

# UMA REALIDADE DISTANTE? O BRASIL E SEU DILEMA EM REFORMAR AS NAÇÕES UNIDAS

**Johnatan da Costa Santos**

*Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais (NEPDA)*

Universidade Estadual da Paraíba  
Rua Baraúnas, 351, Bairro Universitário – Campina Grande-PB, Brasil

*Conselheiro de Governança Global e Parcerias Regionais*

Fundação Global de Governança e Sustentabilidade (FOGGS)  
3, Rue Abbé Cuyper, 1040 Bruxelas, Bélgica

Recebido em 5 de agosto de 2022

Aceito em 7 de novembro de 2022

**DOI:** 10.37656/s20768400-2022-4-06

**Resumo.** Desde a fundação das Nações Unidas (ONU), em 1945, o governo brasileiro tem procurado obter um lugar permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU. Com outras nações emergentes, o país procura cooperação internacional para alcançar este objetivo. O principal argumento apresentado pelo Brasil e pelos seus aliados é que as Nações Unidas enquanto organização, cujo objetivo é proteger os direitos humanos e a paz mundial, não mais atende a esses princípios devido aos interesses supremacistas defendidos pelos países desenvolvidos e, especialmente, pelos membros permanentes do CS, que, segundo o Brasil, cria um desequilíbrio de poder na arena internacional. Este artigo, portanto, analisa de forma descritiva as verdadeiras razões pelas quais o Brasil está tão empenhado na reforma das Nações Unidas, argumentando que, apesar das boas intenções do país, a falta de apoio de países vizinhos, devido à desconfiança para com o país como líder regional; e a divisão do cenário mundial atual torna, cada vez mais distante o sonho do Brasil de se tornar um membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. E finalmente, concluindo que, uma reforma desta magnitude é necessária, porém, exigiria do país um olhar mais sério sobre as questões regionais e internacionais atuais.

**Palavras chave:** ONU, reforma, Conselho de Segurança, Brasil; sistema internacional

Johnatan da Costa Santos

## **A DISTANT REALITY? BRAZIL AND ITS DILEMMA IN REFORMING THE UNITED NATIONS**

**Johnatan da Costa Santos**

*Researcher at the Center for Studies and Research on Environmentally  
Displaced Persons (NEPDA)*

State University of Paraíba  
Baraúnas Street, 351, Bairro Universitário – Campina Grande-PB, Brazil

*Advisor for Global Governance and Regional Partnerships*

Global Governance and Sustainability Foundation (FOGGS)  
3, Rue Abbé Cuypers, 1040 Brussels, Belgium

Received on August 5, 2022

Accepted on November 7, 2022

**DOI:** 10.37656/s20768400-2022-4-06

**Abstract.** *Since the United Nations (UN) was established in 1945, the Brazilian government has sought a permanent seat on the UN Security Council (SC). The country has pursued international cooperation with other emerging nations to achieve this goal. The main argument advanced by Brazil and its allies is that the United Nations, whose goal is to protect human rights and world peace, no longer meets these principles due to the supremacist interests defended by developed countries, particularly members of the SC, which, according to Brazil, creates a power imbalance in the international arena. As a result, this article describes the real reasons why Brazil is so committed to reforming the United Nations. Despite the country's good intentions, a lack of support from neighboring states due to distrust of the country as a regional leader and the division of the current world scenario make Brazil's dream of becoming a permanent member of the UN Security Council increasingly distant. Finally, concluding that a reform of this magnitude is necessary, however, it would require the country to take a more serious approach at current regional and international problems.*

**Keywords:** *United Nations, reform, Security Council, Brazil, international system*

## ОТДАЛЕННАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ? БРАЗИЛИЯ И ПРОБЛЕМА РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**Джонатан да Коста Сантос**

*Научный сотрудник*

*Центр изучения и исследования перемещенных лиц из-за стихийных  
бедствий (NEPDA)*

Университет штата Параиба

Ул. Бараунас, 351, Университетский квартал – Кампина-Гранди,  
Бразилия

*Советник по проблемам глобального управления  
и регионального партнерства*

Фонд глобального управления и устойчивого развития (FOGGS)

Ул. Аббэ Кюипэр, 3, 1040 Брюссель, Бельгия

Статья получена 5 августа 2022 г.

Статья принята 7 ноября 2022 г.

**DOI:** 10.37656/s20768400-2022-4-06

***Аннотация.** Сразу после создания Организации Объединенных Наций в 1945 г. бразильское правительство стремилось стать постоянным членом Совета Безопасности ООН. Для достижения этой цели страна ищет поддержки среди других развивающихся государств. Главный аргумент, выдвигаемый Бразилией и ее союзниками, состоит в том, что ООН, одна из задач которой – защита прав человека и мира во всем мире, уже не соответствует этим принципам из-за преобладания интересов постоянных членов Совета Безопасности, что не отражает нынешнего соотношения сил на международной арене. В данной статье анализируются причины, по которым Бразилия привержена реформированию Организации Объединенных Наций. Несмотря на благие намерения, отсутствие поддержки со стороны соседних государств из-за недоверия к стране как региональному лидеру и раскол мирового сообщества делают эту мечту Бразилии все более отдаленной. Наконец, вывод о необходимости реформы такого масштаба потребует от правительства более серьезного подхода к решению текущих региональных и международных проблем.*

***Ключевые слова:** ООН, реформа, Совет Безопасности, Бразилия, международная система*

## **Considerações iniciais**

Com 51 Estados fundadores e um total de 193 Estados membros, hoje, as Nações Unidas (ONU) suscitam críticas e dúvidas sobre a sua capacidade real de implementar os princípios e propósitos de sua Carta firmada em 1945.

Nesse contexto, com as crescentes mudanças que envolve o mundo atual, líderes, que em sua maioria são de países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, trabalham para que a ONU seja reformulada.

Desde a sua criação em 1945, as Nações Unidas sofreram uma série de ajustamentos para acomodar as exigências e expectativas em mudança do sistema internacional, porém tais ajustamentos são limitados e precisam estar mais em linha com o cenário atual que nos encontramos.

Antigos secretários-gerais pediram às agências sub-governamentais que apresentassem ideias de reforma ao longo dos anos. As reformas incidiram, entre outras, na reestruturação dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS), com o âmbito de aumentar a transparência, a responsabilização e a eficiência do secretariado das Nações Unidas, a reforma financeira, apelando à diversidade e à democracia através da implementação de um sistema de voto na Assembleia Geral (AGNU) e da reforma do sistema de proteção dos direitos humanos [1].

No entanto, de acordo com Sérgio Aguilar, alguns Estados-Membros têm lutado contra o termo "reforma" devido à sua falta de clareza, tornando problemático o consenso sobre a sua implementação. Resultando em uma divisão dentro da Organização entre os países que querem que as Nações Unidas tenham a maior presença no palco mundial e aqueles que

querem inverter os seus mandatos e limitá-los apenas ao trabalho humanitário.

No início da XVII sessão ordinária da Assembleia Geral em 1962, Afonso Arinos alertou para a necessidade de adaptar a Carta da ONU às realidades do seu caráter universal, incluindo uma avaliação da competência e métodos de ação do seu CS [2, p. 150].

Em 1971, o Brasil voltou à discussão, com o Ministro Gibson Barbosa que apontou o abuso de poder das superpotências mundiais, que por sua vez, recusam-se a aceitar qualquer mudança na Carta da ONU. [2, p. 264] Em 1989, o presidente José Sarney salientou a insuficiência do rácio entre o número de membros não permanentes no CS e o aumento do número de Estados-Membros, bem como as "mudanças nas relações de poder que têm ocorrido no mundo desde a criação da Organização", e propôs "uma categoria adicional de membros permanentes sem privilégio de veto" [2, p. 504].

Com o fim da Guerra Fria foram introduzidos elementos adicionais para a questão. A Índia apresentou a proposta inicial de reestruturação do CS em 1971. Argumentando que numerosas crises internas na Europa, Ásia e África obrigariam as Nações Unidas a empenharem-se de forma mais eficaz.

As missões de paz da ONU por sua vez também tomou um impulso após o fim da Guerra. Com o termino do conflito ideológico que assolou o Conselho de Segurança (uso crónico do veto por membros permanentes) foi permitido uma maior aprovação no número de resoluções de operações de paz [3, p. 34]. Embora tenham sido autorizadas treze operações entre 1948 e 1987 e 39 missões entre 1988 e 1999 o atraso dos Estados no pagamento de suas contribuições provocaram uma crise

financeira na ONU, que por sua vez trouxe à tona a fragilidade e as falhas da Organização [3, p. 45].

O crescente envolvimento em guerras e missões de paz suscitou críticas, tanto pela intervenção tardia – como nos casos da Iugoslávia e de Ruanda – como pela falta de "firmeza" na execução das operações, o que foi visto como uma das razões pelas quais alguns conflitos não puderam ser resolvidos. Em 1997, em resposta às críticas, pressões e crises financeiras, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, anunciou uma agenda de reformas abrangente para a Organização [1]. Annan estabeleceu uma agenda de melhor gestão e coordenação em todo o sistema da ONU, bem como uma promoção mais forte dos direitos humanos e operações de manutenção da paz. Em 2005, ele apresentou seu plano de reforma chamado “Em Maior Liberdade,” que abordara temas como terrorismo, financiamento para o desenvolvimento, ampliação do Conselho de Segurança e substituição da Comissão de Direitos Humanos. Infelizmente, o documento original proposto por Annan não seguiu adiante e foi reformulado sob demandas dos Estados Unidos.

Em 25 de setembro de 2018, o presidente dos EUA, Donald Trump, fez um discurso na AGNU em que questionou a necessidade de uma governação global, a importância das decisões da ONU, como o acordo nuclear com o Irã, e a eficácia do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas – do qual os Estados Unidos se retiraram em 19 de junho de 2018. Estas e outras questões contribuíram para a discussão sobre a necessidade de reestruturar as Nações Unidas [4]. Mais recentemente, em setembro de 2022, no 77ª sessão da AGNU os países emergentes mais uma vez reafirmaram que “é fundamental finalmente tornar a reforma das Nações Unidas, uma realidade para representar toda a comunidade

internacional” [5] exigindo mais ações sobre as atuais crises agravadas dentre elas a da pandemia de COVID-19 e a da Ucrânia.

Considerando, portanto os argumentos mencionados, este artigo visa apresentar aspectos das discussões propostas e ações implementadas no contexto da reforma da ONU, bem como as relações de poder e interesses específicos dos Estados – nomeadamente o Brasil – que influenciam as discussões sobre a reforma: analisar em específico o desejo do Brasil em obter um assento permanente no CS; estabelecer as justificações do Brasil para uma reforma da ONU, em especial, o seu Conselho de Segurança e as consequências da sua não realização no cenário global em curso.

### **A Organização das Nações Unidas: “Um Conceito Mais Amplo de Liberdade”?**

Na história internacional moderna, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) é considerada como um marco histórico. Institucionalizada em tempos de guerra, a ONU emprega um método abrangente para sustentar a paz mundial e resolver eventuais conflitos, resultantes de questões políticas, religiosas, raciais, econômicas e outras [6].

Hoje, a história da sua existência é marcada por desenvolvimentos políticos, econômicos e sociais significativos e constantes, num processo dinâmico que se caracterizou por longos períodos de estabilidade. As Nações Unidas é, sem dúvidas, a sucessora do Pacto da Liga das Nações de 1919, criada em simultâneo com as negociações da Conferência de Paz de Paris para assegurar a paz entre os países-Aliados e a Alemanha [7]. Embora a Liga das Nações tenha falhado no seu principal objetivo de impedir a recorrência de guerras, deixou um legado de realizações significativas, incluindo a formação de

uma consciência jurídica e abordagens inovadoras para a gestão de conflitos que servira como base para a criação das Nações Unidas.

Em abril de 1946, na Conferência de São Francisco, que contou com a presença de representantes de cinquenta nações, a Liga das Nações foi dissolvida e as suas responsabilidades foram transferidas para a recém-formada ONU. O texto da Carta das Nações Unidas, foi finalizado na Conferência das Nações Unidas, realizada entre 25 de abril e 26 de junho de 1945 em São Francisco lê o seguinte:

“Nós os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e as condições sob como quais a justiça e o respeito ao decorrente de decorrente de tratada e de outras fontes de direito internacional para crianças, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. E para tais fins praticar a tolerância e viver em paz uns com os outros, como bons vizinhos, unir nossas condições para manter a paz e segurança internacionais [8].

Consequentemente, tal como a Liga das Nações, um dos principais objetivos das Nações Unidas é evitar futuras guerras. As Nações Unidas têm seis órgãos primários para desempenhar as suas funções: a Assembleia Geral das Nações Unidas, o Conselho de Segurança, o Secretariado Geral, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Conselho de Tutela e o Tribunal Internacional de Justiça. A AGNU é o órgão central, no qual todos os países membros obtêm um voto,



independentemente do seu nível de desenvolvimento, população ou dimensão [9].

Ao contrário da Liga das Nações, a AGNU tem autoridade para fazer recomendações sobre quaisquer matérias no âmbito das Nações Unidas, exceto sobre questões de paz e segurança, que são responsabilidade do Conselho de Segurança. É necessária uma maioria de dois terços dos votos de membros presentes e votantes para votação em matérias significativas, especialmente as que dizem respeito à manutenção da paz e segurança internacionais. As tremendas mudanças que ocorreram na ordem mundial ao longo das últimas seis décadas apresentaram às Nações Unidas novas questões que diferem das que foram originalmente criadas.

As Nações Unidas foram fundadas por 51 governos, que na altura representavam praticamente todas as nações soberanas. O rápido processo de descolonização das décadas de 1960 e 1970 e a mais recente ondulação e fragmentação de governos específicos, como as antigas Iugoslávia e a União Soviética, aumentaram o número de Estados soberanos. A grande maioria dos 193 membros atuais da ONU provém de nações em desenvolvimento. A criação de um novo mecanismo multilateral preocupado com o ambiente, os direitos humanos, o controle de armas e a proteção das chamadas "minorias étnicas" tem crescido [6].

A proeminência das organizações não governamentais (ONG) na fase mundial, que visam "legitimar" frequentemente atos coletivos em detrimento da soberania do Estado; a presença de outros elementos geradores de tensão, como a proliferação de fundamentalismos, terrorismo internacional, armas de destruição em massa, pressões demográficas, fluxos migratórios, problemas ambientais, tensões econômicas e financeiras, a ascensão do

sentimento de ‘deglobalização’ e a mudança da natureza dos conflitos internacionais apenas enfatiza e busca legitimar os argumentos apresentados por países como o Brasil. Após o envolvimento militar dos EUA e do Reino Unido contra o Iraque em março de 2003 sem o aval da ONU, o sentimento de que a ONU precisa de se adaptar aos novos tempos e novas realidades geopolíticas ganharam ainda mais força.

A incapacidade do CS de se exprimir e a sua marginalização no processo de tomada de decisão que conduziu à ação militar aumentou a percepção de um desequilíbrio entre a sua estrutura e as funções que deveria desempenhar, revelando assim a sua incapacidade de responder aos desafios do mundo moderno.

Em 2003, em resposta a um crescente consenso de que as Nações Unidas precisavam modernizar, o Secretário Geral Kofi Annan organizou um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, composto por um grupo de especialistas, oferecendo sugestões para melhorar as Nações Unidas. O relatório deste painel foi apresentado à AGNU em novembro de 2004, com mais de uma centena de sugestões que abrangem temas como combate ao terrorismo, a pobreza, as doenças infecciosas, as armas de destruição em massa, e, mais importante, a reforma das Nações Unidas.

No seu relatório de março de 2005, "Um Conceito Mais Amplo de Liberdade", Annan propôs uma revisão abrangente da estrutura da Organização. Para além do relatório do Painel de Alto Nível, utilizou aspetos da Declaração do Milênio, adotada durante a Cimeira, realizada em Nova Iorque de 6 a 8 de setembro de 2000. Esta Declaração incluiu uma lista de oito metas a serem atingidas até ao ano de 2015, conhecida como os "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" (ODM), que vão desde a promoção da educação, saúde materna e igualdade de

gênero até à erradicação da pobreza extrema e mortalidade infantil através da erradicação de doenças endêmicas [10].

Durante a Sessão Plenária de Alto Nível da AGNU de 14 a 16 de setembro de 2005, o Secretário-Geral pretendia propor uma agenda ampla e complexa, na qual seria repensado o nexo entre a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos.

Na área da segurança, foram salientadas as atualizações do sistema de segurança coletiva e o reinício do debate sobre o desarmamento e a não proliferação; na área do desenvolvimento, a luta contra a pobreza e a realização dos ODM até 2015 foram salientadas; e na área dos direitos humanos, o sistema pretendia ser melhorado [10].

O objetivo de fazer progressos nas três áreas cotadas exige uma reestruturação das Nações Unidas. O Secretário Geral considera que são necessários três cursos de ação: a renovação da AGNU a reforma dos dois conselhos atuais – o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social – e o desenvolvimento de um Conselho dos Direitos Humanos e a reforma do Secretariado.

Quanto à AGNU, o alargamento da sua agenda e a organização das suas comissões para burocratização progressiva das suas discussões, resultando num declínio do prestígio e contributo do organismo para as atividades da ONU.

Existe um acordo geral sobre a necessidade de aumentar a eficiência da AGNU. O Secretário Geral propõe, entre outras medidas, que o organismo se concentre em questões significativas, substantivos da situação atual, como a migração a nível mundial e a elaboração de uma convenção abrangente sobre o terrorismo.

Defendeu que, para o rejuvenescimento do Conselho Econômico e Social, esteja equipado para desempenhar um

papel mais estratégico na criação, implementação e acompanhamento de estratégias integradas de desenvolvimento. Para o efeito, o Conselho deverá tomar medidas urgentes para assegurar a realização dos resultados das principais conferências e cimeiras das Nações Unidas nos domínios económico e social, bem como convocar um fórum bianual de alto nível sobre cooperação para o desenvolvimento, a fim de identificar os perigos de responsabilidade [11].

Além disso, defendeu a institucionalização do seu trabalho pós-conflito através da criação de uma Comissão de Construção da Paz, bem como o funcionamento em estreita articulação com o Conselho de Segurança, nomeadamente na análise de problemas sociais e económicos. Para dar aos "Direitos Humanos" o mesmo peso que "Paz e Segurança" e "Desenvolvimento", recomendou a criação de um Conselho dos Direitos Humanos [12]. O Secretário Geral salientou também a necessidade da reforma do Secretariado e a promoção de uma melhor coordenação do sistema das Nações Unidas, na medida em que o cumprimento dos mandatos da AGNU e de outros órgãos deliberativos da ONU é de alguma forma dependente do Secretariado. Além do mais, a renovação do Conselho de Segurança atraiu um interesse considerável já que o Secretário Geral Kofi Annan afirma que nenhuma reforma das Nações Unidas pode ser considerada completa sem o crescimento do Conselho de Segurança e a modernização dos seus procedimentos de trabalho.

Desde Kofi Annan, um dos principais desafios enfrentados pelos defensores da reforma da ONU é encontrar um compromisso entre as definições díspares de reforma mantidas por várias partes interessadas. Não existe uma definição única de reforma da ONU e, conseqüentemente, muitas vezes há vários

debates sobre o escopo, adequação e eficácia das iniciativas de reforma passadas e atuais.

Os Estados Membros da ONU discordam sobre a necessidade de algumas reformas propostas, bem como sobre a forma mais eficaz de implementar tais reformas. Países desenvolvidos, por exemplo, apoiam a delegação de mais poder ao Secretário Geral da ONU para implementar reformas administrativas, enquanto os países em desenvolvimento temem que dar ao Secretário Geral mais autoridade possa minar o poder da Assembleia Geral da ONU e, portanto, a influência de países de forma individual. Algumas reformas, como a criação do Conselho de Direitos Humanos e a melhoria da coerência de todo o sistema, foram concluídas ou estão em andamento. Outras reformas, como a ampliação do Conselho de Segurança e mudanças nas estruturas e processos de gestão, estão paradas ou não foram abordadas, o que torna a ONU uma organização ainda mais complexa.

### **O Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma abordagem complexa?**

Sempre que há uma crise internacional, surge a questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e de cada vez, um dos cinco membros permanentes (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) utiliza o seu poder de veto para se opor à resolução. A reforma da ONU, mesmo que sendo um tema antigo, talvez datado desde a criação da Organização, só se torna mais amplamente discutido à partir de 2004, quando o Brasil articula, junto com o Japão, a Índia e a Alemanha um grupo conhecido como G4, a efetivação de uma reforma do CS que, segundo eles, é necessária para atender as mudanças do novo milênio. O G4, desde então apela para um aumento do número de membros permanentes do Conselho [13]. De acordo com a proposta original do grupo, o Conselho

passaria a incorporação dos quatro, além de dois países africanos o que traria maior representação para um órgão visto como insuficientemente representativo.

Em geral, a maioria destas propostas de reforma do Conselho de Segurança visa abordar duas questões fundamentais à manutenção do poder de veto dos cinco membros permanentes e a capacidade de tornar o CS mais compatível com a atual distribuição de poder nas relações internacionais [2]. No processo de decisão do Conselho, o veto criou desigualdades entre países, uma vez que cinco membros podem paralisar a tomada de decisões com base nas suas posições e interesses políticos. Consequentemente, o Conselho de Segurança teve dificuldade em fazer julgamentos, nomeadamente durante a Guerra Fria [14].

Os recentes planos de reforma do Conselho de Segurança incluíram uma discussão sobre a manutenção do poder de veto, uma vez que estas eliminariam as condições de decisão desiguais para os membros da ONU. Além disso, as ideias contemplavam o alargamento da adesão do CS para incluir dois dos principais patrocinadores das Nações Unidas (o Japão e a Alemanha), bem como países de importância regional, como o Brasil e a Índia [15]. No entanto, a discussão sobre os termos em que estes novos membros poderiam ser admitidos ainda é um dilema tanto para o Brasil quanto para outros países em desenvolvimento [15].

Nesse sentido, vale ressaltar que o Conselho sofreu apenas uma revisão desde a sua criação, em 1946, quando foram acrescentados membros não permanentes para aumentar o número global de membros para quinze. Durante esse período, o processo de descolonização conduziu a um aumento do número

de Estados Membros das Nações Unidas, o que, por sua vez, inspirou o movimento de reformas dos anos 60.

Em 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou um comitê de trabalho para examinar a perspectiva de expansão do Conselho de Segurança. As propostas de reforma centraram-se na exigência de aumentar o número de atores estatais, com ou sem poder de veto.

A manutenção da atual arquitetura do processo de tomada de decisão do CS causa diferenças na representação dos interesses políticos dos intervenientes estatais no sistema internacional, levantando dúvidas sobre a legitimidade da ONU e sobre a natureza das suas escolhas. Por outras palavras, a paralisia da reforma do Conselho não afeta simplesmente aqueles que procuram lugares de permanência no Conselho de Segurança das Nações Unidas, como é a situação dos países do G4. Mas sim, prejudica a capacidade das Nações Unidas de representar interesses presentes no atual acordo de poder do sistema internacional. Ao comprometer este potencial, a paralisia da reforma compromete a possibilidade de democratizar o CS.

Aderindo à visão de David Held, do que ele chamou de “democracia global”, a ONU seria incompatível com a essência básica da democracia contemporânea. Segundo o autor, esta reforma modificaria também a tomada de decisões políticas, que seriam cada vez mais transferidas para instituições intergovernamentais e supranacionais. Considerando que as recentes mudanças nas relações internacionais têm impactado a capacidade do Estado de exercer autoridade política no seu próprio solo. Assim, as atividades e obrigações do Estado não podem ser exercidas sem a cooperação internacional de outros Estados e até mesmo sem a cooperação de organismos não estatais. Devido a esta circunstância, as organizações

internacionais desempenhariam um papel crucial. Held acredita que a globalização atual, poderá produzir cadeias de decisões políticas e resultados interligados entre Estados e seus cidadãos, levando à alterações no caráter e dinâmica de sistemas políticos nacionais e regionais [16].

Tendo em conta os argumentos de Held, a democracia ultrapassou os limites dos Estados soberanos. A este respeito, Robert Dahl afirma que a era atual pode ser caracterizada pela “transnacionalização da democracia” [17] conforme argumentado por Held.

Neste sentido, Dahl, considera a importância de lapidar as instituições políticas nacionais, a fim de aprimorar a compreensão e informação da participação dos cidadãos do Estado nacional. Por outro lado, Held salienta que a natureza existente das relações internacionais e a complexidade das questões na agenda mundial coloca obstáculos à criação de instituições políticas internacionais. Estas instituições teriam que processar exigências diversas, facilitar o envolvimento e, a representação política dos intervenientes estatais e não estatais para legitimar as suas decisões, o que seria, por exemplo, o caso das Nações Unidas.

Aceitando a definição de Held, o argumento sobre a reforma do Conselho de Segurança é significativamente mais complexo do que apenas abordar a retenção do poder de veto ou a adição de novos Estados. É um desenho institucional compatível com a natureza da agenda internacional de hoje, com a presença de interesses dos atores sociais nesta agenda, incluindo as ONGs e as grandes empresas transnacionais, entre outras; e a capacidade de tornar este papel compatível com o problema de legitimidade e de eficácia das organizações internacionais.



Apesar da especificidade das questões de segurança internacional, que exige sempre a participação decisiva da ONU e envolve os Estados, a reforma do Conselho de Segurança não tem apenas a ver com a capacidade de representar os diversos interesses políticos e estatais do sistema internacional, pois exige reconsiderar o papel dos organismos intergovernamentais num ambiente cada vez mais complexo.

### **O Brasil e o seu dilema nas Nações Unidas**

O sonho do Brasil em ser um líder mundial é antigo, e vem desde a criação da Liga das Nações, onde o objetivo principal dos representantes brasileiros passaria a ser a conquista de um assento permanente nele. Com o seu fim e a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, o Brasil se vê como uma potência em crescimento, destinada a ocupar um lugar de destaque entre os países desenvolvidos, seguindo assim o mesmo dilema enfrentado na Liga das Nações - ocupar um assento permanente no CS da ONU.

Já na primeira Assembleia Geral da ONU, o Brasil manifestou sua desaprovação ao Conselho de Segurança da ONU e seu poder de veto, afirmando que as nações subdesenvolvidas e emergentes iriam pagar um alto preço pelo privilégio de detê-lo. Nas Assembleias subsequentes, o Brasil continua, enfatizando a importância das Nações Unidas para o desenvolvimento mundial e condenando grande parte das ações das grandes potências mundiais. Em 1953, durante a oitava Assembleia Geral, o Brasil declarou inequivocamente que a Carta das Nações Unidas necessitava de uma reforma para atender de forma mais democrática o cenário mundial atual [18]. Depois daquele ano, o Brasil não parou mais de levantar o tema, expressando sua desaprovação dos processos de funcionamento do CS, bem como de seus membros. Em 1962, o Brasil sugeriu a

organização de uma conferência a fim de revisar os Estatutos da ONU. Argumentando que o mundo havia mudado desde 1945 e que os Estatutos da ONU precisavam ser atualizados para refletir essas mudanças. E em 1965, uma reforma do Conselho foi implementada pela primeira e última vez. Durante a conversa, o Brasil expressou seu compromisso de trabalhar para que o Conselho se torne um órgão mais representativo. Desde então, a única alteração feita no CS foi aumento de seis para dez o número de membros temporários do CS. O governo Itamar acabou sendo um dos mais importantes da história do Brasil na trajetória do país rumo à um assento permanente no CS. O início de uma nova era na diplomacia brasileira coincidiu com a escolha de Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores do país, no ano de 1993.

Em setembro de 1993, durante reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, Amorim fez um discurso defendendo a alteração do número de membros permanentes no CS [19, p. 565]. No ano seguinte, na mesma reunião, declarou a candidatura oficial do Brasil ao cargo de representante permanente no Conselho. Nos dois anos seguintes, durante o governo de Fernando Collor, essa questão foi deixada de lado nos discursos da Assembleia. Somente em abril de 1992, quando Celso Lafer assumiu brevemente o Ministério de Relações Exteriores, o tema voltou à discussão. Porém, com o impeachment de Collor em setembro do mesmo ano, os esforços de Lafer foram pausados e Itamar Franco assumiu a presidência, dedicando-se inicialmente em assegurar à comunidade internacional que o Brasil continuava estável.

Nas duas décadas que seguiram, o Brasil parou de se focar no assento, usando os discursos na Assembleia para trazer questões relacionadas ao desenvolvimento de países mais

pobres, direitos humanos e o desarmamento. A questão da reforma do Conselho voltou a ter prominência na agenda internacional no final da década de 1980, e foi em 1989, em um discurso do então presidente José Sarney, que o tema foi retomado pelo Brasil. O discurso de abertura da 44<sup>a</sup> Assembleia Geral da ONU foi retomado o tema da importância de uma reforma no CS, para que ele fosse melhor representado, sugerindo a adesão de novos membros permanentes, sem o privilégio do veto [20]. Desde então, os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) tiveram o assento permanente como meta, com diferentes níveis de enfoque de ano em ano.

O Brasil entende que o mundo não pode abrir mão de uma ONU capaz de lidar com sérias ameaças à paz, direitos humanos e desenvolvimento sustentável de forma transparente, eficiente, legítima e eficaz. Para o país um Conselho de Segurança reformado deve refletir o surgimento de novos atores, principalmente do mundo em desenvolvimento, que possam contribuir para a superação dos desafios da agenda internacional o que poderá garantir a tomada de decisões que respondam efetivamente às ameaças e desafios contemporâneos [21].

O papel que vem sendo desempenhado pelo Brasil no cenário internacional consolidou a imagem de um país não apenas disposto, mas também capaz de desempenhar maiores responsabilidades no campo da paz e segurança internacionais, tendo a administração do presidente Lula da Silva, como a que mais investiu nesse objetivo. Acredita-se que o Brasil esteve presente desde o início no esforço para estabelecer uma nova ordem mundial, mais democrática, com a participação de potências médias como o Brasil. Lula e o seu Ministro dos

Negócios Estrangeiros Celso Amorim procuraram continuar o setor de crescimento da política externa brasileira. No seu primeiro discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, Lula afirma que:

“Nós não podemos ignorar as mudanças que ocorreram no mundo, em particular a ascensão dos países emergentes como atores-chave que frequentemente desempenham um papel crucial na busca de soluções pacíficas e equilibradas para os problemas internacionais. O Brasil está preparado para se esforçar. Não para defender uma perspectiva exclusiva de segurança externa, mas para refletir as percepções e aspirações de um continente que é atualmente definido pela coabitação feliz; um fator de estabilidade global” [22, p. 841].

Durante a administração Lula, houve um esforço concertado para aproximar o Brasil dos seus aliados com o objetivo de ganhar o apoio dos líderes internacionais para alcançar as suas iniciativas. Uma das iniciativas agressivas de Lula foi procurar destaque nas Nações Unidas, o que levou à participação e maior engajamento em missões de manutenção da paz por parte do novo governo: "O CS é um tema muito importante em termos de política internacional, o que acrescenta muito prestígio e sinalizaria a aderência do Brasil no clube de elite das principais nações" [23]. Durante o governo de Lula, o Brasil retomou a sua participação em operações de manutenção da paz da ONU, passando de 47º para 12º lugar entre os maiores doadores de tropas [24, p. 38]. A participação do Brasil nas missões de manutenção da paz da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) são contributos notáveis para o panorama político nacional.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas fundou a UNIFIL em 1978, num esforço de amenizar o conflito entre o Líbano e o Israel.

Para o Brasil participar da UNIFIL abordaria dois elementos importantes; a conexão diaspórica com o Líbano, bem como a contribuição para os esforços de manutenção da paz no país. Neste contexto, Celso Amorim, ministro das relações exteriores afirma que: " o Brasil é um defensor intransigente de soluções pacíficas" ou seja, "a tradição multilateral do Brasil existe desde antes das Nações Unidas" sempre respeitando a defesa da igualdade dos Estados e a democratização das relações internacionais [25, p. 98].

Em 2011 o Brasil adere à UNIFIL, a iniciativa reforçaria a liderança brasileira no ambiente marítimo da operação, daria suporte e autonomia ao Comandante da FTM e contribuiria para a permanência de oficial brasileiro à frente desta última. Em sentido mais amplo, demonstraria o compromisso do Brasil com a promoção da paz no Oriente Médio sob mandato das Nações Unidas [26, p. 36].

No segundo ano do primeiro mandato de Lula, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução 1542, em fevereiro de 2004, com o objetivo de restabelecer a paz, a segurança e o respeito pelos direitos humanos no Haiti, onde o número de casos de violência e extremismo havia aumentado proporcionalmente desde o exílio do presidente Jean Bertrand Aristide. Além da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, quinze outras nações incluíram o esforço de manutenção da paz. Entre 2004 e 2017, o Brasil se demonstrou empenhando em colocar e liderar a missão.

Inicialmente, o Brasil foi a nação que forneceu o maior contingente militar. No seu auge, ou seja, no rescaldo do

terremoto de janeiro de 2010, havia 2.187 brasileiros no país, constituindo 25,4% de todas as forças da ONU. Além de manter o maior número de militares no terreno, o Brasil adquiriu também o comando militar da missão para o mandato da MINUSTAH até o seu término em 2017 [25]. A participação do Brasil na UNIFIL e na MINUSTAH demonstrou a capacidade do governo brasileiro de contribuir para as Nações Unidas, reforçando a sua imagem de ‘provedor da paz’.

De acordo com o discurso de Lula de 2007 na 62ª Assembleia Geral da ONU, “a participação do Brasil, em conjunto com outros países da América Latina e do Caribe, na Missão de Estabilização no Haiti [e em outras missões] simboliza nosso empenho de fortalecer o multilateralismo. No Haiti, estamos mostrando que a paz e a estabilidade se constroem com a democracia e o desenvolvimento social” [27].

O interesse brasileiro em obter um lugar no Conselho de Segurança atrai a atenção das nações vizinhas, e em alguns casos a falta de apoio delas. No panorama internacional, esta imagem de apoio ao Brasil deu ao Estado brasileiro uma imagem de uma nação capaz de representar a região, uma vez que o apoio regional seria um indicador positivo para o governo brasileiro na sua busca de um lugar no CS. A Argentina temia que o Brasil, como membro permanente do CS, não representaria adequadamente a América Latina, devido à tendência histórica do Brasil em se identificar com os Estados Unidos. No entanto, o presidente brasileiro contrariou esta perspectiva da Argentina, expressando seu objetivo de representar toda a América do Sul, e confirmando o seu ponto de vista no seu primeiro discurso nas Nações Unidas:

“O Brasil tem-se esforçado para aderir às ideias que defende. Estamos desenvolvendo uma nova relação baseada no respeito

mútuo, na simpatia e na cooperação com os vizinhos do continente sul-americano. Estamos criando um senso inigualável de parentesco e de conexão, ultrapassando as situações históricas e geográficas que partilhamos. A nossa ligação com a Argentina é crucial neste sentido. A América do Sul está rapidamente afirmando-se como um local de paz, democrático e progressista, que pode ser uma nova fronteira de crescimento para a lenta economia global [28].

Na arena mundial, o sucesso da liderança depende não só de recursos e aspirações, mas também do apoio dos vizinhos. Para alcançar o sucesso, a liderança de um país deve ser respeitada, particularmente pelos seus vizinhos. O Brasil visa fortalecer a aliança estratégica com o seu parceiro mais importante da nossa região, a Argentina, e na construção de uma América do Sul próspera, integrada e politicamente estável, baseada na nossa experiência no MERCOSUL, cuja melhoria económica e política continua turbulenta.

Durante o seu governo, Lula visou ampliar a política brasileira para além de suas fronteiras, tentou restaurar a imagem do Brasil perante a países emergentes, principalmente com a África, propôs inserir o país em assuntos relevantes como desenvolvimento sustentável, proteção dos direitos humanos, o que estaria em linha com a real intenção do país – estabelecer-se como um membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, um objetivo que, infelizmente, perde popularidade nos governos seguintes.

O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) contou com a nomeação do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que ao assumir o Ministério das Relações Exteriores afirmou que haveria mudanças radicais na política externa. Dentre seus objetivos estava a libertação da política externa do Brasil, por

meio da verdade e aspectos mais conservadores e religiosos – indo contramão ao “globalismo” [29].

Jair Bolsonaro tratou de estreitar as relações com os Estados Unidos e Israel, enquanto a Europa e Ásia ficaram em segundo plano. Durante o seu governo a política interna e externa brasileira tiveram mudanças significativas, principalmente em questões sociais e ambientais. O Brasil optou por abandonar o tratamento especial para países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) para tentar ingressar na Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) [30]. A política externa do país seguiu uma linha mais voltada para o Norte Global e se demonstrou pouco preocupada em buscar aliados do Sul Global para dar continuidade em seu plano de reformas.

Na ONU, o governo brasileiro criticou países vizinhos como Venezuela e Cuba, questionou as instituições democráticas do país e declarou que não faria mais parte do Pacto Global de Migração da ONU assinado em 2018 [31]. Além do mais, o Brasil também se retirou da revisão prevista sobre suas políticas públicas na área ambiental e social [32].

Na 77ª Assembleia Geral da ONU o líder brasileiro foi contraditório e descreveu uma realidade que não condiz com o seu governo e seu compromisso para lidar com questões globais, dentre elas a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável – o que reforçou a imagem de um país que pouco fez para ser visto como um líder mundial e regional.

Entretanto, após a vitória de Lula nas últimas eleições presidenciais é possível que o Brasil volte ao jogo para reconstruir não apenas laços quebrados com países vizinhos, mas também para avançar como um líder na agenda global. Com base no discurso dado por Lula após ser reeleito e sua fala na COP-27 no Egito, fica evidente que o seu governo lutará mais



uma vez para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Nos últimos meses Lula foi capaz de animar líderes mundiais ao enfatizar que o país está preparado para novamente assumir posições de liderança, principalmente no que se diz respeito a assuntos climáticos, dentre eles a proteção da Amazônia.

### **Considerações finais**

Com base nos fatores analisados, é possível afirmar que o Brasil esforçou-se significativamente nos últimos anos para obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas falhou na sua tentativa de reforma. As medidas do Brasil para ganhar mais destaque na ONU são evidentes com o seu desempenho internacional; maior participação em missões de manutenção da paz; à adesão a grupos que possuíssem o mesmo interesse de reforma como o G4 e a formação de alianças com países subdesenvolvidos, proporcionando ao país maior visibilidade para demonstrar sua capacidade econômica e política para contribuir adequadamente para a comunidade internacional.

Entretanto, no âmbito regional o Brasil não fez progressos significativos, apesar de seus esforços durante a administração do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) para obter o apoio de seus vizinhos e aliados através de tentativas de aproximação política e econômica. A falta de apoio de países da América Latina pode ser uma das razões pelas quais o governo brasileiro não consegue avançar com suas propostas para reformar o CS, uma vez que os países latino-americanos não veem quaisquer vantagens para a região à adesão do Brasil de forma permanente ao Conselho. Isto é claro, particularmente em relação com a Argentina, cuja desconfiança da liderança brasileira só aumentou nos últimos anos, principalmente durante

o governo de Jair Bolsonaro. Nesse contexto, vale ressaltar que a Argentina é um dos principais impulsionadores da União pelo Consenso ou Coffee Club, nascida na década de 1990, e que se opõem a uma possível expansão do Conselho de Segurança. Hoje, o Coffee Club, inclui mais de 40 países, dentre eles a Itália, Espanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Argentina e Paquistão. Enquanto a Itália e a Espanha se opõem à candidatura da Alemanha para membro permanente, o Paquistão se opõe à candidatura da Índia, a Austrália, se opõe à candidatura do Japão. Por sua vez, o Canadá e a Coreia do Sul se opõem à adesão de países em desenvolvimento; enquanto a Argentina e o México são contra a candidatura do Brasil. Logo, o apoio de países latino-americanos para o Brasil se torna relevante.

Apesar de haver vários fatores que impeçam uma eventual reforma da ONU e seu Conselho, dentre eles a oposição dos cinco membros permanentes com poder de veto, para o Brasil um dos fatores mais contraditórios no panorama de sua política externa foi as relações com países vizinhos, em especial a Argentina, já que seu apoio seria essencial para que o país pudesse alavancar a sua proposta de reformas como um líder regional. Hoje, tendo em conta os interesses contraditórios do cenário mundial atual, a garantia de que o país consiga um assento permanente no CS da ONU ainda está longe de acontecer, talvez nunca ocorra, porém, a questão de uma eventual reforma das Nações Unidas nunca foi tão atual.

### **Bibliografia References Библиография**

1. Aguilar S. L. C. A reforma das Nações Unidas. *Tensões Mundiais*, 2009, v. 5, no. 9, pp.13-38.
2. A palavra do Brasil nas Nações Unidas. Brasília, FUNAG, 1995.
3. Rosas M. C. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro, FKA, 2005, no. 1, pp. 29-72.

4. ONU News: Perspectiva Global Reportagens Humanas. URL: <https://news.un.org/pt/story/2018/09/1639602> (accessed 10.10.2022).
5. UN Press. URL: <https://press.un.org/en/2022/ga12452.doc.htm> (accessed 10.10.2022).
6. Rodrigues V. Segurança Colectiva a ONU e as Operações de Apoio à Paz. Lisboa, Edições Cosmos, 2002.
7. Vargas Garcia E. Liga das Nações. URL: [cpdoc.fgv.br](http://cpdoc.fgv.br) (accessed 13.11.2022).
8. Nações Unidas. Brasil. URL: [www.brasil.un.org](http://www.brasil.un.org) (accessed 12.10.2022).
9. A Organização das Nações Unidas (ONU). URL: [www.gov.br](http://www.gov.br) (accessed 20.09.2022).
10. Jens M. “Em Maior Liberdade”. O Relatório do Secretário-Geral da ONU referente à Cúpula do Milênio+5, 2005.
11. Annan K. Dentro de uma liberdade mais ampla: momento de decisão nas Nações Unidas. *Política Externa*. São Paulo, 2005, v. 14, no. 2, pp. 7-15.
12. Auswärtiges Amt. URL: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (accessed 23.09.2022).
13. Mendonça F. G. As intervenções da ONU sob a perspectiva oficial brasileira: uma comparação dos governos Collor e FHC. Rio de Janeiro, IRI PUC, 1998.
14. Blum Y. Z. Proposals for UN Security Council Reform. *American Journal of International Law*, 2005, v. 99, No. 3, pp. 632–649.
15. Bourantonis D. History and Politics of United Nations Security Council Reform. Oxford, Routledge, 2005.
16. Held D. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 2005, no1, pp. 145-194.
17. Dahl R.A. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political science quarterly*, 1994, v. 109 no.1, pp. 23-34.
18. Dubner D. O Brasil e a Dança das Cadeiras Permanentes na Onu. URL: [www.politize.com.br/cadeiras-permanentes-na-onu/](http://www.politize.com.br/cadeiras-permanentes-na-onu/) (accessed 08.09.2022).
19. FUNAG. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Luiz Felipe de Seixas Corrêa, organizador. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 768 p.
20. Biblioteca da presidência. URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br> (accessed 20.11.2022).
21. Ministério das Relações Exteriores. URL: [www.gov.br](http://www.gov.br) (accessed 29.11.2022).

22. Corrêa L.F.D.S. O Brasil nas Nações Unidas 1946-2011. Discursos do Brasil na ONU. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2012, pp. 839-963.

23. Buarque D. Brasil luta por vaga na ONU, mas dificilmente obterá, dizem analistas. *O Globo*, 25.09.2007.

24. Hamann E. P. A reforma do Conselho de Segurança da ONU: visão de mundo e narrativas do Brasil. Igarapé, Instituto Igarapé, 2005, v. 17, no. 17, pp. 1-36.

25. Uziel E. O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

26. Kerr G. S. A participação da Marinha do Brasil na Missão de Paz da ONU no Líbano: implicações político-estratégicas. Rio de Janeiro, Escola de Guerra Naval, 2015, 76 p.

27. Biblioteca da presidência. URL: [www.biblioteca.presidencia.gov.br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br) (accessed 22.11.2022).

28. Schirm S. A. Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance. *European Journal of International Relations*. University of Bochum (Germany), 2010, v. 1, no. 1, pp. 1-12.

29. The Contradictions of Brazil's Foreign Policy: The New Foreign Minister Is Putting the Country's Soft Power at Risk. *The Economist*, 12.01.2019.

30. Bolsonaro atende Trump e vai 'abrir mão' de tratamento especial do Brasil na OMC, diz Itamaraty. *O Globo*, 19.03.2019.

31. Londoño E. Bolsonaro Pulls Brazil from UN Migration. *The New York Times*, 09.01.2019.

32. Chade J. Governo se retira de sabatina na ONU sobre sua política social. URL: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/05/16/governo-se-retira-de-sabatina-na-onu-sobre-sua-politica-social/> (accessed 25.11.2022).