

O BRASIL E A REFORMA DO CSNU: DE ITAMAR FRANCO A MICHEL TEMER

Yasmin Paes

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas, fundada em 26 de junho de 1945 durante a Conferência de São Francisco, há muito tempo é referenciada como salvaguarda da cooperação internacional. Desde a sua criação, o seu órgão mais importante é o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), responsável pelas decisões de caráter multilateral sobre manutenção da paz e segurança internacionais. Apesar de o Conselho ter passado por uma reforma em 1963 – que aumentou o número de membros de onze para quinze, sendo cinco permanentes e dez membros eletivos –, a sua essência e seus métodos de trabalho permaneceram inalterados. Isso ocorre porque a dinâmica de tomada de decisões do comitê gira em torno do poder de veto pelos cinco membros permanentes, os P-5: Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China.

Discussões sobre a reforma da ONU existem desde a sua criação e a reforma do CSNU figura como a principal das mudanças pela qual a organização deveria passar. O Conselho de Segurança ao permitir o veto a

um grupo seletivo de países – selecionados após a reconfiguração da estrutura de poder ao fim da Segunda Guerra Mundial – mantém uma composição que data de mais de setenta anos, presa ao século XX. O veto, ao longo dos anos, se colocou como entrave em relação a tomadas de decisão a nível internacional, além de ser instrumento aliado aos interesses nacionais dos membros detentores. A falta de representatividade no Conselho, principalmente no tocante a regiões como a América Latina e a África, também contribuiu para torná-lo obsoleto e, por vezes, inútil em se tratando dos problemas enfrentados pelas regiões.

O CSNU, portanto, falha em atender aos problemas do mundo contemporâneo que estão longe de serem os mesmos da época de sua criação. Novas ameaças surgiram desde o fim da Guerra Fria como genocídio, terrorismo, mudanças climáticas, tráfico humano e epidemias virais. Além disso, os conflitos do século XXI não mais se apresentam em sua forma clássica e o envolvimento de atores não estatais em guerras tem sido muito mais recorrente. A reforma do Conselho de Segurança se torna urgente se a ONU deseja se manter como organização que preza pela paz e segurança internacionais, ob-

jetivos positivados em sua Carta.

O Brasil, durante sua trajetória diplomática na instituição, teve participação na construção da ideia de reforma do CSNU, discutindo o tema por vezes de forma branda e por outras de maneira mais incisiva. Nossa representação diplomática conduziu discursos reformistas desde a criação da ONU, mas a candidatura a um assento permanente no Conselho só se manifesta na década de 1990 durante o governo de Itamar Franco e se fortaleceu com os governos de Luís Inácio Lula da Silva. O desejo de se tornar um membro permanente ainda é cultivado no imaginário da diplomacia brasileira, no entanto, resta saber se a situação atual brasileira – de grave crise política e de instabilidade econômica – é condizente com pleito tão recorrente.

O Brasil e a reforma: uma breve exposição

O anseio brasileiro de ser parte do Conselho de Segurança vem desde antes da criação da ONU, quando o país foi membro fundador da Liga das Nações e pleiteava veementemente por um assento permanente no Conselho da Liga, sendo eleito diversas vezes como membro não-permanente. De acordo com Eveline Brigido¹, no momento da criação da ONU, o Brasil já criticava o sistema de votações e o poder de veto dado aos P-5. Está previsto no artigo 109 que a Carta seja revista periodicamente, no entanto, a única emenda à Carta concernente ao Conselho de Segurança foi realizada em

¹ BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente. 2010. 265 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

1963, aumentando o número de membros de onze para quinze e a delegação brasileira teve grande participação na adoção da mesma.

Apesar de ter se empenhado na reforma do número de membros na época, o país entrou em um período de afastamento do Conselho de Segurança entre os anos de 1969 e 1987 – anos que coincidem com os da Ditadura Civil-Militar em curso até 1985 – não se candidatando como membro eletivo. De acordo com as pesquisas de Brigido, o desejo de ser membro permanente vem se manifestar de forma oficial somente durante o governo de Itamar Franco em 1994 com Celso Amorim a frente do Ministério das Relações Exteriores, momento em que se observou grande engajamento do país nas atividades do Conselho e a participação brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas.

Isso ocorre principalmente devido ao fato de o governo desejar recuperar o status político e econômico abalado pelo impeachment de Fernando Collor. Dessa forma, alçar uma política externa mais ativista nas Nações Unidas contribuiria para melhorar a imagem externa do país e essa diretriz foi tomada pelo segundo Ministro das Relações Exteriores de Itamar, Celso Amorim. É nesse momento que, segundo Brigido, se delinea um processo de transição em termos de política internacional, com o surgimento de novas preocupações na década de 1990 como as questões climáticas e de direitos humanos. Assim, a necessidade da reforma se tornou mote das intervenções brasileiras na ONU.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi mais reticente em relação ao tema da reforma, por vezes colocando a obtenção do assento em segundo plano e priorizando as relações econômicas internacionais no debate diplomático. Mesmo assim,

o então chanceler Luiz Felipe Lampreia fez discurso enfático na ONU em prol da reforma, ainda no primeiro mandato de Cardoso. Brigido classifica o engajamento do Brasil nesse aspecto como uma “candidatura não-insistente” em que pretensão por um assento permanente oscilou, principalmente para não minar o relacionamento do país com a Argentina que era contra ao aumento do número de membros permanentes. Ao final de seu segundo mandato, o Brasil passou a ter posturas mais assertivas em relação à reforma, principalmente após o 11 de setembro de 2001 que abalou a comunidade internacional e seus dispositivos de segurança.

Com Luís Inácio Lula da Silva na Presidência da República, a política externa brasileira viveu momentos de grande destaque na ONU e de busca por protagonismo internacional. A diplomacia presidencial contribuiu para garantir apoiadores à candidatura brasileira a um assento permanente. Foi durante o governo de Lula que o Brasil formou o G-4 com Alemanha, Japão e Índia. O G-4 juntamente com outros 28 países signatários apresentou uma proposta de reforma no projeto de resolução A/59/L.64 enviado à Assembleia Geral cujos objetivos seriam os de ampliar o número de membros permanentes e não-permanentes; criar novos assentos permanentes (dois para a África, um para a Ásia, um para a América Latina e Caribe, um para a Europa Ocidental e outros estados); criar novos assentos não-permanentes (um para a África, um para a Ásia, um para a Europa Oriental e um para a América Latina e Caribe); reformar os métodos de trabalho; dar aos novos membros permanentes as mesmas responsabilidades assim como

o poder de veto; e a questão do poder de veto só seria discutida após quinze anos da reforma.² É importante ressaltar que diante da postura brasileira no âmbito do G4, alguns países se colocam contrários à movimentação do país por um assento permanente, como a Argentina e o México, pois sentem-se ameaçados com a concessão de um “privilégio” a um possível “rival” na região. O mesmo se aplica às candidaturas da Índia, com oposição do Paquistão, e da Alemanha, que sofre objeções da Itália e da Espanha.

A atuação do Brasil no Conselho de Segurança também foi mais expressiva, com o país se engajando ainda mais em sua contribuição em Operações de Paz, notadamente a liderança da MINUSTAH no Haiti desde 2004 e a liderança do componente naval da UNIFIL no Líbano desde 2011. Ainda segundo Brigido, acontecimentos externos como a invasão norte-americana no Iraque – que não contou com resolução do Conselho – também fomentou o debate para a reforma.

O governo de Dilma Roussef deu continuidade às movimentações pró-reforma do governo anterior. No entanto, o desenvolvimento de uma política externa ativista – como foi a de Lula – foi pouco explorado durante os anos de Roussef na presidência. Ainda assim, o Brasil se fez presente nas cúpulas do G-4, tendo clamado pela reforma dada a sua falta de representatividade no século 21 e diante do aniversário de setenta anos da ONU na última cúpula realizada em 26 de setembro de 2015 em Nova York. O

2 UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.64. 6 jul. 2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/80/PDF/N0541080.pdf?OpenElement>>. Acesso em 27 jul. 2016.

tema da reforma também foi recorrente em discursos da presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas, nos quais ela reiterava a necessidade da reforma para combater de maneira eficaz os desafios do século, como o terrorismo. Contudo, os pronunciamentos da presidente circundavam por razões já muito exploradas por governos anteriores.

Atualmente, com Dilma Rousseff deposta no fim de seu processo de impeachment faz-se necessário avaliar o posicionamento do governo de Michel Temer frente ao tema. Após a reformulação ministerial realizada ainda durante governo provisório, José Serra passou a ocupar o cargo de Ministro das Relações Exteriores em maio de 2016. Em seu discurso na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro das Relações Exteriores a única passagem sobre os trabalhos nas Nações Unidas é a seguinte:

Na ONU e em todos os foros globais e regionais a que pertence, o governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacíficas e negociadas para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às novas realidades e desafios internacionais.³

Em sua fala, Serra não explicita a reforma da ONU, mas sublinha sobre uma adequação às realidades internacionais, o que poderia estar relacionado ao tópico da reforma. No entanto, ao ser pergunta

do especificamente sobre o assunto em entrevista ao programa “Roda Viva”, o ministro disse não estar inteirado a respeito do tema, mas salientou que um assento como membro permanente desperta uma disputa entre grandes potências, especialmente diante das reivindicações da Alemanha e do Japão. Percebe-se, portanto, que a reforma do CSNU volta a estar em segundo plano como nos anos de Fernando Henrique Cardoso. Através da análise dos discursos do ministro, foi possível notar que a nova orientação de política externa deseja se focar em uma diplomacia comercial e econômica, também recordando os anos de Cardoso.

Considerações Finais

Por tudo isso, percebe-se que, apesar de o Brasil se situar em prol da reforma da ONU desde a sua criação, o engajamento brasileiro para a reforma do CSNU teve diferentes abordagens ao longo dos últimos vinte e dois anos. O Brasil oscilou de um posicionamento mais assertivo durante o governo de Itamar Franco – com a apresentação formal de uma candidatura a assento permanente – para posições tênues nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no atual governo de Michel Temer. Foi durante os anos de Lula da Silva que a política externa brasileira se apresentou como mais ativista e tornou a busca por um assento permanente uma forte legenda da representação brasileira dentro da ONU e fora dela.

No entanto, o que se pode retirar desses anos em que o Brasil discursou pela reforma é que o foco se firmou muito mais na obtenção de um assento permanente e na ampliação do número de representações do que numa verdadeira transformação no significado do Conselho de Segurança para a

³ Cerimônia de transmissão do cargo – Ministro José Serra. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. (19 min.), son., color. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

governança internacional. Não há, por parte da diplomacia brasileira, um questionamento a respeito dos fundamentos do Conselho e o porquê da sua existência para, pelo menos no papel, garantir a paz e segurança internacionais. Diante de acontecimentos recentes como os recorrentes atentados terroristas na Europa, a crise migratória e a Guerra Civil na Síria – que vem deixando um rastro nefasto a cada ano que adentra – é relevante questionar qual o peso de uma resolução do Conselho de Segurança perante o cenário atual.

Os clamores brasileiros por reforma são legítimos, o Conselho de fato precisa ser atualizado de maneira a se encaixar com a realidade internacional. Contudo, estaria o país preparado para fazer a diferença ao simplesmente sentar-se junto aos demais membros permanentes? É fato que o atual governo não apresenta tanto interesse pelo tema como outros governos já mostraram, mas o debate junto à sociedade civil sobre a participação brasileira nos órgãos executivos de alta política deve ser levado a diante. Os anos em que o Brasil se engajou por um assento permanente não devem ser esquecidos, porém há de se considerar que a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas significa muito mais do que estar sentado a uma mesa de concepções tão ultrapassadas.

REFERÊNCIAS

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente.** 2010. 265 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU. **Século XXI**, Porto Alegre, v.2, n.2, p.89-104, dez. 2011. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1826/104>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

BUTLER, Richard. **REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL.** Penn State Journal Of Law & International Affairs Pennsylvania, Estados Unidos, v. 1, n. 1, p.23-39, abr. 2012.

Cerimônia de transmissão do cargo – Ministro José Serra. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016. (19 min.), son., color. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-sos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

FERREIRA, Caio Cardozo de Azeredo et al. **Brasil e A Reforma de Uma Instituição Setuagenária.** Rio de Janeiro: Congresso Acadêmico Sobre Defesa Nacional, 2016.

RODA Viva | José Serra | 06/06/2016. São Paulo: Tv Cultura, 2016. (80 min.), son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bta_1GZd1Ss>. Acesso em: 20 jul. 2016.

UNITED NATIONS. **General Assembly.** A/59/L.64.6jul.2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/80/PDF/N0541080.pdf?OpenElement>>. Acesso em 27 jul. 2016.