

O BRASIL E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO GOVERNO DILMA

Brazil and the Security Council of the United Nations under President Dilma

Bruno Gonçalves Rosi¹

INTRODUÇÃO

O governo Dilma Rousseff concluiu seu primeiro ano. Que balanço pode ser feito de sua política externa? O presente artigo pretende contribuir para a tarefa de responder a esta pergunta focando um tópico de grande destaque, a relação da política externa de Dilma com o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, mais precisamente as propostas de reforma deste órgão e a participação brasileira nesta empreitada.

A última reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas apresentou um momento histórico para as relações internacionais: foi a primeira vez em que uma representante do sexo feminino abriu os trabalhos da instituição. O fato foi saudado pela própria presidente e por órgãos de imprensa como um fato de grande relevância, inclusive um indicativo de mudanças no Sistema Internacional, em direção a uma maior democratização deste.

As Nações Unidas surgiram em 1945 contando com 50 membros. Seu Conselho de Segurança (CS) foi elaborado com a presença de 5 membros permanentes com poder de veto, importantes membros da coalizão que derrotou o Nazi-Fascismo na Europa e o militarismo japonês na Ásia.

Porém, conforme o Sistema Internacional passa por mudanças em sua história, argumentos são feitos em favor de uma reforma do CS, e mesmo da ONU, favorecendo um reflexo mais adequado do cenário internacional contemporâneo, várias décadas após

¹ Mestre em Relações Internacionais pela PUC- RJ. Professor assistente na Universidade Candido Mendes.

a formação desta instituição. As propostas de reforma são variadas, mas envolvem muitas vezes a adesão de novos membros permanentes com poder de veto ao CS. Entre os candidatos citados a uma vaga permanente neste, se encontra o Brasil.

Em seu discurso a presidente Dilma destacou o fato de ser a primeira mulher a abrir a reunião da AG, e conclamou a necessidade de maior democracia nas relações internacionais. Mas seria uma reforma do CS um caminho para se alcançar este fim? Amparado no Realismo Ofensivo pretendo oferecer uma resposta para esta pergunta.

Este artigo encontra-se dividido em cinco partes, incluindo esta introdução e a conclusão. Na segunda parte do texto apresento um breve histórico das Nações Unidas e do Conselho de Segurança; na terceira seção analiso a participação brasileira nas Nações Unidas, principalmente a partir da década de 1990. A quarta e principal seção do texto versa sobre as propostas de reforma do CS.

AS NAÇÕES UNIDAS E SEU CONSELHO DE SEGURANÇA

Como é bastante conhecido, atualmente o CS é formado por cinco membros permanentes com poder de veto: Inglaterra, França, Estados Unidos, Rússia e China. Estes cinco países foram importantes membros da coalizão que venceu a Segunda Guerra Mundial; eram também, e continuam sendo, cinco dos mais poderosos estados do mundo em termos tradicionais, isto é, militares. A presença de membros permanentes com poder de veto supostamente reflete uma visão Realista das relações internacionais, em contraposição ao exagerado Idealismo da Liga das Nações (SARAIVA, 2008, 193).

Além dos cinco membros permanentes, o CS é composto por dez países com mandatos temporários de dois anos, escolhidos por voto dentre os membros da Assembleia Geral (AG), divididos por blocos regionais. Representando a América Latina e o Caribe, o Brasil é, ao lado do Japão, um dos países mais vezes eleito para vagas rotativas no CS, onze ocasiões ao todo, somando mais de 20 anos de participação (dados da ONU disponíveis em <http://www.un.org/Docs/sc/> Acesso em 25 de Dezembro de 2011).

A principal missão atribuída ao CS é buscar a paz internacional. O Capítulo 7 da Carta da ONU permite aos países do CS identificar ameaças à paz e determinar medidas cabíveis para combatê-las. Entre as medidas disponíveis estão sanções econômicas diplomáticas e financeiras, além da ação militar direta. A Guerra do Golfo de 1991, por exemplo, foi resultado de uma imposição deste capítulo. Em contraposição a esta bem sucedida ação militar sob aval do CS, em 2002 os mesmos EUA foram ao CS em busca de uma imposição do capítulo 7, novamente contra o Iraque. Sem obter apoio do conselho, os EUA entraram em guerra contra o Iraque em 2003 ainda assim. É justamente diante desta discrepância de resultados que o tema da reforma se faz presente.

O número de membros das Nações Unidas saltou de 50 países em 1945 para quase 200 atualmente. Embora os cinco membros permanentes originais prossigam sendo importantes membros do Sistema Internacional, países como França e Inglaterra não ocupam o mesmo espaço privilegiado de meio século atrás, enquanto que países não-permanentes no CS adquiriram crescente importância. Essas constatações são muitas vezes apresentadas como base para uma reforma do CS (WEISS, 2003).

De modo geral as críticas ao CS se dividem em duas categorias: uma aponta para a sua incontornável ineficiência, especialmente em cumprir com sua missão de construir um sistema internacional mais pacífico; a outra categoria aponta para a necessidade de reforma do CS, para que assim seus objetivos possam ser alcançados (ARRAES, 2006).

Diante da eventualidade de adesão de novos membros permanentes os EUA tendem a apoiar Japão e Alemanha para novas vagas (ARRAES, 2006). Mais recentemente a Índia passa a fazer parte deste grupo (Folha de São Paulo, 20 de março de 2011). Além do Brasil, outros países em desenvolvimento ou membros de blocos regionais candidatam-se a eventuais vagas. O Brasil muitas vezes se apresenta como candidato da América Latina. Paquistão (em relação à Índia) e Argentina (além do México, em relação ao Brasil) são importantes opositores de uma reforma nestes termos (ARRAES, 2006).

A relação do Brasil com o Conselho de Segurança é antiga, e de certa maneira antecede a própria ONU: tomando a participação do Brasil na Liga das Nações como

um antecedente direto, observa-se que ocupar cargos destacados foi uma política perseguida pelo Brasil desde o início destas instituições (BUENO & CERVO, 2002, 221-228). Quando da criação da ONU após a Segunda Guerra Mundial o Brasil chegou a ser considerado pelos Estados Unidos para uma vaga permanente em seu conselho de segurança, vaga eventualmente ocupada pela China, conforme opção defendida pelos demais aliados.

PROPOSTAS DE REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Embora propostas de reforma do CS tenham sido realizadas desde o governo Sarney, é com Fernando Henrique Cardoso, e especialmente com Lula que este projeto adquire lugar central para a PEB. Conforme é bastante enfatizado em estudos da PEB, com a abertura democrática na década de 1980 o país passou de um paradigma de autonomia pela distância para a autonomia pela participação (FONSECA JR, 1998). Em outras palavras, o país passa a desempenhar um papel progressivamente mais participativo e assertivo nas relações internacionais.

Especialmente a partir do governo Itamar Franco isso significou uma significativa participação brasileira em instituições internacionais, a ONU incluída (HIRST & PINHEIRO, 1995). Virgílio Arraes (2006) chama atenção para a crescente participação brasileira na ONU ao longo das últimas duas décadas: Cúpula Mundial sobre a Criança (Nova Iorque, 1990); Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (Viena, 1993); Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995); Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996); Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001). A cada cimeira observa-se uma postura mais ativa e assertiva da PEB.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso a idéia de participação foi reforçada pelo paradigma de autonomia pela integração, incluindo integração à agenda internacional levada adiante por órgãos multilaterais (VIGEVANI; OLIVEIRA &

CINTRA, 2003). A defesa de uma reforma no CS, assim como a busca por uma vaga permanente para o Brasil, foram metas da PEB neste governo. Porém, esse objetivo possuía um caráter secundário na agenda brasileira: durante o governo Fernando Henrique Cardoso fóruns econômicos eram vistos como mais importantes para o país. Dentro de um cenário de globalização econômica e institucionalização na mesma área, temas como MERCOSUL, ALCA e OMC eram prioritários (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

Dentro deste raciocínio, a entrada do Brasil no CS como membro permanente era vista como um atestado de credibilidade para o país: a reforma do CS seria naturalmente levada adiante pelos membros permanentes, na medida em que o Brasil tivesse seu protagonismo reconhecido por estes (VISENTINI & SILVA, 2010). De maneira semelhante, a entrada do país no CS em caráter permanente serviria como um diferencial, um selo de qualidade para o país. Crises econômicas, especialmente a Crise do Real, levaram ao abandono desta pretensão. Porém, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e suas conseqüências para a política internacional trouxeram o debate sobre a reforma do CS de volta a agenda da PEB (ARRAES, 2006).

Durante o governo Lula da Silva a reforma do CS e a candidatura brasileira a uma vaga permanente no mesmo tornaram-se um dos principais tópicos da PEB (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). O espaço não permite uma avaliação exaustiva de todas as manobras brasileiras em busca deste objetivo, mas é possível mencionar algumas das mais significativas: a tentativa de intermediar as relações entre Irã e as potências ocidentais, a busca por um maior protagonismo na conciliação entre Israel e seus vizinhos, a liderança na MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), o fortalecimento da política africana, o G-4 e o IBAS.

Criado em 2003, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS, IBSA ou G-3) se propõe a ser um grupo de apoio mútuo entre três democracias com interesses convergentes no sistema internacional. Entre outras iniciativas, este projeto multilateral possui como uma de suas metas básicas a reforma do CS, tópico que vem buscando desde sua fundação (VIZENTINI, 2006).

Em 2004 o Brasil formou juntamente com Alemanha, Japão² e Índia o G-4, outra iniciativa multilateral de reivindicação de reforma do CS. No ano seguinte estes países se dirigiram formalmente a AG reivindicando uma reforma, sem sucesso (CERVO, 2010).

No mesmo ano o Brasil assumiu a liderança da MINUSTAH. De uma maneira bastante concreta, a liderança brasileira em missões de paz funciona como uma forma de credenciar o Brasil ao CS. O país mantém desde 2004 mais de 2.000 capacetes azuis no Haiti, visando a reconstrução e democratização daquele país.

O fortalecimento das relações com países da África também pode ser mencionado como parte destas iniciativas (VISENTINI & SILVA, 2010). Além destas iniciativas observa-se a busca por um maior protagonismo na conciliação entre Israel e seus vizinhos e a tentativa brasileira de intermediar as relações entre Irã e as potências ocidentais.

Embora durante este período China, Reino Unido e França tenham chegado a manifestar apreço pela candidatura brasileira, Lula deixou o governo sem que o Brasil alcançasse o objetivo da reforma do CS (VISENTINI & SILVA, 2010).

A ênfase brasileira sobre o CS permanece no governo Dilma. Diferentes iniciativas de governos anteriores são mantidas e a reforma do CS torna-se tópico cada vez mais freqüente em proclamações oficiais.

Em meados de agosto de 2010, o Itamaraty conseguiu, em negociação com a ONU, o comando da Força Tarefa Naval das Nações Unidas, que hoje atua na proteção da área costeira do Líbano. Assim como ocorre no caso do Haiti, a participação brasileira nesta missão seria uma forma de credenciar o país para o CS. Porém, a participação brasileira em múltiplas missões de paz esbarra na falta de recursos materiais, neste caso uma esquadra de guerra numericamente limitada (Folha de São Paulo, 16 de novembro de 2010).

A visita de Barack Obama ao Brasil em março de 2011 também foi utilizada para debater o tópico. Dilma procurou obter do presidente norte-americano apoio às

² Devido a estratégias próprias e pressões externas o Japão se retirou do grupo em 2006, retornando mais de um ano depois em 2007 (VISENTINI & SILVA, 2010).

pretensões brasileiras, mas Obama se esquivou e limitou-se a manifestar apreço pelo Brasil, sem declarar qualquer apoio oficial (Folha de São Paulo, 17 de março de 2011).

Dilma também procurou obter apoio de seus parceiros nos BRICS. A China, semelhante aos EUA, limitou-se a apoiar “a aspiração brasileira de vir a desempenhar papel mais proeminente nas Nações Unidas”, ao mesmo tempo em que cobra do Brasil uma ratificação de que o país é economia de mercado, como assinado pelo então presidente Lula num memorando de entendimento, em 2004 (Folha de São Paulo, 13 de abril de 2011).

Em outubro de 2011 Dilma participou IBAS. Conforme entendimento do grupo, os três países seguem reivindicando oficialmente uma reforma do CS. Porém, dentre os três, a Índia é possivelmente o país mais próximo de obter vaga permanente: seu contingente militar supera em muito o dos outros membros do grupo, contando inclusive com arsenal nuclear.

ANÁLISE

Nesta última seção do texto pretendo realizar uma análise das pretensões brasileiras em relação ao CS à luz das informações apresentadas até aqui. Para esta análise utilizo como base teórica o Realismo de John Mearsheimer (MEARSHEIMER, 2003).

Conforme Mearsheimer costuma afirmar, seu realismo, denominado por outros de Realismo Ofensivo, não difere fundamentalmente do Realismo tradicional de Hans Morgenthau, Kenneth Waltz ou Robert Gilpin em importantes aspectos. Entre todos esses teóricos, elementos centrais em comum podem ser identificados: o Sistema internacional é anárquico; os Estados são atores racionais; os Estados têm a sobrevivência como seu objetivo principal; todos os Estados possuem alguma capacidade militar ofensiva; os Estados nunca podem estar totalmente certos das intenções dos outros estados (ou seja, todos os estados estão buscando segurança).

Realistas também conferem importante centralidade para o conceito de poder, e é nesse ponto que as diferenças começam a aparecer. Alguns realistas (Hans Morgenthau seria um exemplo) acreditam que os Estados “nascem” para buscar poder.

Outros realistas acreditam que a busca de poder está mais associada à natureza anárquica do Sistema Internacional do que à natureza dos Estados. Kenneth Waltz seria o exemplo mais claro deste segundo grupo.

Embora não discorde da visão estruturalista de Waltz, Mearsheimer difere dos demais realistas em um importante ponto: segundo sua análise, os Estados não buscam o equilíbrio de poder, e sim a hegemonia. Uma hegemonia global é pouco provável, dadas as dimensões de nosso planeta, mas hegemônias regionais são possíveis, e de fato são alcançadas por diferentes Estados ao longo da história. Um Estado que tenha alcançado a hegemonia em uma determinada região pode articular sua política externa para evitar que rivais surjam em outras regiões.

Dentro do cenário internacional contemporâneo os EUA ocupam o espaço de grande potência. Possuem hegemonia inegável no continente americano e tem desempenhado uma bem-sucedida política de desarticulação de outras hegemônias regionais. Outras regiões dotadas de grandes potências, a Europa e a Ásia apresentam cenários multipolares.

Historicamente o Brasil tem utilizado uma política externa realista, isto é, voltada para a satisfação dos interesses nacionais; o pragmatismo, não o idealismo, tem sido a marca registrada da PEB (LIMA & MOURA, 1982). Embora dosado consideravelmente pelo institucionalismo neoliberal, o realismo persiste como elemento teórico predominante na política externa brasileira (SARAIVA, 2010). Durante o governo Lula da Silva, ao mesmo tempo em que a busca por uma vaga permanente no CS se aprofundou, esse pragmatismo foi reforçado (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Essas informações tornam remota a possibilidade de democratização das relações internacionais a partir da entrada do Brasil no CS.

Assim como os demais Estados, especialmente grandes potências, o Brasil busca poder e, se possível hegemonia. Mas esse não é um cenário realizável, ao menos por hora. Ainda que invista em ampliar sua capacidade militar diante dos rivais no continente sul americano, o Brasil não pode ter esperança de rivalizar com os EUA em um futuro próximo. Uma saída para o Brasil, arduamente buscada na administração Lula, é a ampliação de poder através de organismos e outras instituições internacionais.

Um caso chave, a busca de uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Dentro desta análise teórica, o apoio norte-americano à Índia ou ao Japão torna-se compreensivo: seu objetivo é impedir uma hegemonia chinesa no continente asiático. Embora muito se tenha discutido a respeito da remilitarização da Alemanha no pós-Guerra Fria, o apoio norte-americano a este país, também pode ser entendido em termos estratégicos: com o futuro da Rússia incerto em razão de suas deficiências internas, faz-se necessária a presença de aliados no continente europeu.

Em relação ao Brasil os norte-americanos tendem a possuir um olhar muito mais passivo: o país não é uma potência militar, e, além disso, está dentro de sua zona de influência principal. Um Brasil com uma vaga permanente no CS não tende a ser prioridade para os EUA.

De maneira semelhante, é compreensível que Argentina e México desconfiem das pretensões brasileiras nesta área e as questionem. Um assento permanente no CS seria um grande diferencial de poder para o Brasil frente a seus pares continentais, e certamente um motivo maior de desconfiança.

Embora a retórica brasileira use o discurso da democratização das relações internacionais, não há nada de democrático em se possuir uma vaga permanente no CS da ONU. Ao contrário, os países que a possuem confirmam com isso sua hegemonia sobre os demais (MEARSHEIMER, 2003). Longe de democratizar as relações internacionais, a entrada do Brasil no CS tende apenas a separar o país dos demais.

CONCLUSÃO

A reivindicação brasileira por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluindo a candidatura do país a um assento permanente, tem se dado em uma curva ascendente. Iniciada no governo José Sarney, essa política tem encontrado lugar central na política externa do governo Dilma. A reivindicação brasileira por uma vaga permanente é justificada principalmente pela importância relativa do país no Sistema Internacional, pela necessidade de maior representatividade

no CS (de países emergentes, de países em desenvolvimento, da América Latina) e pela necessidade de democratização das relações internacionais.

Baseado no Realismo Ofensivo de John Mearsheimer procurei demonstrar que uma reforma do Conselho de Segurança dificilmente alcançará qualquer um destes objetivos, salvo um maior protagonismo brasileiro, ao menos em curto prazo.

A adesão de novos membros permanentes não tende a trazer democracia para as relações internacionais. Ao contrário: novos membros permanentes com poder de veto tendem a tornar o CS ainda mais uma arena de expressão de poder e a engessar o funcionamento das Nações Unidas.

Parafraseando George Orwell, “Todos estados são iguais. Porém, alguns são mais iguais do que os outros”. Na atual conjuntura, a despeito da retórica democrática, o Brasil pretende ser mais igual do que os outros.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. L.N. “Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: O Conselho de Segurança da ONU no Período pós-Guerra Fria”. In: DUPAS, G. & VIGEVANI, T. (orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1999.

ARRAES, Virgílio. “O Brasil e a ONU de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões”. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, C. & CERVO, A. *História da Política Exterior do Brasil*. 2. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

FONSECA JR, Gelson. “Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea”. In: FONSECA JR, Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. “A Política Externa do Brasil em dois tempos”.
Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 38, nº 1, 1995.

LIMA, Maria Regina Soares de & MOURA, Gerson. “A trajetória do Pragmatismo:
uma análise da política externa brasileira”. *Dados – Revista de Ciências
Sociais*, Rio de Janeiro vol.25, n.3, 1982.

MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. Chicago: Chicago
University Press, 2003.

SARAIVA, José Flávio S. “A agonia européia e a gestação da nova ordem internacional
(1939-1947)” In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das
Relações Internacionais Contemporâneas: da Sociedade Internacional do
Século XIX à Era da Globalização*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção do
Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas”. Real Instituto Elcano,
2010.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: a
estratégia de autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*. Vol. 29,
n. 02, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de & CINTRA, Rodrigo. “Política externa
no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo Social*, vol.15,
n.2, 2003.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes e SILVA, André Luiz Reis da. “Brazil and the
economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-
2010)”. *Rev. bras. polít. int.* vol.53, n.spe, 2010.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões
internacionais”. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (Orgs.).
Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, v. 2. São Paulo: Saraiva,
2006.

WEISS, Thomas G.. “The Illusion of UN Security Council Reform”. *The Washington
Quarterly*, Autumn 2003.

Artigo recebido dia 16 de janeiro de 2012. Aprovado em 26 de fevereiro de 2012.

RESUMO

A política externa de Dilma Rousseff enfatiza a necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas visando melhor representar o Sistema Internacional, conferindo maior democracia e legitimidade ao funcionamento deste organismo. Este artigo questiona esse procedimento, avaliando que tal reforma dificilmente trará os resultados mencionados..

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Realismo Ofensivo.

ABSTRACT

Dilma Rousseff's foreign policy emphasizes the need for reform of the Security Council of the United Nations in order to better represent the international system, improving democracy and legitimacy to the operation of this body. This article questions this procedure, considering that such reform will hardly bring the results mentioned.

KEYWORDS

Brazilian Foreign Policy, Security Council of the United Nations, Offensive Realism.