

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Gustavo Gerlach da Silva Ziemath

A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA: 1945 - 2011

Brasília

2014

GUSTAVO GERLACH DA SILVA ZIEMATH

A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA: 1945 - 2011

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: História das Relações Internacionais

Orientador: Amado Luiz Cervo

Coorientador: Antônio Carlos Moraes Lessa

Brasília

2014

Dedico este trabalho a todos que contribuíram para sua realização e para o sucesso desta empreitada.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, irmã e amigos pelo apoio incondicional, pelo companheirismo e pelas conversas, ao longo destes últimos anos.

Agradeço também ao meu orientador, Professor Amado Luiz Cervo, e ao meu coorientador, Antônio Carlos Lessa, pela paciência, dedicação e apoio demonstrados desde o início desta empreitada.

Estendo também meus agradecimentos aos demais professores e funcionários do Instituto de Relações Internacionais, que contribuíram para a realização deste trabalho por meio de serviços prestados

A todos, meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

A dissertação visa a analisar cada uma das dez participações brasileiras no Conselho de Segurança da ONU, buscando encontrar continuidades e descontinuidades nos posicionamentos do país em relação aos temas colocados na agenda do órgão. No intuito de encontrar as motivações para as eventuais continuidades que marcam a posição brasileira em relação a problemas recorrentemente tratados no Conselho, apresentam-se, no início do trabalho, os princípios norteadores da atuação exterior brasileira, os quais visam garantir a maior continuidade e previsibilidade na tomada de decisões. Ao longo dos capítulos subsequentes, parte-se para a análise factual das posições que o país adotou no órgão, em cada uma das dez participações, tendo como embasamento o método histórico. A partir da pesquisa, pode-se perceber que não há completa continuidade nas posições brasileiras em relação a vários temas abordados no órgão, e que o país foi adquirindo gradual aumento de autonomia decisória desde a criação do Conselho de Segurança.

Palavras chave: Conselho de Segurança; política exterior brasileira; história da política exterior; princípios das relações internacionais do Brasil

ABSTRACT

This Master degree dissertation aims to analyze Brazil's participation in the Security Council of the United Nations. The main objective is to find continuities and discontinuities in the positions held by the country in the Council. Aiming to find the reasons for the continuities, the principles that guide Brazil's foreign policy are presented at the beginning of the work. After that, it will be made a factual analysis of the positions the country took along its ten participations in the Council. The basis of this analysis is the historical method. After the research, it is possible to say that there is no complete continuity in Brazil's positions regarding the world issues discussed in the Council. Furthermore, it is also possible to say that Brazil gradually gained more autonomy in the positions it advocated for in the Security Council.

Key-words: Security Council; Brazilian Foreign Policy; History of Brazilian Foreign Policy; Principles of the International Relations of Brazil.

Lista de abreviaturas

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AHI – Arquivo Histórico Nacional
BRICS – Grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CCP – Comissão de Construção da Paz
CEPAL – Comissão Econômica dos Países da América Latina
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DELBRASONU – Delegação Permanente do Brasil junto às Nações Unidas
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
G-4 – Grupo de países formado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão
IBAS – Grupos de países formado por Índia, Brasil e África do Sul
INTERFET – Força Internacional para o Timor Leste
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MONUA – Missão de observação das Nações Unidas em Angola
MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
P – 5 – Membros Permanentes no Conselho de Segurança da ONU
RBPI – Revista Brasileira de Política Internacional
SDN – Sociedade Das Nações (antecessora das Nações Unidas)
SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores
UNCTAD – Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento
UNAMET – Missão das Nações Unidas em Timor Leste
UNAVEM – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNEF – Força de Emergência das Nações Unidas
UNIFIL – Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNITA – União Nacional para Independência total de Angola
UNMIH – Missão das Nações Unidas no Haiti
UNMIK – Missão Interina das Nações Unidas no Kosovo
UNMISSET – Missão de Suporte das Nações Unidas no Timor Leste
UNMOVIC – Comissão das Nações Unidas para Monitoramento, Verificação e Inspeção
UNOA – Escritório das Nações Unidas em Angola
UNOTIL – Escritório das Nações Unidas no Timor Leste
UNTAET – Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor Leste
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

Sumário

Introdução	11
1. Princípios norteadores da política exterior brasileira	15
2. O Brasil no Conselho de Segurança: 1946 – 1968	38
2.1 Biênio 1946 – 1947	42
2.2 Biênio 1951 – 1952	47
2.3 Biênio 1954 – 1955	54
2.4 Biênio 1963 – 1964	65
2.5 Biênio 1967 – 1968	78
3. O Brasil no Conselho de Segurança: 1988 – 2011	89
3.1 Biênio 1988 – 1989	91
3.2 Biênio 1993 – 1994	99
3.3 Biênio 1998 – 1999	107
3.4 Biênio 2004 – 2005	119
3.5 Biênio 2010 – 2011	129
Conclusão	139
Referências Bibliográficas	143
Anexos	149

Introdução

Desde a criação do Conselho Executivo da Liga das Nações¹, o Brasil confere importância - ora de maneira mais enfática, como nas últimas décadas, ora de maneira mais contida, como logo depois de sair da Liga das Nações na década de 1920 – ao órgão multilateral que visa equacionar os problemas referentes à paz e à segurança mundiais. Se até a Segunda Guerra mundial esse órgão era o Conselho Executivo, após o conflito mundial passou a ser o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Como destaca Garcia (2011, p.17), a importância da Organização das Nações Unidas para a política externa brasileira é inegável. Apesar de tal afirmação poder parecer demasiadamente enfática, fatos históricos corroboram esse posicionamento. O Brasil já foi 10 vezes membro não permanente no CSNU², o que o torna, ao lado do Japão, o país que mais vezes ocupou assento eletivo no Conselho. Além disso, nas palavras do ex-chanceler brasileiro, desde que o Brasil volta a apresentar suas credenciais para uma eventual reforma do Conselho, o tema passa a ser um dos objetivos centrais da política externa brasileira, e passa a ser tratado em conversas bilaterais e comunicados conjuntos com outros países e organizações. (AMORIM, 2011, p. 57; 437). Uziel (2012, p.132) vai ao encontro dessa perspectiva, ao ressaltar, em seu estudo sobre o perfil de votação do Brasil no CSNU, que o país embasa parte importante de sua diplomacia na noção de que a paz e a segurança internacional devem ser gerenciadas coletivamente. A partir dessa perspectiva de inserção internacional, compreende-se o comprometimento contínuo dos formuladores da política externa brasileira com o Conselho, seja enquanto membro não permanente, seja enquanto país que ativamente participa dos diálogos abertos³, promovidos pelo órgão, para debater questões de paz e segurança na ordem do dia.

Nesse sentido, Compreender o padrão histórico do comportamento brasileiro enquanto membro não permanente do CSNU é essencial para tentar entender as pretensões da chancelaria e do governo junto a esse organismo. Analisando as revisões bibliográficas existentes na academia acerca do tema, percebe-se que inexistem grandes revisões históricas que analisem conjuntamente todas as participações do país no CSNU. Alguns trabalhos

¹ Órgão similar ao atual Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas que contava com Inglaterra, França, Itália, Japão, Alemanha (1926 – 1933) e URSS (1934 – 1939) como membros permanentes. Para maiores informações ver: GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2000.

² O Brasil ocupou assento não permanente no CSNU nos biênios: 1946-47; 1951-52; 1954-55; 1963-64; 1967-68; 1988-89; 1993-94; 1998-99; 2004-05; 2010-11.

³ Como será visto no terceiro capítulo, o mecanismo de diálogos de alto nível começou a fazer parte do cotidiano do Conselho de Segurança nas décadas finais do século XX.

recentes (UZIEL [2012], UZIEL [2010]; GARCIA [2011] BRIGIDO [2010]; VARGAS [2008]; PINHEIRO [2002]) vêm tentando iniciar algo nesse sentido, mas ainda ou de forma indireta – não tendo a participação (posicionamentos e pretensões) no órgão como elemento central do trabalho – ou de maneira parcial – considerando apenas algum período de tempo ou algum tema em especial, com recorrência do tema da reforma do Conselho e da inserção do Brasil como membro permanente.

Diante do exposto acima, pode-se encontrar a relevância do trabalho tomando como base o pressuposto salientado por King, Keohane, & Verba (1994, p.15) de que:

"Idealmente, as pesquisas ciências sociais devem satisfazer a dois critérios. Primeiro, um projeto de pesquisa deve apresentar uma questão que é 'importante' no mundo real. O tópico deve ter consequências para a vida política, econômica e social, para o entendimento de algo que significativamente afete a vida de muitas pessoas, ou para predição de eventos que podem ser negativos ou benéficos. Segundo, um projeto de pesquisa deve fazer uma contribuição para uma literatura acadêmica identificável, que aumente nossa habilidade coletiva para construir explicações científicas sobre algum aspecto do mundo".

Dessa maneira, analisar a posição brasileira – suas pretensões e os porquês de seus posicionamentos - durante os 10 biênios de presença no CSNU é de grande valia para auxiliar no estudo sobre a participação do Brasil no órgão, tema de grande relevância na atual conjuntura de busca por um assento permanente. O presente trabalho, ao propor a compreensão de longo prazo da participação brasileiro no órgão, buscando encontrar continuidades ou discontinuidades de posicionamentos, tenta trazer novos argumentos para a análise do tema, que se torna cada vez mais relevante, à medida que o Brasil promove uma inserção internacional mais ativa e que tem sua política externa reconhecida internacionalmente (AMORIM, 2011).

Além disso, um trabalho que revise os posicionamentos brasileiros em todas as participações no CSNU é algo inédito e que em muito tende a contribuir para a literatura já existente sobre o tema do Brasil no Conselho. O debate sobre a dimensão multilateral da política externa brasileira encontra-se em estágio avançado, com ampla bibliografia sobre o tema (CERVO [2008]; BREDAS DOS SANTOS [1999]; CANÇADO TRINDADE [1981], apenas para citar alguns trabalhos já consagrados pela academia), embora os estudos generalistas não adentrem com minúcia no desenrolar dos fatos nas matérias tratadas pelo Conselho. Nesse contexto, a presente pesquisa se justifica pelo fato de ir além do debate específico sobre a reforma do Conselho de Segurança ou da presença do Brasil na ONU,

buscando ampliar o entendimento da participação brasileira no órgão de gerência da segurança mundial. A contribuição da pesquisa seria, assim, avançar o debate na literatura acadêmica e ampliar as explicações científicas sobre esse fenômeno de interesse do país, qual seja, as continuidades e descontinuidades da participação do Brasil no Conselho de Segurança durante todos os seus mandatos como membro não permanente.

No intuito de atingir esse objetivo central, o trabalho foi dividido em três partes. Antes de partir para a análise factual dos posicionamentos brasileiros no órgão, optou-se por, primeiramente, estudar de forma mais detida quais seriam os princípios fundamentais guiadores da atuação brasileira no exterior. As pesquisas preliminares em fontes secundárias indicavam que o país, desde meados do século XIX, estaria gradativamente consolidando uma política externa de contínuo respeito a determinados princípios balizadores. Tais princípios, ao garantirem continuidade na política externa, serviriam também, para garantir continuidade nos posicionamentos no CSNU. Com base nessa concepção é que se percebeu importante compreender previamente os princípios que guiam as relações internacionais do Brasil.

A fim de atingir esse objetivo, recorreu-se a fontes bibliográficas consolidadas no campo da história das relações internacionais do Brasil (CERVO [2008]; LAFER [2001]). O acumulado histórico da inserção internacional brasileira, descrito de forma mais detalhada no primeiro capítulo, deve ser entendido como o balizador da maior parte dos posicionamentos brasileiros em negociações bilaterais e em foros multilaterais, precisando assim sempre estar na mente do analista de política exterior brasileira que queira compreender a postura brasileira em relação aos temas da agenda internacional. Contudo, esse acumulado histórico serve para guiar, e não para determinar as posições brasileiras, como será indicado ao longo dos capítulos que analisam factualmente a participação brasileira.

A análise pormenorizada e factual dos posicionamentos brasileiros no CSNU é, então, feita ao longo dos capítulos 2 e 3. No capítulo dois são abordadas as cinco primeiras participações (1946-47; 1951-52; 1954-55; 1963-64; 1967-68), bem como algumas considerações gerais sobre a participação brasileira na Conferência de São Francisco. No capítulo três, por seu turno, são analisadas as últimas cinco participações do país (1988-89; 1993-94; 1998-99; 2004-05; 2010-11), além de algumas considerações pontuais em relação ao fato de o Brasil ter permanecido por cerca de duas décadas ausente do Conselho enquanto membro não permanente (de 1968 até 1988).

A análise desses dois capítulos históricos é feita com base no método histórico, que envolve a interpretação factual com base em análises conceituais. De acordo com Ruesen (2007), os construtos históricos envolvem operações processuais como a busca, descoberta e classificação das fontes (por meio da pesquisa arquivística), a crítica aos documentos coletados (teste de validade dos dados empíricos) e a interpretação (síntese narrativa das informações cuja facticidade foi garantida pelo teste de validade). Nesse contexto, o processo de interpretação dos dados coletados deve ser feito atentando para a existência de critérios teóricos que norteiem a compreensão dos fatos e ampliem a capacidade explicativa da teoria. Tendo isso em vista, ao se analisar os casos específicos, sempre se teve, como pano de fundo teórico-conceitual, as ideias de Cervo (2008) e Lafer (2001), apresentadas no primeiro capítulo.

No tocante às fontes primárias, as pesquisas foram feitas *in loco* no arquivo histórico do Itamaraty em Brasília, que compila os telegramas e os despachos telegráficos trocados entre a SERE (Secretaria de Estado) e os postos, desde 1946. Além disso, foi utilizada com recorrência a base de dados virtual das Nações Unidas. Nela se pode encontrar não apenas os textos das resoluções aprovadas no CSNU e os respectivos votos, mas também boa parte dos discursos proferidos pelas delegações justificando o voto. Cabe ponderar que os discursos disponibilizados, apesar de sua enorme valia, pois marcam as posições dos países, não revelam todo o processo negociador da resolução, uma vez que várias propostas não aprovadas foram objeto de discussão prévia. Essas discussões prévias nem sempre estão disponibilizadas e, quando encontradas e consideradas importantes para os fins da dissertação, são apresentadas com as devidas referências.

Cabe fazer ainda uma ressalva em relação a um desafio que recai sobre os pesquisadores – especialmente de países emergentes, como o Brasil – que visam estudar o Conselho de Segurança. A influência da pretensão em relação ao assento permanente fez surgir vários estudos acadêmicos e jornalísticos tendo a reforma como objeto de pesquisa. Esse não é, contudo, o objeto central dessa dissertação. O tema da reforma, na verdade, nem é tratado, a princípio, no CSNU, mas sim na Assembleia Geral, que é onde ocorrem os debates em relação às reformas na estrutura da ONU. Nada obstante, sem poder perder de vista a relevância natural do tema para qualquer estudioso da presença do Brasil no CSNU, tem-se como objetivo específico compreender quando surge com maior clareza o atual discurso de que o país possui as credenciais para ser aceito como membro permanente do órgão.

Capítulo 1 – Princípios norteadores da política exterior brasileira

“A continuidade é requisito indispensável a toda política exterior, pois é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de estabilidade e assegure crédito aos compromissos assumidos”. San Tiago Dantas.

Compreender as continuidades e discontinuidades da ação internacional de um país significativo na esfera multilateral, como o Brasil, demanda mais do que a simples análise de fatores conjunturais. Demanda, na verdade, o entendimento de fatores estruturais que norteiam o projeto de longo prazo de política exterior, fatores esses que precisam ser interpretados com lentes conceituais que tornam a realidade mais inteligível.

Nesse sentido, antes de iniciar a reflexão acerca dos posicionamentos brasileiros no âmbito do Conselho de Segurança, cabe aprofundar o debate acerca da conformação dos conceitos norteadores da política exterior brasileira. Como será visto, ao menos desde os anos de 1950, intelectuais de renome vêm tentando estruturar o debate sobre a formação dos conceitos brasileiros em matéria de política exterior. É fundamental, para o analista de relações internacionais do Brasil, compreender a importância desses conceitos⁴ no processo de inserção internacional do país, uma vez que, ao mesmo tempo em que eles tendem a dar inteligibilidade, previsibilidade e credibilidade aos posicionamentos de política exterior do país, podem servir, em alguma medida – a depender da situação – como fatores de constrangimento da postura oficial do país em relação a determinado tema. Nesse sentido, nas palavras de Fonseca Júnior (1998), porquanto a identidade internacional do país - ou seja, o acumulado histórico de padrões de conduta da inserção internacional - representa a maneira como os indivíduos de um Estado se veem “oficialmente”, conhecê-la é central para entender a doutrina de ação externa do país em âmbito multilateral. A busca de compreensão desses fundamentos da conduta exterior do Brasil ganhou relevo a partir da década de 1950. Nos

⁴ ALMEIDA (1999) indica que alguns desses conceitos foram codificados como “orientações gerais em matéria de política externa”, na constituinte de 1987-1988, de modo a guiar os dirigentes eleitos e os agentes diplomáticos no que se refere à postura externa do país e a confirmar a tradição jurídico-política do país.

dias de hoje, essa análise ganha cada vez mais densidade e se torna imprescindível para compreender a política externa *de facto*.

De modo a introduzir o debate sobre o estudo da política externa do país, o diplomata Gelson Fonseca Júnior (1998) indica quais seriam os elementos fundamentais para o surgimento de um pensamento nacional sobre determinada dimensão das ciências sociais. Em primeiro lugar, seria necessária, naturalmente, a existência de *pensadores* com desejo de interpretar os fatos sociais da realidade. Em segundo lugar, seria imprescindível a existência de *instituições* que abriguem esses pensadores, pois elas garantiriam que, de forma permanente, se levassem adiante as interpretações que estão sendo feitas acerca de um fenômeno social. A máxima de que “os indivíduos passam, porém as instituições permanecem” valeria para esse caso: revistas, comunidades epistêmicas, institutos de pesquisa seriam mecanismos para reproduzir linhas de pensamento de pesquisadores ao longo dos anos. Em terceiro lugar, indica o autor que seria relevante a existência de diferentes correntes de pensamento acerca da matéria analisada, pois a divergência permite que o debate se torne mais denso e promissor.

Aplicando essa dinâmica à realidade das ciências sociais no Brasil, verifica-se que, diferentemente de outros campos de pensamento, o âmbito internacional floresceu no país tardiamente, embora na atualidade venha ganhando rápida densidade, por meio do surgimento de novos cursos acadêmicos de relações internacionais e da proliferação de grupos de interesse relacionados à temática da política exterior. Fonseca Júnior (1998) exemplifica essa constatação. Nos últimos 60 anos, período no qual a moderna ciência social se consolida academicamente no Brasil, verifica-se a existência dos três requisitos para a formulação de um pensamento nacional em campos como a economia, a história e a sociologia. Pensadores, como Celso Furtado, Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre, bem como instituições, como a CEPAL, influenciando o pensamento econômico no Brasil, e a USP, com vários intelectuais franceses de renome no campo das ciências humanas, representam bem a dinâmica da formação de genuíno pensamento brasileiro nessas matérias.

No campo das relações internacionais, a situação aparenta ser um tanto mais complexa. Apesar de alguns pesquisadores de outras áreas, como José Honório Rodrigues, se destacarem em pesquisas históricas sobre as relações internacionais do Brasil, é difícil encontrar um nome para marcar claramente a fundação do pensamento brasileiro acerca dos conceitos de relações internacionais do país.

Um primeiro nome aventado é o de Hélio Jaguaribe. No contexto da década de 1950 - quando se acumulava a moderna reflexão universitária sobre temas brasileiros no seio de instituições como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), criado em 1955, durante o governo de Café Filho, e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), criado em 1959, diferentes temas das ciências sociais eram tratados, de maneira cada vez mais densa, sob a lente de conceitos próprios do país. No campo das relações internacionais essa dinâmica começava a ser desenhada especialmente por Hélio Jaguaribe, na obra “Nacionalismo na atualidade brasileira”. Imbuído de um nacionalismo em certa medida *sui generis*⁵, Jaguaribe avança, por meio dessa obra clássica e de outros textos publicados em revistas especializadas que começavam a surgir, como Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), uma proposta de compreender os conceitos basilares das relações internacionais do país com base em uma matriz nacional-desenvolvimentista. Dessa forma, destaca Fonseca Júnior (1998) que “Nacionalismo na atualidade brasileira” seria um marco fundador na reflexão sobre o ‘internacional’ Brasil, a partir de bases nacionalistas e por meio de uma expressiva e quase inédita profundidade analítica, que ainda estava imbuída, contudo, de uma proposta política que limitava as interpretações acerca dos conceitos brasileiros de relações internacionais.

Será a partir da década de 1970 que surgirão as primeiras reflexões mais densas e menos politicamente inclinadas, dentro do meio universitário, sobre a inserção internacional do Brasil, conformando expressivas interpretações da política externa brasileira. É sobre essas análises que o presente trabalho irá se debruçar com mais profundidade, com especial destaque para o pensamento de Amado Luiz Cervo e de outros estudiosos, como Celso Lafer, Maria Regina Soares de Lima e Letícia Pinheiro. Justifica-se a escolha desses autores com base no período histórico em que começam a escrever, pois é nessa época que surge, por exemplo, o primeiro curso de Relações Internacionais do Brasil, na Universidade de Brasília, bem como pelo fato de, como aponta Fonseca Júnior (1998), ser nesse período que as análises sobre as relações internacionais do Brasil deixam de ter cunho prescritivo e passam a ser, preponderantemente, analíticas. Em outras palavras, é a partir das ideias desses autores, principalmente nos entendimentos sobre “identidade internacional” (Celso Lafer) e sobre “Acumulado Histórico” (Amado Cervo), que surgem apontamentos basilares acerca da

⁵ Ao contrário de outros autores do ISEB, Jaguaribe não via o nacionalismo como um fim em si, mas como um meio de ação instrumental e pragmático. Nesse sentido, defendia o nacional-desenvolvimentismo por ser o modelo que melhor se adaptava ao estágio de desenvolvimento em que o país se encontrava. Para leitura mais aprofundada acerca do pensamento de Jaguaribe, recomenda-se a leitura do texto de Lessa (2013).

estruturação do pensamento brasileiro em relações internacionais, tentando dar, assim, inteligibilidade aos posicionamentos da política exterior do país, tanto no tocante a suas relações bilaterais quanto no espectro multilateral de inserção internacional. Reside, dessa forma, na densidade analítica dos trabalhos de Amado Cervo e Celso Lafer (os quais servem de pontapé inicial para diversos outros estudos sobre o tema nos anos seguintes, a exemplo dos interessantes estudos de Maria Regina Soares de Lima e Letícia Pinheiro) a justificativa central para estudá-los mais detalhadamente ao longo desse capítulo. A efetiva compreensão de seus argumentos é fundamental para o desenvolvimento da análise específica do perfil de atuação do Brasil no CSNU, haja vista a dificuldade de se compreender o perfil de atuação do país no órgão sem antes entender os princípios gerais de política externa que norteiam tal atuação.

Desse modo, o presente capítulo buscará refletir acerca desse debate. Serão levantados os principais referentes conceituais desses intérpretes da inserção internacional do Brasil, bem como as análises que alguns especialistas em relações internacionais fazem da atuação do Brasil especificamente em âmbito multilateral, uma vez que esse é o palco central do presente estudo. Por meio dessa revisão bibliográfica de autores consagrados por darem inteligibilidade à análise de política externa do Brasil, busca-se tanto encontrar aspectos que justifiquem continuidades e mudanças de posicionamento do Brasil no Conselho de Segurança quanto argumentos que facilitem a compreensão de como a identidade internacional do país pode promover estímulos e constrangimentos a atuação do Brasil nesse órgão.

Interpretações da política externa do Brasil

Celso Lafer, apesar de já ter sido chanceler brasileiro em duas ocasiões (1992 e 2001-2002) e, por isso, poder ser considerado por alguns como um acadêmico com produções prescritivas, é reconhecido por ser relevante intelectual da atualidade, com vasta e densa produção analítica. Jurista e pensador das relações internacionais do Brasil, o autor de “A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira” constrói seu argumento com forte embasamento acadêmico, que permite a criação de um quadro analítico amplo, que dá ao leitor um panorama das possibilidades de atuação externa do Brasil dentro daquilo que constitui sua identidade internacional.

Lafer (2001, p.17) destaca que, no campo internacional, ter uma identidade internacional definida é essencial para que a política externa, como uma política pública que é, possa ser exercida com a finalidade de representar os interesses nacionais decorrentes dessa identidade. De modo a lançar as bases para organizar a análise acerca da identidade internacional brasileira, o autor não deixa de levar em conta os seminais trabalhos de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle. Aponta Lafer (2001, p.20) que a concepção de forças profundas dos historiadores franceses facilita a explicação da dimensão de continuidade de algumas características da política externa brasileira. Dessa forma, a localização geográfica do Brasil na América do Sul, fazendo fronteira com 10 países⁶, o desenrolar da relação com os vizinhos, o processo histórico de independência e o desafio do desenvolvimento prático do território juridicamente definido são fatores basilares para se compreender como se formou a identidade internacional do Brasil e como ela reflete na formação de conceitos de política externa.

Buscando organizar essas ideias – e não fugindo de sua formação jurídica -, o autor estuda a conformação da identidade internacional do Brasil a partir de três elementos, os quais, em conjunto, são os elementos constitutivos dos Estados, consagrados na Convenção de Montevideu de 1933⁷: o território, o governo e a população.

O primeiro elemento considerado é o território, ressaltando-se como a escala continental do Brasil não pode ser desprezada como aspecto da identidade internacional. Nas palavras de Kissinger (2001, p.763), comentando acerca de sua visita ao Brasil em 1975, “o Brasil possui recursos, população e escala para se tornar uma das potências líderes do mundo [...] o Brasil percebe-se como uma potência mundial, e não sem razão”. Para o presente estudo, esse elemento da identidade internacional pode facilitar a compreensão de algumas das pretensões da diplomacia brasileira junto ao Conselho de Segurança, que visem dar maior notoriedade a países emergentes. Ou seja, imbuído de uma identidade internacional caracterizada pela vontade de influenciar os processos em curso na ordem internacional, o Brasil se vê motivado a atuar em nome da conformação de uma ordem que o favoreça.

⁶ No mundo, apenas Rússia e China possuem fronteira com mais países do que o Brasil.

⁷ O Artigo primeiro da Convenção sobre direitos e deveres dos Estados expressa que “O Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir os seguintes requisitos: I. População permanente; II. Território determinado; III. Governo; IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados”.

Além dessa característica geográfica natural - que incutiria na identidade internacional brasileira a perspectiva de possuir uma “*world view*” -, o Brasil possui a especificidade geográfica de estar na América do Sul, o que o deixaria afastado da linha de frente das tensões internacionais prevalentes no campo estratégico-militar. Consequência desse afastamento geográfico dos grandes *quid pro quos* globais seria a tradição pouco belicosa que acompanha a identidade internacional do país, a qual se reflete na incessante busca pela solução pacífica de controvérsias. Não por acaso, verifica-se esse aspecto da identidade internacional do país expresso já no preâmbulo da Constituição Federal, quando o poder constituinte afirma o comprometimento da República Federativa do Brasil com a solução pacífica de controvérsias, tanto na ordem interna quanto na internacional. Além disso, como será analisado ao longo dos próximos capítulos, essa concepção pacifista de busca da solução pacífica de controvérsias norteará vários dos posicionamentos brasileiros no Conselho de Segurança, objeto central da pesquisa.

Partindo para o elemento “governo”, destaca-se que as mudanças em 1822 e 1889 significaram, graças a seu peso na história nacional, mudanças na identidade internacional do Brasil, as quais se fazem sentir inclusive em termos constitucionais. Primeiramente, o processo de independência brasileira, devido sua especificidade negociadora, foi caracterizado pela continuidade em relação a Portugal e à Europa, mantendo seu aparato burocrático⁸ e legando uma visão “europeísta” a identidade internacional do país, que servia, inclusive, para diferenciá-lo das instáveis repúblicas vizinhas. Essa identificação do Brasil com a Europa dará lugar à visão “americanista”, com a chegada do regime republicano.

Essa nova concepção da identidade internacional do país pautará vários dos conceitos norteadores da política externa brasileira ao longo do século XX, principalmente no referente à promoção da integração regional, objetivo constitucional consagrado como norma programática entre os princípios fundamentais da República⁹. Como será visto no capítulo seguinte, esse argumento de Lafer poderá dar inteligibilidade aos posicionamentos brasileiros, nas primeiras décadas das Nações Unidas, em defesa da atuação conjunta do

⁸ Acerca da continuidade burocrática, o autor da presente dissertação buscou inspiração nos escritos de Francisco Doratioto, que afirma que independência *sui generis* brasileira, tornando-se uma monarquia por meio da negociação com a metrópole, garantiu uma continuidade política que permitiu ao Império usufruir do conhecimento diplomático acumulado por Portugal, dando uma operacionalidade a burocracia nascente que não havia nos países vizinhos, uma vez que sua independência acontecia por meio da ruptura republicana com os colonizadores, precisando, assim, constituir uma nova máquina estatal.

⁹ O parágrafo único do artigo que expressa os princípios das relações internacionais do Brasil indica que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

bloco latino-americano ou, ainda mais precisamente, em favor de iniciativas dos Estados Unidos.

Cabe, por fim, ressaltar o elemento “população”. Nesse aspecto, Lafer (2001, p. 40) destaca tanto a formação multiétnica da identidade nacional¹⁰ quanto o histórico de exclusão social como forças que corroboraram a formação de uma identidade internacional de defesa do anticolonialismo e da autodeterminação dos povos, bem como contrária ao racismo e à discriminação. Será visto no próximo capítulo que esses conceitos efetivamente nortearam vários dos posicionamentos brasileiros no Conselho de Segurança, servindo eles, justamente, como motivadores para a atuação brasileira em favor de maior igualdade, jurídica e política, entre os povos. Contudo, como poderá também ser verificado adiante, a atuação brasileira no CSNU por vezes deixou de lado essas características de sua identidade nacional, principalmente em matérias relacionadas a Portugal e à África do Sul, o que contribuiu para o constrangimento do país em momentos cruciais no quais atuou de forma descontinuada e em detrimento dessas características de sua identidade.

Lafer aponta, a partir dessa relação entre os elementos constitutivos do Estado e os fundamentos de inserção internacional, a importância do Barão do Rio Branco para os conceitos de política externa, devido a três características que deixou como legado para a atuação internacional do país.¹¹ A primeira delas é a de que a política externa deveria ser uma política de Estado. Mesmos em tempos de mudança expressiva, como eram os da Primeira República, a diplomacia deveria ter como conceito basilar uma vontade de continuidade. Além disso, a conclusão das questões lindeiras permitiria que o país deixasse de ter como vetor da atuação externa a definição das fronteiras – característica comum a maioria dos corpos diplomáticos - e passasse a enxergar o desenvolvimento como vetor de política externa¹². Por fim, e de longe não menos importante, o patrono do Itamaraty deixaria o

¹⁰ Trabalhos acerca da formação cultural do povo brasileiro existem em profusão, a exemplo dos estudos seminais de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Darcy Ribeiro.

¹¹ Doratioto (2012, p 148) vai ao encontro desse argumento, ao indicar que “Outras diretrizes [além do pacifismo na política externa do Barão] foram a igualdade jurídica entre os Estados, o respeito ao direito internacional, a não intervenção em assuntos internos de outros países e o estreitamento de relações com a potência em ascensão, os Estados Unidos”.

¹² *Nota bene*: esse argumento de Lafer é muito semelhante ao de Amado Cervo, a ser analisado abaixo, que afirma, de antemão, que o elemento fulcral da identidade nacional que emerge, no país, no século XX é a busca do desenvolvimento do território consolidado. Essa concepção está presente em vários dos posicionamentos e pretensões do Brasil em instituições multilaterais, inclusive no CSNU, sobretudo em suas participações mais recentes, analisadas no terceiro capítulo, quando emerge a proposta de vinculação dos temas de desenvolvimento e de segurança.

legado de leitura grociana da realidade internacional, que ponderava política e direito, conflito e cooperação. Nas palavras de Lafer (2000, p. 47):

“[...]Rio branco é, no meu entender, o inspirador do estilo de comportamento diplomático que caracteriza o Brasil, à luz de suas circunstâncias e de sua história. Esse estilo configura-se por uma moderação construtiva [...] permeada por uma leitura grociana da realidade internacional, nela podendo identificar-se um ingrediente positivo de sociabilidade que permite lidar, mediante a Diplomacia e o Direito, com o conflito e a cooperação e, desta maneira, reduzir o ímpeto da “política do poder”. Pauta-se, com bom-senso, pelo “realismo” na avaliação dos condicionantes do poder na vida internacional. E a partir da informação aurida nos fatos do poder, mas sem imobilismos paralisantes nem impulsos maquiavélicos-hobbesianos, busca construir novas soluções diplomáticas e(ou) jurídicas no encaminhamento dos temas relacionados à inserção internacional do Brasil”.

Outras marcantes interpretações da dimensão internacional feitas a partir da lente do pensamento brasileiro são encontradas nas obras de Maria Regina Soares de Lima e Letícia Pinheiro. Embora mais recentes e próximas das leituras desenvolvidas por Lafer e Amado Cervo, as interpretações dessas autoras servem para reforçar o argumento dos professores da Universidade de São Paulo e da Universidade de Brasília e facilitar a periodização da inserção internacional do país.

Maria Regina Soares de Lima (1994) interpreta a atuação externa do Brasil, na segunda metade do século XX, a partir de duas óticas: a do americanismo e a do globalismo. Na primeira, o eixo de inserção internacional do Brasil seriam as relações com os EUA, sendo que dentro do americanismo existiriam ainda aqueles governos com visão americanista pragmática (gestão do Barão de Rio Branco, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek) e outros com visão americanista ideológica (Dutra e Café Filho). A segunda ótica teria como base o pensamento nacional-desenvolvimentista, gestado em grande medida no seio do Iseb e nas considerações da CEPAL, e seria uma alternativa ao americanismo, no sentido deixar de fazer das relações com os EUA o eixo central da atuação externa brasileira. Essa leitura cronológica das relações internacionais do Brasil pode ser de grande valia para um melhor

entendimento dos determinantes internos e externos do posicionamento brasileiro, no CSNU, em determinada matéria e em determinado *momentum*.

Letícia Pinheiro também tenta sistematizar a inserção internacional do país com base em períodos históricos. A autora divide a inserção internacional do país em cinco momentos, o americanismo pragmático (1902-1945; 1951 – 1961; 1967 – 1974), o americanismo ideológico (1946 – 1951; 1964 – 1967), o globalismo grotiano (1961 – 1964), o globalismo hobbesiano (1974 – 1990) e o institucionalismo pragmático (1990 – 2000) (PINHEIRO, 2000, p.310 e p.326). Dois conceitos trabalhados por Lafer acabam se fazendo presentes na análise cronológica da autora. O primeiro deles é o do americanismo, que, assim como na análise de Lima (1994), baliza a inserção internacional do Brasil até a década de 1950, inclusive por meio do apoio a iniciativas ocidentais, lideradas pelos EUA no seio da ONU. O segundo é o da visão grotiana, que confere a ação internacional brasileira contornos racionalistas, os quais que não deixam de se basear no direito internacional e na busca pela cooperação para a constituição de um sistema internacional que proporcione tanto ganhos relativos ao Estado quanto ganhos absolutos. Essa percepção grotiana é observável na participação brasileira no CSNU em relação a temas recorrentes, como o da Palestina. Ademais, a percepção histórica de se ter o desenvolvimento como vetor da atuação externa, em âmbitos bilateral e multilateral, perpassa a análise das duas autoras e se relaciona ao componente da identidade internacional apontado por Lafer.

A diferença dos Estudos de Lafer e de Cervo, se observa que as autoras supracitadas revestem suas análises de caráter menos analítico-conceitual e mais cronológico, com vistas a facilitar a periodização da inserção externa do país. Dentro dessa divisão entre estudos analítico-conceituais e o que se poderia chamar de “analítico-cronológicos”, o professor Amado Cervo da Universidade de Brasília se destaca por buscar abarcar ambas em seus estudos.

No aspecto “analítico-cronológico”, Cervo (2008) não deixa de tentar sistematizar os paradigmas norteadores da política externa, indicando a existência do paradigma liberal-conservador, que predominou desde a independência até 1930, do paradigma desenvolvimentista, que vigorou entre 1930 e 1989 e se pautava em uma visão realista e estadocêntrica de mundo, do paradigma normal, ou neoliberal, que vigora entre 1990 e 2002 e representa o triunfo econômico do monetarismo sobre o estruturalismo cepalino, e do paradigma logístico, que vigora nos tempos atuais e apresenta elementos dos dois paradigmas

anteriores, criando um “estado empresário”, indutor da atividade econômica, pública e privada. (CERVO, 2008).

Apesar da extrema relevância da análise paradigmática das relações internacionais do Brasil proposta pelo autor, sua interpretação analítico-conceitual se enquadra melhor para as finalidades da presente dissertação, pois permite que se encontrem as mais significativas linhas de atuação externa do país, ao longo de sua história. Naturalmente, o estudo que será feito de cada uma das 10 participações do Brasil no CSNU não poderá fugir do contexto histórico muito bem representado nas interpretações cronológicas dos três autores (Amado Cervo, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares). Contudo, a fim de buscar as linhas mestras que guiam a inserção internacional do Brasil - constringendo o país diante de certos posicionamentos no Conselho e estimulando a atuação em outras ocasiões –, deve se dar maior destaque às análises de identidade internacional (acima apresentada) e de acumulado histórico da inserção internacional brasileira, desenvolvida por Amado Cervo e mais bem descrita na sequência.

O Acumulado histórico da inserção internacional do Brasil

Antes de destacar propriamente quais seriam os elementos que conformam o acumulado histórico da política externa do país e balizam sua inserção internacional passada, presente e futura, cabe fazer uma breve consideração acerca da importância que o autor dessa ideia, professor Amado Cervo, confere à constituição de conceitos nacionais de relações internacionais, em detrimento da utilização de teorias generalizantes.

Recorda-se que, nas passagens introdutórias do presente capítulo, argumentou-se em defesa da ideia de que, a partir da década de 1950, foi iniciada uma embrionária produção genuinamente brasileira em relações internacionais. Esse pensamento vem se tornando cada vez mais consistente, e, nas palavras de Cervo (2008), não tem evoluído, contudo, para a teorização de relações internacionais. Ao debater acerca da problemática da teorização em relações internacionais, o autor aponta que a teoria, conquanto possa melhor orientar as decisões dos homens de Estado, demanda uma leitura crítica, principalmente no tocante à fraqueza da universalidade de suas pretensões, aspecto que pode levar o tomador de decisões a intuir de maneira destoante do interesse nacional, caso utilize um ferramental teórico pouco representativo de sua realidade local.

Nesse sentido, a teoria, por constituir-se a partir de uma visão própria de mundo do teórico, por ser baseada em princípios e valores do meio em que o analista se insere, bem como por representar, ainda que indiretamente, o interesse nacional do país de onde vem a pesquisa, deve ser sempre vista com um senso crítico, de modo a filtrá-la. Assim, teorias como a teoria da estabilidade hegemônica e a teoria do choque das civilizações – apenas para indicar duas das mais famosas e que são citadas por Cervo (2008, p. 62) - vão refletir valores e interesses que favoreceriam a consecução das finalidades da política externa do país de onde são emanadas, não servindo de lentes para dar inteligibilidade e inspirar decisões no âmbito doméstico de outros países.

Por esses motivos é que se defende a constituição de conceitos brasileiros de relações internacionais. Utilizar ferramental teórico-conceitual próprio é o primeiro passo para permitir a melhor compreensão da realidade brasileira no mundo e inspirar a tomada de decisão em favor dos interesses nacionais. Sob essa justificativa é que o professor Cervo desenvolve conceitos gerais chamados de paradigmas e brevemente mencionados acima. Para fins da presente dissertação, importa correlacionar a força do acumulado histórico brasileiro, que, em última instância, é um componente do conceito paradigmático, e sua influência nas continuidades e descontinuidades da atuação brasileira no Conselho de Segurança.

Poderia se perguntar por que não se adotar a dinâmica dos paradigmas para a análise das posições brasileira no órgão. A indagação é justa, porém deve-se ressaltar que, como argumenta o professor da Universidade de Brasília, o padrão do acumulado histórico vincula-se ao paradigma da política exterior, em cujo fermento germina, podendo, contudo, preceder ou sobreviver a um determinado paradigma (CERVO, 2008). Nesse sentido, usar do acumulado histórico como ferramental conceitual para o presente trabalho mostra-se mais apropriado, na medida em que permite melhor compreensão de continuidades e de mudanças, de motivações e de constrangimentos, à política externa brasileira para o Conselho, independentemente do regime de governo ou do paradigma político. Naturalmente, há casos em que uma mudança no regime de governo influenciará as posições brasileiras no Conselho, como será visto no momento propício; contudo, a fim de buscar padrões de mais longo prazo para essa atuação, é importante analisar os posicionamentos brasileiros a partir da ótica de uma identidade internacional constituída ao longo de séculos e que sobrevive aos governos de plantão.

Ninguém melhor do que o próprio proponente da ideia para explicar o que vem a ser o acumulado histórico da diplomacia brasileira. Nas palavras de Cervo (2008, p. 26):

“A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta. [...] [Esses padrões] não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonados no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se até mesmo a mudanças de regime político”.

Dessa forma, pode-se entender o acumulado histórico como sendo parâmetros duradouros de conduta da ação externa brasileira. Assim, se assemelham aos componentes da identidade internacional brasileira como quadro mental explicativo das tendências de atuação do país na esfera internacional, independentemente do regime de governo. São relevantes para se compreender as continuidades da ação externa, contribuindo para fazer da política exterior de um país uma política de Estado. Diferentemente de Lafer (2001), que não deixa expressamente explícitos os elementos da identidade internacional, Cervo (2008, p.27 – 31) apresenta aqueles de maior relevância para a política externa contemporânea, os quais serão apresentados na sequência.

Independência da inserção internacional

Cervo (2008, p.31) identifica que o Brasil é um dos poucos países do mundo que tem uma vocação natural para perseguir um modelo de inserção internacional próprio. Esse padrão de conduta externa autônomo vai contaminar todos os outros componentes do acumulado histórico, de modo a ser um substrato ideológico do pensamento brasileiro em relações internacionais. Esse seu argumento se aproxima da ideia de Brasil como uma “potência com *world view*”, proposta na obra de Lafer (2001), que teria uma visão própria de mundo e atuaria de acordo com ela. Assim, concordam esses estudiosos das relações internacionais do Brasil que o país deve ter um padrão de conduta internacional que faça prevalecer o caráter nacional, os objetivos e os interesses da nação, nas relações com o mundo. Essa característica do acumulado histórico brasileiro, quando se estudam os posicionamentos do país no CSNU, se fará cada vez mais presente, à medida que o Brasil

adquire mais experiência no órgão e sua autonomia em relação aos Estados Unidos vai aumentando.

Autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias.

Esses três elementos, todos eles presentes entre os princípios de relações internacionais do país consagrados na Constituição Federal de 1988, podem ser resumidos na noção de “pacifismo da política exterior”. Nada obstante, cada um deles engendra complexas análises, se aplicados à realidade internacional hodierna, sobretudo na arena multilateral, a qual, por ser vista, pelos formuladores de política exterior, como agente da harmonia universal, acaba sendo o principal palco de difusão desses elementos do acumulado histórico.

A solução pacífica de controvérsias nem sempre orientou a atuação internacional brasileira, principalmente quando se analisam momentos específicos do século XIX, na bacia platina. No século XX, contudo, o pacifismo se torna variável presente em todos os textos constitucionais republicanos, o que indica uma mudança no parâmetro de conduta da atuação externa brasileira, conduta essa que vem se fortalecendo sobremaneira desde o fim da segunda guerra mundial (CERVO, 2008). Como será visto, a defesa da solução pacífica, ressaltada na Carta da ONU¹³ de maneira expressa, baliza a maior parte dos posicionamentos brasileiros no Conselho de Segurança, inclusive durante o período do regime militar, quando se poderia imaginar uma orientação para posicionamentos mais assertivos e combativos.

A autodeterminação dos povos é um princípio constitucional das relações internacionais do Brasil intimamente relacionado com o histórico da convivência entre culturas e interesses diferenciados na sociedade brasileira. Sua influência na política externa brasileira se faz sentir em vários momentos, como naqueles durante a descolonização afro-asiática, apoiada pelo Brasil no seio da ONU – a exceção da descolonização tardia das antigas províncias ultramarinas portuguesas – e, mais recentemente, no apoio ao reconhecimento da Palestina como Estado e na sua entrada como membro nas Nações Unidas. Esse elemento do acumulado histórico brasileiro está intimamente relacionado com o da não intervenção, esse último talvez até mais relevante para a análise do Brasil no CSNU, uma vez que se relaciona mais diretamente com as questões de paz e de segurança internacionais que se fazem constantemente presentes na agenda do Conselho.

¹³ Seu capítulo VI apresenta vários dos mecanismos e procedimentos da solução pacífica de controvérsias e seu artigo segundo, parágrafo terceiro, indica que todos os membros deverão resolver suas controvérsias por meios pacíficos.

O princípio de não intervenção em assuntos domésticos pode ser tributário, em grande medida, também ao perfil de atuação do patrono da diplomacia brasileira. Doratioto (2012) apresenta que o Barão de Rio Branco estabeleceu como princípios para a nova política externa para a região sul-americana a não ingerência nos assuntos internos e o apoio aos governos constitucionais. Isso favoreceria a estabilidade política regional, de modo a não abrir margem para a intervenção externa de potências estrangeiras, no auge do neocolonialismo, sob a alegação de incapacidade de gestão independente. Assim, na lógica do Barão, se evitaria a constituição de precedentes em outros países da região, os quais poderiam justificar idêntica ação interventora contra o Brasil, caso nele se repetissem conflitos internos, como os vivenciados nos primeiros anos da República (Revolta da Armada, Revolução Federalista e revoltas regionais).

Ademais, a defesa da não ingerência, como destaca Cervo (2008), representa a visão brasileira de valorização da soberania e da individualidade do Estado como sujeito nas relações internacionais. A intervenção externa, mesmo se feita com base em argumentos de direitos humanos, luta contra o terrorismo ou defesa da democracia, teria como fundamento basilar não o interesse nacional do país que sofre a ingerência, mas sim aquele da nação interventora, dotada de maior poder.

Além de se fazerem presentes, corriqueiramente, no discurso brasileiro no Conselho de Segurança, esses três elementos do acumulado histórico, quando analisados a partir da dinâmica do CSNU, permitem ainda algumas considerações mais densas, sobretudo no atual contexto da agenda de paz e segurança internacionais.¹⁴ Verifica-se que a visão brasileira acerca da paz e da segurança internacionais, calcadas na defesa dos parâmetros acima descritos, acaba indo de encontro à concepção que alguns membros permanentes têm dessa temática. A busca da solução negociada até o último momento possível e o perigo de se relativizar a soberania dos Estados são elementos basilares da defesa brasileira do conceito de “responsabilidade ao proteger”, por exemplo, que busca complementar aquele de “responsabilidade de proteger”, apoiado por membros permanentes como EUA, Inglaterra e França. Essa diferença de concepção da gerência da paz e da segurança internacionais, entre países que patrocinaram “intervenções humanitárias”, principalmente nas décadas de 1990 e 2000, e o Brasil, que, em alguma medida, junto com chineses e russos, defende a via diplomática até o último momento possível, pode ser compreendida como uma dinâmica de

¹⁴ Agradecimento especial ao orientador Amado Cervo e ao co-orientador Antônio Carlos Lessa pelos *insights* nessa matéria.

pano de fundo, durante as participações brasileiras enquanto membro não permanente, principalmente a partir dos anos 2000, com o aumento da percepção de que a unipolaridade estadunidense não seria absoluta e eterna.

Além disso, outra equação que surge para ser solucionada dentro desse espectro é em que medida poderia o Brasil, como membro permanente, apoiar, em alguma eventualidade, uma medida de intervenção sob a égide do capítulo VII, sem ir de encontro ao acumulado histórico da defesa da não intervenção. Coloca-se aí, em termos práticos, aquilo que foi apresentando teoricamente acima: os constrangimentos à ação brasileira no CSNU, impostos pelos princípios norteadores da atuação externa brasileira. À guisa de exemplo, serão analisadas, sobretudo no terceiro capítulo, as posturas brasileiras em relação às intervenções autorizadas pelo CSNU em países como Iraque, Timor Leste e Haiti.

O presente trabalho não tem a finalidade de buscar soluções para essas problemáticas. A primeira delas é uma constatação que deve ser mantida em mente, quando se analisa a dinâmica do Conselho, a partir da queda do muro de Berlim, e as posições adotadas pelo Brasil no órgão nos biênios subsequentes a esse fato histórico que mudou a estrutura da ordem internacional. A segunda é uma inquietação que surge recorrentemente, não apenas em relação à não intervenção, mas também a outros elementos do acumulado histórico, e que diz respeito aos eventuais limites de atuação que os parâmetros de conduta podem impor à atuação do Brasil em foros multilaterais, especialmente naqueles que tratam de temas de extrema sensibilidade, como os de segurança internacional.

Ação externa cooperativa, não confrontacionismo e parcerias estratégicas

As parcerias estratégicas seriam outro parâmetro de inserção brasileira. Pautadas nas noções de que o não confrontacionismo e uma ação externa cooperativa são essenciais para a manutenção do crescimento, o Brasil acumulou, a partir dos anos de 1950, várias “parcerias estratégicas”, sendo a mais relevante delas aquela estabelecida com os EUA. Conquanto nos dias de hoje se abuse do termo, deve-se entender parceria estratégica como o vínculo com um Estado, bloco ou coalizão que pode aportar elementos substantivos à expansão com comércio do país e de seus investimentos.¹⁵ Deve-se destacar que, nos dias atuais de tendência à globalização econômica, o padrão de parcerias estratégicas do Brasil sofre inflexão, em favor

¹⁵ Essa definição do professor Amado Cervo (2008, p29) tende a contrastar com algumas outras definições do termo. Para uma análise profícua sobre o conceito de “parceria estratégica”, vide FARIAS (2013) e BÉCARD (2013).

do regional e do multilateral, acentuando-se a importância de instituições como a OMC; e em favor de novos mecanismos de concertação política, os quais tendem a trazer não apenas ganhos materiais, mas também benefícios políticos intangíveis, como o IBAS, o BRICS e o G-4 do Conselho de Segurança.

Realismo e pragmatismo

O realismo e o pragmatismo seriam características na política externa brasileira semelhantes àquelas da perspectiva grotiana, identificados acima por Lafer. Cerro (2008) busca traçar um quadro evolutivo desse elemento do acumulado histórico. Ele estaria presente já na política externa conservadora dos tempos do Império, quando realisticamente o país se afasta de qualquer arquitetura supranacional bolivariana, bem como quando José Maria da Silva Paranhos (futuro Visconde do Rio Branco), defende uma aproximação pragmática com Entre-Rios e Corrientes, para conter o poder de Rosas em Buenos Aires. Estaria o realismo também presente na leitura que o Barão de Rio Branco fez da realidade internacional de sua época e da importância de se aproximar dos EUA, a fim de garantir a prevalência dos interesses brasileiros e a manutenção da própria integridade territorial da nação, ante o expansionismo neocolonialista europeu.

Esse realismo evoluiria para o pragmatismo, quando Getúlio Vargas gerencia a inserção internacional do país em meio as brechas sistêmicas do autoritarismo e da democracia, tirando proveito para a consecução do projeto nacional de industrialização. Essa atuação pragmática acaba sendo recorrente na inserção brasileira em âmbito externo desde então, com especial destaque para o pragmatismo responsável e ecumênica da gestão Geisel – Azeredo da Silveira, durante os anos 1970.

Cordialidade oficial

A cordialidade oficial com os vizinhos latinos é uma marca histórica da diplomacia brasileira. Prática inaugurada pelo supramencionado Visconde do Rio Branco e replicada pelo seu filho no período republicano, esse acumulado histórico se forma a partir de uma visão de que os vizinhos deveriam ser bem tratados, mesmo porque seriam pouco relevantes para a vida nacional (CERVO, 2008, p. 38). Esse conceito permaneceu vivo ao longo de décadas e pode auxiliar na compreensão de vários dos posicionamentos brasileiros de não querer ostentar uma grandeza nacional em foros onde a América Latina atua como grupo, a exemplo das Nações Unidas, no início de sua existência.

O desenvolvimento como vetor

Esse aspecto foi também abordado acima, mas Cervo (2008) confere destaque para tal parâmetro. Durante os paradigmas desenvolvimentista e logístico, a busca pelo desenvolvimento pode ser entendida como a principal “chave de leitura”, para se compreender os posicionamentos brasileiros em matéria de política externa. Na atuação no Conselho, esse acumulado histórico pesa não apenas em vários dos votos brasileiros, mas também no seu perfil de atuação, ou seja, com quem copatrocina projetos de resolução, por exemplo, ou de quais debates participa com caráter protagônico. O desenvolvimento como vetor dos posicionamentos brasileiros no CSNU, um órgão com finalidades antes de segurança internacional do que de crescimento econômico, vai crescendo à medida que o tema ganha espaço na agenda multilateral internacional, com o Brasil vinculando os dois temas de maneira explícita nos anos 2000.

Juridicismo

Outro componente do acumulado histórico é o juridicismo, que se traduz no respeito ao direito internacional. As causas para essas características podem ser encontradas em dois momentos históricos. Primeiramente, no processo de independência, quando os tratados negociados em troca do reconhecimento, apesar de desiguais, buscavam a estabilidade político-institucional do nascente Império. Além disso, durante a segunda metade do século XIX e início do século XX, negociaram-se vários tratados, ou utilizou-se da via arbitral de solução de controvérsias, a fim de conformar, definitivamente, as fronteiras do país. Assim, o respeito aos tratados seria forma de garantir a permanência da independência e da soberania sobre um território definido. Esse respeito aos compromissos jurídicos se fará presente, de forma recorrente, nos posicionamentos brasileiros em esfera multilateral, na medida em que, por constituir-se com base em regras e normas, o âmbito multilateral depende do respeito ao direito internacional para sua sobrevivência.

Multilateralismo normativo

Finalmente, cabe destacar que Cervo (2008, p. 28) compreende que há momentos de grande valorização da esfera multilateral por parte da diplomacia brasileira. Como dito na introdução, a perspectiva multilateral no pensamento de política exterior brasileiro surge no início do período republicano, embora naquele momento ainda desse seus primeiros ensaios, sem que fosse valorizado por completo. É nos anos de 1960 que se verifica a primeira grande

promoção de uma diplomacia multilateral, quando o país busca reformar a ordem internacional, a fim de facilitar seu projeto de desenvolvimento nacional. Em um segundo momento, nos anos de 1990 e 2000, na esteira do processo de globalização e de reestruturação da ordem global, defende-se novamente o multilateralismo, a fim de promover sua reforma, em nome de maior representatividade e maior transparência na ordem política global. O debate sobre esse componente do acumulado histórico merece maior atenção, pois ele é a base de atuação do Brasil no CSNU. Nesse sentido, a próxima seção buscará destrinchar os principais argumentos que a literatura apresenta acerca do que é o multilateralismo e a visão que o Brasil tem dele.

A dimensão multilateral da inserção internacional do país

Antes de partir especificamente para o Brasil no multilateralismo, caberia ponderar acerca do conceito desse termo e de algumas de suas características.

Em artigo consagrado¹⁶, John Ruggie (1992) conceitua multilateralismo como um mecanismo coordenador do comportamento de três ou mais Estados, pautando-se em princípios gerais de conduta aceitos pelos Estados que dele fazem parte. Dessa forma, o conceito de multilateralismo se refere a regras de conduta que ordenam um âmbito das relações internacionais.

Dessa definição decorreriam dois corolários. Um dos corolários seria que o multilateralismo teria como uma consequência lógica a indivisibilidade dos princípios norteadores das condutas multilaterais. Dessa forma, um sistema de segurança coletiva multilateral, a paz, o princípio da não agressão e os procedimentos para se implementar os mecanismos de solução de controvérsias seriam os mesmos para todos os Estados que desse sistema fizessem parte. Além disso, como segundo corolário, o multilateralismo envolve a “reciprocidade difusa”, ou seja, os ganhos materiais para o Estado que atuar nessa esfera não serão, necessariamente, diretos e imediatamente mensuráveis, podendo, por vezes, ser intangíveis – especialmente em áreas (*issued-areas*) eminentemente políticas, como a de segurança e paz internacionais.

Ambos os corolários são ressaltados pelo Brasil em esfera multilateral: não se pode instituir um sistema de segurança coletiva multilateral no qual alguns Estados tenham

¹⁶ RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. In: *International Organization* v.46 n. 03 (summer, 1992). pp 561 – 598.

prerrogativas especiais em relação aos demais, bem como os ganhos relativos de se atuar em âmbito multilateral não serão diretamente mensuráveis, como os ganhos em um acordo comercial bilateral. Especialmente em relação à temática da reciprocidade difusa, Bueno (1994) a expressa em termos de exemplos históricos. O autor destaca o quão custoso, em termos financeiros, foi para o Brasil participar ativamente da construção do multilateralismo, e como havia pressão interna para que esse apoio material em favor da construção do arcabouço das Nações Unidas retornasse, rapidamente, no formato de ganhos econômicos para o país. Esse retorno, como poderia se imaginar, não acontece em termos econômicos, mas sim em bases políticas pouco tangíveis, como o prestígio de fazer parte da quase totalidade de Comissões estabelecidas pela Assembleia Geral da ONU nos anos de sua criação (BUENO, 1994, p. 64-65).

Entre as várias características positiva do multilateralismo, Ruggie destaca várias daquelas que são recorrentemente apontadas pela literatura institucionalista.¹⁷ A redução nos custos de transação, o ganho de credibilidade e de legitimidade na tomada de decisão, se feita em uma esfera multilateral representativa, bem como o consequente aumento de previsibilidade na tomada de decisões dentro de um sistema multilateral crível são algumas das características ressaltadas em defesa dessa forma institucional. Assim, quando o Brasil se posiciona em defesa de uma maior transparência e legitimidade nas tomadas de decisão do CSNU, ele está atuando com base nessa concepção de que um sistema de segurança multilateral universal legítimo não prescinde da existência de mecanismos representativos e transparentes de tomada de decisão.

Com base nesse arcabouço teórico acerca do multilateralismo, parte-se, na sequência, para algumas breves considerações acerca do Brasil na ordem multilateral. Primeiramente serão apresentadas algumas linhas gerais de como o Brasil enxerga o plano multilateral, para, na sequência, enunciar brevemente como o país vem se inserindo nesse plano desde o período republicano, indicando também a bibliografia de maior relevo sobre a temática.

Uma das principais vantagens que o Brasil encontra na promoção de uma assertiva inserção internacional multilateral é o fato de que ela pode ser utilizada como mecanismo para neutralizar ou, ao menos, mitigar o poder de coerção de países mais poderosos. Nesse sentido, a preferência do Brasil pela inserção internacional por meio de instâncias

¹⁷ O autor chega a definir multilateralismo como, em suma, uma possível adjetivação do substantivo instituição (RUGGIE, 1992, p. 574).

multilaterais está fundamentada, ainda que não de maneira explícita, no reconhecimento defensivo das limitações de recursos de poder individuais – sobretudo militares – na hierarquia do sistema internacional (Mello, 2014). Há, assim, um fundo muito pragmático no projeto brasileiro: enquanto potência média que deseja consagrar, em âmbito global, os valores e interesses do país, encontra o Brasil, no multilateralismo, o mecanismo mais eficaz da consecução dessa finalidade.

Destaca-se, nesse entendimento, a importância de se promover a “construção de consensos”, em esfera multilateral, como meio de redução de assimetrias de poder. A técnica do consenso como forma de decisão se mostra eficaz tanto para evitar confrontações abertas quanto para estimular a flexibilização de posicionamentos de todas as partes interessadas, evitando-se assim, ao máximo, a proliferação de atitudes unilaterais desconcertadas em âmbito internacional, onde, naturalmente, não existe uma instância superior centralizadora do poder e capaz de exercer o monopólio legítimo do uso da força. Nada obstante, construir consensos significa, também, buscar o mínimo denominador comum nas posições da coletividade dos Estados, o que pode se traduzir em ganhos apenas marginais para o Brasil, algo muitas vezes de difícil compreensão para o analista de política doméstica.

Essa visão político-pragmática do porquê o Brasil se inserir ativamente no plano multilateral é também analisada na tese doutoral de Wayne Selcher. Esse brasilianista entende que a atuação brasileira no multilateralismo é instrumental, enxergando-a como uma via para, de um lado, melhorar sua posição na hierarquia internacional e exercer maior peso nos processos decisórios, e, de outro, fazer avançar seus relacionamentos bilaterais pela cooperação tática com determinados países ou grupo de países.

Há, ademais, um fundo jurídico no posicionamento brasileiro em favor do multilateralismo. Enxerga-se na atuação multilateral a maneira mais efetiva de se diminuir o peso de atos soberanos nocivos à independência de outros Estados, uma vez que, institucionalizado o multilateralismo dentro da ordem ou dentro de algum regime internacional, institucionaliza-se, também, o princípio da igualdade jurídica dos Estados.

O caso da Conferência de Haia permite tanto exemplificar esses argumentos político-jurídicos em defesa da “diplomacia parlamentar” quanto estabelecer um marco histórico para a transformação do multilateralismo normativo em um elemento do acumulado histórico do Brasil. Amorim (2007, p. 05) aponta que Rui Barbosa foi um pioneiro da diplomacia

multilateral no Brasil, inaugurando, em 1907, na Conferência de Haia, uma linha de atuação que perdura até os dias de hoje, qual seja, a de defesa da democratização das relações internacionais e de igualdade jurídica entre os Estados. Pode-se considerar que a origem da experiência brasileira na “diplomacia parlamentar” universal remete à participação do país nessa Conferência, tendo, antes disso, o multilateralismo brasileiro se limitado às conferências pan-americanas, adotando nelas baixo perfil de participação, como demonstram Cervo e Bueno (2010). Dessa forma, a partir do início do século XX, há uma guinada no perfil de atuação brasileira em relação ao multilateralismo, deixando ela de ser restrita à região e passando a ser universal e ativa.

Esse ativismo se traduziu na Sociedade da Liga das Nações não apenas por meio dos debates acerca do aumento no número de membros permanentes no Conselho da Liga, mas também por intermédio de atitudes concretas. Exemplo disso foi que, segundo Hilton (1986), o Brasil, sob a orientação de Afrânio de Melo Franco, foi um dos primeiros países a criar uma legação permanente junto a SDN, tendo vários outros, posteriormente, seguido essa prática. Devido aos objetivos do presente trabalho, a análise não se aprofundará nos interessantíssimos debates sobre a SDN, mas sim na participação brasileira nos espaços de “diplomacia parlamentar” a partir de 1945 mais especificamente na ONU, onde o multilateralismo encontrou “sua mais legítima expressão” (Amorim, 2007, p.08).

Vários trabalhos, de cunho histórico e jurídico de atuação do Brasil no plano multilateral são compilados no estudo de Santos (2002). A presente dissertação se guiará pela visão de Cervo (2008) e de Bueno (1994). Cervo (2008) propõe que os contornos do multilateralismo - um dos valores mais eminentes da política externa brasileira - devem ser entendido, no Brasil, desde o fim da 2ª guerra mundial, de acordo com uma periodização de quatro fases. Inicialmente, o Brasil adota uma postura de participação construtiva na ordem internacional pós-guerra fria, participando ativamente de Conferências como Bretton Woods e São Francisco. Nas décadas de 1950 a 1980 atua o Brasil esforçando-se para reformar o sistema multilateral, visando, justamente, sua democratização, como já enunciava Rui Barbosa. Finalmente, depois de um período de participação de menor proatividade, durante os anos economicamente conturbados das décadas de 1980 e 1990, o Brasil passa a adotar uma atitude de promoção do “multilateralismo de reciprocidade”, a partir dos anos 2000.

Esse conceito de “reciprocidade” abarca a ideia de que o objetivo do Brasil, no âmbito multilateral, passou a ser o estabelecimento de uma reciprocidade real na distribuição dos

benefícios da globalização, em diferentes esferas políticas e econômicas (CERVO, 2008, p. 112). Exemplos desse novo perfil de atuação são a formação do G-20 comercial, do G-20 financeiro e do G-4 para a reforma do Conselho de Segurança. Apesar de serem mecanismos de governança global que não vão substituir as instâncias multilaterais (respectivamente, a OMC, as instituições de Bretton Woods e o Conselho de Segurança), eles são espaços de concertação política que visam promover maior igualdade no ordenamento jurídico internacional e uma efetiva democratização dessas instituições multilaterais.

Bueno (1994) faz uma leitura da participação do Brasil no sistema ONU, entre 1945 e 1988. Com base na documentação do acervo histórico do Itamaraty, a sistematização proposta pelo pesquisador vai ao encontro daquela apresentada por Cervo (2008), bem como seus argumentos são corroborados por outras leituras recentes da participação do Brasil no sistema onusiano. Apresentando vasta gama de exemplos, o autor conclui que, o discurso desenvolvimentista se faz presente ao longo de toda a atuação do Brasil na ONU. Inicialmente, o Brasil teria desempenhado na ONU, por opção própria e até por falta de alternativas, no contexto da bipolaridade rígida, uma atividade integrada ao bloco de nações ocidentais, liderado pelos EUA. Esse perfil sofreria as primeiras reconsiderações a partir da década de 1950, sendo que, desde então, pode observar um gradual afastamento do alinhamento de ideias com os EUA, seja em temas de comércio, com a crescente participação do Brasil por meio da UNCTAD, seja em Conferências como a de fundos marinhos (1974), seja nas questões nucleares e de congelamento da estrutura de poder. (BUENO, 1994, p. 130 – 133). A análise proposta pela presente dissertação vai ao encontro dessa perspectiva: o Brasil, à medida que amplia seu desenvolvimento econômico, se afasta dos EUA, adota postura mais autônoma no CSNU (não necessariamente em termos quantitativos de votos dissonantes, mas em termos qualitativos de nuances distintas para a interpretação das crises internacionais), e confirma sua seu acumulado histórico de independência na inserção internacional.

Em relação ao Conselho de Segurança como objeto de estudo de pensadores brasileiros, será visto ao longo dos próximos capítulos que alguns autores têm se concentrado nessa temática. Em sua maioria, esses autores são diplomatas, faltando ainda quantidade significativa de análises de acadêmicos não vinculados ao ambiente político. Destacam-se, entre os políticos que refletem acerca da participação do Brasil no CSNU, Gelson Fonseca Júnior, Eduardo Uziel, Eugênio Vargas Garcia, João Vargas, e outros diplomatas, muitos

deles já tendo servido junto à missão do Brasil nas Nações Unidas. Entre os acadêmicos desvinculados do ambiente de tomada de decisão política, pode-se destacar o trabalho de Brigido (2010), bem como os trabalhos supracitados de Clodoaldo Bueno e Norma Breda dos Santos.

Interessante notar que leituras recentes, não necessariamente vinculadas a programas de pesquisa em história das relações internacionais do Brasil, tem chegado, por outros meios, a conclusões semelhantes. Amorim Neto (2011, p. 160), por meio de análises estatísticas de comparação entre os votos do Brasil e dos EUA na AGNU, argumenta que o principal fator determinante para a constante diminuição de alinhamento de votos entre os dois países, desde 1945, teriam sido os fatores sistêmicos. Dessa forma, a gradual redução na rigidez da bipolaridade, como argumenta Bueno, associado ao aumento das capacidades materiais do Brasil, em decorrência do seu desenvolvimento econômico, levaram a redução na convergência de votos, deixando o Brasil de atuar apenas como um coadjuvante em relação a propostas de grandes potências ocidentais, e passando a visar uma atuação cada vez mais ativa, em defesa do desenvolvimento e de mudanças na estrutura do sistema multilateral.

Dessa forma, observa-se que a atuação brasileira nos órgãos multilaterais revelou-se, ao longo do tempo, coerente com o acumulado histórico da diplomacia, sendo que as fases dessa atuação multilateral traduzem as adaptações no projeto de inserção internacional, em decorrência de mudanças na ordem política interna e externa, mas não tendem a revelar uma descontinuidade em relação a elementos da identidade internacional do país, como a autodeterminação, a não intervenção e o desenvolvimento como vetor diplomático – exceto em conjunturas muito específicas, como se apontará nos capítulos seguintes.

Definir o acumulado histórico que forma a identidade internacional do país e embasa sua inserção internacional significa dar indicações sobre os padrões e tendências de posicionamento do Brasil na esfera internacional. Com base na compreensão desses determinantes históricos da atuação da política exterior é que se analisará a inserção internacional na esfera multilateral – especificamente no Conselho de Segurança -, indicando, sempre que possível, em que medida os conceitos aqui analisados estimulam e constroem a atuação do país.

Capítulo 2 - O Brasil no Conselho de Segurança: 1946 - 1968

A análise da participação do Brasil no Conselho de segurança entre os anos 1946 e 1968 será feita a seguir. Foram cinco as participações do país durante esse período (1946 – 1947; 1951 – 1952; 1954 – 1955; 1963 – 1964; 1967 – 1968), o que é, por si só, revelador da importância da dimensão multilateral de segurança coletiva para a política externa brasileira do período. Cada participação será analisada em uma seção específica. Em cada seção, será revisitada a conjuntura interna e internacional, quando necessário, para melhor compreender a postura adotada pelo Brasil no órgão.

Antes mesmo de analisar a participação do país no órgão *per se*, cabe breve ponderação acerca dos posicionamentos que o país adotou ao longo das reuniões preparatórias para estabelecimento do CSNU, durante a Conferência de São Francisco. As reuniões aconteciam no comitê 1 da III Comissão da Conferência¹⁸, o qual estava encarregado de fazer aprovar a estrutura e o modo de funcionamento do Conselho. Em linhas gerais, o Brasil, assim como outras potências médias, como o Canadá, tentavam redimensionar as decisões tomadas em Dumbarton Oaks pelos grandes policiais da paz e da segurança internacionais da época (EUA, URSS, Grã-Bretanha e China)¹⁹. Eram três as principais questões debatidas nesse comitê: a questão do poder de veto, o estabelecimento de mecanismos de revisão da estrutura do órgão e a questão do número de membros permanentes.

A primeira das questões - a do poder de veto - não fora decidida em Dumbarton Oaks, mas sim na Conferência de Yalta. Famoso por determinar o destino dos países da Europa oriental, esse encontro também foi central para o futuro do Conselho. Nele, as potências que estavam próximas de vencer a guerra decidiram, por meio da “Fórmula de Yalta”, o alcance do veto. Entre o veto absoluto e a ausência de veto, decidiu-se que, para tornar o problema mais palatável aos demais países, não se poderia utilizá-lo nas questões processuais e nos casos em que os membros permanentes fossem parte de controvérsia cuja solução estivesse adstrita a meios pacíficos. Assim, o veto continuava sendo aplicável a todas as questões substantivas, inclusive aquelas tratadas sob o guarda-chuva do capítulo VII da Carta da ONU,

¹⁸ De acordo com Sardenberg (2013, p.54) a Assembleia Geral reparte sua agenda entre seis comissões principais que, em regra, contam com comitês subsidiários e órgãos consultivos integrados por peritos.

¹⁹ Debate interessante acerca da reunião de Dumbarton Oaks e da eventual inclusão do Brasil como sexto membro permanente no Conselho pode ser encontrado em GARCIA (2012). Apesar de extremamente relevante, a questão – passada e presente – acerca da inclusão do Brasil como membro permanente não é o objeto central da dissertação, preferindo o autor não aprofundar o estudo de tão complexa temática, que merece análises a parte e exclusivas, como as de Vargas (2008) e de Brígido (2010).

mesmo que a controvérsia envolvesse membro permanente do CSNU (GARCIA, 2012, p.227).

Dessa forma, caberia aos Estados menores apenas reclamar da fórmula, durante a Conferência de São Francisco. Os cinco grandes colocavam o poder de veto como condição *sine qua non* para a existência da Organização. O Brasil se declarava contrário a essa concessão por questão de princípio. Cabe ressaltar que o Brasil já incluía a igualdade entre os Estados no acumulado histórico de sua atuação diplomática desde a Conferência de Haia, em 1907, e buscava fazer valer esse princípio na constituição da nova ordem multilateral. Contudo, os aspectos conjunturais políticos falaram mais alto do que a força principiológica. Com o intuito de demonstrar que a principal preocupação do Brasil era contribuir para o êxito da Conferência, a representação do país no Comitê 1 sinalizou que o país votaria favoravelmente a institucionalização do veto. A justificativa para esse voto pouco condizente com o aculado histórico da inserção internacional do país pode ser encontrada no discurso do Embaixador Pedro Leão Velloso Netto, na segunda parte da 1ª Sessão Ordinária da AGNU, em Nova York, em 1946. No seu discurso, ele destaca que:

“O Brasil, embora seja em tese contrário ao veto, aceitou-o dentro de espírito construtivo, em nome da obtenção de resultados práticos. Pensamos que, enquanto todos os Estados são iguais perante a lei em termos teóricos, suas responsabilidades concernentes à preservação da paz são diretamente proporcionais aos seus meios de ação e, por conseguinte, variam muito. Por esta razão, decidimos que era necessário confiar nas grandes potências.

É óbvio, contudo, que esta confiança depositada com o mesmo espírito pela maioria dos Membros da Organização das Nações Unidas nas grandes potências obriga-as, enquanto beneficiárias, a honrá-la”. (CORRÊA, 2012, p. 53)

De modo a contrabalançar essa postura pragmática do país, o Brasil propôs mecanismo de revisão periódica da carta. Segundo Garcia (2013), a proposta brasileira, lançada por Cyro de Freitas-Valle ficou conhecida como “emenda Velloso“, em alusão ao chefe da delegação do Brasil na Conferência. Tal emenda previa que uma conferência de revisão seria convocada e nesta qualquer alteração na Carta poderia ser aprovada por maioria de 2/3, sem poder de veto. Com isso o Brasil tentava mitigar o direito ao veto, entendido pelo país como um poder antidemocrático, concedido em caráter emergencial, em razão do contexto internacional.

A decisão final, contudo, não seguiu fielmente essa proposta, embora nela se inspirasse. Foram incluídos na carta os artigos 8 e 9, que fazem referência aos métodos de emenda e de revisão ao tratado constitutivo da ONU. Reveladores da lógica hierárquica que guiou as negociações da conformação da ONU, ambos dispositivos incluem restrições antidemocráticas: qualquer emenda ou revisão da carta só entra em vigor depois de aprovada por todos os membros permanentes do Conselho.

A terceira das temáticas – a do número de membros – era questão também superada, do ponto de vista das potências presentes em Dumbarton Oaks, encontro no qual foram delineadas, entre EUA, URSS, Grã-Bretanha e China as principais linhas mestras da nova organização internacional. A França e a China – esta ainda sob liderança dos nacionalistas aliados americanos – fariam parte do Conselho junto com os três grandes (EUA, URSS e Grã-Bretanha), a fim de resguardar a relevância do continente europeu e de contrabalançar, do ponto de vista americano, eventual proeminência soviética na Ásia. Especialmente os representantes de Moscou e de Londres viam como problemático o aumento no número de membros permanentes no CSNU, haja vista a necessidade de resguardar a eficácia do órgão, a qual poderia ser comprometida com a inclusão de mais Estados. O argumento brasileiro, por seu turno, era o da importância de incluir uma representação permanente para a América Latina, de modo a ampliar a representatividade do Conselho.²⁰

Cabe destacar que, por mais que tenha havido ingerências por parte do representante brasileiro no comitê – Embaixador Cyro de Freitas-Valle – em favor de um sexto assento permanente, essa candidatura pode ser entendida como indireta, uma vez que o Brasil defendia então a criação de um assento para a América Latina. Diante de eventual aceitação dessa proposta, o Brasil acreditava que teria as credenciais para ocupar o posto de representante latino no Conselho. Contudo, diante da ausência de respaldo, em 14 de maio de 1945, a delegação brasileira retirou a proposta e aceitou a decisão do comitê de “não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a América Latina“. (GARCIA, 2013, p. 720). O país se concentraria, então, na campanha por um assento não permanente para o primeiro biênio de funcionamento do órgão.

²⁰ Esse debate entre eficácia e efetividade do CSNU não poderia ser mais atual. Garcia (2013b) aponta que um conselho eficaz/eficiente seria capaz de deliberar com presteza, tomar decisões rápidas e aprovar ações sem delongas, como diziam e ainda dizem as potências que dele participam permanentemente. Nada obstante, de pouco vale a aprovação imediata de resoluções se as decisões do órgão não são efetivas, em razão do baixo grau de representatividade e de legitimidade do organismo. (GARCIA (b), 2013, p.65)

O Brasil foi eleito com significativa facilidade²¹, pois entendia-se que seria natural ser ele já para o primeiro mandato eleito como membro não permanente, já que o país não conquistara um assento permanente nas negociações durante a constituição da ONU. A percepção era de que seria imprescindível ser eleito para esse primeiro biênio, já que isso daria ao país algum poder de influência na criação dos procedimentos que regulariam a atuação do órgão (GARCIA, 2012). Junto com o Brasil foram eleitos outros países que, em alguma medida, ou se destacaram durante a guerra, ou contribuíam financeiramente ou era representativos no contexto regional.

Vale destacar que a distribuição dos assentos não permanentes reflete claramente a dinâmica da distribuição de poder no imediato pós-guerra e a quase completa ausência do continente africano dentro desse jogo. Nas palavras de Kouassi (2010), em 1945 a África estava muito mal representada no seio das Nações Unidas. Essa representação ocorria simbolicamente, por quatro países: Etiópia, Libéria, Egito e África do Sul. Ademais, ela estava ausente na partilha geográfica e proporcional das cadeiras não permanentes no Conselho de Segurança, exigida pelo artigo 23 da Carta da ONU²². A África somente seria considerada a partir da resolução 1991/1963 da Assembleia Geral, que determinou o aumento no número de assentos não permanentes no CSNU, como será visto mais a frente.

Tendo em mente as negociações da criação do CSNU e da postura brasileira em relação a três das principais temáticas abordadas no Comitê 1 (veto; reforma do Tratado constitutivo da ONU e representatividade do Conselho), bem como considerando a distribuição geográfica dos países presentes no órgão nesse primeiro biênio, cabe agora analisar mais especificamente algumas das principais questões abordadas nas reuniões durante os anos de 1946 e 1947²³.

²¹ De acordo com os registros da ONU, o Brasil recebeu o maior número de votos entre os países que se candidataram para ocupar um assento não permanente nesse biênio: 47 votos. Para maiores detalhes sobre o total de votos que o Brasil recebeu para cada eleição do CSNU, vide o anexo III.

²² Expressa a Carta das Nações Unidas que: “[...] A Assembleia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa”. Cabe destacar que não fica expressamente claro como se dará a distribuição regional das vagas, sendo essa divisão matéria não convencionalmente estabelecida.

²³ Quando não informado em contrário, as informações nessa parte da seção foram retiradas dos relatórios de atividades do CSNU enviados para a AGNU, disponíveis em [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/93\(SUPP\);](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/93(SUPP);) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/366\(SUPP\);](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/366(SUPP);) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/620\(SUPP\);](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/620(SUPP);) Último acesso em 17/06/2014

Biênio 1946 – 1947

A primeira sessão oficial do Conselho de Segurança foi realizada em Westminster, em 16 de janeiro de 1946. Nas primeiras reuniões, foi aprovada uma proposta regimental para que a presidência do órgão fosse sucedida mensalmente por ordem alfabética – regra essa seguida até os dias de hoje. Assim, depois da Austrália, o Brasil assumiu, em 17 de fevereiro de 1946, a presidência do CSNU, sendo o embaixador Cyro de Freitas-Valle, que já representara o país no Comitê 1 em São Francisco, o primeiro presidente brasileiro no órgão. (GARCIA, 2012, p. 276).

Embora nenhuma resolução tenha sido aprovada enquanto o Brasil esteve na presidência do órgão, é interessante ressaltar quatro questões que preponderaram na agenda Conselho nesse ano: a reclamação iraniana contra a presença de tropas soviéticas em seu território; a reclamação soviética contra a presença da Grã-Bretanha na Grécia, a reclamação ucraniana em relação à situação na Indonésia e a reclamação da Síria e do Líbano contra a presença de tropas britânicas em seu território (GARCIA, 2013, p. 729). A análise mais detida desses quatro casos, bem como a de dois temas específicos caros à diplomacia brasileira (descolonização e desarmamento), permitem melhor compreender o perfil de atuação do Brasil no órgão nesse biênio.

A questão iraniana foi objeto da segunda, terceira e quinta resoluções e fazia referência a manutenção de tropas soviéticas no Norte do Irã. Essas tropas estariam interferindo em assuntos internos do país e deveriam seguir o exemplo das tropas americanas e britânicas de sair do território iraniano. O Brasil votou favoravelmente nas três ocasiões, indicando tanto alinhamento ao posicionamento americano - de voto favorável à retirada - quanto compasso com a concepção brasileira de não ingerência, uma vez que se alegava que a permanência de tropas soviéticas estariam interferindo na gestão dos assuntos nacionais iranianos.

A questão grega foi objeto de duas resoluções aprovadas pelo Conselho nos meses finais de 1946 e de mais quatro resoluções em 1947. No início do ano de 1946, os soviéticos haviam apresentado reclamação de que não haveria mais necessidade de os britânicos manterem tropas no país. O conselho tomou nota, mas não emitiu qualquer resolução sobre o assunto, haja vista o apoio de Brasil, Egito, França, Austrália, China e Holanda à posição estadunidense de que a questão não representava uma ameaça a paz a

segurança internacionais. Fica claro, nesse contexto, como era mais desconfortável aos países ocidentais a presença de tropas soviéticas no Irã do que tropas britânicas na Grécia. A postura brasileira, no caso grego, não seguiu o primado principista de não ingerência, como seguiu no caso iraniano, permanecendo alinhada ao posicionamento americano.

Por fim, ainda em relação à questão grega, em 1947, com a manutenção da guerra e o envio de auxílio financeiro americano aos combatetes gregos contrários ao comunismo, a URSS apresentou reclamação contra essa atuação estadunidense, que violaria o princípio da não ingerência, consagrado no artigo 2 da carta da ONU. Oswaldo Aranha, então representante do Brasil no Conselho, defendeu o direito de solicitação e de recebimento de auxílio financeiro e técnico independentemente de qualquer autorização da ONU, vez que ela não configurava um superestado (BUENO, 1994, p.67).

A questão da Indonésia²⁴ é interessante sob dois aspectos. O primeiro deles é que foi a primeira proposta de resolução que não foi aprovada e o segundo é que, novamente, o Brasil se posiciona de acordo com a postura estadunidense. A alegação de Kiev era a de que as tropas britânicas e holandesas ainda presentes na indonésia estariam atuando contra a população civil do país, contrariando assim o princípio da autodeterminação dos povos, já que a Indonésia havia se declarado independente ainda em 1945. O governo soviético da Ucrânia apresentou uma proposta que recebeu uma emenda, por parte do governo da URSS, de que além de acompanhar a questão, o CSNU formaria um comitê com representantes da China, Holanda, EUA, URSS e Grã-Bretanha para acompanhar a situação *in loco*²⁵. A proposta soviética foi prontamente rechaçada pelo governo americano, que entendia que, sendo necessário o envio de um comitê, esse deveria ser formado por indivíduos neutros e não necessariamente advindos de determinado país específico. O Brasil, nesse contexto, tanto votou contrariamente à resolução quanto expressou sua concordância com a posição americana de ser favorável a um comitê apenas se formado por indivíduos sem relação com o país de origem. Novamente, o Brasil se

²⁴ A questão da Indonésia foi objeto de 6 resoluções no ano seguinte (1947), quando seguia em curso o conflito entre a resistência armada local e as tropas holandesas.

²⁵ Cabe destacar que, ao tratar da questão do regime fascista espanhol nessa mesma época, o CSNU chegou a criar também um comitê para verificar qual era o perigo efetivo para a paz e segurança internacionais do regime franquista. O Brasil fez parte desse comitê, que era composto ainda por Austrália, México, Holanda e Polônia. Nos debates, o Brasil era contrário ao posicionamento extremado polonês de que o regime de Franco constituía ameaça a paz e a segurança internacionais que ensejasse atuação por meio do capítulo VII da Carta da ONU. O Brasil invocava o princípio da não intervenção, para justificar a contrariedade em relação a atos como o rompimento de relações diplomáticas e sanções econômicas. Na prática, a orientação geral era seguir o posicionamento dos EUA nas votações de resoluções, as quais nunca implementavam medidas efetivas contra o regime franquista. (SOUZA, 2009, p.181)

colocava ao lado dos EUA, mesmo com a questão envolvendo aspectos que remetem aos princípios da inserção internacional do país, como a autodeterminação.

Por fim, o quarto caso relevante é o da reclamação sírio-libanesa, analisada em 1946, contra a presença de tropas franco-britânicas em seu solo, o que iria de encontro aos princípios da carta da ONU. A contra-argumentação dos representantes permanentes europeus no CSNU era a de que o estado de guerra ainda permanecia e que muitos países ainda se encontravam sob a presença de militares estrangeiros. A posição brasileira, nesse caso, foi mais próxima daquela dos conceitos que norteariam sua atuação multilateral. O país se pronunciou de acordo com o entendimento de que tropas estrangeiras não deveriam permanecer noutro território de um Estado membro da ONU, senão em razão de um acordo entre as partes em questão. No referente a necessidade de se aprovar uma resolução sobre o assunto, o Brasil apoiou a resolução proposta pelos EUA, a qual foi vetada pela URSS, em razão dos termos excessivamente genéricos nela expressos – era a primeira vez que o poder de veto seria utilizado no Conselho.

Todas essas questões foram abordadas no ano de 1946, durante as reuniões do Conselho, as quais, a partir de março, deixaram de ser em Londres e foram para Nova Iorque. Também a chefia da delegação brasileira no Conselho mudou com a mudança do local das reuniões do CSNU. Leão Velloso assumiu a chefia do Brasil no órgão entre março de 1946 e janeiro de 1947. Segundo Garcia (2012, p. 278), o novo representante brasileiro ficou conhecido pela “política do silêncio”: seus pronunciamentos no Conselho não ultrapassariam 25 palavras, segundo noticiavam periódicos estadunidenses.

Entre janeiro e fevereiro de 1947, houve mudança na chefia da representação do Brasil no CSNU. Oswaldo Aranha substituiu Leão Velloso, que falecera em janeiro. Em fevereiro desse ano, Aranha preside as reuniões do Conselho. Percebe-se, nos registros das atividades do Conselho, se não um posicionamento mais enfático por parte do Brasil, ao menos a expressão de posicionamento na maior parte dos assuntos, desde que Aranha assumiu a representação.

No que se refere aos posicionamentos do Brasil em 1947, além daqueles relatados acima – que fazem referência, em sua maioria, aos princípios de não ingerência e autodeterminação -, é importante dar destaque para a postura do Brasil em dois temas específicos e caros à política exterior do país: a descolonização e do desarmamento.

No que se refere ao aspecto da descolonização de territórios na África e na Ásia, bem como da tutela sobre eles, Bueno (1994, p.68) destaca que o Brasil entendia que não poderia ficar alheio a essas questões, pois as decisões nessa área tocavam os seus interesses no referente ao comércio de mineirais, de borracha, de produtos tropicais, como o cacau e o açúcar. Além disso, no entender de membros da delegação brasileira, reportando para o Rio de Janeiro, o Brasil tinha autoridade para examinar tais assuntos, em razão das semelhanças de cultura e civilização com territórios coloniais. Assim, percebe-se aqui um vínculo interessante entre a visão brasileira de sua identidade multiétnica, como apresentado no primeiro capítulo, e a postura atenta em relação às questões da descolonização.

Nesse contexto de relação colonizador-colonizado, é interessante destacar a iniciativa brasileira em relação a um incidente no Egito, que se tornara independente em 1922, mas que após o fim da 2ª guerra mundial via o movimento nacionalista se exacerbar no país. A problemática se dava em relação à reclamação perante o CSNU, em 1947, de que a Grã-Bretanha estaria colocando em risco a paz e a segurança regionais ao manter tropas estacionadas na região do vale do Nilo (no Egito e no Sudão). A questão foi tema de uma proposta de resolução por parte do Brasil²⁶. A proposta era extremamente genérica e primava pela solução pacífica de controvérsias, recomendando que as partes reiniciassem negociações diretas e que, caso não chegassem a uma solução, deveriam fazer uso de outros mecanismos pacíficos de solução de controvérsias, mantendo o Conselho informado do desenrolar das negociações. Diante da reticência britânica, nem mesmo uma proposta assim genérica foi aprovada pelo Conselho. Cabe destacar, contudo, que essa – uma questão que envolvia antiga metrópole e um país independente, porém fraco - foi uma das primeiras ocasiões em que o Brasil tomou a iniciativa de propor um projeto de resolução sobre um tema que vinha a ser tratado pelo Conselho. Até então, o Brasil, geralmente, apenas se posicionava acerca de propostas de resolução de terceiros.

Com relação ao desarmamento, duas foram as resoluções aprovadas em 1947 sobre o tema. A primeira delas era referente ao tema do desarmamento, tendo a resolução criado a Comissão de armamentos convencionais, a qual seria composta por um membro de cada país do Conselho e ficaria encarregada de preparar, para a aprovação do Conselho, uma regulamentação para a redução de armamentos e de forças armadas. A resolução foi aprovada com a abstenção russa. A segunda resolução sobre a matéria fazia referência a

²⁶ Disponível em http://www.un.org/en/sc/repertoire/46-51/46-51_08.pdf Acesso em: 23/11/2013.

questão nuclear e instava a comissão de energia nuclear, criada pela primeira resolução da Assembleia Geral (Resolução 01/1946), a seguir emitindo relatórios acerca do desenvolvimento da energia nuclear. Essa segunda resolução foi aprovada durante a presidência brasileira do Conselho em 1947.

Essas duas resoluções são representativas do debate que inicialmente se travou no CSNU acerca da relação entre desarmamento e energia nuclear. O Brasil apoiava o ponto de vista da maioria dos países (inclusive dos EUA e exclusive da URSS) de que uma comissão de desarmamento deveria ser estabelecido sem que sua jurisdição fosse sobreposta aquela da Comissão sobre Energia Nuclear. O que Conselho deveria fazer era criar a nova Comissão e analisar o mais rapidamente possível as considerações do relatório apresentado no fim de 1946 pela Comissão de energia nuclear. No referente a resolução sobre o relatório da Comissão de Energia Nuclear, não há registro de pronunciamentos por parte do Brasil acerca da questão, tendo a resolução que insta a Comissão a seguir apresentando relatórios ao CSNU sido aprovada por unanimidade.²⁷

Em linhas gerais, a análise dos casos mais significativos levados ao CSNU nesse biênio permite reforçar o entendimento de vários estudiosos do tema (UZIEL, 2012; GARCIA, 2012; BUENO, 1994), de que o voto brasileiro seguia aquele dos Estados Unidos. Em termos qualitativos, em mais de 90% das propostas apresentadas para votação, o Brasil votou da mesma forma que os EUA, enquanto que em menos de 50% dos casos o voto brasileiro coincidia com o soviético (UZIEL, 2012, p. 147). Emblemático dessa tendência, reportável qualitativa e quantitativamente, é que o único momento em que Brasil e EUA não tiveram voto idêntico nas resoluções aprovadas no órgão foi em uma resolução procedimental, a qual estendeu excepcionalmente a presidência dos EUA, de modo que a presidência seguinte iniciasse em 01 de janeiro de 1947. O Brasil votou a favor, enquanto EUA e URSS se abstiveram. (GARCIA, 2012, p. 287).

A conjuntura de política externa de alinhamento aos EUA e de política interna de repressão ao comunismo refletiam na postura nos posicionamentos do Brasil no CSNU na maior parte dos casos, sobrepondo-se, na maior parte das vezes, a alguns dos mais caros princípios da inserção internacional do país, como a autodeterminação dos povos e a não ingerência.

²⁷ O relato dos pronunciamentos acerca da questão do desarmamento e da Comissão de Energia Nuclear, bem como mais informações sobre as atividades do CSNU aqui descritas, podem ser encontrados em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/366 Acesso em 27/05/2014.

Biênio 1951 – 1952

O Brasil foi novamente eleito para ocupar um assento não permanente com quantidade expressiva de votos. Com 57 votos favoráveis, o país foi o que mais recebeu votos entre os que se candidataram e foi escolhido como representante da América Latina já na primeira rodada de votação. Cabe ressaltar que, quando o país não alcança o mínimo de 2/3 do total de votos dos Estados presentes na AGNU, é necessário fazer nova rodada de votação.

Em linhas gerais, nesses dois anos, verificou-se uma redução significativa da atuação do Conselho, sendo aprovadas apenas sete resoluções em 1951 e duas resoluções no ano de 1952. Como indica Horta (2013), nesse período inicial da guerra fria, o principal responsável por vetos no Conselho de Segurança era a União Soviética, principalmente em razão de sua relutância em autorizar a entrada de países que poderiam se alinhar com os EUA. Os americanos, na concepção de Uziel (2012), ainda não faziam uso sistemático do veto, pelo fato de que sua posição ainda era apoiada pela maioria dos Estados. A partir de meados da década de 1960, quando acaba esse apoio majoritário, em razão da entrada de expressiva quantidade de países descolonizados, os EUA também passam a usar o poder de veto de forma mais recorrente²⁸.

Além disso, outro motivo para a redução do número de resoluções no Conselho está relacionado à aprovação da resolução 377 da Assembleia Geral, em 1950. Conhecida como “*uniting for peace*”, essa resolução permitia que questões referentes à paz e segurança internacionais que se encontrassem paradas no Conselho de Segurança, devido à impasse entre seus membros, fossem tratadas na Assembleia Geral²⁹. Segundo Santos (2000) e Uziel (2010), o Brasil apoiava essa mudança, na medida em que conferia maior poder decisório para uma instância mais representativa, a qual ressaltava o princípio da igualdade entre os povos. O Brasil tanto vota favoravelmente na resolução 377 da AGNU quanto na resolução 90/1951 do Conselho. Essa última resolução, aprovada em janeiro de

²⁸ O número de Estados-membros da ONU deve sempre estar presente na análise do estuário da atuação dos países na AGNU e no CSNU, na medida em que o aumento expressivo de membros, embora torne a Assembleia a instituição parlamentar mais representativa da ordem internacional, apresenta reveses como a redução de sua agilidade na tomada de medidas (SARDENBERG, 1995, p. 121). Fundada por 51 países em 1945, a ONU era integrada por 100 Estados em 1960, 185 em 1995 e é formada por 193 nos dias de hoje.

²⁹ Dessa forma, a resolução modificava a interpretação literal do artigo 12 da Carta da ONU, o qual expressa que “Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite”.

1951, foi proposta pela Grã-Bretanha e tinha a finalidade única de expressar que “o CSNU resolve remover o item ‘reclamação de agressão à República da Coreia’ da lista dos assuntos tratados pelo Conselho”, permitindo, assim, que a AGNU tratasse da questão sem qualquer impedimento jurídico.

Diante da pequena quantidade de Resoluções aprovadas pelo CSNU no biênio, a presente análise irá se concentrar nas questões que foram objeto de resolução aprovada, bem como em alguns temas importantes para a política externa brasileira que foram analisados pelo órgão, mas que não vieram a ser objeto de resolução aprovada.³⁰

A primeira das grandes questões de que se ocupou o Conselho foi a da problemática indo-paquistanesa, objeto de duas resoluções em 1951 e de uma resolução em 1952. O tema já figurava na agenda do Conselho desde 1948, quando foi criada a Comissão das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão, a qual teria como finalidade proceder a desmilitarização do Estado de Jammu e Caxemira. A primeira das Resoluções de 1951 (Resolução 91/1951) aceita o pedido de saída do enviado especial da ONU e decide pela escolha de novo representante para seguir promovendo os diálogos bilaterais e a busca pela desmilitarização da região. A segunda resolução de 1951 aprova os esforços do novo enviado especial da ONU e reforça a determinação, já presente na Res. 91/1951, de que as Nações Unidas deveriam organizar um plebiscito que representasse o desejo da população local acerca de seu futuro pertencimento à Índia ou ao Paquistão.

A terceira resolução (98/1952), apresentada em conjunto por EUA e Grã-Bretanha, buscava determinar o número de tropas indianas e paquistanesas que permaneceriam nos limites da zona desmilitarizada. Na ocasião dos debates acerca da terceira resolução, o Brasil apoiou a proposta anglo-estadunidense e renovou seu desejo, exposto nas duas resoluções do ano anterior, de que a questão deveria ser resolvida por meios pacíficos de solução de controvérsias. Nas palavras do representante brasileiro, era difícil acreditar que duas nações com tantos laços e tanto em comum não conseguiriam chegar a uma solução pacífica para suas diferenças. Assim, indo ao encontro da postura estadunidense e, ao mesmo tempo, reforçando o acumulado histórico de pacifismo da política exterior

³⁰ Quando não informado em contrário, a fonte das informações apresentadas na presente seção são os relatos das atividades do Conselho de Segurança para a Assembleia Geral no período, os quais podem ser encontrados digitalizados nos seguintes sítios eletrônicos: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/1873\(SUPP\);](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/1873(SUPP);) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/216\(SUPP\);](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/216(SUPP);) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2437\(SUPP\);](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2437(SUPP);) . Último acesso em 30/05/2014.

nacional, o Brasil acreditava que novos esforços deveriam ser tomados para se chegar a um acordo em relação à questão da desmilitarização da região.

No que se refere à questão da Palestina, o tema é de complexidade significativa e figura na agenda do Conselho, de maneira recorrente, desde a criação do Estado de Israel em 1947³¹. No contexto do biênio 1951 – 1952, as três resoluções aprovadas remetem aos armistícios de 1948/1949, decorrentes da guerra Árabe-Israelense de 1948³². As duas primeiras resoluções remetem às relações entre Síria e Israel e a terceira à relação entre Israel e Egito.

A Síria apresentou, no início de 1951, reclamação contra investidas israelenses na região desmilitarizada que causaram a morte de civis sírios. As duas resoluções sobre o assunto foram propostas em conjunto por França, Grã-Bretanha, EUA e Turquia e receberam o respaldo brasileiro. As duas faziam referência à necessidade de Israel e Síria respeitarem a zona desmilitarizada, criada na conjuntura dos armistícios. No seu pronunciamento em relação às Resoluções em questão, o representante brasileiro deu destaque para a necessidade de se respeitar o direito internacional e os compromissos assumidos no armistício.

No que toca à questão envolvendo o Egito, a reclamação foi apresentada por Israel, que denunciava que o governo egípcio estaria confiscando suas mercadorias durante a passagem de navios pelo canal de Suez. A contra-argumentação egípcia se baseava no fato de que as operações levadas a cabo no Canal de Suez estariam de acordo com o contexto de beligerância vivido entre as partes. O Brasil, concordando com França, Grã-Bretanha e EUA (coautores da proposta de Resolução aprovada [Res 95/1951]), defendia a posição de que o Conselho não poderia aceitar a tese de existência de um estado de guerra para justificar a retomada de atos hostis por qualquer parte no conflito. Baseado no acordo de armistício, o Brasil justificava, novamente, sua posição com base no primado do direito internacional: as partes haviam acordado, expressamente, que não adotariam qualquer ato hostil ou semelhante a ato de guerra. Ademais, o Brasil não entendia que houvesse ameaça premente de ataque israelense sobre o Egito que justificasse conduta de autodefesa com base no artigo 51 da Carta da ONU.

³¹ O tema da importância de Oswaldo Aranha para a criação do Estado de Israel é analisado no capítulo de ALMEIDA e ARAÚJO, 2013.

³² Foram assinados diferentes armistícios entre Israel e Egito, Líbano, Jordânia e Síria em 1949, cada um deles com determinações específicas para o desenvolvimento das negociações de paz.

Ambos os casos da questão palestina mostram uma posição brasileira favorável ao primado do direito internacional, posição essa que faz parte do acumulado histórico de inserção internacional do país. Nada obstante, ambas as posições iam, também, ao encontro da postura americana em relação à questão – a União Soviética se absteve nas três resoluções sobre a Palestina. Apesar de o exercício da história contrafactual não ser um dos métodos adotados pelo presente trabalho, não deixa de ser instigante imaginar se, diante de uma divergência entre o respeito a esse acumulado histórico da inserção internacional do país – tão lembrado nos pronunciamentos oficiais - e o alinhamento ao posicionamento estadunidense, o Brasil seguiria preferindo atuar de maneira condizente com princípios consagrados das relações internacionais do país. Com base no histórico recente de aproximação à posição dos EUA em casos analisados no CSNU (como a questão grega, a questão da Indonésia e a questão do Irã analisadas acima), é de se imaginar que o Brasil buscaria atuar antes com fins pragmáticos de aproximação em relação à posição dos EUA do que com base em princípios entendidos como basilares de sua identidade internacional e norteadores de sua atuação multilateral.

Outros dois temas de interesse do Brasil foram tratados de maneira rápida pelo Conselho, nesse biênio, e foram objeto de resolução. O primeiro deles, objeto da resolução 94/1951, considerou a questão da eleição de juízes para a CIJ. O Conselho precisava decidir, além dos cinco membros a serem eleitos em caráter ordinário (escolhidos pelo CSNU e pela AGNU a partir de uma lista preliminar de nomes encaminhada pelo Secretário-Geral), acerca de um substituto para o juiz brasileiro José Philadelpho de Barros e Azevedo, que falecera. Embora a votação para juiz da CIJ seja secreta, está registrado nas atividades do Conselho que o também brasileiro Levi Fernandes Carneiro foi escolhido de maneira unânime, para substituir seu compatriota.

O segundo tema tratado de maneira pouco debatida (não há registros de posicionamentos de qualquer país em relação à questão) foi acerca da Comissão de Armamentos Convencionais, a qual foi dissolvida pela Resolução 97/1952. A resolução foi proposta pela França (que então exercia a presidência rotativa do órgão), e apenas seguia a orientação da Resolução 502 (VI) do 1 Comitê da Assembleia Geral, de janeiro de 1952. Essa Resolução 502 dissolvia a Comissão de Energia Atômica - criada pela primeira resolução da história da AGNU -, recomendava ao CSNU a dissolução da Comissão de Armamentos Convencionais e criava a Comissão de Desarmamento, que deveria, quando entendesse possuir subsídios suficientes, instar o Secretário-Geral a convocar uma reunião, no seio da

ONU, para a adoção de um tratado ou de mais de um tratado com vistas a não proliferação de armas nucleares e ao desarmamento. Sem qualquer registro de debate ou votos, a resolução 97/1952 foi aprovada no CSNU. O Conselho recebeu duas avaliações, ainda em 1952, feitas pela nova Comissão de Desarmamento, mas não progredia em relação a utilização dessas avaliações para negociar qualquer acordo efetivo, em razão do descompasso de posicionamentos das duas potências³³.

Dentro desse debate sobre desarmamento, cabe fazer uma breve consideração acerca da temática da proscrição do uso de armas químicas. A URSS levou ao conselho, em 1951, proposta de resolução para instar os Estados a ratificarem o Protocolo de Genebra de 1925 que proscree o uso de armas químicas e bacteriológicas. O Brasil, junto com os demais nove Estados no Conselho (a exceção da Rússia), se absteve na hora da votação, o que fez a resolução não ser aprovada por falta de mínimo de votos. A argumentação brasileira era de que, sim, a proscrição de armas de destruição em massa deveria ser buscada, mas não por meio da ratificação de um instrumento anacrônico (o Protocolo de 1925 não seria mais suficiente para controlar armas de destruição em massa, de acordo com a alegação brasileira). Esse ponto de vista do representante brasileiro ia ao encontro daquela da delegação americana: a proposta de resolução de Moscou servia antes para fazer propaganda soviética do que para promover a paz e a segurança internacionais. Cabe destacar que, naquela época, Brasil e EUA já tinham assinado o acordo, embora só viessem a ratificá-lo na década de 1970, enquanto a URSS dele já fazia parte, embora com reservas, desde 1928.

Cabe ponderar aqui, por fim, aspectos referentes à descolonização no continente africano e à entrada de novos membros na ONU. Nesse segundo biênio de participação brasileira no Conselho de Segurança, o continente africano continuou recebendo limitada atenção do órgão. Ressalta-se que não se pode deduzir dessa ausência da África na agenda do Conselho um desinteresse, por parte da comunidade internacional ou, especificamente, das Nações Unidas, em relação ao continente africano. Como demonstra Kouassi (2010), temas ligados ao fim da colonização no continente africano eram recorrentes nos encontros do Conselho de Tutela, o que foge ao escopo do trabalho. O Conselho irá tratar das questões relativas ao continente quando os processos de descolonização se avolumam na década de 1960 e

³³ Emblemático da atuação brasileira nesses mecanismos multilaterais em defesa da não proliferação nuclear e do desarmamento são: a) a participação do Brasil, desde sua criação até seu encerramento, na Comissão de Energia Atômica, por meio do Almirante Álvaro Alberto; b) a participação ativa do Brasil na Comissão de Desarmamento da AGNU, que existe até os dias de hoje; c) o convite para o Brasil integrar o Comitê das Dezoito Nações para o Desarmamento, criado em 1959. Para maiores detalhes sobre a participação brasileira no regime de desarmamento vide Duarte (2008).

apresentam ameaça à paz e à segurança internacionais. Nesse sentido, a postura de ambivalência em relação às questões da descolonização – que marcou a atuação brasileira no tema, segundo a literatura especializada -, será mais bem observada em suas participações no CSNU a partir de 1954³⁴.

No referente a entrada de membros – fossem eles antigas colônias ou não –, o Brasil passa, gradativamente, a adotar postura mais ativa em relação ao tema. Embora o posicionamento do país se torne mais explícito e mais enfático no biênio 1954 – 1955, já nesse biênio há alguns pronunciamentos em favor da entrada de países latinos, da Áustria e de nações de descolonização recente.

Dentro desse contexto, um fato relacionado ao continente africano chama a atenção: o pedido de adesão da Líbia à Organização. O pedido foi encaminhado pelo governo líbio em 24 de dezembro de 1951, no mesmo dia que a Líbia se torna independente, após negociações entre Idris (que se torna Rei líbio até ser deposto pelo Coronel Muammar Gadafi, em 1969) e o governo britânico. Assim como o pedido de ingresso encaminhado por vários outros países, a solicitação líbia permaneceu parada no Conselho de Segurança devido à reticência da URSS em ver expandir o poder de influência dos EUA com a entrada de novos Estados. Representativo disso é que, nos *repertoire* das atividades do Conselho, verifica-se que vários projetos de resolução recomendando a entrada de países como Portugal, Itália, Vietnã, Líbia e outros não eram adotados, especialmente em razão do veto soviético³⁵.

Cabe destacar um ponto curioso no processo de adesão líbio que envolve o Brasil enquanto Presidente temporário do Conselho, em setembro de 1952, e que serve para reforçar o entendimento de que o Brasil apoiava o primado do direito internacional como mecanismo para evitar excessos por parte dos países com maiores capacidades materiais. Nesse mês de setembro, o governo soviético, vendo que não seria a Líbia um aliado incondicional do ocidente, propôs aprovar a resolução em favor da entrada do governo líbio na instituição, sem que essa questão fosse analisada pelo Comitê de adesão de novos membros, ligado ao Conselho de Segurança, uma vez que a questão já fora previamente tratada no Conselho, em fevereiro do mesmo ano. O Brasil, na condição de presidente, posicionou-se contrariamente à

³⁴ Emblemático dessa ambivalência é o pronunciamento do Brasil na AGNU em 1951. Enquanto internamente Vargas, em mensagem ao Congresso, condenava expressamente o colonialismo, na ONU o discurso brasileiro pedia prudência e tranquilidade aos países que buscavam sua independência (CORRÊA, 2012, p. 100).

³⁵ Os *repertoire* referentes a todas as atividades do Conselho podem ser encontrados em <http://www.un.org/en/sc/repertoire/rules/overview.shtml#rule8>. Esse que trata especificamente da questão da adesão de novos membros pode ser encontrado em http://www.un.org/en/sc/repertoire/52-55/52-55_04.pdf#page=3. Acesso em 24/11/2013.

manobra política, já que, independentemente de a proposta líbia já ter sido analisada pelo Conselho, ela ainda não tinha sido encaminhada para o Comitê específico, conforme praxe procedimental do órgão. A posição brasileira, que favorecia o respeito as normas procedimentais do Conselho, foi respaldada pela maioria dos membros do órgão.³⁶

Em linhas gerais, o que se observa nesse segundo biênio de participação brasileira é uma postura similar aquela do biênio 1946 – 1947. O Brasil atuava de maneira pragmática em proximidade com os EUA e de modo reativo aos ideias soviéticos, ainda que essa atuação pudesse ir de encontro ao acumulado histórico de atuação externa do país. Emblemático disso é que o grau de convergência entre os posicionamentos brasileiro e estadunidense, nas votação do CSNU, atingiu 100% nesse biênio (UZIEL, 2012, P. 147), ou seja, Brasil e EUA votaram de forma idêntica, seja em favor ou contrariamente, em todos os temas. A conjuntura interna de condenação ao comunismo e até mesmo a busca, sem sucesso, pela reativação da barganha nacionalista em relação ao governo de Washington mundial (CERVO e BUENO, 2011; HIRST, 1990) aproximavam Brasil e Estados Unidos nos debates multilaterais sobre paz e segurança internacionais.

Essa postura brasileira fica explicitada no telegrama de janeiro de 1951, no qual, em resposta à indagação da delegação do Brasil na ONU acerca do posicionamento do país sobre a questão da Coreia, os representantes brasileiros na organização estavam autorizados a acompanhar o ponto de vista do governo americano.³⁷ Essa postura de acompanhar os EUA era já desde 1946 contestada por alguns integrantes do corpo diplomático brasileiro. Cyro de Freitas-Valle, por exemplo, em 1946, pedira autorização para só votar com os EUA nos casos mais relevantes para os interesses das partes, já que conformar o voto brasileiro sistematicamente com o estadunidense esfraquecia a posição brasileira, já que criava a impressão de duplicação de votos (GARCIA, 2012, p. 277). Essa duplicação efetivamente existiu nesses dois biênios e começou a perder força, embora não de maneira continuada, nos oito biênios seguintes, como se verá na sequência.

³⁶ Disponível em: http://www.un.org/en/sc/repertoire/52-55/52-55_07.pdf acesso em: 24/11/2013

³⁷ AHI, Secretaria de Estado das Relações Exteriores para Delegação do Brasil à V Assembleia Geral das Nações Unidas, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Telegrama No 48, 22 de janeiro de 1951. Caixa No 80 (Telegramas expedidos e recebidos de delegações).

Biênio 1954 – 1955

Depois de apenas um ano ausente do Conselho, o Brasil volta a ser eleito pela AGNU para mais um mandato de dois anos. O país conseguiu alcançar, novamente, o mínimo de 2/3 dos votos dos Estados presentes na Assembleia Geral, tendo recebido, mais uma vez, o maior número de votos entre todos os países que se candidataram para ocupar o posto. Vale apontar que essa recorrência de votos favoráveis ao Brasil se explica, em parte, pela coordenação de votos entre os países latino-americanos, que configuravam parte expressiva do total de membros da ONU até a ampliação decorrente do processo de descolonização. Embora sem caráter vinculante, as negociações políticas entre os Estados latinos antes das eleições para os órgãos da ONU faziam com que, muitas vezes, quase todos os votos do subcontinente fossem para um único país do grupo.

No que se refere à atuação do Conselho propriamente dita, o biênio 1954- 1955 seguiu a tendência de paralisia dos anos anteriores. Em 1954, foram aprovadas apenas duas resoluções e, em 1955, apenas cinco. A análise abaixo terá como base, novamente, os relatórios de atividades do Conselho encaminhados à Assembleia Geral³⁸. Quando do contrário, será indicada a fonte da informação. Cabe destacar que, a partir desse biênio, começam a se tornar menos incomuns as informações nos arquivos do Itamaraty acerca da participação do Brasil na ONU e no Conselho de Segurança, embora a inexistência de sistematização dos registros oficiais dificulte uma compreensão holística da evolução da posição brasileira em determinada matéria, restando o posicionamento oficial registrado pela ONU a informação mais precisa.

Duas foram as principais questões que chamaram a atenção da delegação brasileira ao longo do primeiro ano de atuação no Conselho: a questão da Guatemala e a da Palestina. A primeira delas foi objeto de resolução aprovada no Conselho enquanto a segunda apenas foi objeto de resolução no ano seguinte.

A questão guatemalteca foi encaminhada ao CSNU pela representação da Guatemala junto à ONU no dia 20 de junho, em meio aos ataques que levaram a destituição de Jacob Árbenz do poder. Segundo o argumento guatemalteco, o país já havia apresentado

³⁸ Os registros podem ser encontrados em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2712\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2712(SUPP)) ;
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2935\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2935(SUPP)) ;
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3157\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3157(SUPP)) . Último acesso em 12/06/2014.

relatório ao CSNU, em abril de 1953, indicando como determinados grupos externos vinham se preparando para intervir em assuntos domésticos do país. A reclamação guatemalteca, agora, era que havia efetivamente ocorrido a incursão de tropas desde a Nicarágua e Honduras em território guatemalteco, colocando em risco a paz e a segurança regionais. Nesse contexto, enquanto a Guatemala demandava que o CSNU atuasse solicitando a interrupção da intervenção e enviando uma Comissão ao país para investigar o caso, Nicarágua e Honduras, também convidadas a se pronunciar no Conselho, demandavam que a questão fosse resolvida no âmbito interamericano.

O Brasil atuou de maneira protagônica nessa questão. Junto com a Colômbia, o país propôs uma resolução que reforçava o papel central da Organização dos Estados Americanos na solução pacífica desse conflito. No projeto de Resolução se lia que, tendo em mente o disposto no capítulo VIII da Carta da ONU, a OEA deveria manter o CSNU informado das medidas que viria a tomar para solucionar a questão. Embora a proposta tenha angariado o apoio de Grã-Bretanha, França e EUA, foi questionada e vetada pela URSS. De acordo com os soviéticos, a Guatemala era um país que poderia ser cruzado por tropas militares em um dia, o que reforçava o caráter emergencial da demanda e impossibilitava que a questão fosse encaminhada para a OEA. De modo a não fazer com que uma questão que atingia níveis de gravidade elevados ficasse vítima da paralisia do Conselho, nova resolução foi proposta pela França, na qual, em termos mais genéricos e sem mencionar as competências da OEA e do Comitê Interamericano para a Paz, se demandava a cessação imediata de toda e qualquer hostilidade que levasse ao derramamento de sangue. Essa proposta foi aprovada por unanimidade.

Em telegrama encaminhado à delegação do Brasil na ONU, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE)³⁹ indicou que, depois de incluída na agenda do Conselho a questão – como o foi mediante o pedido guatemalteco em 20 de junho -, caberia, primeiramente, ponderar se os ataques foram emanados de outros Estados americanos, o que tornaria de competência da OEA tomar conhecimento da questão. A instrução da SERE ia além ao falar que, conquanto não tivessem sido os ataques emanados de outros países - mas sim de guatemaltecos abrigados em outros Estados da região -, caberia à OEA, de qualquer forma, tomar conhecimento ao menos inicial da questão. Essa postura

³⁹ AHI, Secretaria de Estado das Relações Exteriores para Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações. Telegrama sem número, junho de 1954. Caixa No 80 (Telegramas expedidos e recebidos de delegações).

se refletiu na proposta de resolução brasileira acima apresentada e suscitou intensos debates acerca da precedência dos organismos regionais sobre o CSNU em temas de paz e segurança internacionais. A repercussão do caso foi tão expressiva que no discurso do Brasil na AGNU em 1954 o Embaixador brasileiro Ernesto Leme ponderou que:

“Quando a minha delegação propôs ao Conselho de Segurança que a questão da Guatemala deveria ser submetida à organização regional, não quis dar a entender que o Conselho de Segurança não poderia lidar com o assunto. Era obviamente necessário, contudo, aguardar os resultados da investigação e as medidas decididas pela organização regional antes de pedir às Nações Unidas que encontrassem uma solução final para este problema.” (CORRÊA, 2012, p. 131)

A problemática guatemalteca não perdurou por muito tempo na agenda do Conselho. Já em 9 de julho de 1954, logo depois que o Brasil assumira a presidência rotativa do órgão e que a Cúpula de Estado já instaurara um novo governo provisório na Guatemala, a nova junta de governo enviou telegrama ao Presidente do Conselho indicando que a paz havia sido reestabelecida no país e que não havia mais razão para que a questão guatemalteca continuasse na agenda do órgão.

A questão da Palestina foi objeto de extensos debates no Conselho ao longo de 1954 e de 1955, principalmente no que se refere a problemáticas que se relacionam ao cumprimento dos armistícios acordados em 1948/1949. No que se refere aos debates de 1954, cabe destacar o posicionamento brasileiro em relação à questão Egito-Israel, trazida novamente ao Conselho e que suscitou uma continuidade explícita no posicionamento brasileiro.

Após ter navios com sua bandeira novamente barrados no canal e de a tripulação de um deles ter sido presa sob acusação de abrir fogo contra fiscais egípcios, Israel apresentou duas novas reclamações no CSNU instando o órgão a fazer cumprir a Resolução de 1951 que garantia a liberdade de passagem de navios israelenses pelo canal de Suez, bem como demandando que o Conselho lembrasse ao governo do Cairo seu compromisso assumido, na Convenção de Constantinopla de 1899 e no Armistício de 1948, de garantia de livre navegação na região.

O Brasil votou a favor da proposta de resolução apresentada pela Nova Zelândia e que ia ao encontro das reclamações israelenses, repetindo seu argumento de 1951 – de que o armistício acordado em 1948 pressupõe supressão de qualquer hostilidade. Assim, o Brasil

demonstrava uma continuidade de posicionamento baseada no seu acumulado histórico de respeito ao direito internacional, alegado em 1951 como justificativa para o voto favorável à resolução e novamente recordado pela delegação do país em 1955. Embora a resolução de 1955 não tenha sido aprovada, em razão do veto soviético⁴⁰, identifica-se uma efetiva continuidade de posicionamento do Brasil no CSNU, não apenas quantitativamente (votando novamente em favor), mas também qualitativamente (reforçando seu argumento baseado em princípios das relações internacionais do país). Resta pontuar, todavia, que facilitou a convergência entre princípios e práticas do Brasil na questão o fato de estas irem ao encontro, também, da postura dos EUA e da maioria dos membros do Conselho.

Os debates acerca dos problemas na região do Oriente Médio seguiram ocupando grande parte da agenda do Conselho de Segurança em 1955, ano em que das cinco resoluções aprovadas pelo Conselho, três tiveram relação com a Palestina. Em fevereiro de 1955, a questão com o Egito ganhou ímpeto ainda maior, depois que o governo do Cairo apresenta uma carta ao Conselho de Segurança pedindo para que analise o ataque perpetrado por tropas israelenses que causaram a morte de mais de 30 soldados egípcios. Diante dessa quebra expressa do armistício, duas resoluções foram aprovadas no Conselho, a primeira condenando o ataque israelense e a segunda, no dia seguinte, solicitando para que as partes colaborassem com o processo de negociação de paz liderado pelo chefe da comissão de trégua.

Na ocasião, o Brasil apoiou as Resoluções aprovadas (Res. 106/55 e Res. 107/55), uma vez que Israel fizera um ataque planejado que deveria ser prontamente repudiado e que a melhor maneira de solucionar o *imbróglio* seria por meio do mecanismo de solução pacífica já institucionalizado. O Brasil dava mostra, assim, de que na questão envolvendo egípcios e israelenses não se posicionava abertamente em favor de nenhuma das partes, mas sim dos princípios basilares de sua identidade internacional, fosse a do respeito ao direito internacional como justificativa para condenar a atuação egípcia de impedimento de passagem no canal de Suez, fosse a do pacifismo como base para repudiar ataques armados israelenses.

O impasse entre Israel e Egito não foi solucionado, tendo sido matéria de uma terceira resolução, na segunda metade desse mesmo ano. A questão apenas se agravava e o Brasil se posicionava de maneira relativamente ativa, mesmo sendo um problema que fugia de sua

⁴⁰ Justificado com base no fato de que, se a Resolução de 1951 não fora efetiva, uma nova resolução com o mesmo conteúdo apenas exacerbaria as tensões locais, obstando o avanço de negociações diretas entre as partes.

esfera de influência imediata. Por meio de uma postura mais atuante do que a de costume nas questões que envolviam complexos problemas do Oriente Médio, o Brasil dava os primeiros sinais do engajamento que assumiria em relação aos problemas de Suez nos anos seguintes, quando envia tropas para a Operação de Paz (*United Nations Especial Force – UNEF*) criada após o conflito regional, entre 1956 e 1957, para garantir a desmilitarização de áreas no Sinai e fazer cumprir a livre navegação.

Um tema que desde 1946 era muito caro ao Brasil e que apareceu na agenda do Conselho de Segurança em 1955 foi o da reforma da Carta da ONU. De acordo com o artigo 109, parágrafo 3º, se uma Conferência de revisão da Carta não fosse celebrada antes da décima sessão anual da Assembleia Geral, a proposta de sua convocação deveria figurar na agenda da X AGNU - como efetivamente aconteceu -, vindo a ser a Resolução, emanada da AGNU em novembro desse ano, matéria de debate no Conselho ainda no último mês de participação brasileira no órgão (dezembro de 1955).

Essa resolução da AGNU (Res. 992 (X)/1955), decidia que uma conferência específica acerca da reforma da Carta deveria ter lugar em momento oportuno (“*should be held at an appropriate time*”) e que um Comitê específico, composto por todos os Estados membro, deveria ser encarregado de reportar, na XII AGNU, em 1957, suas considerações acerca da data mais propícia para tal Conferência. Diante dessa decisão da AGNU, o Brasil, em conjunto com os EUA, a Grã-Bretanha e o Irã, propôs um projeto de resolução que simplesmente chancelava a decisão do plenário das Nações Unidas de postergar para momento mais oportuno a Conferência.

É instigante observar que o Brasil que copatrocinou essa resolução foi o mesmo que, no contexto da Conferência de São Francisco, buscou incluir mecanismos mais efetivos de revisão continuada da Carta, de modo a mitigar a postergação indefinida do poder de veto concedido aos grandes “policias” do mundo. Segundo o Embaixador Cyro de Freitas-Valle, em seu discurso na AGNU em 1955, o cenário internacional não indicava que se conseguiria apoio suficiente, naquele momento, para a aprovação de qualquer revisão significativa do Tratado de São Francisco. Assim, o Brasil não abandonava o desejo de revisá-lo, mas, pragmaticamente, deixava de lado o princípio da igualdade dos Estados - que embasara, em 1945, sua demanda de revisão periódica da Carta - para defender que seria mais lucrativo revê-la em conjuntura internacional mais propícia.

Mesmo com o voto contrário da URSS, que alegava não ver qualquer motivo para a carta ser revista, dado que a maneira como estava formulada atendia a manutenção da paz e da segurança internacionais, a proposta dos quatro países foi aprovada com 9 votos favoráveis (Res. 110/1955). A explicação para sua aprovação mesmo com voto contrário de membro permanente reside no parágrafo 3º do artigo 109, que trata da convocação da Conferência de Revisão, não prevendo o poder de veto para evitar que ela seja organizada, já que o parágrafo 2º prevê expressamente que qualquer mudança no Acordo Constitutivo da ONU, para ser aprovada, precisa da ratificação dos 5 membros permanentes. Assim, o fato de convocar uma Conferência de revisão não poderia ser barrado por qualquer membro permanente do CSNU, mas as modificações decorrentes dessa Conferência sim.

Além das questões pontuais que foram incluídas na agenda do órgão em 1954 e 1955, outras problemáticas que há alguns anos já vinham sendo tratadas pelo CSNU de maneira parcial ganharam força, sobretudo aquela referente a entrada de novos membros no contexto do avançar da descolonização afro-asiática⁴¹. Em 1955, aconteceu a Conferência de Bandung, que fez avançar o estabelecimento de uma nova dinâmica na ordem internacional, principalmente no que se refere as descolonizações que passavam a acontecer. Realizada em 1955, na Indonésia, foi uma Conferência que, organizada pelo “grupo de Colombo” (Índia, Paquistão, Indonésia, Sri Lanka e Birmânia), congregava chefes de Estado de 29 países da África e da Ásia que se pronunciavam pela neutralidade, declarando-se contra as novas potências imperialistas (EUA e URSS). Apresentava-se, assim, o desenho inicial de um “terceiro mundo”, que ia de encontro ao mundo capitalista e ao mundo comunista, defendendo a descolonização e o não alinhamento (EDMONDSON, 2010).

É importante ressaltar que, apesar de nunca ter feito parte, oficialmente, do grupo ou do Movimento dos países não alinhados, que decorre do “espírito de Bandung“, vários princípios norteadores da atuação exterior brasileira estavam presentes nessa iniciativa, que primava pela não ingerência em assuntos internos, pela autodeterminação dos povos e pela resolução pacífica de controvérsias.

⁴¹ O artigo 4 da Carta da ONU, parágrafo 2º, indica que a admissão de qualquer Estado será efetuada por decisão da AGNU, mediante recomendação do CSNU. Dessa forma, o debate que se travava no Conselho era sobre a recomendação para a AGNU da entrada de novos membros, recomendação essa que era recorrentemente vetada por algum membro permanente, marcadamente a URSS.

Contudo, em âmbito interno, justamente nessa época verifica-se maior aproximação e afinidade entre Brasil e Portugal (SANTOS, 2011). Nas palavras do autor,

“o poder colonial lusitano, cada vez mais premido por uma conjuntura internacional crescentemente adversa, dada a verdadeira onda de luta pela autodeterminação dos povos coroada na Conferência de Bandung, em 1955, investe em relações privilegiadas com alguns parceiros entendidos como essenciais à manutenção das dependências ultramarinas, entre os quais, figurando com destaque, o Brasil”. (SANTOS, 2011, P. 09-10).

Assim, a política exterior do Brasil passaria a ter que lidar com interesses diversos: de um lado, a manutenção da amizade com Portugal, consagrada no Tratado de Amizade e Consulta de 1953. Do outro lado, o interesse brasileiro em manter-se alinhado com seu acumulado histórico de defesa da autodeterminação dos povos e da não ingerência, que o aproximava dos anseios das nações presentes em Bandung e reforçava sua identidade internacional multiétnica. Essa dinâmica se tornou ainda mais complexa quando passou a ser tratada diretamente no âmbito das Nações Unidas, a partir de 1955, momento em que Portugal entra na Organização.

Feitas essas considerações referentes à conjuntura da época, apresenta-se, na sequência, a questão que envolveu o posicionamento brasileiro no Conselho em relação a um tema relevante e que levava em consideração países em processo de descolonização: a autorização para a entrada de novos membros na ONU. Nesse caso, a posição brasileira prestava atenção antes aos benefícios políticos e pragmáticos da entrada da “nação amiga” portuguesa do que às considerações principistas que norteiam a inserção internacional do país.

Entre 1950 e 1955, nenhum país foi aceito como membro nas Nações Unidas. Como apresentado acima, isso se deve, em parte, a recorrência de votos negativos, por parte da URSS, em relação à recomendação do Conselho. Segundo Jaime de Barros Gomes⁴², o impasse se dava, na época, em relação ao procedimento de entrada. A tese soviética, negada pela maioria dos demais Estados do Conselho, inclusive pelo Brasil, era a de que a admissão deveria ser simultânea, isto é, todos os Estados, comunistas ou não, deveriam ser aceitos em conjunto. O Brasil, ao longo de 1955, adotou postura proativa em relação ao tema, lançando mão, inclusive, de um projeto de resolução, em 10 de dezembro, em conjunto com a Nova

⁴² AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Raúl Fernandes, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ofício No 104, 18 de fevereiro de 1955. Caixa No 200 (Ofícios confidenciais recebidos organismos e delegações).

Zelândia, que previa a admissão de 18 novos membros, entre eles Portugal e Líbia, sendo que a adoção da resolução deveria ser feita por parágrafo, constando em cada parágrafo a autorização para a entrada de um membro⁴³.

O projeto suscitou intenso debate no Conselho e serviu de base para que, na reunião seguinte do órgão, em 14 de dezembro, a URSS revisse sua postura reativa⁴⁴ e aceitasse a entrada dos seguintes membros: Albânia, Jordânia, Irlanda, Portugal, Hungria, Áustria, Itália, Romênia, Bulgária, Finlândia, Ceilão, Líbia, Camboja, Laos e Espanha. Em contrapartida, demandavam os soviéticos que ficassem de fora alguns países mais controversos, como Japão, Vietnã, as duas Coreias e a Mongólia. A resolução soviética, que na verdade se embasava na proposta brasileiro-neozelandesa, acabou sendo aprovada com três abstenções, entre elas a dos EUA, o que denota aumento relativo da autonomia de atuação brasileira no órgão, na medida em que o voto brasileiro começou a divergir daquele dos EUA em temas mais sensíveis, embora essa divergência fosse muito limitada e pouco representativa, já que a abstenção americana não fazia referência a desacordo com a proposta brasileira do dia 10 de dezembro, mas sim desacordo com a troca política proposta pelos soviéticos para aceitar a entrada de 15 membros em troca da não entrada de países mais controversos.

Dentro dessa dinâmica complexa, é mister apontar que, no ofício supracitado, há claro e irrestrito apoio brasileiro a entrada de Portugal (o apoio era superior aquele que o país dava a qualquer outro candidato e favorecia, inclusive, para que o Brasil não se abstinisse em conjunto com os estadunidenses). Nas palavras de Jaime de Barros Gomes,

“[...] em face de nossos interesses, das considerações de prestígio e da nossa presença no Conselho de Segurança, deveríamos tomar parte ativa na matéria, fazendo do item [admissão de novos membros] chave da nossa política na ONU e tornando-nos, por assim dizer, os campeões da admissão daqueles países ocidentais, e muito especialmente Portugal”.

O representante vai além ao afirmar que “Quanto ao Brasil, seria ocioso insistir nas vantagens que para nós poderiam advir da presença, na Organização, de um país como Portugal, ao qual estamos tão intimamente ligados, sobretudo depois da conclusão do recente tratado de Amizade e Consulta”. Além do aspecto cultural, haveria ainda um fator político, como afirma no telegrama, ao dizer que “com Portugal a comunidade luso-brasileira

⁴³ *Reperoire* nas nações Unidas, capítulo IV. Disponível em http://www.un.org/en/sc/reperoire/52-55/52-55_04.pdf#page=3. Acesso em 23/11/2013.

⁴⁴ Os soviéticos haviam vetado, na reunião do dia 10 de dezembro, quando da votação da proposta brasileira, a entrada de Portugal, Espanha, Jordânia, Irlanda e Áustria.

consolidaria sua posição no grupo europeu, já fortalecida que está no grupo americano, aumentando, assim, o nosso prestígio na organização”.

O Embaixador Jaime de Barros Gomes apontava estar consciente dos constrangimentos por que Portugal poderia passar caso entrasse na ONU, devido a suas colônias, embora não trouxesse em sua análise possíveis constrangimentos que o Brasil poderia sofrer ao apoiar a candidatura portuguesa. Afirma ele que:

“[...] embora sua candidatura [portuguesa] haja sido repetidamente defendida pelo Brasil nas Nações Unidas, consta que o Presidente do Conselho, Senhor Oliveira Salazar, não estaria inteiramente convencido da utilidade da entrada de Portugal, por que ficaria sujeito aos ataques dos grupos soviético e indiano – Índia, Birmânia e Indonésia [países que participaram da Conferência de Bandung nesse ano de 1955]. Sua política colonial africana passaria ainda a ser examinada e criticada por aqueles países que têm feito da Organização um palco para manifestações demagógicas anticolonialistas, e, em última análise, antiocidentais”.

Dessa forma, em 1955 começava a ganhar contornos mais claros alguns dos grandes questionamentos que iriam balizar a atuação brasileira no Conselho de Segurança em relação a temas africanos nos dois biênios seguintes, especialmente no que se refere a Portugal.

Além da problemática da descolonização e da entrada de novos membros, cabe resaltar outro aspecto da política internacional dessa época que viria a fazer a política exterior brasileira começar a se relacionar mais diretamente com a região afro-asiática: a Crise de Suez. Apesar de vir a ser deflagrada apenas em 1956, ano em que o Brasil não mais era membro do Conselho, essa questão foi muito cara à chancelaria brasileira, como pode ser visto na análise acima dos posicionamentos que o Brasil tomou enquanto membro permanente do CSNU em relação ao tema, nos biênios 1951- 1952 e 1954 – 1955.

Uziel (2010) mostra que as razões do Brasil para atuar em Suez podem ser inseridas em seu histórico na Organização e também nos processos domésticos. Havia uma percepção de que o desenrolar do processo era parcialmente responsabilidade brasileira. A contribuição brasileira derivaria do interesse de consolidar a capacidade operativa da Organização e de projetar-se no interior dela como ator relevante. Sob a ótica da política externa, Santos (2000) aponta que o Brasil não se poderia furtar a ajudar na manutenção da paz em área crucial como era a região de Suez, visto ser país de tradição pacifista e defensor do direito

internacional. Mais uma vez, pesava nas decisões de política externa do país o acumulado histórico da diplomacia.

De modo a encerrar essa seção e levando em conta que o país retornará ao conselho de segurança apenas oito anos depois (em 1963), merece especial atenção a compreensão do porquê permanecer tanto tempo afastado para os padrões da época. Uma das principais pistas para se entender o afastamento pode ser vinculada ao que Cyro de Freitas-Valle, em ofício emblemático, chamou de “perda de prestígio”⁴⁵. Argumentava o embaixador, com experiência de longa data na representação do Brasil na ONU, que o país que antes fora facilmente eleito três vezes para ocupar assento não permanente no CSNU e que permanecera 9 dos 10 anos de existência da ONU no ECOSOC se defrontava com a dificuldade de concorrer com a Costa Rica por uma vaga no Conselho Econômico e Social. Duas seriam as razões para essa dificuldade. A primeira delas seria a busca mais constante das nações pequenas por participar dos órgãos da ONU, antes para angariar prestígio doméstico aos seus governos do que para auxiliar nas finalidades da organização. A segunda delas seria especificamente relacionada à atuação do Brasil na ONU. Nas palavras de Freitas-Valle:

*“Especificamente em relação ao Brasil, existe a acusação de que vota quase invariavelmente de acordo com os EUA e que é pequeno e pobre o rol de suas iniciativas, nestes dez anos quase decorridos. É certo que não somos amigos de foguetear e que nossa atitude tem sido pouco beligerante em muitas instâncias **nas quais** **houvêramos podido defender princípios**, como em relação ao colonialismo e à discriminação racial, para citas dois exemplos que de momento me ocorrem”* (AHI, Ofício 427, Caixa 70. grifo do autor).

Esse argumento de Freitas-Valle, já exposto em outras ocasiões acima descritas, de que seria contraproducente ao Brasil acompanhar os EUA nas votações, em detrimento do respeito ao acumulado histórico da inserção internacional do país, pode ser reforçado pelo perfil de votação do Brasil nesse biênio. Embora não tenha alcançado o grau de convergência de 100% com os votos americanos, como alcançara no biênio 1951 –

⁴⁵ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Raúl Fernandes, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ofício No 427, 06 de julho de 1955. Caixa No 200 (Ofícios confidenciais recebidos organismos e delegações).

1952, nesse biênio a convergência superou 80% (UZIÉL, 2012). Ainda que permanecesse elevada a convergência, é mister apontar que ela começou a ser mitigada. Em questões como a da Guatemala, a da Palestina e a da admissão de novos membros, o país dava sinais de que buscava imprimir perfil mais atuante e independente no órgão.

Contudo, esse perfil qualitativo mais protagônico não condizia sempre com a identidade internacional do país, como prova de maneira emblemática as razões aventadas pelo país no apoio à entrada de Portugal na ONU. O Brasil renunciava, muitas vezes, aos princípios de relações internacionais que o faziam ser bem visto por países em nível de desenvolvimento semelhante ao seu, para apoiar medidas que pragmaticamente poderiam melhor atender ao interesse nacional imediato. Não há nada de errado com essa postura brasileira, uma vez que a razão de Estado prepondera mesmo em instâncias multilaterais universais como a ONU. Nada obstante, a falta de proximidade entre discurso e prática minava o prestígio brasileiro na instituição e, conseqüentemente, a facilidade em angariar apoio para ser reeleito.

Posto que tenha algum fundamento o argumento do embaixador, observa-se que algumas de suas ponderações não são verdades absolutas. O Brasil, efetivamente, votava alinhado aos EUA em muitas matérias e apenas passou a atuar de maneira mais protagônica no Conselho no terceiro biênio, fatos que não deveriam caracterizar a atuação de um país que desejava ser representante da América Latina para um eventual assento permanente, como se aventou em 1945. Mas isso não acabou por completo com o prestígio do país no órgão. É natural que, com o aumento do interesse dos demais países latinos para ocupar assentos rotativos nos órgãos da ONU, o país tivesse que ceder espaço. Afinal, tem como um de seus princípios basilares a igualdade entre os Estados. Isso não quer dizer que o Brasil não mais tinha prestígio na organização, mas sim que o contexto internacional era outro. Prova de que a perda de prestígio apontada deve ser relativizada é outro ofício⁴⁶, de quase uma década depois, no qual o chefe da delegação do Brasil na ONU na época, José Sette Câmara, afirmava:

O Brasil goza de uma situação de respeito e prestígio dentro das Nações Unidas. A linha de seriedade e eficiência que sempre soubemos manter [...] nos assegura uma colocação de generalizado

⁴⁶ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Raúl Fernandes, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ofício No 1970, 13 de novembro de 1964. Caixa No 202 (Ofícios confidenciais recebidos organismos e delegações).

acatamento e considerável influência. [...] O Brasil participa de 26 órgãos das Nações Unidas. Está empatado com a Índia em número de postos ocupados. [...] Somente EUA, França, Reino Unido e URSS possuem maior representação do que o Brasil por serem membros permanentes do Conselho de Segurança. (AIH, Ofício 1970, Caixa 203).

Em suma, o Ofício de Freitas-Valle, embora sirva para deixar o analista das relações internacionais do Brasil sempre alerta acerca dos pontos positivos e negativos de se aproximar das potências centrais, deve ser interpretado de maneira cuidadosa, tendo em vista os fatos: o aumento gradual das iniciativas autônomas do Brasil – que vão se avolumar nos biênios seguintes – e o aumento do interesse de outros Estados em atuarem como membros não permanentes no CSNU.

Biênio 1963 – 1964

O Brasil foi eleito para seu quarto mandato no Conselho de Segurança na Assembleia Geral de 1962. Pela primeira vez, o país foi eleito sem ser o mais votado entre os concorrentes, tendo recebido 91 dos 109 votos possíveis, quatro a menos do que o país eleito com mais votos, as Filipinas. Além disso, merece destaque o fato de que esta foi a única vez em que o Brasil foi eleito com menos de 90% dos votos da Assembleia Geral (vide tabela em anexo). Esses dados refletem a discussão acima apresentada acerca das mudanças por que passavam as Nações Unidas, especialmente no que se refere ao aumento exponencial no número de Estados-membros.

Nesse biênio, observa-se que o Conselho já recuperava maior grau de ativismo, voltando a emitir número de resoluções semelhante àquele que emitia quando de sua constituição – entre 10 e 15 resoluções por ano. Além disso, observa-se que, diante do aumento exponencial no número de países membros da ONU, mais questões foram trazidas ao conhecimento do órgão. Os temas africanos, envolvendo guerras civis, guerras de independência e políticas segregacionistas, que colocavam em perigo a paz e a segurança internacionais, passavam a preponderar na agenda do Conselho.

Dessa forma, é importante ter em mente que o Brasil retorna ao CSNU sob um contexto distinto daquele de oito anos antes. Agora, com o processo de distensão entre as

grandes potências ganhando força desde a solução da crise dos mísseis, observa-se maior ativismo, ainda que limitado, por parte do CSNU. Essa tendência foi brilhantemente destacada em vários pronunciamentos dos principais líderes da Política Externa Independente que era desenvolvida nessa época, sendo o mais emblemático deles o discurso de Araújo Castro na abertura da AGNU de 1963⁴⁷.

De modo a melhor sistematizar a compreensão da atuação brasileira nesse biênio, a análise será dividida geográfica e temporalmente. Primeiro se apresentarão alguns debates que se travaram no Conselho em relação a temas do continente americano. Na sequência, será dada especial atenção às problemáticas africanas que mais chamaram a atenção da delegação brasileira no CSNU. Nesse ponto se incluem as temáticas da descolonização, do *apartheid* e da ambivalência brasileira em relação à Portugal e suas colônias⁴⁸. Outros temas caros ao país, como o do desarmamento e o do desenvolvimento – destacados nos discursos na AGNU tanto de Araújo Castro, em 1963, quanto do ministro do regime militar, Vasco Leitão da Cunha, em 1964, não serão considerados em profundidade nessa seção, dado que não foram discutidos pelo Conselho nesse o biênio⁴⁹.

Vale ressaltar que a divisão geográfica aqui proposta deixa de fora a questão palestina. Ela não será analisada de maneira pormenorizada não porque não estivesse na agenda do CSNU nesse biênio, mas porque, primeiro, a posição do Brasil de defesa do direito internacional e de solução global para a questão permanecia inalterada e, segundo, qualquer debate e proposta de resolução era então barrada pelas grandes potências. Prova disso é que, em 1963, proposta de resolução anglo-americana sob incidentes envolvendo Síria e Israel foi vetada pelo URSS, e, em 1964, proposta de resolução soviética para novo *imbróglío* sírio-israelense, condenando Israel, foi rejeitada pela abstenção de 8 Estados, liderados pelos EUA.

⁴⁷ Corrêa (2012 p. 224), ao introduzir brevemente o discurso dos “três Ds” de Araújo Castro na AGNU em 1963, mostra a importância de se observar essa percepção do diplomata brasileiro naquele discurso histórico. Esse discurso na ONU tornou-se um dos mais representativos do pensamento da PEI, que tinha como um de seus fundamentos a superação da concepção de divisão de mundo em blocos ideológicos “leste-oeste”.

⁴⁸ Quando não especificado em contrário, as informações apresentadas na seção foram extraídas dos relatórios de atividades do CSNU encaminhados à AGNU, disponíveis em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/5502\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/5502(SUPP)); [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/5802\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/5802(SUPP)); [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/6002\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/6002(SUPP)). Último acesso em: 17/06/2014

⁴⁹ Nenhum dos dois temas sequer figurou na agenda do Conselho de Segurança entre 1963 e 1964. O tema do desenvolvimento estava sendo abordado em profusão no âmbito do ECOSOC e, especialmente, no contexto da preparação para a 1ª UNCTAD. Já o tema do desarmamento estava sendo discutido no Comitê dos 18 países para o desarmamento, em reuniões paralelas entre EUA e URSS (sendo o Tratado de Proscrição Parcial de Testes Nucleares (1963) o primeiro resultado concreto desses debates) e no âmbito da própria AGNU, como prova a Resolução 1911, copatrocinada pelo Brasil, que representa o início das negociações para a proscrição das armas nucleares na América Latina.

O impasse que se estabelecera nesse biênio, no Conselho, refletia, segundo a delegação brasileira, a ação soviética de total apoio aos países árabes, sendo que qualquer proposição que condenasse ou censurasse países árabes encontrava a barreira do veto soviético⁵⁰. O destravamento da questão ocorrerá só no biênio seguinte, quando da ocorrência da Guerra dos Seis Dias.

A primeira questão que merece ser mencionada foi a reclamação apresentada pelo Presidente do Haiti em relação à ameaça de agressão e de incursões da República Dominicana em território haitiano, em 1963. O governo haitiano propunha a saída do corpo diplomático dominicano de Porto Príncipe, demanda essa que os dominicanos alegavam não poder atender enquanto o governo haitiano não desse salvo-conduto para nacionais haitianos asilados na embaixada dominicana seguirem para outra embaixada ou outro Estado ou para outros países. Diante do *imbróglio*, é interessante observar a continuidade de posição assumida pelo Brasil. Em semelhança à questão guatemalteca acima apresentada, o Brasil se posicionou em favor da precedência das negociações no âmbito da organização regional.

A posição de continuidade do argumento brasileiro tinha justificativas semelhantes às aquelas apresentadas na ocasião da análise do caso da Guatemala. A representação brasileira informou que acatava a competência jurídica e política do CSNU para analisar a questão. Contudo, em razão de a demanda por solução pacífica da controvérsia já ter sido previamente solicitada à OEA e de a organização regional já estar tratando da matéria, acreditava o Brasil que a questão poderia ser satisfatoriamente resolvida pelo Conselho da OEA, uma vez que não apenas tinha competência para tanto, mas que também tinha melhor conhecimento do caso, porquanto a problemática suscitava temas de direito internacional consagrados no costume regional, como o asilo diplomático. Embora não tenha sido objeto de proposta de resolução, como no caso guatemalteco, a questão haitiana não deixou de ser levada ao Conselho, que decidiu, por meio do pronunciamento de seu presidente, manter-se informado do desenvolvimento das negociações.

Em janeiro de 1964, outra questão envolvendo a paz e a segurança nas Américas foi levada ao conhecimento do CSNU. Nesse caso, o Panamá reclamava contra ataques de tropas americanas estacionadas no Canal do Panamá. O representante brasileiro foi o primeiro a se pronunciar sobre a matéria, depois de ouvidas as partes envolvidas, e, em posição de

⁵⁰ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ofício No 1203, 23 de junho de 1967 (Livro: Ofícios O-U).

continuidade em relação aquela sustentada nos casos guatemalteco e haitiano, identificou como salutar a busca pela solução multilateral da contenda por meio de mecanismos políticos regionais (a OEA já estaria lidando com a questão) e universais (o fato de a OEA estar ciente da matéria não seria um impeditivo para que o CSNU auxiliasse na resolução do problema). Uma proposta brasileira de que o Presidente do CSNU fizesse pedido formal aos governos envolvidos para negociarem um cessar-fogo foi acatada pelo Conselho. Em paralelo ao pedido patrocinado pelo Brasil, seguiram as negociações no âmbito da OEA, que chegou a estabelecer um Comitê Geral para a questão, formado por representantes da organização regional e que manteve o CSNU informado do desenrolar da contenda. Mais uma vez, o Brasil vocalizou a prevalência da instituição regional para a solução de ameaças a paz e a segurança regionais, sem desconsiderar, contudo, que o CSNU deveria manter-se atento à questão.

Aqui vale considerar, brevemente, uma variável que poderia passar despercebida: o maior alinhamento aos EUA na década de 1950 do que no período da PEI em 1961 – 1964 não pode ser visto como um determinante para a postura brasileira em defesa do acordo regional para a manutenção da paz e segurança regionais. Fosse na política de aproximação do período Café Filho ou na busca de maior autonomia e independência da PEI, o Brasil permaneceu fiel ao mesmo posicionamento no CSNU em relação a questões pan-americanas.

No que se refere à questão africana – que preponderou na agenda do Conselho nesse biênio – cabe destacar, antes de estudar os posicionamentos brasileiros em relação às questões discutidas, alguns aspectos da conjuntura doméstica e da dinâmica da própria ONU em relação aos temas desse continente, especialmente em relação aos dois que mais saltam aos olhos da política exterior do Brasil: territórios ultramarinos portugueses e *apartheid*.

Com a chegada de Jânio Quadros ao poder, em 1961, era lançada a Política Externa Independente. Por meio dela, o Brasil alterava algumas de suas visões acerca de sua inserção internacional, entre elas sua visão em relação ao continente africano. De acordo com Saraiva (1996), JK havia sido muito condescendente com a presença portuguesa na África. A nova política externa buscava posição autônoma, universalista e de defesa da não intervenção em assuntos internos, ou seja, seria um instrumento contra o colonialismo e de apoio à autodeterminação dos povos africanos, sem ser - e isso Quadros fazia questão de deixar claro - uma política de aliança automática com os blocos terceiro-mundistas (SARAIVA, 1996). O

novo Presidente, em seu artigo publicado na *Foreign Affairs*⁵¹, afirmou que as posições brasileiras nas Nações Unidas, de tradicional apoio a potências colonialistas, seriam modificadas. Seu governo durou apenas oito meses, mas as ideias da PEI permaneceram vivas em Afonso Arinos, San Thiago Dantas, Araújo Castro e outros grandes nomes da atuação internacional brasileira, que buscaram dar contornos práticos a esse novo discurso, ao menos até 1964, quando o golpe militar e a ascensão de Castelo Branco promovem uma correção de rumos na inserção internacional do país (CERVO e BUENO, 2011).

No âmbito das Nações Unidas, como introduzido acima, o Brasil volta a ocupar um posto eletivo depois de um intervalo de oito anos sem ocupá-lo. É importante ressaltar as claras mudanças por que passava a instituição no que toca ao aumento da presença do continente africano na ONU. Apenas em 1960, o Conselho de Segurança autorizou e a Assembleia Geral chancelou a entrada de treze países africanos na ONU (Camarões, Mali, Somália, Congo, Benin, Níger, Burkina Faso, Costa do Marfim, Chade, Gabão, Republica Centro Africana, Senegal e Nigéria), fora outros 11 países africanos que entraram na organização nesse período (1955 – 1965) e fora aqueles que tiveram sua adesão recomendada pelos CSNU enquanto o Brasil ocupava assento não permanente no biênio 1963 - 1964 (Zanzibar (Tanzânia), Quênia, Gâmbia e Malawi).

Diante desse contexto, serão apresentadas abaixo as questões da Rodésia e do Congo, que figuraram na agenda do Conselho nesse biênio. Na sequência, serão analisados de maneira pormenorizada a questão dos territórios ultramarinos portugueses e do *apartheid* sul-africano, sendo que todas as quatro refletem, de maneira emblemática, as nuances tanto da limitada política africanista lançada pela PEI quanto da política conservadora do regime militar que se instala em 1964.

A questão da Rodésia ocupou a agenda do Conselho no biênio e veio a ser alvo de um projeto de resolução, em 1963, que convidava o governo da Grã-Bretanha a garantir a independência da Rodésia com base na Res. 1514/1960 da AGNU⁵² e a não transferir poderes para o regime segregacionista instalado no país, pois ele não era representativo da diversidade racial local. Embora a resolução não tenha sido aprovada em razão do veto britânico, é interessante analisar a postura brasileira de apoio irrestrito à resolução. A representação

⁵¹Disponível

em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20029529?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21102987518381>. Acesso em 24/11/2013.

⁵² Tal resolução se tornou emblemática por exprimir o desejo de que os territórios não autônomos ou sob tutela atingissem independência o mais brevemente possível. Desde então, essa resolução passou a servir de base para a maior parte das reclamações em defesa da descolonização.

brasileira se pronunciou defendendo o dever de os britânicos não transferirem poderes para o regime em vigor na Rodésia, o qual, embora aliado britânico, fora escolhido apenas entre a elite branca do país e ameaçava a paz e a segurança regionais. Essa posição brasileira vai diferir, como será visto, daquela que o Brasil assumiu, no mesmo ano, em relação à descolonização dos territórios portugueses, corroborando a ideia de que a política africanista brasileira, baseada no princípio da autodeterminação, era limitada no sentido de que não era aplicada nas ocasiões em que afetasse interesses concretos do Brasil em relação a algum parceiro histórico, como Portugal. Por mais que o voto brasileiro tenha sido diferente do americano (que foi de abstenção) na questão da Rodésia, o Brasil pouco tinha a perder ao defender, na ocasião, o princípio da autodeterminação. Como será visto a seguir, quando a questão envolvia aspectos materiais e(ou) políticas mais nocivas ao interesse nacional, essa perspectiva de defesa de princípios (autodeterminação dos povos) era relativizada.

Outro tema africano - esse debatido no segundo semestre de 1964, já durante o regime militar - que revela a incongruência da postura brasileira no tocante à descolonização foi a questão do Congo. Representantes de vinte e um países afro-asiáticos e a Iugoslávia entraram com um pedido de verificação, por parte do Conselho, acerca de uma investida militar, alegadamente feita sob auspícios de auxílio humanitário, por parte de belgas, ingleses e estadunidenses no Congo. Os 22 Estados defendiam que a ação fora uma premeditada agressão militar, a fim de consolidar interesses coloniais belgas, que resultou na morte de milhares de inocentes⁵³.

Diante do novo regime militar já em vigor no Brasil, a posição do país em relação ao problema foi amplamente favorável ao posicionamento ocidental. Os rebeldes seriam os responsáveis por fazerem pessoas reféns e por cometerem atrocidades em nome do estabelecimento de uma “República Popular Congolesa”. Ademais, o governo congolês estava exercendo seu direito soberano de solicitar auxílio externo, para evitar a continuidade do derramamento de sangue promovido pelos rebeldes. Nesse contexto, havia legitimidade tanto material quanto jurídica na demanda pelo auxílio externo por parte do regime de Tshombé.

O posicionamento brasileiro nessa questão reflete bem a conjuntura política no Brasil. O discurso brasileiro de apoio incontestado à ação ocidental refletia a aproximação do novo regime militar às perspectivas de alinhamento político com os EUA. Qualquer discurso de política africanista que vinha sendo formado pela PEI - e que se fazia presente em

⁵³ United Nations *Repertoire 1964 – 1965*. Disponível em: http://www.un.org/en/sc/repertoire/64-65/64-65_08.pdf. Acesso em 11/06/2014.

posicionamentos como aquele na questão da Rodésia – acaba sendo deixado de lado pelo novo regime, como se observa nessa questão do Congo. A conjuntura política doméstica quando da deflagração da crise no Congo era diferente daquela da crise na Rodésia. O novo regime, imbuído do pensamento dicotômico leste-oeste que vinha sendo superado pela PEI, abandona uma eventual perspectiva de defesa do princípio da não ingerência que caberia em relação à questão congoleza, com a finalidade de colocar-se ao lado dos EUA.

Resta, agora, analisar a evolução das posições brasileiras em relação dois temas de grande importância para a história da política exterior do Brasil – a questão da independência dos territórios portugueses e a do *apartheid*. Deve-se prestar atenção às nuances da postura brasileira, mesmo durante a PEI, em relação à defesa do princípio da autodeterminação, bem como deve-se atentar para a guinada conservadora no tocante a esses temas durante o início do regime militar.

Em 1961, na conjuntura da escalada de tensões entre grupos angolenses e portugueses, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 163/1961, instando Portugal a cumprir com as determinações da resolução 1603 da Assembleia Geral, a qual solicitava ao governo português que considerasse introduzir reformas com vistas à independência de Angola, bem como colaborasse com o comitê formado a partir dessa Resolução, para investigar o desenvolvimento das questões políticas nessa província ultramarina portuguesa. Conforme consta no telegrama enviado por Afonso Arinos⁵⁴, então chefe da Delegação brasileira na ONU, em novembro de 1961, diante dessa situação e do surgimento de resoluções semelhantes à 163/1961, o Brasil adotaria posturas favoráveis a esse tipo de posicionamento, no sentido de concitar Portugal a assumir atitude mais realista, de modo a reconhecer a busca por autonomia dos territórios e a colaborar com o Comitê de Informações criado pela Resolução 1603 da AGNU.

Em 1963 a questão dos territórios portugueses – e não apenas de Angola - figura efetivamente no Conselho de Segurança e, nesse momento, o Brasil participa mais ativamente dos debates, por ser então membro eletivo. É interessantíssima a análise das trocas de telegramas entre o representante brasileiro no Conselho, Geraldo de Carvalho Silos, e a Secretaria de Estado de Relações Exteriores. Essa troca mostra a dificuldade em se encontrar

⁵⁴ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Telegrama No 159, 7 de novembro de 1961. Caixa No 82 (Telegramas expedidos e recebidos de delegações).

um posicionamento uníssono em relação à questão das colônias portuguesas, reforçando o argumento de Saraiva (1996), de que houve, durante os anos da PEI, avanços e retrocessos em relação ao tema. A troca de telegramas abaixo analisada mostra como a representação brasileira na ONU conseguiu ponderar a visão mais favorável a Portugal, a qual partia de dentro do Itamaraty e que, em certa medida, se estendia também à África do Sul

No telegrama 317⁵⁵, de 24 de junho de 1963, o representante brasileiro no Conselho chama a atenção para o fato de que o governo brasileiro deveria rever sua posição relativamente à questão das colônias portuguesas na África, passando a ser coerente com os princípios gerais da nossa política externa, com as tradições brasileiras de anticolonialismo e com o apoio invariável que tem dado às resoluções da Assembleia Geral sobre a matéria de descolonização. Nesse sentido, é ressaltado que:

“o apoio que o Brasil vem dando à posição de Portugal tem produzido desgaste da nossa posição política nas Nações Unidas. [...] Tenho para mim que chegou o momento em que o governo brasileiro, constatando a não alteração da atitude do governo português na matéria, deveria não mais quebrar a coerência de seus votos e passar a seguir as linhas gerais de sua política externa relativa à marcha dos povos e dos territórios dependentes para a autodeterminação e a independência”. (AIH, Telegrama 317, Caixa 84, junho 1963)

A resposta, de 15 de julho⁵⁶, apresenta orientações precisas sobre a matéria que viria a ser votada nas semanas seguintes no Conselho. Indicava-se que:

“Quando a questão de Angola for discutida no Conselho de Segurança, não pretendemos participar ativamente, nem concordaremos, por motivos que Vossa Senhoria conhece, com sanções ou linguagem particularmente violenta contra Portugal, apesar do desgaste que essa atitude acarretará a nossa posição junto ao grupo afro-asiático. Não devemos ser dos primeiros a falar, e, quando fizermos, Vossa Senhoria se limitará a intervenção curta”. (AIH, Telegrama sem número, Caixa 84, julho 1963).

A resposta da delegação é rápida e busca ponderar posicionamento tão incisivo como o que fora indicado pelo Ministério. No dia 17 de julho é encaminhado telegrama maior⁵⁷, de

⁵⁵ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Telegrama No 317, 24 de junho de 1963. Caixa No 84 (Telegramas expedidos e recebidos de delegações).

⁵⁶ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Telegrama sem número, 15 de julho de 1963. Caixa No 84 (Telegramas expedidos e recebidos de delegações).

cinco páginas, que faz considerações acerca dos problemas que tal posicionamento ensejaria ao Brasil, bem como faz também considerações sobre a postura que o Brasil deveria assumir em relação à questão do *apartheid*, que também estava na agenda do Conselho.

No referente à questão portuguesa, o representante brasileiro afirma que “Não devo frustrar-me do dever de salientar que, formulando nossa posição, devemos levar em conta não só os fatores internos, mas também a imagem que do governo português Estados membro fazem: a grande maioria o vê como anacrônico, fascista, racista e colonialista”.

O telegrama também toca na questão da segregação racial na África do Sul. O representante brasileiro argumentava que “a questão se arrasta há 16 anos na Organização; foi objeto de uma forma ou de outra (incluindo o sudeste africano) de cerca de 100 resoluções, nenhuma respeitada pela África do Sul. O *apartheid* contamina de horror a africanos e a asiáticos e repugna europeus e latino-americanos”. Como possível consequência de posicionamentos recalcitrantes em relação a essas questões que envolviam diretamente uma demanda do crescente e já expressivo grupo afro-asiático, o Embaixador Silos conclui que:

“Dentre as consequências, não me pareceria exagerado esperar que os africanos procurassem, em todos os órgãos das Nações Unidas, bloquear a eleição do Brasil para conselhos, comissões e comitês, nos quais se exerce basicamente nossa ação diplomática, privando-nos do principal instrumento com que procuramos levar a organização a funcionar em esferas de interesse fundamentais para o Brasil. Isto já acontece com Portugal. E não seria surpreendente se acontecesse com o país que pelo seu prestígio e sua atuação viesse a paralisar ou aguar a ação do Conselho”. (AIH, Telegrama 347, Caixa 84, julho 1963)

A solução aventada no telegrama seria a de que o Brasil deveria fazer uma intervenção no Conselho com base em análise interpretativa da Carta da ONU, utilizando-se pragmaticamente das possibilidades de evolução nas ações do Conselho em relação a países que atuam sem prezar pela paz e segurança internacionais⁵⁸. A resposta⁵⁹ que chega de Brasília não poderia ser mais pragmática. No caso sul-africano, se aceita que o Brasil se posicione, sem alongamentos na justificativa do voto, contra um fato que atente

⁵⁷ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Telegrama No 343,17 de julho de 1963. Caixa No 84 (Telegramas expedidos e recebidos de delegações).

⁵⁸ Essa “evolução” seria, em linhas gerais, inicialmente apoiar medidas baseadas no capítulo VI da carta no caso de Portugal e aceitar eventual resolução que condenasse o *apartheid* baseada no artigo 40 do capítulo VII (por meio da promoção de embargo de armas, por exemplo).

⁵⁹ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Sem número, 17 de julho de 1963. Caixa No 84 (Telegramas expedidos e recebidos de delegações).

profundamente contra sentimentos humanos e que vem se agravando progressivamente. No caso português, mais uma vez são encaminhadas instruções para tornar mais brando o posicionamento brasileiro. Destaca-se no telegrama que, por ser matéria mais susceptível de tratamento político, “podemos destacar em nosso pronunciamento a confiança na evolução de política conciliatória de Portugal, não baseando esse entendimento em qualquer dado atual, mas claramente *em nosso conhecimento da experiência histórica portuguesa*” (grifo do autor).

Tendo em vista essa troca de mensagens entre a Delegação na ONU e a SERE, parte-se agora para a posição efetivamente adota pelo Brasil CSNU. Ambos os temas foram tratados em dois momentos distintos no Conselho de Segurança, em 1963 e apenas a questão sul-africana foi objeto de resolução em 1964, embora a questão dos territórios portugueses permanecesse sendo debatida no Conselho neste segundo ano de participação brasileira.

Em meados de 1963, as resoluções 180/1963 e 181/1963 chamam a atenção para a necessidade de Portugal cessar as hostilidades e para a África do Sul encerrar a política de discriminação, respectivamente. A resolução 180 insta a todos os países a suspenderem a venda de armas que viessem a ser destinadas para a luta colonial em favor de Portugal. Já a Resolução 181 insta a todos os países a suspender a venda de qualquer tipo de armamento aos sul-africanos enquanto permanecer a política de segregação racial no país. No final desse ano, as resoluções 182/1963 e 183/1963 buscam reforçar a condenação ao não cumprimento das observações feitas pelo Conselho nas duas resoluções anteriores⁶⁰.

No que se refere aos debates acerca da resolução 180/1963, embora o Brasil não tenha proposto qualquer emenda a ela nem muito menos copatrocinado a iniciativa, votou emblematicamente de maneira favorável⁶¹. Era esse um sinal expresso de que o país, nesse momento, se aproximava do princípio da autodeterminação dos povos, consagrado no acumulado histórico e inserção internacional do país. No pronunciamento feito pela delegação brasileira, reforça-se que Portugal precisa atuar de modo a garantir a conquista pacífica de independência de suas colônias. Ainda que tenha se posicionado em favor da resolução, a representação brasileira destacava o papel central que Portugal deveria exercer como agente construtor de consenso no processo de transição política, como havia sido

⁶⁰ Todas Essas resoluções podem ser encontradas em <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions>

⁶¹ O Embaixador Fernando de Mello Barreto, em recente artigo (2014, p. 08) destacou que nessa resolução, durante a gestão de Evandro Lins e Silva no Itamaraty, o Brasil estava votando a favor de um projeto de resolução que convidava Portugal a reconhecer imediatamente o direito de autodeterminação de seus territórios ultramarinos. Vale ponderar, nada obstante, que, para efeitos práticos, o Brasil se abstém em relação ao parágrafo sexto, que era o mais operativo de todos, por ser o único que estabelecia medidas efetivas contra Portugal.

indicado no Telegrama de 17 de julho. Ademais, o Brasil vota efetivamente em favor da resolução, mas faz uma reserva expressa ao conteúdo do seu sexto parágrafo, por meio do qual o Conselho requeria que os Estados parassem de oferecer assistência militar que pudesse ser usada por Portugal contra suas colônias.

Postura semelhante adotou a delegação do Brasil no tocante à Resolução 183. O Brasil vota favoravelmente, embora tenha usado da abstenção, junto com França, EUA e Grã-Bretanha, no tocante ao 3º parágrafo da resolução, o qual censurava Portugal por ter desrespeitado a Resolução 180. Aceitar esse parágrafo operativo 3º significaria que o Brasil passava a aceitar a proposta de embargo parcial de armamentos do parágrafo 6 da Resolução anterior (Res. 180/1963).

No referente aos debates da resolução 181 acerca da questão do *apartheid*, verifica-se aqui, também, uma postura um pouco mais favorável à identidade multiétnica do país, votando o Brasil a favor da condenação da segregação racial sul-africana. Na sua argumentação, o representante brasileiro destacou que o Conselho tinha diante de si um problema complexo, na medida em que nenhuma nação do mundo estava completamente livre de todo e qualquer vestígio de discriminação racial. Nada obstante, o Brasil concordava que a questão do *apartheid* se colocava, cada vez mais, como um perigo à paz e a segurança internacionais, já que o governo branco sul-africano vinha aumentando a compra de armamentos para manter sua política segregacionista.

Vale ressaltar que, antes de a resolução ser colocada para votação, Gana, Marrocos e Filipinas propuseram um projeto de emenda à resolução que instava todos os Estados a boicotarem economicamente o regime sul-africano e a pararem de exportar armamentos para o País. De maneira emblemática, quando se decide pela votação em separado desse parágrafo operativo, o Brasil vota se abstendo, junto com outros 5 países, o que fez tal parágrafo prevendo o boicote econômico não ser aprovado. O regime sul africano era o maior parceiro econômico do Brasil no continente e a aplicação de um embargo econômico atingiria interesses materiais imediatos do Brasil naquele país. Não tendo tal proposta atingido o mínimo de votos favoráveis, aprovou-se um parágrafo operativo alternativo, que pedia aos Estados para suspender apenas a venda e o envio de armamentos ao país.

A Resolução 182, aprovada por unanimidade alguns meses depois, diante da continuidade da política segregacionista, renova a proibição de vendas e avança no sentido de solicitar que o governo sul-africano recebesse um grupo da ONU para auxiliar na implementação de uma nova política social, proposta essa considerada salutar pela delegação

brasileira, embora, na prática, não tenha surtido efeito, pois o grupo não foi recebido pelo governo em Pretória.

O que se observa do posicionamento nessas quatro resoluções (voto favorável às Resoluções 180 e 183, com abstenção em relação aos parágrafos operativos que restringiam a cooperação militar com Portugal/ voto favorável às Resoluções 181 e 182 com abstenção à proposta malograda de parágrafo operativo estabelecendo embargo econômico ao regime sul-africano) é que, ainda que no discurso a PEI apresentasse uma política africanista mais condizente com o acumulado histórico e com a identidade internacional do país, na prática essa política não se revelava *in totum*, uma vez que o Brasil se abstinha em relação aos parágrafos que previam represálias mais concretas. Esse pequeno passo pró-africano, contudo, seria revisto no pela política externa do regime civil-militar que chega ao poder em abril de 1964.

No que se refere à questão portuguesa em 1964, é emblemática a redefinição na tenra política africana do Brasil dos anos da PEI, tendo as percepções que haviam sublinhado a inflexão brasileira para a África recuado diante do novo quadro político interno (SARAIVA, 1996)⁶². José Sette Câmara, que substituiu a maior parte dos demais representantes do Brasil no Conselho em meados de 1964 (vide tabela em anexo) encaminha um longo ofício ao Ministro Vasco Leitão das Cunha, a fim de apresentar suas perspectivas de atuação do Brasil na ONU. No ofício, o representante brasileiro é claro ao afirmar que: “O caso dos territórios sob administração portuguesa assume importância excepcional para o Brasil. Devemos considerá-lo, naturalmente, à luz dos vínculos especiais que nos unem a Portugal [...]”. Tomando por base o ofício do Embaixador Sette Câmara e a postura do país em relação à África do sul (analisada na sequência), é de se supor que o Brasil efetivamente adotaria postura mais conservadora se comparado aos singelos avanços observados no ano anterior. Não se pode afirmar completamente que essa volta ao conservadorismo foi aplicada no CSNU, na prática, pois embora o tema dos territórios portugueses tenha permanecido na agenda do Conselho, não foi objeto de debate direto pelo órgão entre abril e dezembro de 1964.

Já a questão sul-africana foi, efetivamente, tratada pelo CSNU no início do segundo semestre de 1964, tendo sido objeto de duas resoluções em junho de daquele ano. Em ambas o

⁶² SANTOS (2011) é taxativo ao afirmar que “*se, antes do movimento de 31 de março de 1964, o Brasil tergiversava frequentemente face às questões mais agudas relativas à Portugal examinadas em foros internacionais, buscando seguidamente refúgio na abstenção, depois da ruptura democrática passou a defender abertamente certas posições polêmicas de Lisboa*”.

Brasil se posicionou de maneira mais conservadora do que aquela observada no ano anterior. Na primeira das resoluções, que condenava os julgamentos sumários de presos políticos contrários ao *apartheid* (Res. 190/1964), o Brasil se absteve, junto com França, Grã-Bretanha e EUA, alegando, em breve pronunciamento, que o Conselho não deveria se pronunciar sobre o devido processo legal dos Estados. No fundo, o Brasil se abstinha em favor de um governo que igualmente se opunha ao comunismo (BARRETO, 2014, p.8) e que era o maior parceiro econômico do Brasil na África. Na segunda resolução, que buscava criar novos mecanismos multilaterais que estudassem as melhores maneiras de coagir, economicamente, o regime sul-africano a colaborar, o Brasil votou favoravelmente, embora em seu pronunciamento se colocasse reticente em relação à aplicação de sanções econômicas. O Brasil colocava em prática, agora de maneira plena, a política que Pio Penna (2008) chama de “Pragmatismo Consciente”: interesses materiais na relação com o país africano que mais vantagens econômicas trazia ao Brasil falavam mais alto do que a identidade internacional do país historicamente vinculada ao multiculturalismo e a multiplicidade étnica.

A compreensão dos posicionamentos do Brasil no CSNU no biênio 1963-1964 deve se dar por meio de lentes que não deixem de observar o desenrolar dos fatos no Brasil e na própria ONU. A análise quantitativa dos votos do Brasil nesse biênio (UZIEL, 2012, p. 147) apontar para o fato de que houve um pequeno aumento de convergência no percentual de votos Brasil-EUA (de 90% para 94%) e uma ligeira queda da mesma convergência entre Brasil-URSS entre 1963 e 1964 (de cerca de 70% para cerca de 60%). Esse dado quantitativo, em si, não consegue apresentar por completo os contornos definidores do perfil de atuação brasileira no órgão. A análise qualitativa descrita nas páginas acima mostra que, para alguns temas, a exemplo daqueles vinculados às Américas, o Brasil indicava continuidade de postura de defesa da precedência da OEA. Já em outros temas, especialmente aqueles relacionados ao continente africano, que passaram a dominar a agenda do Conselho, observa-se o retorno ao conservadorismo, a partir de abril de 1964, em relação ao ensaio de política externa progressista de 1963.

Não se pode dizer que a chegada do regime militar causou uma guinada completa do perfil de atuação do Brasil no CSNU – não se voltou a ter, por exemplo, o grau de convergência em 100% dos votos com os EUA, como no biênio 1951 – 1952, nem mesmo instruções que indicassem que o Brasil deveria seguir o voto estadunidense, como na década de 1940. O que se tem – e isso a análise qualitativa elucida – é a maior reticência no tocante à

defesa de princípios norteadores da inserção internacional do país, quando a defesa de tal princípio colocava em risco interesses pragmáticos – econômicos e políticos.

Biênio 1967 – 1968

O Brasil é eleito, na XXI AGNU, para seu quinto mandato no CSNU com 114 do total de 119 votos, tendo sido, junto com o Canadá, o país mais votado (vide tabela em anexo) e tendo se tornado o país que mais mandatos recebera como membro não permanente no órgão (BARRETO, 2006, p. 94). A eleição folgada, com mais de 95% dos votos dos Estados membro da ONU, é um dado quantitativo que não revela a preocupação presente entre os membros da delegação brasileira, para conseguir a eleição. Um telegrama e um ofício encontrados no Arquivo Histórico do Itamaraty revelam a seriedade com que essa eleição foi tratada.

O telegrama, de meados de 1965⁶³, expressava que uma nota foi expedida pela Delegação do Brasil na ONU endereçada ao presidente do Grupo Latino-Americano na Organização informando que o governo brasileiro decidiu retirar sua candidatura ao ECOSOC na XX sessão da AGNU e apresentar candidatura ao CSNU na XXI sessão da Assembleia Geral. A ideia por trás de tal decisão era legitimar a candidatura brasileira ao Conselho, em 1966, com base na lógica da precedência de demanda junto ao grupo regional. Nenhum outro Estado havia ainda apresentado tal pedido e o Brasil, apresentando-o junto com a renúncia à candidatura no ECOSOC, em 1965, praticamente garantia os votos de todo o grupo latino, uma vez que era usual que o grupo votasse em bloco nas decisões acerca de representações em organismos da ONU.

O ofício, já de 1966⁶⁴, fora encaminhado pela delegação do Brasil na ONU para subsidiar a preparação dos posicionamentos que o país tomaria na XXI AGNU. Nele consta mensagem do Embaixador Sette Câmara afirmando que:

“Acredito que nossa política com relação a eleições no presente ano, deverá ser toda ela norteada pelo objetivo de obter o máximo possível de apoio à candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança. Permito-me recordar aqui que ela foi apresentada com grande

⁶³ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. 310, junho de 1965. “Livro: “Telegramas expedidos e recebidos ONU.

⁶⁴ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para a Sua Excelência o Embaixador Juracy Magalhães, Ministro de Estado das Relações Exteriores. No 541 de março de 1966 (Livro Ofícios de A a Z).

antecedência, para que nos pudéssemos valer do argumento de prioridade, importante dentro do grupo latino-americano. Foi ela decorrente da convicção de que o CSNU se reforça, na medida em que a proliferação de novos Estados membros [...] enfraquece à AGNU” (AIH, Ofício 541, 10 de março 1966).

Embora nos biênios anteriores essa preocupação também devesse existir, não foi encontrado registro explícito na pesquisa arquivística que a comprovasse. Todavia, pode se imaginar que dois fatores, talvez não presentes nos biênios anteriores, pesavam mais para que o Brasil se preocupasse em fazer gestões expressivas, para garantir sua eleição nesse biênio. O primeiro deles - já debatido acima - era o do aumento no número de países membros na organização. Com a entrada de vários países afro-asiáticos, esse grupo superou o grupo latino-americano como o mais representativo nas eleições da AGNU. Não bastava mais ao Brasil angariar os votos do seu próprio grupo, para garantir sua eleição. Essa nova dinâmica está intimamente vinculada ao segundo agravante: a questão da postura brasileira diante do *apartheid* e das colônias de Portugal pesava na candidatura brasileira junto aos afro-asiáticos. Em Ofício de maio de 1966⁶⁵, também preparatório à candidatura brasileira de 1966, o Embaixador Sette Câmara destaca que “sendo o Brasil candidato ao CSNU nas eleições a serem realizadas durante o curso da próxima AGNU, seria inadmissível uma modificação de nossa posição com relação ao problema colonial português que atraísse contra nós as iras dos africanos. Isso só se poderia fazer se o Governo decidisse retirar nossa candidatura ao órgão supremo da ONU [...], pois não seria aconselhável expor o prestígio do Brasil na Organização ao vexame de uma derrota, ou mesmo de uma votação maciça contrária à nossa pretensão”.

A questão do peso dos grupos geográficos na ONU está diretamente relacionada ao tema do aumento do número de membros não permanentes no Conselho de Segurança. A questão foi debatida pela Assembleia Geral e, por meio da Resolução 1991/1963, criaram-se cinco novas vagas para membros eletivos no Conselho. Depois de ratificada pelos Estados membro da ONU (incluído os permanentes do CSNU), a partir de 1965 o Conselho passou a ser composto por 15 Estados, sendo que, na nova distribuição das vagas de membros eletivos, a América Latina seguiu recebendo duas, o grupo “afro-asiático” cinco, os europeus orientais uma e os europeus ocidentais e os demais Estados duas.

⁶⁵ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para a Sua Excelência o Embaixador Juracy Magalhães, Ministro de Estado das Relações Exteriores. No 991 de 12 de maio de 1966 (Livro “Ofícios de A a Z”).

Feita essa breve consideração acerca do contexto onusiano, cabe ponderar as transformações por que passava a política externa brasileira, em razão de mudanças no regime militar. No Brasil, assumia o comando da política nacional a chamada “linha dura” dos militares. O novo projeto de inserção internacional do país, chamado por Costa e Silva de “diplomacia da prosperidade”, visava a se afastar da “diplomacia da interdependência” de Castelo Branco, que colocava o Brasil como parte do jogo da bipolaridade. José de Magalhães Pinto, na liderança da chancelaria, iria modificar essa estratégia de atuação internacional, buscando promover uma diplomacia que atendesse mais ao interesse do desenvolvimento do país e à lógica da segurança nacional.

Parte-se, agora, para análise pormenorizada dos principais temas da agenda do Conselho de Segurança, buscando destacar os aspectos que demonstram continuidade e descontinuidade na postura brasileira e os determinantes – principistas ou pragmáticos - dos posicionamentos⁶⁶.

Dentro das Nações Unidas, e mais especificamente no Conselho de Segurança, destacava-se, na agenda de paz e segurança, a Guerra dos Seis dias e a consequente instabilidade na região do Oriente Médio. Nesse momento, as tropas da UNEF se retiravam da região, a pedido do governo egípcio, deixando de atuar na supervisão do cessar-fogo entre Egito e Israel e deixando de assegurar a livre navegação no Golfo de Ácaba (BARRETO, 2006, p. 137). Nesse ano de 1967, sete das onze resoluções aprovadas pelo Conselho tratavam dessa guerra no Oriente Médio, o que acabava deixando em segundo plano outras temáticas que envolviam a paz e a segurança internacionais, especialmente aquelas relacionadas ao continente africano. Será aqui apresentado, primeiramente, o posicionamento brasileiro em relação ao conflito árabe-israelense de 1967 e, na sequência, as ponderações brasileiras em relação aos temas africanos e a outros temas de destaque.

Dentro da documentação encontrada nos arquivos virtuais das Nações Unidas e nos arquivos do MRE, verifica-se que a atuação brasileira no Conselho de Segurança, concentrou-se em buscar participar ativamente nas negociações em relação à questão do Oriente Médio, sempre defendendo, ao menos retoricamente, o imediato fim das hostilidades. A participação ativa do Brasil nesse *quid pro quo* pode ser vista como uma continuidade, na medida em que o país tanto já fora parte ativa nas negociações políticas entre Israel e Egito,

⁶⁶ Novamente, quando não informado em contrário, a fonte das informações apresentadas são os relatórios de atividades do CSNU entregues à AGNU, disponíveis em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/6702\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/6702(SUPP)) ; [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/7202\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/7202(SUPP)) ; [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/7602\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/7602(SUPP)); Último acesso em: 18/06/2014.

no Conselho, na década de 1950, quanto já enviara e liderara tropas na UNEF, na primeira metade da década de 1960.

Nesse contexto, merecem maior destaque uma situação controversa e, especificamente, as negociações sobre duas resoluções. A situação controversa se refere à instrução para não apoiar proposta de resolução soviética que condenava, expressamente, Israel pelos ataques e exigia a retirada de tropas israelenses da região de Suez. O argumento oficial brasileiro era o de que a ocupação resultara do Estado de guerra existente na região. Na prática, o Brasil vinha estreitando alguns laços estratégicos com Tel-Aviv, a exemplo da assinatura de acordo nuclear alguns meses antes do conflito e de visitas oficiais⁶⁷. O Brasil apoiava a paz, como efetivamente o fez nos debates das resoluções seguintes, mas por meio de negociações que não condenassem expressamente o lado israelense.

Entre as resoluções, a primeira que merece destaque é a Res. 237/1967, uma vez que foi ela uma proposta argentino-brasileira, copatrocinada pelas delegações da Etiópia e do Mali, que recebeu apoio unânime de todas as delegações do CSNU. A resolução não buscava achar solução definitiva para o conflito, mas chamava a atenção para um aspecto extremamente caro à chancelaria brasileira e já presente no discurso brasileiro no Conselho em relação ao conflito Israel-Egito: o respeito ao direito internacional. Por meio dessa iniciativa, conclamava-se o governo de Israel a assegurar o bem-estar e a segurança das áreas onde estivessem ocorrendo operações militares e a facilitar a volta daqueles habitantes que saíram das zonas de conflito, bem como se recomendava que todos os governos envolvidos respeitassem os princípios humanitários contidos nas Convenções de Genebra de 1949.

A segunda das resoluções (Res. 242/1967) relevantes foi a última aprovada sobre a matéria, no Conselho, no ano de 1967, partindo ela de um projeto de resolução britânico que tinha como base um projeto de resolução argentino-brasileiro que nem chegou a ser considerado pelas potências ocidentais. A resolução buscava uma solução definitiva para o conflito, instando Israel a retirar suas tropas dos territórios ocupados (não especificando quais, como o fazia o projeto de Brasil e Argentina), demandava que todas as partes envolvidas: a) cessassem hostilidades; b) garantissem a livre navegação na região; c) cuidassem da problemática dos refugiados; e pedia, ainda, ao Secretário-Geral para que designasse um Enviado Especial para promover o diálogo entre as partes. Por meio dessa

⁶⁷ Garcia (2005, p. 195) indica que, em maio de 1966, Brasil e Israel assinaram Convênio para o uso pacífico da energia nuclear e, em julho do mesmo ano, o presidente israelense Zalman Shazar realizou visita oficial ao Brasil.

proposta, se abria uma oportunidade para algum reajuste de fronteira em relação às fronteiras anteriores ao conflito (BARRETO, 2006, p. 140 - 141).

Segundo telegramas⁶⁸ dos dias que antecederam a votação da proposta britânica, o representante brasileiro no Conselho, Embaixador Geraldo de Carvalho Silos, indicava que o Brasil aventava três possibilidades em relação à questão: a) encaminhar proposta de resolução própria, nos moldes daquela apresentada por Brasil e Argentina aos países ocidentais e na Sessão Especial da AGNU⁶⁹; b) copatrocinar a proposta britânica, mediante algumas adequações no texto; c) apoiar a proposta britânica. Decidiu-se, finalmente, apoiar a proposta da Grã-Bretanha, uma vez que a representação de Londres já havia negociado com as partes envolvidas o aceite de sua proposta e o eventual lançamento de propostas alternativas apenas poderia dificultar o assentimento das partes ao cessar das hostilidades, objetivo último do Brasil e das Nações Unidas.

Assim, deixou-se de lado o lançamento de eventual proposta unilateral brasileira ou a readequação da proposta britânica para que o país a copatrocinasse, com vistas a, antes de mais nada, fazer valer o acumulado histórico da defesa da paz. Vale destacar que, diferentemente da proposta soviética apresentada algumas semanas antes e acima relatada, Israel, embora fosse solicitado que retirasse suas tropas da região, não era condenado pelos atos de agressão. Ao apoiar tal resolução - aprovada de forma unânime no CSNU – o Brasil não colocava em risco seus interesses com relação a nenhuma das partes envolvidas, já que tanto árabes quanto israelenses estavam de acordo com o texto britânico.

No que se refere especificamente ao continente africano, iniciava-se o que Saraiva (1996) chama de “anos dourados da política africano”, nos quais vários dos princípios que começavam a nortear a política africanista durante a PEI são resgatados. Contudo, é importante ponderar que, como indica Vizentini (1998), “as relações com Portugal continuaram sendo um aspecto particular para a diplomacia brasileira, sem que a Diplomacia da Prosperidade promovesse alteração significativa nesse campo”. O Brasil sob o governo de Costa e Silva, a partir de março de 1967, continuava a política implementada por Vasco Leitão da Cunha de “melhorar as relações com Portugal” (BARRETO, 2014, p.8), ainda que isso obstasse a plena consecução de uma política africanista.

⁶⁸ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Telegramas No 1215, 1211, 1210, 1209, novembro de 1967. Caixa No 91 (Telegramas expedidos e recebidos ONU e OEA).

⁶⁹ A Sessão Especial da Assembleia Geral para examinar a “situação decorrente da agressão de Israel à República Árabe Unida, Síria e Jordânia” foi instaurada, mas não logrou aprovar nenhum instrumento efetivo.

Essa dinâmica ainda ambígua pode ser verificada na atuação do Brasil na ONU em geral. O Telegrama 585⁷⁰, intitulado “instruções sobre resoluções a respeito de Portugal” deixa claro o posicionamento que os representantes brasileiros deveriam seguir, ao afirmar que “o Presidente da República autorizou o Itamaraty inclusive a contemplar a possibilidade de estender o voto contrário *inclusive* às sanções não militares contra Portugal” (grifo do autor). Embora essa instrução não fosse efetivamente aplicada no CSNU, por não ter a questão das colônias portuguesas sido objeto de proposta de resolução, a instrução foi efetivamente cumprida na AGNU, quando o Brasil se abstém na Resolução 2270/1967, que chamava urgentemente a atenção do CSNU para a questão da independência dos territórios portugueses, e, em 1968, quando o Brasil vota com Portugal e África do Sul contra a Resolução 2395, que condenava o regime de Lisboa por não garantir a independência de seus territórios e chamava a atenção do CSNU para a continuação do problema.

Ainda que, como dito acima, Portugal não tenha sido objeto de resolução diretamente no CSNU, o país figurou nos debates em Relação a duas resoluções que versavam sobre a atividade de mercenários no Congo. A primeira delas (Resolução 239/1963), mais genérica, se refere à condenação do recrutamento e treinamento de mercenários europeus para atuarem desestabilizando o regime congolês e foi aprovada por unanimidade. A segunda (Resolução 241/1963) também versa sobre a situação no Congo, mas, nesse caso, fazia referência explícita à Portugal, que não estaria atuando de acordo com a Resolução 239, deixando que mercenários usassem Angola como palco para a preparação de seus ataques à Kinshasa.

O Brasil pondera em seu pronunciamento que as evidências apresentadas pelo Congo acerca do envolvimento direto português não eram suficientes para condená-lo, e era difícil responsabilizar uma única nação em relação à atividade mercenária no Congo. É emblemático que, após a adoção da Resolução, o representante brasileiro tenha expressado que, caso tivesse sido a Resolução votada – e não apenas adotada sem voto –, teria o Brasil se absterido, por não concordar com os parágrafos operativos 2 e 3 do texto, os quais fazem referência direta à Portugal, condenando sua leniência e instando-o a cooperar. Mesmo em um tema que envolvia indiretamente Portugal, os laços históricos com a “Pátria-mãe” soavam alto e faziam o Brasil se afastar da defesa intransigente dos princípios de não ingerência e autodeterminação dos povos, que, se aplicados no caso congolês - levariam o Brasil a apoiar sem ressalvas a condenação a atividade de mercenários.

⁷⁰ AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Telegrama 585, 16 de outubro de 1967. Caixa No 91 (Telegramas expedidos e recebidos ONU e OEA).

Já no ano de 1968, a agenda do Conselho contemplou mais temas relacionados ao continente africano. No que se refere à admissão de membros, o Brasil, junto com o Paraguai, Etiópia, Índia, Paquistão e Senegal recomendaram a entrada de Guiné Equatorial na organização, tendo sido a Resolução que recomenda à Assembleia Geral sua adesão aprovada de maneira unânime no Conselho (Resolução 260/1968).

Duas resoluções foram aprovadas pelo Conselho referentes à questão no sudeste sul-africano – que, desde outubro de 1967 passou a se chamar Namíbia, em razão de Resolução da AGNU que determinava o fim do mandato da África do Sul na região. A situação chamou a atenção do Conselho quando 35 indivíduos que moravam na região foram presos e condenados por Pretória, em violação a resoluções aprovadas na Assembleia Geral que determinavam que a África do Sul não deveria mais exercer soberania sobre a região. A primeira resolução (Res. 245/1968), aprovada de forma unânime em 25 de janeiro foi abertamente desrespeitada pelo governo de Pretória, o que ensejou nova resolução.

Essa segunda resolução (246/1968) contou com apoio maior do Brasil, que, junto com Argélia, Índia, Paquistão, Paraguai e Senegal patrocinou um projeto de texto que condenava o desrespeito de qualquer país ao artigo 25 da Carta da ONU⁷¹. Após as negociações no Conselho, o texto final, aprovado também por unanimidade, decidia que, diante do desrespeito ao cumprimento dessa resolução, o Conselho se reuniria imediatamente para determinar medidas efetivas em conformidade com o previsto na Carta da ONU⁷².

Verifica-se que o Brasil apoia uma resolução que condena o desrespeito ao direito internacional e que favorece a autodeterminação dos povos, mas que não deixa claro quais seriam as medidas a serem tomadas, efetivamente, na eventualidade de um novo descumprimento por parte do governo sul-africano. Dessa forma, o Brasil se posicionava indo ao encontro de seu acumulado histórico de atuação internacional, sem confrontar-se de maneira explícita com a África do Sul, na medida em que a resolução que foi aprovada por unanimidade no órgão não previa medidas explícitas e claras contra o regime de Pretória. Diante de uma Resolução que não colocava em risco interesses diretos do Brasil – fossem eles não dificultar as relações luso-brasileiras ou as trocas comerciais com a África do Sul -, nem decidia medidas práticas contrárias ao regime sul-africano, era confortável ao Brasil apoiá-la, ressaltando, nesses casos, que atuava em bases principistas.

⁷¹ No artigo 25, lê-se que “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. Para um debate atualizado a respeito do respeito a esse artigo e da obrigatoriedade do cumprimento das resoluções do Conselho, vide Uziel (2013).

⁷² Disponível em: http://www.un.org/en/sc/repertoire/66-68/66-68_08.pdf. acesso em 27/11/2013

Outro tema que foi tratado no Conselho nesse período foi a questão da Rodésia (Zimbábue). O tema, depois de ser objeto de resolução em 1965 e 1966⁷³, ganha nova resolução em 1968. Depois que a questão foi reapresentada ao Conselho por vários países africanos, em março de 1968, Argélia, Índia, Paquistão e Senegal apresentaram uma proposta de resolução extremamente assertiva, censurando Portugal e África do Sul por prestarem assistência ilegal ao regime segregacionista da Rodésia do Sul, e demandando que o Reino Unido, como país responsável pela administração do regime de tutela na região, atuasse urgentemente, através de todos os meios necessários (*all necessary measures*), para terminar com a instabilidade na região. É emblemático que o Brasil, diferentemente do que fizera no caso do sudeste sul-africano, não tenha apoiado esse projeto de resolução, lançado por outros quatro membros que haviam lançado em conjunto com o país o projeto da resolução 246/1968. No caso do Zimbábue, Portugal estava sendo censurado diretamente e as medidas propostas eram muito mais assertivas, o que mostra os limites da diplomacia brasileira em relação à defesa de princípios que garantiriam inteligibilidade a sua atuação.

A resolução final nesse caso (Res. 253/1968), proposta pelos britânicos, era muito mais comedida do que a proposta pelos membros não permanentes: (a) reforçava apenas o embargo econômico à região controlada por rebeldes; e (b) não citava, em momento algum, Portugal ou a África do Sul. Nesses termos, a resolução foi aprovada por unanimidade, não tendo o Brasil se pronunciado para justificar seu voto.

Uma última questão, que voltou a ser objeto de resolução no Conselho de Segurança nesse biênio foi a do desarmamento. Neste caso, destoando das ambivalências que se observavam em relação à Portugal e à África do Sul, bem como indo de encontro ao posicionamento estadunidense na questão, o Brasil vocalizava sua discordância com o desenrolar dos fatos, pautando-se no acumulado histórico de defesa da igualdade entre os Estados. Em 1968 encerravam-se as negociações do Tratado de Não Proliferação Nuclear e as potências apresentaram para votação, tanto na AGNU quanto no CSNU, resoluções que endossavam o projeto. O Brasil se absteve em ambos os casos. Na AGNU, junto com outros 21 Estados – entre eles Argentina, França e Índia, se absteve criticando o desequilíbrio de obrigações entre possíveis signatários do acordo (SELCHER, 1972, p. 176). No CSNU, o Embaixador Silos justificou a abstenção brasileira (junto com Argélia, Índia, Paquistão e

⁷³ A Resolução 232/1966 foi a primeira aprovada no CSNU que previa, expressamente, a aplicação de sanções econômicas obrigatórias a todos os Estados em relação à Rodésia. Apesar de não estar no CSNU quando de sua aprovação, o Brasil, em respeito ao direito internacional, incorporou a Resolução ao ordenamento jurídico nacional no começo de 1967 (BARRETO, 2014, p. 93).

França) com base na concepção de que o sistema que se criava não se pautava no princípio da igualdade soberana dos Estados, consagrado na Carta da ONU, nem incorporava um equilibrado mecanismo de obrigações e garantias aos dois grupos de países (nuclearmente armados e não nuclearmente armados) que se constituíam. O projeto proposto era rechaçado pela delegação brasileira com base na concepção de “congelamento do poder mundial”, que vinha sendo desenvolvida por expoentes da diplomacia brasileira, como Araújo Castro. (SARDENBERG, 2013).

No tocante à histórica tendência de se aproximar do voto americano no CSNU, a análise quantitativa produzida por Uziel (2012, p.147), revela que voltou a crescer a convergência. Em 1967 o Brasil volta a ter uma convergência de 100% dos votos com os EUA. Essa convergência regressa para o patamar “normal” de, aproximadamente, 85% já no ano seguinte.

A análise qualitativa apresentada acima permite identificar ponderações em relação a essa aproximação. A convergência de votos com os EUA em 1967 se deve mais às questões que vinham sendo tratadas no CSNU naquele ano – sobretudo a Guerra no Oriente Médio – do que a um eventual regresso da “política de voto duplo”, observada nos primeiros biênios de participação do Brasil no Conselho. Era do interesse de todos – americanos, russos e brasileiros – solucionar a questão. Além disso, a análise dos registros em arquivo revela que, se essa convergência existiu, ela não foi premeditada pelos formuladores de política externa, diferentemente da convergência dos anos iniciais da ONU, que era expressamente indicada pelo Itamaraty à delegação brasileira.

A posição assumida pelo Brasil, na questão da ingerência soviética na Tchecoslováquia, é representativa de como o país qualitativamente assumia posições cada vez mais autônomas, posto que, para efeitos quantitativos, estivesse alinhado ao posicionamento estadunidense. A condenação da ingerência do Pacto de Varsóvia sobre o governo de Alexander Dubcek não se deve ao alinhamento político em relação aos EUA, mas, primordialmente, a manutenção da defesa do acumulado histórico de igualdade soberana dos Estados e de não intervenção. De acordo com Fonseca Jr. (2014, p. 145) o Brasil condenava a intervenção na República Checa por ser ela parte da concepção de “soberania limitada” desenvolvida na Doutrina Brejnev, conceito esse criticado pelo Brasil, na medida em que feria o princípio de igualdade soberana entre os Estados. De maneira emblemática, Araújo Castro exercia a presidência rotativa do CSNU quando da intervenção em Praga e,

quando a questão foi trazida para a agenda do Conselho, assim expressou o posicionamento brasileiro contra a ação da URSS e a inação estadunidense:

“[...] we cannot accept the theory advanced here by the Soviet Union, according to which Warsaw Pact powers are the sole arbiters of the freedom and sovereignty of its members. [...] The only sphere of influence my country recognizes is the sphere of the influence of law and peaceful association among all States of the world”. (CASTRO, *apud* vargas, 2008, p. 80).

Ademais, a redução da convergência no ano seguinte, acompanhada da análise qualitativa da emblemática abstenção em relação à resolução sobre a questão do desarmamento, indica que a tendência, caso o Brasil continuasse participando do CSNU nos anos seguintes, seria de uma convergência menor. Corroboram essa hipótese os acontecimentos da política externa do período, os quais mostram um afastamento constante entre Brasília - que consolidava uma economia nacional cada vez menos complementar a dos EUA - e Washington, durante os governos de Médici, Geisel e Figueiredo.

Em linhas gerais, observa-se uma “continuidade de discontinuidades” na postura brasileira no Conselho de Segurança, ao longo dos cinco primeiros biênios de participação. O acumulado histórico que conforma uma identidade internacional para o país, conforme apresentado no primeiro capítulo, serve de instrumental para tentar compreender possíveis linhas gerais de atuação. Contudo, a análise pormenorizada dos fatos, como se pretendeu ao longo desse capítulo, mostra que, muitas vezes, considerações pragmáticas do momento - como a aproximação ao regime americano nos primeiros biênios e as relações econômicas com a África do Sul - servem de ferramental explicativo mais adequado para entender as razões conjunturais de posicionamentos que não necessariamente condizem com o acumulado histórico da inserção internacional do país.

Isso não quer dizer que não existam continuidades na participação brasileira, como mostra a postura brasileira de defesa do direito internacional na questão da Palestina e a defesa da precedência da OEA na análise de ameaças à paz regionais. Isso revela, apenas, que o estudo dos relatos oficiais, não deve ser a única fonte para se compreender a realidade dos fatos. Se exclusivamente dessa fonte o analista de relações internacionais dependesse, os recursos de retórica nela presentes não revelariam as “incongruências” de posicionamento em casos como o português (década de 1960), o sul-africano (década de 1960), o grego (biênio 1946 - 1947), e de reestruturação da ONU (biênio 1954 - 1955).

Coloca-se entre aspas a palavra incongruência pelo fato de que, na verdade, o Estado, ao buscar a consecução do interesse nacional não está sendo incongruente. Incongruente seria manter uma postura apenas para respeitar um princípio, o qual deve ser um norteador, e não um determinante, da inserção internacional de um país. Assim, a “continuidade de descontinuidades” indica que o Brasil atuava seguindo uma *Raison d'État*, característica de qualquer Estado que tenha interesses próprios – sejam eles de aliança com uma potência maior ou de afirmação de postura autônoma.

Capítulo 3 - O Brasil no Conselho de Segurança: 1988 - 2011

Depois de cerca de vinte anos afastado das disputas para ocupar posto eletivo no CSNU, o Brasil volta a ser escolhido, em 1987, para ocupar assento rotativo no biênio 1988 – 1989. Não se irá analisar profundamente, por não ser objeto da dissertação, os determinantes para o afastamento do Brasil, por cerca de 20 anos, do Conselho de Segurança. Nada obstante, há boa literatura, que aborda o tema de maneira tangencial.

Selcher (1978, p.45) destacou que o Brasil manteve baixo perfil de atuação ao não demonstrar grande interesse para uma eleição para o Conselho de Segurança no período entre 1969 e o fim de regime militar, na medida em que dele participar acentuaria algumas vulnerabilidades políticas do país, como a leniência diante do colonialismo português na África, as relações com o regime de Pretória, as violações de direitos humanos e o regime de governo autoritário.

Vargas (2008, p.57) identifica em telegramas da época e nas memórias de alguns diplomatas as questões africanas para o afastamento brasileiro do Conselho. A questão da descolonização dos territórios portugueses e as posições do país em relação ao *apartheid* eram exemplos das vulnerabilidades indicadas por Selcher (1978). Em um telegrama de 1968, Araújo Castro, na posição de embaixador brasileiro na ONU, expressa que “faltaria ao meu dever se não confiasse a Vossência minha grande preocupação com a visível deterioração da posição brasileira na ONU, em virtude do acumulado de tantos votos negativos (contrários às posições africanas): prevejo grandes dificuldades para quaisquer pretensões brasileiras a posições eletivas na ONU, dado o desapontamento e mesmo a franca irritação de inúmeros países africanos, que já não escondem sua hostilidade para conosco. (CASTRO apud VARGAS, 2008, p. 77).

Fonseca Jr (2014, p. 139) apresenta a questão dos constrangimentos estruturais da ordem internacional como outro argumento presente na mentalidade da época, para justificar o afastamento. O sistema multilateral passou a ser visto pelos líderes militares e por parte importante do corpo diplomático como um mecanismo de bloqueio à inevitável ascensão do Brasil como potência. A denúncia vocalizada por Araújo Castro, cada vez mais enfática, do “congelamento do poder mundial”⁷⁴ mostra o norte conceitual que embasava o projeto de política exterior do “Brasil potência”: uma inserção que não abandona o multilateralismo,

⁷⁴ A Revista Brasileira de Política Internacional já nessa época era um dos principais meios de divulgação do pensamento brasileiro de relações internacionais e, por assim ser, trazia vários artigos de autoria do próprio Araújo Castro defendendo a ideia do “congelamento de poder”. Para maior aprofundamento nessa concepção, indica-se a leitura de “As Nações Unidas e a Política de Poder” e de “Fundamentos da paz internacional: balança de poder ou segurança coletiva”, ambos os textos presentes no número 49/50 da RBPI de 1970.

pois esse é parte do acumulado histórico da atuação externa, mas que dele se afasta por não entendê-lo como um multiplicador dos ganhos, senão como um instrumento de contenção da projeção de poder nacional. Nesse sentido, as hipotecas brasileiras relacionadas ao regime autoritário em vigor e às denúncias de violações de direitos humanos constroem a inserção internacional brasileira em um plano multilateral que, por si só, já estava “congelado” pelas superpotências.

Em depoimento posterior ao período em que ocupou o cargo de chanceler, Saraiva Guerreiro, adicionando aos elementos acima apresentados a sua visão de irrelevância em ser o Brasil eleito temporariamente ao órgão – perspectiva hoje pouco presente entre os principais formuladores da PEB, como se vera adiante –, indicou que:

“Nunca fui partidário da presença continuada do Brasil no Conselho. Sempre considerei que o Brasil participar do Conselho era bom para o Conselho, não necessariamente para nós; sobretudo não havia por que nos desgastarmos fazendo campanha eleitoral em disputas com pequenos países, merecedores de todo nosso apreço, em troca de nada. Pertencer ao Conselho, como membro temporário, não acrescenta ao nosso prestígio, mas sim ao do Conselho Hoje, com o fim da Guerra Fria, e a possibilidade de o Conselho funcionar, caberia uma reavaliação”. (GUERREIRO, 1992, p, 42 – 43)

Por fim, Uziel (2010, p. 86) indica que o Brasil encontrava poucas razões para desempenhar um papel mais ativo no Conselho não apenas porque ele estaria inoperante diante do “congelamento de poder”, mas também porque o país não tinha problemas imediatos de segurança externa ou de fronteiras⁷⁵, não vendo assim necessidade de influir em decisões específicas do CSNU⁷⁶.

⁷⁵ A única questão fronteiriça do Brasil que foi levada à ONU foi a do direito de exploração dos recursos hídricos, problemática apresentada pela Argentina por meio das Resoluções 3129 e 3281, ambas com votação em favor dos argentinos. Tal questão do aproveitamento da bacia platina, contudo, não figurou na agenda do CSNU, permanecendo apenas na AGNU.

⁷⁶ Vale lembrar que o Brasil optou por se candidatar à Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1977, antes por razões defensivas do que por apoio inequívoco à promoção dos direitos humanos: buscava-se evitar que se prosseguissem processos de investigação sobre violações de direitos humanos no Brasil (FONSECA Jr. 2014, p.157). No CSNU, por seu turno, não havia um determinante direto na agenda do órgão que pudesse prejudicar à inserção internacional do país e que servisse de motivador para uma candidatura.

Biênio 1988 - 1989

Verifica-se, assim, que muitas são as motivações que poderiam justificar um afastamento brasileiro do CSNU, desde o medo de não sofrer uma perda de prestígio, até a existência de fragilidades institucionais domésticas que constrangeriam o país no CSNU. Torna-se assim compreensível a ausência brasileira no CSNU até que se reestabelecesse o regime democrático e o país superasse suas hipotecas e renovasse suas credenciais, para voltar a fazer parte, sem constrangimentos, de um CSNU “renovado”, na medida em que se desfazia o congelamento de poder decorrente da Guerra Fria. Isso acontece em 1987, quando o Brasil se coloca novamente como candidato de consenso do grupo da América Latina e é escolhido com o maior número de votos entre os cinco eleitos (151 votos, o que representa 95,5% dos Estados-membro que votaram).

Ao regressar, o Brasil encontra um Conselho um pouco mais ativo do que aquele que deixou em 1968, bem como um mecanismo de funcionamento em certa medida diferenciado. Em seu depoimento pessoal acerca da liderança na representação do Brasil no CSNU, o Embaixador Paulo Nogueira Batista (1993, p.87)⁷⁷ indicou que o contexto internacional era de diminuição gradual das tensões Leste-Oeste, com um “renascimento” da ONU quanto a questões políticas. Além disso, começou a se observar, no *modus operandi* do órgão, a utilização cada vez maior de grupos informais para fins de coordenação de posicionamentos, principalmente entre os membros permanentes. Os P-5 começaram a reunir-se com frequência, de modo a coordenar esforços em paralelo, para chegarem nas reuniões oficiais do CSNU com posicionamentos preestabelecidos, reduzindo a relevância dos debates oficiais. O Conselho passou a funcionar de forma mais “silenciosa”, tornando-se mais eficiente, posto que menos transparente para os demais membros das Nações Unidas que não estão permanentemente presentes no órgão.

De modo a sistematizar a presente análise e a favorecer a compreensão do objeto central da dissertação – continuidades ou discontinuidades nas posições brasileiras no CSNU -, será dada especial atenção para os posicionamentos brasileiros na busca de soluções para os problemas que, segundo o chanceler Abreu Sodré, em pronunciamento na Escola Superior de Guerra em 1988, se sobressaem na agenda do Conselho: o conflito Irã-Iraque, a situação na África Austral (independência da Namíbia e Apartheid), o problema do Afeganistão e a

⁷⁷ O texto original, em inglês, escrito pelo Embaixador, preparado por solicitação da UNITAR (United Nations Institute for Training and Research), encontra-se transcrito na Revista Brasileira de Política Internacional, volume 33, número 131-132, de 1990.

crise do Oriente Médio (questão palestina) (RESENHA, 1988, p.19). Ademais, será dado destaque à questão da América Central e ao início dos pronunciamentos brasileiros em favor da reforma do Conselho. Cabe ressaltar que três desses objetos (a situação na África, a questão palestina e conflitos centro-americanos) merecem atenção especial, pois, por serem temas já abordados no CSNU nas décadas pretéritas, constituem objetos que permitem mais bem observar continuidades ou mudança de posturas do Brasil.

No que se refere ao problema da independência da Namíbia em relação ao governo de Pretória, o Brasil reiterava, constantemente, seu apoio às soluções negociadas que estavam em curso na época, entre representantes locais, angolanos e sul-africanos, bem como reafirmava o apoio à emancipação do território namibiano, com base na Resolução 435/78 do CSNU (RESENHA, 1988, p 154). Tal resolução afirmava o dever de se retirar as tropas sul-africanas ilegalmente presentes na Namíbia, bem como de transferir todo o poder ao povo da Namíbia, em respeito à Resolução 385/76. Essa resolução de 1976, por sua vez, tem com base a Resolução 2145/66 da AGNU, por meio da qual se encerrava o mandato sul-africano no território namibiano, bem como as Resoluções 245/68 e 246/68 do CSNU, ambas tendo recebido o voto favorável do Brasil e a segunda, inclusive, tendo surgido a partir de uma proposta brasileira copatrocinada por outros países em desenvolvimento, como visto acima.

Cabe destacar que a questão da Namíbia tornou-se ainda mais importante para a política exterior brasileira a partir de 1986, quando foi criada, por iniciativa brasileira, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Em discurso por ocasião da visita do Vice-Presidente do Conselho da ONU para a Namíbia, o chanceler Abreu Sodré destacou que a persistência dos resquícios de colonialismo [independência da Namíbia e questão do *apartheid*], sobre ser anacrônica, seria incompatível com a realização plena dos objetivos centrais da ZOPACAS, sendo ambição dos países envolvidos erradicar tais problemas, por serem elementos desestabilizadores da paz regional. (RESENHA, 1988, p. 20)

Pode-se dizer que a postura brasileira em relação à questão da Namíbia, se em 1968 já assumia contornos de apoio – ainda que não enfático - à autodeterminação da população local, ganhou reforço a partir do período da redemocratização. Com o Brasil revendo sua política externa para com a África do Sul (como será visto a seguir), ficava a diplomacia brasileira livre dos constrangimentos materiais da parceria econômica com Pretória que limitavam a defesa da autodeterminação dos povos na Namíbia.

A orientação da política externa brasileira com relação ao *apartheid* sul-africano sofreu uma guinada já no início do período democrático. Em 1985, com vistas a liquidar essa

hipoteca que dificultava a atuação brasileira livre de constrangimentos no continente africano, o governo brasileiro proibiu, por meio de Decreto Presidencial que internalizava decisões do CSNU, tanto o intercâmbio cultural, esportivo e artístico com o regime de Pretória, quanto a venda para o país de armas, material de emprego militar, petróleo e derivados. (RESENHA, 1988, p.128).

No Conselho de Segurança, o Brasil adotou postura de protesto à prática segregacionista, que foi objeto de três resoluções entre 1988 e 1989. Das três, chama mais a atenção a Resolução 615/88, que pede ao regime de Pretória para que suste a execução e revogue a condenação à morte de seis jovens sul-africanos acusados de praticar crimes políticos. Diferentemente do período ditatorial, no qual ficou claro o interesse material do Brasil em não condenar de maneira veemente o regime sul-africano, agora o novo governo, preocupado com os princípios que foram consagrados na Constituição de 1988, votou favoravelmente às resoluções. Como apontado acima, em 1964, já no início do governo Castelo Branco, o Brasil se absteve na votação da Resolução 190, que tinha um objeto semelhante ao da Res. 615/88, qual seja, a contestação da prisão de civis por questões políticas. Enquanto em 1988 o Brasil foi favorável à condenação do regime de Pretória, em 1964 o Brasil se absteve alegando que não deveria se pronunciar sobre o devido processo legal de um Estado. Enquanto na ocasião mais recente o Brasil buscava quitar suas hipotecas com o continente sul-africano, ressaltando inclusive a incongruência de um país multiétnico defender um regime segregacionista, naquela ocasião do passado, em postura oposta, e alegando defender o princípio da não ingerência, o Brasil fazia vista grossa para as políticas sociais de um Estado que colaborava no combate ao colonialismo e era grande parceiro econômico regional.

No que se refere à questão palestina, o Brasil assumiu postura de continuidade ao defender uma solução negociada entre as partes, com base na resolução 242/1967 (RESENHA, 1988, p.104), bem como deu apoio integral às resoluções 607 e 608, de janeiro de 1988, que condenam Israel, em consonância com as Convenções de Genebra sobre a proteção de civis em guerra, pela deportação de cidadão palestinos e por outras medidas repressivas nos territórios ocupados. Na Resolução 608/88 incluiu-se, inclusive, a demanda para que Israel assegurasse o imediato retorno aos territórios palestinos daqueles que de lá foram deportados pelo governo de Tel-aviv. A inclusão dessa frase no parágrafo operativo 1º fez com que os EUA se abstivessem, sozinhos, em relação à resolução, o que não veio a

influenciar o posicionamento brasileiro, que permaneceu em consonância com aquele da maioria da comunidade internacional: condenar os atos israelenses nos territórios ocupados.

Cabe destacar que esses posicionamentos brasileiros vão ao encontro do acumulado histórico de apoio à solução multilateral negociada que norteou a postura brasileira quando o tema palestino foi preponderante na agenda do CSNU em 1967. Como visto acima, o Brasil decidiu apoiar a proposta britânica da Resolução 242, a qual tinha como ponto de partida a proposta brasileiro-argentina feita em sessão extraordinária da AGNU. Modificar, no biênio 1988-1989, o entendimento de apoio à resolução 242 iria de encontro com o que o Brasil defendera expressamente ao votar favoravelmente a ela, em 1967, bem como seria contrário ao princípio norteador de defesa da solução negociada e pacífica de controvérsias.

No referente à questão específica da volta dos deportados, presente na resolução 608, o Brasil, ao votar favoravelmente, mantinha o mesmo posicionamento expresso nos debates da Resolução 237/1967. Naquela ocasião, o Brasil apoiou expressamente o respeito ao direito internacional, especialmente às convenções de Genebra de 1949. Nesse caso mais recente, manteve-se intacta a defesa expressa de que o direito internacional humanitário fosse respeitado e de que Israel favorecesse o retorno dos deportados. O acumulado histórico de respeito ao direito internacional garantiu a continuidade de posicionamento brasileiro na questão.

No tocante à questão Irã-Iraque, o Brasil ganhou certo relevo quando, durante a presidência rotativa do Conselho exercida pelo Embaixador Paulo Nogueira Batista, em julho de 1988, um avião civil iraniano foi derrubado por mísseis lançados por um navio de guerra estadunidense. O embaixador brasileiro coordenou os entendimentos que resultaram na aprovação unânime de uma resolução por meio da qual se expressava o mais elevado pesar pelo fato ocorrido e se demandava que todos os Estados observassem as normas preestabelecidas pela Convenção de Chicago de 1944 acerca do tráfego de aeronaves civis. Embora não trouxesse uma condenação clara e inequívoca ao governo dos EUA, foi um texto que logrou ser aprovado por consenso entre os 15 membros do órgão e que contou com a aprovação do governo de Teerã. (RESENHA, 1988, p.29). No entendimento do Embaixador brasileiro, a resolução foi de suma importância, pois atendeu ao desejo iraniano de oferecer um mínimo de satisfação ao Irã e permitiu abrir o caminho para a implementação da Resolução 598/87 que visava o cessar-fogo na guerra com o Iraque (BATISTA, 1993, p. 90).

A questão do Afeganistão é a mais emblemática no referente ao novo *rapprochement* - menos transparente - do CSNU, e da contestação brasileira a essa nova dinâmica. Apenas

uma Resolução foi aprovada no biênio sobre a situação no Afeganistão (Resolução 622/88). O objetivo de muitos membros do Conselho era o de estabelecer, por simples troca de cartas entre o Secretário-Geral da ONU e o Presidente do CSNU, que a ONU se fizesse presente no monitoramento da implementação dos Acordos de Genebra sobre o Afeganistão⁷⁸. Devido à insistência brasileira e de alguns outros países, a questão foi trazida para debate nas reuniões do Conselho e foi objeto de resolução, tornando de conhecimento público as vagas obrigações do Secretário-Geral relativas à prestação de informações ao Conselho. O objetivo dos membros permanentes era evitar o máximo possível os debates públicos que pudessem tornar mais difíceis a negociação e a implementação de acordos assinados à margem do sistema de segurança coletiva da ONU. (BATISTA, 1993, p. 89). Nesse contexto, o objetivo brasileiro permanecia – como já observado nas participações anteriores do Brasil no órgão - justamente oposto: reforçar ao máximo o mecanismo multilateral onusiano de solução de conflitos, uma vez que ele garantia maior poder de participação para potências médias e reforçava a legitimidade das decisões.

No referente às discussões acerca dos conflitos na América Central, é emblemático que o Brasil não tenha assumido postura protagônica de defesa da solução, como fizera em situações passadas. Nada obstante, o Brasil manteve seu entendimento de que o Conselho de Segurança, como órgão central para a manutenção da paz e da segurança internacionais, deveria atuar de forma complementar aos mecanismos regionais, para auxiliar na consecução da paz. Nesse sentido, o Brasil apoiou as resoluções 637 e 644 que visavam a auxiliar o processo de desmobilização militar de grupos guerrilheiros, sobretudo os Contra nicaraguenses. A primeira delas, de Julho de 1989, salutava o Acordo de paz assinado por Nicarágua, Costa Rica, El Salvador, Honduras e Guatemala, com vistas a estabelecer uma paz duradoura na região. Já a segunda delas, atendendo a um pedido encaminhado pelos 5 presidentes, estabelecia, com o apoio do Secretário Geral da OEA, um Grupo de observadores das Nações Unidas na América Central, para auxiliar na verificação do cumprimento dos acordos de desmobilização militar. O Brasil, embora apoiasse a decisão do Conselho de auxiliar, com efetivos civis e militares sem poder de fogo, a verificação do cumprimento dos acordos de desmobilização voluntária dos grupos rebeldes, não fez parte dos países que compunham o grupo de observadores⁷⁹, dando sinais de que continuava

⁷⁸ Tais acordos foram negociados entre Afeganistão e Paquistão, sob a supervisão de EUA e URSS, e dispunham sobre temas diversos relacionados à presença soviética no país, como o retorno de refugiados afegãos estabelecidos no Paquistão e o calendário de retirada de tropas soviéticas do país.

⁷⁹ Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/644\(1989\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/644(1989)) Acesso em: 09/07/2014.

apoiando soluções negociadas, que vinculavam ONU e OEA, para as questões regionais, mas que, naquele momento, não visava a assumir papel de destaque mesmo em problemáticas regionais.

Um outro tema que merece consideração, pelo fato de ser trazido para eventual inclusão na agenda do CSNU durante a presidência brasileira de 1989 e pelo fato de estar relacionado com o problema da segurança regional, era o do narcotráfico e os limites da soberania. O Reino Unido tentou trazer para a agenda do CSNU o tema do narcotráfico, alegando ser questão passível de intervenção da ONU, já que ameaçava a paz e a segurança globais. A posição do Brasil foi de reticência, na medida em que temia que sua inclusão na agenda do CSNU significasse uma ampliação - excessiva e sem consulta prévia aos Estados-membro - do poder jurisdicional do órgão. Ademais, o tratamento de tal tema do modo como preconizavam os britânicos poderia fazer com que o CSNU passasse a legitimar um direito de ingerência supranacional que ia de encontro ao princípio da não intervenção, consagrado na própria carta da ONU. Com o apoio brasileiro, o tema acabou sendo levado para a Assembleia Geral, por ser o órgão mais competente para recomendar princípios, dado ser de representatividade universal (FUJITA, 1996, p.103). O Brasil usava, então, do seu acumulado histórico de defesa da não intervenção, para evitar que o CSNU legisse de maneira supranacional acerca de um tema que tocava diretamente o interesse nacional, na medida em que o problema do narcotráfico estava - e ainda permanece - intimamente relacionado à porosidade da fronteira amazônica do país.

O último objeto a ser analisado é o da reforma da instituição. Em seu discurso à Assembleia Geral do ONU de 1989, o então Presidente José Sarney expressou abertamente a necessidade de reestruturação do órgão, com vistas a adequá-lo a nova distribuição de poder global. Diferia das anteriores e era, em certa medida, inovadora a demanda brasileira nessa ocasião, na medida em que se lançava, de forma expressa, uma iniciativa concreta: a criação de uma nova categoria de membro permanente sem poder de veto. Nas palavras do Presidente:

Faz dois anos, por honrosa eleição desta Assembleia, o Brasil - após praticamente duas décadas de afastamento - passou a integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Vêm sendo dois anos de intensa participação nos trabalhos do Conselho.

A experiência nos leva a algumas reflexões. Para que a Organização das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, possa desempenhar o papel de relevo que dela se espera no campo da paz e da segurança internacional, impõem-se algumas alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho. [...] Este é um problema que merece ser examinado não apenas sob o ângulo tradicional da adequação

entre a quantidade de membros não permanentes e o aumento verificado no número de Estados-Membros das Nações Unidas, mas, sobretudo à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo desde a criação da Organização. É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades. Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto.

As novas circunstâncias internacionais – em particular a atenuação da confrontação política e ideológica – certamente abrem oportunidades a uma utilização mais efetiva da ONU. Mas isto não deve significar um retorno puro e simples a um excessivo predomínio das superpotências sobre a Organização. A ONU seguramente não pode dispensar o consenso entre as superpotências como base para uma atuação eficaz. Em muitos casos, porém, esse consenso não será bastante. A contribuição de outros Estados-Membros pode ser necessária e até indispensável para que a Organização possa agir de forma efetiva e responsável, como uma verdadeira instituição internacional. (SARNEY, J. apud CORRÊA, 2012, p. 626).

O tema da reforma do Conselho de Segurança não é o objeto central dessa dissertação e merece análises específicas, devido a sua complexidade. Nada obstante, por ser tema de grande importância para qualquer estudo sobre a participação do Brasil no Conselho de Segurança, duas considerações merecem ser feitas. Em primeiro lugar, o tema da reforma do Conselho não é diretamente tratado pelo próprio Conselho. Estudos sobre o posicionamento do Brasil na AGNU, foro central dos debates sobre a reforma de órgãos da ONU, é que devem levar em maior consideração a questão de como o Brasil, ora de maneira mais intensa, ora de maneira indireta, busca incluir-se como membro permanente em eventual reforma. Em segundo lugar, e de certa forma justificando a relevância do tema para essa dissertação, não há como considerar as posições que o Brasil assume no Conselho de Segurança, a partir da década de 1990, sem ter em mente o projeto nacional de democratização das instituições multilaterais e, especialmente, do sistema de segurança coletiva da ONU. Se, antes, o Brasil dava sinais de que uma reforma da ONU era necessária, a partir da década de 1990 o argumento da obsolescência institucional das Nações Unidas se torna central no discurso brasileiro e a busca por mais espaço na nova distribuição de poder global se torna uma prática que reflete nas decisões do Brasil em relação a temas colocados na agenda do Conselho.

Nesse sentido, a pretensão a um assento permanente deve ser analisada em estudo próprio; contudo, não pode essa pretensão ser negligenciada na análise das continuidades e das mudanças de posicionamento do Brasil no CSNU, a partir da década de 1990. Tais considerações mereceram ser feitas justo nessa seção da dissertação pelo fato de que, como visto no capítulo prévio, essa pretensão, se existia, não era declaradamente um condicionante das posições do Brasil no Conselho. A partir da década de 1990, a pretensão ao assento permanente, embora não seja o único norte dos posicionamentos brasileiros no Conselho,

transforma-se em aspecto a ser considerado quando da tomada de decisão em relação a vários temas da paz e da segurança internacionais.

Em linhas gerais, verifica-se que o Brasil, observando a tendência de revitalização do multilateralismo, voltou a utilizá-lo e a promovê-lo como principal mecanismo para a solução de controvérsias. Diante da transformação no panorama global, o país voltou a atuar, embora ainda não de maneira protagônica, para o encaminhamento de conflitos regionais e para o desenrolar de questões conjunturais, como a iraniana, e estruturais, como a palestina. Tais contribuições, nas palavras do embaixador Abreu Sodré (RESENHA, 1989, p.68), se davam “na medida de nossas possibilidades”, uma vez que o Brasil se deparava então com constrangimentos econômicos que limitavam a atuação de destaque na esfera da segurança internacional global e regional. A questão da dívida externa tanto ocupava o lugar central no projeto de política externa da época quanto colocava-se como um constrangimento material direto a uma maior participação efetiva do Brasil no âmbito da paz e da segurança internacionais.

Nada obstante a necessidade de dialogar com instituições financeiras internacionais e com governos de países desenvolvidos, com vistas a solucionar a problemática das contas externas, intensificou-se o grau de autonomia no perfil de votação do Brasil, se comparado com os votos dos EUA. O caso da divergência na votação da resolução 608 sobre a Palestina ilustra a queda da convergência de votos entre Brasil e EUA. Como apresentado por Uziel (2012, p. 147), a convergência de votos entre os dois países atingiu os menores índices desde a criação do CSNU, ficando abaixo, inclusive, no percentual de convergência entre Brasil e URSS, que no ano de 1988 foi de 100% para resoluções unânimes e não unânimes.

O Brasil voltava ao Conselho ciente de suas limitações materiais conjunturais, que impediram, por exemplo, a continuidade de uma posição mais assertiva em relação a temas regionais que figurassem na agenda do órgão. Contudo, o tom de seu discurso passou ser mais altivo e, inclusive, mais autônomo - livre dos constrangimentos da amizade histórica com Portugal, da proximidade econômica com a África do Sul e da duplicidade de voto em relação aos EUA - defendendo a reestruturação do órgão, de modo a torná-lo mais representativo da nova distribuição de poder global.

Biênio 1993 – 1994

O Brasil voltou a ser eleito para o CSNU já na Assembleia Geral de 1992. O país recebeu 168 votos de 173 votantes, tendo alcançado na ocasião o melhor percentual de apoio a sua candidatura (97,1%), marca superada apenas em 2003. Deve-se destacar que o então chanceler Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da candidatura brasileira, destacou que o Brasil conquistava, cada vez mais, credenciais para ser um *global player*. O argumento das credenciais, juntamente com o da tradição pacifista, do acumulado histórico de defesa do direito internacional e de outros aspectos da identidade internacional do país, foi gradualmente ganhando destaque no discurso brasileiro em defesa da presença brasileira em um CSNU reformado. Exemplificativo desse argumento é o seguinte trecho da defesa do Ministro por ocasião da eleição:

“A volta ao CSNU será oportunidade de demonstrarmos que o Brasil pode legitimamente participar das grandes decisões internacionais. Com a credencial que conquistamos na Conferência do Rio, teremos atuação significativa nas conferências mundiais que se aproximam” (Fernando Henrique Cardoso *apud* BARRETO, 2012, p. 265),

Embora tenha permanecido ausente do órgão por pequeno período (três anos), o Brasil regressou a um Conselho que passara por significativas transformações, diante das mudanças estruturais que aconteceram, nesse triênio, no sistema internacional. Em primeiro lugar, o conselho tornou-se mais atuante. Se, antes, no contexto do fim da era bipolar, o Conselho realizava cerca de 70 reuniões formais e adotava cerca de 20 resoluções por ano (dados referentes à média aproximada do número de reuniões e resoluções no biênio 1988 – 1989), apenas em 1993 foram 171 reuniões formais e 93 resoluções⁸⁰, sem esquecer as reuniões informais – que se tornavam mais frequentes - e as declarações presidenciais⁸¹. Em segundo lugar, o Conselho tornou-se mais operativo. Exemplo mais emblemático disso é que, em 1990, o Conselho aprovou, com o voto contrário de Cuba e Iemen e com a abstenção da

⁸⁰ Viegas (2008, p.18) indica que, enquanto na década de 1980 o CSNU aprovou 184 resoluções, na década de 1990 esse número subiu para 637, ou seja, o trabalho do órgão, se mensurado pelo número de resoluções aprovadas, mais do que triplicou. Além disso, o autor destaca que, embora originalmente concebido como órgão de convocação extraordinária, o CSNU tornou-se órgão de atuação praticamente permanente.

⁸¹ Sardenberg (1997, p.139) apresenta análise interessante acerca das responsabilidades do Presidente do Conselho de Segurança, que tem como uma de suas funções manter-se atento à elaboração de declarações presidenciais que respondem a um jogo de influências semelhante àquele observado na negociação de resoluções.

China, o emprego de forças militares contra um Estado membro (o Iraque), em nome da segurança coletiva (a instabilidade gerada pela invasão ilegal do Kuwait)⁸².

O Brasil voltava então para um Conselho mais atuante e operativo, embora também cada vez menos transparente, diante da manutenção da política de negociações prévias entre o P-5 a portas fechadas, que garantiam essa nova eficiência do órgão as custas da representatividade das negociações, bem como em decorrência da formação de grupos *ad hoc*, para tratar de temas que muitas vezes poderiam ser solucionados em âmbito multilateral⁸³.

Por fim, uma terceira mudança significativa ocorrida nesses três anos foi a ampliação do número de temas tratados no Conselho. Se no biênio 1988-1989 cerca de 6 temas preponderaram na agenda do órgão, no biênio 1993 – 1994 quase trinta temas compunham a agenda do CSNU⁸⁴, com especial destaque para a temática das operações de paz, que começam e se tornar mais relevantes na agenda da instituição.

Diante dessas novas características, as considerações acerca da participação do Brasil no CSNU durante esse biênio se concentrarão nos pontos de maior destaque na agenda do Conselho e naqueles mais importantes para se observar continuidades e discontinuidades de posicionamentos em relação à temas já tratados previamente no órgão.

No referente às operações de paz, é interessante destacar que elas tornaram-se mais frequentes com o processo de distensão da Guerra Fria, tendo o CSNU autorizado, no biênio 1988-1989, a criação de cinco dessas operações: fronteira Irã e Iraque, Afeganistão, Angola, Namíbia e América Central (BARRETO, 2012, p. 103). O Brasil, no contexto dos constrangimentos econômicos do final da década de 1980, colocava-se favorável, no

⁸² Cabe indicar aqui as diferenças entre a Resolução 678 e a Resolução 82 (1950), em relação à Coreia do Norte. Na resolução referente ao conflito coreano, Índia e Egito não votaram e a URSS estava ausente, o que faz com que a decisão, diferentemente daquela tomada contra o Iraque em 1990, não fosse legitimada por todos os membros permanentes do CSNU. Ademais, o jargão diplomático utilizado na Resolução de 1990 era muito mais enfático e tornou-se emblemático para a autoriação do uso da força em outras ocasiões. Enquanto em 1950 utilizou-se a expressão “[o CSNU] *recommends* that the members of the UN furnish assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack[...]”, em 1990 decidiu-se que “[o CSNU] *authorizes* member states [...] to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990)”.

⁸³ A título de exemplo, o embaixador Fujita (1996, p.96) indica que, entre 1991 e 1995, quando se consolidou esse novo padrão de funcionamento do Conselho, o veto foi utilizado apenas três vezes.

⁸⁴ Esse processo de securitização da agenda internacional é analisado, por exemplo, por Patriota (1998), ao analisar a nova dinâmica que reveste o órgão desde o fim da Guerra Fria, a qual tende a conformar um novo paradigma de segurança coletiva, mais abrangente e intervencionista. Entre os temas que figuraram na agenda do órgão no biênio destacam-se a questão da dissolução da Iugoslávia e as guerras decorrentes do processo, o problema civil-militar no Haiti, o problema na Geórgia, a questão Somali, a criação de tribunais penais *ad hoc*, a instabilidade no Azerbaijão e no Camboja, bem como os tradicionais problemas referentes ao Oriente Médio e a ex-colônias portuguesas na África.

discurso, à retomada das operações de paz, embora, na prática, tivesse atuação ainda limitada, se comparada àquela de envio de tropas, na década de 1950. Mereceu destaque, no biênio 1988-1989, a posição brasileira em relação à América Central, como apontado acima, bem como a chefia da missão de observadores militares das Nações Unidas em Angola (UNAVEM – I), estabelecida por meio da resolução 626 (1988). Tal liderança, ainda que importante no âmbito político-diplomático, não significava, todavia, o retorno do ativismo brasileiro nas operações de paz, como observado em Suez, uma vez que, efetivamente, o país enviou apenas 16 observadores militares e uma equipe médica do exército, além do chefe da missão. (FONTOURA, 1999, p. 202).

Segundo Uziel (2010, p.85), o ativismo brasileiro em operações de paz foi retomado de forma gradativa, à medida que, com a redemocratização e com o fim da Guerra Fria, se superava a percepção dos militares de que a função principal das Forças Armadas era combater os inimigos internos do regime e não atuar no exterior. Inicialmente, o Brasil enviou observadores militares, civis e policiais (como no caso angolano), tendo enviado tropas apenas a partir de 1993, especificamente em 4 casos: Angola, Moçambique, Timor-Leste e Haiti.

Três desses quatro países (Moçambique, Angola e Haiti) foram objeto de intensos debates no CSNU, durante esse biênio 1993 – 1994. No caso dos dois países africanos, o envolvimento brasileiro mais intenso decorre, como justificado no Decreto Legislativo 15/1994, que autoriza o envio de tropas para Moçambique, da aproximação histórica, cultural e linguística. No caso Haitiano, o maior envolvimento brasileiro também tem raízes históricas, como indica a participação mais destaca do Brasil, no CSNU em temas que envolvem a região americana.

A Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMUZ) foi criada pela resolução 797 (1992) e estendia o mandato: a) à verificação do cessar-fogo, estabelecido no Acordo de Paz Geral entre FRELIMO e RENAMO⁸⁵; b) à coordenação da assistência humanitária; c) ao monitoramento das eleições e d) a outros aspectos pontuais, expressos no texto da resolução. Diante do início próximo do mandato brasileiro no CSNU e do pedido do então Secretário-Geral, Boutros-Ghali, para que o país apoiasse a ONUMUZ, o Brasil decide

⁸⁵ A FRELIMO é a Frente de Libertação de Moçambique que iniciou ação armada contra Portugal ainda na década de 1960. A orientação marxista do regime instaurado pela FRELIMO, quando da independência em 1975, fez surgir a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), o que desencadeou um conflito civil que se estendeu até a década de 1990, sendo o Acordo Geral de Paz, de dezembro de 1992, um dos principais marcos no processo de negociação de paz.

pelo envio de tropas (UZIEL, 2010, p. 91). Embora as tropas brasileiras demorassem a chegar em solo moçambicano, em razão da dificuldade em organizar administrativamente o envio do contingente, a representação brasileira no CSNU se posicionava de maneira mais efetiva quando a questão moçambicana era colocada na agenda do órgão. Diante da dificuldade com a qual a ONUMUZ se deparava, para avançar a desmobilização militar, o Brasil, em abril de 1993, ressaltou, no Conselho, a necessidade de se respeitar o Acordo de Paz Geral. Em seu pronunciamento, o Embaixador Sardenberg, chefe da representação do Brasil no CSNU, apontou que o Brasil apoiava de maneira inequívoca o trabalho da ONUMUZ e estava comprometido em dela participar para garantir sua eficácia. Nesse contexto, destacou que um brasileiro de renome, General Lélío Gonçalves da Silva, fora designado comandante da operação (PINHEIRO, 2002, p. 75).

A participação brasileira na ONOMUZ se encerrou junto com a própria operação, em dezembro de 1994, quando se anunciou o resultado das eleições, acompanhadas por observadores internacionais, e se estabeleceu uma Assembleia Nacional.

No caso angolano, a UNAVEM, que já contava com o apoio discreto do Brasil, foi transformada em UNAVEM II, pela Resolução 696 (1991) e, finalmente, após a assinatura do Protocolo de Lusaka aos acordos de paz, em UNAVEM III. O posicionamento adotado pelo Brasil na questão angolana pautou-se em aspectos principistas que podem ser observados em outras atuações do Brasil no CSNU: o apoio à participação de organizações regionais na solução do conflito e o apoio à presença de uma operação de paz multilateral que promova a implementação do acordado entre as partes. Ademais, apresentando um discurso em parte novo, porém não estranho ao contexto social interno brasileiro, o posicionamento do país em relação à questão angolana dava destaque à importância da democracia como regime de governo mais adequado para o fim dos conflitos.

Nesse sentido, em um de seus pronunciamentos sobre a questão de Angola, o Embaixador Sardenberg indicou que era particularmente importante que o Conselho de Segurança levasse em consideração o relatório da Organização da Unidade Africana, por ser ele um instrumento do consenso regional de como lidar com a situação angolana⁸⁶. Ademais, em vários dos pronunciamentos brasileiros sobre Angola foi dado destaque à vantagem do

⁸⁶ Em outra ocasião – os debates acerca da utilização de “todos os meios necessários” para as operações de assistência humanitária na Somália Resolução 749 – o Brasil também destacou a importância do envolvimento da OUA no processo político que daria encaminhamento menos militar aos problemas na Somália (SARDENBERG, 1997, p. 136). Coadunava então o Brasil com a postura que vinha assumindo em outras questões da agenda do CSNU: evitar expressões que permitissem a intervenção desregrada em outros países, e apoiar o envolvimento de organizações regionais.

regime democrático para o processo de paz, já que ele permite a coexistência e a colaboração de partidos com as mais divergentes opiniões – no caso o MPLA e a UNITA, a qual deveria, de acordo com a posição brasileira e a do próprio CSNU, desmobilizar insurgentes e participar politicamente do processo decisório no país (PINHEIRO, 2002, p 66 – 70). Já em relação à Operação de Paz, Uziel (2010, p. 93) aponta que o Brasil condicionou o envio de tropas para a UNAVEM III, que passou a ser organizada em novembro de 1994 - nos meses finais da participação do Brasil no CSNU - ao respeito ao Protocolo de Lusaka. Uma inovação no Decreto Legislativo 31/1994 do Congresso Nacional brasileiro autorizando o envio de tropas foi a de utilizar, como justificativa para a missão, além do argumento da proximidade cultural entre os países, o fato de ser o atlântico sul a “esfera imediata de interesses” do país e o próprio fortalecimento da postulação à membro permanente no CSNU.

No tocante a questão haitiana, introduzida no órgão após o golpe militar que derrubou Jean-Bertrand Aristide, em 1991, e recorrentemente colocada na agenda do CSNU, nesse biênio, em decorrência do constante adiamento da entrega do poder aos civis, o Brasil atuou, inicialmente, com cautela, a fim de evitar excessos nos mandatos concedidos por meio de Resoluções do CSNU (UZIEL, 2010, p. 178). Em termos concretos, o Brasil apoiou medidas como o estabelecimento de uma Missão da ONU no Haiti (UNMIH) (Resolução 867), o estabelecimento de um embargo de petróleo e armas (Resolução 873) e o bloqueio naval (Resolução 875), a fim de mitigar a força dos militares que, a despeito de iniciativas para o retorno de mandatários civis, permaneciam no poder. Nada obstante, o Brasil não envidou esforços para mandar tropas para acompanhar a UNMIH, que ficaria sob a liderança dos EUA, país então muito ativo na implementação das resoluções do CSNU sobre o Haiti

Além disso, mais emblemático da posição atenta, porém não atuante, do Brasil em relação ao conflito regional, decorre de sua postura de abstenção às resoluções aprovadas em 1994 que, diante do fracasso da UNMIH, decidiam pelo estabelecimento de uma força multinacional, com endosso do CSNU, mas fora do comando da ONU, para impor a paz no país e preparar o terreno para o governo civil.

É marcante o fato de que, pela primeira vez na história de sua participação no órgão, o Brasil se absteve sozinho em relação a uma resolução. Depois de se abster em conjunto com outros membros permanentes – marcadamente China e Rússia – nas resoluções 940⁸⁷ e 944, o

⁸⁷ O texto dessa Resolução expressamente autoriza os Estados membros interessados a formar uma força multinacional para usar todos os meios necessários, a fim de facilitar a retirada dos militares do poder. Tal termo voltaria a ser utilizados em outras ocasiões, em biênios seguintes, nas quais o Brasil continuava posicionando-se de maneira contrária, como será visto. Chama a atenção, contudo, que o termo foi usado para uma questão regional, que em períodos anteriores teria sido resolvida por meios políticos na OEA e com o auxílio da ONU.

Brasil se absteve, sozinho, na Resolução 948. Em todas as três ocasiões, o Brasil alegou estar mantendo seu posicionamento de defesa do princípio da não intervenção e de reticência em relação à maneira como essas resoluções vinham sendo aprovadas – por meio de um processo de “take-it-or-leave-it” liderado pelos EUA (UZIEL, 2012, p.150).

Essa postura atenta, porém não protagônica, refletia, ainda, as limitações materiais com que se deparava o Brasil entre 1993 -1994, bem como a reticência aos arroubos hegemônicos dos EUA, que viviam o auge da unipolaridade. A questão haitiana não figurou na agenda do CSNU no oitavo biênio de participação do Brasil (1998 – 1999), vindo a ser objeto de atenção especial do Brasil a partir de 2004, como será visto, ocasião na qual a consolidação da democracia e da estabilidade econômica brasileiras, associadas ao fim da unipolaridade irrestrita, levou a um grande protagonismo brasileiro.

No que se refere ao Oriente Médio, região recorrentemente presente na pauta dos debates do Conselho, destaque merece ser dado para a questão envolvendo Iraque e Kuwait. O impasse entre as partes se arrastava desde 1991, quando foi editada a primeira das resoluções utilizando a expressão “all necessary means”, que seria, recorrentemente, condenada pelo Brasil, por afrontar o acumulado histórico do país e o princípio onusiano de não intervenção – condenação essa expressamente presente no posicionamento brasileiro em relação à Somália⁸⁸ e ao Haiti, apenas para usar exemplos do biênio em tela.

Por ocasião do biênio 1993 – 1994, a questão envolvendo os dois países se concentrava na demarcação de fronteiras pós-conflito. Uma Comissão de demarcação de fronteira foi criada – em respeito ao previsto na Resolução 687 (1991) que estabeleceu os mecanismos do processo de paz entre os Estados -, sendo ela, inicialmente, composta por 3 representantes independentes, um do Kuwait e um do Iraque, que a abandonou após 5 encontros. Com a ausência do representante iraquiano, a Comissão continuou seus trabalhos, que se estenderam até 1993, e delimitou fronteiras prejudiciais ao regime de Saddam Hussein. Quando novamente no Conselho em 1993, o Brasil expressou reservas ao determinado pela Comissão de fronteira, na medida em que entendia ser de competência direta dos Estados a delimitação das fronteiras, sendo assim uma extensão excessiva das prerrogativas do CSNU a definição de limites territoriais (PINHEIRO, 2002, P.84). Em seu

⁸⁸ Sardenberg (1997, p. 136) descreve o processo de paz do conflito na Somália, o qual foi objeto da Resolução 794 (1992), que autorizou o uso de todos os meios necessários para estabelecer ambiente seguro para operações de assistência humanitária, mas que apenas fez agravar os confrontos com tropas estadunidenses, desencadeando a busca por um encaminhamento mais político da questão, como indica a Resolução 865 (1993), apoiada pelo Brasil.

pronunciamento por ocasião da aprovação unânime da Resolução 833 (1993), que encerrava os trabalhos da Comissão, o Embaixador Sardenberg afirmou que:

“Quero expressar que o governo brasileiro entende que a decisão tomada pelo Conselho de Segurança [e com o voto favorável do Brasil] com referência a definição de fronteiras internacionais entre o Estado do Kuwait e a República do Iraque [...] pode ser justificado apenas em razão das circunstâncias únicas e excepcionais da situação, não estabelecendo precedente para ações futuras por parte do Conselho [...]. A visão do governo brasileiro é a de que questões relacionadas à definição e demarcação de fronteiras internacionais devem ser resolvidas diretamente pelos Estados envolvidos. (S/PV.3245 [tradução do autor]).

Outro incidente envolvendo o Iraque e que é relevante para a presente análise, por demonstrar a manutenção de certo grau de autonomia do Brasil em relação aos EUA, quando comparado com outros países, foi aquele em torno da revelação, por parte do Departamento de Estado, de que o Iraque teria planejado uma tentativa de assassinar o então Presidente George Bush, por ocasião de sua visita ao Kuwait, em abril de 1993. Descoberto o plano pela inteligência estadunidense, o país se permitiu então bombardear a central de inteligência iraquiana, em junho de 1993, com base no direito à legítima defesa, consagrado no artigo 51 da Carta da ONU. Após o uso da força por parte dos EUA, a representante americana para o CSNU, Madeleine Albright, apresentou as justificativas americanas e o representante iraquiano as rebateu.

Embora nenhuma resolução acerca desse fato tenha sido posta para votação, os Estados se pronunciaram acerca dos depoimentos de EUA e Iraque junto ao CSNU. O ataque americano foi considerado proporcional e legítimo pelos representantes de Inglaterra, França, Rússia, Japão, Hungria, Nova Zelândia e Espanha. O Brasil, junto com a China, não dirigiu palavra de aprovação ou reprovação da atitude americana, condenando qualquer ato terrorista e chamando a atenção para o fato de que tais acontecimentos devem ser solucionados por meios pacíficos, que evitem a escalada dos confrontos (PINHEIRO, 2002, p.86). Entre alinhar-se expressamente ao ataque – de certa forma preventivo – americano ou permanecer próximo do acumulado histórico de solução pacífica de controvérsias e do princípio constitucional de condenação do terrorismo, o Brasil posicionou-se em favor de aspectos principistas, indicando o reforço de uma autonomia de posição que vinha se construindo, gradativamente, ao longo das participações do país no órgão da ONU a partir da década de 1960.

Além das questões conjunturais dos países, problemas estruturais da instituição, como a redução da transparência no órgão, suas práticas e a necessidade de reforma da ONU, permaneceram presentes nos posicionamentos brasileiros no CSNU e em outros órgãos da Organização.

No que se refere à transparência, não bastasse o mero formalismo previsível que passou a configurar muitas das reuniões oficiais do CSNU (tornando-as, de acordo com Sardenberg (1997, p. 140), quase apenas oportunidades fotográficas e televisivas), começaram a surgir grupos automeados, para tratar de questões que deveriam ser de consideração do CSNU. Surgiam os “grupos de amigos”, para lidar com questões que se passavam em países como Haiti, El Salvador e Geórgia, as quais figuravam na agenda do CSNU, mas tinham seu futuro, efetivamente, negociado em reuniões informais paralelas (SARDENBERG, 1997, p.140). Nesse sentido, é emblemático a quase total inexistência de resoluções sobre a questão territorial entre Israel e Palestina, objeto constante de debates no CSNU no passado – como visto acima – e que foi matéria de apenas de uma resolução no biênio, em 1994, envolvendo a proteção dos civis palestinos em territórios ocupados por Israel (Resolução 904)⁸⁹. Deve-se ponderar que o Brasil não condena a existência de processos de paz paralelos ao Conselho de Segurança, apenas chama a atenção para o risco de se esvaziar o sistema multilateral de segurança coletiva caso a maioria dos principais conflitos internacionais venham a ser resolvidos fora do Conselho e que este sirva apenas para chancelar as decisões tomadas por um grupo restrito de Estados. Por ocasião da votação da Resolução 904, o representante brasileiro destacou o apoio brasileiro ao processo de paz mediado pelos EUA, ressaltando assim o desejo brasileiro em favorecer a solução pacífica de controvérsias⁹⁰.

Em relação aos métodos de trabalho, interessante notar que, cada vez mais, países como EUA e Grã-Bretanha procuravam introduzir princípios da *common Law*, para moldar as decisões do órgão. De acordo com Uziel (2011, p.159), o Brasil evitou ao máximo a tendência de moldar a prática decisória do CSNU com base na utilização de supostos precedentes, vinculantes sempre que convenientes, mas desprovidos de base acordada entre os membros. As potências que buscavam legitimar decisões do presente com base em

⁸⁹ A questão palestina vinha sendo tratada em reuniões envolvendo representantes americanos, russos, israelenses e palestinos, tendo resultado nos Acordos de Oslo, aos quais a Resolução 904 faz referência como instrumento a ser implementado para avançar o processo de paz na região.

⁹⁰ Discurso disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N94/852/94/PDF/N9485294.pdf?OpenElement>, acessado por meio do sistema UNbisnet (<http://unbisnet.un.org/>). Último acesso em 20/07/2014.

conflitos passado que chegaram ao conhecimento do CSNU deixavam de atentar para o fato de que cada questão política é *suis generis*, inexistindo um modelo universal de solução de controvérsias.

No tocante à reforma da ONU e, principalmente, do Conselho de Segurança, já se observou acima que o Brasil, ao menos do ponto de vista dos legisladores que autorizam o envio de tropas para operações de paz, começava a guiar parte de sua atuação no mecanismo multilateral de segurança coletiva com vistas a reforçar seu discurso reformista.

Além da dimensão prática do envio de tropas, no aspecto político, o discurso brasileiro⁹¹ ganhava, cada vez mais, contornos de que o país possuía, efetivamente, as “credenciais” para ocupar um assento permanente: não sendo uma potência bélica como os outros permanentes, o Brasil era uma democracia pacífica, amante do multilateralismo e do juridicismo, e que buscava, agora, democratizar foros anacrônicos, como o Conselho. Assim, o Brasil passava a aspirar, expressamente, ao ingresso permanente no CSNU, como representante regional ou dos países em desenvolvimento (ARRAES, 2005, p.6). Os pronunciamentos, no CSNU, em favor da democracia nos países africanos que saíam de guerras civis; os pronunciamentos e o envio efetivo de tropas para missões de paz; a autonomia em relação a posições dos EUA de afronta ao direito internacional – segundo a visão brasileira –; bem como os discursos na Assembleia Geral⁹² marcam essa pretensão brasileira.

Biênio 1998 – 1999

Com aproximadamente 96% dos votos (quarto país mais votado, embora candidato de consenso do grupo latino-americano), o Brasil foi eleito na Assembleia Geral de 1997 para participar como membro eletivo do CSNU no biênio 1998 – 1999.

O contexto mundial, naquela ocasião, era marcado pela escalada de tensões no continente africano, o qual se tornou palco de diversos conflitos civis que levavam à instabilidade regional. Ademais, diversas outras questões emergiam na Europa Oriental e no

⁹¹ Vale sempre recordar que esse discurso em raras ocasiões é apresentado no Conselho de Segurança em si, sendo recorrente na Assembleia Geral. Essa dissertação não pode, contudo, simplesmente ignorá-lo, porquanto trata de um tema diretamente vinculado a presença brasileira no órgão.

⁹² Representativo dessa dinâmica foi o discurso dos “3 d’s renovados”, feito pelo Embaixador e então Ministro Celso Amorim, na abertura da AGNU de 1993, quando, em comemoração aos 30 anos do “discurso dos 3 d’s” de Araújo Castro, substituiu a descolonização pela democratização como terceiro objetivo a ser perseguido pelos países – além do desarmamento e do desenvolvimento.

Leste asiático, muitas delas colocando em atrito os membros permanentes do CSNU e reduzindo o ativismo nele visto no biênio anterior⁹³ (UZIEL, 2011).

No final da década de 1990, o Conselho de Segurança atuou recorrentemente nas situações de instabilidade observadas no continente africano. Quando o Brasil ingressou no seu oitavo biênio como membro não permanente, mais de quinze conflitos estavam em curso na região (FONSECA Jr., 2002, p. 21). Diante da limitação de espaço para considerar os posicionamentos brasileiros em todos os *imbrólios* que ocorriam no continente⁹⁴, serão apontadas as linhas gerais de atuação do Brasil e sua atuação específica nos conflitos de Angola e Guiné-Bissau, que, devido a fatores históricos e culturais, envolviam mais diretamente o país.

Em linhas gerais, o CSNU vinha promovendo iniciativas com vistas a encontrar soluções mais duradouras para os conflitos africanos em geral. Com isso em mente, foi convocado ao Secretário-Geral da ONU, em 1997, um relatório que analisasse as causas dos conflitos africanos e que apresentasse propostas para a paz duradoura e o desenvolvimento sustentável no continente. Acatando algumas das instruções apresentadas pelo Secretário-Geral, o CSNU criou, pela Resolução 1170, seis grupos de trabalho para implementar pontos específicos do relatório. O Brasil assumiu a liderança do Grupo destinado ao fortalecimento da aplicação efetiva dos embargos de armas no continente (FONSECA Jr, p.22).

Os debates do grupo resultaram na Resolução 1196, a qual continha em seus parágrafos operativos, entre outras orientações, a de encorajar todos os Estados a transformarem a violação a embargos de armamentos em crime, de modo a reforçar o cumprimento das decisões do CSNU no plano doméstico. Liderando esse grupo, o Brasil dava sinais de continuidade em relação a sua postura comumente favorável a supressão do envio de armamentos a regiões em conflito, na medida em que esse envio apenas minava iniciativas de solução pacífica das controvérsias, princípio norteador da inserção internacional brasileira.

Em relação aos outros Grupos de Trabalho, é importante ressaltar a participação brasileira em duas ocasiões. Na primeira delas, junto ao grupo de trabalho que visava a reforçar o papel das organizações regionais na estabilização do continente, indicando assim

⁹³ A redução do ativismo tem relação não necessariamente vinculada ao número de Resoluções do órgão – as quais continuavam crescendo -, mas sim no conteúdo desses instrumentos, haja vista que se tornavam cada vez mais simbólicos e menos práticos, como indica a redução no número de operações de paz criadas.

⁹⁴ Fonseca (2002,p.21) indica que os principais itens africanos na agenda do CSNU faziam referência a Angola, Burundi, Libéria, Líbia, República Centro Africana, República do Congo (Brazaville), República Democrática do Congo, Ruanda, Serra Leoa, Saara Ocidental, Guiné-Bissau, Eritréia e Etiópia.

sinal de continuidade em relação à histórica postura brasileira em favor do capítulo VIII da Carta da ONU. Na segunda delas, junto ao grupo vinculado aos mecanismos de manutenção da paz no continente, o posicionamento brasileiro merece destaque em razão da congruência com os posicionamentos futuros que o Brasil assumiria. O Brasil logrou introduzir em uma declaração presidencial acerca do tema (declaração presidencial 29/1998) a relevância de se consultar o ECOSOC, com base no artigo 65⁹⁵ da Carta da ONU, na busca de soluções de longo prazo para as instabilidades regionais (FONSECA Jr., 2002, p. 24). Como será visto abaixo, ainda nesse biênio, por ocasião do debate aberto sobre situação pós-conflito, o Brasil reforçaria seu posicionamento favorável à utilização do artigo 65, posicionamento esse que, em certa medida, reflete o histórico desejo brasileiro de fazer cumprir o princípio de igualdade soberana dos Estados, por meio da democratização das decisões na ONU, uma vez que as decisões provindas do ECOSOC para temas econômico-sociais possuem mais legitimidade do que aquelas que viessem de resoluções do CSNU, haja vista a maior representatividade daquele órgão em relação a este, para assuntos não militares.

Tendo em vista essas considerações gerais acerca da postura brasileira para com a escalada de tensões no continente africano, serão analisados agora os posicionamento específicos do país em relação aos conflitos que mais diretamente envolviam a política externa brasileira.

Ao retornar para o CSNU em 1998, o Brasil fazia parte da quarta operação de paz estabelecida pela ONU em Angola, a MONUA⁹⁶, que em 1997 substituiu a UNAVEM III. Embora a situação parecesse caminhar para a estabilidade política, o recorrente atraso, por parte da UNITA, no cumprimento do Protocolo de Lusaka, que coordenava os esforços de desmilitarização do grupo de Jonas Savimbi, levou o CSNU a fortalecer as sanções contra o movimento rebelde angolano. Diante da constante deterioração da estabilidade do país, ao longo de 1998, o CSNU adotou diversas resoluções (Res. 1195/98; 1202/98; 2013/98), aprovadas por unanimidade, que exigiam o desmantelamento da estrutura militar da UNITA, que aprofundavam o embargo de armas e de petróleo e que condenavam expressamente a atuação do grupo como causa para a deterioração da estabilidade política (FONSECA Jr., 2002, p.49).

⁹⁵ O artigo 65 da Carta da ONU fala que o ECOSOC poderá fornecer informações ao CSNU e, mediante pedido deste, prestar-lhe assistência.

⁹⁶ A MONUA tinha caráter de missão observadora da implementação dos acordos de paz, de modo a facilitar a criação de um ambiente favorável às negociações políticas entre o MPLA e a UNITA. Ela foi extinta em 1999, pela resolução 1229.

Em linhas gerais, o Brasil atuou buscando, em primeiro lugar, respaldar o posicionamento da comunidade internacional de que a continuação do conflito angolano decorria do injustificável descumprimento, por parte da UNITA, das resoluções do CSNU e do Protocolo de Lusaka. Ademais, o Brasil buscou dar uma dimensão prática a sua preocupação com a situação angolana tanto por meio do incentivo a manutenção da presença da ONU no país⁹⁷, quanto por intermédio do recebimento de uma comunidade de 2500 refugiados angolanos.

No referente à Guiné-Bissau, o conflito começou em junho de 1998, quando o General Ansumane Mané, antigo líder das forças armadas, declarou-se chefe de um governo militar e convocou eleições gerais. O conflito rapidamente ganhou dimensões regionais, com tropas do Senegal e da Guiné indo para Bissau em defesa do Presidente deposto. (FONSECA Jr, 2002, p.103)

O Brasil, diante da escalada de tensões, atuou em duas frentes. A primeira foi por meio da participação no grupo de contato formado pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o qual intermediou negociações de um cessar-fogo entre as partes, em julho de 1998. A segunda foi por intermédio do CSNU. O órgão manteve-se constantemente informado do desenvolvimento dos acontecimentos em Bissau e, a partir de novembro de 1998, pronunciou-se em relação ao conflito (FONSECA, Jr, 2002, p.105). Em dezembro foi aprovada por unanimidade a Resolução 1216, que instava à realização de eleições gerais até maio de 1999, as quais ocorreram com o acompanhamento de observadores internacionais em novembro de 1999. Ademais, o CSNU aprovou, por meio da Resolução 1233, de abril de 1999, a criação de um escritório de apoio para a reconstrução da paz pós-conflito, em Bissau. O Brasil apoiou de maneira especialmente atenta essa segunda resolução, na medida em que ia ao encontro da visão brasileira de que a comunidade internacional deveria apoiar diretamente o governo de Guiné-Bissau que viesse a ser eleito na reconstrução do país, com vistas a criar as condições para o desenvolvimento local. Essa perspectiva de atuação do Brasil em Bissau, em 1999, é um antecedente direto da postura que o Brasil assumira quando das discussões, em 2004-2005, da criação da Comissão de Construção da Paz, como será visto.

Outra situação de instabilidade que aproximou o Brasil da ideia de construção da paz pós-conflito foi a de Timor Leste. Nesse caso, como nos dois acima apresentados, a

⁹⁷ Depois do encerramento das atividades da MONUA em fevereiro de 1999, o Brasil posicionou-se recorrentemente favorável ao retorno o mais breve possível de grupos da ONU no país. Nesse sentido, o Brasil apoiou a Resolução 1268, que criava o Escritório das Nações Unidas em Angola (UNOA).

proximidade cultural foi fator decisivo para o Brasil se envolver na solução de um conflito em uma região tão afastada do entorno imediato de inserção internacional do país. Por iniciativa brasileira, sugeriu-se que o Secretariado informasse o Conselho sobre a situação em Timor Leste, na medida em que, em 1998, o presidente Suharto deixara o poder e o novo governo indonésio acenava a possibilidade de dar maior independência aos timorenses (FONSECA Jr, 2002, p.156).

Ao longo de 1999, os acontecimentos se desenrolaram rapidamente no Timor e as resoluções do CSNU sobre o conflito são espelho disso. Em maio, Indonésia e Portugal iniciaram conversações para promover consulta popular acerca da independência timorense. Nesse sentido, as resoluções 1236 e 1246, aprovadas por unanimidade, cancelaram o acordado entre Portugal, Indonésia e o Secretariado da ONU: aceitava-se a proposta de consulta popular em relação à maior autonomia ou à independência de Timor Leste e ficava estabelecida uma missão da ONU em Timor Leste (UNAMET), com mandato para organizar e conduzir essa consulta popular, bem como para supervisionar o processo de implementação da decisão do povo timorense, fosse ela a de permanecer parte da Indonésia, mas com maior autonomia, ou tornar-se independente.

A situação que parecia controlada começou a se deteriorar no início do segundo semestre de 1999, quando se preparava a consulta popular. Aumentaram significativamente os atos de vandalismo, o que colocou em risco, inclusive, a própria Missão da ONU. O resultado favorável à independência aguçou mais ainda os ânimos das milícias favoráveis e contrárias ao resultado. Com o governo da Indonésia não respondendo de maneira efetiva à escalada de violência, o CSNU passou a debater a criação de uma operação de paz que controlasse a instabilidade, a qual passou a ser vista como uma ameaça à segurança internacional. O governo da Indonésia, inicialmente, se colocou reticente ao engajamento de uma força de paz, argumentando que ela seria uma interferência em assuntos domésticos.

Diante do descontrole completo da situação, observou-se que a mobilização de uma operação de paz da ONU poderia demorar muito, o que agravaria ainda mais a situação. Começou-se, então, a discussão acerca da criação de uma força multinacional, para estabilizar o terreno para a chegada da Operação de paz da ONU. A Austrália propôs liderar a operação, que, por se tratar de força multinacional, deveria ser custeada pelos Estados que dela participasse, e não pelas Nações Unidas.

Diante do cenário de crescente violência, o governo da Indonésia concorda, finalmente, em permitir que uma força multinacional atuasse em Timor Leste. A resolução

1264, aprovada por unanimidade, cria a INTERFET, com o mandato claro: utilizar todos os meios necessários para restaurar a paz, proteger a UNAMET e facilitar operações de assistência humanitária. Ademais, ela não expressava claramente o limite temporal de atuação da operação, indicando, em seu quinto parágrafo operativo que ela duraria enquanto fosse necessária para a implementação do resultado da consulta popular.

Não deixa de ser emblemático o fato de o Brasil não apenas votar em favor da resolução – destoando de sua posição contrária, por exemplo, a resolução que autorizava o uso de todos os meios necessários em outras ocasiões, como no Haiti, por exemplo -, mas também decidir enviar soldados e aviões militares para a operação. Em seu discurso⁹⁸ no Conselho, quando da convocação, feita por Brasil e Portugal, de uma reunião para discutir a rápida deterioração da situação em Timor Leste após a consulta popular, o Embaixador Gelson Fonseca Júnior ressaltou o posicionamento brasileiro:

“O Brasil está pronto a juntar-se a esse esforço. Contribuiremos com qualquer força internacional, assim que ela receba o mandato do Conselho de Segurança. Esperamos que o Governo da Indonésia aceite sem demora essa força internacional” (S/PV.4043).

De acordo com Uziel (2011, p. 96), alguns fatores contribuíram para a postura assumida pelo Brasil na ocasião, destacando-se dois. Em primeiro lugar, crimes internacionais vinham sendo cometidos por forças milicianas e era necessário que, diante do descontrole do governo indonésio sobre a região, fosse estabelecida alguma autoridade que suprimisse esses atos de violência contra civis. Em segundo lugar, o governo da Indonésia consentiu claramente no envio de uma força multinacional, para controlar a região. Esse segundo aspecto é fator diferenciador, na medida em que outras operações, como aquela relacionada à intervenção no Haiti, também tinham um viés humanitário, mas não tinha o consentimento da autoridade nacional. Tal consentimento legitimaria, dessa forma, a intervenção em assuntos domésticos, para garantir a autodeterminação do povo timorense. Não deixa de ser importante destacar, contudo, que, ao chegar ao Congresso Nacional a solicitação para o envio de 50 militares, os legisladores tenham rapidamente (em 48 horas) acatado o pedido do Executivo, e tenham, ainda, indicado que a tropa a ser enviada poderia ser, inclusive, maior⁹⁹.

⁹⁸ Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N99/857/50/PDF/N9985750.pdf?OpenElement>. Acessado por meio do sistema UNbisnet (<http://unbisnet.un.org>). Acesso em: 10/08/2014.

⁹⁹ Em relação ao diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo para aprovação da participação do Brasil em operações de paz e em forças multinacionais, vide Uziel (2011).

Após o controle da instabilidade por parte da operação multinacional, em outubro de 1999 foi aprovada, com o copatrocinio do Brasil, a Resolução 1272, que estabeleceu a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET). A UNTAET assumiria a responsabilidade sobre todos os aspectos da administração de Timor Leste, durante a transição para a independência, inclusive recebendo da INTERFET o comando militar da operação, à medida que a missão multinacional concluía seu mandato (FONSECA Jr, 2002, p.158). Em 2000, o Congresso brasileiro autorizou o envio de 70 policiais militares para compor a UNTAET, embora tenham mais uma vez objetado os parlamentares brasileiros que o tamanho da tropa era modesto (UZIEL, 2011, p. 94). O engajamento brasileiro em Timor Leste continuou nos anos seguintes, como será visto na próxima seção.

A situação de instabilidade no Kosovo emergiu rapidamente, ao longo de 1998, e permanece em alguma medida latente até os dias atuais. A província kosovar, de maioria albanesa, no sul da antiga República Federal da Iugoslávia¹⁰⁰, não era parte da agenda do CSNU até o início de 1998, quando o Exército de Libertação do Kosovo (KLA) entra em conflito com Belgrado, para findar o predomínio sérvio na província.

O assunto foi trazido ao conhecimento do CSNU, que adotou, por unanimidade, a resolução 1160, que estabelecia um embargo de armas tanto à Iugoslávia quanto aos grupos kosovares. O Brasil posicionou-se favorável ao embargo, tomando posição de maneira semelhante àquela de outros momentos anteriores: o embargo é uma medida coercitiva à qual se deve recorrer com a máxima cautela - quando outras opções pacíficas de solução são inadequadas -, mas que na presente situação é importante, para levar as partes a negociarem politicamente. O Brasil chegou, inclusive, a assumir a presidência do Comitê de Sanções estabelecido pela resolução (FONSECA Jr, 2002, p.180).

Diante da escalada de tensões, o Conselho voltou a adotar uma resolução (Res. 1203/1998), dessa vez com 13 votos favoráveis e abstenção de Rússia e China, endossando as negociações entre a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a OTAN e a Sérvia, para o estabelecimento de uma Missão de Verificação no Kosovo. Um dos fatos que levaram à reticência, sobretudo russa, em relação a essa resolução foi o aceite sérvio em receber uma missão de verificação aérea da OTAN. Para os russos, esse aceite se deu sob coação, na medida em que a OTAN ameaçava bombardear o país caso o governo não

¹⁰⁰ Hoje o Kosovo é reconhecido como um país independente por alguns Estados, tendo sido esse reconhecimento aceito como juridicamente válido no parecer consultivo da CIJ acerca da declaração unilateral de independência kosovar. O Brasil, contudo, até 2014, reconhece a região como parte da atual Sérvia.

colaborasse. O representante brasileiro na ocasião, o Embaixador Celso Amorim, ao votar favoravelmente, ponderou, nada obstante, que, de acordo com a Carta da ONU, organismos regionais podem apenas recorrer à força no exercício da legítima defesa coletiva, ou com a autorização do CSNU. Concluiu o embaixador que o Brasil considerava grave a possibilidade de emergir um sistema internacional de “dois níveis”: um em que o CSNU exerce responsabilidade primordial pela manutenção da segurança internacional, e outro no qual ele assume responsabilidades secundárias em regiões cobertas por alianças especiais de defesa¹⁰¹. Com a constante deterioração da situação humanitária no país, diante do aprofundamento dos combates entre kosovares e sérvios, e após a retirada dos observadores internacionais enviados pela Missão de Verificação, a OTAN decide, em março de 1999, lançar ataques aéreos contra as forças sérvias. Iniciou-se, então, o debate acerca da legitimidade de uso da força, sem a autorização do CSNU, mas em nome de emergências humanitárias. Os ataques da OTAN seguiram nos meses seguintes e, em negociações paralelas, o G7 + Rússia chegou a uma proposta de resolução apresentada ao CSNU em 8 de junho e aprovada com a abstenção chinesa e sem votos contrários (Resolução 1244/99).

Nessa resolução, ficavam os Estados da ONU e organizações internacionais relevantes autorizados a utilizar todos os meios necessários para cumprir o mandato da resolução, que incluía desmilitarizar o exército kosovar e prevenir a retomada de hostilidades. A resolução também criava uma Missão Interina da ONU no Kosovo (UNMIK), que deveria implementar instituições governativas na região, que permanecia, contudo, vinculada aos governos central em Belgrado, na medida em que a própria resolução falava apenas em autonomia para o Kosovo e expressava o respeito pela integridade territorial Iugoslava.

Embora tenha mantido um posicionamento de continuidade no que se refere ao repúdio à intolerância sectária – postura justificada com base na multiétnica da identidade internacional do país -, o Brasil, condizendo com a postura assumida na mesma época em relação ao Timor Leste, mas indo de encontro à postura adotada no caso haitiano em 1994 e à postura que será adotada no final dos anos 2000, apoia a intervenção da OTAN no Kosovo, sem deixar de lembrar que ela deve vir acompanhada do respeito à integridade territorial da Iugoslávia, tendo a intervenção fins primordialmente humanitários – permitir o retorno de milhares de refugiados albaneses para suas casas e estabelecer um governo autônomo efetivo na região.

¹⁰¹ Discurso disponível em <http://daccess-ods.un.org/TMP/5201722.97954559.html> Acesso em: 11/08/2014

No que se refere ao Oriente Médio, destaque merece ser dado à escalada de tensões entre o governo iraquiano, organizações internacionais, como a AIEA, que promoviam a inspeção do desmantelamento de armas de destruição em massa no Iraque, e os EUA e a Grã-Bretanha, que chegaram a, efetivamente, atacar o território iraquiano, em dezembro de 1998, em razão do que eles alegavam ser o esgotamento das vias diplomáticas para fazer o Iraque cumprir as resoluções do CSNU (FONSECA Jr., 2002, p.212).

O Brasil assumiu a presidência rotativa do CSNU nesse contexto de acirramento de tensões. Logrou estabelecer, por meio de uma Nota Presidencial, em 31 de janeiro de 1999, três painéis que, sob a presidência do Embaixador Celso Amorim¹⁰², avaliaram a) a situação do desarmamento iraquiano, b) temas humanitários e c) questões de prisioneiros de guerra e de propriedades desaparecidas. Os resultados dos painéis levaram os britânicos a proporem uma resolução que os endossava e que criava uma nova comissão (UNMOVIC), para verificar o cumprimento por parte do Iraque das obrigações de desarmamento como contraponto a suspensão de embargos econômicos, conforme estabelecido em 1991 pela resolução 687. O Brasil copatrocinou a resolução, que foi aprovada como resolução 1284 (1999), com a abstenção de China, França, Malásia e Rússia. Essa resolução acabou estabelecendo critérios básicos para a condução do programa “petróleo por armamentos”, criado em 1995, bem como determinou com maior clareza os parâmetros para a atestação do desarmamento do Iraque. Em termos gerais, os painéis orientaram a atuação da Missão de Paz estabelecida no Iraque (UNMOVIC) até as vésperas da intervenção militar conduzida pelos EUA (VIEGAS, 2008, p.30).

Ao longo dos anos de 1998 e 1999, o Conselho abordou, além das problemáticas específicas de determinadas regiões, distintas questões temáticas, como a da presença de crianças em conflitos armados (objeto da resolução 1261/99), a do terrorismo internacional (objeto da resolução 1269/99, após introdução do tema na agenda do CSNU pela delegação russa); a dos refugiados e das atividades humanitárias (resolução 1208/98), a da proteção de civis em conflitos armados (resolução 1265/99). Além dessas, duas outras – a questão dos testes nucleares na Ásia e a da construção da paz após conflitos – também entraram na agenda do CSNU. Além disso, cabe também apresentar algumas breves considerações em relação à reforma do conselho em si, que recorrentemente se fazia presente nos discursos brasileiros no órgão, por mais que o tema não estivesse diretamente presente em sua agenda.

¹⁰² De acordo com Viegas (2008, p. 30) o Brasil, por meio do que ficou conhecido como “painéis Amorim”, contribuiu de maneira significativa para a construção de um novo consenso em relação à situação iraquiana.

No tocante à reforma das Nações Unidas, dois fatores fizeram com que a atuação brasileira, posto que permanecesse reivindicatória, perdesse fôlego ao longo de 1998 e 1999. Primeiramente, os debates econômicos no contexto das eleições presidenciais de 1998 e da crise cambial de 1999 fizeram com que as políticas públicas do país se voltassem mais para questões comerciais e financeiras. A política externa, enquanto política pública, não ficou fora dessa tendência: o discurso reivindicatório em relação ao assento permanente, recorrente nos discursos de abertura da AGNU nos anos anteriores, perdeu espaço para discursos que se concentravam nas reivindicações por uma maior regulamentação financeira, como prova o discurso de abertura da Assembleia, em 1999. Além disso, um segundo fator era o impasse regional com a Argentina, que não cedia em reivindicar um assento permanente rotativo para a América Latina, o que, naturalmente, enfraquecia a pretensão brasileira, porquanto indicava a falta de consenso regional. (ARRAES, 2005).

O problema da proliferação nuclear voltou ao CSNU quando, em maio de 1998, Índia e Paquistão conduziram testes nucleares. Naquela mesma época estava sendo analisado pelo Congresso brasileiro o projeto de lei que internalizava o Tratado de Não Proliferação Nuclear, o qual fora negociado à revelia do Brasil, no final dos anos de 1960. Vale destacar que a revelia brasileira não era em relação ao projeto de desarmamento nuclear – defendido pelo país desde os primeiros trabalhos investigatórios da ONU nesse âmbito, como visto no capítulo anterior. Contestava-se, na verdade, o modo desigual como o TNP buscava o desarmamento: aceitando o surgimento de um grupo de Estados nuclearmente armados e ferindo diretamente o princípio da igualdade soberana, defendido pelo Brasil desde a Conferência de Haia de 1907.

O contexto dos anos 1990 era distinto daquele dos anos 1960. Com o Brasil buscando voltar a integrar-se aos regimes internacionais, iniciou-se processo de aproximação bilateral com a Argentina (criação da Associação Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle, em 1991), aceite do projeto regional de não nuclearização (entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco, em 1994) e, finalmente, adesão ao TNP, em setembro de 1998. É imprescindível ter essa conjuntura em mente ao analisar as nuances do posicionamento brasileiro em relação à desnuclearização mundial. O princípio da igualdade entre os Estados, que deveria também pautar o TNP, em momento algum é abandonado pelo país, como bem demonstra o discurso de Celso Amorim, perante o CSNU, quando da aprovação da resolução 1172/98, que

condenava os testes indo-paquistaneses. O embaixador repudiou os testes, por colocarem o Sul da Ásia no caminho de uma corrida armamentista, e congratulou a iniciativa dos países nuclearmente armados (membros permanentes do CSNU) de emitirem comunicado no qual reiteravam sua determinação de cumprirem com seus compromissos relativos ao desarmamento. A resolução do CSNU, ao endossar em seu parágrafo operativo 2º o comunicado dos P-5, aprimorava o valor jurídico daquele pronunciamento em favor do desarmamento nuclear universal.

Nesse sentido o que houve foi um reordenamento da estratégia de inserção externa brasileira, a qual, ao se tornar mais participativa do que aquela dos anos do regime militar, pressupunha proatividade nos regimes existentes, pois, ainda que não perfeitamente isonômicos, eram os mecanismos por meio dos quais o país poderia atuar para tentar alterar aquilo que considerasse injusto (FONSECA Jr., 1998). Ainda que o país aderisse ao Tratado, permanecia vivo, no posicionamento brasileiro, o desejo de, por meio do respeito ao direito internacional, promover o desarmamento que levasse ao fim da desigualdade ontológica do TNP.

Um último tópico presente na agenda do CSNU nesse biênio acerca do qual a posição brasileira é interessante para efeitos dessa dissertação é o da construção da paz pós-conflito. Sua relevância se deve ao fato de que o Brasil voltará a posicionar-se de maneira ativa em relação a esse tema no biênio seguinte (2004 – 2005), em grande medida dando continuidade e aprofundando os posicionamentos apresentados no biênio 1998 – 1999¹⁰³.

A temática foi discutida no CSNU por meio de um “debate aberto”. O simples fato de se aceitar promover tal debate já indica que o órgão reconhecia a necessidade de tratar de suas responsabilidades em relação a um tema que se destacava na agenda de segurança internacional da época, uma vez que estava presente nas questões como as de Guiné-Bissau e Timor Leste, apenas para citar dois exemplos acima estudados.

No pronunciamento do Embaixador Celso Amorim¹⁰⁴, fica clara a posição brasileira de que deve-se, antes de tudo, levar em consideração a extensão das atividades do CSNU no processo pós-conflito, vez que existem outros órgãos nas Nações Unidas que talvez tenham maior competência para lidar com as problemáticas econômico-sociais necessárias para garantir a estabilidade política de uma região que sai de um conflito armado. Nesse sentido, o

¹⁰³ Análise pormenorizada do processo de constituição conceitual e institucional da Comissão de Construção da Paz pode ser encontrada em Neves (2010).

¹⁰⁴ O discurso na íntegra pode ser encontrado em Fonseca Jr (2002, p. 305 – 311).

Embaixador anunciou que o Brasil defende uma maior utilização do artigo 65 da Carta da ONU, no qual se estabelece a possibilidade de assistência, por parte do ECOSOC, ao Conselho de Segurança, na medida em que as necessidades mais básicas de países que saem de conflitos armados estendem-se para além dos aspectos de segurança e requerem esforços no campo do desenvolvimento socioeconômico e no âmbito da construção de instituições. De acordo com o discurso brasileiro na ocasião, um exemplo de como se poderia fazer uso do artigo 65 pode ser encontrado na Resolução 1212/98, na qual o CSNU convidou órgãos e agências do sistema ONU, especialmente o ECOSOC, a contribuírem para o desenho de um programa de desenvolvimento de longo prazo no Haiti. Ademais, identifica-se no discurso brasileiro posicionamento favorável à maior participação dos organismos regionais, sob a égide do Capítulo VIII da Carta da ONU, nos processos pós-conflito.

Em suma, a posição brasileira era a de que havia clara necessidade de se fazer avançar abordagens que permitissem um desengajamento gradual do CSNU e um engajamento progressivo de outras instâncias deliberativas, com apropriada competência jurídica e substantiva, para a construção da paz pós-conflito. Tal entendimento favorecedor do direito internacional e contrário à indevida ingerência externa em assuntos domésticos é repisado pelo Brasil, por ocasião das discussões da constituição da Comissão de Construção da Paz, durante o nono mandato do Brasil no CSNU (2004 – 2005).

De modo a concluir a sessão, cabe ponderar que o Brasil nesse biênio, embora tenha apresentado uma convergência de 100%¹⁰⁵ em relação aos EUA nas votações de resoluções aprovadas pelo CSNU, não apresenta, em termos qualitativos, qualquer retorno à política de “voto duplo” que se observou nas primeiras participações do país no órgão. Prova disso é que o Brasil apresentou a mesma convergência de 100%, tanto para o ano de 1997 quanto para o de 1998, em relação ao voto da maioria dos membros do CSNU. Isso significa dizer que, como apontado por Uziel (2012, p.148), o Brasil, assim como outros membros eletivos, busca, nos anos recentes, votar de acordo com o entendimento majoritário do órgão, o que não significa, necessariamente, coincidir com o voto estadunidense, mas sim atuar em favor da aprovação das resoluções, ainda que elas possam ser aprovadas mediante a abstenção de algum dos membros permanentes.

¹⁰⁵ A tabela com o grau de convergência pode ser encontrada em Uziel (2012, p.147).

Biênio 2004 – 2005

Na Assembleia Geral das nações Unidas de 2003, o Brasil é eleito pela nona vez para ocupar um assento não permanente no Conselho de Segurança. Embora tenha sido apenas o quarto país com maior número de votos para ocupar assento rotativo no biênio seguinte, o Brasil foi eleito então com o maior percentual de votos na história de suas candidaturas ao posto – 97,2% dos Estados presentes na Assembleia Geral votaram em favor do Brasil.

Em linhas gerais, a dinâmica do Conselho permanecia a mesma que se estabelecera ao longo dos anos finais da década de 1990 e início dos anos 2000: certa paralisia em termos práticos, posto que ativo se analisado o número de resoluções aprovadas. Diante desse contexto, o Brasil continuou atuando de modo a buscar o maior consenso possível - utilizando da abstenção quando acreditava que o consenso estabelecido ia além dos limites políticos aceitáveis para o país – e fez o máximo de esforço para evitar a recorrente busca por soluções negociadas fora do Conselho. É verdade que em duas ocasiões (Timor-Leste e Haiti) o Brasil usou de foros informais menores para buscar uma solução que seria apenas chancelada no CSNU. Nada obstante, de acordo com Uziel (2011, p.169), o Brasil buscava ao máximo evitar a lógica dos P-5 de alardear a existência de opções fora do Conselho e tentava tornar mais práticas e politicamente viáveis as soluções arquitetadas dentro do próprio órgão.

No que toca às questões específicas, serão analisadas de maneira mais detida aquelas em que o Brasil atuou de maneira mais relevante. No contexto africano, que ocupou boa parte da agenda do CSNU de modo geral, especialmente no referente à questão do Sudão, o tema de maior participação brasileira foi o da Guiné-Bissau. No referente ao Oriente Médio, outra região constantemente presente na pauta do órgão, destaque será dado para o posicionamento brasileiro em relação a ingerências de outras potências médias da região no Líbano. Nas Américas, o tema central foi indubitavelmente a ativa participação brasileira no processo de criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Na Ásia, o Brasil permanecia engajado com as discussões acerca da construção da paz no Timor Leste. Construção da Paz foi, inclusive, outro tema central na atuação brasileira no órgão, juntamente com os debates acerca da extensão da jurisdição do Tribunal Penal Internacional, levantada quando se buscavam soluções para o conflito sudanês.

As questões africanas seguiram nesse biênio ocupando grande parte da agenda do CSNU. Diante de temas de grande interesse dos membros permanentes, como a instabilidade sudanesa e os conflitos na Libéria, no Saara Ocidental e na Costa do Marfim, a problemática

bissau-guineense, de grande interesse para o Brasil, em razão dos laços histórico-culturais e dos interesses políticos de cooperação técnica, permaneceu até certo ponto em um “segundo plano”. A dificuldade em se aprovar resoluções sobre o assunto refletia, na verdade, como o baixo interesse dos P-5 poderia dificultar que determinada questão fosse sequer abordada pelo CSNU. Como destaca Uziel (2011, p. 186), dentro dos procedimentos do órgão, geralmente são membros permanentes que tomam a iniciativa de trazer uma questão para debate a ponto de poder torná-la objeto de resolução.

Nesse contexto, o Brasil, enquanto membro eletivo, tentou superar limitações procedimentais, com o intuito de trazer para o debate as limitações do mandato do Escritório de Apoio à Construção da Paz (UNOGBIS) em Guiné-Bissau. O posicionamento brasileiro, diferentemente do estadunidense, era de que se deveria alterar, via resolução, o mandato do escritório, ampliando seu escopo de atuação. O recurso à resolução seria essencial, pois levaria o tratamento da questão de Guiné-Bissau ao nível dos demais tópicos da agenda do CSNU. O intento brasileiro de fortalecer o recurso multilateral à solução do conflito Bissau-guineense surtiu efeito, uma vez que por meio da Resolução 1580 (2004) se intensificou o mandato da UNOGBIS, embora ela tenha permanecido um Escritório, situação que mudaria apenas em 2007, quando o país passa a fazer parte da agenda da Comissão de Construção da Paz, com o Brasil assumindo a coordenação da configuração específica para aquele país.

Questões historicamente vinculadas aos conflitos religiosos no Oriente Médio nunca deixaram de figurar na agenda do CSNU. Nada obstante, o Conselho de Segurança, como bem destaca Viegas (2008, p. 27), passou a manter posição secundária nas negociações de paz da região, uma vez que os assuntos tendiam a ser tratados por pequenos grupos de trabalho informais, o que acabava fazendo das resoluções do CSNU uma chancela de decisões tomadas em paralelo ao sistema multilateral, sobretudo no que se refere aos conflitos entre árabes e israelenses, uma vez que a tendência é que os EUA vetem no CSNU qualquer resolução excessivamente nociva aos interesses de Tel Aviv.

Na questão libanesa, contudo, que emergiu no contexto das eleições nacionais de 2004, o que estava diretamente em jogo eram os interesses de dois países islâmicos – Líbano e Síria. O Conselho de Segurança entendeu, na ocasião, que havia forças militares e paramilitares de outros Estados infiltradas no Líbano, o que representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Votou-se, então, em setembro de 2004, a resolução 1559, por meio qual se conclamava que todas as forças estrangeiras presentes no país dele se retirassem.

Juntamente com Rússia, China, Argélia, Filipinas e Paquistão, o Brasil de absteve. Em seu discurso, o representante brasileiro, Embaixador Sardenberg, justificou da seguinte maneira o voto brasileiro:

“É do nosso entendimento que a resolução 1559 (2004) faz referência a questões que são essencialmente de jurisdição interna do Líbano. A existência de uma disputa com poder de ameaçar a paz e a segurança internacionais não ficou explícita no texto da resolução. Caso a resolução falasse dessa ameaça, ela deveria também considerar os procedimentos para a solução pacífica da controvérsia que já vem sendo adotados pelas partes interessadas. Finalmente [...] o tema em consideração não está no escopo de atribuições do Conselho”. (S/PV.5028)¹⁰⁶

Dessa maneira, fica claro no posicionamento brasileiro o recurso à defesa do princípio da não intervenção em assuntos domésticos. Vale ressaltar que o Brasil já então fazia parte da UNIFIL, Missão de Paz da ONU no Líbano, mas que entendia ser a resolução 1559, que sequer faz referência à UNIFIL, uma manifestação por parte do CSNU que superava qualquer limite de jurisdição do órgão sobre aquele país. Junto com outros 5 países (o que indica que a resolução foi aprovada mediante número mínimo de votos necessários), o Brasil entendia que a resolução extrapolava a alçada de atuação do Conselho, por imiscuir-se em questões que não constituíam ameaça à paz e se inscrevia na alçada jurisdicional do Líbano (VIEGAS, 2008, p. 28).

O tema tratado pelo Conselho de Segurança que talvez mais tenha chamado a atenção da diplomacia e do público brasileiro foi o da criação de uma nova missão de paz para o Haiti, a qual, agora, teria o Brasil em seu comando militar. A Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) foi objeto de grande quantidade de trabalhos acadêmicos, seja no que se refere a sua evolução desde sua criação em 2004 até os dias de hoje, seja no tocante a sua importância como emblema da cooperação sul-sul. Considerando que compreender detidamente as características da MINUSTAH não faz parte do escopo dessa dissertação, se buscará apresentar, brevemente, a estratégia brasileira no CSNU para que a criação da missão fosse aprovada atendendo aos interesses brasileiros, interesses esses que tem como ponto de partida princípios que anteriormente já eram observados na atuação do Brasil em relação ao tema.

¹⁰⁶

Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N04/498/74/PDF/N0449874.pdf?OpenElement> Acesso em: 14/09/2014.

Como visto acima, o Brasil atuou, ao longo da década de 1990, de maneira atenta, porém reativa em relação aos problemas de segurança no Haiti. Essa abordagem mudou significativamente a partir do biênio 2004-2005, muito embora os argumentos principistas que guiavam o posicionamento brasileiro na década de 1990 não tenham se alterado, havendo apenas uma mudança de reatividade para proatividade no caso haitiano.¹⁰⁷

A mudança rumo à proatividade - que significava, em alguma medida, confrontar a perspectiva estadunidense de intervenção militar rápida e limitada na ilha – começou a acontecer quando o Brasil decide fazer parte do grupo de amigos do Haiti, criado pelos EUA, em 2004, e que era composto também por Canadá, França e Chile¹⁰⁸. Nada obstante o primeiro ensaio de maior ativismo, o Brasil não tomou a frente quando, diante da queda do regime de Jean-Bertrand Aristide¹⁰⁹, se propôs o projeto que veio a se tornar, por voto unânime e sem declarações oficiais contrárias, a resolução 1529. Ela criava uma força multinacional que empregaria no Haiti, por um prazo máximo de 3 meses, todos os meios necessários para garantir o retorno à estabilidade e à governabilidade. A resolução instava ainda que, passado o período, uma missão de estabilização deveria ser criada. De acordo com Uziel (2011, p.179), o Brasil não esteve entre os redatores da Resolução (que atuava toda ela sob o guarda-chuva do capítulo VII e incluía a expressão “all necessary measures”) e preferiu assegurar que o texto incorporaria aspectos que fossem além da área de segurança e confirmassem um compromisso internacional de longo prazo com a estabilidade política e o desenvolvimento socioeconômico do país, objetivo expresso no parágrafo operativo 10 da resolução. De acordo com Viegas (2008 p.24) o Brasil votou em favor dessa resolução e contra resolução com a mesma finalidade em 1994 pelo fato de a mais recente, embora autorizando o uso da força, deixou claros os limites da ingerência externa.

Dois meses após a aprovação dessa primeira resolução, em 30 de abril de 2004 era aprovada a Resolução 1542, que marcou o início da MINUSTAH. No conteúdo dela fica explícita a mudança de perspectiva em relação à resolução aprovada anteriormente, sendo que muito dessa modificação deriva da estratégia política brasileira calcada em princípios que continuamente buscava promover. Em primeiro lugar, buscando observar o continuado

¹⁰⁷ Fica fora do escopo da dissertação saber quais as foram as mudanças ocorridas no governo brasileiro, a partir de 2003, com a chegada de um novo partido político ao poder, que eventualmente levaram o Brasil, não a mudar sua orientação principista em relação ao tema, mas a maneira como o abordava.

¹⁰⁸ Peru, Uruguai e Argentina passariam a fazer parte do grupo nos anos seguintes, indicando o crescente envolvimento dos países da região na questão haitiana.

¹⁰⁹ A renúncia do Presidente Aristide ocorreu em circunstâncias de forte contestação da legitimidade das eleições de 2000, por meio da qual Aristide se fez sucessor de René Préval mesmo tem obtido apenas 10% dos votos do colégio eleitoral. O estopim para os protestos em relação ao seu governo foi em 2003, quando o governo não convocou, como previsto, eleições legislativas.

esforço do Brasil em vincular ao máximo organismos regionais em operações onusianas de paz, o parágrafo operativo 6 indica que a MINUSTAH deverá atuar em parceria com organismos regionais (especialmente a OEA), a fim de promover a estabilização no país. Em segundo lugar, atentando para o princípio da não intervenção, muito caro ao Brasil (sobretudo no contexto regional) retirou-se a expressão “atuando de acordo com o capítulo VII da carta da ONU” (*acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations*) da parte inicial da resolução, uma vez que isso poderia ser entendido como uma ingerência externa ilimitada na região. Após grande controvérsia com os EUA, que buscavam manter a expressão no cabeçalho da resolução, ela foi incluída apenas no *caput* do artigo operacional que delimitava o mandato da MINUSTAH no referente à estabilidade política. Em terceiro lugar, a expressão “all necessary measures” não foi utilizada ao se definir o mandato da MINUSTAH, indicando o respeito à soberania haitiana. Por fim, em contraposição à estratégia de intervenção breve proposta pelos EUA, o Brasil logra avançar sua perspectiva de que as operações de paz devem ter estratégias de desenvolvimento de longo prazo, como exposto no parágrafo operativo 14 da resolução.

Ainda no referente ao Haiti, foram aprovadas outras três resoluções em relação ao Haiti (1576 (2004); 1601 (2005); 1608 (2005)), todas elas renovando o mandato da MINUSTAH, com a última delas inclusive aumentando o contingente de militares e civis envolvidos na operação.

Uma última questão referente a paz e a segurança em um país e que merece ser aqui mais bem analisada, por fazer parte de um tema cujo interesse brasileiro era especialmente grande, é a continuação da problemática timorense.

Assim como nos casos de Guiné-Bissau e Haiti, o país adotou uma estratégia em relação a sua participação na operação de paz que incluía: a) participar das discussões informais (grupos de amigos que representavam o primeiro escalão de países envolvidos na solução do problema); b) buscar fontes de informações próprias e independentes do Secretariado Geral da ONU (fontes essas calcadas na extensa rede de postos brasileiros no exterior); c) buscar maior protagonismo justamente em questões que não eram absolutamente centrais para os interesses dos P-5 (como a de Guiné-Bissau); e d) contribuir de forma efetiva para a implementação de qualquer projeto (mediante envio de grande contingente de tropas, por exemplo), o que favorece a posição negociadora de um membro eletivo diante dos países com poder de veto (UZIÉL, 2011, p. 173).

Com isso em mente, o Brasil atuou em 2004 no sentido de buscar renovar por mais um ano a Missão de Suporte das Nações Unidas no Timor Leste (UNMISSET). A missão fora estabelecida em 2002, quando do fim da administração interina da ONU no Timor (UNTAET) e efetivada independência do país. O intento australiano, que contou com o apoio inicial de EUA e Inglaterra, era não renovar, em 2004, o mandato da UNMISSET. O Brasil alegava que a missão deveria ser renovada, diante da instabilidade institucional que ainda se observava no país e em razão dos próprios pedidos do governo de Díli em mantê-la.

A estratégia brasileira foi constituída, então, com o apoio da CPLP e especialmente de Angola, que era também membro do CSNU naquele biênio. O Brasil passou a integrar o grupo informal, composto por Austrália, EUA, França, Nova Zelândia, Portugal e Reino Unido. Ademais, o país se comprometeu a manter as tropas já presentes, o que o tornaria o maior contribuinte de tropas na UNMISSET. Por fim, vale destacar que os dois P-5 que então apoiavam a Austrália, no intento de não renovar o mandato da missão, não tinham esse apoio como prioridade em suas agendas de segurança, o que abria espaço para que o Brasil promovesse maior ingerência política em favor de seu objetivo (assim como a ausência de prioridade dos P-5 em relação à questão de Guiné-Bissau permitiu ao Brasil se imiscuir mais no problema). Nesse contexto, efetivamente, por meio da resolução 1543 o objetivo brasileiro foi logrado e a missão renovada por mais um ano.

Em 2005, diante da excessiva pressão política pela não renovação da Missão, o Brasil, em intenso contato direto com a embaixada do país junto a ONU, contribuiu para que a resolução 1599 (2005), que cria a UNOTIL (Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste), adquirisse o status de missão política especial, com doadores bilaterais específicos, para substituir a ONU nas áreas em que o país necessitaria continuar recebendo financiamento.

Esse exemplo da missão em Timor Leste comprova a continuidade do interesse do Brasil em promover soluções multilaterais e pacíficas para questões que afetam a estabilidade regional. O objetivo brasileiro ia ao encontro da ideia já observada em casos anteriores, de que as missões de paz, quando autorizadas pelo país onde serão operadas e quando criadas com mandatos claros e limitados são a melhor solução para estabilizar de maneira estruturada um país em conflito.

No tocante às questões temáticas, destaque central deve ser dado à atuação protagônica do Brasil no processo de formação da Comissão de Construção da Paz, a qual traduz a concepção brasileira de reforço das instituições multilaterais democráticas em prol

do desenvolvimento econômico como instrumento garantidor da estabilidade. Viegas (2008, p. 22) indica que o Brasil foi o mais vocal dos defensores do estabelecimento da Comissão de Construção da Paz, especialmente em termos que não prejudicassem a representação de países em desenvolvimento na Comissão, uma vez que sua presença limitada a faria emergir já com um déficit ao menos parcial de legitimidade.

A ideia de uma Comissão de Consolidação da Paz vinha sendo debatida nas Nações Unidas desde muito¹¹⁰. Em meados da década de 2000, após o fortalecimento do conceito, por meio do famoso documento “In Larger Freedom”¹¹¹, conseguiu-se criar o momento político para fazer do projeto uma realidade, tendo o CSNU exercido papel central no processo, uma vez que a Comissão é criada por uma resolução do órgão - Resolução 1645 (2005).

A posição brasileira nessa questão era relativamente divergente daquela dos P-5. O Brasil e outros países em desenvolvimento desejavam que a composição da Comissão fosse a mais diversificada possível, incluindo países que não fossem tradicionais doadores para os processos de reconstrução pós-conflito, uma vez que isso aumentaria a legitimidade de um órgão multilateral destinado à manutenção da paz. Já os países permanentemente presentes no CSNU buscavam antes de mais nada fazer com que a CCP ficasse subordinada ao CSNU e que todos os cinco possuíssem assento permanente também na Comissão.

O que sucedeu foi que, após meses de negociação para apresentar proposta de resolução idêntica no CSNU e na AGNU que não garantia presença permanente para nenhum Estado, os P-5 fizeram com que surgisse uma proposta de resolução adicional, apenas no CSNU, que os incluía como membros permanentes também da Comissão. Tal proposta foi tabulada pela Dinamarca 18h antes da reunião, e foi naturalmente defendida pela delegação francesa.

Diante da mudança de cenário político, o Brasil precisou ponderar por um momento se permaneceria fiel a seus princípios de defesa do multilateralismo que pesava para que votassem em favor da criação da Comissão, ou se ficaria preso a outra linha principista que também defende – a da igualdade jurídica entre os Estados – que faria com que o país não apoiasse a criação da CCP nos termos postos pelos membros permanentes do CSNU. Estava

¹¹⁰ Para uma análise mais detalhada do processo de formação do conceito de construção da paz e sua implementação por meio do surgimento da CCP, vide Neves (2010).

¹¹¹ O documento “In Larger Freedom” foi apresentado pelo então Secretário-Geral Kofi Annan, com o objetivo de nele sintetizar os passos concretos que vinham sendo dados para a implementação efetiva da Declaração do Milênio.

assim colocada uma questão clara em que o princípio pode servir de constrangimento à atuação diplomática, como trabalhado conceitualmente no primeiro capítulo.

Acaba prevalecendo na posição brasileira a defesa do reforço das instituições multilaterais. O país primeiramente vota em favor da resolução 1645 (2005), que, sendo o espelho da resolução 60/180 da AGNU, criava a CCP. Contudo, logo na sequência o Brasil se abstém, junto apenas com a Argentina, na votação da resolução 1646 (2005), que garantia a presença permanente dos P-5 na Comissão.

Em seu discurso, posterior à votação¹¹², o então representante brasileiro junto ao CSNU, Embaixador Sardenberg, afirmou que o Brasil acredita que a resolução 1645 (2005) representa um equilíbrio entre a CCP e os demais órgãos da ONU, destacando o importante papel do ECOSOC no processo de criação de um ambiente estável e propício ao desenvolvimento. Nesse sentido, buscando fortalecer o papel de outros órgãos da ONU que não apenas o CSNU, o Brasil defende que a CCP não deveria ser um órgão subsidiário do Conselho (NEVES, 2010, p. 143).

Lançando mão mais uma vez do recurso ao método histórico contrafactual, cabe ponderar aqui se o Brasil, na eventualidade de não se colocar uma segunda resolução garantindo assento permanente aos P-5 na CCP, iria, ainda assim, votar favoravelmente a uma resolução que tivesse nela o vício de reproduzir a desigualdade entre os Estados observada no Conselho de Segurança e tão repudiada pelo país. A solução de duas resoluções permitiu que o Brasil encontrasse uma saída menos custosa em favor do apoio ao multilateralismo, afinal se absteve em uma resolução que não criava a CCP, mas que alterava sua composição.

Um último aspecto relacionado não apenas à questão da CCP, mas também a atuação brasileira em linhas gerais, no CSNU, ao longo dos biênios 2004-2005 e 2010-2011, é o da aproximação argentino-brasileira. As partes acordaram em permitir que um diplomata de sua delegação permanecesse junto a delegação do outro país, quando um dele estivesse ocupando assento não permanente, para facilitar o acompanhamento dos assuntos discutidos no órgão. Em 2004, Martín García Moritán foi o diplomata argentino que fez parte da delegação brasileira no CSNU. Em 2005, ambos os países ocupavam assento não permanente.

¹¹² Cabe destacar a distinção emblemática entre fazer o pronunciamento acerca das posições do país antes ou depois da votação da resolução. Segundo Neves (2010, p. 142), a explicação de voto feita antes da votação teoricamente busca influenciar na decisão dos demais votantes. Já a explicação de voto feita depois apenas explicita a posição adotada ou deixa claro o entendimento sobre parágrafos ambíguos.

No que se refere a outras questões temáticas¹¹³, merece ser mencionada ainda a reticência brasileira em relação à busca, por parte de países como os EUA, de imunidade diante do TPI para seus nacionais. Os EUA conseguiram aprovar, em 2002 (Resolução 1422) e em 2003 (Resolução 1487), resoluções que isentavam cidadãos que estivessem trabalhando em operações de paz e que fossem nacionais de países não membros do Estatuto de Roma de serem julgados pelo TPI. O parágrafo operativo 2º da Resolução 1487 determinava ainda que se intencionava renovar, no primeiro dia de julho de cada ano, a impossibilidade do TPI de iniciar investigações ou indiciar esses cidadãos.

A defesa de tal política foi se tornando cada vez mais custosa aos EUA que, em 2004, viram que poderiam ter o projeto de renovação de sua resolução não aprovado em razão da abstenção de mais de 9 Estados (UZIEL, 2012, p. 151). Em 2005, no contexto da aprovação de uma resolução (Res. 1593) que autorizava o TPI a investigar a situação em Darfur a partir de 1º de julho de 2002, os EUA logram introduzir um parágrafo operativo que isentava de tal investigação os nacionais que fossem de Estados não parte no Estatuto de Roma. Se observava, então, a renovação de uma imunidade que ia de encontro à perspectiva brasileira de valorizar instâncias multilaterais jurídicas.

Nesse contexto, o Brasil decidiu de abster e deixou explícito na justificativa de seu voto que se abstinha exclusivamente devido à inclusão do parágrafo operativo que garantia a imunidade de jurisdição ao grupo de cidadãos de países não membros do TPI (UZIEL, 2012, p. 152). O Brasil se colocava então abertamente contra uma proposta estadunidense, por ela ir de encontro aos princípios norteadores da inserção exterior do país, algo inimaginável em participações passadas, especialmente aquelas nas décadas de 1940 e de 1950, como visto no capítulo anterior. Não se deve deixar de recordar, também, que o Brasil não mais podia operar como na década de 1960, quando as normas de procedimento do CSNU permitiam votar em separado os parágrafos. O Brasil se absteve, nessa ocasião, não em razão do objetivo último da resolução, que é fortalecer o papel do TPI, mas em razão da lacuna que permanecia em relação à jurisdição do Tribunal. Naquele contexto, ser leniente com a aprovação de tal parágrafo poderia criar uma situação que permitiria aos EUA rerepresentar propostas de resolução semelhantes a 1422 e a 1487.

¹¹³ Viegas (2008, p. 20) indica que, embora presentes desde os primeiros anos de funcionamento do CSNU, o tratamento pelo órgão de questões temáticas ganhou mais força a partir dos anos 2000, não necessariamente apenas por meio de reuniões para aprovar resoluções, mas também por intermédio de considerações acerca de uma temática específica em debates abertos, que, embora já existissem na década de 1990, ainda não ganhavam a repercussão que passaram a ter nos anos 2000.

Por essa razão conjuntural é que o Brasil adotou postura quase que diametralmente diversa daquela que adotaria em outra situação semelhante, como a Resolução 1970 que, entre outras providências, autorizava que o TPI investigasse nacionais líbios, mantendo a imunidade de jurisdição de cidadãos de países não membros do TPI envolvidos no conflito na Líbia. Se nessa segunda ocasião o Brasil votou a favor da resolução não foi porque o país passou a aceitar a política de imunidade de jurisdição desejada pelos EUA, mas sim porque o contexto era outro, no qual não mais se observava o perigo de que os estadunidenses conseguissem fazer aprovar uma resolução que garantisse por um ano, independentemente da situação, a imunidade de jurisdição de nacionais de países não membros do TPI (UZIEL, 2012, p.152).

É possível perceber que, tanto em termos qualitativos quanto em termos quantitativos, o Brasil demonstrou maior autonomia de votos e de posicionamentos no CSNU, comparado aos biênios imediatamente anteriores. Como visto acima, em diferentes ocasiões o Brasil assumiu postura de dissonância em relação aos EUA, tendo o país se absterido em três resoluções ao longo do biênio, todas elas em dissonância com os EUA e em uma delas em clara dissonância com todos os P-5 (Resolução 1645 referente à composição da CCP). Essa dissidência qualitativa fica também expressa em termos quantitativos, com o país assumindo o segundo menor grau de correlação com os votos estadunidenses desde 1945 (UZIEL, 2012, p. 147). Convergência quantitativa ainda menor, embora talvez qualitativamente não tão emblemática como a de 2004 - 2005, houve apenas no biênio 1988 – 1989.

Essa busca por maior autonomia pode estar vinculada tanto ao projeto de inserção internacional que o Brasil passou a adotar com a mudança de governo, em 2003, quanto ao desencanto definitivo com a operacionalidade e legitimidade do CSNU, a partir da intervenção estadunidense no Iraque, em 2003. O Brasil passa, então, a buscar formar coalizões de geometria variável, a fim de projetar da maneira mais legítima possível seus interesses em relação às modificações na ordem internacional, inclusive no tocante à reforma do CSNU. Por meio do G-4, por exemplo, composto por Brasil, Índia, Japão e Alemanha, o país lança propostas concretas em relação à reforma do órgão, debatida no seio da Assembleia Geral.¹¹⁴

¹¹⁴ Para aprofundar mais o conhecimento acerca das propostas de reforma do CSNU, e das posições divergentes de grupos de países, recomenda-se SWART (2013).

Biênio 2010 - 2011

O Brasil participou pela décima vez como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no biênio 2010 – 2011. O Brasil, na ocasião, se igualava ao Japão como país que mais vezes participou do órgão como membro eletivo. O atual contexto de participação talvez tenha um aspecto *sui generis*, que permite utilizá-lo como objeto para uma reflexão maior acerca da realidade internacional. Depois do “momento unipolar”, que foi marcante na invasão ao Iraque em 2003 sem a autorização do CSNU, os eventos no mundo tendem, hoje, a se desdobrar de maneira cada vez mais complexa, com os interesses e as identidades de diferentes Estados se exacerbando como determinantes para as negociações entre as grandes e as super potências (FONSECA Jr., 2014, p.16 - 17). Nesse cenário internacional cambiante, o Conselho de Segurança se apresenta como uma das instâncias negociadoras multilaterais onde essa nova dinâmica mais se faz sentir, como já pode ser observado na atuação brasileira mais autônoma no biênio 2004 – 2005.

A composição do Conselho de Segurança no biênio 2010 - 2011 é, por si só, muito representativa do novo arranjo que se desenha na distribuição de poder internacional. Além dos cinco membros permanentes, o Brasil atuou juntamente com Áustria, Japão, México, Turquia e Uganda (em 2010), África do Sul, Alemanha, Colômbia, Índia e Portugal (em 2011) e Bósnia e Herzegovina, Gabão, Líbano e Nigéria (ao longo dos dois anos). Observa-se que, no ano de 2011, o CSNU contou com a presença simultânea dos membros do IBAS e do BRICS. Ademais, considerando os não permanentes que estiveram no CSNU durante todo o biênio, pode-se afirmar que todos os membros do G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) estiveram no órgão. Nesse sentido, o CSNU, nesse biênio, refletiu, em grande medida, como poderia ser sua dinâmica diante da inclusão de novos membros: grandes potências, como Brasil, Índia, Japão e Alemanha; e potências médias africanas, como Nigéria e África do Sul.

Ao longo dos dois anos, foram aprovadas 59 resoluções em 2010 e 66 em 2011. É interessante observar a queda no total de resoluções aprovadas (do máximo de 87 em 2006 para o mínimo de 47 em 2013). Tais dados quantitativos não revelam muito acerca da eficácia das resoluções aprovadas, vez que os mecanismos de implementação permanecem igualmente limitados àqueles da época da Conferência de São Francisco. O que tais dados revelam é uma dinâmica dual. Se, por um lado, o fato de o Conselho aprovar hoje cerca de 50 resoluções/ano indica que o órgão ganhou relevância no mundo pós-guerra fria, como já visto acima, a estrutura unimultipolar que se desenha a partir dos anos 2000, por outro lado, acaba

não só colocando em cheque tanto a eficácia das resoluções aprovadas quanto a própria possibilidade de se seguir aumentando o número de resoluções aprovadas, algo que não acontece desde 2006.

Dado ser limitado o espaço da seção, para analisar o posicionamento do Brasil em cada uma das 125 resoluções aprovadas no biênio, serão apresentadas linhas mestras que guiaram a atuação brasileira no órgão. Durante o mandato, o Brasil deu ênfase à diplomacia preventiva e à solução pacífica de controvérsias; destacou a importância de dar enfoque abrangente aos temas de segurança internacional, considerando variáveis outras como direitos humanos e desenvolvimento; e reforçou a necessidade de tornar o Conselho mais representativo da diversidade de Estados-membro da ONU, de modo a garantir maior legitimidade às decisões do órgão. Nesse sentido, se observa clara continuidade no perfil ativo de atuação brasileira no CSNU, algo que reflete a altivez observada na política externa como um todo, ao longo dos anos 2000, quando se implementa o paradigma logístico.

O primeiro exemplo marcante da estratégia brasileira de buscar promover a diplomacia preventiva e a solução negociada no CSNU foi a questão iraniana. A Declaração de Teerã, de maio de 2010, retirava obstáculos ao acordo de fornecimento de combustível para o reator de pesquisas iraniano. O acordo não tinha por objetivo ser solução definitiva para o problema, mas sim iniciar processo de construção de confiança e abrir caminho para a retomada de negociações entre a AIEA, o P5+1 (membros permanentes + Alemanha) e o Irã.

A interpretação dada pelos membros permanentes não foi essa, de modo que o P5+1 propôs, no dia seguinte ao acordo entre Brasil, Turquia e Irã, uma nova rodada de sanções econômicas ao Irã, por meio da Resolução 1929, alegando que o país não colaborava com a AIEA na implementação do TNP e dos acordos de salvaguarda. O Brasil pela primeira vez na história de sua participação no CSNU vota sozinho com outro membro eletivo (a Turquia) de forma contrária à Resolução, embora deixasse claro que, em consonância com o respeito ao direito internacional, cumpriria as sanções que fossem estabelecidas.

Não se deve entender o voto brasileiro como uma discordância quanto ao imperativo de que o Irã cumpra suas obrigações no regime nuclear (o Brasil rechaça a possibilidade de um programa nuclear militar iraniano), mas sim de desacordo com a estratégia adotada pelo P5+1, que, a portas fechadas, decide impor mais sanções que apenas reforçam o afastamento do Irã em relação ao regime (UZIÉL, 2012, p. 154). Nada obstante essa postura inicial condizente com o acumulado histórico do país de defesa da igualdade soberana sob todos os aspectos – inclusive o do direito ao desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins pacíficos

- o Brasil decide votar, de maneira um tanto incongruente, de modo favorável à resolução 1984/2011, que renovou o mandato do grupo de peritos que monitoram as sanções contra o regime de Teerã. Talvez tivesse sido mais congruente manter o posicionamento ou fazer como o Líbano, que se absteve em ambas as resoluções sobre o Irã, por não concordar com mais sanções. Em busca ao arquivo eletrônico das Nações Unidas, não foi encontrado qualquer discurso justificando o voto brasileiro¹¹⁵, situação incomum, uma vez que, normalmente, o país se pronuncia antes ou depois da votação de resoluções para ele importantes.

Nada obstante a menor quantidade de informações disponíveis em relação à Resolução 1984 (2011), é possível, com base nas ideias já exploradas ao longo dos capítulos da dissertação, considerar que o Brasil teve dificuldade em determinar um posicionamento na questão. O país ou se colocava em favor da defesa do multilateralismo, uma vez que renovar o mandato do grupo de peritos das AIEA é decisão que vai ao encontro desse princípio caro à política exterior do país, ou se abstinha de votar, alegando continuidade de posicionamento conjuntural, já que a resolução estava diretamente ligada a um tema em relação ao qual o Brasil se colocou contrário um ano antes. Entre manter-se fiel a seus princípios ou atuar em favor de uma continuidade conjuntural de postura, o Brasil optou pelo primeiro, reforçando a relevância que assume o acumulado histórico para a política exterior brasileira.

A questão do Sudão, objeto de 11 Resoluções no CSNU nesse biênio, constitui exemplo relevante do posicionamento brasileiro em defesa da diplomacia preventiva e da importância das organizações regionais como meio de se implementar negociações políticas que evitem o recurso ao emprego da coerção. O Conselho de Segurança enviou duas missões a Cartum e a Juba, de modo a apoiar os esforços do Painel de Alto-Nível da União Africana para a questão. O objetivo era mobilizar as partes para assegurar a realização pacífica do referendo sobre o Sudão do Sul. O Brasil votou de forma favorável às resoluções sobre o tema, uma vez que elas encorajavam os esforços da organização regional (a União Africana) de solucionar diplomaticamente qualquer contenta relacionada ao referendo necessário para o avançar das negociações de separação entre Cartum e Juba.

O respaldo a solução pacífica de controvérsias se observa de maneira emblemática ao longo de 2011, quando as problemáticas relacionadas à primavera árabe ganham espaço no Conselho. Dez resoluções foram aprovadas no CSNU, somente em 2011, tratando da questão

¹¹⁵ Os discursos que podem ser encontrados no acervo digital da ONU (reunião S/PV.6552) são os de França, Alemanha, China, Rússia, Reino Unido, Gabão (presidente rotativo), Líbano e EUA

da primavera árabe e da ameaça à paz e à segurança na região do Oriente Médio. O Brasil se posicionou de maneira condizente com o princípio da solução pacífica de controvérsias, ao defender que a via política deveria prevalecer sobre a utilização de meios coercitivos, dando espaço especial para os esforços de mediação de organismos regionais, nesse caso a União Africana e a Liga Árabe. Essa postura brasileira pode ser exemplificada por meio da análise da postura do país diante das Resoluções 1970 e 1973. Por meio da primeira, de fevereiro de 2011, quando o Brasil era presidente rotativo do órgão, se determina o embargo de armamentos, o congelamento de bens de algumas autoridades líbias, o *referral* para que o Tribunal Penal Internacional investigue as alegações de desrespeito ao direito humanitário no país e se insta as partes a solucionarem pacificamente a questão, sob pena de o país receber novas sanções. Houve um consenso na elaboração dessa resolução e o Brasil a apoiou, na medida em que era favorável à busca de solução política sem uma ingerência externa direta.

Contudo, tal consenso foi rompido ao longo do desenrolar dos fatos. A Resolução 1973 foi debatida amplamente no Conselho, pois havia proposta dos membros permanentes ocidentais – Reino Unido e França, apoiadas pelos EUA – de implementar não apenas uma zona de exclusão aérea (“no fly zone”), para evitar que tropas do país lançassem bombas contra civis, mas também de autorizar todos os meios necessários (“all necessary measures”), para reestabelecer a paz.

O Brasil, nesse segundo caso, se abstém (junto com Alemanha, Índia, China e Rússia), alegando que o uso da força na extensão prevista e sem mecanismos de controle ia muito além do que demandavam as organizações regionais, as quais estavam mais interadas do desenrolar da situação *in loco* e pediam o estabelecimento de uma “no fly zone”. A delegação brasileira afirmava ainda que não apenas a autorização de uso da força ia além do demandado pelas organizações regionais, como poderia também, diante da carência de limites predeterminados para as incursões estrangeiras, ampliar o sofrimento das populações civis. O argumento de potências como Reino Unido e França, que sai vencedor, era o de que um ataque generalizado de tropas leais ao regime de Kadafi era iminente, e deveria ser contido, de modo a evitar novos crimes humanitários.

No caso da questão da Síria, que começou a ser debatido, no CSNU, na esteira da Resolução 1973, o Brasil propôs, em consonância com a linha de defesa da diplomacia preventiva e de uma abordagem ampla dos temas de segurança, a aplicação da “responsabilidade ao proteger” - conceito que a delegação do país propôs na Assembleia

Geral das Nações Unidas como mecanismo para evitar a aplicação reducionista do conceito de “Responsabilidade ao proteger”, a qual embasou conceitualmente a ação em solo líbio (BENNER, 2013). Da perspectiva brasileira, a atuação na Síria - e em qualquer outro país que se encontrasse em estado de instabilidade que ameaçasse a paz e a segurança regionais – deveria se pautar nos seguintes aspectos: a) limitação prévia de todos os meios pacíficos possíveis para a solução; b) o emprego da força, se necessário, apenas em casos nos quais sua utilização não tenda a ampliar o sofrimento das populações civis; c) o emprego da força, se necessário, estabelecido com limites bem definidos por resolução do CSNU; d) o emprego da força, se necessário, acompanhado por um mecanismo de monitoramento vinculado ao CSNU. Como se verá mais adiante, embora o conceito proposto pelo Brasil encontre limitações que impediram que fosse utilizado no caso sírio, é uma concepção inovadora no sentido de ser apresentada por uma grande potência emergente e por ser, se não implementada efetivamente, ao menos considerada pelas grandes potências.

Outra questão que é representativa do posicionamento brasileiro de não abordar as problemáticas de segurança de maneira *strictu sensu* - como o fazem, tradicionalmente, as superpotências – é a do Haiti. A operação de paz lá estabelecida (MINUSTAH) foi objeto de 3 resoluções em 2010 e de uma em 2011. A três resoluções de 2010 estão relacionadas com o terremoto que destruiu boa parte da já escassa infraestrutura do país e produziu surtos de doenças venéreas, como a cólera. Com apoio brasileiro, a Resolução 1908, de janeiro de 2010, determinou o incremento das tropas da MINUSTAH para um contingente de mais de 11 mil militares e policiais, de modo a auxiliar na reorganização do país após o terremoto ocorrido nesse mesmo mês. A abordagem da MINUSTAH vem sendo relativamente diferente daquela de outras operações de paz, uma vez que serve de paradigma para um modelo de operação que incluía passos efetivos de reestabelecimento da estabilidade econômica e política, indispensáveis para a manutenção da paz após o fim da operação (UZIEL, 2010). Nesse sentido, o Brasil manteve sua perspectiva presente já no biênio 2004 - 2005 de estabelecer um mandato de longo prazo e inter-relacionado com componentes de desenvolvimento econômico e social, de modo a constituir uma paz duradoura no país.

Considerando a demanda das resoluções 1908, 1927 e 1944 por mais tropas militares e maior contingente policial, bem como mantendo seu posicionamento favorável a consecução de um modelo de operação de paz que favoreça o desenvolvimento social como mecanismo de implementação de uma paz duradoura, o Brasil envia um segundo pelotão

militar para o país, bem como reforça o contingente de engenheiros militares que lá já se encontravam, para auxiliar na construção pontes e na recuperação de estradas, imprescindíveis tanto para a mobilidade da Missão quanto para o avançar do desenvolvimento do país.

No ano de 2011, já considerando a longa duração da missão (implementada em 2004), e a necessidade de fortalecer as instituições nacionais, o Brasil apoia a resolução 2012, que determina a redução dos contingentes policial e militar para nível similar ao anterior ao terremoto. Do ponto de vista brasileiro, o interesse e o engajamento do governo e da população haitiana em reforçar as capacidades de decisão locais são essenciais para viabilizar a redução gradual da missão, dinâmica que já vem paulatinamente sendo implementada, por meio do treinamento de tropas policiais locais e de cooperação setorial em áreas como a judiciária e a eleitoral.

Nesse sentido de promover a visão brasileira de que desenvolvimento e segurança estão inter-relacionados, a delegação brasileira organizou o debate de alto-nível sobre relação entre segurança e desenvolvimento, enquanto exerceu a presidência do órgão em 2011. No encontro foi possível destacar a visão brasileira de que o CSNU deve promover tratamento mais integrado de sua agenda com outras instâncias onusianas, de modo a assegurar efetiva transição para a paz¹¹⁶. Interessante considerar que esse tipo de debate temático é algo que se apresenta como um mecanismo salutar para fazer avançar debates conceituais imprescindíveis para transformar as concepções acerca de problemas internacionais cada vez mais complexos e interconectados. Os encontros são abertos e geralmente mensais, sendo o tema escolhido pelo presidente rotativo do órgão a qualquer país interessado, o que dá espaço aos membros não permanentes mais ativos no CSNU para permanecerem em contato com o órgão.

Tendo em vista os posicionamentos adotados pelo Brasil, em conjunto com outros países potências média, como a Turquia (no caso iraniano), ou grandes potências, como Alemanha e os BRIC (no caso líbio), bem como a paralisia que se observa no CSNU, atualmente, em relação às principais questões internacionais, como o conflito na Síria, parte-

¹¹⁶ A intervenção brasileira completa no debate, que traduz de maneira holística o posicionamento do país sobre o tema, pode ser encontrada em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-no-debate-aberto-de-alto-nivel-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-sobre-a-interdependencia-entre-seguranca-e-desenvolvimento-nova-york-11-de-fevereiro-de-2011/print-nota> Acesso em 25/06/2014.

se agora para a busca da compreensão de como vem se estabelecendo uma nova dinâmica dentro do CSNU.

A primeira das ponderações que cabe aqui fazer é a de que potências médias e grandes potências emergentes começam a desenvolver um limitado poder de agência no âmbito da segurança internacional, principalmente por meio dos mecanismos multilaterais, como a ONU e o CSNU. O acordo de Teerã e a proposta brasileira de “responsabilidade ao proteger”, embora não tenham sido efetivamente implementadas, demonstram que, em um ambiente onde não há mais uma hegemonia absoluta de poder por parte dos EUA, nem uma dicotomia completa entre polos de poder, surgem espaços para maior atuação por Estados que buscam ganhar mais destaque no cenário internacional.

Pode-se, corretamente, considerar o envolvimento brasileiro na questão iraniana como parcialmente prematuro, na medida em que o país historicamente não faz parte das negociações em curso há alguns anos com Teerã (BODINIER, 2014, p. 37). Além disso, pode-se dizer que a vontade brasileira de ser um “empreendedor normativo” (BENNER, 2013), ao lançar novos conceitos, teve alcance limitado devido à própria ausência de interesse brasileira em dar continuidade rápida aos debates sobre o assunto (não houve, por exemplo, nova referência à responsabilidade ao proteger nos discursos de abertura da ONU em 2012, 2013 e 2014).

Nada obstante, esses dois fatos revelam uma tendência generalizada, que vale para todos os países com alguma capacidade de “agenda-setting”: há mais espaço para sua atuação. Caso se vivesse um momento de unipolaridade absoluta, ou caso permanecesse existindo a rigidez sistêmica da Guerra Fria, esse tipo de atuação do Brasil sequer seria debatido no Conselho (como o foi, no caso da “responsabilidade ao proteger”), ou sequer seria determinante para uma atuação enfática do Conselho (como o foi no caso do Acordo de Teerã, o qual fez com que o Conselho, no dia seguinte a sua assinatura, aprovasse resolução indo de encontro a essa iniciativa que mitigava o poder dos membros permanentes).

Uma segunda consideração que se pode fazer em relação ao novo quadro da distribuição de poder internacional que já se faz refletir no CSNU é o do panorama de votação nas resoluções mais emblemáticas. A negativa brasileira, russa, alemã, chinesa e indiana de cancelar a proposta de intervenção na Líbia mostra um quadro inimaginável durante a Guerra Fria ou durante o período de maior influência dos EUA, no início da década de 1990. Embora a resolução tenha sido aprovada, ela, desde sua conformação, já carecia de uma legitimidade ampla, na medida em que não apenas potências tradicionais, como China e

Rússia, dela divergia, mas também porque essa divergência foi concertada entre esses membros permanentes e outras potências, como Alemanha, Brasil e Índia, países que emblematicamente integram o G-4.

O tema da reforma do CSNU não é o objeto central da presente análise, na medida em que sua discussão é de ampla complexidade e que é feita não diretamente no CSNU, mas por meio de uma comissão específica vinculada à Assembleia Geral. O que cabe ponderar aqui, nada obstante, é que um eventual Conselho de Segurança reformado tende a observar a repetição dessa dinâmica da Resolução 1973, na qual países que, anteriormente, se colocavam quase que automaticamente ao lado das potências ocidentais, como Brasil e Alemanha, passam a adotar postura autônoma e a aproximarem-se de outros membros permanentes, os quais possuem um perfil de atuação historicamente distinto daquele das potências ocidentais, o que deixa a dinâmica de um CSNU reformado mais intrigante.

Por fim, levando a análise um pouco além da restrição temporal do biênio 2010-2011 e considerando a paralisia do Conselho, em 2012 e 2013, no emblemático caso da Síria, pode se observar que o regime de segurança internacional, a despeito da manutenção da preponderância material estadunidense e da “ascensão do resto”¹¹⁷, passa por um momento de readequação. O âmbito multilateral é um palco que reflete, em grande medida, a cambiante distribuição de poder nas relações internacionais. O que se observou na questão da Síria é que, diante da limitada capacidade de reestabelecer a paz na Líbia, conforme imaginado por meio da Resolução 1973, bem como diante da aliança político-militar sírio-russa, qualquer resolução prevendo intervenção direta no conflito civil era vetada por Moscou, com o apoio chinês.

Avançando mais ainda no tempo e observando o completo silêncio do CSNU em relação ao caso ucraniano, em 2014, no qual os interesses russos estão diretamente envolvidos, verifica-se que o Conselho torna-se cada vez menos operativo, no que se refere aos principais casos que envolvam a paz e a segurança internacionais. Não se pode condenar exclusivamente o governo de Moscou por usar de um poder legitimamente a ela conferido – o veto –, para barrar a aprovação de algo que vá contra seu interesse nacional. Afinal, os Estados seguem atuando seguindo a lógica westfaliana da *raison d'État*. O que se deve pensar para o futuro é a manutenção desse poder anacrônico, que reflete a distribuição de capacidades materiais do imediato pós-guerra.

¹¹⁷ O termo faz parte da tese central da obra de Zakaria (2008), a qual inclui como determinante central para o futuro da política internacional e da hegemonia estadunidense a ascensão de países e mercados emergentes.

O Conselho de Segurança encontra, assim, diante de si, dois desafios: o do aumento de operacionalidade e o do aumento de legitimidade/efetividade de suas decisões. Ambos estão diretamente vinculados à necessidade da reestruturação de sua composição e de seus mecanismos de tomada de decisão.

No tocante à operacionalidade e aos mecanismos de tomada de decisão, é vital que o poder de veto seja ao menos mitigado em alguma medida, em eventuais reformas futuras. A implementação de um Conselho sem qualquer poder de veto é antes um exercício utópico de retórica do que uma variável real, na medida em que nenhum membro permanente está hoje disposto a abrir mão dessa prerrogativa. Sendo assim, o que se deve buscar para recuperar a operacionalidade do Conselho e evitar sua paralisia total diante de questões como as da Síria e a da Ucrânia é o estabelecimento de um sistema de maioria qualificada para a aprovação de resoluções. O veto é um artifício que serviu para garantir a participação de todos os que se consideravam os “policiais” do mundo em 1945, como visto acima, mas a manutenção da paz e da segurança internacionais não depende mais apenas desses cinco Estados e o Conselho de Segurança deve refletir isso.

O Brasil, dentro dessa dinâmica, defende a reestruturação do órgão, para aumentar sua legitimidade, bem como faz avançar iniciativas conceituais e práticas que mostram o interesse de novas grandes potências em manter viva a instância multilateral de decisão sobre segurança internacional. Esses passos são importantes, porém não são suficientes, a fim de garantir a relevância do CSNU para as decisões em torno da paz e da segurança do mundo. É preciso, além de incluir novos Estados com poder de agência no CSNU, reformar os mecanismos de tomada de decisão. Além disso, é imprescindível incluir os novos temas da agenda internacional dentro da pauta do Conselho. Temas de meio ambiente, especialmente aqueles relacionados com a questão climática¹¹⁸, figuram cada vez mais como questões de segurança e, assim como as questões de direitos humanos e desenvolvimento, merecem ser debatidos nessa estrutura renovada do Conselho de Segurança, como já começam a ser, a exemplo da primeira reunião sobre mudança climática no órgão, em 2007 (VIOLA, FRANCHINI e RIBEIRO 2013, p. 223).

O tema do clima é emblemático como forma de mostrar que não adiantaria querer fazer avançar algumas agendas novas em um Conselho de Segurança que reflete a distribuição de poder do passado. Na atual circunstância internacional, a Rússia, como

¹¹⁸ Viola, Franchini e Ribeiro (2013) analisam detalhadamente as questões contemporâneas envolvendo a mudança climática e, em seu sexto capítulo, dão especial destaque para a crescente problemática da segurança climática e da governança global.

potência conservadora (VIOLA, FRANCHINI e RIBEIRO, 2013, p. 236) em relação às questões climáticas, tenderia a vetar qualquer resolução no CSNU que buscasse mitigar o problema ou avançar mecanismos de adaptação. Além disso, nenhum debate sobre o assunto pode hoje ser implementado sem a vontade política de alguns países que não se encontram no CSNU, como Brasil e Índia. Nesse sentido, novos temas e novas agendas demandam a renovação das instituições que irão debatê-las, uma vez que sem a mudança não haverá possibilidade de implementação eficaz de decisões multilaterais.

Grandes potências como aquelas presentes no G-4 são os principais vocalizadores desse imperativo de mudança no Conselho. Seus anseios são legítimos, em alguma medida, e as propostas por eles apresentadas, seja no âmbito do G-4 ou no de sua atuação individual como membro eletivo, mostram a premência de adequar o CSNU ao século XXI.

Conclusão

O objetivo central da presente dissertação, como indicado na introdução, era compreender como se dão as transformações no posicionamento brasileiro no Conselho, nas ocasiões em que o país ocupou um assento não permanente na instituição. A ideia mestra que guiou a pesquisa arquivística e a leitura de fontes secundárias era encontrar os principais posicionamentos brasileiros no órgão, ou seja, o que o Brasil objetivara em cada participação, e se havia uma linha de atuação consolidada entre os momentos em que o país participa do Conselho, ou se as pretensões nacionais são cambiantes conforme ditames das conjunturas interna e externa.

Já no início das pesquisas se observou a necessidade de, antes de mais nada, aprofundar o conhecimento teórico-conceitual acerca dos princípios norteadores da inserção internacional brasileira. Daí o entendimento de dedicar o primeiro capítulo para essa finalidade. Não se pode compreender as continuidades no perfil de atuação do Brasil no CSNU sem vinculá-las aos princípios norteadores da atuação exterior do país. Nada obstante, princípios - diferente de normas - são balizadores, e não determinantes absolutos na conformação de uma política pública. Percebeu-se que a política exterior brasileira em relação aos temas abordados no CSNU, sendo também uma política pública, se guia pelo acumulado histórico de atuação diplomática do país, embora não hesite, em conjunturas específicas, a se afastar de princípios que poderiam constranger o interesse nacional.

Foi sob essa ótica que se interpretou, por exemplo, a posição brasileira - tanto na Conferência de São Francisco quanto nos debates sobre a convocação da reunião de revisão da Carta da ONU em 1955 - de não seguir fielmente o princípio da igualdade soberana dos Estados, aceitando o estabelecimento do veto e copatrocinando a resolução do CSNU, apresentada pelos EUA que adiava a reunião de revisão da Carta. Foi também sob a ótica de consecução dos interesses conjunturais do país que o Brasil condenou a presença soviética no Irã, alegando ferimento do princípio da autodeterminação, e não condenou a presença britânica na Grécia, na mesma época. Seria um constrangimento deveras custoso para o país sustentar o princípio da não intervenção no caso grego, no momento em que se estabeleciam os polos de poder que guiariam a ordem internacional nas décadas seguintes. É sob essa mesma ótica de ganhos materiais imediatos (ainda que houvesse vozes dissonantes que atentassem para o lado negativo da hipoteca que se criava) que o Brasil assume posição reticente em relação à condenação ao colonialismo praticado por Portugal: os laços históricos com Lisboa, consolidados no Tratado de Amizade do início da década de 1950, falaram mais

alto e o Brasil só foi superar a questão quando ela não mais existia, em seu retorno ao CSNU na década de 1980.

Contudo, deve-se ponderar a percepção de que tais medidas configurariam descontinuidades, que prejudicariam a imagem de política externa pautada pela continuidade, como costuma ser caracterizada a política externa brasileira. Foram posições que revelaram que o interesse nacional da época estava amplamente vinculado à noção de proximidade política com os EUA. Em termos pragmáticos, não valia entrar em desacordo com os países aos quais estávamos política e economicamente mais alinhados.

Ademais, cabe ressaltar que, quando a defesa do princípio não constrangia o interesse material de curto prazo em manter a aliança com os países ocidentais desenvolvidos, o Brasil sustentou sim, verbalmente, a continuidade de posicionamentos em decorrência de princípios norteadores da política externa. O argumento principista de igualdade soberana foi central no apoio brasileiro à “*uniting for peace*” quando debatida no CSNU. No conflito palestino, o respeito ao direito internacional e a defesa da solução pacífica de controvérsias guiaram a posição brasileira na resolução aprovada em 1951, na resolução vetada pela URSS em 1954, na resolução 237 patrocinada pelo Brasil em 1968 e, mesmo depois de 20 anos afastado, na manutenção do apoio à resolução 242 ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000.

Além disso, reforçando o argumento de uma continuidade explícita em determinadas posições brasileiras, destaca-se o apoio à participação ativa de organismos regionais na solução de conflitos. Tal postura se fez presente em diversas ocasiões: no apoio ao ativismo da OEA na questão guatemalteca de 1954, na questão haitiana de 1963, no problema panamenho de 1964, nas resoluções sobre a Nicarágua em 1989, na questão haitiana dos anos 1990 e 2000; no destaque à União dos Estados Africanos no conflito angolano de 1993; na importância dos organismos regionais da América Central, no processo de estabilização do Haiti, no contexto da resolução 1542; e, muito recentemente, no papel central da Liga Árabe como mecanismo facilitador da negociação com o CSNU, no contexto da Primavera Árabe.

Uma tendência final que se pode extrair da análise qualitativa da evolução dos posicionamentos brasileiros no CSNU é a de que houve um gradual aumento de autonomia nas posições brasileiras. Houve sim uma reticência brasileira em defender princípios em detrimento de interesses materiais ao longo das primeiras participações no CSNU (e a política de “voto duplo” é a mais emblemática das políticas pragmáticas de sua época que revela esse aspecto). À medida que se analisam as participações nas décadas mais recentes, observa-se

que essa tendência de alinhamento às posições de determinados países tende a ser mais limitada. Os primeiros sinais de uma busca por maior autonomia se observam com clareza nos discursos da PEI (embora quase não saíssem do discurso), e na prática de condenar veementemente o TNP, no final da década de 1960. A autonomia segue numa crescente, desde a internalização das resoluções do CSNU que promovem o embargo econômico à África do Sul, na década de 1980, passando pelo aumento na participação em operações de paz, durante os anos de 1990, e chegando aos anos 2000 divergindo claramente dos EUA, quando das questões referentes ao TPI, e de todos os membros permanentes, quando da resolução que aprovou novas sanções econômicas ao Irã.

Esse aumento de autonomia é o pano de fundo que vai nortear as novas demandas brasileiras que emergem com a redemocratização, destacando-se claramente a pretensão da reforma do Conselho de Segurança. Essa reforma deve atingir tanto forma quanto estrutura. Na forma, por meio de processos mais transparentes - e a reticência com que o Brasil vê os trabalhos informais e os de pequenos de amigos são provas disso. Na estrutura, por meio da mudança de composição do CSNU, acabando com a composição anacrônica, fruto da ordem mundial dos anos de 1940.

Cabe aqui uma breve consideração em relação ao tema da reforma do CSNU. A análise dos posicionamentos do Brasil ao longo dessas 10 participações do país no órgão indica que não houve, até a década de 1980, um discurso expresso de defesa de um assento permanente para o Brasil. A pretensão ao assento permanente é, assim, algo que não estava presente nos posicionamentos do Brasil de contestação do congelamento do poder mundial, na década de 1960, por exemplo. A vaga para o Brasil não era sequer objetivo central da participação do país na Conferência de São Francisco, tendo o Brasil defendido antes uma vaga para a região latino-americana – e a vaga vir para o Brasil seria uma consequência eventual. O discurso claro de que é o Brasil que possui hoje credenciais para ingressar como membro permanente no CSNU é construído ao longo das décadas de 1990 e de 2000, e reflete, em grande medida, a dinâmica de consolidação de uma política externa muito mais autônoma, em uma ordem internacional cada vez mais multipolar.

Próximas investigações sobre a participação brasileira no Conselho de Segurança não poderão deixar de atentar para essa tendência de maior autonomia, sobretudo no atual contexto de incertezas na ordem internacional. O tabuleiro global passa por transformações significativas. Um Brasil mais forte economicamente do que aquele que foi à Conferência de

São Francisco e mais autônomo politicamente do que aquele que se aproximava de EUA e de Portugal nas décadas de 1950 e 1960 tem emergido em um cenário no qual outras potências passam a questionar o *status quo* internacional. Essa nova dinâmica internacional multipolar reflete hoje na paralisia do Conselho de Segurança, e o Brasil, com um olho em seu histórico de participações no órgão e outro no redesenho da ordem internacional, deve buscar estratégias que resguardem a autonomia conquistada, mas que não se afastem da identidade internacional do país, uma vez que isso garantirá uma continuidade benéfica dentro do intento de mudança que deve permanecer latente.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Estado das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. ARAÚJO, João Hermes Pereira de. Oswaldo Aranha: na continuidade do estadismo de Rio Branco. In: Pimentel, José Vicente. (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, v. 3, p. 667-711.

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2005, vol.48, n.2.

BATISTA, P. N. “Presidindo o Conselho de Segurança da ONU”. *Política Externa*, vol. 1, n. 3, 1992;

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil*. v.2: 1964 – 1985. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Tomo I. Brasília: FUNAG, 2012.

BARRETO, Fernando de Mello. A política externa durante o regime militar. *Política Externa*. São Paulo: HMG Editora. v. 22 n.4, abr-jun, 2014.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias estratégicas nas relações internacionais: uma análise conceitual. LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. V.1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

BENNER, Thorsten. O Brasil como empreendedor normativo. *Política externa*. São Paulo: HMG Editora. v. 21 n.4, abr-jun 2013.

BODINIER, Gérard. A política externa do Brasil 2003 – 2013: depois da esperança sucitada e do papel de destaque exercido, o país se encontra em certo isolamento? *Política Externa*. São Paulo: HMG Editora. v. 22 n. 4 abr-jun 2014.

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 em Ciências Políticas). Programa de Pós-graduação em Ciências Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2010.

- BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado (org.) *O desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- CASTRO, J. A de Araújo. Fundamentos da paz internacional: balança de poder ou segurança coletiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 49/50, 1970.
- CASTRO, J. A de Araújo. As Nações Unidas e a Política de Poder. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, v. 13, n 49/50, 1970.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EDUNB, 2011.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946 – 2011*. Brasília: FUNAG, 2012.
- DORATIOTO, Francisco. O Brasil e as grandes potências. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.
- DORATIOTO, Francisco. O Brasil no mundo/ idealismos, novos paradigmas e voluntarismo. SCHWARTZ, Lilia Moritz (org.). *História do Brasil nação*. V. 3. Rio de Janeiro: editora objetiva, 2012.
- DUARTE Carlos Sérgio. Por um mundo livre de armas de destruição em massa: desarmamento e não-proliferação. In: *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008. Cap. 3 p. 59 – 82.
- EDMONDSON, Locksley. A África e as regiões em vias de desenvolvimento. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe (Ed.) *História Geral da África, VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010.
- FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. V.1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.
- FONSECA Jr, Gelson. *Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil: momentos fundadores e temas políticos nas Nações Unidas*. 2014. 205f. Tese (doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.
- FONSECA Jr, Gelson . *O Brasil no Conselho de Segurança: 1998/1999*. Brasília: FUNAG, 2002.

FONSECA Jr, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, 374p.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

FUJITA, Edmundo. “O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma Década de Transição: 1985- 1995)”. *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, n. 2.

GARCIA, Eugênio V. *Cronología de las relaciones internacionales de Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GARCIA, Eugênio V. *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GARCIA, Eugênio V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 54, n. 1, 2011.

GARCIA, Eugênio V. Cyro de Freitas-Valle: Nações Unidas, o Brasil primeiro In: José Vicente de Sá Pimentel. (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, v. 3, p. 715 – 752.

GARCIA , Eugênio. V. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013 (b). v. 1

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. Rio de Janeiro: Siciliano, 1992.

HAASS, Richard “The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, May/June 2008

HILTON, Stanley. Afrânio de Melo Franco e a diplomacia brasileira: 1917 – 1943. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. V.30 No 113-114, 1986. pp. 15 – 46.

HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951 – 1954)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1990.

HORTA, Luis Fernando Castelo Branco Rebello. *Guerra Fria e bipolaridade no Conselho de Segurança das Nações Unidas: entre conflitos e consensos*. 2013. 124f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2013

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Use 03932, 1958.

KISSINGER, Henry A. *Memórias*: 3º volume. Rio de Janeiro: UniverCidade-Topbooks, 2001.

KOUASSI, Edmond Kwan. A África e a Organização das Nações Unidas. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe (Ed.) *História Geral da África, VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001, 126p.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y Conflicto de Paradigmas em La Política Exterior Brasileña. *América Latina/Internacional*. V.1, n.2, pp.27 – 46.

LESSA, Antônio Carlos . Helio Jaguaribe: a geração do nacional-desenvolvimentismo. In: José Vicente de Sá Pimentel. (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, v. 3, p. 877-902.

NETO, Octávio Amorim. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

NEVES, Gilda Motta Santos. *Comissão das Nações Unidas para a consolidação da paz: perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2010.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 1998.

PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul – O arco Atlântico da política externa brasileira (1918-2000)*. Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008).

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa contemporânea. *Contexto Internacional*. V.22, n.2 pp.305 – 335.

PINHEIRO, Juliana Sandi. *Posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU Durante a Década de 90: Reordenamento Mundial e Inserção Internacional*. 2002. 113 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. 2002.

RESENHA de Política Exterior do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, 1988

RESENHA de Política Exterior do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, 1989

SANTOS, Luiz Claudio Machado dos. *As relações Brasil-Portugal: do tratado de amizade e consulta ao processo de descolonização lusa na África (1953 – 1975)*. 2011. 324f; Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em História, 2011.

SANTOS, Norma Breda dos. *Brasil e Israel: Diplomacia e sociedades*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SANTOS, Norma Breda dos. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2002, vol.45, n.2, pp. 26-45.

SARAIVA, José Flávio S. *O lugar da África. A dimensão Atlântica da política externa do Brasil (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: EDUnB, 1996.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: FONSECA Jr, Gelson; CASTRO, S. H. N. (org.). *Temas de política externa brasileira II*. V. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

SARDENBERG, R. M. O Brasil e as Nações Unidas. *Estudos Avançados*. São Paulo. v.9, n. 25, 1995.

SARDENBERG, R. M. João Augusto de Araújo Castro: diplomata. In: Pimentel, José Vicente. (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. 1ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, v. 3, p. 1063 - 1100.

SARDENBERG, R. M. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

SELCHER, Wayne. A. *Brazil's multilateral relations: between first and third worlds*. Boulder: Westview. 1972.

SOUZA, Ismara Izepe. *Caminhos que se cruzam: relações históricas entre Brasil e Espanha (1936 – 1960)*. 2009. 317 f. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

SWART, Lydia. Reform of the Security Council. In: *Governing and managing change at the UN*. Nova Iorque: Center for UN reform education, 2013.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.

UZIEL, Eduardo. O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*. São Paulo: HMG Editora, v.21, n.1, jun-ago. 2012.

VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha Permanente: a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do conselho de segurança das Nações Unidas*. 2008. 105f.; Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2008.

VIEGAS, Marcelo. A atuação recente do Conselho de Segurança e o Brasil. *O Brasil e a ONU*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías and RIBEIRO, Thaís Lemos. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2012, vol.55, n.spe, pp. 9-29. ISSN 0034-7329.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; Ribeiro, Thais Lemos. *Sistema internacional de hegemonia conservadora*. São Paulo: ANNABLUME, 2013.

ZAKARIA, Farid. *The post-American world*. Nova York: W.W.Norton & Company, 2008.

ANEXOS

ANEXO I - LISTA DE REPRESENTANTES DO BRASIL JUNTO AO CONSELHO

PERÍODO	REPRESENTANTES
1946	Emb. Cyro de Freitas-Valle Emb. Pedro Leão Velloso Henrique Rodrigues do Valle Orlando Leite Ribeiro
1947	Emb. Pedro Leão Velloso Emb. Oswaldo Aranha Emb. João Carlos Muniz Min. Henrique de Souza Gomes Orlando Leite Ribeiro
1951	Emb. João Carlos Muniz Álvaro Teixeira Soares
1952	Emb. João Carlos Muniz Álvaro Teixeira Soares
1954	Professor Ernesto Leme Emb. Hugo Gouthier
1955	Professor Ernesto Leme (até 28/01/55) Emb. Cyro de Freitas-Valle (a partir de 28/01/55) Emb. Jaime de Barros Gomes
1963	Emb. Geraldo de Carvalho Silos Min. Antonio Houaiss Carlos Alfredo Bernardes Carlos dos Santos Veras
1964	Emb. Geraldo de Carvalho Silos Emb. José Sette Câmara (a partir de Julho 1964) Ministro Antonio Houaiss (até julho 1964) Carlos dos Santos Veras (até julho 1964) Carlos Alfredo Bernardes (até julho 1964)
1967	Emb. José Sette Câmara Emb. Geraldo de Carvalho Silos Celso Antônio de Souza e Silva Quintino S. Deseta (a partir de Julho 1967)
1968	Emb. José Sette Câmara (Até Julho 1968) Emb. Geraldo de Carvalho Silos Emb. João Augusto de Araújo Castro (a partir de julho 1968) Primeiro - Secretário João Clemente Baena Soares (a partir de julho 1968) Celso Antônio de Souza e Silva Nelson Freire Lavanère Wanderley Quintino S. Deseta (até julho 1968)
1988	Emb. Paulo Nogueira Batista

	Emb. Álvaro Gurgel de Alencar
1989	Emb. Paulo Nogueira Batista Emb. Álvaro Gurgel de Alencar
1993	Emb. Ronaldo Mota Sardenberg Emb. Luiz Augusto de Araujo Castro Emb. Henrique Rodrigues Valle Jr. (a partir de Julho, 1993) Cons. Edmundo Sussumu Fujita Cons. Afonso José Sena Cardoso Cons. Jose A. Marcondes de Carvalho (a partir de julho, 1993)
1994	Emb. Ronaldo Mota Sardenberg Emb. Luiz Augusto de Araujo Castro Emb. Henrique Rodrigues Valle Jr. Cons. Edmundo Sussumu Fujita Cons. Afonso José Sena Cardoso Cons. José A. Marcondes de Carvalho Cons. Antônio de Aguiar Patriota (julho – dez, 1994)
1998	Emb. Celso Luiz Nunes Amorim Emb. Gelson Fonseca Júnior (a partir de julho) Emb. Henrique Rodrigues Valle Jr. Emb. Luis Tupy Caldas de Moura (a partir de julho) Emb. María Celina A. do V. Pereira (a partir de julho) Ministro José Eduardo M. Felício Ministro Enio Cordeiro (a partir de julho) Cons. Antonio de Aguiar Patriota Cons. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto Cons. Antonio José Ferreira Simões Cons. Marcela Maria Nicodemos
1999	Emb. Gelson Fonseca Júnior Emb. Celso Luiz Nunes Amorim (até julho 1999) Emb. Henrique R Valle (até julho 1999) Emb. Luis Tupy Caldas de Moura Emb. María Celina Assumpção do Valle Pereira Min. José Eduardo M. Felício (até julho 1999) Min. Antonio de Aguiar Patriota Min. Maria Luiza Ribeiro Viotti (jul – dez 1999) Cons. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto Cons. Marcela Maria Nicodemos Cons. Marcel Fortuna Biato (jul – dez 1999)
2004	Emb. Ronaldo Mota Sardenberg

	<p>Emb. Henrique Valle Min. Paulo Roberto C. Tarrisse da Fontoura Cons. Irene Vida Gala Cons. Marcelo Baumbach Segunda Secretária Gilda Motta Santos-Neves Segundo Secretário Marcelo Marotta Viegas Segundo Secretário João Marcelo G. de Queiroz Segundo Secretário. Elio de Almeida Cardoso Segundo Secretário. Luis Guilherme N. da Silva Mr. Martìn García Moritán (representante argentino)</p>
2005	<p>Emb. Ronaldo Mota Sardenberg Emb. Henrique Valle Min. Paulo Roberto C. Tarrisse da Fontoura Min. Carlos Sérgio Sobral Duarte Cons. Irene Vida Gala Cons. Marcelo Baumbach Segunda Secretária Gilda Motta Santos-Neves</p>
2010	<p>Emb. Maria Luiza Ribeiro Viotti Emb. Regina Maria Cordeiro Dunlop Min. Guilherme de Aguiar Patriota Min. Maria Teresa Mesquita Pessôa Min. Norberto Moretti Min. Mauricio Carvalho Lyrio Min. Leonardo L. Gorgulho Nogueira Fernandes Cons. Carlos Luis Dantas Coutinho Perez Cons. Eugênio Vargas Garcia Cons. Luis Guilherme Nascentes da Silva Primeiro Secretário André Simas Magalhães Primeiro Secretário Christiano Sávio B. Figueirôa Primeiro Secretário Alexandre Mendes Nina Primeiro Secretário Daniel Nogueira Leitão Primeiro Secretário Kassius Diniz da Silva Pontes Primeiro Secretário Juliano Rojas Maia Primeiro Secretário Leandro Vieira Silva Segundo Secretário Marcelo Böhlke Segundo Secretário João Augusto Costa Vargas Segundo Secretário Ricardo Martins Rizzo Segundo Secretário Camilo Licks Rostand Prates</p>

2011	Emb. Maria Luiza Ribeiro Viotti Emb. Regina Maria Cordeiro Dunlop Min. Maria Teresa Mesquita Pessôa Min. Mauricio Carvalho Lyrio Min. Leonardo Luís Gorgulho N. Fernandes Cons. Eugênio Vargas Garcia Primeiro Secretário. Gustavo S. de Goffredo Jr. Primeiro Secretário Daniel Nogueira Leitão Primeiro Secretário Kassius Diniz da Silva Pontes Primeiro Secretário André Simas Magalhães Primeiro Secretário Juliano Rojas Maia Primeiro Secretário Leandro Vieira Silva Segunda Secretária Christiana Lamazière Segundo Secretário Camilo Licks Rostand Prates Segundo Secretário Ricardo Martins Rizzo
------	--

ANEXO II - LISTA DE PRESIDENTES DO BRASIL NO CONSELHO

PERÍODO	REPRESENTANTE
17 de Fevereiro – 18 de Março ¹¹⁹	Embaixador Cyro de Freitas-Valle
Março 1947	Embaixador Oswaldo Aranha
Outubro 1951	Embaixador João Carlos Muniz
Setembro 1952	Embaixador João Carlos Muniz
Julho 1954	Professor Ernesto Leme
Agosto 1955	Embaixador Cyro de Freitas-Valle
Março 1963	Embaixador Geraldo de Carvalho Silos
Fevereiro 1964	Carlos Alfredo Bernardes
Fevereiro 1967	Embaixador José Sette Câmara
Agosto 1968	Embaixador João Augusto de Araújo Castro
Julho 1988	Embaixador Paulo Nogueira Batista
Setembro 1989	Embaixador Paulo Nogueira Batista
Outubro 1993	Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Janeiro 1999	Embaixador Celso L. N. Amorim
Março 2005	Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Fevereiro 2011	Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti

¹¹⁹ Ao final desse ano de 1946, foi aprovada proposta de mudança regimental que estabelecia que os mandatos iniciariam no primeiro dia de cada mês, tendo os EUA permanecido por mais 14 dias na presidência, entre 18 de dezembro e 31 de dezembro de 1946, para equalizar a questão.

ANEXO III - LISTA DE VOTAÇÕES PARA SER ELEITO MEMBRO NÃO PERMANENTE (inclui todas as vezes que o país recebeu votos, independentemente de ter sido eleito)

1945	Brasil eleito com maior número de votos entre os candidatos (47 votos de 51 votantes)	92,1% dos votos
1949	Brasil eleito com maior número de votos entre os candidatos (57 votos de 59 votantes)	96,6% dos votos
1953	Brasil eleito com maior número de votos entre os candidatos (56 votos de 60 votantes)	93,3% dos votos
1962	Brasil eleito com segundo maior número de votos entre os candidatos (91 votos de 109 votantes)	83,4% dos votos
1966	Brasil e Canadá eleitos com maior número de votos entre os candidatos (114 votos de 119 votantes)	95,7% dos votos
1987	Brasil é eleito com maior número de votos entre os candidatos (151 votos de 158 votantes)	95,5% dos votos
1992	Brasil é eleito com segundo maior número de votos entre os candidatos (168 votos de 173 votantes)	97,1% dos votos
1997	Brasil é eleito com 4º maior número de votos (167 votos de 174 votantes)	95,9% dos votos
2003	Brasil é eleito com 4º maior número de votos (177 votos de 182 votantes)	97,2% dos votos
2009	Brasil é eleito com 4º maior número de votos (182 de 192 votantes)	94,7% dos votos.

