dos membros.

No entanto, mesmo que esses países possuam identidades diferentes, podem compartilhar os mesmos interesses, especialmente em questões relacionadas a reivindicações sociais multipolares de desenvolvimento (Mielniczuk,

2013). Assim, podem concordar que violações de direitos humanos devem ser monitoradas e condenadas, mas que intervenções em Estados pequenos e frágeis não são justificáveis. Enquanto os países democráticos concordariam com essa posição destacando a preocupação de que uma intervenção militar possa deteriorar a situação e a segurança da população, os países autoritários justificariam seu apoio com base na defesa da soberania nacional como forma de tratar questões internas.

Sendo assim, os países do BRICS têm identidades diferentes, como foi exposto no Quadro 1, mas que ainda assim culminam em uma mesma identidade coletiva. Suas particularidades o levam a posições similares de destaque regional e busca de maior participação no SI, o que agrega em uma visão comum de que a multipolaridade deve ser defendida. Das identidades que lhe garantem destaque, surge o interesse de ocupar um lugar maior nesse SI. Assim, pode ser que eles apresentem identidades e interesses divergentes e egoístas, mas a partir de uma identificação coletiva suas interações podem moldar e influenciar na identidade e interesses individuais de seus membros.

Concluindo, se os agentes e as estruturas tomam forma de acordo com a interação social, toda e qualquer interação social implica em influência sobre a formação de identidade e interesses dos atores. O BRICS, como um agrupamento que se reúne oficialmente desde 2009, a interação social desses países ao longo dos anos moldou — e ainda molda — as identidades e interesses desses países. Seus objetivos e interesses e suas prioridades enquanto grupo mudaram ao longo dos anos. Inicialmente se juntaram em torno de uma ideia comum de serem grandes representantes do futuro da governança global; aproveitaram a oportunidade e a cada ano vão adicionando mais tópicos de debate. Em algumas questões avançam mais do que em outras. Algumas parecem ter mais importância e apresentam avanços significativos (e.g criação do NDB e do CRA); outras parecem ser apenas de forma meramente declaratória. No entanto, todas falam sobre o processo de interação desses agentes e são determinantes para redefinir suas identidades e interesses.

Foi demonstrado que a partir das identidades individuais dos países do BRICS é possível chegar a uma identidade coletiva. Enquanto diferem em termos de território, população e economia, tipo de regime político e papel exercido no SI e no Conselho de Segurança, apresentam uma mesma visão sobre a necessidade de defesa da ordem multipolar com um multilateralismo renovado, justo e

representativo. Essa identidade coletiva, é importante ressaltar, surge a partir da relação “eu” junto ao “outro” e da interação desses agentes no SI. Ela é precedente, ou ao menos independente da existência do BRICS, sendo ela o que une esses países.

Assim, “[...] ao ensinar os outros e a si mesmos a cooperar, os atores estão aprendendo simultaneamente a se identificar uns com os outros - a se ver como um “nós” vinculado a determinadas normas” (Wendt, 1994, p. 390, tradução nossa). Desse modo, apesar do tema da reforma do CSNU ser abordado em todo documento de cúpula do BRICS de uma mesma forma (com exceção de 2023), a prevalência da temática indica interesses comuns que ao longo do tempo se modificaram.

Ao investigar a construção de uma identidade do BRICS, fica evidente a importância dos círculos concêntricos de identificação. A análise fundamentada nos tipos de identidade de Wendt (1999) demonstra que essa identidade coletiva é uma ferramenta crucial para alinhar interesses e ações no grupo, ainda que esteja sujeita a limites intrínsecos, como a natureza da relação entre os agentes, o propósito da identidade e a tensão constante entre o individual e o coletivo. Assim, mesmo que as tendências individuais possam prevalecer, há a possibilidade dos Estados internalizarem os interesses do grupo como parte de seus próprios interesses.

É do processo de interação entre os atores que o SI se constitui e segue se modificando. Assim, antes da análise do posicionamento dos países do BRICS quanto à reforma, precisamos destacar o contexto histórico por trás da necessidade de reforma do CSNU, pauta constante desde a criação do Conselho. Esse debate não apenas resalta a importância dos países do Sul Global na defesa e promoção do multilateralismo, mas também evidencia o papel da identidade coletiva na formulação de soluções conjuntas no cenário internacional.

### 3 O papel do Sul Global no Multilateralismo: Reforma do CSNU

Em 2024, os líderes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram na Cúpula do Futuro para estabelecer um novo consenso internacional sobre as reformas a serem feitas no presente e os novos objetivos a serem conquistados no futuro. Setenta e nove anos após a assinatura da Carta da ONU, destacaram a necessidade de reformas no sistema multilateral de forma a melhor lidar com os desafios e contextos atuais. Na ocasião, os líderes mundiais adotaram o documento intitulado “Pacto para o Futuro”, que debate alguns temas novos, como a cooperação digital e a governança de Inteligência Artificial (IA), além de alguns mais tradicionais, como a reforma das instituições financeiras internacionais e da ONU — principalmente em seu Conselho de Segurança, de forma a abranger as demandas dos países em desenvolvimento (ONU Brasil, 2024).

No texto aceito é reforçado que o sistema multilateral está sob risco, sendo necessário “revigorar o multilateralismo e aprofundar a cooperação internacional” (Summit of the Future, 2024, p. 28, tradução nossa):

Devemos renovar a confiança nas instituições globais, tornando-as mais representativas e receptivas ao mundo de hoje e mais eficazes no cumprimento dos compromissos que assumimos uns com os outros e com nosso povo. Renovamos nosso compromisso com o multilateralismo e a cooperação internacional, guiados pela Carta e pelos princípios de confiança, equidade, solidariedade e universalidade. Transformaremos a governança global e fortaleceremos o sistema multilateral para nos ajudar a alcançar um mundo que seja seguro, pacífico, justo, igualitário, inclusivo, sustentável e próspero (Summit of the Future, 2024, p. 28, tradução nossa).

A preocupação em torno do multilateralismo tem sido entendida, nos últimos anos, como uma possível “crise”. A utilização do termo “crise” multilateral ganhou força principalmente após a pandemia do coronavírus, em 2020 (Almeida, 2024; Lima; Albuquerque, 2022; Hirst; Malacalza, 2020). Segundo Lima e Albuquerque (2022), a crise do multilateralismo pode ser compreendida como a incapacidade das instituições e mecanismos multilaterais de fornecerem respostas eficazes para uma ampla gama de questões. Essa ineficácia em atender de maneira satisfatória às demandas coletivas gera uma crise de legitimidade, comprometendo a confiança e a credibilidade dessas instituições no cenário internacional, no qual duas críticas principais surgem: a falta de representatividade e a necessidade de inclusão da diversidade. Todavia, como demonstrar-se-á, essa questão não é exclusiva do período pós-pandêmico, sendo esta uma manifestação recorrente do processo de construção do SI que reflete a interação social contínua dos agentes e estruturas,

tangenciando mudanças e demonstrando a necessidade de se rever princípios, normas, regras e estruturas.

Criada ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945), a ONU e o CSNU surgiram como mecanismos para a manutenção da paz e da segurança no mundo, refletindo as preocupações decorrentes dos conflitos mundiais anteriores. No entanto, desde sua criação, o mundo passou por inúmeras transformações e acontecimentos que colocaram em xeque a efetividade de ambos. Inicialmente, a ONU contou com 51 Estados fundadores que articularam e concordaram com os termos da estrutura e deveres da organização. Uma década depois, o número de membros duplicou. Esses novos Estados-membros, em sua maioria novos Estados independentes, passaram a influenciar na dinâmica da ONU e a inaugurar novos debates. Em 1965, o Movimento dos Não-Alinhados (MNA) impulsionou a única reforma da história do CSNU, aumentando o número de assentos não permanentes e elevando as chances de novos Estados fazerem parte do principal órgão da organização, porém não de forma satisfatória. Ao fim da Guerra Fria, com a descolonização de territórios da África e Ásia e com a dissolução da URSS, o número de membros da ONU novamente aumentou, enquanto a estrutura de seu CSNU se manteve a mesma.

A base do impasse sobre a reforma do CSNU baseia-se no fato de que cinco Estados foram considerados “suficientemente poderosos para ter a última palavra em questões de paz e segurança internacionais” (Baccarini, 2018, p. 104, tradução nossa), enquanto os demais deveriam disputar a eleição para 2 anos consecutivos de mandato. A partir da criação do CSNU, compreende-se como os interesses das grandes potências foram priorizados, ao passo que foram elas que criaram e aceitaram tais normas e regras. Das discussões em torno da reforma, nota-se que os países emergentes e sub-representados não estão satisfeitos e pressionam por mudanças na estrutura do conselho.

O início do século XXI demonstrou a ascensão de potências emergentes intencionadas a renovar o sistema multilateral. Para o CSNU surgiram inúmeras propostas de reforma lideradas por grupos como o G4, UA e L.69, compostos e

liderados, em grande parte, por países do Sul Global<sup>11</sup>. Ao Sul Global cabe o esforço de reformar o sistema multilateral e a insustentável composição do CSNU, sendo porta-voz de suas normas e da necessidade de reduzir as assimetrias de poder global (Herz; Summa, 2023).

Buscando analisar essas nuances, nesta seção investiga-se a importância do Sul Global no debate em torno da reforma do CSNU, destacando a sua participação através das propostas dos grupos G4, UA e L.69. Esses três grupos demonstram o papel crescente do Sul Global em propagar a defesa do multilateralismo e suas normas nos foros internacionais. Contam inclusive com a participação de Brasil, Índia e África do Sul e por isso são relevantes para entender o engajamento desses países no tópico da reforma para além do BRICS, para, enfim, na seção seguinte, analisar se há influência disso nas posições de Rússia e China.

### **3.1 Criação do CSNU: sob regras e procedimentos**

A criação da ONU, em 1945, representou um avanço do sistema multilateral e tentou corrigir o fracasso da Liga das Nações em não conseguir impedir a ocorrência de uma Segunda Guerra Mundial. Com o propósito de garantir a paz e a segurança internacional, a ONU é o órgão que melhor expressa o multilateralismo nas relações internacionais (Almeida, 2024).

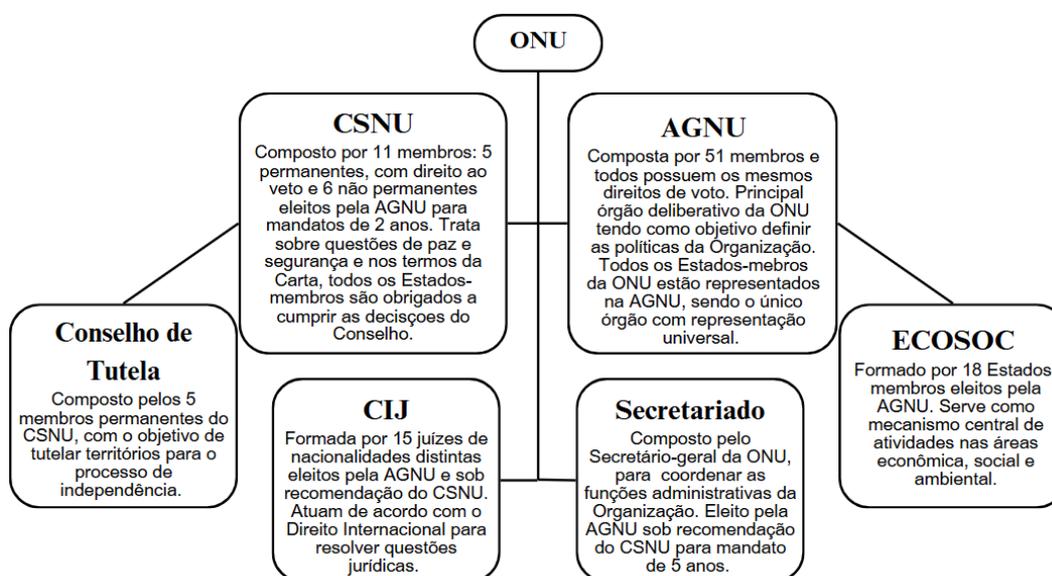
A partir da Carta da ONU (1945, Art. 7), ficou estabelecida a criação de seis órgãos principais: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça (CIJ) e Secretariado (Figura 1); sendo a AGNU e o CSNU os mais importantes. Enquanto a AGNU representa uma forma de instância de participação geral com principal atribuição fazer recomendações, o CSNU é uma instância restrita capaz de garantir a eficácia da organização ao atuar na manutenção da paz e da segurança internacional (Gontijo, 2020). Este último é composto permanentemente pelos “vencedores” da Segunda Guerra Mundial (P5), os quais detêm amplo poder (veto) e

---

<sup>11</sup> Sul Global é uma designação simbólica para denominar uma ampla gama de nações do hemisfério sul que estão em desenvolvimento e algumas do norte que possuem baixos índices de desenvolvimento (Pino, 2014). O termo tem suas raízes e surge para substituir a ideia de Terceiro Mundo utilizada durante a Guerra Fria como marcador de uma posição marginalizada atribuída aos novos Estados independentes que surgiram no período (Pino, 2014; Jaldi, 2023). Atualmente, é difícil definir quem faz parte do Sul Global devido ao deslocamento de poder e ao crescimento de determinados países nas últimas décadas, como, por exemplo, a China. No entanto, o termo continua sendo importante para diferenciar visões, agendas e vantagens estruturais no sistema multilateral (Pino, 2014; Jaldi, 2023).

cujas resoluções são mandatórias a todos os membros da ONU. Salienta-se que, no momento em que foi criada, a ONU tinha 51 membros. Enquanto a AGNU é composta por todos os Estados-membros, o CSNU foi estabelecido, em 1945, com apenas onze membros, sendo cinco permanentes — República da China (Taiwan), França, URSS, Reino Unido e EUA — e seis não permanentes eleitos pela AGNU para mandatos de 2 anos.

**Figura 1 - Estrutura da ONU em 1945**



Fonte: elaborado pela autora.

Através dessa estrutura, esperava-se ser capaz de evitar os erros da Liga das Nações, permitindo certo grau de poder a um seleto grupo de Estados — CSNU — e uma assembleia geral ampla onde todos têm os mesmos direitos. O fracasso da Liga das Nações pode ser atribuído à sua falta de poder executivo suficiente para evitar novos conflitos. A Liga das Nações dispunha de três órgãos principais: uma Assembleia, aberta a todos os membros; um Secretariado, responsável pelas funções administrativas e um Conselho Executivo, composto por membros permanentes e não permanentes cujas deliberações, como a aplicação de sanções, dependiam da aceitação de cada Estado-membro para que a autoridade da organização se fizesse valer (Garcia, 2015).

O Conselho Executivo careceu de poder suficiente para tomar as decisões que impedissem uma nova Guerra Mundial devido à ausência dos EUA, que não chegou a ratificar o acordo para integrar a Liga e, mais tarde, à expulsão da URSS, em 1939. Assim, sem duas das principais potências mundiais, a Liga das Nações

não tinha poder suficiente para defender os princípios sobre os quais foi estabelecida e, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ficou evidente que ela havia falhado (Garcia, 2015).

Na criação da ONU precisava-se não cometer os mesmos erros. Da herança deixada pela Liga das Nações ficou a lição de que “regras multilaterais que desconsiderarem o poder serão ineficazes e ilegítimas” (Finnemore, 2005, p. 198, tradução nossa). Assim, em fevereiro de 1945, sob discussões em torno de uma nova organização internacional, a Conferência de Yalta definiu que a manutenção da paz dependeria necessariamente da participação conjunta das grandes potências, o que levou ao início da formulação do conceito amplamente conhecido como “poder de veto” (Gontijo, 2020).

O veto, ou melhor, a necessidade de voto afirmativo por todos os membros permanentes<sup>12</sup>, surge como uma forma de obter eficiência e legitimidade ao CSNU. Conforme argumenta Seitenfus (2003), o veto foi uma forma de assegurar a participação das principais potências, evitando que a organização seguisse o mesmo destino de sua antecessora. Contudo, essa prática gerou contestações por parte de Estados pequenos e médios, uma vez que, ao estabelecer duas categorias de Estados-membros, compromete o ideal de democracia que a ONU pretende representar (Seitenfus, 2003).

Finnemore (2005, p. 198, tradução nossa) argumenta que o “[...] desafio do multilateralismo é, e sempre foi, elaborar regras que acomodam o poder (para que os mais fortes ‘comprem’) e que sejam aceitas pelos outros”. A ambição de solucionar os problemas internacionais por meio de uma grande organização que falaria pelos Estados acabou demonstrando que, para a época, as relações internacionais não estavam prontas para ignorar as dinâmicas de poder. Do fracasso da Liga das Nações surge o CSNU, um órgão restrito e poderoso que garantiu aos grandes vencedores da Segunda Guerra Mundial o poder de decisão nas questões referentes à paz, segurança e guerra. Dentro de uma organização baseada nos princípios liberais, o CSNU garantiu a aderência dos “fortes” e a aceitação dos “fracos”. Isso reflete a dinâmica das relações internacionais da época e a forma como os Estados interagiam e se identificavam.

---

<sup>12</sup> O termo “veto” não chega a ser utilizado na Carta da ONU. O que fica disposto é apenas que “[...] as decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes” (ONU, 1945, art 27.3).

A dinâmica do sistema multilateral implica então em uma forma estranha de igualdade. O multilateralismo implica uma igualdade na qual todos são iguais perante as normas e princípios acordados, e por isso, garante algum grau de restrição às grandes potências, visto que elas concordam com regras e princípios gerais de conduta que, em tese, limitam seu comportamento. Em contrapartida, são as grandes potências que elaboraram essas regras, as quais tendem a atender aos seus próprios interesses e a favorecer a si mesmas (Finnemore, 2005). Por que então Estados menores gostam tanto do multilateralismo? Segundo Finnemore (2005), embora as normas do SI sejam estabelecidas predominantemente pelas grandes potências, os Estados menores tendem a valorizar a previsibilidade que decorre da observância dessas regras, mesmo que elas favoreçam os agentes mais fortes. Esses Estados, portanto, aceitam tais normas como parte das dinâmicas do SI.

Portanto, acomodar as diferenças de poder nas regras multilaterais funciona como garantia de legitimidade, ao passo que elas precisam do apoio dos mais poderosos para serem eficazes, mas não garantem eficácia permanente, visto que “[...] as distribuições de poder no mundo geralmente mudam mais rapidamente do que as regras institucionais” (Finnemore, 2005, p. 198). Entre muitas outras coisas, as regras dizem quem são os participantes ativos, quem são os agentes das situações. Os agentes têm a oportunidade de agir graças às regras que lhes permitem operar e desempenhar suas funções em um determinado contexto. A agência é uma condição social, assim, na medida que os agentes agem, eles transformam e modificam os entendimentos sociais, o que pode levar a alterações no consenso de normas e regras (Onuf, 1988).

Em suma, normas e regras não são apenas prescrições rígidas que regulam e monitoram o comportamento, elas também são produtos das relações e interações sociais. Na medida em que elas influenciam o comportamento dos agentes, elas também são influenciadas pela agência, sendo assim flexíveis ao processo endógeno de interação social (Wendt, 1999). Nesse sentido, como nada é estático ou pré-determinado, mudanças nas configurações, seja na distribuição de poder, nos interesses e nas identidades dos atores ou no papel das instituições, levam a questionamentos sobre as normas e regras.

É sobre isso que tange grande parte da crítica ao CSNU: sua configuração não consegue ser representativa do mundo que temos hoje. Antes de tratar sobre

essas mudanças nas dinâmicas das relações internacionais e o que elas implicaram na crítica ao CSNU, é necessário deixar claro sob quais condições a estrutura desse órgão pode, de fato, ser alterada.

### **3.1.1 Regras para alteração nos dispositivos da Carta da ONU**

Realizar uma reforma no CSNU exige uma alteração na Carta da ONU. A criação da ONU foi inspirada nas ideias similares às defendidas pelo institucionalismo liberal, nas quais as instituições são acordos explícitos negociados entre atores internacionais e centradas em regras e normas (formais e informais) que determinam, constringem e monitoram o comportamento (Keohane, 1989). A Carta (1945), além de estabelecer as normas, regras e configuração organizacional da ONU, também dispõe dos procedimentos de tomada de decisão para adaptar a configuração institucional a novas circunstâncias (Koremenos; Lipson; Snidal, 2001). Esses dispositivos não são flexíveis, pois exigem um processo legal, mas é interessante observar como as interações dentro da ONU, ao longo do tempo, incluem tentativas de mudanças nesses procedimentos e inclusive a não utilização deles em certos casos.

Alterações na Carta da ONU ocorrem por meio de emendas de acordo com os Artigos 108 e 109 da Carta (1945):

ARTIGO 108 - As emendas à presente Carta entrarão em vigor para todos os Membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificada de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

ARTIGO 109 - 1. Uma Conferência Geral dos Membros das Nações Unidas, destinada a rever a presente Carta, poderá reunir-se em data e lugar a serem fixados pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e de nove membros quaisquer do Conselho de Segurança. Cada Membro das Nações Unidas terá voto nessa Conferência.

2. Qualquer modificação à presente Carta, que for recomendada por dois terços dos votos da Conferência, terá efeito depois de ratificada, de acordo com os respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

3. Se essa Conferência não for celebrada antes da décima sessão anual da Assembleia Geral que se seguir à entrada em vigor da presente Carta, a proposta de sua convocação deverá figurar na agenda da referida sessão da Assembleia Geral, e a Conferência será realizada, se assim for decidido por maioria de votos dos membros da Assembleia Geral, e pelo voto de sete membros quaisquer do Conselho de Segurança.

Dessa forma, para realizar uma reforma na composição, regras ou poder de veto do CSNU, é necessária uma alteração nos Artigos 23 e 27 da Carta (1945)<sup>13</sup>. Para isso acontecer, é preciso aprovação de uma emenda por dois terços dos membros da AGNU e uma ratificação<sup>14</sup> por dois terços de seus membros e de todos os membros do P5. Na dinâmica da ONU, evidencia-se a preferência por consenso para definir questões estruturais como esta, visto que, quanto mais adesão a uma emenda, mais facilmente ela será adotada. No entanto, a não ratificação de apenas um dos membros do P5 impede a emenda de ser aceita.

A Carta, como um instrumento legal ratificado por todos os Estados-membros da ONU, dispõe desse tipo de procedimento para realizar alterações legais em sua configuração e na estrutura do CSNU. No entanto, dois casos podem ser exemplificados sobre alterações em entendimentos da Carta, mas que não foram emendas a ela. Primeiramente, em 1971, a Resolução 2758 da AGNU (1971) aprovou por maioria simples (50% + 1) “[...] restaurar todos os direitos da República Popular da China e reconhecer os representantes de seu Governo como os únicos representantes legítimos da China na ONU”. Em 1991, algo parecido aconteceu quando o Governo russo informou ao Secretário-Geral de que o lugar da URSS no CSNU, e em outros órgãos da ONU, seria ocupado pela Federação Russa (Soares, 2010).

Um dos principais motivos para isso ter ocorrido dessa forma é porque se tratam de questões de representação e não de “adição” (Chen, 1996). O exemplo da China ilustra bem esse ponto: a questão central envolvia determinar quem deveria representar a China na ONU. Entre 1945 e 1971, esse papel foi exercido por Taiwan, mas, a partir de 1971, passou a ser ocupado pela República Popular da China, o que resultou no não reconhecimento de Taiwan pela ONU desde então. No caso da URSS, a transição foi mais direta. Durante a criação da ONU, sob as políticas de Stalin, Bielorrússia e Ucrânia foram admitidas como membros fundadores, apesar de fazerem parte da URSS. Com a dissolução da URSS e o surgimento da Rússia, a transferência da representação ocorreu de maneira mais natural, consolidando a Rússia nesse papel.

---

<sup>13</sup> Os Artigos 23 e 27 dizem respeito, respectivamente, à composição do CSNU e seu sistema de votação.

<sup>14</sup> A ratificação é a parte final de um acordo no qual se confirma a assinatura dos signatários. No caso de acordos internacionais, ela depende da aprovação interna de um Estado, por exemplo, no caso do Brasil, depende da aprovação do Congresso Nacional e do Presidente da República.

Como foram questões que não resultaram em uma emenda, consta até hoje na Carta da ONU: “República da China” e “União das Repúblicas Socialistas Soviéticas” (ONU, 1945, Art. 23)<sup>15</sup>. No entanto, devido à Resolução de 1971 e à decisão do Governo Russo em 1991, a República Popular da China e a Rússia passaram a ocupar o assento no CSNU e a representação na ONU. Ambos os casos não receberam objeções ou contestações pelos membros da ONU, mas não deixam de ser procedimentos feitos fora dos trâmites dispostos na Carta e que substancialmente a modificam.

Outra alteração importante ocorreu em 1997. Em meio a debates sobre a reforma, o então presidente da AGNU, o Embaixador Ismaili Razali, da Malásia, apresentou um projeto de ampliação do CSNU que acrescentaria cinco novos assentos permanentes e quatro não permanentes. Sua proposta envolvia três etapas de discussão e votação: a primeira etapa seria aprovar uma resolução inicial para aumentar o número de membros permanentes; a segunda, uma resolução para selecionar quem seriam os novos membros permanentes e a terceira etapa seria uma resolução para emendar formalmente a Carta. A partir disso, somente a última etapa envolveria os critérios necessários de aprovação de uma emenda, com as duas primeiras etapas podendo ser aprovadas por uma maioria de  $\frac{2}{3}$  dos membros presentes nas reuniões da AGNU.

Essa ação levantou um debate e também a oposição de alguns Estados a esse movimento, resultando, em 1998, na Resolução A/RES/53/30 (AGNU, 1998). Os Estados que se opuseram fortemente a isso (Egito, México, Itália e Paquistão) argumentaram que a proposta de votação em três etapas seria uma forma de burlar as regras da Carta da ONU<sup>16</sup> e assim propuseram a Resolução 53/30, que determina que toda e qualquer resolução ou decisão sob a agenda *Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and*

---

<sup>15</sup> “O Conselho de Segurança será composto de quinze membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança” (ONU, 1945, Art. 23).

<sup>16</sup> Na reunião da AGNU, que discutiu a Resolução 53/30, em sua fala, o representante da Itália argumentou sobre o caso aos demais países presentes na reunião: “Qualquer pessoa que esteja familiarizada com os padrões de votação da Assembleia Geral sabe o que isso significa. Quando chega o momento de votar em questões espinhosas, um número significativo de delegações se ausenta ou se abstém. Se apenas 120 votassem, por exemplo, a maioria necessária cairia para 80, menos da metade dos membros da Assembleia Geral, que, como os membros sabem, é composta por 185 Estados” (AGNU, 1998, tradução nossa).

*related matters* não pode ser aceita sem a aprovação de pelo menos  $\frac{2}{3}$  do número total de membros da AGNU (AGNU, 1998).

A motivação dessa discussão e da necessidade de uma resolução para afirmar isso consiste no fato da Carta da ONU deixar em aberto essa ambiguidade (AGNU, 1998). Enquanto as votações da AGNU são dispostas pelo Art. 18.2 o qual indica que as decisões da Assembleia Geral são tomadas por “maioria de dois terços dos membros presentes e votantes”, o Art. 108, sobre emendas, dispõe “adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral”. A falta da menção “membros presentes e votantes” indica que resoluções de emendas são feitas pela aprovação de  $\frac{2}{3}$  dos membros totais da ONU, enquanto as resoluções da AGNU condicionam  $\frac{2}{3}$  pelo total de membros presentes naquela reunião. Assim, a proposta de Razali não infringe a Carta, mas condiciona a discussão das primeiras duas etapas (quanto à ampliação do número de membros e seleção dos membros) a uma maioria que não corresponde à totalidade dos membros da ONU.

Com a Resolução 53/30, tornou-se mais difícil, porém determinante, que toda e qualquer decisão sobre o tema da reforma do CSNU deve ser aprovada por maioria de  $\frac{2}{3}$  dos, atualmente, 193 membros da ONU.

Como a principal organização internacional do mundo, as discussões sobre reformas na ONU são condicionadas às reuniões da sua Assembleia Geral. Dessa maneira, a ONU implica que a interação e negociação desses agentes construa e defina a estrutura da organização, porém, como impõe a carta, isto depende da aceitação de todos os membros do P5, o que dá a eles poder substancial em cima dos demais. Diante disso, é importante entender como ocorreu a primeira e única reforma do CSNU.

### **3.2 Descolonização, novos agentes e a Reforma do CSNU de 1965**

A pressão para a ampliação do Conselho de Segurança aumentou rapidamente e chegou ao auge com a independência e a admissão de dezenas de novos Estados, principalmente da África e da Ásia, à ONU (Blum, 2005). Esses novos Estados perceberam-se deixados de lado nas grandes discussões dentro da ONU e prejudicados pelo processo de eleição de membros não permanentes do CSNU, visto que teriam de disputar com outros Estados mais fortes e com maior capacidade de conquistar um pleito.

Os novos membros passaram a constituir a maioria na Assembleia Geral, o que demandou a inclusão de novas pautas<sup>17</sup> (Santos, 2011). A admissão de novos Estados somou-se à nova configuração do SI nos anos de Guerra Fria (1947-1989). No contexto de rivalidade entre duas grandes potências (EUA e URSS), a ONU foi posta à prova diante de uma possível escalada para uma Terceira Guerra Mundial. A bipolaridade do SI implicava na escolha de um lado: apoiar os Estados Unidos e a democracia liberal ou o socialismo e a União Soviética. Diante dessa pressão, os novos Estados recém-independentes decidiram se reunir, e em 1955, constituíram um terceiro bloco: o MNA.

O MNA se baseia nos Dez Princípios de Bandung proclamados no Comunicado Final da Conferência dos Países Asiático-Africanos em 1955, dos quais se destacam princípios-base da ONU como respeito aos direitos humanos, à soberania e à integridade territorial de todas as nações (Dimitrijević, 2021). Assim, desde sua criação, o MNA acreditava e apoiava o papel central da ONU em construir uma ordem internacional justa. No mesmo ano de 1955, observando a primeira grande expansão da ONU (com admissão de 17 Estados africanos), países da América Latina e a Espanha<sup>18</sup> apresentaram um projeto de resolução propondo a inclusão de dois novos assentos não permanentes no CSNU, demarcando a primeira iniciativa formal de reforma do órgão (Santos, 2011; Bourantonis, 2007). A proposta não foi levada adiante por conta de rejeições da URSS.

O debate seguiu nos anos seguintes e, em 1963, 58 países se reuniram e apresentaram o único projeto de reforma do CSNU aprovado até então. Ratificada como emenda oficialmente em 1965, a Resolução 1991A (AGNU, 1963) modificou os Artigos 23 e 27 da Carta da ONU, os quais agora indicam que a formação do CSNU consiste em 15 Estados-membros, sendo cinco permanentes e dez rotativos. Dos membros permanentes, apenas a República da China (Taiwan) votou a favor da resolução, porém todo o P5 acabou por ratificar a emenda.

A alteração de 1965 conseguiu cumprir o exigido nos Art. 108 e 109 da Carta, mas não foi um processo simples. Trata-se de um longo debate que durou dez anos

---

<sup>17</sup> “A Assembleia Geral começou a ser guiada por uma coligação afro-asiática, que imprimiu nova direção numa vasta amplitude de questões. Essa coligação trouxe um maior grau de revisionismo à Assembleia Geral e naturalmente tornou mais prementes as pressões anticolonialistas no seio da ONU para a descolonização dos territórios ainda dependentes” (Santos, 2011, p. 63).

<sup>18</sup> Historicamente, a Espanha tem defendido reformas no CSNU para ampliar o número de membros não permanentes. Sua principal proposta visa permitir a participação mais frequente de países que contribuem significativamente para a ONU, como a própria Espanha (Bourantonis, 2007; Blum, 2005).

e foi impulsionado pelo MNA e viabilizado principalmente pelo evidente desequilíbrio na representação do Conselho, o que tornou a reforma inevitável (Bourantonis, 2005; Blum, 2005).

Se em sua fundação a ONU tinha 51 Estados-membros, em 1963 o número já chegava a 113. Bourantonis (2005) apresenta dados interessantes para analisar essas mudanças. De acordo com o autor, quase  $\frac{2}{3}$  dos membros fundadores eram alinhados aos EUA e o restante à URSS. Com a entrada dos países afro-asiáticos, quase metade da AGNU passou a ser composta por países da África, Ásia e Oriente Médio (55 no total), o que garantia a maioria da AGNU a países que não estavam alinhados nem aos EUA, nem à URSS. Esses 55 ficavam reservados a apenas um assento rotativo no CSNU. Diante desse cenário, a ampliação do CSNU passou a ser uma pauta importante do MNA.

A expansão do Conselho foi bem-sucedida por dois motivos. Primeiramente, por conta da posição sólida e conjunta dos Estados afro-asiáticos, que incluía o apoio de todos os Estados latino-americanos. A firme posição desses países foi fundamental para resistir à pressão da URSS. Apesar de serem favoráveis à expansão, a URSS foi um dos principais responsáveis pelo prolongamento do debate. Ela liderou seus aliados a condicionarem a expansão a algumas pautas de seu interesse, como a restauração dos direitos da República Popular da China na ONU (Bourantonis, 2005).

Em segundo lugar, os cinco permanentes não podiam se opor à ideia de ampliação do Conselho por conta do aumento considerável de membros da ONU. Apesar de ser um órgão restrito, a ideia do CSNU é ser representativo de todos os Estados-membros, logo, a proporção não pode ser tão díspar. Embora a preferência pela manutenção do *status quo*, os cinco deixaram claro que não iriam se opor às demandas de reforma que envolvessem o mínimo possível de mudanças em sua estrutura. Era crucial para eles que não houvesse alterações no P5 ou no poder de veto (Blum, 2005).

Assim, a forte união dos países afro-asiáticos e latino-americanos, somada à não oposição do P5 a mudanças que não mexessem no seu poder, permitiu a alteração da Carta da ONU no Artigo 23. Apesar da ampliação, a questão da falta de representatividade permanecia. Se em 1945 a composição do CSNU representava cerca de 20% da composição total da ONU, esta proporção se situava em cerca de 15% após a ampliação de 1965 e atualmente corresponde a apenas 8% (Amorim,

2012). No entanto, esse foi um importante movimento que demonstrou o impacto da insatisfação dos países sub-representados, indicando que sua forte presença (em número) passaria a pressionar por mudanças na ONU.

Ao fim da Guerra Fria e com a vitória da democracia liberal, surgiu a convicção do estabelecimento de uma ordem internacional centrada no multilateralismo e na prevalência do direito internacional (Pereira, 2004). Sob a liderança dos EUA, o início da década de 1990 foi marcado por otimismo e pelo reconhecimento que, com o fim da bipolaridade, teria o surgimento de “novas ameaças” que necessitariam cada vez mais dos laços multilaterais (ONU, 1992)<sup>19</sup>. Em frente a essas novas ameaças, o CSNU se consagrou como o “órgão central e incontestavelmente mais poderoso da Organização” (Amorim, 2012, p. 6). Segundo Amorim (2012), em 1989 o CSNU se reuniu 69 vezes, em 1993 o número saltou para 171. As tentativas fracassadas de lidar com situações de direitos humanos (Kosovo em 1990, Somália em 1993, Ruanda em 1994) demonstraram as dificuldades em manejar essas novas ameaças e as fragilidades de um CSNU que passou a ser alvo novamente de tentativas de reforma.

Somado a essa circunstância, os países do Sul Global, junto com Japão e Alemanha<sup>20</sup>, começaram a pressionar por maior participação nas decisões do CSNU (Baccarini, 2018). Em 1993, conseguiram, através da AGNU, a criação do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters*, que passou a acrescentar na agenda dos debates da AGNU a pauta da reforma do CSNU. A criação desse grupo ficou conhecida como *Never-ending Working Group*<sup>21</sup> devido ao fato de, na época, não ter surtido nenhum efeito de reforma e a pauta permanecer aberta até os dias atuais (Baccarini, 2018).

---

<sup>19</sup> “A ausência de conflitos militares entre os Estados não garante, por si só, a paz e a segurança internacionais. As fontes não-militares de instabilidade nas áreas econômica, social, humanitária e ambiental se tornaram grandes ameaças à paz e à segurança” (ONU, 1992, p. 2, tradução nossa).

<sup>20</sup> No período, e ainda atualmente, Japão e Alemanha são um dos maiores contribuidores à ONU principalmente às suas operações de paz, por isso acreditam merecer ter mais participação na organização, principalmente no CSNU, reivindicando um assento permanente (Baccarini, 2018).

<sup>21</sup> Trocadilho feito com o fato de “*Open-ended*” significar um grupo aberto (*open*) para debater e encontrar soluções (ou seja, finalizar (*ended*)) sobre uma temática, mas nesse caso devido às discussões nunca chegarem a algum resultado indicaria um grupo que nunca acabaria (*never-ending*).

### 3.3 Uma mudança de poder global? As propostas de reforma ao CSNU no século XXI

O sistema multilateral nunca foi tão procurado como é hoje. Tampouco enfrentou tantas críticas. As preocupações com a falta de representatividade e eficiência das organizações multilaterais também alimentaram a desconfiança (Jaldi, 2023, p. 11, tradução nossa).

Contrariando o otimismo do fim da Guerra Fria e a ideia de que o multilateralismo se fortaleceria, o século XXI iniciou com a grande potência hegemônica distanciando-se consideravelmente dos ideais da ordem que construiu. Principalmente com os acontecimentos do 11 de setembro, os EUA passaram a adotar uma política externa unilateral, afastando-se dos organismos multilaterais e ignorando as Nações Unidas (Pereira, 2004). Além disso, o século XXI também traz consigo a ascensão de novas potências, como é o caso da avaliação sobre o potencial dos BRICS feita por Jim O’neill (2001).

As sucessivas crises que se seguiram — crise geopolítica de 2001, crise econômica de 2008, crise migratória de 2015, crise democrática de 2016, crise sanitária de 2020 e a atual crise climática — demonstraram a impotência do sistema vigente e, em alguns casos, realçaram o descrédito do multilateralismo e a preferência por medidas unilaterais das potências do Norte<sup>22</sup> (Jaldi, 2023). Por outro lado, elas abriram espaço para que o Sul Global se destacasse e demonstrasse novas ideias para o seu fortalecimento<sup>23</sup>.

No geral, as nações do Norte Global veem-se no direito de tomar medidas autodefensivas unilateralmente sem se preocupar com possíveis coações, deixando de lado o diálogo multilateral (Zifcak, 2009). Todavia, as potências menores não

---

<sup>22</sup> A crise migratória de 2016, que ocorreu na Europa, fortaleceu os discursos dos partidos de extrema-direita e foi um dos motivos que impulsionou o movimento do *Brexit* com a retirada do Reino Unido da União Europeia (BBC News Brasil, 2021). Já a pandemia de 2020 demonstrou uma paralisia decisória nas organizações multilaterais e o seu descrédito, como, por exemplo, os ataques de Donald Trump à OMS e consequente retirada dos EUA do órgão (Malacalza, Hirst, 2020; Lima, Albuquerque, 2022).

<sup>23</sup> “A crise financeira de 2008 e suas consequências estabeleceram o contexto para uma discussão há muito necessária sobre o futuro do sistema econômico global e o papel do Sul Global. Em primeiro lugar, a crise deu às economias de mercado emergentes (EMEs) a oportunidade de mostrar sua resistência a choques externos, o que foi particularmente significativo em um momento em que o mundo desenvolvido se mostrou menos robusto do que se dizia. Em segundo lugar, a crise expôs as falhas do sistema vigente e da ideologia por trás dele. Em outras palavras, a crise de 2008, de certa forma, criou um ponto de inflexão para uma maior participação política dos países emergentes, o que foi bem ilustrado, em primeiro lugar, pela substituição do G7/8 pelo G20 como uma estrutura de governança econômica global mais inclusiva e pós-Bretton Woods e, em segundo lugar, pelo surgimento do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em 2009, como uma aliança econômica e geopolítica que representa 42% da população mundial e mais de 25% do PIB” (Jaldi, 2023, p. 16, tradução nossa).

compartilham da mesma autonomia e dependem sobremaneira do multilateralismo para sua sobrevivência. A defesa do multilateralismo é, dessa forma, muito importante para o Sul Global.

Dessa mudança subjacente do poder global com a ascensão de novas potências e do interesse dessas pelas práticas multilaterais, surge um novo panorama para a crítica de que as atuais instituições e organizações multilaterais não representam o contexto atual e precisam ser reformadas.

Armijo (2023) e Hirst e Malacalza (2020) destacam que as instituições multilaterais precisam de novas ideias em um mundo que está se tornando multipolar, no qual o aumento do ativismo internacional por parte de grupos regionais fortes, principalmente os do Sul Global, seria uma opção para fortalecer o multilateralismo. Jaldi (2023) destaca que os países do Sul Global possuem um papel crucial no fortalecimento do multilateralismo, desde que adotem uma estratégia coletiva que transcenda interesses particulares. Mahbubani (2021) sustenta que é improvável que novas políticas venham do Ocidente a curto prazo. Assim, as potências emergentes, especialmente China e Índia, por meio de suas normas e práticas regionais de integração e cooperação, podem fornecer o necessário para o fortalecimento da arquitetura global<sup>24</sup>. A América Latina também conta com suas próprias instituições, normas e práticas regionais, defendidas por Carneiro (2024) como singulares e importantes para o fortalecimento da região, mesmo que não sejam tão eficientes como a experiência asiática. Consequentemente, essas experiências regionais podem fornecer o modelo para implementar mudanças no multilateralismo internacional.

Sobremaneira, fica subentendido que é do Sul Global que deve sair o impulso para a realização de reformas no sistema multilateral, principalmente na ONU. Isso ocorre pelo fato de as potências ocidentais não se engajarem nessa temática, mas principalmente porque são as nações do Sul que têm mais interesse em fortalecer o multilateralismo e, desde que passaram a integrar as Nações Unidas, têm pressionado por maior representatividade:

Esses países [Sul Global] acreditam que uma abordagem de cima para baixo e esforços paralelos em várias organizações e instituições globais são vitais para uma composição mais inclusiva e real dessas organizações. No

---

<sup>24</sup> A região asiática conta com uma série de organizações e acordos para articular a integração e cooperação dos países membros, exemplos disso são: ASEAN, RCEP, OCX, BRI, etc. A partir dessas práticas, Mahbubani (2021) acredita que o resto do mundo pode aprender sobre fortalecimento multilateral.

entanto, os esforços para ir além da conversa sobre a reforma do Conselho de Segurança parecem cair em ouvidos surdos, já que as negociações avançam com extrema lentidão na burocracia da ONU (Jaldi, 2023, p. 21, tradução nossa).

O que Jaldi (2023) não inclui em sua análise é que, em um mundo sob uma possível transição de poder, a definição de quais potências irão assumir novos lugares de privilégio é relevante. Assim, ao passo que o Sul Global é a melhor chance de impulsionar uma reforma, tais países não conseguem atingir consenso e coletivamente construir uma proposta.

Como abordado anteriormente, na década de 1990 foi instituído o *Open-ended Working Group*, que adicionou aos debates da AGNU a pauta da reforma do CSNU. Desde então, se discute anualmente sobre o tema, sem nenhuma evolução expressiva.

Precedente à cúpula mundial de 2005, o Relatório do Secretário Geral Kofi Annan, *In Larger Freedom*, do mesmo ano, foi o responsável por dar um novo rumo aos debates em torno da discussão da reforma da ONU e seu Conselho. No relatório (ONU, 2005c), Annan aborda sobre uma “oportunidade histórica em 2005” e sugere os caminhos para reformular a ONU e adequá-la aos novos desafios. Ele propôs então dois modelos de reforma para o CSNU (modelos A e B) e instigou os Estados-membros a debaterem e apresentarem novas propostas baseadas nesses modelos ou em outras alternativas viáveis que considerem o tamanho e o equilíbrio da representação. Foi enfatizado que os Estados-membros deveriam chegar a uma decisão sobre essa questão crucial antes da reunião de cúpula de setembro de 2005, preferencialmente por consenso. No entanto, também foi ressaltado que a ausência de consenso não deveria ser usada como justificativa para adiar a tomada de ações (ONU, 2005d).

Os dois modelos propostos por Annan incluem a ampliação do número de membros do CSNU de 15 para 24 (Quadro 2). O modelo A propõe a criação de seis novos assentos permanentes (sem direito ao veto), sendo dois para Estados da África, dois para Ásia e Pacífico, um para Europa e um para as Américas, além de três novos assentos não permanentes. O modelo B propõe a criação de uma nova categoria — “assentos com mandato renovável de quatro anos” — na qual seriam oito novos assentos, sendo dois novos para cada região, mantendo os cinco permanentes e ampliando em um o número de assentos não permanentes de dois anos de mandato. A ideia proposta era de que os Estados pudessem, na Cúpula

Mundial, adotar algum dos dois modelos, seja em sua integridade ou com modificações. Não foi o que aconteceu.

Na Cúpula Mundial de 2005, apenas foi expressa a preocupação em torno da falta de avanço na temática e ficou acordado entre os países membros da ONU que novos esforços e compromissos seriam firmados para construir e votar uma reforma<sup>25</sup>. A partir desse momento, mesmo com o fracasso em votar entre os modelos de Annan, surgiu certo entusiasmo e expectativas de que finalmente pudesse haver algum resultado (Zifcak, 2009). Motivados pela cúpula e pela iniciativa do Secretário-Geral, alguns países passaram a se reunir, buscando apresentar uma proposta de reforma que pudesse ser levada à votação. Destacam-se três grupos: G4, UA e L.69, além de um grupo de contraproposta UFC (Quadro 2). Para cada um deles, são apresentados a seguir o tipo de reforma que defendem, o quão longe conseguiram avançar e o principal motivo de falharem.

**Quadro 2 - Propostas de reforma do CSNU a partir de 2005**

Proposta	Número total de assentos	Assentos permanentes	Assentos não permanentes
<b>CSNU (atual)</b>	15	5	10
<b>Modelo A</b>	24	11 (atual P5 com direito ao veto e 6 novos membros sem direito ao veto, sendo 2 para Estados da África, 2 para Ásia e Pacífico, 1 para Europa e 1 para as Américas)	13
<b>Modelo B</b>	24	5 (mantém o atual P5)	11 membros não permanentes com mandatos de 2 anos e 8 membros permanentes com mandatos de 4 anos
<b>G4</b>	25	5 atuais + 6 novos para Japão, Alemanha, Brasil, Índia e 2 Estados Africanos (sem direito ao veto)	10 atuais + 4 novos para África, Ásia, Europa Oriental e América Latina e Caribe
<b>UA</b>	26	5 + 6 novos sendo 2 para a África, 2 para Ásia, 1 para Europa Ocidental e outros Estados e 1 para América Latina e Caribe (com direito ao veto)	10 atuais + 5 novos sendo 2 para África, 1 para Ásia, 1 para Europa Oriental e 1 para América Latina e Caribe
<b>L.69</b>	27	5 atuais + 6 novos (com direito ao veto)	10 atuais + 6 novos sendo 2 para África, 1 para Ásia, 1 para Europa Oriental, 1 para América

<sup>25</sup> Em 2005, a Cúpula Mundial da Assembleia Geral da ONU, em sua Ata Final (2005e, p. 32, tradução nossa), aprovou a realização de certos objetivos pelos Estados, dentre os quais incluiu-se “[...] a reforma do Conselho de Segurança, para torná-lo mais representativo[...]”.

			Latina e 1 para pequenas Ilhas.
<b>UFC</b>	25	5 (mantém o atual P5)	20

Fonte: elaborado pela autora.

### 3.3.1 G4

Em setembro de 2004, os líderes de Japão, Alemanha, Brasil e Índia se reuniram pela primeira vez para discutir a reforma do CSNU e estabelecer o G4. A criação do grupo partiu de uma iniciativa do Japão a fim de reunir os países mais engajados nas discussões sobre a reforma da ONU e aqueles mais proeminentes a ocuparem novos assentos permanentes. Essa iniciativa trouxe uma mudança significativa na dinâmica relacionada à reforma ao unir dois países desenvolvidos que buscavam refletir sua importância econômica em sua representação política na ONU com dois grandes países em desenvolvimento cuja entrada no Conselho era defendida, entre outros motivos, pela necessidade de ampliar a voz do mundo em desenvolvimento no SI (Winther, 2020).

Com base no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos<sup>26</sup> a membros permanentes em um Conselho de Segurança reformado, os quatro países apoiam seus respectivos pleitos de forma recíproca e defendem a expansão do CSNU nas categorias de membros permanentes e não permanentes. Em 2005, o G4 formulou uma proposta concreta e apresentou nas Nações Unidas o projeto de Resolução (A/59/L.64), que resultaria em um Conselho expandido para um total de 25 membros (ver Quadro 2). Contaria com seis novos assentos permanentes atribuídos a cada um dos membros do G4, além de dois assentos para países africanos. Também seriam criados quatro novos assentos não permanentes, distribuídos da seguinte forma: um para a África, um para a Ásia, um para a Europa Oriental e um para a América Latina e o Caribe (AGNU, 2005). Originalmente, a proposta buscava ampliar o poder de veto aos novos membros permanentes, no entanto, os EUA deixaram claro que não iriam apoiar uma reforma que ampliasse o veto a novos membros (Blum, 2005). O G4 respondeu modificando sua proposta e propondo que a deliberação sobre o tema seja adiada por 15 anos<sup>27</sup> (Blum, 2005).

<sup>26</sup> Japão e Alemanha defendem suas candidaturas por conta de suas contribuições econômicas à ONU. Índia e Brasil defendem com base no status de líderes do Sul Global, por suas grandes populações, extensão territorial e influência regional (COX, 2009).

<sup>27</sup> O parágrafo 5 e 7 da proposta de resolução do G4 indica que “Os novos membros permanentes não deverão exercer o direito ao veto até que a questão sobre o direito ao veto aos novos membros

Ao não modificar o poder de veto, a proposta do G4 esperava evitar a oposição do atual P5 e garantir que pudesse atingir um acordo na AGNU para aprová-la (Hosli; Dörfler, 2020). Conseguindo o apoio do P5, o G4 precisaria então firmar alianças com outros blocos regionais ou políticos econômicos, tendo assim tentado aproximação com a UA e com o G77. Sem sucesso nessa aproximação, em julho de 2005 o G4 apresentou à AGNU uma resolução que foi inicialmente apoiada por 23 países, incluindo um dos P5, a França (BBC, 2005).

A proposta não angariou novos apoios e foi bastante contestada por diferentes motivos. Primeiramente, porque EUA e China se opuseram; o primeiro porque apoiava exclusivamente a entrada do Japão como membro permanente, e o segundo principalmente por discordar da inclusão do Japão (BBC, 2005; Blum, 2005). Em março de 2005, enquanto os EUA reafirmavam seu apoio exclusivo à candidatura do Japão ao Conselho de Segurança da ONU, simbolizado pela visita da Secretária de Estado Condoleezza Rice a Tóquio<sup>28</sup>, manifestações contrárias ao Japão emergiram na China, promovidas pela população local (Blum, 2005; Kessler, 2005). A *The New China News Agency* reportou uma petição assinada por 22 milhões de chineses para que fosse vetado um assento permanente, no CSNU, ao Japão (Kahn, 2005). Em parte, os chineses nutrem sentimentos contra o Japão por conta da invasão japonesa de 1937, mas Kahn (2005) também ressalta que livros, jornais e filmes patrocinados pelo governo reforçam essa posição.

Em segundo lugar, a proposta não foi capaz de conquistar o apoio da UA e de outros países do Sul Global. De certo modo, o G4 defende que sua proposta de reforma beneficia a UA e o Sul Global, contudo, uma análise crítica revela inconsistências em relação a essa alegação (Winther, 2020). Inicialmente, a proposta do G4 indicava que apenas os quatro países seriam agraciados com assentos permanentes. Após uma análise de conjuntura, foram acrescentados dois assentos para os países africanos. Todavia, esses assentos não foram acordados com a UA e sim resultaram de discussões unilaterais com a África do Sul e a Nigéria (Freiesleben, 2015). Devido a essas inconsistências, a reforma do G4 é bastante criticada e também resultou em forte oposição de alguns Estados-membros.

---

permanentes seja revisada [...]”, “15 anos depois que [a reforma] entre em vigor” (AGNU, 2005, p. 3-4, tradução nossa).

<sup>28</sup> Sobre a visita e sobre a posição dos Estados Unidos ao Japão ler a matéria em: Kessler, Glenn. Rice Puts Japan at Center of New U.S. Vision of Asia. *Washington Post*, 19 mar. 2005. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/03/19/rice-puts-japan-at-center-of-new-us-vision-of-asia/4e4caaba-d86e-4b49-90c9-634fbf5e2f2e/>. Acesso em 11 nov. 2024.

O princípio geral por trás da proposta do G4 é que o CSNU, principalmente seus membros permanentes, reflete a distribuição de poder global, baseando-se em tamanho territorial, influências, recursos e contribuição à ONU como requisitos para preencher essa vaga e que a atual distribuição de assentos não é representativa do atual sistema. Por esse motivo, alegam que Japão, Alemanha, Brasil e Índia merecem um assento permanente por serem países que atingem essas características (Winther; Lindegaard, 2021). Assim, o discurso do G4 é pouco atraente para grande parte dos países do Sul Global, sendo definido por Binder e Heupel (2020) como coercitivo e por Winther e Lindegaard (2021) como realista. Em outras palavras, quando o G4 alega representar essas características, ele ressalta suas capacidades individuais e deixa de lado aspectos caros à agenda dos outros grupos, como representatividade e desigualdade, principalmente do Grupo Africano, ao qual foram oferecidos dois assentos permanentes como forma de obter apoio (Winther; Lindegaard, 2021, p. 8, tradução nossa).

Após não conseguir levar sua proposta à votação em 2005, em 2006 o G4 tentou apresentar a mesma resolução (AGNU, 2006), que novamente não avançou. Desde então, o grupo segue se reunindo para discutir e defender a pauta, mas sem novas tentativas de propor resoluções. No geral, as candidaturas de Japão, Alemanha, Brasil e Índia encontram grandes resistências por parte de outros membros, como Argentina, Espanha, Itália, Paquistão e Coreia do Sul. Todos esses países fazem parte do *United for Consensus*, “uma aliança cuja agenda principal parece ser a prevenção da ascensão do G4”, na qual constam importantes rivalidades regionais aos 4 países do G4 (Winther, 2020, p. 95, tradução nossa).

### **3.3.2 United for Consensus**

O UFC, ou Clube do Café, como ficaram informalmente conhecidos, surge como uma contraproposta às posições do G4, tendo como principal estratégia interromper as discussões sobre a reforma ao invés de se engajar em negociações (Bueno, 2019). Viotti (2010) afirma que a identidade do UFC é definida de maneira negativa, ou seja, o que os une não é a intenção de implementar um tipo específico de reforma no Conselho, mas sim a oposição a um modelo de reforma que envolva a adição de membros permanentes, seja de forma imediata ou futura.

Ao todo, fazem parte do UFC: Argentina, Canadá, Coreia do Sul, Egito, Espanha, Itália, México, Paquistão, Ruanda e Turquia. Para contrapor à proposta do

G4, o UFC propôs apenas um aumento de dez membros não permanentes no CSNU, mantendo os cinco membros permanentes e seu poder de veto intacto, totalizando 25 membros no Conselho (Quadro 2). Além do aumento na composição, também reforçam a necessidade de aumento de duração dos mandatos não permanentes de três a cinco anos, sem possibilidade de reeleição direta ou mandatos de dois anos (como configura atualmente), mas com a possibilidade de se estenderem por mais dois anos (AGNU, 2005b). Impedindo a “coerção” do G4, o UFC busca impedir também que uma reforma permita que países (principalmente os do G4) criem privilégios novos e desiguais para si (Binder; Heupel, 2020).

### 3.3.3 União Africana

Representando 53 países, a União Africana se reuniu em 2005 para elaborar uma proposta conjunta para a reforma do CSNU através do *Consenso de Ezulwini*. No documento, expressam que o objetivo da África é tornar-se plenamente representada em todos os órgãos de decisão da ONU, principalmente no CSNU. Nesse sentido, uma representação africana no CSNU significa “i. não menos que dois assentos permanentes com todas as prerrogativas e privilégios de membro permanente, inclusive o direito de veto; ii. cinco assentos não permanentes” (African Union, 2005, p. 9, tradução nossa).

Diferentemente da proposta do G4, que tende a abrir mão do direito ao veto, a UA destaca que, mesmo sendo contra o direito ao veto, entende que, ao passo que ele siga existindo, deverá estar disponível a todo e qualquer membro permanente do CSNU (African Union, 2005). Ademais, também fica acordado, através do Consenso, que é a UA que deverá selecionar os representantes da África no CSNU.

Tendo como base essa posição comum, ainda em 2005 a UA apresentou à Assembleia Geral da ONU a proposta de Resolução A/59/L.67 (AGNU, 2005a), na qual implicaria uma reforma com ampliação do Conselho para 26 membros (Quadro 2), sendo seis novos membros permanentes, os quais dois seriam para Estados Africanos, dois para a Ásia, um para a Europa Ocidental e Outros Estados e um para a América Latina e Caribe, além de cinco novos assentos não permanentes com a seguinte distribuição geográfica: dois para a África, um para a Ásia, um para a Europa Oriental e um para a América Latina e Caribe (AGNU, 2005a). Não foi

incluído na proposta de resolução que a seleção das representações africanas seria determinada pela UA.

Apesar de deter uma parcela significativa de membros, cerca de  $\frac{1}{4}$  dos votos da AGNU, uma proposta da UA nunca foi levada à votação. Embora seja um bloco coeso e haja consenso de que a África, mais do que qualquer outra região, está extremamente sub-representada no CSNU, existem algumas divergências entre os países-membros do próprio bloco. Ao propor dois assentos permanentes para membros da UA, os Estados africanos se colocam em uma disputa sobre quem serão esses dois representantes. Egito, Nigéria e África do Sul aparecem como os mais proeminentes a conquistar os dois assentos permanentes, mas isso implica em dificuldades e tensões para decidir qual ficaria de fora. Além disso, outros países como Argélia, Quênia e Angola também se mostram interessados em conseguir o lugar de destaque (BBC, 2005).

Em 2005, paralelamente às discussões na UA sobre a proposição de uma resolução, alguns representantes africanos negociaram um acordo conjunto com o G4. Freiesleben (2015) destaca que a África do Sul e a Nigéria estavam frustradas com o andamento das discussões dentro da UA e pediram permissão para negociar prerrogativas com o G4. O que fica explícito na fala do presidente da Nigéria é que havia uma preocupação de não se conseguir avançar no tema da reforma se a UA não negociasse a desistência ao poder de veto. Diante dos líderes africanos, ele disse:

A principal questão que temos diante de nós, é decidir se a África se juntará ao resto do mundo, ou à maioria do resto do mundo, para concluir a demanda pela reforma da ONU, ou se a África manterá uma posição inegociável que certamente frustrará os esforços de reforma (Henshaw, 2005, tradução nossa).

Essa frustração acabou resultando na convocação de uma reunião da UA na qual 90% votaram a favor de manter a proposta com base no *Consenso de Ezulwini*. Freiesleben (2015) expõe que o Egito, temendo ficar de fora da disputa por um assento permanente, realizou um *lobby* junto aos membros da UA a fim de que se opusessem a qualquer solução de compromisso com o G4 como forma de frustrar as ambições da África do Sul e da Nigéria.

Dessa forma, a UA decidiu avançar com sua proposição conjunta e defender os interesses coletivos de seus membros, mesmo que ainda persistissem divergências entre os Estados africanos.

### 3.3.4 L.69

O L.69 é um grupo menos proeminente do que os anteriores, mas é também relevante por ser responsável por levar as discussões da reforma para as negociações intergovernamentais. Como exposto anteriormente, em 1993 foi instituído o *Open-Ended Working Group* para tratar sobre a reforma do CSNU; já em 2007, foi apresentada uma resolução elaborada por 24 países em desenvolvimento de diferentes regiões, que indicou um novo rumo nas negociações da reforma para o mundo das discussões intergovernamentais (Mahmood, 2013). Nesse momento, os países buscaram se articular entre governos e angariar apoio para avançar uma reforma. Assim, o L.69 conta com países que fazem parte de outras articulações, como é o caso do Brasil, Índia e África do Sul.

O grupo recebeu a denominação de L.69 devido ao projeto de Resolução A/61/L.69 da AGNU apresentado em 2007 (AGNU, 2007). O grupo reivindica propostas parecidas com os dois anteriores: defende um CSNU composto por 27 membros no total, sendo seis novos membros permanentes com direito ao veto e seis novos membros não permanentes, sendo dois assentos para a África, um para a Ásia, um para a Europa Oriental, um para a América Latina e um para pequenas ilhas (Quadro 2). Atualmente fazem parte do grupo 42 países em desenvolvimento da África, Ásia, América Latina e Caribe, o que o diferencia dos demais por ser mais representativo das regiões sub representadas (Hosli; Dörfler, 2020; AGNU, 2007). Porém, se mostra um grupo menos coeso por conta da sobreposição de alguns países ao adotarem outros modelos de reforma, sendo importante para demonstrar o interesse em articular e conseguir avançar com uma proposta.

De maneira geral, esses três grupos representam propostas de reforma que reforçam a necessidade de expansão no número de membros do CSNU para torná-lo mais representativo e condizente com a atual configuração de membros da ONU. O principal consenso é a necessidade de novos assentos para o continente africano. Nesse sentido, as propostas buscam alterar tanto o número de membros permanentes quanto de não permanentes (Ver Quadro 2). As principais diferenças dizem respeito à manutenção do poder de veto e à escolha de quem serão esses novos membros.

### 3.3.4 A dificuldade de uma nova reforma no CSNU

O fracasso das propostas reside no fato de não conseguirem atingir o número necessário para, ao menos, levar a uma votação na AGNU. Existe dificuldade em encontrar consenso entre os países do Sul Global, quem dirá ter o apoio do Norte. Nesse sentido, somam-se mais de três décadas de discussões em torno de uma nova reforma do CSNU.

A dificuldade de se encontrar consenso demonstra que a temática é condicionada aos interesses individuais dos Estados. Ao todo, as propostas de reforma parecem mais falar sobre quem deveriam ser os novos membros do que sobre a necessidade de se fazer uma reforma. Configura-se então uma verdadeira disputa, onde os diferentes grupos de alinhamento entre os Estados tentam inferir a sua ideia de configuração do órgão mais poderoso da ONU. Da dificuldade em aprovar uma nova reforma, persiste a falta de entendimentos coletivos do que o CSNU deve se tornar e o que ele deve representar. O G4 defende que eles devem ter um assento permanente, a UA que a África precisa de dois assentos permanentes, o UFC que não se deve ampliar os membros permanentes e o L.69 carece de fundamentação, sendo muito vago.

Aqui tem-se um caminho oportuno, visto que a análise do BRICS nos permite compreender as aspirações de países que partem de posições diferentes no debate da reforma do CSNU e se o processo de interação entre eles consegue criar uma reivindicação comum. Brasil e Índia, através do G4 impulsionam sua ascensão a um assento permanente com base em sua força regional e, por isso, vão defender propostas que garantam sua presença como membros permanentes. Rússia e China, por serem parte do P5, querem acima de tudo defender seus próprios interesses individuais, podendo dificultar uma reforma que ameace a manutenção do seu *status quo*. Já a África do Sul, por enfrentar uma disputa com outros Estados africanos para ser a representação da UA, tem no apoio do BRICS a melhor chance para levantar sua candidatura. Desses interesses individuais, investiga-se se há a formação de um posicionamento do BRICS.

#### **4 Das cúpulas às reuniões na AGNU: BRICS e a reforma do CSNU**

As Declarações de cúpula representam a principal fonte para análise do posicionamento e das ações do BRICS. Elas são documentos finais das Cúpulas Anuais de Chefes de Estado e de Governo e também representam os debates realizados nas reuniões setoriais, ministeriais e de fóruns sobre os mais variados tópicos de discussão e cooperação entre os países do grupo. O objetivo de qualquer cúpula internacional é produzir metas políticas e econômicas que sejam compreendidas pela governança global (Duggan; Azalia, 2020). Desde 2009, as declarações emitem o posicionamento do BRICS perante a ordem internacional, suas críticas, seus interesses, suas intenções e ações. Ao longo dos anos, sua agenda se expandiu significativamente incorporando uma gama crescente de temas, refletindo não apenas as prioridades estratégicas dos membros, mas também a influência direta da conjuntura internacional. Contudo, embora sejam responsáveis por delinear as principais frentes de ação do BRICS, as cúpulas carecem de propostas concretas e ações conjuntas robustas (Daldegan; Carvalho, 2022). Essa lacuna tem sido uma das principais críticas direcionadas ao BRICS e a razão pela qual sua efetividade e relevância como ator global são questionadas.

Uma das razões que contribuem para essa percepção é a ausência de institucionalização formal no BRICS. Diferentemente das organizações internacionais, o agrupamento não possui uma carta constitutiva que estabeleça regras, princípios de conduta ou mecanismos claros de coordenação. Baseado em fóruns de diálogo dinâmico e flexível, o BRICS não impõe compromissos vinculantes ou restrições a seus membros (Daldegan; Carvalho, 2022). Essa flexibilidade, embora permita certa agilidade no debate, também gera dificuldades para avaliar se há de fato uma cooperação efetiva e uma coordenação substancial entre suas políticas. Tal característica alimenta críticas sobre a capacidade do BRICS de apresentar uma posição comum que vá além da retórica explícita nas declarações das cúpulas (Hooijmaijers, 2016; Hopewell, 2017). No entanto, como já demonstrado, esses países se unem em torno de uma mesma identidade coletiva: a defesa do sistema multilateral e multipolar. Manifestação essa que fica clara nas declarações de cúpula.

Assim, esta seção tem como objetivo analisar a construção de um posicionamento coletivo do BRICS desenvolvido em suas reuniões de cúpula,

buscando destacar se esse posicionamento reflete ou não no posicionamento de seus países em espaços externos. A abordagem inicia com destaque às reuniões de cúpulas, à defesa do multilateralismo e ao tom das declarações em torno do CSNU e finaliza através da análise do posicionamento de China e Rússia nas reuniões da AGNU referentes ao tema da reforma do CSNU.

#### **4.1 As cúpulas do BRICS de 2009 a 2024**

Nas cúpulas anuais, o BRICS afirma seu compromisso com o sistema multilateral, dando destaque à ONU, ao FMI, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao G20, reconhecendo a importância e legitimidade deles como espaços multilaterais e a necessidade de adequação aos novos desafios globais, com maior representação dos países em desenvolvimento. A primazia pelo estado de direito e da diplomacia multilateral junto à maior representação para os mercados emergentes nas instituições financeiras internacionais pode ser compreendida como a força motriz por trás de suas ações (Stuenkel, 2014).

A crise financeira de 2008 foi o principal catalisador dos debates que marcaram a primeira Cúpula realizada em 2009, em Yekaterinburg. Na ocasião, o BRIC destacou, por meio de críticas às instituições de governança multilateral, a relevância do G20 como o fórum mais apropriado para enfrentar a crise financeira global. Diferentemente do G7, o G20 se apresenta como uma plataforma mais inclusiva, com representação ampliada dos países emergentes, refletindo melhor as realidades econômicas e políticas contemporâneas (Daldegan; Carvalho, 2022; Duggan; Azalia, 2020).

A declaração final da cúpula também reforçou o papel central da ONU na gestão dos desafios globais, ao mesmo tempo em que defendeu a necessidade urgente de reformar a organização para torná-la mais eficiente e representativa. Nesse sentido, expressaram apoio explícito às aspirações da Índia e do Brasil de assumirem um papel mais significativo nos assuntos internacionais<sup>29</sup> (BRICS, 2009). Mesmo sem a menção direta do CSNU na declaração, fica subentendido que o papel maior a ser desempenhado por Índia e Brasil inclui o CSNU, visto que

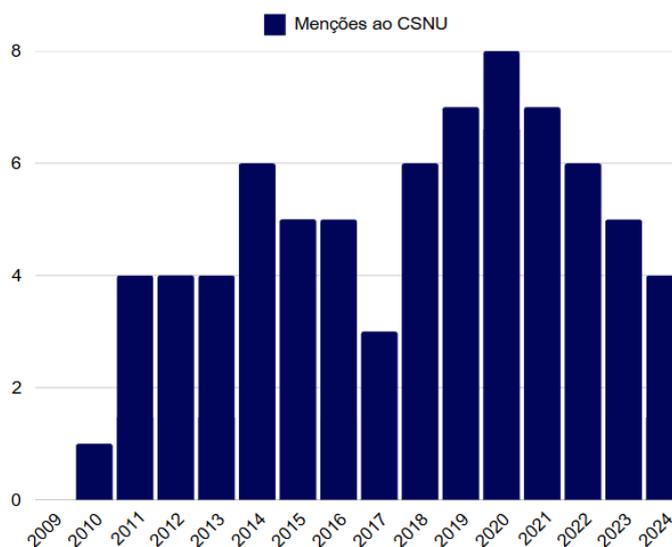
---

<sup>29</sup> Como afirmado na declaração: “reiteramos a importância que atribuímos ao status da Índia e do Brasil nos assuntos internacionais, e entendemos e apoiamos suas aspirações de desempenhar um papel mais importante nas Nações Unidas” (BRICS, 2009, p. 3, tradução nossa).

‘reiteramos’ seria um reforço dado por China e Rússia que já exercem um grande papel na ONU.

Na Cúpula em Brasília em 2010, os temas abordados anteriormente ganharam mais robustez, visto que a declaração dobrou de tamanho se comparada ao do primeiro ano (Daldegan; Carvalho, 2022). O BRICS destacou a necessidade urgente de concluir naquele ano a reforma das quotas do FMI, reforçando a importância de uma distribuição mais equitativa de poder e representação no sistema financeiro internacional (BRICS, 2010). Além disso, o bloco enfatizou a necessidade de estabelecer um processo de seleção aberto, transparente e inclusivo para a escolha dos líderes do FMI e do Banco Mundial com o objetivo de romper com a prática tradicional em que essas posições são ocupadas com base nas preferências das grandes potências. Ao CSNU, tem-se uma primeira menção direta reforçando que atos de terrorismo precisam ser resolvidos respeitando a carta da ONU e novamente fazendo menção ao apoio à ampliação do papel de Brasil e Índia na ONU (Figura 2). Em 2010, também ocorre o convite oficial à África do Sul, que passa a fazer parte oficialmente a partir de 2011.

**Figura 2 - Gráfico de menções ao CSNU nas Cúpulas do BRICS (2009-2024)**

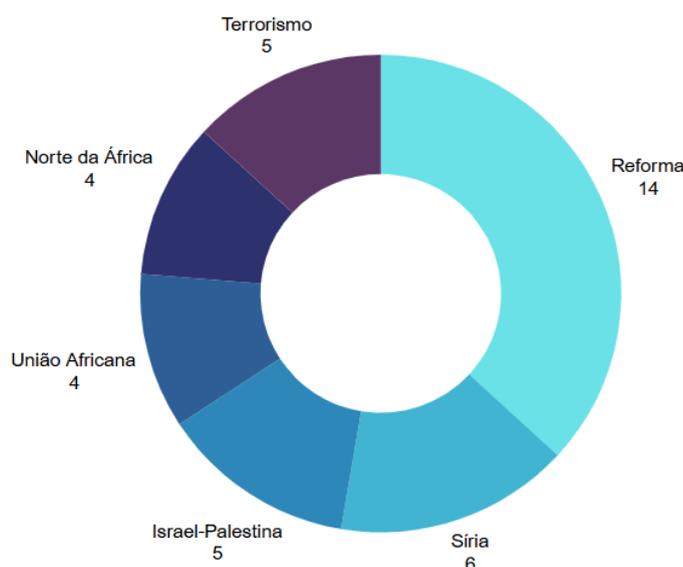


Fonte: elaborado pela autora.

Como a Figura 2 demonstra, a partir de 2010 tornam-se recorrentes declarações sobre o CSNU, seja para abordar sobre questões de paz e segurança internacional, seja para reforçar o papel do órgão e destacar a necessidade de reforma. Observa-se que, a partir de 2011, o CSNU ocupa 4 pontos ou mais das Declarações (com exceção de 2017, no qual aparece em apenas 3 pontos). De

forma a verificar como o CSNU é abordado, foi realizada a análise de cada ponto dos documentos finais de cúpula que mencionam o órgão. Ao todo, são 67 declarações sobre o CSNU, sendo o ano de 2020 o que mais ocorreu menção com 8 vezes (Figura 2). Dessa análise, obtêm-se os principais temas relacionados: reforma; Síria; Israel-Palestina; terrorismo; Norte da África e União Africana (Figura 3).

**Figura 3 - Gráfico dos temas mais recorrentes nas Declarações do BRICS sobre o CSNU**



Fonte: elaborado pela autora.

A reforma do CSNU figura como o tema mais recorrente, sendo mencionada 14 vezes e repetindo-se anualmente entre 2011 e 2024. Em seguida, destacam-se as declarações sobre o conflito na Síria, registradas em seis ocasiões, enquanto o conflito entre Israel e Palestina e o combate ao terrorismo foram abordados cinco vezes. Por fim, questões relacionadas à instabilidade no Norte da África e ao apoio à cooperação entre o Conselho de Segurança e a UA para lidar com desafios de segurança no continente africano foram mencionadas em quatro oportunidades<sup>30</sup>.

Além de 2011 ser o ano em que o BRICS passa a reivindicar uma reforma direta ao CSNU, também é o ano em que todos os membros do BRICS ocupavam

<sup>30</sup> As menções ao conflito na Síria ocorreram nos anos de 2014, 2016, 2017 e 2018. Ao conflito Israel-Palestina nos anos de 2012, 2014, 2015, 2023 e 2024. Ao terrorismo em 2010, 2015, 2016, 2017 e 2022. Questões no Norte da África em 2011, 2012, 2013 e 2016. As menções à União Africana são relacionadas ao CSNU para destacar o apoio do BRICS à cooperação entre o Conselho e a UA e o papel central da UA em resolver as questões de conflitos em seus países, aparecendo nos anos de 2013, 2014, 2018 e 2023.

simultaneamente assentos no Conselho. Essa conjuntura singular ofereceu ao BRICS uma oportunidade estratégica de coordenar posições e influenciar diretamente as deliberações sobre temas de segurança internacional. A presença simultânea de todos os cinco membros no CSNU nos permite avaliar a coordenação, ou não, desses países fora do BRICS. Os principais temas debatidos pelo CSNU naquele ano tratavam sobre conflitos internos em países da África e do Oriente Médio, com destaque ao caso da Líbia, e foram igualmente destacados na Cúpula de 2011.

Na Cúpula de Sanya em 2011 na China, destacaram a presença de todos os membros no CSNU e a vontade de trabalhar conjuntamente em “questões de paz e segurança, para fortalecer as abordagens multilaterais e facilitar a coordenação futura em questões sob a consideração do CSNU” (BRICS, 2011, p. 1-2, tradução nossa). Mencionam também as turbulências nas regiões do Norte da África, da África Ocidental e do Oriente Médio, com foco na Líbia, acentuando que o uso da força deve ser evitado e a soberania e não interferência em assuntos internos dos Estados defendidos.

Uma análise sobre a atuação dos BRICS no CSNU em 2011 foi realizada por Bernard (2018) e Oliveira, Uziel e Rocha (2015). O foco do estudo de Bernard (2018) foi o padrão de votação dos países do BRICS nas resoluções do CSNU no ano de 2011. As conclusões da autora (2018) demonstram que, das 58 resoluções votadas naquele ano, os cinco países convergiram em 56 delas, enfatizando uma coesão em suas posições.

A questão da Líbia é relevante, pois é um dos pontos no qual houve divergência entre os países. A Resolução 1973, que tratava sobre o bloqueio aéreo na região e autorização para o uso de todos os meios necessários para a defesa dos civis, teve a abstenção dos BRIC e o voto positivo da África do Sul (Bernard, 2018). A resolução foi controversa dentro do CSNU, pois autorizava o uso da força, ou seja, da intervenção militar na Líbia, o que gerou receio em alguns países, principalmente dos BRIC. Havia uma preocupação ressaltada pela Rússia, China, Brasil e Índia de a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) utilizar a proposta de intervenção como forma de induzir uma troca de regime. A divergência do voto da África do Sul pode ser explicada por dois motivos: apoio aos Estados Unidos e o fato de que a resolução foi anterior à adesão do país ao BRICS (Bernard, 2018).

Posteriormente, o documento da Cúpula incluiu uma seção específica sobre a Líbia, ressaltando a necessidade de resolução de conflitos por meio da diplomacia pacífica. Esse posicionamento foi manifestado em um contexto posterior à aprovação da resolução e às intervenções da OTAN no país, as quais foram novamente alvo de críticas por alegadamente terem sido motivadas por interesses distintos daqueles defendidos pelas Nações Unidas. Além da divergência em relação à Líbia, os países do BRICS adotaram posicionamentos distintos na votação da Resolução 2023 sobre a Eritreia. Enquanto os membros do IBAS votaram favoravelmente, Rússia e China optaram pela abstenção, justificando sua decisão com base na insuficiência de fundamentos que pudessem sustentar a imposição de sanções (Bernard, 2018).

De modo geral, a presença dos cinco países no CSNU foi entendida por Bernard (2018) como uma demonstração clara de coesão entre os membros que pode positivamente ser vista como um indicativo futuro da atuação formidável deles no cenário mundial. No entanto, as conclusões do estudo de Oliveira, Uziel e Rocha (2015) não demonstram isso. Em seu estudo, os autores (2015) buscaram avaliar se a presença dos BRICS mudou a dinâmica do CSNU. A conclusão foi que os BRICS não parecem ter influenciado o padrão de comportamento do órgão, que seguiu a mesma média de resoluções aprovadas dos dez anos anteriores. Assim, a presença do BRICS pode ser entendida como de *'agenda takers'*<sup>31</sup>, ao passo que eles não incluíram nenhum item na agenda e nem novas dinâmicas, no qual os EUA, Reino Unido e França seguiram sendo os principais iniciadores dos debates (Oliveira; Uziel; Rocha, 2015).

Outro fato relevante abordado pelos autores (2015) é que, em nenhum momento das discussões das resoluções, os BRICS se referiram ao BRICS como uma possível motivação para seu voto, o que torna difícil afirmar se de fato suas posições se baseiam em uma coordenação a partir do alinhamento. Sidiropoulos (2014) alerta que, em nível teórico, todos eles podem defender um sistema multilateral baseado nas regras e princípios internacionais, o que explicaria as posições comuns, mas que suas decisões podem ser mascaradas por questões de interesse nacional. Esse argumento é reforçado por Stuenkel (2014), que destaca que os BRICS parecem seletivos quanto ao envolvimento em crises de paz e segurança humanitária, tendendo a defender a soberania daqueles mais alinhados a

---

<sup>31</sup> Tomadores de agenda, na tradução formal.

eles e a permitir intervenções e sanções em casos menos caros aos seus interesses.

A presença simultânea desses países evidencia a existência de um posicionamento comum, pautado na defesa de princípios fundamentais ao BRICS, como o multilateralismo, a não intervenção, a soberania e o respeito ao direito internacional. Ademais, a posição divergente adotada pela África do Sul antes de sua entrada oficial no BRICS reforça o entendimento de que o processo de interação entre os membros do grupo contribui para a convergência de interesses. Essa dinâmica é ilustrada pela posterior emissão de uma declaração conjunta do BRICS sobre o conflito na Líbia, refletindo um alinhamento progressivo entre os países.

A partir dessa cúpula, a citação que tratava sobre o papel da ONU e destacava sua necessidade de reforma e apoio às ambições de Índia e Brasil (agora também a África do Sul) em desempenhar um papel maior na organização passa a mencionar diretamente o CSNU. Essa mesma citação é usada nas cúpulas seguintes até o ano de 2022, exceto em 2020 (Quadro 3). O ano de 2020 é bem singular, a 12ª cúpula destacou os novos desafios globais gerados pela pandemia e o comprometimento do BRICS com a causa destacando a criação do BRICS *Vaccine Research and Development Centre*<sup>32</sup> e empréstimos emergenciais dos NDB aos seus membros para ações de combate à COVID-19. Apesar de ser o ano com mais menções ao CSNU, elas estão quase inteiramente voltadas a preocupações com conflitos existentes (como o da Síria) e a necessidade de incluir os desafios impostos pela pandemia ao lidar com eles. Curiosamente, na declaração de 2020 não é feita a menção do apoio de China e Rússia às aspirações de Brasil, Índia e África do Sul em desempenhar papel maior na ONU. Mas o mesmo retorna em 2021 (Quadro 3).

**Quadro 3 - Declarações do BRICS sobre a reforma da ONU e do CSNU  
(2009-2024)**

Ano	Declaração
<b>2009 e 2010</b>	[...] reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU com o objetivo de torná-la mais eficiente para que possa lidar com os desafios globais atuais de forma mais eficaz. Reiteramos a importância que atribuímos ao status da Índia e do Brasil nos assuntos internacionais, e entendemos e apoiamos suas aspirações de desempenhar um papel mais

<sup>32</sup> A proposta de criação do *Vaccine Research and Development Centre* havia sido feita na cúpula de 2018, mas foi efetivamente colocada em prática em 2020, especificamente pela urgência gerada pela pandemia (BRICS, 2020).

	importante nas Nações Unidas.
<b>2011 a 2019</b> <b>2021 e 2022</b>	[...] reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, incluindo seu Conselho de Segurança, com o objetivo de torná-la mais eficaz, eficiente e representativa, para que possa lidar com os desafios globais de hoje com mais sucesso. A <b>China</b> e a <b>Rússia</b> reiteram a importância que atribuem ao status da <b>Índia, do Brasil e da África do Sul</b> nos assuntos internacionais, e compreendem e apoiam sua aspiração de desempenhar um papel mais importante na ONU.
<b>2020</b>	[...] reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, incluindo seu Conselho de Segurança, com o objetivo de torná-la mais representativa, eficaz e eficiente, e de aumentar a representação dos países em desenvolvimento para que ela possa responder adequadamente aos desafios globais.
<b>2023</b>	Apoiamos uma reforma abrangente da ONU, incluindo seu Conselho de Segurança, com o objetivo de torná-la mais democrática, representativa, eficaz e eficiente, e de aumentar a representação dos países em desenvolvimento entre os membros do Conselho, para que ele possa responder adequadamente aos desafios globais predominantes e apoiar as aspirações legítimas dos países emergentes e em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, incluindo o <b>Brasil, a Índia e a África do Sul</b> , de desempenhar um papel mais importante nos assuntos internacionais, em particular nas Nações Unidas, <b>incluindo seu Conselho de Segurança</b> .
<b>2024</b>	<i>Reconhecendo a Declaração de Johannesburgo II de 2023</i> , reafirmamos nosso apoio a uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, com o objetivo de torná-lo mais democrático, representativo, eficaz e eficiente, e de aumentar a representação dos países em desenvolvimento nos quadros de membros do Conselho para que ele possa responder adequadamente aos desafios globais predominantes e apoiar as aspirações legítimas dos países emergentes e em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, <b>incluindo os países do BRICS</b> , a desempenhar um papel maior nos assuntos internacionais, em particular nas Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança. Reconhecemos as aspirações legítimas dos países africanos, refletidas no <b>Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte</b> .

Fonte: elaborado pela autora.

A nova padronização das declarações, como demonstra o Quadro 3, pode ser entendida como consequência da experiência de 2011 com todos os membros dentro do CSNU visto, que no ano seguinte a quarta cúpula relembrou essa participação e destacou a expectativa dos países do BRICS cooperarem mais dentro do CSNU (BRICS, 2012). O posicionamento quanto à reforma e o apoio às aspirações do IBAS se mantém sólido de 2011 a 2023, apesar de não ser mencionado em 2020, sendo difícil por meio das declarações de cúpula definir se o tema ganhou mais ou menos importância.

Outro ponto relevante para a análise de como o BRICS se comporta frente às temáticas do CSNU é a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014. Apesar da suspensão da Rússia pelo G8 e pela aprovação de uma resolução na AGNU contra a anexação, o BRICS buscou evitar o isolamento do país (Larson, 2019). A resolução da AGNU de março de 2014 foi aprovada com 100 votos a favor, mas nenhum deles sendo de países do BRICS que, fora a Rússia que votou não, optaram por se abster (AGNU, 2014). Posteriormente, em julho de 2014, o

presidente Vladimir Putin foi recebido no Brasil para participar da 6ª Cúpula do BRICS realizada em Fortaleza. No documento final do encontro, as preocupações em relação à situação na Ucrânia foram brevemente abordadas com a reafirmação da importância de que a crise fosse resolvida em conformidade com os princípios e propósitos estabelecidos na Carta das ONU. Essa posição reflete a ênfase do BRICS em soluções pacíficas e baseadas no direito internacional para conflitos globais.

A fim de compreender a posição nacional dos países do BRICS, o estudo de Sjøli (2023) faz um levantamento dos votos de cada um deles na AGNU sobre o tema da Ucrânia de 2014 a 2022. O estudo demonstra que, em 2014, Brasil, Índia, China e África do Sul votaram da mesma forma, se abstendo de condenar a Rússia quanto à anexação da Crimeia. Isso demonstra convergência entre o posicionamento desses países dentro do BRICS e fora. Se no BRICS a declaração não condenou a Rússia, na AGNU os países mantiveram essa posição. Além disso, anunciaram em 2014 que a próxima cúpula do BRICS seria sediada na Rússia, em Ufa.

De modo geral, de 2014 a 2021, nenhum dos BRICS se posicionou na AGNU de maneira a condenar as ações da Rússia. Enquanto o Brasil se absteve em todas as votações, Índia, China e África do Sul utilizaram-se de alguns não. Segundo Sjøli (2023), o “não” ou a “abstenção” nesses casos pode ser compreendido como uma forma de apoio à Rússia. Por conta da variação dos posicionamentos dos BRICS e eles não serem consensuais em torno do “não” ou da “abstenção”, entende-se que não houve coordenação entre os países.

Em 24 de fevereiro de 2022, oito anos após a anexação da Crimeia, houve a invasão do território ucraniano pela Rússia. A Guerra na Ucrânia foi abordada pela cúpula de Pequim, indicando apoio ao diálogo entre Rússia e Ucrânia e reforço de “nossas posições nacionais expressas nos fóruns apropriados, a saber, o CSNU e a AGNU” (BRICS, 2022, p. 9, tradução nossa). Essas posições nacionais ficam mais explícitas ao analisar como foram as votações na AGNU após a invasão na Ucrânia (Quadro 4).

**Quadro 4 - Voto dos BRICS sobre a Ucrânia na AGNU (2022-2024)**

Ano	Tópico	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
2022	Condenação dos atos da Rússia	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção

<b>2022</b>	Direitos Humanos	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção
<b>2022</b>	Suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos	Abstenção	Não	Abstenção	Não	Abstenção
<b>2022</b>	Condenar a Rússia por ir contra a Carta da ONU	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção
<b>2022</b>	Reparação a Ucrânia pela Rússia	Abstenção	Não	Abstenção	Não	Abstenção
<b>2022</b>	Direitos Humanos	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção
<b>2023</b>	Carta da ONU	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção
<b>2023</b>	Direitos Humanos	Sim	Não	Abstenção	Abstenção	Abstenção
<b>2023</b>	Direitos Humanos	Abstenção	Não	Abstenção	Não	Abstenção
<b>2024</b>	Direitos Humanos	Abstenção	Não	Abstenção	Não	Abstenção

Fonte: elaborado pela autora com base em Sjøli (2023) e AGNU (2023b, 2024).

Diferentemente do observado no período anterior 2014-2021, em 2022 o Brasil posicionou-se positivamente em 4 casos e abstendo-se em dois. Observa-se que as duas abstenções são referentes aos dois casos em que a China se posicionou com ‘não’, ao passo que Índia e África do Sul sempre se abstiveram. Segundo Sjøli (2023), a China tende a votar não nas propostas que podem levar a consequências diretamente negativas à Rússia - como a suspensão do Comitê de Direitos Humanos. Isso explicaria também os dois casos em que ela vota ‘não’, sendo os dois casos em que o Brasil se abstém, por se tratar de resoluções duras à Rússia. No início de 2023, o Brasil segue votando ‘sim’, mas ao final do ano muda de posição. A mudança na postura do Brasil pode ser compreendida por conta do Governo Bolsonaro, que mesmo que buscasse não criticar diretamente a Rússia, coordenava seu voto aos EUA (Júnior; Branco, 2022).

Assim como foi destacado na Declaração de Cúpula de 2022, “as posições nacionais” desses países são importantes e determinantes sobre suas ações. Nesse caso, durante o governo Bolsonaro, ficou explícito que o Brasil buscou alinhar sua política externa com a do Ocidente, de forma que essa posição não foi condenada no BRICS. A mudança de direcionamento da política externa de Bolsonaro reflete em uma nova identidade do Brasil e conseqüentemente demonstra um afastamento do BRICS. Da mesma maneira, a China é a única a acompanhar a posição da

Rússia em determinadas votações utilizando-se do não, indicativo de maior alinhamento entre esses dois países do que com o IBAS.

A partir da análise da declaração emitida na Cúpula do BRICS de 2022 e do comportamento de voto dos membros na AGNU, observa-se a ausência de coordenação entre os países no que diz respeito às votações no órgão. No entanto, identifica-se um alinhamento no sentido de não condenar a Rússia. O processo de interação desses países reflete nesse posicionamento, mas não é suficiente para definir suas posições, por isso constam divergências. Conforme argumentam Daldegan e Carvalho (2022), o BRICS e suas declarações oficiais tendem a evitar abordar questões de desconforto entre os membros. Exemplos disso incluem a invasão da Ucrânia pela Rússia, as tensões persistentes entre China e Índia e as posições controversas do governo Bolsonaro, que abertamente criticava a China e as instituições multilaterais. Essa postura cautelosa, embora preserve a unidade informal do agrupamento, limita sua capacidade de influência, impedindo a coordenação e cooperação.

Finalmente, na cúpula de 2023, na África do Sul, há uma mudança na declaração sobre a reforma (Quadro 3). Na ocasião, foi discutido o BRICS *plus* e oficializada a expansão com a inclusão de seis novos países: Argentina (que recusou o convite), Egito, Etiópia, Irã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. A iniciativa BRICS *plus* foi impulsionada pela China em 2017, mas acordada apenas em 2023. A expansão foi firmemente apoiada pela China, pela Rússia e pela África do Sul, mas teve apoio relutante de Brasil e Índia (Sá; Rodriguez, 2022). Enquanto a Índia demonstrou apreensão quanto à crescente influência da China dentro do agrupamento, o Brasil manifestou receios de que sua relevância regional pudesse ser eclipsada por outros membros sul-americanos (Vazquez, 2022).

A repercussão na mídia brasileira destacou o pedido por apoio explícito ao seu pleito na reforma do CSNU pelo Brasil como condição para acordar as negociações de expansão (Martins, 2023; Amaral, 2023). Isto refletiu na declaração de Cúpula, visto que ela apresenta uma alteração importante, como demonstrado no Quadro 3. A mudança, apesar de singela, reflete o processo de negociação que ocorre no BRICS e como eles precisam levar em consideração os interesses uns dos outros. No entanto, a concretização da expansão parece ter dificultado a manutenção desse apoio explícito, visto que na Cúpula de 2024 o apoio a Brasil, Índia e África do Sul não é mencionado. Ainda assim, no documento final é citado o

reconhecimento pelo que foi declarado na cúpula de 2023 e também das reivindicações legítimas da UA por meio do Consenso de Ezulwini e da Declaração de Sirte, conforme destacado no Quadro 3. Assim, apesar de não mencionar diretamente Brasil, Índia e África do Sul, a declaração remete ao que foi declarado em 2023 e avança, inserindo as reivindicações africanas (BRICS, 2023).

Conforme o exposto nesta seção, compreende-se que, ao passo que as declarações de cúpula do BRICS são o principal documento para identificar o seu posicionamento, por conta do caráter singular do BRICS, as cúpulas são simplórias e retóricas. Porém, elas ajudam a identificar que existe uma reivindicação do BRICS pela reforma do CSNU para torná-lo mais representativo, o que fica explícito pelas menções à reforma de 2011 a 2024 e que as mudanças que ocorrem em 2023 e 2024 demonstram que existe negociação e discussão entre os membros sobre a temática, não sendo apenas um trecho duplicado anualmente com insignificância.

Ademais, a presença concomitante dos membros no CSNU em 2011 e a análise de como votaram as resoluções sobre a Rússia quanto à invasão à Ucrânia demonstraram que fora do BRICS não existe uma coordenação entre os membros para atuar na ONU. Apesar de existir coesão entre seus posicionamentos. Isso é explicado pela convergência dos membros de uma mesma identidade coletiva, mas também das diferentes identidades que cada um apresenta.

Como um alinhamento informal entre as principais potências emergentes do século XXI, há elevadas expectativas quanto à capacidade desses países de construir novos entendimentos. A criação do NDB, do CRA e a expansão evidenciam como o debate e o processo de interação ao longo dos anos têm se traduzido em novas práticas. Para analisar se a posição do BRICS em relação à reforma, conforme exposto no Quadro 3, reflete nos posicionamentos adotados no debate sobre a reforma na AGNU, apresentamos uma análise do posicionamento da China e da Rússia entre 2005 e 2023<sup>33</sup>. Como membros permanentes do CSNU, ambos possuem o poder de bloquear, individualmente, qualquer proposta de reforma. Dessa forma, é importante compreender se as posições expressas pelo BRICS nas declarações de cúpula estão alinhadas aos posicionamentos da China e da Rússia.

---

<sup>33</sup> Salienta-se que, ao momento da conclusão deste trabalho, os *Recording Meetings* da 79ª sessão da AGNU, realizada em 2024, não haviam sido disponibilizados.

## 4.2 Análise do posicionamento de China e Rússia na AGNU de 2005 a 2023

De maneira a compreender se o posicionamento do BRICS à favor da reforma e se a interação desses países no agrupamento reflete no seu posicionamento dentro da ONU, é realizada a análise dos pronunciamentos de China e Rússia dentro das reuniões da AGNU sobre a agenda *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters* de 2005 a 2023. Nem todas as partes de uma reunião da AGNU são publicizadas, de maneira que só é possível ter acesso ao que é transmitido ao vivo ou transcrito em *Recording Meetings*.

Desde 2005, costumam acontecer duas reuniões abertas por sessão da AGNU na agenda. Os debates gerais ocorrem entre setembro e dezembro e, até agosto do ano seguinte, realizam-se outras reuniões conforme necessário. Assim, o foco principal é nas primeiras reuniões de cada sessão. As segundas reuniões são reuniões de conclusão e responsáveis por levantar a votação sobre seguir ou não debatendo o tópico no próximo ano, resultando na adoção de uma *Oral Decision*, as quais sempre foram aprovadas por consenso. Apenas no ano de 2021 há uma ressalva, visto que ele foi o único com três reuniões e a reunião de votação da *Oral Decision* é relevante para análise. Os documentos da análise estão expostos no Quadro 5.

**Quadro 5 - Documentos e posicionamentos selecionados**

ANO	DOCUMENTO	POSICIONAMENTO
2005	A/60/PV.48	China e Rússia
2006	A/61/PV.73 A/61/PV.74	China Rússia
2007	A/62/PV.48	China e Rússia
2008	A/63/PV.54	China e Rússia
2009	A/64/PV.44 A/64/PV.46	Rússia China
2010	A/65/PV.48	China e Rússia
2011	A/66/PV.51 A/66/PV.52	China Rússia
2012	A/67/PV.38 A/67/PV.39	Rússia China
2013	A/68/PV.46	China e Rússia

<b>2014</b>	A/69/PV.49	China e Rússia
<b>2015</b>	A/70/PV.43	China e Rússia
<b>2016</b>	A/71/PV.42	China e Rússia
<b>2017</b>	A/72/PV.42	China e Rússia
<b>2018</b>	A/73/PV.36 A/73/PV.37	China Rússia
<b>2019</b>	A/74/PV.33	China e Rússia
<b>2020</b>	A/75/PV.27	China e Rússia
<b>2021</b>	A/75/PV.80 A/75/PV.84 A/76/PV.33 A/76/PV.40	China e Rússia China e Rússia China Rússia
<b>2022</b>	A/77/PV.36 A/77/PV.38	China Rússia
<b>2023</b>	A/78/PV.35 A/78/PV.36	China Rússia

Fonte: elaborado pela autora.

A análise dos documentos é tratada por meio de quatro categorias de análise, definidas a partir de averiguação inicial (Quadro 6). As categorias permitem a análise da evolução do posicionamento de China e Rússia e a sua convergência ou divergência ao que é expresso no BRICS. A partir do que é declarado no BRICS, espera-se que os países sejam favoráveis à reforma do CSNU nas categorias de membros permanentes e não permanentes e que defendam crucialmente a entrada de países em desenvolvimento. Compreender se eles se opõem a alguma proposta, grupo ou país, se declaram apoio a algum país e se defendem a manutenção do seu *status quo*, ou seja, a não manutenção nos membros permanentes ou no seu poder de veto, facilita o entendimento de sua identidade e seus interesses e se ao longo do tempo eles são influenciados pelo processo de interação conjuntamente ao BRICS.

#### Quadro 6 - Categorias de análise

<b>Categorias</b>	<b>Descrição</b>
<b>Tipo de formato de reforma que apoiam</b>	Reforma estrutural; Reforma não estrutural (nos <i>Working Methods</i> ); Aprovação por consenso.
<b>Apoio aos países em desenvolvimento</b>	Reforma deve favorecer os países em desenvolvimento; deve favorecer país x em específico.
<b>Críticas sobre o processo de reforma</b>	Oposição a propostas de reforma existentes; frustrar o avanço dos debates; criticar outras delegações/grupos.

<b>Defesa dos seus interesses</b>	Indicação da possibilidade de vetar uma reforma; ser contra mudanças nos membros permanentes e no veto; oposição a países rivais.
-----------------------------------	---

Fonte: elaborado pela autora.

O funcionamento dessas reuniões ocorre da seguinte maneira: o tópico da agenda é adotado, a reunião é sempre presidida por um presidente (uma delegação de algum país) e é aberta à manifestação de todas as delegações. Os documentos disponibilizados tratam sobre reuniões abertas, sob um debate formal. Assim, não é possível observar, por exemplo, processos de negociações e interações mais aguçados. Apenas pronunciamentos gerais. Infelizmente, não há acesso livre às reuniões de negociações intergovernamentais que foram instauradas em 2007.

De modo geral, não há uma ordem fixa para os pronunciamentos dos países. No entanto, verificou-se que o primeiro país pertencente a algum dos grupos de propostas de reforma (G4, UA, UFC ou L.69) tende a falar em nome de todo o grupo, enquanto os demais reforçam o apoio à declaração desse primeiro país e reafirmam seu alinhamento ao grupo. Essa dinâmica é evidente nos pronunciamentos de Brasil, Índia e África do Sul, que consistentemente destacam seu comprometimento com os grupos dos quais fazem parte. Nesse contexto, justifica-se o foco sobre as posições da China e da Rússia. Como membros permanentes do CSNU, o apoio desses dois países é indispensável para a concretização de uma reforma. Seu entendimento e comprometimento em relação à reforma são particularmente relevantes para fortalecer as ambições do IBAS.

De forma a abordar comparativamente a posição de China e Rússia em cada uma das categorias, sinaliza-se brevemente o contexto das discussões, atentando para as mudanças e evolução dos pronunciamentos. Apesar do pronunciamento ser feito por representantes de cada país, a impessoalidade é reservada, visto que para esta análise ela não será relevante. O conteúdo é a chave. À medida que os posicionamentos apresentam continuidade de um ano para outro, adota-se duas estratégias de representação: o agrupamento de anos, quando a continuidade ocorre em relação a ambos os países, ou o uso do símbolo (=), indicando a manutenção do mesmo posicionamento por apenas um dos países.

#### 4.2.1 Tipo de formato de reforma que apoiam

O Quadro 7 indica os posicionamentos de China e Rússia na primeira categoria analisada “Tipo de formato de reforma que apoiam” de 2005 a 2023.

**Quadro 7 - Categoria 1: Tipo de formato de reforma que apoiam**

Ano	CHINA	RÚSSIA
2005	Apoio a um CSNU expandido segundo o princípio da distribuição geográfica equitativa e com representação de diferentes culturas e civilizações. Reforma também nos <i>Working Methods</i> . Através do consenso e de consultas democráticas.	Apoia um CSNU compacto. Defende um aumento limitado no número de membros entre os 20 e poucos. A aprovação deverá ter o maior consenso possível (muito além do previsto na Carta da ONU).
2006 - 2010	Apoio a reforma necessária e razoável do CSNU, com sua expansão e melhoria nos <i>Working Methods</i> . Através do consenso e de consultas democráticas.	Apoiam a expansão, mas mantendo-o compacto, aprovado pelo mais amplo apoio possível.
2011	Apoio à expansão no número de membros do CSNU. Através do consenso e de consultas democráticas.	Apoiam um CSNU compacto, com não mais que 20 membros. Aprovação deve ter o máximo de apoio consensual possível.
2012	=	Apoia um CSNU compacto. Defende um aumento limitado no número de membros entre os 20 e poucos. A aprovação deverá ter o maior consenso possível (muito além do previsto na Carta da ONU).
2013	=	Apoiam um CSNU compacto, com não mais que 20 membros. Aprovação deve ter o máximo de apoio consensual possível.
2014	=	Apoia um CSNU compacto. Defende um aumento limitado no número de membros entre os 20 e poucos. A aprovação deverá ter o maior consenso possível (muito além do previsto na Carta da ONU).
2015	=	Apoiam um CSNU compacto, com não mais que 20 membros. Aprovação deve ter o máximo de apoio consensual possível.
2016 - 2020	=	Apoia um CSNU compacto. Defende um aumento limitado no número de membros entre os 20 e poucos. A aprovação deverá ter o maior consenso possível (muito além do previsto na Carta da ONU).
2021	A reforma deve beneficiar todos os países e não um número limitado de interesses.	Defendem que o consenso é a chave para o processo de reforma.
	A reforma do CSNU é um processo de “ <i>construção contínua de consenso</i> ” <sup>34</sup> .	=
	A reforma deve garantir benefícios a todos os Estados e garantir equidade e justiça.	Apoia um CSNU compacto. Defende um aumento limitado no número de membros entre os 20 e

<sup>34</sup> Do original: *Consensus Building*.

	Através do consenso e de consultas democráticas.	poucos. A aprovação deverá ter o maior consenso possível (muito além do previsto na Carta da ONU).
<b>2022</b>	A reforma deve ser realista, justa e democrática. Deve ser baseada no consenso.	=
<b>2023</b>	Apoia a reforma abrangente, significativa e sistemática do CSNU para garantir que ele cumpra efetivamente suas obrigações de acordo com a Carta da ONU, responda em tempo hábil às expectativas da comunidade internacional e defenda firmemente a paz e a segurança internacionais. Deve ser baseada no consenso.	Defendem que a expansão do CSNU não deve exceder os 20 membros e que expandir a representação dos países ocidentais não acrescentará a diversidade necessária para o Conselho, uma vez que esses países adotam uma abordagem de bloco e representam uma parcela pequena da população mundial.

Fonte: elaborado pela autora.

No contexto da Cúpula Mundial, as discussões de 2005 são motivadas pela tentativa de firmar uma reforma na Cúpula. Nesse sentido, a China iniciou o pronunciamento reforçando os novos desafios globais e que a adesão ao multilateralismo, o fortalecimento do papel da ONU e a salvaguarda do CSNU são o caminho para lidar com “ameaças e desafios globais cada vez mais complexos” (AGNU, 2005d, p. 2, tradução nossa). Já a Rússia expressou preocupação que as tentativas de forçar uma decisão sobre esse importante problema alimentam a polarização dos Estados-membros e ameaçam uma “ruptura nas Nações Unidas” (AGNU, 2005d, p. 12, tradução nossa).

Neste primeiro ano analisado, a China enfatizou os aspectos que considera mais relevantes em relação ao tipo de reforma que apoia, destacando a importância de uma distribuição geográfica equitativa, bem como a representatividade de diferentes culturas e civilizações, com uma reforma tanto na estrutura quanto nos *Working Methods*. De forma objetiva, a Rússia defendeu um conselho compacto com não muito mais de 20 membros. Ambas ressaltam a importância do consenso. Este posicionamento de 2005 pode ser compreendido como o posicionamento central desses dois países, visto que pouca mudança e evolução é observada ao longo dos anos.

Resumidamente, a China destaca seu apoio à expansão do Conselho, destacando de 2005 a 2010 a importância de reforma também nos seus *Working Methods*. A partir de 2011, esse tema é deixado de lado e o foco é apenas a expansão no número de membros, sempre destacando a importância da reforma ser aprovada por consenso e de forma democrática. A Rússia reforça a importância do conselho ser compacto, indicando que, por mais que apoie a expansão (algo

explícito em todos os anos analisados), ela não deve gerar um CSNU com mais de 30 membros. Observa-se como essa posição varia em alguns anos de “entre os 20 e poucos membros”, em 2005, 2012, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 para “não mais que 20 membros” em 2011, 2013, 2015 e 2023. Isto é relevante, pois demonstra que a Rússia não estaria disposta a apoiar uma reforma muito abrangente, porém não é explícito se a mudança para a segunda expressão indica menos tolerância a número de membros que a primeira, podendo ser entendidas como equivalentes.

Entre todos os anos analisados, o de 2021 é o único irregular. A reunião de encerramento dos debates da 75ª sessão da AGNU gerou algumas discussões e não foi possível a conclusão e adoção da *Oral Decision* em apenas uma reunião, precisando ser chamada uma nova. A controvérsia gerada na reunião A/75/PV.80 é relevante para a análise (AGNU, 2021).

*Oral Decision* são documentos emitidos pelo presidente da AGNU e colocados em votação dentro das agendas para ressaltar os pontos debatidos durante todo o ano e acrescentar o debate, ou não, na agenda para o próximo ano. Eles não são uma resolução, são documentos simples, neutros, acordados em consenso e são de autoria do presidente. No caso da agenda da reforma, por conta da falta de progressão no tema ao longo de todos esses anos, as *Oral Decision* apresentam a mesma redação, com pequenas mudanças de ano a ano.

Em 2021, durante a reunião A/75/PV.80, o G4 apresentou uma proposta de votação de emendas à *Oral Decision*, argumentando que o documento havia sido submetido com tempo insuficiente para consultas e discussões e que não refletia os avanços alcançados ao longo daquele ano. A proposta foi apresentada pela delegação brasileira, em nome do G4, e incluía duas alterações. A primeira, de natureza redacional, buscava incorporar o comprometimento assumido pelos Chefes de Estado e Governo dos 193 Estados-membros da ONU, no contexto das comemorações do 75º aniversário da organização, para "introduzir nova vida na discussão sobre a reforma do Conselho de Segurança". A segunda alteração propunha que, a partir da sessão seguinte, as reuniões intergovernamentais fossem baseadas em um documento elaborado pelos vice-presidentes do plenário daquele ano e entregue formalmente ao presidente da AGNU em forma de carta (AGNU, 2021, p. 3, tradução nossa).

O documento dos vice-presidentes resume os debates das negociações intergovernamentais com o objetivo de “proporcionar mais clareza e simplificar o formato de apresentação das convergências e divergências existentes” (AGNU, 2021, p. 8-9, tradução nossa). Após a apresentação da emenda, as demais delegações se manifestaram e, nesse momento, há convergências e divergências entre as representações dos grupos de reforma. Em nome da UA, a Eritreia expressou descontentamento com o fato do documento dos vice-presidentes não referenciar o Consenso de Ezulwini e a Declaração de Sirte. Em nome do L.69, São Vicente e Granadinas apoiou a proposta de emenda do G4 alegando que as *Oral Decision* não evoluíram ao longo dos anos e se tornou necessária mudanças no processo da reforma. A Itália, representando o UFC, expressou ser contra a emenda proposta pelo G4, reforçando ser “uma ação infeliz, de última hora e divisiva [...] e que também coloca em risco as perspectivas de discussões futuras sobre esse assunto tão importante” (AGNU, 2021a, p. 8, tradução nossa).

China e Rússia foram contrárias à proposta do G4. A China expressou oposição à prática exercida pelo G4 de propor emendas de última hora e ao conteúdo da emenda. Considerou a prática como “baseada no estreito interesse próprio de uma minoria de países” e que não representa os interesses dos outros Estados-membros (AGNU, 2021a, p. 12, tradução nossa). A Rússia considerou irresponsável a atitude do G4 em frustrar a adoção por consenso da *Oral Decision* através do acréscimo de emendas e ressaltaram,

Achamos estranho que o desejo do G4 de obter o resultado pelo qual está lutando seja expresso em tentativas de comprometer e deslegitimar o processo de negociações intergovernamentais, que é essencialmente o objetivo das emendas do G4. Infelizmente, o fato é que o G4 não está ouvindo ou não quer ouvir que suas emendas não têm apoio universal (AGNU, 2021a, p. 14, tradução nossa).

Ainda reforçaram que delegações que apresentem alterações a uma decisão processual oral do presidente “estão a infringir as regras”, visto que o autor do documento é o presidente e não um documento baseado na discussão e negociação dos Estados-membros (AGNU, 2021a, p. 14, tradução nossa). Por fim, a delegação russa sublinha que as alterações propostas pelo G4 podem comprometer todo o processo de reforma e que não deveriam ser apoiadas por outras delegações.

Devido à ausência de consenso, não foi possível aprovar a *Oral Decision* na referida reunião, resultando na convocação de um novo encontro na semana seguinte, no qual o documento foi finalmente adotado, porém sem as emendas

propostas pelo G4. Nesse contexto, conforme ilustrado no Quadro 7, ocorre uma mudança no tom adotado pela China e pela Rússia em relação à Categoria 1, uma vez que nas duas primeiras reuniões de 2021 ambas buscaram enfatizar a importância de alcançar consenso.

De modo conclusivo, China e Rússia não apresentaram mudanças significativas em seus posicionamentos sobre o tipo de reforma que defendem. Ao passo que a China sempre busca ressaltar a importância da expansão igualitária do CSNU, a Rússia reforça que ele precisa continuar sendo um órgão compacto. Ambas acreditam que uma reforma só pode ser aceita atingindo o mais amplo consenso possível.

#### 4.2.2 Apoio aos países em desenvolvimento

A segunda categoria analisada, apresentada no Quadro 8 diz respeito à posição reiteradamente expressa nas Cúpulas do BRICS de que a reforma do CSNU deve ampliar a representação dos países em desenvolvimento. Com base nessa categoria, buscamos avaliar se tal posicionamento é consistentemente refletido nas intervenções da China e da Rússia na AGNU.

**Quadro 8 - Categoria 2: Apoio aos países em desenvolvimento**

Ano	CHINA	RÚSSIA
2005	A reforma precisa priorizar os países em desenvolvimento, principalmente da África.	O CSNU deve ser representativo e refletir as mudanças do cenário internacional. Apoia a entrada de países em desenvolvimento influentes e países desenvolvidos
2006 - 2007	A reforma precisa priorizar os países em desenvolvimento, principalmente da África.	sem menção
2010 - 2014	A reforma precisa priorizar os países em desenvolvimento, principalmente da África e garantir mais oportunidades de participação a países de pequeno e médio porte.	sem menção
2015	=	A reforma deve fortalecer a posição dos Estados em desenvolvimento.
2016 - 2018	=	A reforma deve tornar o CSNU mais representativo por meio da inclusão de países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina.
2019	=	A reforma deve tornar o CSNU mais representativo por meio da inclusão de países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina. Deve corrigir a injustiça histórica à África, cuja representação atual não corresponde a seu papel

		nas relações internacionais.
<b>2020</b>	A única maneira de garantir a equidade é aumentar a representação e a voz dos países em desenvolvimento, especialmente dos países africanos e abordar a injustiça histórica sofrida pelos países africanos. Qualquer reforma deve incluir a igualdade. Todos os países - sejam eles grandes ou pequenos, fortes ou fracos, ricos ou pobres - devem poder se beneficiar da reforma e participar de forma mais significativa do trabalho do CSNU.	=
<b>2021</b>	A reforma precisa aumentar as vozes e a representação dos países em desenvolvimento, principalmente dos países africanos.	sem menção
	=	sem menção
	A reforma do CSNU deve corrigir a representação excessiva dos países desenvolvidos, aumentar a representação dos países em desenvolvimento, corrigir as injustiças históricas sofridas pela África e melhorar a representação da África, da Ásia, da América Latina, da região árabe, dos pequenos Estados insulares e dos países de pequeno e médio porte.	A reforma deve tornar o CSNU mais representativo por meio da inclusão de países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina. Deve corrigir a injustiça histórica à África, cuja representação atual não corresponde a seu papel nas relações internacionais.
<b>2022</b>	A reforma precisa priorizar os países em desenvolvimento, principalmente da África e garantir mais oportunidades de participação a países de pequeno e médio porte.	A reforma deve incluir países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina. Deve corrigir o erro histórico cometido contra África, cuja representação atual não corresponde a seu papel nas relações internacionais. Indica Índia e Brasil como candidatos dignos de assentos permanentes.
<b>2023</b>	A reforma deve aumentar efetivamente a voz e a representação dos países em desenvolvimento.	=

Fonte: elaborado pela autora.

Comparativamente, é possível observar que a temática não é relevante à Rússia até 2015. Em 2005, o país destacou que apoia a entrada como novos membros do CSNU de países em desenvolvimento *influentes* e a entrada de países desenvolvidos. Não fica claro se seriam para as categorias de membros permanentes, não permanentes ou ambas. O destaque para influentes e desenvolvidos demonstra que a Rússia concorda que os novos membros do CSNU precisam ter algum tipo de relevância. De 2006 a 2014, não houve nenhuma menção ao termo em desenvolvimento. Em 2015, o tema retornou, agora destacando que a reforma deve fortalecer a posição dos Estados em desenvolvimento e, de 2016 a 2023, salientando que deve incluir países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina.

De forma significativa, em 2022 e 2023, a Rússia incluiu em seu posicionamento menções específicas à Índia e ao Brasil, reconhecendo-os como candidatos dignos de assentos permanentes. Assim, considerando que seu pronunciamento de 2016 passou a mencionar explicitamente Ásia, África e América Latina, e, mais recentemente, em 2022 e 2023, Índia e Brasil, percebe-se uma influência de sua relação com o BRICS. Ademais, a inclusão de Índia e Brasil ocorre um ano após a controvérsia de 2021, na qual a Rússia mostrou seu descontentamento com as atitudes do G4. Esse posicionamento sugere que a oposição russa ao G4 não se estende aos dois parceiros do BRICS, mas está relacionada à entrada da Alemanha e do Japão no CSNU.

A China manteve um posicionamento consistente ao longo dos anos, com exceção de 2020 e 2023, ressaltando continuamente a importância da inclusão de países em desenvolvimento, com ênfase especial nos países africanos. A partir de 2010, passou a enfatizar a necessidade de que a reforma também priorize a ampliação das oportunidades de participação para países de pequeno e médio porte. Em 2021, destacou a importância de aumentar a representatividade de países em desenvolvimento da África, Ásia, América Latina, da região árabe, além dos países de pequeno e médio porte. Assim como com a Rússia, observa-se uma mudança de posição após a reunião da controvérsia com o G4, sendo possível interpretar a inclusão de outras regiões como uma resposta ao ocorrido.

De modo geral, enquanto o apoio aos países em desenvolvimento é sempre reforçado pela China, o mesmo não ocorre com a Rússia. Isso é um indicativo claro das políticas de preferências e interesses desses países. Substancialmente, é relevante destacar que ambas apresentam um discurso bem parecido de 2019 a 2022. Em 2019, a Rússia incluiu trecho sobre a injustiça histórica à África (que depois é repetido em 2020, 2021, 2022 e 2023) e em 2020 a China incluiu a injustiça histórica sofrida pelos países africanos, que se repete em 2021.

#### **4.2.3 Críticas sobre o processo de reforma**

A terceira categoria analisada tem como objetivo compreender os posicionamentos de China e Rússia que se opõem aos de outros países. Essas críticas podem manifestar-se por meio de objeções às propostas de reforma apresentadas por grupos já existentes ou por delegações específicas. Além disso, podem também adotar um discurso que visa dificultar o progresso dos debates,

posicionando-se contra a renovação ou compromissos mais substanciais. O Quadro 9 demonstra esses pontos.

**Quadro 9 - Categoria 3: Críticas sobre o processo de reforma**

Ano	CHINA	RÚSSIA
2005 - 2006	A China se opõe ao estabelecimento de limites de prazo artificiais e votações forçadas.	sem menção
2007 - 2009	sem menção	Afirmam que tentativas de levar propostas à votação sem amplo apoio dos membros só levará a polarização e não a uma solução.
2010	A China se opõe ao estabelecimento de limites de prazo artificiais.	A reforma deve ser conduzida de forma transparente e inclusiva, sem cronogramas artificiais.
2011	=	Afirmam que a questão não pode ser resolvida aritmeticamente, atingindo apenas os dois terços necessários.
2012	=	Levantam dúvidas quanto às práticas de grupos de países que tentam, a qualquer custo, apoio a suas iniciativas ou forçar artificialmente sua implementação.
2013	=	Levantam dúvidas quanto às práticas de grupos de países que tentam, a qualquer custo, apoio a suas iniciativas ou forçar artificialmente sua implementação. Afirmam que o CSNU não pode ser reformado por meio de aritmética, estabelecendo vários modelos de votação para obter o número mínimo necessário de votos.
2014	=	sem menção
2015 - 2018	A China se opõe ao estabelecimento de limites de prazo e da imposição de votações.	Afirmam que o CSNU não pode ser reformado por meio de aritmética, estabelecendo vários modelos de votação para obter o número mínimo necessário de votos.
2019	A China se opõe ao estabelecimento de limites de prazo e da imposição de votações. Reforçam que as negociações intergovernamentais são a única plataforma legítima para as discussões dos Estados membros sobre a reforma.	Afirmam que o CSNU não pode ser reformado por meio de aritmética, estabelecendo vários modelos de votação para obter o número mínimo necessário de votos. Afirmam que abandonar as negociações intergovernamentais levaria ao colapso e ao atraso da reforma em muitos anos.
2020	=	Afirmam que o CSNU não pode ser reformado por meio de aritmética, estabelecendo vários modelos de votação para obter o número mínimo necessário de votos.
2021	Se opõem à atitude do G4 em propor "emendas no último minuto" e se opõem ao conteúdo das emendas.	Criticam a atitude do G4 em propor votação de emendas a <i>Oral decision</i> daquela sessão, alegando que eles estão infringindo regras. Apelam para que os demais países não apoiem a atitude do G4.
	Criticam a atitude de bloquear no último	Destacam que as discussões da última reunião

	minuto a adoção da <i>Oral decision</i> argumentando que isso serviu apenas para prejudicar a unidade dos Estados-Membros.	beiravam o conflito e foram irresponsáveis. Criticam que a adoção da <i>Oral decision</i> estava prestes ao fracasso por conta da ambição de determinados países.
	Defendem que a busca de interesses próprios unilaterais e o uso de medidas coercitivas, terá a oposição dos Estados-Membros. Se opõe à promoção de documentos prematuros e da tentativa de implantar nas reuniões intergovernamentais registros gravados e transmissões online das discussões.	Afirmam que não se pode progredir na temática com a imposição de documento ou iniciativas de Estados-membros que não tenham sido acordadas por todos os participantes do processo. Defendem que a plataforma das negociações intergovernamentais possui uma legitimidade única e universal que deve ser respeitada.
<b>2022</b>	Defendem que a reforma não deve atender às necessidades de alguns países individuais que, movidos por interesses egoístas, buscam elevar sua posição internacional por meio de um assento permanente no CSNU.	Afirmam que não se pode progredir na temática com a imposição de documento ou iniciativas de Estados-membros que não tenham sido acordadas por todos os participantes do processo. Defendem que a plataforma das negociações intergovernamentais possui uma legitimidade única e universal que deve ser respeitada.
<b>2023</b>	sem menção	sem menção

Fonte: elaborado pela autora.

Quanto ao posicionamento chinês, é possível observar uma continuidade em relação às críticas feitas pela China de 2005 a 2020, colocando-se contrária à imposição de prazos para que a reforma seja acordada e à imposição de votações sem que haja amplo acordo entre todos os membros. Esse posicionamento é perfeitamente de acordo com a defesa de que a reforma seja aprovada por consenso, muito defendida pela China, como abordado na análise do Quadro 8.

De modo similar, a Rússia também mantém constância em suas críticas, que passam a integrar seus pronunciamentos a partir de 2008. A crítica russa teve enfoque na preocupação de que a imposição de votações leve a maior polarização das opiniões, entendendo que levar propostas a votação de forma a tentar atingir os  $\frac{2}{3}$  exigidos para aprovação de uma emenda seria mera aritmética. Ou seja, apenas atingir números não faria com que a reforma fosse aprovada. Isso pode indicar uma tentativa de frustração da Rússia à votação. Como abordado anteriormente, uma emenda só pode ser aprovada se todos os P5 forem signatários, assim mesmo que atinja os  $\frac{2}{3}$  necessário, a não assinatura de um P5 é suficiente para impedir a aprovação.

Em 2012, a Rússia expressou dúvidas sobre as práticas de grupos que tentam forçar de maneira artificial a implementação de novas propostas. Na mesma reunião, observou-se que a Alemanha se pronunciou favoravelmente à discussão das propostas apresentadas pelo presidente da AGNU, defendendo que isso

ajudaria a “finalmente avançar em direção a negociações reais sobre essa importante questão” (AGNU, 2012, p. 19, tradução nossa). Essa posição foi igualmente reforçada pelo Brasil. A mesma crítica foi reiterada pela Rússia em 2013.

Em 2019, tanto a China quanto a Rússia enfatizaram que as negociações intergovernamentais representam a única plataforma legítima para as discussões sobre a reforma do CSNU, sendo também a única maneira de garantir a implementação efetiva de uma reforma. A Rússia, em particular, alertou que abandonar as negociações resultaria no colapso e no adiamento da reforma por muitos anos. Esse posicionamento não apenas reflete a intenção de ambos como membros permanentes de impedir o avanço de propostas e votações fora do âmbito das negociações intergovernamentais, mas também evidencia a visão compartilhada de que a reforma deve ser baseada no consenso, sendo este o principal ponto nas rodadas de negociações.

Cabe destacar que, em 2019, ao falar em nome do G4, a Alemanha afirmou que as negociações intergovernamentais têm se mostrado progressivamente ineficazes e que nesse processo, “temos sido repetidamente e coletivamente desviados do caminho por aqueles que não querem que alcancemos nossa meta” (AGNU, 2019, p. 2, tradução nossa). O apoio às negociações intergovernamentais foi reafirmado por China e Rússia em 2021, logo após a controvérsia com a postura do G4. Dessa forma, fica evidente a oposição de China e Rússia ao G4 e, a partir de 2019, seus pronunciamentos passaram a se alinhar na defesa das negociações intergovernamentais.

#### 4.2.4 Defesa dos seus interesses

Conforme discutido na seção 3, compreender os interesses do P5 e os aspectos que podem ser vetados por seus membros é essencial para avançar com uma proposta de reforma. É nesse contexto que o G4 opta por não ampliar o poder de veto a novos membros permanentes. Portanto, é de fundamental importância identificar os posicionamentos em que China e Rússia manifestam claramente a defesa de seus próprios interesses. O Quadro 10 demonstra quais são eles.

**Quadro 10 - Categoria 4: Defesa dos seus interesses**

Ano	CHINA	RÚSSIA
	Reforçam que outras reformas na ONU são	Afirmam que não há possibilidade de

<b>2005</b>	igualmente importantes.	implementação de mudanças nos poderes dos membros permanentes.
<b>2006</b>	sem menção	Afirmam ser contraproducente limitar as prerrogativas dos atuais membros permanentes do CSNU, inclusive o direito de veto
<b>2007 - 2008</b>	Propostas de reforma que não contemplem os interesses e as preocupações da África não terá o apoio da China.	=
<b>2009 - 2010</b>	sem menção	=
<b>2011</b>	sem menção	Afirmam não aceitar mudanças no poder de veto.
<b>2012 - 2021</b>	sem menção	Afirmam que ideias que buscam inferir nas prerrogativas dos atuais membros permanentes do CSNU, incluindo o direito de veto, são inaceitáveis.
<b>2022</b>	Argumentam que os desafios enfrentados pelo CSNU são um microcosmo das falhas sistêmicas da governança global. Portanto, a reforma do CSNU não pode ser vista ou abordada isoladamente das realidades políticas internacionais. Em vez disso, ela deve ser colocada no contexto da reforma geral do sistema de governança global, promovida juntamente com a reforma dos mecanismos econômicos, financeiros e comerciais globais.	=
<b>2023</b>	Argumentam que o problema fundamental do CSNU é sua composição injusta, sua representação inadequada e sua estrutura irracional, em que um único bloco (ocidente) há muito tempo domina os assuntos do CSNU. Acrescentam que para que a reforma tenha um progresso significativo, ela deve avançar de forma integrada dentro da reforma geral das ONU e do sistema de governança global.	Afirmam que ideias que buscam inferir nas prerrogativas dos atuais membros permanentes do CSNU, incluindo o direito de veto, são inaceitáveis. Criticam a existência de um “veto oculto” do ocidente no P5 e promovem que a discussão da reforma leve em consideração a superioridade numérica desse grupo.

Fonte: elaborado pela autora.

Levando em consideração a categoria de análise proposta, compreende-se que a China é menos expressiva quanto a deixar claro seus próprios interesses do que a Rússia. Em 2006, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, não foi possível observar nenhuma manifestação explícita de seus interesses. Em 2005, embora tenha reafirmado a necessidade de reformar o CSNU, argumentou que outras reformas dentro da ONU também são de igual importância. Além disso, neste ano, teceu críticas quanto ao tempo excessivo dedicado às tentativas de alcançar um consenso sobre a reforma do Conselho de Segurança, o que impediu a realização ou a continuação de outros debates

igualmente significativos. Posição semelhante retorna em 2022 e 2023, quando destaca que a reforma do CSNU não pode ser abordada isoladamente da reforma geral da governança global. Ao destacar a necessidade da reforma dos mecanismos econômicos, financeiros e comerciais globais, a China não apenas defende seus interesses, mas profere posicionamento análogo ao do BRICS.

Assim como observado na categoria 2 (Quadro 8), a China defende fortemente a representação da África, afirmando em 2007 e 2008 que propostas que não contemplem os interesses africanos não terão o seu apoio. Uma indicação clara de que vetaria propostas deste tipo. De forma tangível, a Rússia expressou não apoiar alterações nos poderes dos membros permanentes. Isso é manifestado em todos os anos analisados, sendo mais inflexíveis em 2011 afirmando não aceitar mudanças no poder de veto e em 2014, no qual afirmam rejeitar qualquer proposta deste tipo.

De 2005 a 2022, é possível afirmar que não existem convergências entre os posicionamentos de China e Rússia quanto à defesa de seus interesses, mesmo que ambos sejam membros permanentes. Ao passo que é evidente a importância à Rússia da manutenção de suas prerrogativas como membro permanente, a China não expressou preocupação com essa posição em nenhum momento.

No entanto, em 2023, tanto a China quanto a Rússia demonstram oposição ao ocidente. Neste ano, a China destacou que o principal problema do CSNU é sua composição e representação inadequada, na qual um único bloco (ocidente) domina os assuntos. Reforçou também que o CSNU está “profundamente afetado por confrontos geopolíticos, políticas de poder e padrões duplos” e que apenas a compreensão dessas causas pode garantir uma solução para a reforma (AGNU, 2023, p. 14, tradução nossa). Já a Rússia argumentou sobre um “veto oculto” dos membros ocidentais do P5 (EUA, Reino Unido e França), alegando que eles exploram a sua maioria e prontamente votam contra determinadas decisões, com o entendimento de que sua superioridade numérica não será considerada um veto (AGNU, 2023a, p. 14, tradução nossa). A argumentação russa, apesar de defender as prerrogativas do veto, mais uma vez se colocando contra qualquer alteração nos poderes do P5, alertando que essa maioria ocidental deve ser levada em conta nas discussões. Nesse sentido, percebe-se um claro alinhamento entre as posições de China e Rússia em 2023.

Para contextualizar adequadamente, a Rússia argumenta que o aumento do uso do veto nos últimos anos decorre do modo como as discussões e deliberações no CSNU têm sido conduzidas. Segundo sua perspectiva, as discussões no âmbito do CSNU são iniciadas de forma provocativa pelos membros ocidentais, os quais, segundo a Rússia, “começam a buscar a solução ideal somente depois que seu oponente foi provocado a usar o veto” (AGNU, 2023a, p. 14, tradução nossa). A situação é exemplificada quando afirmam:

O uso ou a ameaça de veto já impediu mais de uma vez que as Nações Unidas fossem arrastadas para aventuras questionáveis. Isso ficou claro para todos recentemente, quando os Estados Unidos e seus satélites tentaram fazer passar um projeto de resolução do Conselho de Segurança (S/2023/792) em apoio às ações de Israel em Gaza, e somente o uso do veto pela Rússia e pela China poupou o mundo de um resultado tão vergonhoso. (AGNU, 2023b, p. 14, tradução nossa).

Ao comparar e analisar os posicionamentos de China e Rússia no CSNU entre 2005 e 2023, observa-se que não há um alinhamento explícito entre os dois, apesar de ambos serem membros permanentes, manterem uma parceria estratégica de longo prazo e integrarem o BRICS. O posicionamento da China pode ser caracterizado como favorável aos países em desenvolvimento. Dentro das quatro categorias analisadas, a China se opõe a motivações individuais e egoístas, defendendo uma reforma justa e democrática. Ao longo dos 18 anos analisados, em 16 ocasiões, a China expressou a necessidade de encontrar soluções democráticas para o debate sobre a reforma. Sobremaneira, a China tem defendido maior representação da África e até sugeriu a possibilidade de vetar propostas que não garantam a devida representatividade a este continente.

A Rússia demonstra de forma eminente sua prioridade em manter seu poder como membro permanente. Defende um conselho compacto e se coloca preocupada que uma expansão (para muito mais do que 20 membros) possa impedir a eficácia do funcionamento do CSNU. Tardiamente passaram a incluir a defesa dos países em desenvolvimento em seu discurso, sem receio em defender a representação da Ásia, África e América Latina e inclusive citar Índia e Brasil como candidatos dignos de assentos permanentes.

Entre as similaridades, ambos destacam a importância do consenso, concordam quanto à injustiça histórica à África, são fortemente críticos à imposição de limites de prazo e de votações para agilizar uma reforma e diretamente opostos às atitudes do G4. Por fim, demonstraram no último ano analisado serem minoria a

um P5 majoritariamente ocidental. Apesar da evolução dos posicionamentos não indicar mudanças substanciais, indicam a construção de um alinhamento. A defesa das negociações intergovernamentais e da África e as críticas ao G4 e ao ocidente são influentes em ambos os posicionamentos, mas não parecem coordenados. Indicando apenas a evolução com base em questões intrínsecas e extrínsecas que são difíceis de afirmar quais seriam.

## Considerações Finais

O trabalho propôs examinar o papel do BRICS na realização de uma reforma do CSNU, buscando verificar se as identidades e interesses, em especial de Rússia e China, convergem em prol da reforma. A ascensão das potências emergentes chama atenção frente às incontestáveis transformações do Sistema Internacional. As instituições multilaterais criadas e fortalecidas pela hegemonia estadunidense encontram dificuldades para sobreviver à negligência do *hegemon* e à chegada de novas potências capazes de ditar o rumo das relações internacionais. Os ideais liberais e democráticos não parecem dar conta de garantir legitimidade a estas instituições que cada vez mais evidenciam a falta de capacidade de lidar com os novos desafios globais.

Novos fenômenos como o BRICS demonstram querer jogar o mesmo jogo, ao invés de subverter o existente. O BRICS é singular. Não é uma organização formal, não é uma aliança. É um alinhamento entre países muito diferentes entre si que tem se demonstrado capaz de criar novos mecanismos ou entendimentos a ordem internacional. Em suas cúpulas, declaram anualmente sua vontade de reformar o sistema multilateral e torná-lo mais representativo aos países em desenvolvimento, eficaz e eficiente para lidar com os novos desafios. Esta dissertação questionou como o BRICS pode servir de instrumento de coalizão para impulsionar uma reforma no CSNU que inclua mais países em desenvolvimento, se seus membros são tão divergentes.

Para isso, foi necessário estabelecer objetivos específicos capazes de dar conta dos entendimentos necessários para responder à problemática. Dentro do CSNU, esses países ocupam posições conflitantes: China e Rússia são membros permanentes com todas as prerrogativas, Brasil, Índia e África do Sul não. O primeiro passo foi compreender como ocorre o processo de interação no BRICS e de que forma a identidade desses diferentes agentes articula uma identidade do agrupamento. A abordagem construtivista forneceu os instrumentos necessários para identificar que os Brics se unem em torno de uma mesma identidade coletiva. Essa identidade se traduz pela defesa do sistema multilateral e pela crença de que o SI deve ser multipolar. A partir dessa mesma visão, eles têm sido capazes de superar as suas divergências de interesses e articular ações para a concretização da mesma.

A abordagem construtivista também permite entender que essas identidades e os interesses dos agentes não são dados e nem imutáveis. Eles são construídos dentro de um processo de interação social. Logo, dessa identidade coletiva compartilhada por eles, espera-se que o processo de interação seja capaz de influenciar suas identidades e interesses, positiva ou negativamente. Nesse sentido, a hipótese perseguida foi que as diferenças de identidade entre os membros realça o alinhamento entre China e Rússia, este precedente a criação do BRICS, que apesar da convergência de uma crítica ao sistema multilateral e do reforço da necessidade de uma reforma no CSNU, China e Rússia não estão dispostas a abrir mão de sua posição atual dentro do CSNU impulsionando, junto ao BRICS, uma reforma no quadro de membros permanentes. A pesquisa realizada demonstra que o processo de interação do BRICS em 14 anos influenciou muito pouco nas identidades desses países, principalmente no que diz respeito à reforma; no entanto, a hipótese é parcialmente refutada, visto que não é o alinhamento entre China e Rússia que tem evitado isso.

A terceira seção, por sua vez, abordou as regras e procedimentos para efetuar uma reforma no CSNU e as propostas que permeiam o debate atual. Foi possível observar que é imprescindível o apoio do P5 para realizar uma reforma, o que diretamente implica na manutenção ou não do *status quo* de cada membro. Porém, não é somente o P5 que decide com base em seus interesses. A proposta do G4 demonstra o interesse individual de Alemanha, Japão, Brasil e Índia de ocuparem um assento permanente, a proposta da União Africana exige que a decisão dos representantes do continente seja feita por eles e os membros do UFC se opõem diretamente à ascensão de determinados países como membros permanentes. O L.69, sendo o grupo mais recente e que reúne apoiadores de outros grupos, consegue ser mais consensual, mas não representa coesão, visto que seus membros não lhe dão prioridade.

A análise dos grupos e do panorama histórico de pedidos de reforma ao CSNU permite afirmar que há um consenso quanto à necessidade de reformar o CSNU, também que são os países do Sul Global os maiores prejudicados e, portanto, os mais interessados que isso ocorra, mas não há expectativas de sua realização por conta das divergências dos Estados-membros e dos poucos avanços nas negociações durante todo o século XXI. Estes argumentos ficaram ainda mais claros pela abordagem do último capítulo. Para além de reivindicar por reformas

dentro do BRICS, os cinco países participam ativamente dos debates dentro da AGNU. Brasil e Índia fazem parte do G4, África do Sul da UA e todos os três apoiam a proposta do L.69. China e Rússia em posição de membros permanentes reiteram nas declarações do BRICS apoio para que o Brasil, a Índia e a África do Sul ocupem maior espaço dentro da ONU.

Nesse sentido, o último objetivo proposto foi um tanto ambicioso: identificar pontos de consenso entre os Brics acerca da reforma e como isso pode indicar o caminho para uma proposta do grupo. A análise feita das cúpulas do BRICS demonstrou que as declarações sobre a necessidade de reforma no CSNU, apesar de se manterem constantes, não demonstram nenhum efeito prático. A mudança de redação que ocorreu em 2023 é retirada em 2024. E cumprindo o objetivo geral, a posição das cúpulas reflete apenas de forma sutil e quase insignificante nos posicionamentos de China e Rússia.

A análise dos posicionamentos de China e Rússia nas reuniões da AGNU sobre a agenda *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters* demonstra que não há articulação do BRICS para se posicionar nos debates. O mesmo havia sido observado quanto à participação dos cinco no CSNU em 2011 e nas votações sobre a Ucrânia. Claramente, esses países compartilham interesses comuns, que são corroborados pela sua identidade coletiva. Assim, mesmo sem articulação, há alinhamento, como foi demonstrado nas votações para condenar a Rússia e como é refletido no posicionamento geral quanto à reforma.

Os membros do BRICS convergem quanto à necessidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU, enfatizando que essa reforma deve ser representativa e incluir os países em desenvolvimento. Esse consenso é evidenciado tanto nas declarações das cúpulas do grupo quanto nos posicionamentos oficiais de China e Rússia sobre o tema. Desde o primeiro ano analisado –2005– a China deixa isso explícito, principalmente reforçando a necessidade de inclusão dos países da África. Por outro lado, a Rússia passa a incorporar isso em sua abordagem apenas a partir de 2015, sendo também a única a citar apoio a algum membro do BRICS, como fez em 2022 e 2023, citando Índia e Brasil. É difícil confirmar, porém é possível argumentar que essa mudança na posição da Rússia tem influência direta do processo de interação no BRICS.

Demonstrou-se por fim que não há alinhamento entre os posicionamentos de China e Rússia. Nas quatro categorias analisadas, as convergências não pareceram ter ligação com alguma articulação entre os dois países. Isso refuta parcialmente nossa hipótese que indicava que o alinhamento entre esses dois países, prévio ao BRICS, se sobressairia na hora de defender um posicionamento parecido ao BRICS. O que fica claro é que a Rússia é persistente em defender seu *status quo*, afirmando não aceitar mudanças no seu poder de veto, já a China não indica preocupações a isso, demonstrando que seu interesse principal é a reforma representativa não apenas do CSNU, mas de todo o sistema de governança global. Nesse sentido, todos os objetivos propostos foram alcançados.

Ao longo da pesquisa, foi possível notar dificuldades em se encontrar materiais para análise dos Brics. Poucas pesquisas têm se dedicado a entender os posicionamentos desses países fora do BRICS de maneira comparativa ao que é articulado dentro do BRICS. Nesse sentido, também se torna uma limitação dessa pesquisa não se debruçar em questões como o governo de cada país e suas políticas externas. A dificuldade também insurge no acesso aos documentos da ONU. Além da crítica à falta de transparência sobre o processo de negociações intergovernamentais nas reuniões da AGNU sobre a reforma –que inclusive a possibilidade de se transmitir ou documentar essas reuniões foi fortemente oposta pela China–, a coleta de documentos no site da ONU não é facilitadora. Exige dedicação para compreender quais filtros aplicar e a impossibilidade de pesquisar por país, exigindo abrir documento por documento e verificar quais tinham o posicionamento requerido. Isso tornou inviável acrescentar à pesquisa os posicionamentos do IBAS, por falta de tempo apenas.

A pesquisa se mostra longe de esgotar a temática. Assim, espera-se que ela possa contribuir oferecendo um panorama e uma metodologia para se analisar os posicionamentos dos Brics fora do agrupamento e instigando novas pesquisas que analisem o processo de interação entre os países nos fóruns multilaterais. São eles que criaram as regras e eles que podem mudá-las. Embora a conclusão revele a ausência de uma articulação concreta para que os Brics atuem como uma coalizão efetiva na promoção da reforma do CSNU, observa-se avanços ao longo do tempo. Nos dois anos mais recentes, os posicionamentos de China e Rússia refletem uma crescente insatisfação com o protagonismo dos países ocidentais no Conselho. Paralelamente, as declarações das Cúpulas do BRICS nesse período indicam que o

grupo tem conduzido negociações em torno da reforma do CSNU, evidenciando uma mobilização ativa sobre o tema.

Concluindo, o BRICS representa não apenas um fenômeno político e econômico relevante, mas também um laboratório para compreender as transformações nas relações internacionais, a forma como as interações, as normas, os valores, as trocas de interesses e a cooperação entre os Estados e o SI moldam e influenciam a realidade. A partir da sua identidade coletiva comum, caracterizada pela defesa de um sistema multipolar e multilateral, pode-se compreender a forma como o BRICS evolui, singelamente, e pode evoluir em torno da sua agenda. As possibilidades de pesquisa futura são amplas, visto que o agrupamento debate e coopera sobre diferentes áreas como economia, saúde, política, segurança, educação, etc. Da mesma forma, o processo de expansão, com a entrada de novos membros tão heterogêneos quanto os cinco originais, tende a introduzir novas dinâmicas na atuação, identidade e interesses do BRICS, o que vai exigir cada vez mais dos pesquisadores.

## Referências

ACHARYA, A. **The end of American world order**. Malden: Polity Press, 2014.

ADLER, Emanuel. Seizing the Middle ground: constructivism in world politics. **European Journal of International Relations**, v. 3, n. 3, p. 319-363, 1997.

AFRICAN UNION. **THE COMMON AFRICAN POSITION ON THE PROPOSED REFORM OF THE UNITED NATIONS: "THE EZULWINI CONSENSUS"**. 2005.

Disponível em:

<https://old.centerforunreform.org/sites/default/files/Ezulwini%20Consensus.pdf>.

Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **A/RES/1991 (XVIII)**. 1963. Disponível em:

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WMP%20A%20RES%201991A%20XVIII.pdf>. Acesso em 16 out. 2024.

AGNU. **Draft Resolution A/59/L.64**. 2005. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/552665?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Draft Resolution A/59/L.67**. 2005a. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/553252?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Draft Resolution A/59/L.68**. 2005b. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/553853?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Draft Resolution A/60/L.46**. 2006. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/564559?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Draft Resolution A/61/L.69**. 2007. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/606581?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**, Report of the Secretary-General. 2005. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/543857?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Letter dated 12 May 2021 from the President of the General Assembly to all Permanent Representatives and Permanent Observers to the United Nations**. 2021. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/4054809?v=pdf>.

Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/60/PV.48**. 2005c. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/560369?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/61/PV.73**. 2006a. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/588733?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/61/PV.74**. 2006b. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/588735?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

- AGNU. **Official Records A/62/PV.48**. 2007a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/611453?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/63/PV.54**. 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/641875?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/64/PV.44**. 2009. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/671097?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/64/PV.46**. 2009a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/671223?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/65/PV.48**. 2010. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/700147?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/66/PV.51**. 2011. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/720948?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/66/PV.52**. 2011a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/720936?v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/67/PV.38**. 2012. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/741559?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/67/PV.39**. 2012a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/741560?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/68/PV.46**. 2013. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/762053?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/69/PV.49**. 2014. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/786487?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/70/PV.43**. 2015. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/816848?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/71/PV.42**. 2016. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/857341?v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/72/PV.42**. 2017. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1479677?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/73/PV.36**. 2018. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1664365?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/73/PV.37**. 2018a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3793600?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.
- AGNU. **Official Records A/74/PV.33**. 2019. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3848279?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/75/PV.27**. 2020. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/3925671?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/75/PV.80**. 2021a. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/3939178?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/75/PV.84**. 2021b. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/3939440>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/76/PV.33**. 2021c. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/3973215?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/76/PV.40**. 2021d. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/3980731?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/77/PV.36**. 2022. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/4006713?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/77/PV.38**. 2022a. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/4008156?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/78/PV.35**. 2023. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/4043127?ln=en>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Official Records A/78/PV.36**. 2023a. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/4043394?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Resolution A/RES/2758**. 1971. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/192054?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Resolution A/RES/53/50**. 1998. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/264415?ln=en&v=pdf>. Acesso em 12 jan. 2025.

AGNU. **Resolution A/RES/68/262**. 2014. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/767565?ln=en>. Acesso em 15 dez. 2024.

AGNU. **Resolution A/RES/78/221**. 2023b. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/4030715?ln=en>. Acesso em 15 dez. 2024.

AGNU. **Resolution A/RES/79/184**. 2024. Disponível em:  
<https://digitallibrary.un.org/record/4069734?ln=en>. Acesso em 15 dez. 2024.

AGNU. **World Summit Outcome**. 2005d. Disponível em:  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf). Acesso em 12 jan. 2025.

ALMEIDA, João Daniel Lima de. A crise do multilateralismo – uma síntese da produção acadêmica contemporânea. **IPRI**, 2024. Disponível em:  
<https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/arquivos-ipri/jd-multilateralismo.pdf>. Acesso em 16 out. 2024.

AMARAL, Alberto do. **O Brasil, a reunião do Brics e o Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Jornal da USP, 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/o-brasil-a-reuniao-do-brics-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas/>. Acesso em 15 dez. 2024.

AMORIM, Celso. A Reforma da ONU. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, 2012. Disponível em: <http://200.144.254.127:8080/textos/amorimonu.pdf>. Acesso em 16 out. 2024.

ARAPOVA, E.Y; LISSOVOLIK, Y.D. **The BRICS Plus Cooperation in International organizations**: Prospects for reshaping the Global Agenda. *Asia-Pacific Social Science Review*, v. 21, n. 4, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.59588/2350-8329.1413>.

ARMIJO L.E; ROBERTS C. The emerging powers and global governance: why the BRICS matter. In: Looney R, editor. **Handbook of Emerging Economies**. New York, NY: Routledge; 2014.

ARMIJO, L. Regionalism, Multilateralism, and Sovereign Debt: Observations from a Latin Americanist. **Global Perspective**, v. 4, n. 1, p. 1-15, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1525/gp.2023.57547>. Disponível em: <https://online.ucpress.edu/gp/article/4/1/57547/195058/Regionalism-Multilateralism-and-Sovereign-Debt>. Acesso em 16 out. 2024.

BACCARINI, Mariana. Informal Reform of the United Nations Security Council. **Revista Contexto Internacional**, v. 40, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/4t76pR7xPyqP7RHBwrfNRhL/?format=pdf&lang=en>. Acesso em 16 out. 2024.

BARNETT, M; FINNEMORE, M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2601307>. Acesso em 8 nov. 2023.

BAUMANN, Renato. **As economias emergentes e o cenário internacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7230/1/td\\_2235.PDF](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7230/1/td_2235.PDF). Acesso em 3 out. 2024.

BBC News Brasil. **Migração**: o drama que comoveu o mundo e dividiu a Europa. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55351023>. Acesso em 16 out. 2024.

BBC. **Conheça as propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU**. 2005. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050909\\_csonuaw#:~:text=Grupo%20dos%20\(G4\)&text=Pela%20proposta%2C%20seriam%20criados%20seis,outros%20quatro%20assentos%20n%C3%A3o%2Dpermanentes](https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050909_csonuaw#:~:text=Grupo%20dos%20(G4)&text=Pela%20proposta%2C%20seriam%20criados%20seis,outros%20quatro%20assentos%20n%C3%A3o%2Dpermanentes). Acesso em 16 out. 2024.

BERNARD, Sharlene. **BRICS voting behaviour in the United Nations Security Council in 2011: Cohesion or Divergence?** (Master's thesis). Johannesburg: University of Johannesburg, 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10210/296193>. Acesso em 15 dez. 2024.

BERTRAND, Maurice. **A ONU**. Petrópolis: Vozes, 1995.

BINDER, Martin; HEUPEL, Monika. Rising Powers, UN Security Council Reform, and the Failure of Rhetorical Coercion. **Global Policy**, v. 11, n. 3, p. 93-103, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12857>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12857>. Acesso em 15 dez. 2024.

BLUM, Yehuda Z. Proposals for UN Security Council Reform. **The American Journal of International Law**, v. 99, n. 3, p. 623-649, 2005. DOI: <https://doi.org/10.2307/1602295>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1602295>. Acesso em 15 dez. 2024.

BOURANTONIS, Dimitri. **The History And Politics Of UN Security Council Reform: The Case For Adjustment In The Post-Cold War Era**. New York: Routledge, 2007. ISBN 978- 0415459914.

BRIC. **2nd BRIC Summit of Heads of State and Government Joint Statement**. 2010. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/2-cupula-do-bric-2009/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRIC. **Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders**. 2009. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/1-cupula-do-bric-2009/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **10th BRICS Summit: Johannesburg Declaration**. 2018. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/10-cupula-do-brics-2018/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **11th BRICS Summit: Brasilia Declaration**. 2019. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/11-cupula-do-brics-2019/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **12th BRICS Summit: Moscow Declaration**. 2020. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/12-cupula-do-brics-2020/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **13th BRICS Summit: New Delhi Declaration**. 2021. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/13-cupula-do-brics-2021/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **14th BRICS Summit: Beijing Declaration**. 2022. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/24-cupula-do-brics-2022/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **15th BRICS Summit: Johannesburg II Declaration**. 2023 Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/15-cupula-do-brics-2023/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **16th BRICS Summit: Kazan Declaration**. 2024. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/16-cupula-do-brics-2024/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **3rd BRICS Summit: Sanya Declaration**. 2011. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/3-cupula-do-brics-2011/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **4th BRICS Summit: Delhi Declaration**. 2012. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/4-cupula-do-brics-2012/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **5th BRICS Summit: eThekweni Declaration**. 2013. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/5-cupula-do-brics2013/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **6th BRICS Summit: Fortaleza Declaration**. 2014. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/6-cupula-do-brics-2014/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **7th BRICS Summit: Ufa Declaration**. 2015. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/7-cupula-do-brics-2015/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **8th BRICS Summit: Goa Declaration**. 2016. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/8-cupula-do-brics-2016/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BRICS. **9th BRICS Summit: Xiamen Declaration**. 2017. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/bricsdocs/documentos-do-brics/9-cupula-do-brics-2017/>. Acesso em 12 jan. 2025.

BROWN, David. **Como a China tem expandido seu poderio militar; entenda em 4 gráficos**. BBCNEWS Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59759795>. Acesso em 3 out. 2024.

BRUTON, G. AHLSTROM, D. CHEN, J. China has emerged as an aspirant economy. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 38, n. 1, p. 1-15, 2021. DOI <https://doi.org/10.1007/s10490-018-9638-0>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10490-018-9638-0>. Acesso em 3 out. 2024.

BUENO, Elen de Paula. **Direito e Relações Internacionais: Os BRICS e as Reformas das Instituições Internacionais**. 1. ed. São Paulo: Editora dos Editores, 2019.

CARMO, Corival. BRICS: de estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de política internacional. **Carta Internacional**, v. 6, n. 2, p. 3-15, 2011. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/35/18>. Acesso em 3 out. 2024.

CARNEIRO, Cristiane. Regional Governance in Latin America: The more the Merrier?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 67, n. 1, 2024. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202400104>. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/pDb6NgrrdZqyYMkXNLmGsTp/>. Acesso em 11 nov. 2024.

CARVALHO, *et al.* O banco e o arranjo de reservas do Brics: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. **Estudos Internacionais**, v. 3 n.1, p. 45-70, 2015.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CHECKEL, Jeffrey T. THE CONSTRUCTIVIST TURN IN INTERNATIONAL RELATIONS THEORY. **World Politics**, v. 50, p. 324-348, 1998.

CHEN, Lung-chu. Taiwan, China, and the United Nations. In: HENCKAERTS, Jean-Marie. **International Status of Taiwan in the New World Order: Legal and Political Considerations**. 1ed. Leiden: Brill – Nijhoff. 1996.

CHIDLEY, Colleen. Towards a framework of alignment in international relations. **Politikon**, v. 41, n. 1, 2014.

COOPER, Andrew F.; FAROOQ Asif B. Testing the club dynamics of the BRICS: the new development bank from conception to establishment. **International Organizations Research Journal**, v. 10, n. 2, p. 39-58, 2015.

COX, Brian. United Nations Security Council Reform: Collected Proposals and Possible Consequences. **South Carolina Journal of International Law and Business**. v. 6, p. 89-128, 2009. Disponível em:  
<https://scholarcommons.sc.edu/scjilb/vol6/iss1/4>. Acesso em 19 ago. 2023.

DALDEGAN, William; CARVALHO, Carlos Eduardo. Brics as a Dynamic and in Process Phenomenon of Global Planning: an analysis based on the 2009-2020 annual summit declarations. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 117-147, abr. 2022. Disponível em:  
<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/25807>. Acesso em 5 maio 2023.

DALDEGAN, William; PERACHI, Amanda; SOUZA, Cassiane. O BRICS NA GOVERNANÇA GLOBAL: Uma análise a partir da contestação e contra-institucionalização em Michael Zürn. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 8, n. 2, 2023. Disponível em:  
<https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/23372>. Acesso em 16 nov. 2023.

DIMITRIJEVIĆ, D. THE NON ALIGNED MOVEMENT AND REFORM TENDENCIES IN THE UNITED NATIONS. In: Duško Dimitrijević, Jovan Čavoški (ed). **The 60th Anniversary of the Non-Aligned Movement**. 2021. Disponível em:  
[https://doi.fil.bg.ac.rs/volume.php?pt=eb\\_book&y=2021&issue=iipe\\_60nam-2021&i=25](https://doi.fil.bg.ac.rs/volume.php?pt=eb_book&y=2021&issue=iipe_60nam-2021&i=25). Acesso em 16 out. 2024.

DUGGAN, N. AZALIA, J.C.L. From Yekaterinburg to Brasilia: BRICS and the G20, road to nowhere? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 1, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000109>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/KQZzD6pP8xXzyQfL7HhYzKM/?lang=en>. Acesso em 20 Jan 2023.

DUVERGER, M. Introdução a uma Sociologia dos regimes políticos. In GURVITCH, G. (Ed.), **Tratado de Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 1968.

FINNEMORE, Martha. **Defining National Interests in International Society**. New York: Cornell University Press, 1994.

FINNEMORE, Martha. Fights about rules: the role of efficacy and power in changing multilateralismo. **Review of International Studies**, v. 31, p. 187-206, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210505006856>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/fights-about-rules-the-role-of-efficacy-and-power-in-changing-multilateralism/F3F1F608F280B676C6C31F0713640009>. Acesso em 16 out. 2024.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. TAKING STOCK: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Reviews Political Science**, v. 4, p. 391 - 416, 2001.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOURCADE, Marion. The material and symbolic construction of the BRICs: Reflections inspired by the RIPE Special Issue. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, p. 256–267, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.779408>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692290.2013.779408>. Acesso em 20 mar. 2024.

FREIESLEBEN, Jonas Von. Reform of the Security Council. IN: SWART, Lydia; PERRY, Estelle (ed.). **Reform of the Security Council from 1945 to September 2013**. New York: Center for UN Reform Education, 2015. Disponível em: <https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2015/07/Governing-and-Managing-Change-Whole-Book.pdf>. Acesso em 15 dez. 2024.

GARCIA, Eugênio Vargas. Liga das Nações. In: ABREU, Alzira (coord.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República 1889-1930**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOSNY, Michael A. China and the BRICs: A real (but Limited) partnership in a unipolar world. **Polity**, v. 42, n. 1, p. 100–129, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1057/pol.2009.14>. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1057/pol.2009.14>. Acesso em 8 abr. 2024.

GONTIJO, Raquel Torres. **Limitações jurídicas à atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas**. 1. ed. Itaúna: Editora Haya, 2020.

GRANDI, G. **Brics confirma a entrada de 6 países, a Argentina entre eles após campanha de Lula**. *Gazeta do Povo*, 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/brics-entrada-6-paises-argentina-campanha-lula/>. Acesso em 8 Nov. 2023.

GRIFFITH-JONES, S.. Financing global development: The BRICS New Development Bank. **Deutsches Institut für Entwicklungspolitik**, 2015.

GUZZINI, Stefano. Uma Reconstrução do Construtivismo nas Relações Internacionais. Tradução: URT, João Nackle. **Monções: Revista de Relações Internacionais**, v. 2, n. 3, 2013. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/3109/1706>>. Acesso em 8 abr. 2024.

HAN, Zhen; PAPA, Mihaela. (2024), "Leadership and performance in informal institutions: the internal dynamics of BRICS". **Contemporary Politics**, v. 30, n. 1, p. 87-107. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569775.2023.2264065>.

HENSHAW, Amber. **African Leaders Reject**. Global Policy Forum, 2005. Disponível em: [security-council-reform/membership-including-expansion-and-representation/41223.html%3Fitemid](https://www.globalspolicyforum.org/security-council-reform/membership-including-expansion-and-representation/41223.html%3Fitemid). Acesso em 15 dez. 2024.

HERZ, M. SUMMA, G. A crise da ONU e do sistema multilateral; brasil não deve tomar partido na disputa entre EUA e China. **Interesse Nacional**, 2023. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/a-crise-da-onu-e-do-sistema-multilateral-brasil-nao-deve-tomar-partido-na-disputa-entre-eua-e-china/>. Acesso em 16 out. 2024.

HIRST, Mónica; Malacalza, Bernabé. ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. **Nueva Sociedad**, v. 287, 2020. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>. Acesso em 16 out. 2024.

HOOIJMAAIJERS, B. China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance. **The Pacific Review**, v. 34, n. 1, 2021.

HOPEWELL, K. The BRICS-merely a fable? Emerging power alliances in global trade governance. **International Affairs**, v. 93, n. 6, p. 1377-1396, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iix192>. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/93/6/1377/4568590?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em 30 ago. 2024.

HOPF, Ted. Identity Relations and the Sino-Soviet Split. In: ABDELAL *et al.* **Measuring Identity: A Guide for Social Scientists**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. **International Security**, v. 23, n. p. 171-200, 1998.

HOSLI, Madeleine; DÖRFLER, Thomas. The United Nations Security Council: History, Current Composition, and Reform Proposals. In: HOSLI, Madeleine; SELLESLAGHS, Joren (Ed.). **The Changing Global Order: challenges and prospects**. Cham: Springer, 2020.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. 3ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

JALDI, A. The Crisis of Multilateralism viewed from the Global South. **Policy Center for the New South**, p. 5-25, 2023. Disponível em: <https://www.policycenter.ma/publications/crisis-multilateralism-viewed-global-south>. Acesso em 16 out. 2024.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

JETSCHKE, A.; ABB, P. The Devil's 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.

JÚNIOR, Laerte Apolinário; BRANCO, Giovana Dias. The BRICS countries and the Russia-Ukraine conflict. **Revista Carta Internacional**, v. 17, n. 3, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v17n3.2022.1286> . Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1286>. Acesso em 15 dez. 2024.

KAHN, Joseph. **If 22 Million Chinese Prevail at U.N., Japan Won't**. New York Times, 1 abr. 2005. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2005/04/01/world/asia/if-22-million-chinese-prevail-at-un-japan-wont.html>. Acesso em 11 nov. 2024.

KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

Keohane, Robert O. **International Institutions and State Power**. Boulder, CO: Westview. 1989.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4a ed. Boston: Longman, 2011.

KESSLER, Glenn. **Rice Puts Japan at Center of New U.S. Vision of Asia**. Washington Post, 19 mar. 2005. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/03/19/rice-puts-japan-at-center-of-new-us-vision-of-asia/4e4caaba-d86e-4b49-90c9-634fbf5e2f2e/>. Acesso em 11 nov. 2024.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The rational design of international institutions. **International organization**, v. 55, n. 4, p. 761-799, 2001.

KRATOCHWIL, Friedrich. **Rules, norms and decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

LARSON, Deborah. An equal partnership of unequals: China's and Russia's new status relationship. **International Politics**, v. 57, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00177-9>.

LI, Jinyu. China's Identity Positioning and Diplomacy among Developing Countries. **Lecture Notes in Education Psychology and Public Media**, v. 32, p. 177-181, 2023. Disponível em: <https://www.ewadirect.com/proceedings/LNEP/article/view/8972#>. Acesso em 3 out. 2024.

LIMA, M. ALBUQUERQUE, M. Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil. **CEBRI-KAS**, 2022. Disponível em: [https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote\\_3\\_Reordenamento\\_Globo60cd11a150953.pdf](https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote_3_Reordenamento_Globo60cd11a150953.pdf). Acesso em 16 out. 2024.

LO, Bobo. The Sino-Russian partnership and global order. **China International Strategy Review**, v. 2, p. 306-324, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s42533-020-00063-7#citeas>. Acesso em 15 dez. 2024.

MAHBUBANI, Kishore. Emerging powers, a declining West, and multilateralism. In: Browne, Stephen; WEISS, Thomas G (ed). **Routledge Handbook on the UN and Development**. New York: Routledge, 2021.

MAHMOOD, Fakiha. Power Versus the Sovereign Equality of States: The Veto, the P-5 and United Nations Security Council Reforms. **Perceptions**, v. 18, n. 4, p. 117-138, 2013. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/816036>. Acesso em 16 out. 2024.

MARTINS, Américo. **Brasil condiciona expansão dos Brics ao apoio da China para entrar no Conselho de Segurança da ONU**. CNN, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/brasil-condiciona-expansao-dos-brics-ao-apoio-da-china-para-entrar-no-conselho-de-seguranca-da-onu/>. Acesso em 15 dez. 2024.

MIELNICZUK, Fabiano. brics in the Contemporary World: changing identities, converging interests. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 1075-1090, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.802506>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.802506>. Acesso em 3 out. 2024.

O'Neill, Jim. "Building better economic BRICs". **Global Economics Paper**, n. 66, p. 1-15, 2001. Disponível em: <https://www.goldmansachs.com/intelligence/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em 15 dez. 2024.

OLIVEIRA, Ana Paula; UZIEL, Eduardo; ROCHA, Rafael. A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. **Política Externa**, v. 23, n. 4, p. 67-77, 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/301479177\\_A\\_atuacao\\_dos\\_BRICS\\_no\\_C](https://www.researchgate.net/publication/301479177_A_atuacao_dos_BRICS_no_C)

[Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011](#). Acesso em 15 dez. 2024.

ONU BRASIL. **Cúpula do Futuro**. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/276588-c%C3%BApula-do-futuro#:~:text=Recomenda%20tamb%C3%A9m%20que%20o%20sistema,relevantes%20que%20precisam%20ser%20implementadas>. Acesso em 16 out. 2024.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945.

ONU. **Countries Elected Members**. 2024. Disponível em: <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/countries-elected-members>. Acesso em 3 out. 2024.

ONU. **Security Council Report**. 1992. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%2023500.pdf>. Acesso em 16 out. 2024.

ONUF, Nicholas. "Constructivism: A User's Manual." In: KUBÁLKOVÁ et al. (orgs.) **International Relations in a Constructed World**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, p. 58-78, 1998.

PARK, Susan. Constructivism. In: WEISS, Thomas; WILKINSON, Rorden. **International Organization and Global Governance**. 3a ed. New York: Routledge, 2023.

PEREIRA, Alessandro. A reforma do Conselho de Segurança da ONU: notas preliminares. **Conjuntura Global**, v. 2, n. 3, p. 117-121, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/34616>. Acesso em 15 dez. 2024.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. Reformar a ONU para reconstruir o multilateralismo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, p. 41-62, 2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/25706>. Acesso em 16 out. 2024.

PINO, Bruno. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, André. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

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

RINALDI, A. L. **O BRICS nas Relações Internacionais Contemporâneas: Alinhamento Estratégico e Balanceamento de Poder Global**. 1ed. Curitiba: Appris, 2021.

ROBERTS, Cynthia. Polity Forum: Challengers or Stakeholders? BRICs and the Liberal World Order. **Polity**, v. 42, n. 1, p. 1-13, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1057/pol.2009.20>. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1057/pol.2009.20>. Acesso em 3 out. 2024.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, 1992.

SÁ, Rafaela Mello Rodrigues; RODRIGUEZ, Maria Elena. A expansão do BRICS e o papel da China no agrupamento. **IRI**, 2022. Disponível em: <https://www.iri.puc-rio.br/blog/a-expansao-do-brics-e-o-papel-da-china-no-agrupamento/>. Acesso em 15 dez. 2024.

SANTOS, Aurora A. A ONU e as resoluções da Assembleia Geral de dezembro de 1960. **Relações Internacionais**, v. 30, p. 61-69, 2011. Disponível em: [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri30/n30a04.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri30/n30a04.pdf). Acesso em 16 out. 2024.

SÁ-SILVA, J.R. *et al.* Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/0>. Acesso em 5 jun. 2023.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SIDIROPOULOS, Elizabeth. IBSA: Avoiding Being BRICked Up. **Strategic Analysis**, v. 37, n. 3, p. 285-290, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09700161.2013.782628>. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/93/6/1377/4568590?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em 3 out. 2024.

SINGH, Binod. The 'BRICS' Development Bank. **Journal of Indian Research**, v. 1, n. 2, 2013. Disponível em: [https://jir.mewaruniversity.org/wp-content/uploads/2021/03/Vol\\_1\\_issue\\_2\\_Apr\\_June\\_2013/4\\_The%20Brics%20Development%20Bank%20By%20Dr.%20Binod%20Singh.pdf](https://jir.mewaruniversity.org/wp-content/uploads/2021/03/Vol_1_issue_2_Apr_June_2013/4_The%20Brics%20Development%20Bank%20By%20Dr.%20Binod%20Singh.pdf). Acesso em 15 dez. 2024.

SJØLI, Johannes Nikolai. **The BRICS: An alliance for peace? A study of discourses in Brazil, India, China and South Africa around the Russian War in Ukraine (2014-2023)**. University of Agder, 2023. Disponível em: <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/3081489/no.uia%3ainspera%3a143826899%3a92277305.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 15 dez. 2024.

SNYDER, Glenn H. Alliances, Balance, and stability. **International Organization**, v. 45, p. 121-142, 1991.

SOARES, João Clemente Baena. Breves Considerações sobre a Reforma da ONU. In: LOPES, Maria Marta Cezar et al. **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - IV CNPEPI "O Brasil no Mundo que vem aí" Reforma da ONU**. Brasília: FUNAG, 2010.

STEPHEN, Matthew. Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance. **Global Governance**, v. 23, n. 3, p. 483-502, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1163/19426720-02303009>.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

STUENKEL, Oliver. Potências emergentes e desafios globais. **Cadernos Adenauer**, v. 13, n. 2, p. 7-12, 2012. Disponível em: [https://www.kas.de/documents/265553/265602/7\\_file\\_storage\\_file\\_8630\\_5.pdf/e3f54049-ad36-4384-819b-5490d91d0195](https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_8630_5.pdf/e3f54049-ad36-4384-819b-5490d91d0195). Acesso em 3 out. 2024.

STUENKEL, Oliver. The BRICS and the Future of R2P: was Syria or Libya the Exception? **Global Responsibility to Protect**, v. 6, p. 3-28, 2014. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/gr2p/6/1/article-p3\\_2.xml](https://brill.com/view/journals/gr2p/6/1/article-p3_2.xml). Acesso em 15 dez. 2024.

SUMMIT OF THE FUTURE. **Pact for the Future**. United Nations, 2024. Disponível em: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/soft-pact\\_for\\_the\\_future\\_adopted.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/soft-pact_for_the_future_adopted.pdf). Acesso em 16 out. 2024.

UNRIC. **Quais são os membros do Conselho de Segurança da ONU e como são eleitos?** 2019. Disponível em: <https://unric.org/pt/quais-sao-os-membros-do-conselho-de-seguranca-da-onu-e-com-o-sao-eleitos/>. Acesso em 3 out. 2024.

VALE, Isabella *et al.* A atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1971 a 2019. **Agenda Política**, v. 9, n. 2, p. 244-275, 2021.

VAZQUEZ, Karin Costa. Expansion of BRICS to boost China's influence? Here's what expert says. [Entrevista concedida a] Huma Siddiqui. **Financial Express**, 2022. Disponível em: <https://www.financialexpress.com/defence/expansion-of-brics-to-boost-chinas-influence-heres-what-expert-says/2558910/>. Acesso em 15 dez. 2024.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. A Reforma das Nações Unidas. In: LOPES, Maria Marta Cezar *et al.* **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - IV CNPEPI "O Brasil no Mundo que vem aí" Reforma da ONU**. Brasília: FUNAG, 2010.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706858?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em 20 jan. 2023.

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International State. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20170809064410id\\_/http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/Identity-Formation-and-the-International-State.pdf](https://web.archive.org/web/20170809064410id_/http://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/Identity-Formation-and-the-International-State.pdf). Acesso em 8 abr. 2024.

WENDT, Alexander. Identity and Structural Change in International Politics. IN: LAPID, Y; KRATOCHWIL, F. **The Return of Culture and Identity in IR Theory**. London: Lynne Rienner Publishers, 1996.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILKINS, Thomas S. "Alignment", not "alliance"-the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. **Review of International Studies**, v. 38, p. 53-76, 2012.

WILKINS, Thomas. Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation? **Contemporary Security Policy**, v. 29, n. 2, p. 358-383, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260802284365>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260802284365>. Acesso em 5 jun. 2023.

WINTHER, B. A Review of the Academic Debate about United Nations Security Council Reform. **The Chinese Journal of Global Governance**, v. 6, p. 71-101, 2020.

WINTHER, B; LINDEGAARD, L. In the name of democracy: UNSC reform at the intersection of discourse and governmentality. **Discourse & Society**, v. 32, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0957926520970382>.

YING, Liu. Strategic Partnership or Alliance? Sino-Russian Relations from a Constructivist Perspective. **Asian Perspective**, v. 42, n. 3, p. 333-354, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1353/apr.2018.0015>.

ZIFCAK, Spencer. **United Nations Reform: Heading North or South?** New York: Routledge, 2009.