

# O BRASIL E A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

## BRAZIL AND THE REFORMATION OF THE SECURITY COUNCIL OF THE UNITED NATIONS

Eveline Vieira Brigido<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este ensaio tratará do objetivo brasileiro de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Primeiramente, aborda-se o Conselho de Segurança, suas origens, composição e método decisório. Em seguida, parte-se para o debate sobre a reforma, enfatizando-se o posicionamento dos principais grupos de países. A partir daí, passa-se a analisar o tema sob a ótica dos interesses brasileiros, analisando-se a intenção em ocupar uma cadeira permanente.

### PALAVRAS-CHAVE:

Organização das Nações Unidas, Conselho de Segurança, Política Externa, Membro Permanente, Membro Não-Permanente, Reforma.

### ABSTRACT:

This paper concerns about the Brazilian purpose to become a Permanent Member of the Security Council of the United Nations. First of all, it presents the Security Council, its origins, composition, functions and powers. Next, it deals with the discussion about the reform, emphasizing the opinion of the main group of States. From then on, it turns to analyze the subject matter on the Brazilian interest's point of view, observing the intention to occupy a permanent seat.

### KEY-WORDS:

United Nations, Security Council, Foreign Affairs, Permanent Member, Non-Permanent Member, Reform.

## 1 Introdução

Atualmente, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas é um dos temas que mais debatidos no cenário internacional. Poucos lugares são hoje tão disputados quanto os prováveis futuros assentos do Conselho.

---

<sup>1</sup> Professora do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing/ESPM-Sul. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora em Política Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

De fato, desde a criação da ONU, há críticas com relação a esse órgão, tanto em relação aos métodos de trabalhos, como no que concerne a sua composição. Sendo assim, em 1993, a Assembléia Geral criou um Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar as possibilidades de reforma.

O Brasil, que foi um dos países que apoiou a criação do Grupo de Trabalho, é, atualmente, um dos principais articuladores do projeto de reforma. Em conjunto com Japão, Alemanha e Índia, formou o G4, grupo que defende um Conselho reformado, a fim de atender as demandas do mundo atual. Saliente-se que a pretensão brasileira a uma cadeira permanente remonta a 1945 ou, até mesmo, à época do seu predecessor, o Conselho da Liga das Nações. A meta do assento permanente, portanto, é tema antigo na política externa brasileira, que, desde a criação da ONU, já questionava a composição do órgão, argumentando que esta deveria ser mais representativa.

O governo brasileiro, dessa forma, lançou sua candidatura a membro permanente ao final de 1994, ano que teve início, de fato, os trabalhos do Grupo responsável pela reforma. Diante desse quadro, afigura-se fundamental promover uma análise da reforma do Conselho de Segurança, sob a ótica dos interesses brasileiros. Sendo assim, é importante analisar as estratégias do Brasil visando à obtenção de um assento permanente no Conselho.

O presente ensaio, então, tem como escopo analisar o seguinte tema: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para tanto, dividiu-se o trabalho em três partes. A primeira tratará do Conselho de Segurança, suas origens, composição, método decisório e suas ações antes e durante a Guerra Fria. Em seguida, serão analisadas as tentativas de reforma desse Órgão, enfatizando-se a formação de grupos de países e suas propostas. Ao final, será estudada a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho.

Este ensaio será realizado com base em fontes primárias e secundárias. Foram utilizados como fontes primárias a Carta das Nações Unidas, discursos presidenciais e dos Ministros de Relações Exteriores. Além das fontes primárias, também foram utilizados artigos científicos, livros e pesquisas no sítio da ONU.

## **2 O Conselho de Segurança da ONU**

A Organização das Nações Unidas (ONU) é fruto dos acontecimentos que abalaram a comunidade internacional entre 1914 e 1945. As duas Grandes Guerras geraram inúmeras mortes e a conscientização da instabilidade do sistema internacional. Foi criada, portanto, uma organização para preservar a paz e a segurança internacionais.

O órgão da ONU que exerce originariamente o poder decisório e deliberativo à manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais

é o Conselho de Segurança. Exerce, inclusive, em última instância, o uso da força em legítima defesa coletiva.

O Conselho, quando do advento das Nações Unidas, era composto por onze membros, sendo cinco permanentes (os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a China e a ex-União Soviética) e seis não-permanentes: dois países latino-americanos, um do Oriente Médio, um da Commonwealth, um da Europa Ocidental e um da Oriental.<sup>2</sup> Em 1963, foi aprovada uma reforma na Carta, que incluiu mais cinco membros não-permanentes. Tal reforma ocorreu em virtude da reivindicação dos novos Estados-membros da ONU, que eram cinquenta e um em 1945 e, em 1963, passou para cento e onze. Foi a única vez em que a composição do Conselho foi alterada.<sup>3</sup>

Os atuais dez membros não-permanentes seguem uma ideia de repartição geográfica, distribuídos do seguinte modo: cinco afro-asiáticos, dois da América Latina, um do leste Europeu, dois da Europa Ocidental e outros Estados. São eleitos pela Assembleia Geral considerando-se, principalmente, a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização.<sup>4</sup> Permanecem apenas por período de dois anos, sem direito à reeleição ao período imediato.

No que concerne ao processo de votação, de acordo com o artigo 27 da Carta da ONU, nas questões processuais, as decisões do Conselho de Segurança são tomadas por voto afirmativo de nove membros; nos outros assuntos, são tomadas por voto afirmativo dos nove membros, com exigência do voto afirmativo da totalidade dos membros permanentes. Surge, portanto, o denominado “poder de veto”, restando claro que os Grandes têm o direito de vetar quaisquer decisões que não sejam de seu interesse. Foi justificado pelos membros permanentes, devido ao fato de a eles caber a função primordial de manter a paz e a segurança internacionais.

Ademais, o veto poderá ser exercido por um membro permanente inclusive quando este for parte numa disputa, ou seja, quando uma ação for voltada para um dos permanentes, eles poderão vetá-la. O Conselho de Segurança, então, beneficia esses membros com o direito de bloquear todas as decisões do Conselho. Sendo assim, o veto torna-se um privilégio dos cinco Grandes, o qual lhes confere o domínio de todas as decisões.

---

2 AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Política Externa. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 03-15, mar-maio 1995. p. 06.

3 AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Política Externa. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 03-15, mar-maio 1995. p. 05.

4 UNITED NATIONS. Conseil de Sécurité-membres. Disponível em: <<http://www.un.org/french/sc/members.asp>>. Acesso em: 23 jul. 2006.

Um grave problema gerado pelo poder de veto foi a paralisação do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria, devido à impossibilidade de obter a unanimidade dos membros permanentes, sendo que o Conselho só voltou a funcionar ativamente após 1990.<sup>5</sup>

Até 1989, portanto, houve poucos casos de atividades do Conselho de Segurança, tendo sido aprovadas apenas 646 resoluções em 44 anos de atividade. A partir de 1990, o número de intervenções nos conflitos internacionais aumentou consideravelmente. Enquanto até 1990 foram aprovadas 646 resoluções, após aquele ano o número aumentou consideravelmente.<sup>6</sup> Nos primeiros cinco anos após o fim da Guerra Fria, o veto foi utilizado apenas 3 vezes.<sup>7</sup> No período entre 1990 e 2008 houve 24 vetos, sendo que 1177 resoluções foram aprovadas.<sup>8</sup> “As transformações do sistema internacional, geradas pelo fim da Guerra Fria, resultaram em um descongelamento do processo decisório no Conselho de Segurança”.<sup>9</sup>

Assim, se antes de 1990 era questionado o problema da inação do Conselho, após aquele ano, o problema deslocou-se do fato da inação para a maneira de como esse órgão intervém nos conflitos.<sup>10</sup> Conforme Maria Luiza Viotti:

---

5 Países que contestam o uso do veto: México, Austrália, Butão, Vietnã, Singapura, Argélia, Japão, Ucrânia, Cuba, Senegal, Irlanda, Alemanha, Guatemala, Argentina, Indonésia, Togo, Nova Zelândia, Canadá, Quênia, Mianmar, Venezuela, Portugal, Itália, República Theca, Líbia, Dinamarca, Bélgica, Colômbia, Iémen, São Marino, Botswana, Brunei, Mongólia, Gâmbia, Nigéria, Papua Nova Guiné, Tailândia, Antígua e Barbuda, Cazaquistão, Madagascar, Hungria, Eslovênia, Costa Rica, Filipinas, Paquistão, Malásia, Lesoto, Nicarágua, República Unida da Tanzânia, Lituânia, Guiana, Djibuti, Fidji, Equador, Camboja, Nepal, Bulgária, Chile, El Salvador, Sudão, Granada, Iraque e Tunísia.

6 DUARTE, Carlos Sérgio. Conselho de Segurança das Nações Unidas: modalidades de ação e perspectivas de reforma. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. Reforma da ONU: textos de acadêmicos. Brasília: FUNAG, 2009. p. 10.

7 No Chipre (pela Rússia), na Bósnia (pela Rússia) e no Oriente Médio (pelo EUA). In: FUJITA, Edmundo Sussumu. O Brasil e o Conselho de Segurança: notas sobre uma década de transição: 1985-1995. Parcerias Estratégicas. Brasília, v.1, n. 2. p. 95-110. dez.1996. p. 96.

8 DUARTE, Carlos Sérgio. Conselho de Segurança das Nações Unidas: modalidades de ação e perspectivas de reforma. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. Reforma da ONU: textos acadêmicos. Brasília: FUNAG, 2009. p. 10.

9 HERZ, Mônica. A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2. p.259-289. jul-dez. 1999. p. 262.

10 Outras ações do Conselho também criticadas são as que dizem respeito à Manutenção da Paz. Da mesma forma que as intervenções com fulcro no Capítulo VII aumentaram após o fim da Guerra Fria, também aumentaram as Operações de Manutenção da Paz. A crítica é de que muitas destas operações não estão obtendo efetividade ao seu propósito. Contudo, como bem observa James Mayall, “a escalada e a rapidez dessa expansão teriam criado problemas para qualquer organização”. Ou seja, falta pessoal qualificado, falta verba. Também há problemas no comando dessas operações “[...] que derivam da circunstância de que os contingentes incumbidos da manutenção da paz recebem ordens dos seus próprios governos”. In: MAYALL, James. As contradições da manutenção da paz: as Nações Unidas na nova era. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 17. p. 229-244. jul-dez. 1995. p. 234.

A revitalização do Conselho, entretanto, não se traduziu em maior eficácia. Muitas de suas resoluções permanecem sem consequência. Cresce a percepção de que a atividade do Conselho teria certamente maior impacto se o órgão passasse a refletir mais fielmente a atual dimensão política e econômica da comunidade internacional e sua diversidade.<sup>11</sup>

Em razão disso, muitos países passaram a reivindicar uma reforma. A grande influência de poucos Estados que concentram poder no sistema internacional, bem como a representação desproporcional e o uso do poder de veto pelos membros permanentes quando nitidamente lhes é de interesse têm provocado inúmeras críticas ao funcionamento da ONU.

### **3 A reforma do Conselho de Segurança**

A Carta das Nações Unidas reflete o mundo de 1945 e o pensamento dos vencedores da guerra. Contudo, nos últimos anos, ocorreram profundas mudanças no cenário internacional, especialmente com relação ao aumento do número de Estados-membros da ONU, além de modificações na agenda internacional.

Saliente-se que a própria Carta previu, em seu artigo 107, uma reforma dez anos após a sua entrada em vigor. Todavia, até o presente momento não houve qualquer mudança. De fato, a necessidade de reforma do órgão vem sendo discutida desde a década de 1970, quando foi criado o Comitê da Carta, que visava elaborar recomendações acerca de diversos temas relacionados à ONU, entre eles, a composição do Conselho de Segurança. Todavia, tais recomendações encontraram forte resistência dos membros permanentes.<sup>12</sup>

Em 1979, esse assunto entrou “oficialmente” na pauta da Assembléia Geral, em razão da demanda da Argentina, Argélia, Bangladesh, Butão, Guiana, Índia, Maldivas, Nepal, Nigéria e Sri Lanka. O objetivo da proposta era analisar a questão da representação equitativa do Conselho. Contudo, tal iniciativa visava apenas ao aumento do número de membros não-permanentes.<sup>13</sup>

Foi somente com o fim da Guerra Fria que a questão foi retomada em bases totalmente diferentes. Os países, em sua grande maioria pouco desenvolvidos e em desenvolvimento, reivindicavam mudanças. Da mesma forma, os países que hoje já atingiram um patamar de desenvolvimento considerável pretendem conseguir maior representatividade nas decisões do Conselho.

---

11 VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. A reforma das Nações Unidas. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. Reforma da ONU: textos acadêmicos. Brasília: FUNAG, 2009. p. 05.

12 AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Política Externa. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 03-15, mar-maio. 1995. p. 06.

13 UNITED NATIONS. General Assembly. A/50/47. 20 set. 1996. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/246/73/pdf/N9624673.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 13 out. 2007.

Sendo assim, em 1992, a Assembleia Geral da ONU adotou a resolução 47/62, a fim de analisar a questão da representação equitativa do Conselho de Segurança, do aumento de seus membros e de seus métodos de trabalho. Assim, em 1993 foi criado um Grupo de Trabalho para analisar a questão. Contudo, os primeiros avanços só começaram a surgir em 2004, quando foi elaborado um documento sintetizando as discussões e identificando os pontos que deveriam ser discutido entre os Estados.<sup>14</sup> Certamente o conflito com o Iraque em 2003, onde os EUA, sem autorização do Conselho, invadiram aquele país, fez com que os Estados se voltassem para a questão da reforma.

Também em 2004 foi criado um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, estabelecido pelo Secretário Geral da ONU. Dentre os diversos temas tratados pelo Painel, estava o da reforma do Conselho de Segurança. O Painel considerou a ampliação do Conselho uma necessidade e deveriam ser incluídos países em desenvolvimento. Não houve consenso sobre a reforma, e, então, o Painel apresentou ao Secretário-Geral duas propostas:

- a) Modelo A: criação de mais seis cadeiras permanentes sem direito ao veto e mais três cadeiras não-permanentes.
- b) Modelo B: estabelece nova categoria de membros, com a criação de oito membros com mandato de quatro anos renovável e um membro com mandato de dois anos não renovável.<sup>15</sup>

### ***3.1 A formação dos grupos e as propostas de reforma***

Embora sem grandes resultados práticos, o relatório do Painel gerou intensos debates entre os membros, de forma que, em setembro de 2004, foi constituído o G-4, grupo formado pelo Brasil, pela Alemanha, pelo Japão e pela Índia. Este grupo contou com o apoio dos seguintes países: Afeganistão, Bélgica, Butão, Dinamarca, Fiji, França, Geórgia, Grécia, Haiti, Honduras, Ilhas Salomão, Islândia, Kiribati, Letônia, Maldivas, Nauru, Palaos, Paraguai, Polônia, Portugal, República Tcheca, Tuvalu e Ucrânia.<sup>16</sup>

Em 2005, formaram-se mais dois grupos: o Grupo Africano e o Unidos pelo Consenso. O primeiro é composto por: África do Sul, Argélia, Angola, Botswana, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Egito,

---

14 UNITED NATIONS. General Assembly. A/58/47. 2004. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/417/03/pdf/N0441703.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

15 SOARES, João Clemente Baena. Breves considerações sobre a reforma da ONU. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. Reforma da ONU: textos acadêmicos. Brasília: FUNAG, 2009. p. 11.

16 UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.64. 06 jul. 2005. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/81/pdf/N0541081.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Líbia, Quênia, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurício, Maurítânia, Moçambique, Namíbia, Niger, Nigéria, Uganda, Republica Unida da Tanzânia, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, Sudão, Chade, Tunísia, Zâmbia e Zimbábue. Já o segundo conta com os seguintes Estados: Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia, San Marino e Turquia.<sup>17</sup> Pode-se classificar, portanto, três tipos de propostas:<sup>18</sup>

**Tabela 1 – Propostas de reforma dos principais grupos. Elaborada pela autora.**

G-4	Grupo Africano	Grupo Unidos pelo Consenso
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de dez novas cadeiras no Conselho de Segurança, sendo seis permanentes e dez não permanentes.</li> <li>- As seis novas cadeiras permanentes devem ser distribuídas da seguinte maneira: duas para o continente asiático; duas para o continente africano; uma para a América Latina e Caribe; uma para a Europa Ocidental e outros Estados.</li> <li>- As quatro novas cadeiras não-permanentes devem ser distribuídas da seguinte maneira: uma para a África; uma para a Ásia; uma para a Europa Oriental; uma para a América Latina e Caribe.</li> <li>- Os novos membros permanentes não exercerão o direito de veto, até o momento desta questão ser discutida, o que deverá ocorrer em quinze anos após a reforma na composição do Conselho.</li> <li>- O direito de veto apenas será discutido pós quinze anos da reforma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O número total de membros do Conselho seria 26.</li> <li>- As novas cadeiras permanentes serão divididas da seguinte forma: duas para os países africanos; duas para os Estados da Ásia; uma para os países da América Latina e Caribe; uma para os Estados da Europa Ocidental e outros Estados;</li> <li>- As novas cadeiras não-permanentes serão distribuídas do seguinte modo: duas para os países africanos; uma os Estados da Ásia; uma para a Europa Oriental; uma para os países da América Latina e Caribe;</li> <li>- Os novos membros permanentes terão as mesmas prerrogativas e direitos dos atuais, incluindo o direito de veto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- criação de mais dez cadeiras não-permanentes, distribuídas da seguinte forma: seis países africanos; cinco países asiáticos; quatro países da América Latina e Caribe; três países da Europa Ocidental e outros Estados; dois países da Europa Oriental</li> <li>- os membros permanentes permaneceriam os membros;</li> </ul>

17 UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.68. 21 jul. 2005. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/77/pdf/N0543477.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

18 UNITED NATIONS. General Assembly. A/AC.247/2006/L.1. 31 jul. 2006. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N06/451/39/pdf/N0645139.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007. Ver também documento apresentado pelo G-4: UNITED NATIONS. General Assembly. A/60/L.46. 05 jan. 2006. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N06/202/14/pdf/N0620214.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

Observe-se, contudo, que nenhum desses projetos foi levado à votação, pois não havia certeza por parte de seus patrocinadores de que teriam o apoio necessário para aprovação.

Conforme Jonas Von Freiesleben, em 2005, havia rumores quanto a uma possível tentativa de acordo entre o G4 e o Grupo Africano para obter aprovação de seus projetos em caso de votação. Em razão disso, a China assinalou que a questão da reforma ainda não estava “madura” o suficiente para ser votada. Ademais, também afirmou que a reforma deveria ser baseada no consenso e não em votos. Os Estados Unidos, por sua vez, assinalaram que só apoiariam a entrada do Japão como permanente e que a futura composição do Conselho não deveria ultrapassar vinte membros.<sup>19</sup> Percebe-se aí a falta de apoio do Presidente Bush à Alemanha, o que provavelmente ocorreu em virtude da oposição alemã à intervenção no Iraque em 2003.

Explanado o surgimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas e os debates acerca da possibilidade de reforma, é importante verificar mais especificamente a participação brasileira nesse processo.

#### **4 O Brasil e a meta do assento permanente**

O Brasil é um dos principais articuladores do projeto de reforma, sendo que desde a criação da ONU já questionava a composição do Conselho de Segurança, argumentando que este órgão deveria ser mais representativo.

Não obstante a “candidatura oficial” ter sido lançada em setembro de 1994, deve-se ressaltar que, desde a criação da ONU, o Brasil já tinha perspectiva de ser um membro permanente. O país foi um dos cinquenta e um países que assinaram a Carta das Nações Unidas, em 1945, sendo que desde aquela época já havia a pretensão de ser membro permanente do Conselho de Segurança. Ademais, desde a aprovação da Carta de São Francisco o Brasil já apontava as suas deficiências, criticando o sistema de votação, em virtude da possibilidade de uso do veto pelos membros permanentes. Só renunciou sua oposição ao veto ante a adoção do princípio de revisão periódica da Carta.<sup>20</sup>

Apesar de o Brasil não ter obtido a cadeira permanente quando das negociações para a criação da ONU, essa questão permaneceu como meta para o governo brasileiro. Todavia, tal meta só veio a ser “oficialmente divulgada” ao final do governo Itamar Franco.

---

19 FREISLEBEN, Jonas Von. Reform of the Security Council. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. Reforma da ONU: textos de apoio. Brasília: FUNAG, 2009. v. II. p.0 6.

20 FERNANDES, Raul. A política exterior do Brasil. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1951. p. 5.



Formalmente, o Brasil lança sua candidatura em 1994, no Governo Itamar Franco, quando o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, volta a pleitear, através de um extenso discurso na Assembleia Geral as pretensões brasileiras referentes à ampliação do Conselho e à participação de países em desenvolvimento, reivindicando expressamente um lugar para o país.<sup>21</sup>

Conforme Ney Canani, a candidatura brasileira durante o governo Itamar tem sentido peculiar. Tratava-se de um momento em que o Conselho de Segurança de fato iria ter participação importante, senão decisiva, nas questões mundiais.<sup>22</sup>

Em artigo publicado na revista Política Externa, em 1993, o Ministro Amorim ressalta que os principais fundamentos para a candidatura brasileira seriam os seguintes:

- a) O Brasil foi um dos cinquenta e um países signatários da Carta da ONU;
- b) O Brasil sempre foi favorável à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias.
- c) O Brasil contribui para com as Operações de paz.
- d) O Brasil é o quinto maior país em população, o quinto maior território e a nona economia.
- e) O Brasil contribuiu historicamente à definição de princípios acolhidos pela ONU.
- f) O Brasil sempre trabalhou para a consecução dos objetivos da ONU.
- g) No relacionamento regional, mantemos relações de paz duradouras, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteira.<sup>23</sup>
- h) O Brasil projeta sua atividade diplomática em outros continentes, como a África, lutando pela paz e não proliferação de armas.<sup>24</sup>
- i) O Brasil é exemplo de convivência multiétnica harmoniosa.<sup>25</sup>

---

21 AYLLON, Bruno. A dimensão multilateral da política externa brasileira (1945-2000). Revista Facamp. Campinas, n. 1, p. 1-41, 2006. p. 16.

22 CANANI, Ney. Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994). Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 98.

23 “A experiência brasileira no campo da construção da paz e da confiança é digna de nota. O Brasil tem dez vizinhos ao longo dos quase 17 mil quilômetros de suas fronteiras. Nenhuma outra nação tem tido relação ininterrupta de paz e cooperação por tanto tempo com tão numerosos vizinhos”. In: AMORIM, Celso. Discurso XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Segunda Parte. 27 set. 1993. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). O Brasil nas Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2007. p. 576.

24 Um acordo que merece destaque foi a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), que tinha por objetivo o uso pacífico da energia nuclear. Não obstante, é importante ressaltar que os acordos para o uso pacífico de energia nuclear com Argentina datam da década de 1980. Outro importante tratado de não-proliferação foi o Tratado de Tlatelolco, que o Brasil aderiu em 1994.

25 AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Política Externa. São Paulo, v. 3., n. 4, p. 03-15. mar-maio 1995. p. 12.

Para Amorim, portanto, nossa iniciativa tinha bases sólidas. Previa o chanceler que o debate ainda estava no início, mas assinalou que uma revitalização do Conselho só aumentaria o nosso interesse em nele participar. Também afirmou que a participação dos países em desenvolvimento seria de suma importância. Contudo, ressaltou que dentre esses países poucos teriam condições de sustentar uma candidatura, uma vez que a condição de membro permanente traz uma série de responsabilidades, incluindo-se as financeiras.

Percebe-se, portanto, que o Brasil, ao fazer tal afirmação, já reconhecia as responsabilidades e os encargos que teria de enfrentar como membro permanente.

#### ***4.1 O Brasil e a formação do G-4***

Conforme já explanado, em 2004/2005 houve um momento muito favorável à reforma. Aproveitando a oportunidade, Brasil, Alemanha, Japão e Índia formaram o G4, com o objetivo de tratar em conjunto da reforma do Conselho de Segurança e, em especial, de obter uma cadeira permanente para cada um dos quatro.

Brasil, Alemanha, Índia e Japão, baseados no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos a membros permanentes em um Conselho de Segurança ampliado, apóiam suas candidaturas de forma recíproca. A África deverá estar representada entre os membros permanentes do Conselho de Segurança.<sup>26</sup>

O grupo, desde então, tem apresentado suas propostas em conjunto.

#### ***4.2 A candidatura brasileira***

A meta do assento permanente sempre esteve presente nos objetivos de política externa brasileira, especialmente nos últimos governos.

Ressalte-se, contudo, que, a campanha pelo assento permanente ocorreu de modo diverso nesses governos. No governo Itamar, o tema até obteve destaque, mas apenas no último semestre de seu curto governo, que foi atípico, com duração de apenas dois anos e assumido após o impeachment do Presidente Fernando Collor. Já o governo Fernando Henrique, não colocou o tema como prioridade. O governo Lula, por outro lado, atribuiu grande importância e ênfase à obtenção da cadeira permanente. De modo diverso do governo anterior, Lula buscou formar alianças, ao passo que, no governo Fernando Henrique, a estratégia foi solitária, tendo sido obtido alguns apoios apenas no final de seu governo, sem, contudo, formar

---

26 G4. Comunicado conjunto de imprensa. 21 set. 2004. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Org). **O G4 e as Nações Unidas: textos, comunicados e documentos**. Brasília: FUNAG, 2007. p. 2.

parcerias. Lula, por sua vez, obteve importante suporte à candidatura brasileira, aliando-se, inclusive, ao Japão, à Alemanha e à Índia, com a formação do G4.

[O governo Lula] recuperou a prioridade da candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, às expensas de seu principal aliado no Mercosul. Adotou um comportamento ativo de defesa da reforma da ONU e realizou um trabalho de conformação de alianças formando um grupo de candidatos ao Conselho de Segurança junto com a Alemanha, Japão e Índia.<sup>27</sup>

A formação de alianças com diversos países, especialmente os em desenvolvimento, é ponto que merece destaque no governo Lula.

No que tange ao Conselho de Segurança, ambos os governos tinham por meta o assento permanente, mas, como já mencionado, com ênfases distintas, Enquanto Fernando Henrique não insistia tanto no tema, o governo Lula lhe conferiu prioridade. Nesse sentido, observa Paulo Visentini:

O Brasil, desde o governo Itamar Franco, passou a trabalhar de forma sistemática pela candidatura brasileira no Conselho de Segurança. O presidente seguinte, Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, deu continuidade à tarefa, mas de uma perspectiva um tanto distinta. Ao levar o Brasil a aderir amplamente à nova agenda internacional da globalização e adotar o modelo vigente de abertura econômica, acreditava que o país estaria sendo qualificado e que os cinco membros permanentes reconheceriam nossa legitimidade. Foi um pouco de ilusão, pois em política ninguém dá; é preciso conquistar. E para conquistar é necessário ampliar seu poder, e não renunciar a ele, como foi a marca do ex-presidente no plano internacional.<sup>28</sup>

O governo Lula, por sua vez, deu prioridade à autonomia e à contestação moderada e propositiva, assim como a alianças estratégicas. De fato, algumas características da política externa do seu governo tiveram início no governo anterior, mas de forma tímida.

[...] o governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil, pois FHC dominara a parte política ('diplomacia presidencial'), o ministro Malan a agenda econômica internacional, restando ao Ministério das Relações Exteriores apenas a parte técnico-burocrática das negociações e receber as críticas.<sup>29</sup>

---

27 SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. *Carta Internacional*. v. 2, n. 1, p. 22-24, mar. 2007. p. 22.

28 VISENTINI, Paulo Fagundes. O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Orgs). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2. p. 178.

29 VISENTINI, Paulo Fagundes. O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Orgs). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2. p. 189.

Conforme Visentini, uma importante diferença entre o governo Lula e o governo Fernando Henrique reside no fato de a política externa de Lula não ter se alinhado ao “consenso” liberal norte-atlântico a fim de recuperar a capacidade de negociação, não aceitando previamente a agenda dos países desenvolvidos. “Visto pela perspectiva do G7, por que conceder alguma coisa a quem já aceitou seu projeto?”<sup>30</sup>

Outro ponto diferencial do governo Lula foi a atuação da política externa brasileira em diversas áreas. Não que isso não tivesse ocorrido no Governo Fernando Henrique, ou, até mesmo, no curto período do governo Itamar, em que merece destaque a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana. Mas, durante o governo do Presidente Lula, tal atuação foi mais intensa.

Observa o Ministro Amorim:

Quando eu era embaixador na ONU, o Brasil sempre teve proximidade com os africanos. Não se pode dizer, portanto, que a boa relação com a África é uma invenção do governo atual. Agora, **vá comparar a intensidade dessa relação antes e depois**. Os países árabes eram antes uma coisa distante. Agora somos convidados para a Conferência de Anápolis sobre Oriente Médio. Não me consta que no passado isso ocorresse. (grifo nosso).<sup>31</sup>

Percebe-se, portanto, que a meta do assento permanente começou a ser perseguida com muito mais ênfase a partir do governo do Presidente Lula. E parece continuar nesse início de governo da Presidente Dilma Rousseff.

## 5 Conclusão

Após a expectativa frustrada em 2005, os Estados-membros têm se empenhado cada vez mais para chegar a um acordo. Contudo, em virtude de as divergências permanecerem, até hoje não foi encontrada uma solução. Não obstante, analisando-se os últimos debates, parece que se está cada vez mais próximo de um acordo, sendo que a reforma pode acontecer em breve, ainda que de forma “provisória”. Isto é, em razão de ainda haver divergências substanciais, os países estão propondo um arranjo em etapas. Ou seja, negociar o que se tem consenso, que são as alterações nos métodos de trabalho e aumento dos não-permanentes, deixando para um segundo momento a questão do método decisório dos membros permanentes, assim como a sua composição. Caso isso ocorra, certamente, irá de encontro aos interesses brasileiros.

---

30 VISENTINI, Paulo Fagundes. O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Orgs). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2. p. 190.

31 AMORIM, Celso. Notícias do Itamaraty. Estadão. 16 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/suplementos/not\\_sup140913,0.htm](http://www.estadao.com.br/suplementos/not_sup140913,0.htm)>. Acesso em: 15 set. 2009.

Após quase vinte anos de negociações, ainda persistem importantes divergências. De um lado, está o G4 e o Grupo Africano, que insiste na ampliação de ambas as categorias. De outro, o Unidos pelo Consenso, que se opõe aos dois outros grupos. Ademais, também há divergências entre o G4 e o Grupo Africano, que é a exigência do veto por este último para os novos permanentes.

De qualquer forma, essa divergência não seria empecilho tão grande como é a oposição da China ao projeto do G4, naquilo em que prevê a entrada do Japão como permanente. Por outro lado, qualquer reforma que não inclua o Japão não será aprovada pelos Estados Unidos. Some-se a essa questão os “indiferentes” ao tema, ou seja, países que nunca ou pouco se manifestaram sobre a reforma e cujos votos são essenciais.

Sendo assim, muitos países, inclusive os que apoiariam o aumento em ambas as categorias de membros, estão reivindicando por um arranjo provisório. Ou seja, para não ficar mais dez ou quinze anos tentando obter um acordo, propõe-se uma solução provisória naquilo que se tem acordo: métodos de trabalho e ampliação dos não-permanentes. As demais questões permaneceriam em negociação. Caso isso ocorra, certamente prejudicará os interesses brasileiros, pois seria aprovar boa parte do projeto do grupo Unidos pelo Consenso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. Discurso XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Segunda Parte. 27 set. 1993. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.

AMORIM, Celso. Notícias do Itamaraty. **Estadão**. 16 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/suplementos/not\\_sup140913,0.htm](http://www.estadao.com.br/suplementos/not_sup140913,0.htm)>. Acesso em: 15 set. 2009.

AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Política Externa**. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 03-15, mar-maio 1995.

AYLLON, Bruno. A dimensão multilateral da política externa brasileira (1945-2000). **Revista Facamp**. Campinas, n. 1, p. 1-41, 2006.

CANANI, Ney. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

DUARTE, Carlos Sérgio. Conselho de Segurança das Nações Unidas: modalidades de ação e perspectivas de reforma. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos de acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2009.

FERNANDES, Raul. **A política exterior do Brasil**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1951.

FREISLEBEN, Jonas Von. Reform of the Security Council. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos de apoio**. Brasília: FUNAG, 2009. v. II.

FUJITA, Edmundo Sussumu. O Brasil e o Conselho de Segurança: notas sobre uma década de transição: 1985-1995. **Parcerias Estratégicas**. Brasília, v.1, n. 2. p. 95-110. dez.1996.

G4. Comunicado conjunto de imprensa. 21 set. 2004. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Org). **O G-4 e as Nações Unidas: textos, comunicados e documentos**. Brasília: FUNAG, 2007.

HERZ, Mônica. A internacacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2. p.259-289. jul-dez. 1999.

MAYALL, James. As contradições da manutenção da paz: as Nações Unidas na nova era. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 17. p. 229-244. jul-dez. 1995.

SARAIVA, Miriam Gomes. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. **Carta Internacional**. v. 2, n. 1, p. 22-24, mar. 2007.

SOARES, João Clemente Baena. Breves considerações sobre a reforma da ONU. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2009.

TARRAGÔ, Piragibe. A reforma da ONU: a Comissão de Construção para a Paz e a ampliação do Conselho de Segurança. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2009.

UNITED NATIONS. **Conseil de Sécurité-membres**. Disponível em: <<http://www.un.org/french/sc/members.asp>>. Acesso em: 23 jul. 2006.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/50/47. 20 set. 1996. Disponível em: <<http://documents-dds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/246/73/pdf/N9624673.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 13 out. 2007.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/58/47. 2004. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/417/03/pdf/N0441703.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.64. 06 jul. 2005. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/81/pdf/N0541081.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.68. 21 jul. 2005. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/77/pdf/N0543477.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/60/L.46. 05 jan. 2006. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N06/202/14/pdf/N0620214.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/AC.247/2006/L.1. 31 jul 2006. Disponível em: <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N06/451/39/pdf/N0645139.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 out. 2007.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. A reforma das Nações Unidas. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos acadêmicos**. Brasília: FUNAG, 2009.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

Recebido em novembro de 2011  
Aprovado em dezembro de 2011