

A presidência brasileira no BRICS e o consenso retóricos sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

The Brazilian presidency of BRICS and the rhetorical consensus on the reform of the United Nations Security Council

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.151877>

Giovanna Laís Duarte Viana
Universidade Federal do Piauí, Teresina, Brasil
giovannadviana@gmail.com  

Raimundo Jucier Sousa de Assis
Universidade Federal do Piauí, Teresina, Brasil
raimundojucier@yahoo.com  

Resumo

Esta pesquisa aborda a atuação do Brasil na presidência do BRICS, em 2025, com foco na agenda voltada à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O objetivo é analisar como a presidência brasileira articulou o debate sobre a transformação do CSNU. O estudo adota abordagem qualitativa e quantitativa, com base na análise documental e na análise de conteúdo das declarações conjuntas do BRICS entre 2009 e 2025. Foram utilizadas como fontes principais a nota conceitual da presidência brasileira e a Declaração do Rio de Janeiro da 17ª Cúpula do BRICS. Os resultados indicam que o Brasil incorporou de forma estratégica a pauta da reforma do CSNU à sua presidência, ampliando a centralidade discursiva do tema no interior do BRICS e fortalecendo o consenso em torno da necessidade de transformação da governança global. Contudo, observou-se que os avanços permaneceram predominantemente no plano retórico, diante das divergências entre os membros acerca dos contornos da reforma.

Palavras-chave: BRICS; Brasil; CSNU.

Abstract

This research examines Brazil's role during the BRICS presidency in 2025, focusing on the agenda related to the reform of the United Nations Security Council (UNSC). The objective is to analyze how the Brazilian presidency articulated the debate on the transformation of the UNSC. The study adopts both qualitative and quantitative approaches, based on documentary analysis and content analysis of BRICS joint declarations between 2009 and 2025, as well as news reports and official documents made available on the website of the Brazilian presidency of the grouping. The main sources used were the conceptual note of the Brazilian presidency and the Rio de Janeiro Declaration of the 17th BRICS Summit. The results indicate that Brazil strategically incorporated the issue of Security Council reform into its presidency, expanding the discursive centrality of the topic within BRICS and strengthening the consensus around the need to transform global governance. However, the findings also show that progress remained predominantly at the rhetorical level, given the divergences among member states regarding the contours of the reform.

Keywords: BRICS; Brazil; United Nations Security Council.

Recebido: 19 Novembro 2025
Aceito: 06 Junho 2026

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

O presente artigo aborda um dos eixos centrais da presidência brasileira no BRICS, em 2025: a defesa da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Busca-se analisar como a agenda diplomática do Brasil aproveitou seu protagonismo durante sua liderança no bloco para reforçar seu posicionamento histórico em favor de um Conselho mais representativo, democrático e eficaz.

O CSNU, principal responsável pela manutenção da paz internacional, enfrenta problemáticas decorrentes de uma estrutura datada de 1945, marcada pela concentração de poder dos membros permanentes e pelo uso do veto. Nesse contexto, o Sul Global avança como ator relevante na ordem mundial, reivindicando maior representatividade nas instâncias de governança global. Diante desse cenário, o BRICS surge como um espaço estratégico para a articulação entre países que buscam ampliar a representatividade e democratizar a governança internacional.

A pesquisa parte da seguinte indagação: quais foram os resultados da presidência brasileira no BRICS, em 2025, quanto à agenda de reforma do CSNU? Partindo desse questionamento, tem-se como objetivo central analisar como a presidência brasileira articulou o debate sobre a transformação do CSNU.

A metodologia adotada para alcançar esse propósito baseia-se na abordagem quali-quantitativa. No âmbito qualitativo, realizou-se a análise de conteúdo, com base na Nota Conceitual da Presidência Brasileira e na Declaração Conjunta da 17ª Cúpula do BRICS no Rio de Janeiro. Adicionalmente, de natureza quantitativa, foi realizada uma análise de frequência lexical e Classificação Hierárquica Descendente com auxílio dos softwares Python e IRaMuTeQ, a fim de identificar padrões discursivos, recorrências temáticas e variações na centralidade da pauta da reforma do CSNU ao longo das diferentes presidências do BRICS.

A relevância social do estudo reside na necessidade de compreender o papel do Brasil e do BRICS na construção de uma ordem internacional mais justa, representativa e democrática. O estudo busca contribuir para uma análise contemporânea sobre o papel do Brasil e do BRICS na agenda de transformação do CSNU. Do ponto de vista acadêmico, o estudo se destaca por oferecer uma análise documental contemporânea, explorando a atuação e os resultados da presidência brasileira no bloco em relação à agenda de reforma do CSNU, contribuindo para o avanço das discussões sobre política externa e inserção internacional do Brasil, bem como sobre os ganhos da presidência brasileira.

Os resultados indicam que o Brasil incorporou a pauta da reforma do CSNU à sua presidência, ampliando a centralidade discursiva do tema no interior do BRICS e fortalecendo o consenso em torno da necessidade de transformar a governança global. Contudo, observou-se que os avanços permaneceram predominantemente no plano retórico, diante das divergências entre os membros quanto aos contornos da reforma.

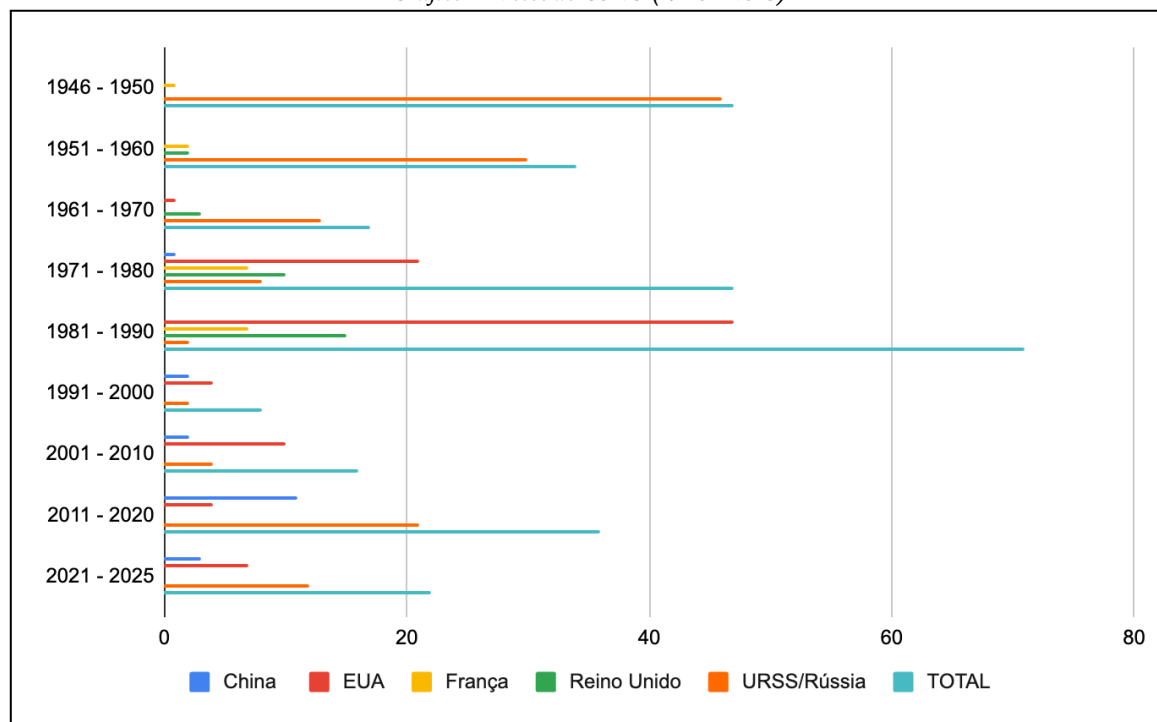
Referencial teórico e conceitual

O núcleo do poder político da Organização das Nações Unidas (ONU) concentra-se no CSNU, considerado um dos órgãos de maior relevância no cenário internacional (Rosas, 2005). Cabe ao CSNU a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, incluindo a prerrogativa de autorizar o uso da força. Além disso, suas resoluções têm caráter impositivo para todos os Estados-membros da ONU (Seitenfus, 2016), o que reforça a autoridade normativa no sistema internacional. Por essas razões, o Conselho consolidou-se como o comitê mais poderoso da governança multilateral do sistema onusiano (Fernandez; Pagliari; Pizolatti, 2024).

O CSNU foi estruturado para garantir poder decisório efetivo aos países vitoriosos da Segunda Guerra Mundial, sendo composto por apenas quinze membros, cinco permanentes (P5), China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, e dez não permanentes. Desde a criação da ONU, consolidou-se a ideia de que os P5 seriam os principais responsáveis pela manutenção da paz e da segurança internacionais (Garcia, 2013).

Contudo, essa estrutura é amplamente criticada: a divisão em duas categorias de membros destoava do caráter democrático da instituição, e suas quinze cadeiras estão longe de representar as 193 nações da ONU. Soma-se a isso o poder de veto, previsto no artigo 27 da Carta, que permite aos membros permanentes bloquear resoluções substanciais (Rosas, 2005; Garcia, 2013). Esse mecanismo tem gerado bloqueios recorrentes: desde 1946, o veto foi exercido em quase 300 resoluções, sendo 22 apenas entre 2021 e 2025 (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Vetos do CSNU (1946 - 2015)



Fonte: Elaborado pelos autores (2025); Dados: United Nations (2025).

O uso recorrente do veto pelos P5 em situações que conflitam com seus interesses nacionais (Santos, 2024) obstrui a atuação ágil e decisiva do CSNU, evidenciando uma limitação estrutural que compromete o pleno exercício de suas funções. Desse modo, a baixa representatividade do órgão aliada à sua ineficiência diante dos conflitos globais impulsionou, assim, um movimento internacional em favor de sua reforma.

O Brasil é um dos maiores articuladores da defesa da reformulação institucional do CSNU. O empenho brasileiro na busca pela reforma do Conselho e pela obtenção de um assento permanente foi fortalecido a partir das transformações internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria e da substituição de uma ordem bipolar por uma nova ordem multipolar. Desse modo, em 1989, o país defendeu uma ampla reforma do CSNU, incluindo a categoria de membros permanentes, e, em 1994, lançou oficialmente a sua candidatura a uma possível cadeira definitiva (Mendes, 2015).

O principal argumento do Brasil, de acordo com Mendes (2015), é que a transformação do CSNU é necessária para refletir a nova distribuição de poder global, sendo natural que o país, como potência regional da América Latina, ocupe um assento permanente. Nesse panorama, a questão da democratização das relações internacionais orienta a retórica dessa agenda na política externa brasileira. Esse conceito, segundo Lima (2005), implica a ampliação de países periféricos e semiperiféricos nos processos decisórios das instâncias internacionais, o que questiona a concentração de poder nas mãos das grandes potências tradicionais. Essa perspectiva é central para a compreensão do argumento que orienta a luta brasileira pela reforma do CSNU, enfatizando a necessidade de maior representatividade do Sul Global.

Por sua vez, o conceito Sul Global emerge de um novo modelo de articulação política coletiva, pautado no ativismo mútuo entre as nações do Sul, marcadas por diferenças significativas de desenvolvimento socioeconômico e de

representação nas instituições internacionais (Viana, 2026). Desse modo, o conceito de Sul Global está vinculado à construção de redes de cooperação, à superação conjunta das vulnerabilidades e dos desafios enfrentados por esses países, bem como à busca por mudanças nas assimetrias estruturais existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Costa; Duarte, 2023).

Destarte, historicamente, o país adotou distintas estratégias diplomáticas em prol do apoio internacional à promoção da reforma institucional e à sua candidatura ao assento permanente. Tem-se como exemplo a participação do Brasil no G4, grupo formado por Alemanha, Brasil, Japão e Índia, que formaliza uma aliança de apoio mútuo à cadeira definitiva. Além disso, o país participou de Operações de Paz da ONU e é um dos países com o maior número de mandatos como membro interino no CSNU (Viana, 2024).

Com o terceiro mandato presidencial de Lula, o discurso em defesa da transformação das instituições internacionais, especialmente do CSNU, retomou centralidade na agenda da política externa brasileira. O objetivo desta renovação é ampliar a representatividade e a democracia nos fóruns multilaterais, de modo que reflitam a atual configuração do poder global (Scherer, 2025).

A busca brasileira é orientada à construção de um sistema internacional mais justo e equilibrado (Scherer, 2025). O alinhamento do Brasil acerca da inclusão de países do Sul Global nos processos decisórios é consoante com a sua atuação no BRICS e com as diretrizes desse agrupamento.

O acrônimo BRIC foi criado pelo economista Jim O'Neil ao notar um grupo de países com crescimento econômico e amplo potencial para investimentos, composto por Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2009, essas nações se uniram em um fórum de cooperação, com o objetivo inicial de desenvolver uma articulação para democratizar e equilibrar a ordem internacional (BRICS, 2024). Em 2011, a África do Sul foi incorporada ao agrupamento, formalizando a configuração do BRICS.

Esse agrupamento fundamenta-se no conceito de multilateralismo que, na concepção construtivista das Relações Internacionais, é compreendido como prática social capaz de produzir identidades e interesses compartilhados entre os Estados (Ruggie, 1992). Nesse sentido, Ruggie (1992), define o multilateralismo como uma forma de organização institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados. Adicionalmente, sob uma dimensão qualitativa, possui a eficiência e duração com base em princípios generalizados de conduta, isto é, diretrizes que se aplicam igualmente a todos os membros (Ruggie, 1992; Santos, 2009). Portanto, a natureza indiscriminada diferencia o multilateralismo de outras formas de cooperação internacional.

Com a emergência do mundo polarizado e marcado por crises, o BRICS empenha-se em fortalecer a cooperação econômica, política e social entre os seus membros, com o objetivo de fomentar a influência do Sul Global na governança internacional (BRICS, 2024). Assim, uma de suas metas centrais é a reforma das instituições globais, como a ONU, para promover a melhoria da legitimidade, da eficiência e da equidade participativa.

Comprovando o seu papel na liderança do Sul Global, o BRICS passou por outra expansão em 2024-2025, ao adicionar seis membros: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã. Essa nova configuração tem sua importância representada em dados quantitativos. Os onze países integrantes representam, juntos, 39% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, 49% da população mundial (ComexVis, 2023) e aproximadamente 40% da participação na economia global de 2025, segundo projeções do FMI (Souto, 2025).

Embora os países-membros apresentem diferenças políticas, culturais e econômicas significativas, o principal elemento de convergência entre eles reside na percepção de uma disparidade entre suas crescentes capacidades materiais e financeiras e sua sub-representação nas instituições tradicionais de governança global.

A governança, de acordo com Rosenau (2000, p. 16), é um sistema de organização, vinculado a sentidos intersubjetivos, constituições e estatutos formalmente instituídos e aceitos pela maioria. Em nível global, esse modelo

refere-se a negociações coletivas com certo grau de autoridade (Scherer, 2025). Nesse sentido, a noção de governança global conecta-se com os novos arranjos e processos de poder dinâmicos (Kennedy, 2005 *apud* Scherer, 2025).

Observa-se que o BRICS representa um mecanismo central de articulação multilateral para os países do Sul Global, pois oferece uma plataforma política voltada à construção de uma governança internacional mais equilibrada e inclusiva. Esse comportamento é compreendido por Lopes (2024) como uma forma de *soft balancing*, em que Estados, principalmente os emergentes, articulam-se por meio de ampla cooperação para contrabalançar o poder e a influência dos Estados Unidos no sistema internacional.

O BRICS atua como espaço estratégico para a articulação política do Sul Global, reunindo três países que aspiram a um assento permanente no CSNU (Brasil, Índia e África do Sul) e dois membros do P5 (China e Rússia). Essa composição confere ao grupo potencial político para impulsionar debates e propostas concretas de reforma da arquitetura de paz e segurança da ONU. Nesse sentido, Lopes (2024) aponta que o BRICS reconhece a centralidade da ONU no sistema internacional e defende seu fortalecimento como principal fórum multilateral para a promoção de mudanças na ordem global.

Sob essa concepção, a atuação brasileira no âmbito do BRICS também pode ser compreendida por meio da estratégia de “autonomia pela diversificação”, formulada por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007). Para os autores, a política externa brasileira busca reduzir as assimetrias do sistema internacional por meio da diversificação de parcerias e da construção de coalizões com países do Sul Global, ampliando a capacidade de atuação autônoma do Brasil no cenário internacional.

Essa estratégia apresenta forte conexão com a defesa brasileira da reforma do CSNU, uma vez que o debate sobre autonomia está historicamente vinculado à atuação internacional do Brasil e à busca por maior projeção decisória nas instituições multilaterais. Conforme apontam estudos recentes, a obtenção de um assento permanente no CSNU representaria não apenas maior reconhecimento internacional, mas também uma ampliação da capacidade de atuação autônoma do país diante das grandes potências (Baccarini; Gonçalves, 2025).

Assim, ao utilizar o BRICS como espaço de concertação política e de aproximação com o Sul Global, o terceiro governo Lula retoma elementos da estratégia de autonomia pela diversificação, empregando o agrupamento como instrumento diplomático para impulsionar a agenda da reforma do CSNU e fortalecer o pleito brasileiro por maior representatividade na ordem internacional. Diante disso, torna-se fundamental analisar a presidência brasileira no grupo em 2025, período em que o país buscou traduzir sua agenda histórica de reforma em ações e discursos no âmbito do agrupamento.

Metodologia

O presente estudo baseia-se na metodologia quali-quantitativa. No âmbito qualitativo, foram analisados os conteúdos da Nota Conceitual da Presidência Brasileira no BRICS e da Declaração Conjunta de Líderes do BRICS, assinada durante a 17ª Cúpula no Rio de Janeiro. A análise de conteúdo, conforme Bardin (2016), envolve três etapas: (1) pré-análise e seleção do corpus; (2) exploração do material com identificação de categorias temáticas; e (3) inferência e interpretação dos resultados.

As categorias temáticas utilizadas foram: (i) menções à reforma do CSNU; (ii) referências ao multilateralismo e à governança global; (iii) posicionamentos dos membros do BRICS sobre a reforma; e (iv) propostas concretas de reforma. Essa abordagem permite identificar padrões de convergência e dissenso, evitando a mera reprodução do discurso diplomático. A metodologia qualitativa foi escolhida, pois possibilita maior detalhamento interpretativo das estratégias discursivas, prioridades políticas e formas de mobilização da agenda da reforma do CSNU.

Em adição, a análise quantitativa foi utilizada para analisar o conjunto das declarações conjuntas oficiais do BRICS nas cúpulas entre 2009 e 2025, permitindo identificar padrões discursivos e fornecer dados comparativos sobre a evolução da pauta da reforma do CSNU ao longo das diferentes presidências do BRICS.

A priori, determinou-se que a variável dependente seria a ênfase na reforma do CSNU; posteriormente, foi realizada sua operacionalização por meio de análise de frequência lexical aplicada às declarações finais do BRICS. Para isso, foi elaborado um dicionário com termos específicos relacionados à reforma do CSNU, em português e inglês, incluindo expressões como “reforma do Conselho de Segurança”, “Security Council reform” e “UNSC reform”. A seleção priorizou termos semanticamente específicos, evitando ambiguidades e referências genéricas à governança global.

Os documentos foram coletados em formato de documento portátil (PDF) e processados em ambiente Python, utilizando a biblioteca PyMuPDF para extração textual e realização do pré-processamento dos dados, que incluiu padronização textual, remoção de caracteres especiais e normalização ortográfica. Em seguida, realizou-se a contagem da frequência absoluta e normalizada das menções à reforma do CSNU, calculada por dez mil palavras, permitindo a comparação entre documentos de diferentes extensões.

A análise foi estruturada como uma série temporal longitudinal, permitindo observar variações na saliência do tema ao longo do período analisado, bem como identificar padrões de crescimento, estabilidade ou declínio na ênfase discursiva sobre a reforma do CSNU. Adicionalmente, foram destacados os anos em que o Brasil exerceu a presidência do BRICS (2010, 2014 e 2019), com o objetivo de avaliar possíveis alterações na intensidade da abordagem do tema nesses períodos.

Posteriormente o corpus foi analisado no IRaMuTeQ por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), com base no método de Reinert. Foram considerados apenas elementos lexicais, substantivos (substantivos e adjetivos), excluindo-se categorias funcionais da linguagem. A análise utilizou segmentação por unidades de contexto elementar (UCEs) e frequência mínima de ocorrência igual a dois, visando maior consistência na identificação dos padrões discursivos.

Resultados

A reforma do CSNU na agenda da presidência brasileira no BRICS

A presidência brasileira no BRICS, exercida em 2025, foi guiada pelo lema “Fortalecendo a Cooperação do Sul Global para uma Governança mais Inclusiva e Sustentável”. Sob esse panorama, o Brasil voltou-se para duas prioridades: a cooperação do Sul Global e as Parcerias BRICS para o Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental.

Dentre essas prioridades, destaca-se a esfera “E” por abordar a “Arquitetura Multilateral de Paz e Segurança”. Essa escolha reflete o esforço histórico do Brasil para promover transformações no sistema de governança global, em especial para que deem voz aos países em desenvolvimento e confirmem maior legitimidade e eficiência aos organismos internacionais (BRICS Brasil, 2025a).

Esse campo relaciona-se a um dos pilares de cooperação do BRICS, pautado em “Política e Segurança”, no qual o mandato brasileiro fixou a promoção do multilateralismo para melhorar a eficiência da governança global. Para tal, o mandato brasileiro buscou incluir, nos debates do BRICS, a reforma do CSNU (BRICS Brasil, 2025b).

A Nota Conceitual da Presidência do Brasil no BRICS constitui um documento-chave para analisar as prioridades e os objetivos deste mandato. A partir dela, o Brasil reafirma a valorização do BRICS como um espaço estratégico de articulação política do Sul Global, em especial, capaz de desenvolver soluções para as problemáticas mundiais. Para o país, o grupo revela-se como um instrumento cooperativo, com foco no desenvolvimento de uma ordem mundial multipolar baseada na equidade, na justiça e na democracia (BRICS, 2025, p. 1).

Em consonância com esses pilares, no documento, o BRICS é apresentado como um ator à vanguarda da luta pela reforma da governança global (BRICS, 2025, p. 1). Isso evidencia a percepção brasileira de que o grupo pode atuar como uma plataforma de diálogo e cooperação política, capaz de mobilizar, de forma multilateral, as discussões acerca da transformação do CSNU.

Entre os fundamentos da defesa da reforma do CSNU, o mandato brasileiro argumenta que, no início da criação da ONU, o objetivo era preservar a paz e a segurança internacionais, por meio de medidas multilaterais e da promoção de soluções pacíficas para o enfrentamento de conflitos. Contudo, em razão de sua estrutura ultrapassada, demonstra-se incapaz de enfrentar as dinâmicas atuais do cenário internacional (BRICS, 2025).

As discussões sobre a reforma da arquitetura multilateral de paz e segurança aspiram, assim, à promoção de uma reforma abrangente da ONU, com um de seus organismos decisórios principais em foco: o CSNU. O propósito é torná-lo mais democrático, representativo e eficaz, para que consiga responder aos desafios globais (BRICS, 2025, p. 4).

O Dissenso no BRICS e os Limites do Consenso Retórico

O ponto culminante do mandato brasileiro foi a Declaração do Rio de Janeiro, elaborada em julho de 2025, que reafirma o compromisso coletivo dos membros em fortalecer os três pilares tradicionais do BRICS, incluindo o de cooperação política e segurança. Conforme Lopes (2024), as declarações do agrupamento assumem caráter programático, funcionando como instrumentos de institucionalização e convergência de interesses entre os Estados-membros.

No documento, os líderes reiteram a defesa de uma ampla reforma da governança global, capaz de promover um sistema multilateral mais justo, representativo e eficaz (BRICS Brasil, 2025e, p. 2), legitimando, ao mesmo tempo, a centralidade da ONU no sistema internacional e os princípios consagrados em sua Carta.

Diante dessa percepção, o BRICS objetiva que os Países em Desenvolvimento e Mercados Emergentes e os países menos desenvolvidos, em especial da África e da América Latina, possam ter maior representação e participação “[...] nos processos e estruturas decisórios globais de modo a torná-los mais sintonizados com as realidades contemporâneas” (BRICS Brasil, 2025e, p. 2).

Assim, os BRICS reafirmaram que apoiam uma reforma abrangente da ONU, incluindo, nesse escopo, o CSNU. Para esse órgão específico, tem-se como objetivo uma transformação eficaz e eficiente, capaz de responder de forma satisfatória aos desafios globais. Busca-se ampliar a representação dos países em desenvolvimento no quadro de membros, tornando-o mais democrático e representativo.

Tendo em vista que a transformação do Conselho deve ampliar a voz do Sul Global, a declaração reconhece como legítimas as aspirações dos países africanos, presentes no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte. Outrossim, afirma que os países do BRICS irão buscar desempenhar um papel mais ativo nos debates internacionais, especialmente no CSNU.

Ressalta-se que, nos termos da aspiração do Brasil a um assento permanente, o texto traz, de modo específico, o apoio da China e da Rússia, ambos membros permanentes do Conselho, à candidatura do Brasil e da Índia “[...] de desempenhar um papel mais relevante nas Nações Unidas, incluindo o seu Conselho de Segurança” (BRICS Brasil, 2025e, p. 3).

Esse resultado representa um ganho de legitimidade discursiva para o Brasil, tendo em vista que, por serem países com poder de veto e assento permanente, exercem influência decisiva na configuração e no funcionamento do Conselho, o que confere legitimidade e peso político adicional ao posicionamento conjunto do BRICS e às aspirações do Brasil. Contudo, trata-se de uma afirmação de posições já anunciadas em cúpulas anteriores, sem vinculação a um plano ou estratégia específica que indique avanço concreto.

Assim, o apoio, ainda que retórico, de Moscou e Pequim à ampliação da representatividade do Conselho reforça a relevância do grupo como espaço de articulação multilateral e diplomática em torno da reforma, ao mesmo tempo em que evidencia o papel do Brasil em impulsionar o debate nessa plataforma estratégica.

Por fim, há um forte apelo a um progresso concreto na questão da reforma dos principais órgãos da ONU, inclusive o CSNU. Afirmando, ainda, um compromisso de impulsionar as discussões sobre a transformação do CSNU (BRICS Brasil, 2025e). Esse posicionamento evidencia, ainda, a valorização do BRICS e seu potencial para contribuir para as prioridades e questões do Sul Global, em especial para promover uma ordem internacional mais justa, inclusiva e representativa.

Nesse sentido, há consenso discursivo sobre a necessidade de reforma do CSNU, mas, diante desse quadro, torna-se fundamental destacar que os membros do BRICS apoiam propostas específicas da reforma, com interesses distintos e, em alguns casos, conflitantes. O Brasil, integrante do G4, defende a criação de novos assentos permanentes e não permanentes, todos sem poder de veto, e com a preservação desse poder para os atuais membros permanentes (Mendes, 2015).

Isto posto, a China e a Rússia têm demonstrado historicamente apoio verbal à reforma, mas resistência a qualquer alteração que pudesse diluir seu poder de veto ou ampliar significativamente o número de membros permanentes (Garcia, 2013; Lopes, 2024). Além disso, o apoio dessas nações à candidatura do Brasil, reiterado na Declaração do Rio de Janeiro, deve ser lido com cautela, pois trata-se de reafirmação de declarações anteriores (Pequim, 2022; Joanesburgo II, 2023) sem conteúdo operacional novo.

A Índia e a África do Sul compartilham com o Brasil a aspiração a um assento permanente no CSNU, embora apresentem visões distintas acerca dos contornos da reforma. A Índia, integrante do G4 ao lado do Brasil, demonstra maior resistência a propostas que prevejam a ampliação de membros permanentes sem direito ao veto, em razão de seu interesse em consolidar maior projeção de poder e influência em sua região (Lopes, 2024).

A África do Sul, alinhada ao Consenso de Ezulwini, defende que o continente africano deve ter pelo menos dois assentos permanentes com direito de veto, o que, em princípio, incluiria recursos escassos de poder político que outros membros do G4 também disputam. O assento permanente para a África do Sul, conforme Lopes (2024), representaria um passo para a descolonização da atual composição do CSNU, trazendo destaque para um continente que tem sido consideravelmente afastado e subestimado pelo sistema internacional.

Além disso, os novos membros incorporados ao BRICS em 2024-2025, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã, trouxeram interesses distintos ao agrupamento. Os países do Oriente Médio, por exemplo, são membros da Organização de Cooperação Islâmica, que reivindica a representação árabe permanente no CSNU com o direito de veto (Kiku, 2024). Além disso, nota-se que esses países priorizam outras agendas como o desenvolvimento econômico e a cooperação energética.

O consenso formalizado na Declaração do Rio de Janeiro, em julho de 2025, resultou de meses de negociações que tornaram as posições sobre a reforma mais genéricas, justamente para acomodar essas distintas perspectivas. Tal dinâmica de construção de consenso por meio da generalização das posições é coerente com a lógica do multilateralismo descrita por Ruggie (1992): para que princípios generalizados de conduta sejam aceitos por todos os membros, frequentemente precisam ser formulados em termos amplos para acomodar interesses divergentes. O resultado é o que este estudo denomina “consenso retórico”: a concordância formal sobre a necessidade de reforma, sem compromissos operacionais específicos.

Para sistematizar os diferentes níveis de apoio à proposta brasileira no âmbito do BRICS, é possível distinguir três posicionamentos: (a) apoio integral, englobando países que endossam explicitamente tanto a necessidade de reforma quanto a candidatura do Brasil a um assento permanente, como China e Rússia (ainda que com reservas

implícitas quanto à amplitude da reforma); (b) apoio parcial, em que países que defendem a reforma em termos gerais, mas apresentam visões distintas sobre sua amplitude ou sobre as candidaturas específicas, como Índia e África do Sul; e (c) posições cautelosas, com membros mais novos do BRICS que priorizam outras agendas e não se manifestaram explicitamente sobre as candidaturas a assentos permanentes.

Além disso, a análise qualitativa das declarações e documentos oficiais da presidência brasileira no BRICS permitiu identificar quatro eixos temáticos centrais: (i) referências à reforma do CSNU; (ii) menções ao multilateralismo e à governança global; (iii) posicionamentos específicos dos membros do agrupamento; e (iv) propostas concretas de reforma. A partir dessas categorias, observou-se que a presidência brasileira de 2025 promoveu maior centralidade discursiva da pauta da reforma, embora persistam divergências substantivas entre os membros quanto aos contornos e à operacionalização dessa transformação institucional.

Esta análise permite identificar que o Brasil, de forma estratégica, incorporou, no contexto da sua presidência, o debate sobre a transformação do CSNU no âmbito do BRICS. A relevância dessa inserção decorre do simbolismo político de trazer o tema a um agrupamento que reúne potências emergentes do Sul Global, bem como de contar com dois membros permanentes do CSNU. Ademais, ao ancorar-se no argumento de promover maior participação e voz aos países do Sul Global, o Brasil logra o consenso entre as demais nações em desenvolvimento presentes no grupo, formalizando um consenso multilateral a favor da atualização da estrutura do Conselho.

Nesse sentido, conclui-se que a presidência brasileira no BRICS representou um importante instrumento de projeção diplomática da agenda da reforma do CSNU, ao reforçar o alinhamento discursivo entre os membros do agrupamento e ao ampliar o diálogo com o Sul Global. A atuação do Brasil evidenciou a continuidade histórica de sua política externa em defesa da maior representatividade nas instituições internacionais e da democratização da governança global.

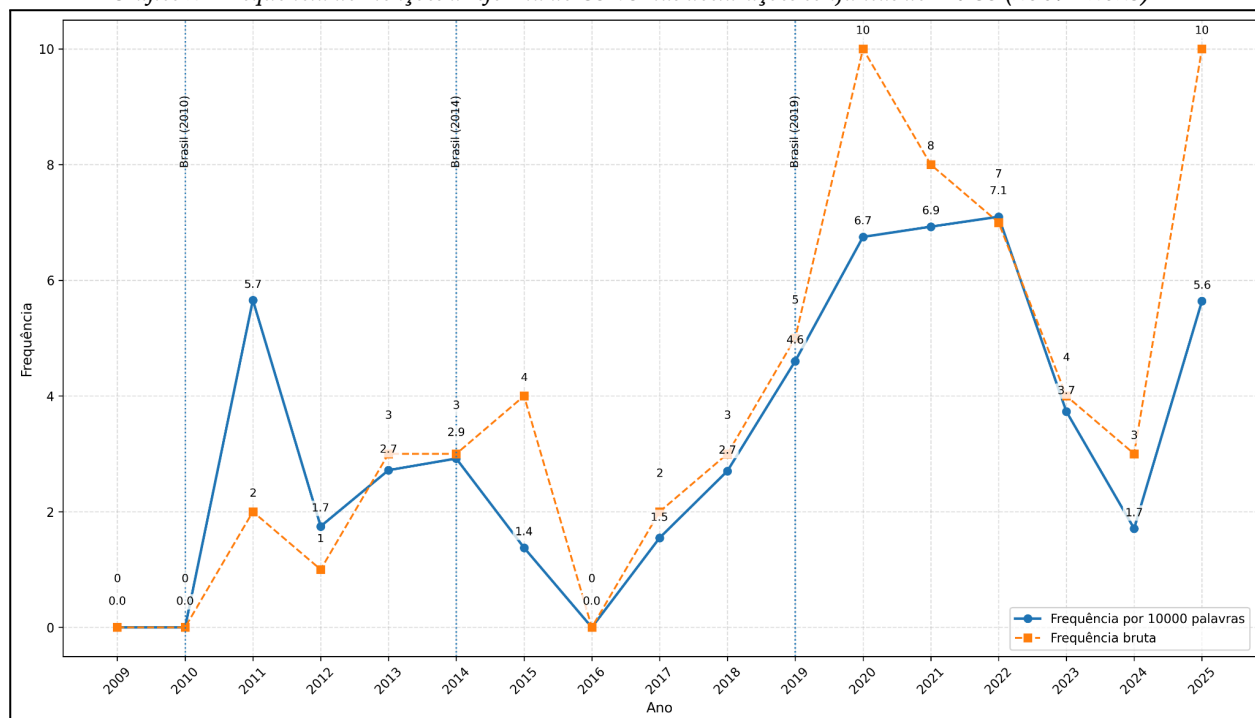
Entretanto, observa-se, que os resultados permanecem majoritariamente no campo retórico, demonstrando que, apesar da capacidade do BRICS de fortalecer politicamente o debate, persistem obstáculos estruturais e geopolíticos que limitam avanços concretos na reforma do CSNU e na consolidação do pleito brasileiro por um assento permanente.

A reforma do CSNU no Corpus Geral das Declarações do BRICS

Esta subseção apresenta os resultados da análise quantitativa do corpus completo das declarações conjuntas do BRICS entre 2009 e 2025, conforme a metodologia descrita na seção anterior. O objetivo é complementar a análise qualitativa previamente realizada e examinar de modo comparativo as diferentes presidências do agrupamento no que se refere ao tratamento conferido à pauta da reforma do CSNU.

Nesse contexto, o Gráfico 2 apresenta a frequência de menções à reforma do CSNU nas declarações oficiais do BRICS. A análise longitudinal evidencia uma trajetória de crescimento não linear da temática ao longo do período analisado, marcada por picos que coincidem com as presidências brasileiras de 2010 e 2014, além de uma intensificação mais consistente a partir de 2019, durante a terceira presidência brasileira do agrupamento.

Gráfico 2 - Frequência de menções à reforma do CSNU nas declarações conjuntas do BRICS (2009 - 2025)



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

Entre 2009 e 2016, as menções à reforma do CSNU oscilaram de forma irregular, com ausência total de referências em 2009, 2010 e 2016, e picos pontuais em 2011, com apenas 2 menções brutas, e em 2015, com 4 menções brutas. Esse padrão sugere que, no início da formação do BRICS, a reforma do Conselho não integrava de forma estável a agenda do agrupamento, aparecendo de maneira episódica e associada às presidências brasileiras.

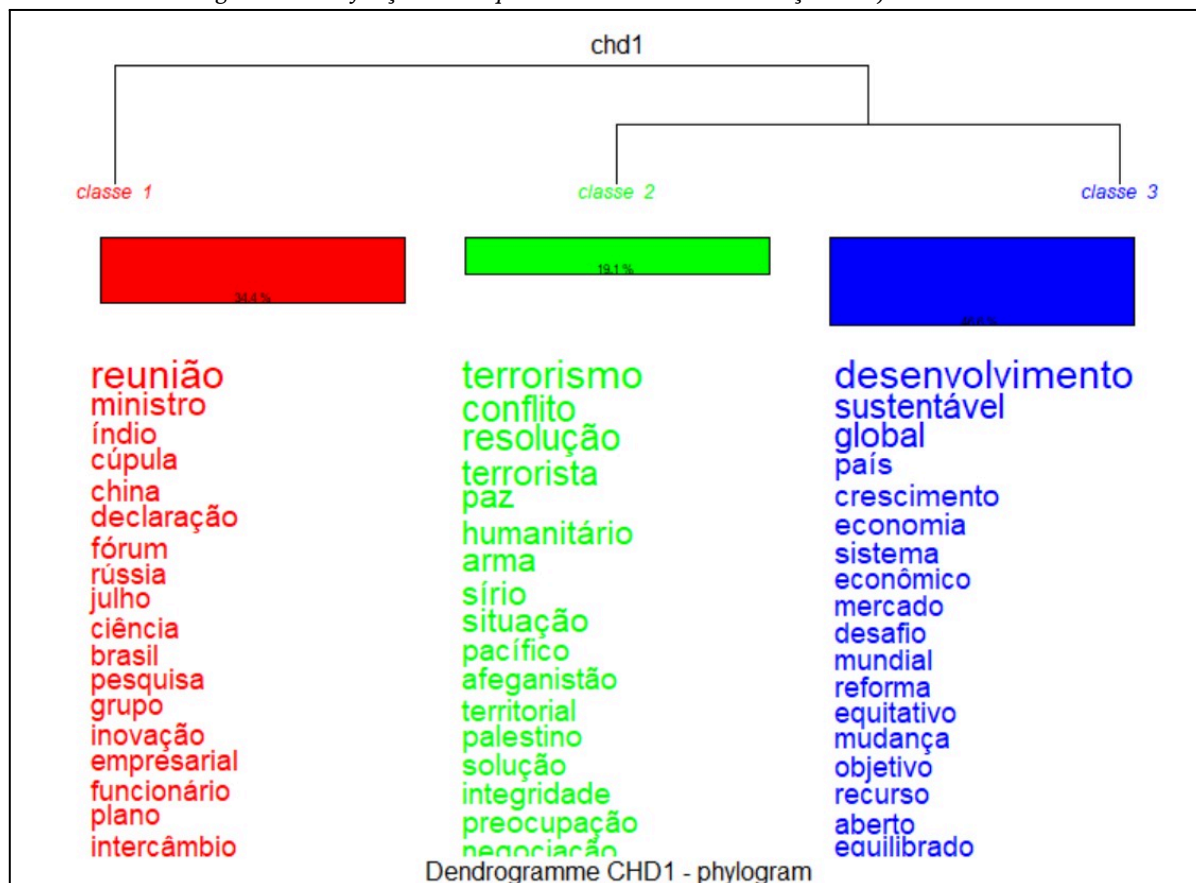
A partir de 2019, observa-se uma inflexão significativa: tanto a frequência bruta quanto a normalizada crescem de forma mais consistente, atingindo os maiores valores do período em 2020 e em 2022. Esse aumento coincide com o aprofundamento das crises geopolíticas globais, notadamente a pandemia de COVID-19 e o conflito russo-ucraniano, que recolocaram na agenda internacional o debate sobre as limitações do CSNU.

Contudo, em 2024, há uma queda acentuada que pode ser interpretada como reflexo da presidência russa, cujas prioridades discursivas divergiam da agenda de reforma estrutural do CSNU, tendo em vista que a Rússia, como membro permanente, tem interesse limitado em alterar o status quo institucional. Essa variação reforça o argumento central deste artigo: o protagonismo das presidências na definição dos temas centrais do agrupamento.

Em 2025, sob a presidência brasileira, é verificada uma recuperação expressiva, com 10 menções brutas, sendo esta a declaração com o maior valor absoluto de toda a série histórica. Esse dado quantitativo corrobora a análise qualitativa desenvolvida na subseção anterior: o Brasil utilizou sua presidência para ampliar significativamente a presença do tema da reforma do CSNU no corpus documental do BRICS, ainda que essa ampliação seja predominantemente discursiva.

Para complementar o estudo, foi realizada a análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD), apresentada na Figura 1, que evidencia os principais núcleos discursivos presentes em toda a série histórica analisada, permitindo observar as continuidades e prioridades temáticas consolidadas no agrupamento. A partir do processamento do corpus textual, o software organizou o material em três classes lexicais distintas, revelando diferentes eixos de articulação discursiva que estruturam a atuação do BRICS.

Imagem 1 – Classificação Hierárquica Descendente das Declarações Conjuntas do BRICS



Fonte: Elaborado pelos autores (2026).

A Classe 3 (46,6%), predominante no corpus, associa-se ao eixo de desenvolvimento econômico, com termos como “desenvolvimento”, “sustentável”, “economia”, “crescimento” e “mercado”. Essa é a classe dominante, indicando que o discurso do BRICS se baseia, sobretudo, em uma agenda de reorganização da ordem econômica global, com ênfase em crescimento sustentável, equidade e inclusão dos países em desenvolvimento nos mercados internacionais.

A Classe 1 (34,4%) reúne termos como “reunião”, “cúpula”, “declaração”, “ministro” e nomes de países, como Brasil, China, Rússia e Índia, caracterizando um eixo institucional-diplomático. Essa classe reflete a dimensão formal do BRICS enquanto fórum de coordenação política, baseado em encontros, negociações e produção de documentos oficiais. A presença destacada de países e referências a instâncias diplomáticas nessa classe sugere que o BRICS produz, antes de tudo, um discurso de legitimação de sua própria existência como fórum multilateral.

A Classe 2 (19,1%) agrupa termos como “terrorismo”, “conflito”, “resolução”, “paz” e “humanitário”, compondo um eixo de segurança internacional. Embora presente, essa temática aparece com menor peso relativo, indicando que questões de paz e segurança, incluindo a reforma do CSNU, não estruturam centralmente o discurso coletivo do BRICS ao longo do tempo, ocupando posição secundária frente às agendas econômicas e institucionais.

A estrutura hierárquica do dendrograma é analiticamente reveladora: as Classes 1 e 3 apresentam maior proximidade entre si, enquanto a Classe 2 aparece como ramo mais periférico da hierarquia. Essa configuração resulta na interpretação de que o BRICS se consolida prioritariamente como um arranjo voltado à cooperação econômica e à coordenação política formal, com a agenda de segurança, nesta incluída a reforma do CSNU, ocupando posição subordinada na estrutura discursiva do agrupamento.

Observa-se que o Brasil, ao priorizar a reforma do CSNU em 2025 e alcançar o maior número absoluto de menções ao tema em toda a história do BRICS, operou um esforço deliberado para deslocar o debate do agrupamento em

direção a uma temática que não é sua prioridade discursiva estrutural. Portanto, o crescimento quantitativo das menções é um indicador do protagonismo e do peso da escolha das prioridades da presidência brasileira. Entretanto, também evidencia os limites desse esforço: mesmo no pico de 2025, a reforma do CSNU permanece como tema secundário na arquitetura discursiva geral do grupo, dominada pelas agendas econômicas e institucionais.

Em síntese, os resultados da pesquisa demonstram que a presidência brasileira do BRICS, em 2025, foi relevante para ampliar a centralidade da agenda de reforma do CSNU no interior do agrupamento. Desse modo, a atuação diplomática do Brasil contribuiu para fortalecer o debate acerca da transformação da governança global, inserindo a pauta da reforma do CSNU de maneira expressiva na Declaração do Rio de Janeiro e consolidando um consenso discursivo favorável à ampliação da representatividade dos países do Sul Global nas instituições internacionais. Além disso, o Brasil reforçou o papel do BRICS como espaço estratégico de articulação multilateral entre potências emergentes, especialmente ao reunir países que compartilham críticas à atual configuração da ordem internacional.

Contudo, observou-se também que os resultados obtidos pelo Brasil permaneceram majoritariamente no plano retórico e simbólico. Apesar do consenso formal em torno da necessidade de reforma do CSNU, persistem divergências substantivas entre os membros do BRICS acerca dos contornos, da amplitude e das modalidades dessa transformação institucional. Os interesses distintos dos países do agrupamento, especialmente em relação ao poder de veto, à representação regional e à ampliação de assentos permanentes, limitaram a construção de propostas concretas e operacionalizáveis de reforma.

Conclui-se que a presidência brasileira de 2025 conseguiu fortalecer e evidenciar politicamente a pauta da reforma do CSNU no âmbito do BRICS, mas não foi capaz de produzir avanços institucionais concretos. Logo, a pesquisa demonstra que o BRICS atua como importante plataforma de legitimação diplomática e de construção de consenso discursivo em torno da reforma da governança global, embora ainda apresente limitações estruturais e geopolíticas para converter esse consenso em ação coordenada efetiva.

Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo principal analisar os resultados da presidência brasileira do BRICS, em 2025, quanto à agenda de reforma do CSNU, buscando compreender de que maneira o Brasil utilizou sua liderança no agrupamento para fortalecer essa pauta no âmbito da governança global. Para isso, foram examinadas as declarações conjuntas do BRICS entre 2009 e 2025, por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa fundamentada na análise de conteúdo e na análise lexical do corpus documental.

Observou-se, por meio da pesquisa, que a presidência brasileira desempenhou papel relevante na ampliação da centralidade discursiva da reforma do CSNU no interior do BRICS. Os resultados evidenciaram que o Brasil conseguiu inserir o tema de maneira expressiva na Declaração do Rio de Janeiro, fortalecendo o debate sobre a democratização da governança global e a ampliação da representatividade dos países do Sul Global nas instituições internacionais.

A análise demonstrou que a presidência brasileira contribuiu para reforçar a legitimidade internacional do pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU, sobretudo diante da reiteração do apoio da China e da Rússia às aspirações do Brasil por um papel mais relevante nas Nações Unidas. Os dados quantitativos corroboram essa interpretação ao indicarem que, em 2025, a pauta da reforma atingiu o maior número absoluto de menções em toda a série histórica das declarações do BRICS.

Contudo, o avanço ocorreu predominantemente no plano discursivo e simbólico. Apesar do consenso retórico em torno da necessidade de reforma do Conselho, persistem divergências substantivas entre os membros do BRICS sobre as propostas de transformação institucional. Desse modo, questões relacionadas ao poder de veto, à ampliação de

assentos permanentes e à representação regional demonstraram que os interesses nacionais dos membros permanecem como fatores que impedem uma proposta concreta e uniforme do grupo a favor do tema.

A presidência brasileira de 2025 foi capaz de fortalecer politicamente a agenda da reforma do CSNU no âmbito do BRICS e ampliar sua visibilidade internacional. Contudo, não foram identificados avanços institucionais concretos ou mecanismos operacionais capazes de transformar o consenso discursivo em ação coordenada efetiva. Assim, conclui-se que o BRICS funciona como relevante plataforma de legitimação diplomática da pauta brasileira e de articulação do Sul Global, embora ainda apresente limitações significativas que impedem a promoção de mudanças efetivas na arquitetura do CSNU.

Nas limitações da pesquisa, destaca-se que a análise se restringiu a declarações oficiais e documentos institucionais do BRICS, não contemplando negociações diplomáticas reservadas, dinâmicas bilaterais ou outros fóruns multilaterais que também influenciam o debate sobre a reforma do CSNU. Ademais, o trabalho passou por uma redefinição metodológica ao longo do processo investigativo, com revisão do enfoque e do recorte analítico, o que impôs restrições quanto à profundidade de algumas dimensões da análise empírica.

Para pesquisas futuras, sugere-se aprofundar o estudo sobre o papel do BRICS na governança global, especialmente à luz de sua recente expansão. Recomenda-se investigar como a entrada de novos membros, com interesses e prioridades diversas, impacta o grau de coesão política do bloco e sua capacidade de formular propostas concretas em torno da reforma do CSNU.

Referências

BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira; GONÇALVES, Pascoal Teófilo Carvalho. Brazilian autonomy in the quest for United Nations Security Council reform. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 68, n. 1, e007, 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Ed. 70, 2016.

BRICS. Presidência do Brasil - **BRICS 2025**: Nota Conceitual. 2025.

BRICS. **Sobre o BRICS**. BRICS: Brasil 2025. Dez. 2024. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>>. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRICS BRASIL. **Presidência Brasileira**. 17 jan. 2025a. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/presidencia-brasileira>>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRICS BRASIL. **Áreas de Cooperação**. 05 fev. 2025b. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/areas-de-cooperacao>>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRICS BRASIL. **Discurso do presidente Lula na abertura da Primeira Reunião de Sherpas da presidência brasileira do BRICS**. 26 fev. 2025c. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/noticias/discursos/discurso-do-presidente-lula-na-abertura-da-primeira-reuniao-de-sherpas-da-presidencia-brasileira-do-brics>>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRICS BRASIL. **Chanceleres do BRICS reiteram necessidade de mudança na governança global**. 06 mai. 2025d. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/noticias/collabs/comunicacao-colaborativa/chanceleres-do-brics-reiteram-necessidade-de-mudanca-na-governanca-global>>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRICS BRASIL. **Declaração do Rio de Janeiro**: Fortalecendo a Cooperação do Sul Global para uma Governança mais Inclusiva e Sustentável. Rio de Janeiro, 06 jul. 2025e.

COMEX VIS. **Especial BRICS**. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 07 jul. 2025.

COSTA, Hugo B. M. DUARTE, Rubens S. Sul Global Versus Sul Geopolítico: um debate quanto à pertinência analítica dos conceitos. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 12, n. 24, p. 13-35, 2023.

FERNANDEZ, Brena; PAGLIARI, Graciela; PIZZOLATTI, Rodrigo. A entrada do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU: uma análise segundo a teoria dos jogos. **Conjuntura Austral**, v. 15, n. 70, abr./jun., p. 22-38, 2024.

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

KIKU, Dmitriy. Positions of BRICS Nations on UN Security Council Reform. **RIAC: Analytics and comments**, 2024. Disponível em: <<https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/positions-of-brics-nations-on-un-security-council-reform/>>. Acesso em: 20 mai. 2026.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LOPES, Larissa Pires. **O papel do BRICS no processo de ampliação do Conselho de Segurança da ONU**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação): Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, 2024.

MENDES, Flávio Pedrosa. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança: Uma Análise Realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, jan./abr., p. 113-142, 2015.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2025.

ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada. **Cadernos Adenauer**, VI, n. 1, Rio de Janeiro, jun. 2005.

ROSENAU, James N. Governance in the Twenty-First Century. **Global Governance**, v. 1, n. 1, p. 13-43, 1995.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

SANTOS, Norma Breda. Ensaio sobre o multilateralismo: reflexões de um diplomata e acadêmico. **Estudos Avançados**, n. 23, 2009.

SANTOS, Thais Lino. O Brasil e a Reforma da Governança Global: Desafios e Oportunidades no G20 e no Conselho de Segurança da ONU. **Século XXI**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 12-20, 2024.

SCHERER, Lucas Mondin. A Clemência do Estado Brasileiro por Mudanças Estruturais. **Revista Relações Exteriores**, dez. 2024. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/estado-brasileiro-organizacoes/>. Acesso em: 06 nov. 2025.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SOUTO, Mayara. PIB do BRICS segue superior à média mundial e representa 40% da economia. **BRICS Brasil 2025**, 02 mai. 2025. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/noticias/pib-do-brics-segue-superior-a-media-mundial-e-representa-40-da-economia>>. Acesso em: 09 jul. 2025.

UNITED NATIONS. **UN Security Council Meetings & Outcomes Tables**. 2025. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>. Acesso em: 06 nov. 2025.

UNITED NATIONS. **About Us**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us#:~:text=One%20place%20where%20the%20world's,contained%20in%20its%20founding%20Charter.>>. Acesso em: 19 nov. 2025.

VIANA, Giovanna Laís Duarte. **A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e os conflitos em torno da proposta de alteração: o caso da atuação diplomática brasileira** [livro eletrônico]. Teresina, PI: Edição da Autora, 2024. PDF.

VIANA, Giovanna Laís Duarte. Governança Global da Inteligência Artificial: a presidência brasileira no BRICS e os caminhos para uma regulação inclusiva do Sul Global. In: Monica Sapucaia Machado; Gabryella Cardoso da Silva. (Org.). **Livro 4 - Transição Justa: Direito, Regulação e Economia**. 1 ed. Brasília: Cátedra OEI Elena Piscopia, v. II, p. 182-209, 2026.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez, p. 273-335, 2007.

Funções de colaboração exercidas

Giovanna Laís Duarte Viana:	Conceitualização; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação);
Raimundo Jucier Sousa de Asis:	Conceitualização; Metodologia; Validação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)