

Universidade de Brasília

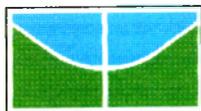
Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais
Departamento de Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

**Posições do Brasil no Conselho de Segurança da
ONU Durante a Década de 90:
Reordenamento Mundial e Inserção Internacional**

Juliana Sandi Pinheiro

Orientador
Prof. Dr. Lytton Leite Guimarães

Brasília, Dezembro de 2002



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais
Departamento de Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

**Posições do Brasil no Conselho de Segurança da
ONU Durante a Década de 90:
Reordenamento Mundial e Inserção Internacional**

Aluna: Juliana Sandi Pinheiro
Matrícula: 00/74411

Dissertação apresentada junto à Universidade de Brasília como parte das exigências para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Brasília, Dezembro de 2002



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais
Departamento de Relações Internacionais
Mestrado em Relações Internacionais

**Posições do Brasil no Conselho de Segurança da
ONU Durante a Década de 90:
Reordenamento Mundial e Inserção Internacional**

por

Juliana Sandi Pinheiro

Banca Examinadora

Professor Dr. Lytton Leite Guimarães – orientador

Professor Dr. Henrique Altemani de Oliveira

Professora Dra. Norma Breda dos Santos

SUMÁRIO

ABSTRACT	iv
RESUMO	v
I INTRODUÇÃO	6
1.1 PROBLEMA DA PESQUISA	6
1.2 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA	7
1.3 FONTES DE INFORMAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE	10
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	12
II. MARCO ANALÍTICO	13
2.1 POLÍTICA EXTERNA	13
2.2 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	28
2.3 CONSTRUÇÃO DE UM MARCO ANALÍTICO	32
III ASPECTOS HISTÓRICOS	36
3.1 CONTEXTO INTERNACIONAL	36
3.2 CONTEXTO INTERNO E POLÍTICA EXTERNA	47
3.2.1 Aspectos Sobre a Transição Democrática	47
* 3.2.2 Governo Collor (1990-1992)	49
* 3.2.3 Governo Itamar (1992-1994)	54
* 3.2.4 Governo Fernando Henrique (1995-2002)	59
IV. O BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU	63
4.1 POSIÇÕES NO CONSELHO DE SEGURANÇA NO ANO DE 1993	63
4.1.1 África	63
4.1.1.1 Angola	63
4.1.1.2 Libéria	71
4.1.1.3 Moçambique	73
4.1.1.4 Somália	77
4.1.3 Oriente Médio	81
4.1.3.1 Iraque e Kuwait	81
4.2 POSIÇÕES NO CONSELHO DE SEGURANÇA NO BIÊNIO DE 1998-1999	87
4.2.1 Situação na África	87
4.2.2 Angola	90
4.2.3 República Democrática do Congo	94
4.3 ORIENTE MÉDIO	95
4.3.1 Iraque	95
V. CONCLUSÃO	101
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	107

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to study and to comprehend the Brazilian positions in the UN Security Council during the 90's. At the same time, it was intend to show that the positions stated at the Council have been neglected in the study of Brazilian foreign policy and international presence. The Country's appearance as a non-permanent member of the Security Council during this decade occurred in an environment of changes in the international system and of transition in the domestic political regime. In this sense, the analytical reference made use of the internal context, the international context and the Brazilian foreign policy as parameters.

The study was conducted through the acquirement, in the Itamaraty library, of the Brazilian statements at the formal meetings of the Security Council. The so called S/PV documents were collected, classified and analyzed according to the delimitation criteria proposed for the dissertation. It was also used bibliographical references and print summaries about UN Peacekeeping activities to drawn the instability situations that demanded the action of the Organization and to analyze the internal and international contexts, besides the Brazilian foreign policy.

The results point to the persistence of some directives and fundamentals of the Brazilian foreign policy despite of the profound changes in the international system and the domestic political regime. Futures studies could be developed to extend the consummated analysis by, for example, the inclusion of the whole set of Brazilian statements at the Security Council and of new parameters like international organisms, their functional aspects and relevance to the international system. Furthermore, the Brazilian positions in the Security Council could be compared to the positions of the remaining members of this organ.

RESUMO

O objetivo primordial da presente dissertação é o de estudar e compreender as posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU durante a década de 90. Paralelamente, pretendeu-se explicitar que as posições declaradas no Conselho estavam sendo negligenciadas no estudo da Política Externa brasileira e da inserção internacional do País. A presença do País como membro não-permanente do Conselho de Segurança durante a referida década ocorreu em um contexto de mudanças no sistema internacional e de transição do regime político interno. Sendo assim, o marco de referência analítico utilizou como parâmetros o contexto interno, o contexto internacional e a política externa brasileira.

O presente estudo foi operacionalizado a partir da obtenção, na biblioteca do Itamaraty, das declarações brasileiras realizadas nos encontros formais do Conselho de Segurança. Os chamados documentos S/PV foram coletados, separados e analisados segundo os critérios de delimitação propostos para a presente dissertação. Foram utilizadas, também, referências bibliográficas e resumos impressos sobre atividades de *peacekeeping* da ONU para reconstrução das situações de instabilidade que demandaram a ação dessa organização e para análise dos contextos interno e internacional, além da política externa brasileira.

Os resultados obtidos apontam para a persistência de certas diretrizes e fundamentos da política externa brasileira mesmo diante de alterações significativas da estrutura sistêmica internacional e da mudança do regime de governo. Estudos futuros poderiam ser desenvolvidos para ampliar a análise realizada por meio, por exemplo, da inclusão da totalidade das posições brasileiras declaradas no Conselho e de novos parâmetros analíticos como os organismos internacionais, seus aspectos funcionais e sua relevância para o sistema internacional. Além disso, as posições do Brasil no Conselho poderiam ser comparadas com as posições dos demais membros desse órgão.

I. INTRODUÇÃO

1.1 Problema da Pesquisa

As questões relativas ao Conselho de Segurança da ONU fazem parte do paradigma de inserção internacional do Brasil. No entanto, como objeto de análise, consiste em assunto controverso insuficientemente abordado pela comunidade acadêmica. Muitas vezes a amplitude da atuação brasileira como membro não-permanente desse órgão foi obscurecida pela questão concernente ao desejo do País de ser membro permanente do Conselho. Cabe, por outro lado, lembrar que as posições que o País defendeu no Conselho de Segurança não têm sido utilizadas como fonte para o estudo da política externa e da inserção internacional do Brasil.

As posições defendidas no Conselho de Segurança durante a década de 90 expressam a visão brasileira sobre uma situação específica em uma dada região ou Estado. O contexto em que essa situação se desenrolou, assim como as diretrizes que nortearam a política externa, são a base analítica escolhida para a compreensão das posições declaradas e da inserção internacional do País no período. Dessa forma, a questão do assento permanente desaparece como objetivo em si mesmo, dando lugar a um contexto mais abrangente que engloba os fundamentos da política externa e o cenário internacional.

Com base nessas considerações, o presente estudo foi orientado para responder aos seguintes questionamentos: Como as posições do Brasil no Conselho de Segurança poderiam ser analisadas? Nesse sentido, quais parâmetros poderiam ser utilizados para analisar as posições do Brasil no Conselho? Qual a relação entre as posições no Conselho e a política externa brasileira? Como as posições naquele órgão poderiam auxiliar na compreensão da política externa e da inserção internacional do Brasil?

As seguintes premissas foram formuladas para auxiliar no desenvolvimento da análise: As posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU podem ser analisadas a partir da construção de um marco analítico que permita compreender a política externa brasileira e os contextos interno e internacional como parâmetros; as posições declaradas no Conselho podem estar em consonância com os princípios gerais e as diretrizes da política externa brasileira; as posições declaradas no Conselho podem auxiliar na identificação de elementos de continuidade ou de ruptura da política externa brasileira; as posições declaradas no Conselho podem indicar o grau de engajamento do País com relação às diversas situações de instabilidade mundial.

1.2 Objetivos e Justificativa

O objetivo primordial da presente dissertação foi estudar e compreender as posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU durante a década de 90. A questão do assento permanente nesse Conselho tem sido uma aspiração da política externa brasileira desde a Liga das Nações. No entanto, é importante reiterar que ao longo da pesquisa procurou-se evitar questões concernentes à reforma do Conselho de Segurança. Essa postura se justifica pelo interesse em demonstrar que as posições do Brasil nesse órgão são fontes potenciais para a compreensão da política externa e da inserção internacional do País. Pretendeu-se, dessa forma, explicitar que elementos

importantes acerca da atuação internacional do Brasil estavam sendo negligenciados como fontes de pesquisa.

A primeira representação permanente de um país junto a um organismo internacional foi a brasileira na Liga das Nações. Em 13 de março de 1924 o governo Arthur Bernardes criou a Delegação Permanente do Brasil junto à Liga com *status* de embaixada. Naquele momento a estratégia do Governo foi a de intensificar os esforços de persuasão e convencimento de diplomatas e líderes europeus para a aceitação do País como membro permanente do Conselho da Liga¹. Após as conferências de paz em Versalhes, o País havia sido eleito membro não-permanente do Conselho Executivo desse organismo.

Ao final da Segunda Guerra Mundial foi criada a Organização das Nações Unidas. Apesar de ter sido novamente cogitado para assumir um assento permanente no Conselho de Segurança, o Brasil teve que se contentar com a indicação para um dos assentos não-permanentes. O desejo de ser um membro permanente do Conselho continuou sendo uma das aspirações da política externa brasileira. No entanto, diferentemente do que ocorreu durante a atuação na Liga das Nações, essa aspiração nunca tomou a forma de uma campanha formalmente declarada e aparelhada. Apesar disso, juntamente com o Japão, o Brasil foi o país que mais participou do Conselho como membro não-permanente. A atuação brasileira no Conselho de Segurança da ONU encerra, portanto, mais elementos do que aqueles estritamente relacionados ao assento permanente.

O Conselho de Segurança é diferenciado dos demais órgãos das Nações Unidas em razão de seus procedimentos e atributos de poder. É o único órgão cujas decisões são obrigatórias. Além disso, quanto aos procedimentos, há uma alternância entre consultas informais e encontros formais no exame da agenda, a qual versa sobre a paz e a segurança internacional. O Conselho é composto por 15 membros dos quais 5 são permanentes com direito a veto: China, Estados Unidos, França, Inglaterra e

¹ Fonte: GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926). Brasília: FUNAG, 2000.

Rússia. Os demais são membros não-permanentes eleitos pela Assembléia Geral para mandatos de dois anos. A reeleição não pode ser consecutiva. Os dez assentos não-permanentes são distribuídos da seguinte forma: 5 para a África e a Ásia; 2 para a América Latina; 2 para a Europa Ocidental; e 1 para a Europa Oriental.²

Durante a década de 90 o Brasil foi eleito para exercer mandato como membro não-permanente do Conselho por dois períodos: 1993-1994 e 1998-1999. Desde a criação das Nações Unidas o País atuou no referido órgão em 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968 e 1988-1989. Além disso, entre 1957 e 1999, o País participou de 26 operações de paz, com efetivos militares e não-militares, perfazendo um total de 11.669 pessoas³. A despeito das posições de princípio, o engajamento brasileiro nas questões de paz e segurança internacional durante a década de 90 se contrapõe ao relativo afastamento durante as duas décadas anteriores. Por um lado, o País voltou a exercer funções no Conselho de Segurança em 1988 após vinte anos de ausência; por outro, participou de dezessete operações de paz somente na década de 90.

A presença brasileira como membro não-permanente do Conselho de Segurança durante a década de 90 ocorreu em contexto de mudanças tanto na natureza do sistema internacional, quanto na situação interna do País. Enquanto o fim do sistema bipolar engendrou uma nova dinâmica no âmbito internacional, a democratização do País trouxe novos condicionamentos para a política externa. A análise de um elemento específico da atuação internacional do Brasil se justifica, portanto, na importância de estudar a atuação do País no Conselho de Segurança relacionando algo mais do que simplesmente a busca pelo assento permanente.

² Fonte: UNITED NATIONS ORGANIZATION. Basic Facts about the United Nations. New York, 1995.

³ Fonte: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. *O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, p. 201-203.

1.3 Fontes de Informação e Delimitação da Análise

Os procedimentos do Conselho de Segurança são constantemente alvo de críticas que reclamam uma maior transparência. Enquanto a articulação política mais enfática é reservada às consultas informais, as declarações de posição são realizadas nos encontros formais. Esses encontros são o único momento em que se procede à gravação da declaração dos representantes dos países-membro. Cabe salientar que os países não são obrigados a declarar formalmente suas posições em cada um dos itens da pauta estabelecida para o dia. As gravações são conhecidas como *proces-verbaux* ou *verbatim records of the meeting* e são transcritas e catalogadas segundo as iniciais S/PV. O “S” significa que são documentos do Conselho de Segurança e o “PV” que são transcrições dos encontros formais.

A análise das posições do Brasil no Conselho de Segurança foi operacionalizada, primeiramente, a partir da obtenção dos documentos S/PV, os quais encontram-se arquivados na biblioteca do Itamaraty em Brasília. Em seguida, procedeu-se à classificação e separação dos documentos de acordo com os biênios e os casos selecionados para estudo. Análise posterior evidenciou a necessidade de obtenção de mais informações quanto à história da situação de instabilidade que teria ocasionado a interferência do Conselho em um determinado país. Para tal, foram reunidos referências bibliográficas, resumos impressos sobre atividades de *peacekeeping* das Nações Unidas e informações acessadas diretamente no *site* da ONU na Internet. Além disso, foram utilizados artigos sobre política externa brasileira dos anos 90 e obras de cunho histórico para análise dos contextos interno e internacional.

O objetivo original da pesquisa consistia no estudo das posições do Brasil no Conselho de Segurança referentes aos biênios de 1993-1994 e 1998-1999. No entanto, as posições referentes ao ano de 1994 não puderam ser analisadas. Atualmente o único local no qual foi concedido acesso pleno para a realização da presente pesquisa e que ainda armazena os documentos S/PV no formato impresso original no Brasil é a biblioteca do Itamaraty em Brasília. Apesar de lá se encontrarem os documentos S/PV

referentes às décadas de 70, 80 e 90, os documentos relativos ao ano de 1994 não foram localizados no acervo. O site da ONU na Internet também disponibiliza essa documentação, mas somente a partir de 1997. Dessa forma, apesar dos esforços realizados nesse sentido, não foi possível acessar a documentação relativa ao ano de 1994.

Os trabalhos do Conselho de Segurança podem ser separados segundo regiões e países e itens temáticos, como atividades humanitárias, refugiados, terrorismo internacional e outros. Em razão das dificuldades mencionadas anteriormente, da quantidade de documentos a serem analisados e do tempo disponível, optou-se por delimitar o presente estudo aos anos de 1993, 1998 e 1999. Análise subsequente evidenciou que a pesquisa poderia ser também delimitada ao estudo de casos, os quais foram selecionados segundo os critérios da continuidade e da preponderância com relação ao papel da ONU. Dessa maneira, foram selecionados para análise os casos referentes a países que foram incluídos na pauta do Conselho no ano de 1993 e no biênio 1998-1999 e que foram assistidos principalmente pelas Nações Unidas.

Tendo em vista esses critérios, os seguintes países foram selecionados: Angola, Iraque e Kuwait. Observando que os primeiros critérios de seleção resultaram no levantamento de um número pouco significativo de casos, procurou-se ampliar a análise por meio da inclusão de mais países. Levando-se em conta critérios relativos ao grande envolvimento do Brasil com relação às questões africanas, à maior quantidade de posições declaradas pelo País, ao engajamento em operações de paz nessa região e à maior incidência na agenda do Conselho de situações de instabilidade na África, foram adicionados casos referentes aos seguintes países: Libéria, Moçambique, República Democrática do Congo e Somália.

1.4 Estrutura da Dissertação

A presente dissertação está estruturada da seguinte forma: O primeiro capítulo reúne o problema, as premissas, os objetivos e a justificativa da pesquisa. O segundo o marco analítico utilizado. O terceiro trata dos contextos interno e internacional, bem como da política externa brasileira nos anos 90. O quarto registra as posições do Brasil no Conselho de Segurança. Finalmente, o quinto apresenta as conclusões e sugestões para futuras pesquisas.

II. MARCO ANALÍTICO

2.1 *Política Externa*

A busca por dimensões psicológicas e culturais para explicação do comportamento internacional dos Estados durante os anos 50 e 60 levou ao surgimento de uma subárea na teoria das relações internacionais que ficou conhecida como análise de política externa. Críticos das premissas realistas do Estado como ator racional, unitário e com preferências dadas em termos de comportamento internacional, os estudiosos dessa área dedicaram-se a identificar e analisar as variáveis que dentro e fora do Estado interferem na formulação e implementação da política externa.

Essa literatura concentrou-se inicialmente no estudo do processo decisório no qual a unidade analítica básica é o tomador de decisão individual, deslocando-se posteriormente para os mecanismos de cognição e percepção que envolvem o processamento da informação. De acordo com HERZ (1994), os estudos sobre aspectos cognitivos do processo decisório tendem a concentrar esforços no desencontro entre imagens e realidade que influenciam o processo de deliberação, de modo a impedir a adequação das estratégias de ação aos objetivos⁴. Essas análises funcionariam quase como receitas que identificam o vazio cognitivo entre a realidade

⁴ HERZ, Mónica. "Análise Cognitiva e Política Externa". *Contexto Internacional*, vol. 16, n° 1, jan-jun, 1994.

objetiva e a mente do tomador de decisão (patologias do processo decisório), de modo a prescrever meios para otimizar a ação.

É essa a característica marcante da análise de VERTZBERGER (1990) sobre o processamento da informação, a cognição e a percepção na tomada de decisão em política externa⁵. Segundo o autor, a má-percepção em política externa é decorrente de falhas na apreensão e no processamento da informação. Basicamente, a análise de Vertzberger discorre segundo um esquema no qual a dimensão subjetiva do processo de decisão passa a ser considerada sob a forma das percepções. Estas, por sua vez, são originárias da “definição da situação” por parte do tomador de decisão. Nesse sentido, poderia haver imperfeições no processamento das informações acerca do mundo objetivo, uma vez que entre o mundo real e a mente do indivíduo existe uma mediação.

Outro estudo que versa a respeito da discrepância entre o mundo real e sua representação objetiva na mente do tomador de decisão é o realizado por JERVIS (1976)⁶. Sua análise sobre percepção e má-percepção baseia-se em estudos e modelos analíticos da psicologia e busca detectar as preferências por determinadas escolhas políticas. Segundo o autor, o processo decisório reflete toda uma complexidade cognitiva na forma de crenças e teorias portadas pelos tomadores de decisão que não podem ser desconsideradas.

A variável central do estudo de Jervis concentra-se no sistema de crenças. Logo, a necessidade de se alcançar consistência cognitiva leva à assimilação das informações a partir de expectativas, crenças e teorias já presentes na mente do tomador de decisão. Nesse sentido, o autor chama atenção para a dissonância cognitiva e para o fechamento cognitivo prematuro, os quais podem deturpar a percepção e resultar em uma falha na decisão.

⁵ VERTZBERGER, Yaacov Y. I. *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision-making*. Stanford: Stanford University Press, caps. 1 e 7, 1990.

⁶ JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, caps. 4 e 11, 1976.

O estudo de GOLDSTEIN & KEOHANE (1993)⁷ vislumbra os caminhos de propagação das idéias que possam vir a interferir na definição da política externa. Os autores procuram demonstrar como as idéias, definidas em termos de crenças que cada um possui, exercem influência sobre a adoção de políticas. Para tal, construíram um modelo analítico voltado para a comprovação de que não apenas os interesses interferem nas decisões. A partir daí traçaram três modalidades de crenças (visões de mundo, crenças normativas e crenças causais) e a maneira pela qual estas podem vir a influenciar a decisão.

Dessa forma, segundo os autores, as idéias, ao servirem de guias de comportamento sob condições de incerteza, podem atuar como *mapas de estrada*, uma vez que acabam estipulando modelos causais ou incitando motivações éticas ou morais para a ação. Ainda, as idéias podem servir como *pontos focais* em situações onde qualquer resultado é possível. Finalmente, as idéias podem se tornar com o tempo *institucionalizadas* e, a partir daí, exercer influência mais prolongada.

As idéias podem se incorporar em instituições sob a forma de regras organizacionais legalmente prescritas, procedimentos, processos de recrutamento e socialização, produção legislativa, entre outros. No entanto, mesmo que as idéias tenham sido incorporadas em virtude da presença de algum interesse, estes podem desaparecer ao longo do tempo, ao passo que as idéias, uma vez institucionalizadas, irão continuar a influenciar a formulação de políticas por longos períodos⁸.

É importante ressaltar, no entanto, que os estudos sobre a influência dos aspectos cognitivos na formulação de políticas possuem pelo menos três discrepâncias explicativas. A primeira refere-se à ênfase excessiva no indivíduo. A segunda, como observa HERZ (1994)⁹, refere-se à utilização do termo “definição da situação”, uma

⁷ GOLDSTEIN, Judith, KEOHANE, Robert O. (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, cap. 1, 1993.

⁸ SILVA, Alexandra de Mello e. “Idéias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, nº 2, 1998, p.143-144.

⁹ HERZ, Mônica. Op. cit.

vez que metodologicamente este termo remete à idéia de congelamento de uma situação específica em um determinado momento. Logo, a ênfase recai sobre a tomada de decisão propriamente dita, em detrimento da análise das imagens e percepções que os tomadores de decisão carregam consigo antes do desenrolar do processo.

A terceira discrepância explicativa, como observa SILVA (1998), está ligada ao caráter excessivamente descritivo e a dificuldade em distinguir entre causas e sintomas das más percepções. Neste sentido, imagens deformadas desenvolvidas por um determinado ator com relação a outros atores na arena internacional não podem ser tratadas como causas, mas sim como sintomas da má percepção, na medida em que freqüentemente baseiam-se em crenças normativas para as quais não existem comprovações lógicas ou empíricas. Além disso, os tomadores de decisão não possuem apenas crenças normativas, mas também crenças causais e visões de mundo.¹⁰

No entanto, conforme avalia LIGHT (1994), poucos estudos em relações internacionais geraram mais debates e críticas do que a obra *Essence of Decision* na qual Graham Allison desenvolve o conceito de política burocrática para analisar como as decisões em política externa são tomadas¹¹. No trabalho *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* Allison analisa as decisões em política externa a partir de três modelos conceituais¹². O primeiro modelo, denominado de *modelo do ator racional*, é caracterizado por uma perspectiva realista das relações internacionais. Os demais modelos, do *processo organizacional* e da *política burocrática*, refletem a perspectiva pluralista e questionam a validade exclusiva do modelo do ator racional para explicar as escolhas de política externa¹³.

¹⁰ SILVA, Alexandra de Mello. Op. cit.

¹¹ GRAHAM, Allison T. *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown, 1971.

¹² LIGHT, Margot. Foreign Policy Analysis. In: GROOM, A. J. R.; LIGHT, Margot (ed.). *Contemporary International Relations: a guide to theory*. London: Printer Publishers, 1994.

¹³ GRAHAM, Allison T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". In: VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International Relations Theory: realism, pluralism, globalism, and beyond*. 3rd ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999, p. 342-374. Com relação aos modelos conceituais ver também: ALLISON, Graham T.; ZELIKOV, Philip. *Essence of Decision: Explaining Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.

O modelo do ator racional tem por objetivo demonstrar como um governo nacional opta por um determinado curso de ação frente a um problema estratégico. Esse modelo foi construído a partir das seguintes suposições básicas: o governo nacional é um ator unitário; o objeto da análise é a ação, ou seja, a realização de algum propósito ou intenção; a ação é calculada como resposta a um problema estratégico; e a explicação é obtida por meio da demonstração do objetivo do governo na realização dessa ação.

Algumas variações desse modelo incluem, ainda, a ação do ator nacional em situações particulares de modo a analisar a adequação dos objetivos, das alternativas e dos resultados. Nesse sentido, seria possível observar por meio da análise das tendências ou traços da personalidade nacional: a existência de um código operacional; a persistência de certos objetivos; e a presença de determinados princípios de ação que possam vir a limitar os objetivos, as alternativas e os resultados. Outras variações apontam o líder individual ou o grupo líder como ator, de modo a ressaltar como suas preferências e características interferem nos resultados. Finalmente, uma terceira variação reconhece a existência de vários atores dentro do governo nacional e busca explicar as ações como resultado dos objetivos e das percepções.

O modelo do processo organizacional contrapõe a premissa do modelo do ator racional de que a decisão é produto de um governo unitário, centralmente controlado, completamente informado e maximizador dos recursos. O governo nacional consistiria na realidade de um conglomerado de organizações independentes e aliadas. Essas organizações seriam os sensores por meio dos quais o governo percebe os problemas, ou seja, o governo define as alternativas políticas e estima os resultados por meio das informações processadas por essas organizações. Logo, o comportamento do governo poderia ser determinado pelas rotinas de funcionamento das mesmas.

Cada organização assiste a um determinado conjunto de problemas e possui uma certa liberdade de ação. No entanto, os problemas mais relevantes dificilmente são tratados por uma única organização. Logo, o comportamento do governo seria o

produto independente de várias organizações, as quais são parcialmente controladas pelos líderes governamentais. O funcionamento dessas organizações compreende uma rotina complexa, o que gera a necessidade de coordenação. A coordenação, por conseguinte, requer a elaboração de procedimentos operacionais padronizados que colaboram para a institucionalização da rotina de funcionamento.

A análise da política externa a partir desse modelo conceitual consistiria na obtenção de informações acerca das rotinas de funcionamento e das características das organizações relevantes. No entanto, contrariamente ao modelo do ator racional, a análise não se ocuparia da predição do comportamento do governo. Esta se limitaria na predição das tendências de comportamento, sendo que quanto mais informações forem obtidas, mais fundamentada será a predição.

O modelo da política burocrática enfatiza a barganha entre os líderes das organizações. De fato, a política burocrática consiste na barganha em canais regularizados entre jogadores posicionados hierarquicamente dentro do governo. O comportamento do governo, então, não seria resultado da rotina das organizações e sim produto de jogos de barganha. Esse modelo conceitual é caracterizado pela presença de muitos atores (jogadores) e pela ênfase na dinâmica interna da estrutura estatal. A realização do interesse nacional seria objeto de concepções distintas que competem entre si e procuram influenciar o comportamento do governo.

O aparato governamental seria a arena na qual os líderes políticos e os líderes das organizações formam um círculo de jogadores centrais. Dessa maneira, o poder é compartilhado, o que faz com que um erro de qualquer parte provoque danos graves. Nesse sentido, a atuação desses líderes seria marcada pela discrição e pela defesa de crenças que acreditam estarem corretas. A ação do governo é, então, resultado do triunfo de um grupo sobre os demais. Como na arena interna há a atuação de grupos que pressionam em diferentes direções é possível, também, que a ação do governo corresponda a algo distinto do que cada um desses grupos pretendia. É como

se as preferências fossem forças e o produto final fosse o vetor resultante do somatório dessas forças.

Outro aspecto do modelo da política burocrática se relaciona com o tipo de questão ou problema a ser analisado pelos jogadores. Uma vez que centenas de questões competem pela atenção dos jogadores todos os dias, estes se vêem forçados a se fixar em um certo número destas. Sendo assim, o caráter da questão é relevante porque pode determinar o ritmo no qual o jogo converge para a produção de decisões e ações governamentais. O comportamento do governo é, portanto, resultado das escolhas e preferências de jogadores que barganham em jogos menores ou jogos centrais em razão do caráter da questão.

LIGHT (1994), em artigo de resenha do estado da arte dos estudos sobre política externa, dentre outros fatores, analisa os elementos de semelhança e diferença entre a análise de política externa e o paradigma realista das relações internacionais¹⁴. Por um lado, a análise de política externa incorpora as premissas realistas sobre o sistema internacional estado-cêntrico e, apesar de reconhecer a presença de outros atores, enfatiza as relações entre Estados. Por outro lado, enquanto os realistas assumem que a busca pelo poder é a principal motivação das relações estatais, os analistas de política externa mostram-se interessados em outros tipos de motivações e de instrumentos políticos. Apesar disso, admitem que as relações de poder são importantes.

No entanto, segundo a autora, a principal divergência entre realistas e analistas de política externa recai sobre a premissa do Estado como ator unitário. De fato, os analistas de política externa buscam a abertura da “caixa preta” objetivando examinar as várias unidades que compõem o aparato estatal de formulação de políticas e de tomada de decisão. Nesse sentido, a política externa poderia ser explicada pela maneira como essas unidades se relacionam umas com as outras. Além disso, os analistas de política externa contestam a premissa realista de que o Estado é ator

¹⁴ LIGHT, Margot. Op. cit.

unitário e racional, ou seja, que sempre atende ao ideal utilitarista de maximização dos benefícios ou de minimização dos custos associados à obtenção dos objetivos desejados. Os analistas de política externa estariam mais interessados em procurar uma explicação para decisões aparentemente irracionais.

Light afirma que embora no passado a política externa consistisse basicamente de *high politics*, atualmente esta teria incorporado *low politics*. Com efeito, os instrumentos econômicos da política tornaram-se tão importantes quanto a diplomacia e o uso da força militar. Em decorrência disso, a separação entre política externa e política doméstica seria extremamente difícil. Ainda, no que diz respeito ao cenário internacional, a multiplicidade de atores estatais e não-estatais, e a interdependência entre eles estariam sistematicamente condicionando a política externa dos Estados, tornando a análise mais complexa.

Segundo a autora, um sistema internacional significa mais do que a simples existência de unidades independentes que compartilham ou não fronteiras, ou seja, pressupõe que haja interação entre essas unidades. Nesse sentido, a política externa seria as relações oficiais que são realizadas entre as unidades que compõem o sistema internacional. Já a análise de política externa seria o estudo dessas relações, das circunstâncias domésticas que as produzem, do efeito do sistema internacional sobre essas relações e, finalmente, da influência dessas relações sobre o sistema internacional. Sendo assim, a análise de política externa, ao se concentrar na interface entre o Estado e o sistema de Estados, proporcionaria uma conexão entre o nível micro da política interna e o nível macro do sistema internacional.

Os analistas de política externa buscam, entre outros fatores, estudar os impactos da política doméstica na política exterior. A esse respeito, Light destaca a crença convencional segundo a qual a política externa dos Estados autoritários tende a ser mais previsível e, ao mesmo tempo, mais flexível em comparação com a política externa dos Estados democráticos. A opinião pública nos regimes democráticos seria

mais resistente à inovação e não relutaria em impor mudanças repentinas em seu governo.

No entanto, segundo a autora, estudos recentes apontam que a maior parte da opinião pública é, na realidade, indiferente com relação à política externa. Além disso, nos regimes democráticos a política externa tende a fazer parte das funções do executivo, o que contrariaria a crença de que os regimes autoritários são “melhores” no que diz respeito a esse tipo de política. Ainda assim, com relação aos efeitos da democracia na política externa, espera-se que esta sirva aos interesses da comunidade nacional e que seja mais estável e coerente em seus princípios.

Apesar disso, Light ressalta que os estudos recentes sobre a relação entre política doméstica e política externa são tão inconclusivos quanto as pesquisas antigas. Há uma certa dificuldade em se estabelecer uma relação de causalidade entre o público doméstico e a formulação e implementação da política externa, ou seja, como avaliar se uma determinada política teria sido adotada mesmo se a sociedade tivesse ou não exercido pressão. Isso seria perceptível mesmo naqueles casos em que a participação da opinião pública é fundamental como os que envolvem a segurança nacional. Especificamente com relação a esses casos, a autora ressalta o papel da revolução da informação na dissolução do poder de grupos de interesse, uma vez que o indivíduo passou a acessar diretamente a informação sem depender destes.

A preocupação com aspectos normativos é, segundo Light, outra característica relevante da análise de política externa. Essa característica se manifesta nos estudos que, por exemplo, ressaltam os elementos que levariam a uma boa decisão ou a um bom manuseio da política externa, indicam como uma crise internacional poderia ser evitada ou ao menos controlada e propõem a compreensão das razões que levam os tomadores de decisão a cometerem erros mesmo quando dispõem de toda a informação. Para tal, os analistas de política externa distinguem o chamado ambiente psicológico do ambiente operacional e propõem uma abordagem cognitiva da política exterior.

De acordo com a autora, os analistas de política externa acreditam que a decisão depende em grande medida da percepção de líderes e especialistas acerca de seu país, do mundo e do passado, além dos valores que compartilham e de como a informação é processada. Esses estudos têm utilizado o sistema de crenças e a ideologia como variáveis explicativas da política externa. Sendo assim, por meio da avaliação da percepção, da má percepção, do impacto da personalidade e dos fatores sócio-culturais no processamento da informação, seria possível limitar as eventuais conseqüências negativas do processamento defeituoso, o que poderia levar a adoção de decisões erradas.

Light avalia, no entanto, que essa postura por parte dos analistas de política externa é indicativa da já mencionada preocupação normativa. Implicitamente a essa preocupação encontram-se as noções de que é possível aprender lições corretas do passado, de que as técnicas de processamento da informação podem ser melhoradas, de que é possível construir melhores estruturas de manuseio de conflito, de que a racionalidade é uma aspiração suficiente e, finalmente, de que os tomadores de decisão não são sofrem entraves das agências ou organizações nas quais atuam. Segundo a autora, é possível inferir que o estudo das relações no âmbito interburocrático implicitamente assume racionalidade, apesar dos analistas de política externa tentarem contrapor a idéia do tomador de decisão unitário e racional. Light afirma que sem a pressuposição de racionalidade a análise de política externa se converteria em uma narrativa idiossincrática.

A questão da racionalidade é retomada por DUROSELLE (2000) com sua proposta para o estudo das relações internacionais¹⁵. Argumentando que as ciências humanas não devem seguir o modelo das ciências naturais e sim procurar um método próprio, o autor elabora o que seria uma teoria possível das relações internacionais e oferece uma orientação metodológica para o estudo da história das relações internacionais. A complexidade e a amplitude dessas tarefas levaram o autor a

¹⁵ DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

organizar sua proposta analítica de modo a identificar cada um dos elementos que seriam relevantes para a análise da dinâmica das relações interestatais na sociedade internacional.

O modelo analítico elaborado por Duroselle divide os componentes, os cálculos e as forças presentes na cena internacional em dois grandes grupos dinâmicos e interativos: o da finalidade e o da causalidade. Ao incorporar a dicotomia Estado-indivíduo o modelo teria como objetivo superar a insuficiência explicativa dos modelos unicamente baseados no Estado como ator principal ou no indivíduo como ator principal. De fato, é possível observar na argumentação desenvolvida uma ênfase no homem de Estado e nos inúmeros agentes que o auxiliam na coleta de informações, na formulação de estratégias e na tomada de decisão. Ao mesmo tempo, ressaltam-se as forças profundas e/ou organizadas que de uma forma ou de outra constroem e delimitam as alternativas possíveis de política externa.

Apesar de na esfera da causalidade haver a preponderância dos fatores econômicos e de, na esfera da finalidade, haver a preponderância do fator político, outros fatores não são negligenciados na obra de Duroselle. Pelo contrário, o que se observa na esfera da causalidade é, na realidade, uma multicausalidade com a interação de forças naturais, econômicas ou de valores. Enquanto isso, na esfera da finalidade, ressalta-se a complexidade do aparelho estatal e a importância da elaboração de estratégias de ação diante da imagem que se faz do estrangeiro [exterior] por meio da delimitação de riscos, meios e fins da política.

Segundo Duroselle, a decisão em matéria de política externa situar-se-ia na confluência da finalidade e da causalidade. Isso implica dizer que, em uma seqüência de acontecimentos, a decisão tomada pelo governante ou por um pequeno grupo de detentores do poder (finalidade) gera uma reação nas comunidades humanas cuja força resultante acaba modificando os acontecimentos (causalidade). Dessa maneira, o modelo da finalidade-causalidade galgado na dicotomia Estado-indivíduo traria explicações mais próximas da realidade.

Segundo o autor, existem casos que podem ser explicados a partir da análise das posições de quem tomou a decisão. Nesse tipo de situação a vontade do governante seria prevalecente como, por exemplo, a decisão tomada por Hitler de invadir a União Soviética. No entanto, há também casos mais complexos nos quais a ênfase analítica apenas no tomador da decisão ou nos interesses do Estado resultaria em explicações insuficientes. Exemplo disso seria a eclosão da Primeira Guerra Mundial. O projeto da Alemanha de se tornar potência, assim como os interesses dos demais países como Áustria-Hungria, França, Inglaterra e Rússia não seriam elementos suficientes para explicar a seqüência de acontecimentos que culminou com a guerra. Se a finalidade é uma explicação insuficiente, afirma Duroselle, então é preciso encontrar um elemento que complemente a análise.

De acordo com o autor, as raízes do conflito também estão presentes no contexto interno de cada um desses Estados. Os valores dominantes da burguesia industrial e liberal desses países seriam baseados na idéia de sobrevivência do Estado. Ao mesmo tempo, no âmbito internacional, a desconfiança estrutural teria levado à formação de alianças, as quais acabaram generalizando conflitos localizados. A fidelidade às alianças para assegurar a sobrevivência do Estado (finalidade) teria incitado a guerra, mas foi somente a mobilização do povo (causalidade) que a tornou possível. Nesse sentido, a idéia de combater pela sobrevivência do país teria catalisado as forças sociais e viabilizado a guerra.

Segundo Duroselle, a heterogeneidade de objetivos é marcante nas relações internacionais. Especificamente com relação à política externa, quem decide pode se propor simultânea e alternativamente a objetivos de poder, de riqueza, de prestígio e de conquista ideológica. Ainda assim, a aquisição de riqueza, por exemplo, pode ser feita pelo rapto, pelo trabalho ou pelo comércio. Logo, a escolha entre rapto e trabalho seria ética e não racional. O autor questiona a escolha racional como principal fundamentação da decisão em política externa.

A racionalidade implicaria a coerência dos fins pretendidos e o emprego dos meios apropriados para alcançá-los. No entanto, é preciso considerar, além dos elementos quantitativos e das perspectivas objetivas, elementos psicológicos e probabilidades subjetivas. Nesse sentido, Duroselle afirma que a decisão em política externa deve ser boa, ou seja, que gere resultados produtivos e duradouros. Para tal, o tomador de decisão deve estar o mais informado possível e, uma vez determinado o objetivo, deve esforçar-se para dominar o aleatório representado pela ação do estrangeiro [exterior].

Apesar disso, STEINERT (2000) afirma que não existe em matéria de relações internacionais uma teoria geral satisfatória que combine uma explicação sistemática, coerente e avaliadora dos acontecimentos no cenário internacional¹⁶. Segundo a autora, historiadores e cientistas políticos analisam as realidades humanas a partir de perspectivas distintas. Enquanto os primeiros trabalham amplamente os dados disponíveis de modo a filtrar ao máximo a complexidade da realidade, os segundos são mais seletivos de modo a considerar apenas os determinantes recorrentes de certos acontecimentos como guerras, conflitos e paz. O lugar e a importância a ser dada ao geral e ao específico seria o centro do debate entre historiadores e cientistas políticos.

Sendo assim, de acordo com a autora, a abordagem histórica em relações internacionais aliada à utilização de algumas teorias poderia ser uma solução para o dilema de se avaliar acontecimentos específicos de modo a também considerar as implicações gerais. Dentre essas teorias, Steinert destaca o valor explicativo daquela que se relaciona com a decisão em política externa. Segundo a autora, esse tipo de decisão se localizaria na confluência entre o interno e o internacional, o que permitiria uma análise que apontasse as desvantagens e as oportunidades que influenciam a ação do Estado.

¹⁶ STEINERT, Marlise G. A Decisão em Matéria de Política Externa: ensaio sobre a utilização das teorias. In: DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Tudo Império Perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 443-459.

No entanto, Steinert ressalta que a maior das teorias acerca da decisão em política externa é quase que exclusivamente orientada pelos processos decisórios internos dos Estados. Tanto os modelos do ator racional quanto do processo organizacional e da política burocrática versam predominantemente sobre os aspectos estruturais do aparelho estatal. A arena internacional é introduzida de forma indireta como componente da percepção dos responsáveis pela decisão. Nesse sentido, de acordo com a autora, seria necessário complementar a análise com paradigmas sistêmicos¹⁷ e enfoques cognitivos sobre a percepção, de modo a considerar as estruturas externas ao lado das estruturas internas dos Estados.

Segundo a autora, o modelo de Snyder *et alli*¹⁸ encerra, ao lado de elementos sociológicos e estruturais, os aspectos cognitivos e os paradigmas do processo organizacional e da política burocrática. A premissa do modelo é a de que as ações do Estado são condicionadas por escolhas deliberadas e conscientes de um governo unificado em seus objetivos. De fato, foi o estudo de Snyder que deu origem aos estudos de tomada de decisão em política externa, inclusive o de Allison.

As principais variantes desse modelo são: o papel dos atores, as relações organizacionais, a comunicação, a informação e as motivações dos responsáveis pela decisão. Os fundamentos dessa análise localizam-se, por um lado, na ação do Estado, a qual se desenvolve em um certo ambiente, interno e externo. Esses ambientes são de natureza complexa e incluem dados objetivos e fatores subjetivos. Por outro lado, existe o comportamento de quem decide, uma vez que tanto os dados quanto os fatores são percebidos de forma subjetiva pelo tomador de decisão. Nesse sentido, cada ação seria condicionada pela interação entre três campos de influências ou determinantes que comportam uma imensidão de co-determinantes: o campo político interno, o campo político externo e o centro ou unidade decisória. Trata-se, portanto, de um

¹⁷ A abordagem sistêmica em relações internacionais enfatiza o sistema internacional como determinante do comportamento dos atores, ou seja, a premissa básica é que o comportamento e a construção das partes constituintes do sistema são moldados pela estrutura do próprio sistema. Outras abordagens enfatizam o Estado ou o indivíduo.

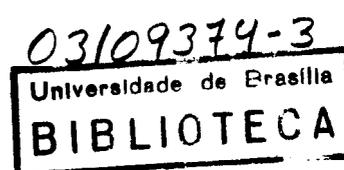
¹⁸ SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton (eds.). *Foreign Policy Decision Making*. New York: The Free Press, 1968.

processo que se desenrola em um quadro organizacional, o qual compreende, além da estrutura governamental, a estrutura da própria sociedade.

A estrutura externa seria analisada a partir de teorias sistêmicas centradas no Estado como principal ator no cenário internacional. Nesse âmbito, o comportamento do Estado dependeria: do tipo de sistema (multi, bi ou unipolar); do lugar que ocupa e de sua influência (superpotência, grande, média ou pequena); de pertencer ou não a um bloco ou aliança; e do problema específico a ser resolvido.

Segundo Steinert seria possível realizar certas analogias de comportamento entre as estruturas do sistema internacional e o âmbito interno dos Estados referentes à existência de hierarquias. No âmbito interno, a hierarquia seria mais evidente, uma vez que a influência dos atores é resultante dos próprios textos constitucionais e da rotina funcional das organizações. No âmbito externo, o fato de pertencer ou não a uma aliança ou bloco significa aquiescer a certas regras tácitas ou não. Isso remete a uma noção de previsibilidade, ao passo que introduz obrigações e oportunidades. Nesse sentido, a política externa estaria sujeita aos impulsos da estrutura política da qual o Estado é membro. Essas estruturas requerem o cumprimento de certas obrigações, as quais podem ser morais, ideológicas, formais ou menos formais.

Segundo Steinert, as relações internacionais contemporâneas são caracterizadas por uma verdadeira diplomacia de grupos que se desenrola simultaneamente nos âmbitos interno e externo. Sendo assim, os modelos do processo organizacional e da política burocrática poderiam revelar a influência da política interna sobre as negociações internacionais na medida em que analisam as estruturas decisórias dos Estados. Muitas vezes há uma disparidade entre as demandas dos atores internos e as exigências do cenário internacional. Além disso, a decisão propriamente dita é resultado da troca entre diferentes unidades administrativas, as quais procuram interferir no comportamento do governo. Apesar disso, a componente externa não deve ser analisada apenas como objeto da percepção dos tomadores de decisão, mas como condicionante real da própria ação estatal.



2.2 Política Externa Brasileira

SILVA (1998) critica a persistência realista e a negligência do fator cognitivo nos estudos de política externa no Brasil¹⁹. Segundo a autora, as explicações monocausais estão sendo, de modo geral, substituídas por um universo crescente de variáveis explicativas. Esse crescimento teve como consequência imediata a imprecisão conceitual quanto à especificidade dos processos de formulação, decisão e implementação da política externa, os quais têm sido tratados como um processo único.

Segundo a autora, a análise do processo decisório em política externa brasileira sob a ótica da abordagem cognitiva é reveladora. A partir dessa abordagem seria possível identificar elementos para a reconstituição de um determinado período histórico. Para tal, haveria a valorização das concepções sobre a natureza e a estrutura do sistema internacional, a inserção do Brasil (noções de papel, *status* e pertencimento), a identidade nacional e a forma como esta se manifesta no comportamento externo. Sendo assim, os fatores de ordem cognitiva como as percepções passam a adquirir o *status* de variável explicativa, uma vez que ressaltam as visões de mundo do tomador de decisão.

Para trabalhar a questão das percepções no âmbito da política externa brasileira a autora recorreu, dentre outros elementos, à concepção de paradigmas. Segundo Silva, os paradigmas refletem a importância da dimensão cognitiva da política externa porque fornecem um conjunto articulado de idéias-base que ajudam o formulador a dar sentido à complexidade do mundo que o rodeia. A autora deduz da atuação internacional do Brasil a existência de três paradigmas de política externa: americanista, globalista e misto.

¹⁹ SILVA, Alexandra de Melo e. Idéias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 41, nº 2, 1998.

O *paradigma americanista* seria a concepção de que um relacionamento especial com os Estados Unidos deveria se tornar o eixo fundamental da diplomacia brasileira. Esse paradigma teria sido hegemônico nas formulações de política externa até a década de 60. A partir dessa década, teria surgido o *paradigma globalista* segundo o qual, as orientações da política externa enfatizariam a necessidade de universalização e de libertação dos alinhamentos político-estratégicos concebidos aprioristicamente. Com efeito, a relação com os Estados Unidos teria deixado de ser vista como um instrumento de aumento do poder de barganha, passando-se a favorecer uma inserção global de modo a assegurar relações menos assimétricas com a potência hegemônica.

Segundo Silva, a partir do final dos anos 80, novos condicionamentos internos (redemocratização política aliada à crise do modelo de desenvolvimento) e externos (fim da Guerra Fria e aprofundamento do processo de globalização) teriam criado condições para o questionamento do paradigma globalista. Dessa forma, seria possível constatar o aparecimento de um *paradigma misto* com elementos tanto de americanismo quanto de globalismo. De acordo com o paradigma misto, a diplomacia teria a concepção da importância da manutenção de um relacionamento positivo com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que compartilharia a visão de que o Brasil é um país complexo e singular, com interesses políticos e econômicos diversificados e, portanto, destinado a uma inserção internacional universalista e proeminente.

A autora afirma que em todos esses paradigmas está presente o chamado “acervo diplomático permanente”, que estaria intrinsecamente associado ao comportamento internacional do País, conformando-se em um verdadeiro indicador de tendências a despeito das mudanças e inflexões da política externa. Este acervo, também conhecido como acumulado histórico, seria um conjunto de normas e posturas como pacifismo e não-intervencionismo, entre outras. Além do acervo permanente, a autora observou uma certa persistência da tradição realista no tocante às visões sobre a

natureza do sistema internacional, ou seja, que é um sistema anárquico de Estados soberanos acima dos quais não paira nenhuma autoridade.

O papel das idéias institucionalizadas é particularmente relevante na análise da autora sobre a atuação do Brasil na Liga das Nações e na ONU. Segundo Silva, as crenças mais enraizadas e com maior continuidade no comportamento diplomático brasileiro, quais sejam o realismo, o pacifismo, o não-intervencionismo, o respeito ao direito internacional e a aspiração a desempenhar um papel internacional de relevância, entre outros, se institucionalizaram ao longo do progressivo fortalecimento do Itamaraty. Nesse sentido, a autora ressalta a profissionalização e a socialização de diplomatas como categoria analítica, uma vez que os meios cognitivos pelos quais os diplomatas desenvolvem as visões de mundo seriam elucidativos dos canais de propagação do acervo diplomático permanente. Outra categoria analítica refere-se à relação entre o Itamaraty e as outras agências burocráticas. Trata-se de analisar nesse caso se o Itamaraty como unidade portadora de idéias institucionalizadas detém o controle hegemônico sobre a formação de políticas e se esse órgão transpõe essas idéias para as relações com as demais unidades governamentais.

CERVO & BUENO (2002), apesar de não vislumbrarem a análise cognitiva da política externa brasileira, também propõem um modelo paradigmático para sua avaliação²⁰. Segundo os autores, podem ser identificadas três linhas de força da ação externa do Brasil nos anos 90: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico. Durante a referida década, a política externa brasileira teria oscilado entre esses três paradigmas. *[A] indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira,..., levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico*²¹.

²⁰ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 455-462.

²¹ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. Op. cit., p. 457.

Segundo Cervo & Bueno, o *Estado desenvolvimentista* teria por características a autonomia nas questões de segurança e o reforço ao aspecto nacional e autônomo da política exterior. Esta funcionaria como uma ferramenta de impulso ao desenvolvimento nacional e de superação das dependências econômicas estruturais. Já o *Estado normal* seria caracterizado por uma conduta deliberadamente subserviente, destrutiva e regressiva. Se por um lado o Estado submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo e entrega as operações centrais da economia nacional a conglomerados estrangeiros, por outro, assume isoladamente as funções relativas ao desenvolvimento social. Finalmente, o *Estado logístico* seria uma espécie de antítese do *Estado normal*. Objetivando uma inserção madura em um mundo globalizado, o Estado logístico promoveria o fortalecimento do núcleo nacional e incentivaria e auxiliaria a sociedade para negociar no exterior. Além disso, seria pragmático com relação às opções internacionais e dividiria o ônus do desenvolvimento com a sociedade como um todo.

Segundo LAFER (2001), a política externa é naturalmente a expressão do ponto de vista de um país sobre o mundo e seu funcionamento²². A função da política exterior seria a de traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre seu destino. No caso do Brasil, em razão da dimensão de continuidade da política exterior, seria possível explicá-la em função do impacto de certos fatores de persistência da inserção do País na esfera internacional. Os fatores de persistência contribuiriam para explicar traços importantes da chamada *identidade internacional do Brasil*. Essa identidade é definida como um conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a visão e os interesses do Brasil, como ator no cenário internacional, do conjunto que caracteriza os demais países.

Aos fatores de persistência, Lafer acrescenta “forças profundas” que ofereceriam elementos para explicar de forma mais abrangente iniciativas, gestos e

²² LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo, Perspectiva, 2001, p. 15-22.

decisões governamentais. Entre as forças profundas e os fatores de persistência, o autor destaca: o dado geográfico da América do Sul; a escala continental; o relacionamento com muitos países vizinhos; a unidade lingüística; a menor proximidade dos focos de tensão presentes no cenário internacional; o tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento.

2.3 Construção de um Marco Analítico

Como as posições do Brasil no Conselho de Segurança poderiam ser analisadas? Nesse sentido, quais parâmetros poderiam ser utilizados para analisar essas posições? A partir da elaboração desses questionamentos e da revisão de estudos sobre política externa, constatou-se que as posições do Brasil no Conselho de Segurança poderiam ser analisadas a partir de três parâmetros: o contexto interno, o contexto internacional e a política externa brasileira. A composição desses parâmetros e a maneira como se relacionam uns com os outros são os aspectos fundamentais da presente seção, a qual propõe um marco analítico para o estudo das posições do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Com esse objetivo em mente recorreu-se aos já mencionados estudos sobre política externa de forma geral e sobre política externa brasileira. Todavia, decidiu-se que o objeto da pesquisa necessitava de uma análise que levasse em conta aspectos políticos e históricos. Isso decorre do fato de que o plano de estudo proposto implica a reconstrução da cadeia de acontecimentos que havia demandado a contínua interferência das Nações Unidas nos países selecionados e a identificação da atuação do Brasil ao longo do desdobramento das situações de instabilidade. Procurou-se, dessa forma, relacionar os estudos de cientistas políticos com os argumentos de historiadores. Conforme avalia STEINERT (2000), a abordagem histórica em relações internacionais aliada a utilização de diversas teorias parciais poderia ser uma solução

para o dilema de se avaliar acontecimentos específicos de modo a também considerar as implicações gerais.

Certamente a análise do contexto interno, do contexto internacional e da política externa brasileira poderia englobar mais elementos, tanto da perspectiva política quanto da histórica, do que os mencionados na sucinta revisão bibliográfica realizada. Apesar disso, os elementos observados comportam um marco analítico mínimo que proporcionará o estudo e a compreensão das posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU.

A década de 90 foi marcada por uma conjuntura de mudanças na organização sistêmica da sociedade internacional²³. No entanto, no contexto interno brasileiro a mudança também esteve presente. A transição para o regime democrático no Brasil coincidiu com o fim da Guerra Fria e a transição do sistema bipolar para o multipolar ou o unipolar conforme preferem designar aqueles que destacam na hegemonia sem paralelo dos Estados Unidos. Sendo assim, a perspectiva histórica da mudança poderia ser particularmente útil para a construção dos contextos interno e internacional durante a década de 90.

Todavia, tendo em vista a análise proposta, procurou-se identificar os aspectos essenciais da mudança em cada um desses contextos que pudessem exercer influência sobre a política externa brasileira. Segundo LIGHT (1994), a análise da política externa comporta o estudo das relações oficiais [política externa] entre os Estados, das circunstâncias domésticas que as produzem, do efeito do sistema

²³ Os conceitos de sistema e de sociedade internacional aqui utilizados foram baseados nas definições de Raymond Aron em *Paz e Guerra entre as Nações* e de Adam Watson em *The Evolution of International Society*. Segundo Aron o sistema internacional seria um conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral (ARON, 2002, p.153). Segundo Watson o pós-Segunda Guerra Mundial foi marcado pela delimitação de esferas de influência entre Estados Unidos e União Soviética. Em torno de cada uma dessas superpotências formaram-se sistemas internacionais com sua própria organização econômica, política e ideológica. Na concepção do autor, esses dois sistemas conviveram em uma sociedade global que compartilha práticas, valores e instituições comuns herdadas do antigo sistema europeu de Estados (WATSON, 1992, p.288-309). Watson distingue, portanto, sistemas políticos-organizacionais das identidades e valores compartilhados em uma sociedade internacional. Apesar dessa análise vislumbrar as relações internacionais a partir de uma perspectiva eurocêntrica, a presente dissertação procurou preservar essa distinção.

internacional sobre essas relações e da influência dessas relações sobre o sistema internacional. A política externa proporcionaria uma integração entre o nível micro da política doméstica e o nível macro do sistema internacional. Sendo assim, uma conjuntura de mudanças nos níveis micro e macro resultaria em no mínimo adaptações na política externa.

As adaptações na política externa diante de um contexto de mudanças são mais facilmente percebidas. Alterações na conjuntura internacional podem implicar uma revisão de estratégias e objetivos da política exterior. Ao mesmo tempo, alterações no regime de governo podem no mínimo implicar uma adaptação das agências burocráticas, inclusive daquela ou daquelas que lidam com a pasta internacional. De fato, a mudança no regime de governo pode resultar em alterações no padrão de funcionamento de algumas agências, as quais podem se tornar mais permeáveis a pressões e demandas da sociedade civil e de outras agências ou atores burocráticos como o Congresso Nacional.

A elaboração da política externa, por sua vez, compreende a apreensão de fatores objetivos e dados subjetivos. Essa constatação é compartilhada tanto pelos cientistas políticos quanto pelos historiadores analisados. A premissa da racionalidade, no entanto, é um ponto de divergência entre essas duas perspectivas. Apesar dos analistas de política externa criticarem os modelos que concebem o Estado como ator racional e unitário, acabam pressupondo a racionalidade como alcançável ao tentarem prescrever meios para corrigir ou incrementar as decisões em política externa. No entanto, para historiadores como Duroselle a decisão em política externa nem sempre é racional, uma vez que pode ser resultado, por exemplo, de considerações éticas. A racionalidade, segundo o autor, deveria ser apenas a coerência dos fins pretendidos e o emprego dos meios necessários para alcançá-los, sendo que uma boa política externa é a que gera resultados produtivos e duradouros.

Finalmente, apesar da persistência normativa, a identificação de outras variáveis que não os interesses são uma grande contribuição da análise de política

externa. A utilização das idéias como variáveis explicativas e a identificação dos vários canais por meios dos quais estas possam vir a influenciar a política externa foi um dos objetivos da análise de Silva (1998), na qual o presente marco analítico irá ser basear para a consideração dos aspectos cognitivos da política externa brasileira.

A autora identificou a presença de idéias institucionalizadas na unidade burocrática brasileira responsável pela formulação e implementação da política externa. A partir daí, propôs, dentre outros fatores, a investigação dos canais de propagação das idéias institucionalizadas e não-institucionalizadas como meio para compreender a decisão do Brasil de tentar fazer parte como membro permanente do Conselho Executivo da Liga das Nações e, posteriormente, do Conselho de Segurança da ONU.

III. ASPECTOS HISTÓRICOS

3.1 Contexto Internacional

Os anos 90 foram marcados por uma reorganização do espaço internacional. O epicentro da mudança ou o grande marco divisor de águas entre as relações internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial e da atualidade foi o colapso e desmembramento, em 1991, da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A Guerra Fria que durou mais de quarenta anos havia chegado ao fim sem que houvesse uma deflagração militar direta entre as duas superpotências (EUA e URSS). A partir daquele momento, as estruturas políticas e econômicas das relações internacionais passaram a compartilhar um único espaço de interação. O capitalismo de vertente neoliberal expandiu-se para as áreas antes dominadas pelo comunismo e tornou-se o principal pilar do reordenamento mundial.

Ao término da Segunda Guerra, organizaram-se sistemas em torno dos Estados Unidos e da União Soviética. No entanto, ao longo da Guerra Fria, as estruturas políticas e econômicas das relações internacionais não compartilhavam um mesmo espaço de interação. O antagonismo sistêmico separava não apenas as ações político-estratégicas das duas superpotências, como determinava modelos econômicos e de desenvolvimento distintos.

No âmbito político, a tendência foi a de formação de alianças e de ocupação de áreas de influência, interferindo-se direta ou indiretamente nos assuntos domésticos de Estados menos influentes. O conflito, nesse sentido, era uma modalidade de interação (eixo de tensão Leste-Oeste). Além disso, existiam foros de cooperação internacional como as Nações Unidas, nos quais as superpotências podiam explicitar suas divergências ou convergências a respeito dos diversos assuntos da agenda internacional. No âmbito econômico, contrariamente, não havia interação sistêmica.

Após a Segunda Guerra Mundial, os sistemas capitalista e socialista seguiram lógicas organizacionais distintas. Enquanto o comunismo foi capaz de transformar sociedades agrárias em sociedades industriais por meio do monopólio estatal dos meios de produção e da planificação central da alocação de recursos, o capitalismo favoreceu uma arquitetura institucional de organização. Com efeito, procurou-se, por meio do sistema de Bretton Woods²⁴, ordenar e reconstruir sob a liderança dos EUA àquelas sociedades destruídas pela guerra e que não se alinhavam com o eixo socialista.

Nos dois sistemas internacionais existiam, no entanto, países que exerciam posições periféricas com relação às sociedades industriais de cada bloco. Esse é o caso, por exemplo, de Cuba e da Albânia, no bloco soviético, relegados à função de fornecedores de bens agrícolas. É o caso também dos países do Terceiro Mundo no bloco capitalista, o quais estavam subordinados a uma distribuição desigual do capital e da tecnologia. A estrutura econômica desses países modelou-se de acordo com as

²⁴ A Conferência de Bretton Woods foi realizada em 1944. Destinou-se à reorganização financeira, monetária e comercial do sistema capitalista mundial. Os EUA emergiram da guerra como credores da Europa ocidental e do Japão, além de possuírem uma economia dinamizada e em crescimento. Dessa forma, a reorganização do mercado capitalista mundial fundamentou-se na economia norte-americana. O chamado padrão-ouro que regulava as trocas internacionais foi substituído pelo padrão dólar-ouro. O dólar assumia a função de moeda internacional e o tesouro americano comprometia-se a fornecer lastro em ouro para a conversão obedecendo ao critério da paridade fixa. Paralelamente, foram criados o FMI e o Bird com o objetivo de regulamentar a economia internacional e de promover a reconstrução européia e japonesa. Finalmente, apesar de desentendimentos que impediram a criação de um organismo comercial internacional efetivo, alcançou-se o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), o qual acabou funcionando como um organismo *ad hoc* para a promoção do crescimento dos fluxos comerciais. Em 1994 foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC) que, além do GATT, inclui o Acordo Geral de Tarifas e Serviços (GATS) e os Aspectos Relacionados ao Comércio dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS).

necessidades de consumo dos Estados industrializados, realizando-se o comércio com base na troca de matérias-primas por produtos industrializados²⁵. A diferença do valor agregado entre as mercadorias contribuiu para a prosperidade dos países desenvolvidos e para a penúria dos países subdesenvolvidos, perfazendo o chamado eixo de tensão Norte-Sul.

Alguns países do Terceiro Mundo como África do Sul, Argentina, Brasil, Chile, Egito, Índia, Irã e México empreenderam amplo processo de modernização industrial. Esses países desenvolveram políticas que combinavam a forte intervenção estatal na economia com a criação de barreiras protecionistas. O objetivo era romper os laços de dependência balizados no comércio de matérias-primas e manufaturados. Ao mesmo tempo, pretendia-se atrair para o território nacional grandes indústrias transnacionais de bens de produção e de bens de consumo duráveis.

Esse tipo de prática ficou conhecida como política de substituição de importações e destinava-se à industrialização acelerada das sociedades de base primária. Oferecia-se em troca, a possibilidade de formação de amplos mercados de consumo e o baixo custo da força de trabalho. A presença de parques industriais com maior ou menor diversificação rendeu a essas sociedades a classificação de países em desenvolvimento. No entanto, a persistência de graves desigualdades sociais tornou-se um dos elementos de diferenciação entre esses Estados e seus parceiros industrializados e desenvolvidos. O paliativo da industrialização, portanto, não eliminou o subdesenvolvimento. Além disso, esse modelo de desenvolvimento perpetuou e até mesmo agravou a condição de dependência desses países.

O modelo de substituição de importações começou a dar sinais de enfraquecimento quando, nas décadas de 70 e 80, a maior parte dos fluxos de investimentos internacionais deixou de ser aplicada nos países em desenvolvimento. Os investimentos tendiam a ser direcionados para países que ofereciam melhores

²⁵ CERVO, Amad Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

condições macroeconômicas: estabilidade política e econômica, controle financeiro, amplo mercado consumidor, qualificação da mão-de-obra, boa infra-estrutura e maior integração com a economia mundial. A inversão dos fluxos de capitais tem como pano de fundo a crise da economia mundial dos anos 70 e os choques do petróleo de 1973 e 1979.

O sucesso dos planos de recuperação implementados no pós-guerra resultou na crise da economia norte-americana. Com o dólar atrelado ao ouro e diante da competição de mercados emergentes como o da Alemanha e o do Japão, a balança comercial americana tornou-se deficitária. A paridade com o ouro tornava o dólar artificialmente sobrevalorizado, o que encarecia os custos de produção nos Estados Unidos. A convertibilidade entre o dólar e o ouro pressionava mais ainda a economia daquele país.

Em 1971, o então Presidente norte-americano Richard Nixon deu início às ações que iriam transferir a crise para o resto do mundo, principalmente para os países em desenvolvimento. Com efeito, foram tomadas medidas unilaterais para a eliminação da paridade fixa e da convertibilidade do dólar, pilares essenciais de Breton Woods, o que destruiu o sistema monetário internacional sem substituí-lo por outro. A economia mundial passou a ser caracterizada pela livre flutuação do dólar e pelo crescimento dos mercados de capitais, dos fluxos financeiros e dos riscos cambiais.

A recessão internacional foi agravada quando em 1973 e em 1979 a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) promoveu a alta do preço do barril. O efeito imediato foi o aumento generalizado de preços e o agravamento da recessão. Em razão da grande dependência das importações de petróleo, o crescimento das economias na Europa e no Japão foi próximo de zero ou mesmo negativo. Já nos Estados Unidos não houve impactos tão negativos porque aquele país não era tão dependente da importação de petróleo. Além disso, o mercado financeiro norte-americano foi o escolhido pelos países exportadores de petróleo para a aplicação dos

chamados petrodólares, uma vez que as altas taxas de juros ofereciam rentabilidade atraente.²⁶

Quando os fluxos de capitais foram redirecionados, os países em desenvolvimento buscaram como alternativa de financiamento empréstimos bancários no exterior. Aproveitando-se da grande oferta de petrodólares no mercado e das taxas de juros internacionais relativamente baixas, os referidos países ampliaram suas dívidas para continuar sustentando a política de substituição de importações. No entanto, a solução dos países desenvolvidos para enfrentar a crise em suas economias consistiu na adoção de medidas que acabaram transferindo o ônus da crise para o Terceiro Mundo²⁷. Com efeito, foram utilizados dois mecanismos de transferência: a elevação das taxas de juros internacionais e a depreciação do preço das mercadorias agrominerais.²⁸

A dívida externa dos países em desenvolvimento transformou-se, então, em instrumento de capitalização dos países mais ricos. De acordo com Celso Furtado (1993), “[o] que vem em seguida é a dolorosa história dos ajustamentos impostos aos países devedores: de absorvedores passam estes a supridores de capitais internacionais, devendo concomitantemente aumentar o esforço de poupança e reduzir o investimento interno”. Ainda, segundo o mesmo, “... muitos países pobres procuraram compensar a baixa dos preços aumentando as exportações e obtendo financiamento externo, inclusive de agências multilaterais, para aumentar a produção. A concorrência desabrida daí resultante... [teve como consequência o]

²⁶ MAGNOLI, Demétrio. *Mundo Contemporâneo: relações internacionais (1945-2000)*. São Paulo: Moderna, 1996.

²⁷ A política econômica adotada pelos países desenvolvidos foi fruto do chamado consenso liberal-conservador liderado pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. No início dos anos 80 os conservadores Ronald Reagan e Margareth Thatcher realizaram amplas reformas na política econômica dos seus respectivos países. Tais reformas promoveram a transição do *Welfare State* para o neoliberalismo na Inglaterra. As políticas neoliberais propunham, basicamente, a diminuição da intervenção estatal na economia que impunha restrições à livre circulação do capital em defesa de direitos sociais (*Welfare State*). A alocação dos subsídios e estímulos estatais deveria concentrar-se nos processos de oligopolização e nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento dos setores de tecnologia de ponta (MAGNOLI, 1996).

²⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. As Duas Últimas Décadas do Século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações Internacionais: dois séculos de história – entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001, p. 91-174.

desmantelamento dos tênues mecanismos de defesa dos preços existentes em época anterior à onda de desregulamentação".²⁹

Os países em desenvolvimento acabaram encerrados em uma lógica perversa, na qual a ampliação das exportações e da capacidade de pagamento era realizada mediante mais endividamento e sérias restrições internas. Agências oficiais de auxílio, FMI e Bird, exigiam a adoção de políticas econômicas que promovessem as exportações para gerar superávits e, dessa forma, garantir divisas para o pagamento da dívida. O aumento da oferta de mercadorias, no entanto, contribuiu para a depreciação ainda maior dos preços. A redução das importações e a diminuição do consumo interno também faziam parte do pacote de medidas prescrito por essas agências. Em troca, eram oferecidos empréstimos para garantir a "rolagem" da dívida.

Enquanto as nações credoras obtinham divisas para amenizar os impactos da crise econômica mundial em suas economias, os países em desenvolvimento afundaram em uma recessão aguda que culminou com a moratória de suas dívidas externas. No âmbito interno, estes países apresentavam o colapso do sistema produtivo, o aumento do desemprego e a eclosão de processos hiperinflacionários. Foi somente no final dos anos 80 que a maioria desses Estados iniciou a revisão da política de desenvolvimento adotada. A opção preferencial foi a adesão ao modelo neoliberal com restrição dos gastos governamentais e grande abertura ao comércio internacional. Promovendo uma maior integração ao mercado mundial por meio, por exemplo, da privatização de empresas estatais e da adoção de legislação favorável a investimentos estrangeiros, os países em desenvolvimento foram capazes de atrair novamente os fluxos de capitais internacionais.

Ao tentar superar a crise dos anos 70, as principais economias mundiais criaram as bases do sistema capitalista dos anos 90. O investimento em pesquisa e no desenvolvimento de setores de tecnologia de ponta engendrou uma nova revolução

²⁹ FURTADO, Celso. "Globalização das Estruturas Econômicas e Identidade Nacional". *Política Externa*. São Paulo, vol. 1, nº 4, março, 1993.

industrial de caráter tecnocientífico. A revolução tecnocientífica viabilizou a unificação dos mercados financeiros e a homogeneização da cultura consumista e da produção. Dessa maneira, a globalização não foi consequência apenas das idéias neoliberais que apregoavam o livre fluxo de mercadorias e de investimentos. O salto tecnocientífico possibilitou a unificação da informação e o fornecimento da base tecnológica para a realização, dentre outras coisas, de operações financeiras 24 horas por dia e em tempo real. A persistência da desregulamentação e o livre fluxo tiveram como consequência, ao longo da década de 90, a eclosão de grandes crises financeiras mundiais em razão da instabilidade inerente ao mercado.

No entanto, em decorrência da globalização, houve o surgimento de uma tendência inversa caracterizada pela formação de blocos comerciais, consubstanciando a chamada regionalização dos mercados. Esse processo caracteriza-se pela criação de barreiras protecionistas em uma tentativa de diminuir a vulnerabilidade individual frente à concorrência externa. Como afirma Helio Jaguaribe (1992), *“[a] ampliação das fronteiras de mercados antes nacionais, mediante formação de sistemas econômicos multinacionais, é apontada como um meio de obter, com economia de escala, mais produtividade e capacitação para pesquisa e desenvolvimento... Mas na verdade,..., o liberalismo é uma política de exportação para os megamercados, uma vez que se lança mão de instrumentos neomercantilistas de protecionismo contra não-membros competitivos, em benefício da produção e do emprego dos países membros”*³⁰.

A consequência mais dramática da revolução tecnocientífica foi o surgimento de uma nova clivagem entre ricos e pobres. O desenvolvimento e o domínio do aparato tecnológico ampliaram a diferença entre as sociedades pós-industriais e as sociedades simplesmente industriais ou de base agrária. Esse desnível, no caso das sociedades de base exclusivamente primária, impõe realidades praticamente insuperáveis ou superáveis apenas com a ajuda sistemática dos países

³⁰ JAGUARIBE, Helio. A Nova Ordem Mundial. In: *Política Externa*. São Paulo, vol. 1, nº 1, junho, 1992.

mais ricos. A ampliação da pobreza durante a década de 90 tem se constituído, portanto, em um elemento de tensão e de desestabilização da ordem mundial.³¹

Quando a crise econômica e de legitimidade do sistema comunista culminou com o desmembramento da União Soviética, o sistema capitalista pôde desenvolver um ciclo de crescimento e de expansionismo capitaneado pela globalização das estruturas financeira e produtiva. A dinamização das economias capitalistas do final dos anos 80 e início dos anos 90 contrastava com a obsolescência e ineficiência das economias comunistas.

De fato, além da abertura política, foi a tentativa de modernizar e de integrar a economia soviética à lógica da economia de mercado que serviram de estopim para o desmembramento a partir de 1989. No entanto, o fim da União Soviética e o aparecimento de novos Estados, além da eclosão de lutas no interior de muitos deles, guardam semelhanças com o que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial. Em ambas as ocasiões houve a reorganização do espaço internacional em decorrência do enfraquecimento das potências arruinadas ou derrotadas.³²

A Segunda Guerra Mundial teve como consequência a perda da hegemonia dos Estados europeus sobre a sociedade internacional. Falidas e arruinadas pela guerra, as antigas potências presenciaram o desmembramento do seu império colonial na África e na Ásia. O contexto da Guerra Fria marcado pelo antagonismo entre EUA e URSS foi, também, pano de fundo para os movimentos de descolonização. O vetor fundamental desses movimentos foi o nacionalismo identificado com as noções de autonomia e de anti-imperialismo. Esse nacionalismo contrasta com o similar europeu dos séculos XIX e XX, uma vez que o segundo tinha como vetor as noções de imperialismo e de hegemonia.³³

³¹ JAGUARIBE, Helio. Op. Cit.

³² HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

³³ SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois Gigantes e um Condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações Internacionais: dois séculos de história – entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001, p. 19-61.

Os processos de independência não seguiram uma lógica pré-determinada. O maior ou menor grau de violência empregado foi proporcional aos interesses da potência dominadora e às características dos movimentos anticolonialistas. Enquanto, por exemplo, a Inglaterra empreendeu a desmontagem gradual do seu império colonial na Ásia e na África, a França relutou ao máximo em abrir mão de suas colônias, envolvendo-se em guerras de independência e sofrendo importantes derrotas. Além disso, a interferência do conflito sistêmico resultou na ampliação das situações de instabilidade nessas regiões. Portanto, as guerras civis que muitos desses Estados vivenciaram ou vivem atualmente, principalmente na África e na Ásia, têm raízes não só no processo de descolonização, como na ingerência das superpotências durante o conflito sistêmico.³⁴

A crise do sistema socialista ao final da Guerra Fria evidenciou a incapacidade da União Soviética de continuar exercendo influência em nível global. Procedeu-se, então, à reorganização do espaço soviético com o aparecimento de novos Estados e com a eclosão de conflitos antes sufocados pelo poderio hegemônico. A artificialidade do regime comunista em muitos desses países desafiava constantemente com os anseios de soberania nacional e de autodeterminação a integridade do bloco.³⁵

A tentativa de formação de um governo nacional na Hungria, por exemplo, foi violentamente reprimida em 1956 quando as tropas do Pacto de Varsóvia bombardearam Budapeste e executaram o Primeiro Ministro. O mesmo ocorreu na Tchecoslováquia na primavera de 1968 (Primavera de Praga). Na Polônia, já nos 80, os movimentos de liberalização diferenciaram-se dos seus antecessores por terem se originado como uma contestação operária, ou seja, de baixo para cima. Ainda assim, foram sufocados pela União Soviética.³⁶

³⁴ MAGNOLI, Demétrio. Op. Cit.

³⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra. Op. Cit.

³⁶ MAGNOLI, Demétrio. Op. cit.

A partir das reformas implementadas por Mikhail Gorbatchev na segunda metade dos anos 80, abandonou-se a Doutrina Brejnev, segundo a qual a União Soviética deveria manter o *status quo* comunista à força, se necessário. Com efeito, houve o relaxamento progressivo dos controles autoritários exercidos sobre os países da União Soviética e do Leste europeu. O enfraquecimento do poder central possibilitou a emergência de movimentos nacionalistas étnicos antes sufocados. Apesar do projeto de Gorbatchev conceber uma comunidade desmilitarizada e plural, a carência de legitimidade na qual os regimes do bloco foram construídos desencadeou um processo de múltiplas independências e a conseqüente erosão do sistema soviético.³⁷

O fim da Guerra Fria engendrou, portanto, uma nova dinâmica no cenário internacional. Essa dinâmica é caracterizada pela coexistência entre as estruturas econômicas e políticas das relações internacionais. Nesse sentido, a abrangência do sistema passou a se confundir com a própria sociedade internacional. Dentro desse contexto, o capitalismo de vertente neoliberal foi o fundamento econômico do reordenamento mundial.³⁸

O fundamento político concentrou-se na hegemonia hesitante e condicionada dos Estados Unidos. Por um lado, a elevação de pólos de poder econômico e político na Europa e na Bacia do Pacífico confrontou em certa medida a tendência de hegemonia unipolar. Por outro lado, o incentivo ao fortalecimento das instituições multilaterais demonstrou uma certa hesitação norte-americana em assumir exclusivamente o ônus da gestão do ordenamento internacional.

A hesitação da superpotência remanescente em assumir uma postura hegemônica plena teve repercussões importantes, particularmente no tocante à Organização das Nações Unidas. Durante a Guerra Fria, convencionou-se associar a inoperância do sistema de segurança coletiva simplesmente ao conflito bipolar.

³⁷ HOBBSAWM, Eric. Op. Cit.

³⁸ WATSON, Adam. Op. Cit.

Quando a União Soviética desapareceu aventou-se a possibilidade de que esse sistema estaria livre dos condicionamentos que limitaram sua atuação. O amplo consenso obtido em torno da questão da invasão do Kuwait pelo Iraque seria um exemplo dessa tendência. Apregoava-se, dessa forma, uma nova ordem baseada na cooperação, no equilíbrio e na compatibilização entre a soberania e os interesses dos Estados.³⁹

Em janeiro de 1991, no auge da Guerra do Golfo, o presidente dos Estados Unidos George Bush em pronunciamento à Nação disse: “... *o que está em jogo é mais do que um pequeno país, é uma grande idéia, uma nova ordem mundial, em que as diferentes nações reúnem-se em torno de uma causa comum, a fim de realizar as aspirações universais do homem – a paz, a segurança, a liberdade e a primazia do direito*”⁴⁰.

O incentivo norte-americano a um papel maior da ONU nas questões de paz e segurança internacional foi evidente. Entre 1988 e 2002, por exemplo, foram realizadas 41 operações de paz, contra apenas 13 no período de 1948 a 1987⁴¹. Como as Nações Unidas não possuem efetivos militares próprios, os apoios financeiro e logístico dos países-membro são, portanto, fundamentais.

Dividir o ônus da estabilidade mundial significa ter que ceder a pressões e interesses das demais nações. Nesse sentido, o apoio dos Estados Unidos ao sistema multilateral de segurança não foi unânime. A reorganização do espaço internacional também teve como características a eclosão de problemas fronteiriços e de conflitos étnico-religiosos no interior de muitos países.

Enquanto a primazia da ONU na solução dessas questões foi plenamente respeitada e até mesmo incentivada nas áreas onde o interesse geopolítico das grandes potências não era conflitante, o mesmo não aconteceu quando as situações de

³⁹ PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998.

⁴⁰ ZORGBIBE, Charles. *O Pós-Guerra Fria no Mundo*. São Paulo: Papirus, 1996, p. 14-15.

⁴¹ Fonte: DNU, p.76, 26/06/2000.

instabilidade ocorreram dentro da área de influência dessas nações como no caso da ex-Iugoslávia. Nessas áreas, optou-se pela realização de operações encabeçadas por sistemas não-universais de segurança como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Além disso, pressionou-se posteriormente o sistema multilateral de segurança para aquiescer às ações empreendidas e, dessa forma, tomá-las legítima.⁴²

O final da Guerra Fria não resultou no fortalecimento pleno do sistema de segurança coletiva da ONU. Durante a década de 90, a atuação das Nações Unidas nas questões de paz e segurança internacional oscilou entre o exercício pleno e o exercício parcial dos dispositivos previsto pela Carta. Isso ocorreu em razão da superposição das esferas de atuação da ONU e de organismos não-universais de segurança como a OTAN. A segurança coletiva, portanto, permaneceu condicionada aos interesses das principais potências mundiais, principalmente aquelas que são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

3.2 Contexto Interno e Política Externa

3.2.1 Aspectos Sobre a Transição Democrática

O contexto interno do Brasil durante as décadas de 80 e 90 foi caracterizado pela transição para o regime democrático e pela estabilização e administração da crise econômica materializada na hiperinflação, no desemprego, na estagnação produtiva e no endividamento externo. O governo do General Ernesto Geisel, objetivando uma transição que não levasse a mudanças grandes institucionais, tendeu a favorecer uma negociação ampla entre a oposição e a base governista autoritária quanto aos termos da democratização em curso. Era construído, dessa forma, os fundamentos para a transição “lenta, gradual e segura” preconizada por Petrônio Portela, eliminando a

⁴² ZORGBIBE, Charles. Op. Cit.

possibilidade de condenação dos generais-Presidentes e dos avalizadores do regime ditatorial.⁴³

A transição democrática foi conduzida até pelo próprio regime militar. A estratégia de transição desenvolvida no governo Geisel culminou com a Assembléia Nacional Constituinte cujos trabalhos foram iniciados em 1 de fevereiro de 1987 durante o Governo de José Sarney. Texeira da Silva (2000) descreveu a posição de Sarney após a morte de Tancredo Neves. Segundo o autor, *“parecia irônico ou mesmo um jogo amargo do destino, que após o movimento das Diretas Já e da campanha nacional pró-Tancredo, coubesse ao ex-presidente da ARENA e do PDS [base sustentadora do regime ditatorial], e não a um político de oposição, conduzir a democratização do país”*⁴⁴. Dessa forma, a concertação política que envolveu os trabalhos na Constituinte representou o continuísmo explícito das forças que apoiaram o regime militar ao longo de mais de vinte anos.

A despeito do imbricado jogo das forças políticas, a Constituição de 1988 ficou conhecida como “Constituição Cidadã” por causa da incorporação de direitos civis e sociais. Com efeito, houve a remoção do aparato autoritário de controle da cidadania garantindo-se, por exemplo, a liberdade de expressão, reunião e privacidade; a inviolabilidade do domicílio, da correspondência e das comunicações; e a proibição de prisão sem decisão judicial. Houve, ainda, a adoção de garantias trabalhistas, o que significou uma concessão às reivindicações sindicais.

A Constituição de 1988 foi imbuída de princípios, os quais tornaram-se determinantes não só para a elaboração da política externa, como para forma pela qual o País se insere na sociedade internacional. São eles: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, não-intervenção, igualdade entre Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, e cooperação

⁴³ SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

⁴⁴ SILVA, Francisco Teixeira da. Brasil, Em Direção ao Século XXI. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 9 ed., 2000, p. 389.

entre os povos para o progresso da humanidade. A política externa é, portanto, balizada em princípios gerais cujos fundamentos encontram-se na própria Constituição Nacional.

O trecho dado a seguir do discurso do Presidente José Sarney ⁴⁵ é ilustrativo da política externa brasileira: *“Meu país orienta invariavelmente a sua atuação externa pelos ideais do universalismo, do desenvolvimento e da cooperação. Somos fieis aos princípios básicos do direito internacional, como os da igualdade soberana dos Estados, da não-ingerência em assuntos internos de outros países, da autodeterminação dos povos, da solução pacífica das controvérsias”*. Segundo o Ministro Abreu Sodré ⁴⁶, *“os princípios fundamentais e objetivos permanentes que norteiam a política externa do Brasil [são] a paz, a não-ingerência, a solução pacífica e negociada de conflitos, a cooperação para o desenvolvimento [e] a integração”*.

3.2.2 Governo Collor (1990-1992)

Em 1989 foram realizadas as primeiras eleições presidenciais diretas desde 1960. O País enfrentava uma grave crise sócio-econômica. No final de 1988 a inflação chegou a 933,6% ao ano e, em dezembro de 1989, a 1.764,8% ao ano, enquanto o salário mínimo equivalia, respectivamente, a 87,62 e a 90,73 reais ⁴⁷. Além disso, o governo reprimia com violência, digna do auge da ditadura militar, protestos populares e de sindicalistas. Ao caos social e econômico, foram feitas ao Governo José Sarney acusações graves de corrupção e escândalos financeiros.

As eleições presidenciais foram, então, disputadas em meio a um clima de descontentamento da sociedade junto à classe política tradicional do País. De um lado

⁴⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Presidente José Sarney – Discurso no Parlamento da Guiana em 3 de março de 1989. In: *Repertório: Posições Brasileiras em Política Externa*. Brasília, 1988-1989.

⁴⁶ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Ministro Abreu Sodré – Discurso Pronunciado na Cerimônia de Transmissão de Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores em 15 de março de 1990. In: *Repertório: Posições Brasileiras em Política Externa*. Brasília, 1989-1990.

⁴⁷ Fonte: SILVA, Francisco Teixeira da. Op. Cit., p. 399 e 404.

estavam os partidos de oposição que apresentaram Leonel Brizola (PDT) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) como candidatos. De outro, grandes partidos, com tradição política, que lançaram os próprios candidatos: Ulisses Guimarães (PMDB), Mário Covas (PSDB) e Aureliano Chaves (PFL). A grande surpresa das eleições foi a presença de Fernando Collor de Melo como candidato do Partido da Renovação Nacional (PRN), inexpressivo e pouco conhecido. Durante a crise dos últimos anos do Governo Sarney, o então Governador de Alagoas, um desconhecido do cenário nacional, havia capitalizado a fama de “caçador de marajás”.

A plataforma de direita assentada no combate à corrupção e na necessidade de modernização do País cativou o povo e a elite dominante, a qual temia uma possível vitória do candidato de esquerda Luís Inácio Lula da Silva. Segundo Teixeira da Silva, *“a campanha contra os marajás interessava a grupos da elite empresarial e política no sentido em que se constituía em uma arma contra o estatismo da ditadura militar, bem como contra os anseios social-democratas e socialistas da oposição, ao ver em toda ação do Estado algo corrupto e inepto. Collor surgia, assim, em uma terrível convergência de interesses ilusórios, dos segmentos mais pobres e desinformados da população, com os interesses concretos da elite nacional, em desmontar os mecanismos distributivistas do Estado”*⁴⁸.

O segundo turno das eleições presidenciais disputadas entre Lula e Collor foi vencido pelo ex-Governador de Alagoas. O governo de Collor, iniciado em 1990, foi marcado pela crescente crise econômica e pelo radicalismo e ineficiência dos planos governamentais de combate à inflação. Entre março de 1990 e fevereiro de 1991, o Governo decretou os Planos Collor I e II, interferindo diretamente na vida privada do país. Com efeito, houve o recolhimento compulsório das contas bancárias ao Banco Central e o congelamento das poupanças e das contas correntes. Além disso, foi empreendida uma política de “Estado Mínimo”, na qual houve a extinção de órgãos

⁴⁸ SILVA, Francisco Teixeira da. Op. Cit., p. 398.

públicos e a demissão de funcionários, a venda de imóveis residenciais da União, o leilão de carros oficiais e a privatização de empresas estatais.

O modelo do chamado “Estado Mínimo” estava em consonância com o ideário do Consenso de Washington. Em novembro de 1989, sob os auspícios do governo dos EUA, o *Institute for International Economics* reuniu funcionários do governo norte-americano, organismos financeiros internacionais como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e representantes de diversos países para examinar as reformas econômicas empreendidas na América Latina ⁴⁹. As receitas econômicas prescritas na Conferência versaram sobre: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, definição de legislação sobre investimentos diretos estrangeiros, privatização, desregulamentação e aquiescência aos acordos de propriedade intelectual. ⁵⁰

Em moratória da dívida externa desde o início do mandato, Fernando Collor buscou aproximação com os Estados Unidos e aderiu de forma acrítica à cartilha econômica prescrita pelo Consenso de Washington. Com efeito, houve a implementação de políticas de rigidez fiscal, retirada do Estado dos investimentos produtivos, diminuição de salários e benefícios, privatização de estatais, desregulamentação e diminuição de tarifas alfandegárias, promovendo unilateralmente a abertura do mercado brasileiro à concorrência externa. Como consequência, houve excesso de importação de produtos supérfluos e inversão da tendência histórica da balança comercial que passou a ser deficitária. Mesmo a diminuição da inflação não

⁴⁹ Paulo Nogueira Batista, em 1994, criticou de forma contundente as políticas defendidas pelo Consenso de Washington. Segundo o autor, houve uma tendência em procurar solucionar a complexidade e diversidade dos problemas brasileiros por meio de um receituário externo à realidade particular do País. Dentre outras implicações, o diplomata chama atenção para o agravamento dos problemas distributivos em decorrência da tendência de diminuição das ações sociais do Estado, relegando-as ao controle do livre mercado (BATISTA, 1994, p. 13-16).

⁵⁰ Fonte: BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos*. São Paulo: Peres, 1994, p. 26.

resistiu às deficiências crônicas da economia brasileira. A inflação voltou e, no final de 1992, já estava em 1.157,9% ao ano ⁵¹.

O enfretamento da concorrência externa sem restrições e a sobrevalorização do cruzeiro com relação ao dólar promoveram a diminuição do produto interno bruto brasileiro, gerando depressão e desemprego. No entanto, a indústria nacional até então, ora protegida por tarifas alfandegárias do modelo de substituição de importações, foi instada a iniciar um vertiginoso processo de modernização. O setor bancário, mais facilmente automatizável, foi o primeiro que refletiu a modernização das operações. Como consequência, mais desemprego com os postos de trabalho sendo substituídos por máquinas. De fato, durante o breve período em que esteve no poder, Fernando Collor limitou-se a desenvolver políticas de vertente estritamente economicista que pouco contribuíram para a melhoria das condições de vida da maioria da população.

Com relação à política externa, alguns eventos relevantes da era Collor ⁵² ocorreram no âmbito regional. Em 1991 foi assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai o Tratado de Assunção que criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Além disso, como consequência de medidas de confiança mútuas empreendidas entre Brasil e Argentina desde os anos 80, foram assinados tratados de regulação e controle de armas nucleares. Uma vez que ambos os países dominaram o ciclo completo da tecnologia nuclear, percebeu-se a necessidade de frear a corrida armamentista. Dessa forma, foi firmado em 1991 um acordo para a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

Em 1992 foi assinado o Acordo Quadripartite que significava a aplicação de salvaguardas entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Naquele momento, Brasil e Argentina consideraram que as salvaguardas previstas no Acordo Quadripartite significavam na prática a adesão ao

⁵¹ Fonte: SILVA, Francisco Teixeira da. Op. Cit., p. 404.

⁵² Durante seu governo, Collor nomeou dois Ministros das Relações Exteriores. José Francisco Rezek que exerceu a pasta de janeiro de 1990 a abril de 1992 e Celso Lafer que dirigiu o Ministério entre abril e outubro de 1992.

Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), uma vez que o Acordo estava em consonância com as normas da AIEA e do Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (TLATELOCO) ⁵³. Somente em 1998 o Congresso Nacional aprovou a adesão ao TNP.

Outro destaque da política externa refere-se à questão ambiental. Ao sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento em 1992, o País teve êxito em conciliar o tema do meio ambiente com o do desenvolvimento. Estava em jogo, naquele momento, a possível utilização do argumento ecológico como instrumento de poder dos países desenvolvidos sobre os países em desenvolvimento, na medida em que estes poderiam ter suas riquezas e meios de ação tolhidos. Segundo Cervo, *“a ECO 92 assistiu ao triunfo da tese brasileira do desenvolvimento sustentável acoplado ao meio ambiente”* ⁵⁴. Segundo o mesmo autor, o conceito de desenvolvimento sustentável teria sido uma obra da engenharia diplomática brasileira, a qual, com essa estratégia e por meio da elaboração de todo um aparato legal, foi capaz de garantir o uso sustentável da biodiversidade do País.

De modo geral, a política externa durante o governo de Fernando Collor procurou atualizar-se quanto aos desdobramentos da agenda internacional, aproximou-se dos Estados Unidos, abandonou o tom reivindicatório terceiro-mundista e promoveu a abertura comercial. A transição democrática contribuiu para uma maior desenvoltura nos foros multilaterais e para a adoção de uma posição menos defensiva com relação aos temas ambientais e de propriedade intelectual. A aproximação com os países desenvolvidos, notadamente os EUA, visava o acesso a mercados, a atração de investimentos, a obtenção de créditos e a cooperação tecnológica para ampliar a competitividade do País. Oferecia-se em troca amplo mercado de consumo. O Brasil logrou alguns êxitos como na questão ambiental, mas não conseguiu atrair os investimentos e créditos desejados a despeito da abertura realizada.

⁵³ Fonte: Declaração Conjunta por Ocasião do 5º Aniversário das Atividades da ABACC, Brasília, 10 e 11 de novembro de 1997.

⁵⁴ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. Op. Cit, p. 465.

3.2.3 Governo Itamar (1992-1994)

O governo de Fernando Collor foi encerrado em 1992 com o *impeachment* do Presidente em decorrências de severas acusações de corrupção em sua administração. Foi acontecimento inédito envolvendo um presidente democraticamente eleito. O vice Itamar Franco assumiu a presidência em outubro de 1992. O primeiro ano de seu governo foi marcado pelo agravamento da crise econômica e pelo crescimento desenfreado da inflação (2.708,5 % no final de 1993⁵⁵). Além disso, Itamar Franco teve que enfrentar a desconfiança da opinião pública e a preocupação da comunidade internacional, que temia o retrocesso das políticas liberalizantes em razão do passado nacionalista do novo Presidente.

Os contextos interno e internacional eram desfavoráveis ao País. Enquanto as instituições políticas domésticas buscavam superar o trauma do *impeachment* do Presidente em meio ao agravamento da crise econômica, os fluxos de investimento internacionais se direcionavam para a Europa Central e do Leste. Além disso, a imagem do Brasil no exterior deteriorou-se em razão da fragilidade do governo Collor e dos desequilíbrios econômicos. Diante desses acontecimentos, Itamar Franco construiu um governo de coalizão agregando a participação de notáveis filiados a partidos de direita e de esquerda. Ainda assim, as orientações neoliberais na política econômica prevaleceram. Procedeu-se, por exemplo, à privatização de siderúrgicas estatais.

Em junho de 1994, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, lançou um novo plano de estabilização econômica conhecido como Plano Real. Diferentemente dos planos anteriores, o Plano Real não tomou a população de surpresa e calçou-se na gerência mais eficiente dos recursos monetários e no controle do déficit público. Houve a elevação dos impostos e a promoção de amplos cortes

⁵⁵ Fonte: SILVA, Francisco Teixeira da. Op. Cit., p. 404.

orçamentários inclusive nas áreas da saúde e da educação (política de Estado Mínimo). Promoveu-se, ainda, a desindexação gradativa da economia, a criação de uma nova moeda nacional e a elevação das taxas de juros e câmbio. Esses métodos de controle da inflação, no entanto, repercutiram negativamente na balança comercial. Essa tendência decorreu da perda de competitividade do preço das mercadorias brasileiras e da dificuldade de financiamento das exportações. Nesse sentido, a fonte principal de obtenção de divisas para o equacionamento das dívidas interna e externa deslocou-se do setor produtivo exportador para as aplicações financeiras atraídas pelas altas taxas de juros.

O Governo Itamar não promoveu grandes rupturas com relação ao modelo econômico e à transição política empreendidos a partir de 1990. Talvez por isso tenha contribuído para a solidificação da democracia no Brasil e para a ampliação da credibilidade do País no exterior. Mas no âmbito político interno a corrupção e a malversação dos recursos públicos, como no caso do escândalo dos *anões do orçamento*, representaram elementos de continuísmo das administrações anteriores. No entanto, a cooperação da população, a relativa disponibilidade de reservas cambiais e o equacionamento da questão da dívida externa foram alguns dos grandes incentivadores do sucesso do Plano Real, o qual possibilitou a diminuição da inflação de 1.304,4% ao final do ano de 1994, para 23,3% ao final do ano de 1995.⁵⁶

Durante o governo Itamar Franco houve o reordenamento da política nacional. A sucessão provocada pelo *impeachment* do Presidente teve como consequência maior permeabilidade do Executivo frente a pressões emanadas do Legislativo e da própria sociedade. O Congresso Nacional passou, inclusive, a participar mais ativamente da agenda internacional do País. Ao mesmo tempo em que a politização dos temas da política externa trouxe o benefício de ampliar o debate interno, significou o recrudescimento de algumas posições do Brasil, particularmente

⁵⁶ Fonte: SILVA, Francisco Teixeira da. Op. Cit., p. 404.

nas relações com os Estados Unidos. O impasse na tramitação da Lei de Propriedade Intelectual no Congresso foi um exemplo dessa tendência.

Somente no final do governo e diante de uma melhora sensível dos indicadores da economia brasileira, houve a normalização das relações com aquele país. Essa normalização não consistiu necessariamente em um alinhamento automático. A posição brasileira em favor de uma solução negociada para a crise no Haiti e o apoio à inclusão de Cuba na Organização dos Estados Americanos são elucidativos de uma postura pragmática. Segundo Hirst e Pinheiro (1995), Brasil e Estados Unidos parecem terem concordado no direito de divergir⁵⁷.

No âmbito da política externa, o Brasil assumiu a condição de país em desenvolvimento. Em termos da inserção internacional, esse posicionamento implicou na tendência de integração à economia globalizada e na presença como ator protagônico no processo de regionalização consubstanciado no Mercosul. O projeto de inserção do Governo vislumbrava a atuação em foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a despolitização das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das posições declaradas no âmbito da Rodada Uruguai e a universalização das relações diplomáticas, buscando-se, por exemplo, a aproximação com a África do Sul, a China, a Índia e a Rússia⁵⁸.

O aspecto mais relevante da política externa do governo Itamar foi a atuação nos organismos multilaterais, particularmente na Organização das Nações Unidas (ONU), mas também na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Rodada Uruguai de negociação do GATT que criou a Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994. Durante esse período o Brasil enfatizou a necessidade de reforma da ONU e oficializou sua candidatura a um assento permanente no Conselho

⁵⁷ HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 38, nº 1, 1995.

⁵⁸ Fonte: HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. Op. Cit.

de Segurança desse organismo⁵⁹. Além disso, voltou a exercer mandato como membro não-permanente do Conselho no biênio de 1993-1994. Na Assembléia Geral, propôs a “Agenda para o Desenvolvimento” em adição à “Agenda para a Paz” do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali. Procurou, dessa forma, expressar a importância da superação do subdesenvolvimento e da pobreza para a efetivação de uma ordem internacional mais justa e, portanto, mais estável.

A presença em operações de paz da ONU é um indicador importante da relevância que esse organismo assumiu para a inserção internacional do País no período. Durante a presidência de Itamar Franco o País esteve engajado em nove operações de paz, sendo que em seis dessas o engajamento iniciou-se a partir de 1993. Com efeito, foram mantidos os contingentes na ONUSAL em El Salvador (julho de 1991 a abril de 1995), na UNAVEM-II em Angola (maio de 1991 a fevereiro de 1995) e na UNPROFOR na antiga Iugoslávia (agosto de 1992 a dezembro de 1995). O País enviou, ainda, contingentes para a ONUMOZ em Moçambique (janeiro de 1993 a dezembro de 1994), a UNOMUR na região de fronteira entre Uganda e Ruanda (agosto de 1993 a setembro de 1994), a UNTAC no Camboja (maio de 1993), a UNOMIL na Libéria (setembro a novembro de 1993), a MINUGUA na Guatemala (a partir de outubro de 1994) e a UNOMSA na África do Sul (abril de 1994).⁶⁰

Diante das transformações mundiais, o País procurou engajar-se na discussão de diversos temas globais, principalmente naqueles que poderiam trazer implicações para a soberania nacional. Esse é o caso das discussões sobre direitos humanos, ecologia, narcotráfico e terrorismo, nas quais apregoavam-se princípios como direito ou dever de ingerência, soberania limitada e intervenção humanitária. Essas formulações poderiam ser usadas, por exemplo, como pretexto para uma

⁵⁹ Os discursos brasileiros nas sessões de abertura da Assembléia Geral da ONU procuraram reiterar a singularidade do País, o respeito ao direito internacional, a questão da representatividade no Conselho de Segurança, a reforma da Carta e o desenvolvimento econômico e social. As posições brasileiras na Organização ainda hoje vislumbram as idéias do congelamento do poder mundial na figura dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Nesse sentido, reiteram a necessidade de ampliação do quadro de membros permanentes e não-permanentes desse órgão e a importância de se promover uma inserção internacional em consonância com a necessidade de desenvolvimento econômico do País.

⁶⁰ Fonte: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. Op. Cit., p. 201-203.

intervenção na Amazônia sob o argumento da depredação ambiental. A estratégia brasileira, portanto, foi a da ampliação de sua inserção para assegurar a soberania. A participação na II Conferência Internacional sobre Direitos Humanos em Viena (junho de 1993) e a implementação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) são exemplos dessa tendência.

No âmbito regional, o governo Itamar deu continuidade ao aprofundamento das relações políticas e econômicas com os países latino-americanos. Nesse sentido, as relações com os vizinhos sul-americanos assumiram o caráter de parceria estratégica com o objetivo de ampliar a integração regional. Em dezembro de 1992, em uma reunião do Grupo do Rio no Chile, foi proposta a criação até 2005 de uma Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) a partir do alargamento do Mercosul.

Finalmente, é importante destacar a iniciativa do Governo de retomar a política de aproximação com a África. Durante os anos 80 um menor ativismo internacional do Brasil, as crises econômicas em ambos os continentes e a persistência de situações de instabilidade na África conduziram à reversão da agenda de cooperação. Essa situação começou a ser transformada com o engajamento brasileiro nas questões africanas no Conselho de Segurança da ONU durante a década de 90.

A participação em operações de paz da ONU na África, notadamente em Angola, na África do Sul e em Moçambique é também um indicador da tendência de reaproximação. Além disso, as posições de política externa frequentemente abordaram os laços histórico-culturais entre africanos e brasileiros. Cabe mencionar, ainda, as propostas para o fortalecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁶¹ e da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP).

⁶¹ A ZOPACAS foi criada por iniciativa do governo brasileiro em 1986 como um instrumento informal de cooperação para o desenvolvimento, a paz e a segurança do Atlântico Sul. Os seguintes países a compõem: Brasil, África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Líbia, Namíbia, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai (fonte: DNU, 26/06/2000).

3.2.4 *Governo Fernando Henrique (1995-2002)*

Promovido pelo êxito do plano formulado durante sua gestão no Ministério da Fazenda, Fernando Henrique conseguiu eleger-se Presidente da República no primeiro turno das eleições realizadas em 1994. Seu governo deu continuidade às reformas de estabilização econômica e empreendeu um amplo processo de privatização das empresas estatais. No âmbito interno, apesar da eficiência dos planos de combate à inflação e de estabilização econômica, houve o agravamento da concentração de renda e dos problemas sociais daí decorrentes como a pobreza e a fome. Essa conjuntura abriu espaço para a contestação do modelo de Estado Mínimo empreendido a partir do início dos anos 90. No entanto, as medidas fundamentadas em princípios neoliberais continuaram a ser a tônica da política econômica do governo Fernando Henrique.

O programa de governo de Fernando Henrique contemplava propostas para a modernização do Estado por meio da implementação de reformas administrativa, previdenciária e tributária. Apesar da base governista no Congresso corresponder a maiorias em ambas as casas, o governo nunca conseguiu o apoio necessário para empreender ou completar as reformas propostas, ainda que estas fossem cruciais para a retomada do crescimento econômico do País. O governo, no entanto, deu continuidade ao processo de privatização quebrando os monopólios do petróleo e das telecomunicações. Preparou, ainda, a privatização completa do sistema hidroelétrico.

Em outubro de 1998 Fernando Henrique foi reeleito Presidente da República. O prestígio do Presidente e o interesse das elites dominantes em dar continuidade ao Plano Real tornaram possível a mudança constitucional que viabilizou a reeleição. Durante o segundo governo Fernando Henrique, a democracia brasileira alcançou consolidação, mas continuou marcada pela desigualdade social e de oportunidades, pela corrupção e pelo clientelismo. As reformas implementadas por Fernando Henrique garantiram a estabilidade e o retorno do crescimento econômico,

mas não resolveram o eterno problema do desenvolvimento social. O Brasil continuou sendo um país profundamente marcado por grandes contradições sociais.

Quanto ao âmbito externo, Fernando Henrique teve que lidar com uma conjuntura internacional desfavorável a partir da eclosão de seguidas crises financeiras. A crescente volatilidade dos fluxos financeiros internacionais era alimentada pela dependência dos países em desenvolvimento dos investimentos de curto prazo. Em tempos de globalização, muitos desses países buscam os capitais de alto risco como alternativa de financiamento do pagamento das dívidas interna e externa. Atraídos por altas taxas de juros, esses capitais são aplicados a curtíssimo prazo. Ao mesmo tempo, em razão da sensibilidade das aplicações e da integração dos mercados financeiros, torna-se possível a movimentação dos capitais ao menor sinal de desvalorização.

Foi dentro dessa lógica que desconfianças quanto à economia mexicana em 1994 detonaram uma crise naquele país. A crise do sistema financeiro mundial também afetou nações na Ásia (1997) e a Rússia (1998). A crise resultou na “fuga” dos capitais em direção a países onde as condições macroeconômicas eram mais estáveis. Enquanto os asiáticos tiveram que ser socorridos pelo FMI para conseguir reestruturar sua economia, a Rússia acabou decretando moratória das dívidas interna e externa. O risco de “contaminação” afetou as bolsas brasileiras e o governo foi obrigado a liberar a cotação do dólar, o que provocou a desvalorização do Real. Para atrair novamente os investimentos e conter pressões inflacionárias o governo promoveu, dentre outras medidas, a elevação das taxas de juros. Como consequência, a economia brasileira entrou em recessão com o crescimento do desemprego e com o desempenho pífio do setor produtivo e das exportações.

Diante da prevalência de uma conjuntura internacional recessiva e geradora de constantes riscos à economia brasileira e da necessidade de se promover o desenvolvimento, o governo Fernando Henrique tendeu a priorizar a dimensão comercial no perfil da inserção internacional do País. Com efeito, houve o

aprofundamento das relações com o Mercosul e com as demais nações latino-americanas, e maior engajamento na Organização Mundial do Comércio. Nesse sentido, a modernização do setor produtivo seria impulsionada pela abertura comercial e pela diversificação dos parceiros, preconizando-se uma maior integração à economia globalizada.

Respondendo às orientações emanadas do Consenso de Washington, o governo deu continuidade às políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios, privatizou empresas públicas, buscou transparência nos gastos governamentais e abriu o mercado brasileiro à concorrência externa. Em troca, renegociou a dívida externa e obteve linhas de crédito para a reestruturação econômica. Segundo Cervo (2002), essas orientações políticas foram falhas porque expuseram as finanças nacionais à especulação, converteram a política de comércio exterior a uma simples variável de estabilidade de preços e, mediante o processo de privatização, alienou o núcleo central robusto da economia. Aprofundou-se, dessa maneira, a vulnerabilidade externa do País ⁶².

Especificamente com relação às Nações Unidas, o País tem acompanhado os trabalhos sobre a reforma da Organização e defendido o alinhamento dos temas de desenvolvimento aos temas de segurança. A questão africana tratada nesse âmbito é, também, um destaque. O País procurou acompanhar os desdobramentos das situações de instabilidade na África, enfatizando o desenvolvimento como meio de solucioná-las. Além disso, voltou a ser membro não-permanente do Conselho de Segurança no biênio de 1998-1999 e ampliou a participação nas operações de paz. Além das operações já mencionadas foram enviados efetivos para a UNAVEM-III em Angola (agosto de 1995 a julho de 1997), a UNCRO na Croácia (maio de 1995 a janeiro de 1996), a UNPREDEP na Macedônia (a partir de maio de 1995), a UNTAES na Eslovênia Oriental (janeiro de 1996 a janeiro de 1998), a UNMOP na península da

⁶² CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 45, n° 1, 2002, p. 30.

Prevlaka (a partir de janeiro de 1996), a MONUA em Angola (a partir de julho de 1997) e a UNAMET no Timor Leste (a partir de julho de 1999).

A política externa de Fernando Henrique, portanto, deu continuidade às duas linhas gerais de ação empreendidas por seus antecessores, ou seja: a priorização do multilateralismo como forma de influir sobre os parâmetros do reordenamento mundial; e a primazia das relações econômicas como meio de integração à característica predominante do sistema capitalista mundial dos anos 90, a globalização. No entanto, como observa Bernal-Meza (2002), foi somente durante o governo Fernando Henrique que surgiu uma visão profundamente crítica sobre a política exterior brasileira ⁶³. Isso ocorre, principalmente, em virtude de uma maior interação entre política externa e política doméstica.

⁶³ BERNAL-MEZA, Raúl. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 45, nº 1, 2002, p. 64.

IV. O BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

4.1 Posições no Conselho de Segurança no ano de 1993

4.1.1 África

4.1.1.1 Angola

As origens das situações de instabilidade que mobilizaram a atuação das Nações Unidas e do Conselho de Segurança a partir de 1989 em Angola remontam o período colonial e o contexto da Guerra Fria. A partir de 1975, os três movimentos que lutaram na guerra da independência entraram em conflito aberto entre si. Após a saída dos colonizadores portugueses, o Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA), liderado por Agostinho Neto e apoiado militarmente pela URSS e por Cuba, assumiu o governo com reconhecimento da comunidade internacional ⁶⁴. No entanto, dois outros movimentos, a FNLA (Frente Nacional para a Libertação de Angola) sob a liderança de Holder Roberto ⁶⁵ e a UNITA (União Nacional para a Independência de Angola) sob a liderança de Jonas Savimbi, passaram a desafiar a autoridade do MPLA. A FNLA era apoiada pelo então regime de *apartheid* da África do Sul e pelo Zaire

⁶⁴ O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola em 1975.

⁶⁵ A Frente Nacional para Libertação de Angola (FNLA) gradualmente perdeu a importância política tornando-se ator de menor importância no cenário angolano.

(atual República Democrática do Congo), enquanto a UNITA contava com o apoio dos Estados Unidos.

Em 20 de dezembro de 1988 o Conselho de Segurança estabeleceu a *United Nations Angola Verification Mission* (UNAVEM) por solicitação dos governos de Angola e de Cuba com o objetivo de observar a retirada das tropas cubanas⁶⁶. O mandato da missão foi cumprido em 25 de maio de 1991 quando as tropas cubanas retiraram-se totalmente. A crescente tensão entre as forças rivais, no entanto, levou o governo angolano a solicitar ao Secretário-Geral, Javier Pérez de Cuéllar, a prorrogação do mandato da UNAVEM. As Nações Unidas foram, então, chamadas para supervisionar a implementação dos Acordos de Paz assinados em Lisboa em 31 de maio de 1991 entre o MPLA e a UNITA. Esses acordos previam a realização de eleições livres a serem disputadas por ambos os movimentos.

O Conselho de Segurança acatou a recomendação do Secretário-Geral⁶⁷ e no dia 30 de maio adotou a resolução 696 (1991) que ampliou o mandato por mais dezessete meses da UNAVEM, a qual passou a ser denominada UNAVEM-II⁶⁸. O objetivo do novo mandato consistia no monitoramento do cessar-fogo e da polícia angolana de modo a garantir a segurança e a transparência para a implementação dos acordos de paz. Além disso, por meio da resolução 747 (1992) e atendendo a pedido do Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, o Conselho de Segurança ampliou o mandato da UNAVEM-II para incluir a supervisão das eleições que se realizariam nos dias 29 e 30 de setembro de 1992.

⁶⁶ O Brasil participou da UNAVEM com 16 observadores militares e uma equipe médica do exército (FONTOURA, 1999, p. 202).

⁶⁷ De acordo com o Artigo 99 presente no Capítulo XV da Carta das Nações Unidas, o Secretário Geral está autorizado a levar ao Conselho de Segurança qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e segurança internacional. Na prática, esse artigo habilita o Secretário Geral a exercer diversas iniciativas políticas e diplomáticas, as quais permitem que a ONU possa responder a uma situação de instabilidade a qualquer momento.

⁶⁸ O Brasil continuou contribuindo para a nova missão em Angola (UNAVEM-II) com 77 observadores militares e 39 policiais, além de uma equipe médica integrada por 14 médicos e enfermeiros militares. Nas eleições de 1992, foram enviados observadores eleitorais (FONTOURA, 1999, p. 202)

Apesar das dificuldades logísticas e organizacionais, a representante do Secretário-Geral para Angola, a inglesa Margaret Joan Anstee, declarou que a eleição transcorreu de forma livre e justa. O resultado das urnas se traduziu em uma vitória do MPLA (54% dos votos) sobre a UNITA (34% dos votos). Jonas Savimbi, no entanto, não acatou o resultado das eleições e reiniciou a guerra civil que continuaria marcar o cenário angolano durante toda a década de 90. Em declaração proferida no dia 29 de Janeiro de 1993, o Representante Permanente do Brasil no Conselho de Segurança, Embaixador Ronaldo Motta Sardenberg, afirmou que *...the Brazilian Government has viewed with alarm the deterioration of the situation in Angola over the last four months or so. The incidents that have taken place during this period have engendered an extremely complex and delicate situation that involves very serious dangers both to Angola and to international peace and security (S/PV.3168).*

Após as eleições de 1992 e a despeito da atuação da UNAVEM-II e do próprio Secretário-Geral da ONU, a situação angolana deteriorou-se sensivelmente. Segundo Boutros Ghali, *...to all intents and purposes, Angola has returned to civil war, and is probably in an even worse situation than that which prevailed before the Peace Accords were signed in May 1991*⁶⁹. O agravamento da situação causou incertezas a própria UNAVEM-II sob incertezas, uma vez que, diante do aumento das hostilidades e da violência, o mandato da missão tornara-se irrelevante. Duas opções foram apresentadas ao Conselho de Segurança pelo Secretário-Geral: manter a UNAVEM-II com a força operacional existente ou diminuir a disposição das tropas para aproximadamente seis localidades, sendo que o centro operacional se concentraria em Luanda, a capital.

A posição do Brasil refletiu a preocupação com os desdobramentos do conflito e tendeu a favorecer um maior envolvimento das Nações Unidas. *It is essential for the Council to be able once again to take a clear stand and to send a strong message. In particular, the renewal of the mandate of the United Nations*

⁶⁹ UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Information Notes: United Nations Peace-keeping.** Nova York, 1995, p.27.

Angola Verification Mission (UNAVEM-II), as requested by the Government of Angola, is an important element to that end (S/PV.3168). O Conselho de Segurança optou por prorrogar o mandato da UNAVEM-II por três meses (até 30 de abril de 1993), mas delegou ao Secretário-Geral a decisão sobre a força operacional. Este optou por diminuir o escopo da missão temporariamente.

Entre os dias 27 e 30 de Janeiro de 1993 foi realizada, sob os auspícios da ONU, uma reunião em Addis Abeba, Etiópia, com o intuito de promover entendimentos entre o governo angolano e a UNITA. Apesar dos esforços, as partes não conseguiram chegar a um acordo quanto a questões cruciais como o cessar-fogo. Um novo encontro foi marcado para o dia 10 de fevereiro no mesmo local. Os representantes da UNITA, no entanto, não se apresentaram para as conversações. Diante do impasse das negociações e do agravamento da situação do povo angolano, o Secretário-Geral convocou sua Representante Especial para Angola, Margaret J. Anstee, para consultas em Nova York entre os dias 9 e 12 de março de 1993.

A representante detalhou os desdobramentos da questão angolana chamando-a de *"forgotten tragedy"* dado o pouco interesse da mídia internacional. No Conselho de Segurança a delegação brasileira tratou de destacar as dificuldades do povo angolano em contraste com a limitação temporária no escopo da força de paz da ONU. Além disso, foi ressaltado o descompromisso da UNITA com os Acordos de Paz. Segundo o Embaixador Sardenberg, a implementação dos Acordos de Paz deveria ser o objetivo primordial das operações em Angola, sendo que o fortalecimento da UNAVEM-II era crucial para essa finalidade *...the role of the United Nations in Angola is possibly more crucial than ever before. Brazil looks forward to an in-depth discussion on the future of such role as soon as possible, in time for the Council to advise the appropriate line of action before 30 April, with a view to the strengthening and much need readjustment of the United Nations Angola Verification Mission II (UNAVEM-II) (S/PV.3182).*

Após o fracasso das negociações em Addis Abeba, o Secretário Geral encarregou sua representante especial de realizar consultas junto ao governo angolano e com a UNITA para a realização de novas conversações. Um novo encontro foi marcado para o dia 12 de abril de 1993 em Abidjan, Costa do Marfim. Em 30 de março de 1993 o Embaixador Sardenberg discursou no Conselho de Segurança e reiterou as expectativas positivas do governo brasileiro quanto às conversações em Abidjan. *...we are hopeful that the negotiations now under way will bring about an immediate cease-fire throughout Angola, as demanded by the Security Council, and that they will result in the speedy and full implementation of the 'Acordos da Paz', including the holding of the second round of elections (S/PV.3206).*

A posição brasileira também fez menção à deterioração das condições de vida do povo angolano e à necessidade de ampliar a presença das Nações Unidas naquele país. *We find it most appropriate that the draft resolution to be adopted clearly emphasizes the willingness of the Council,..., to take action promptly to expand the United Nations presence in Angola (S/PV.3206).* O encontro, no entanto, encerrou-se seis semanas depois sem que houvesse um acordo total sobre o chamado Protocolo de Abidjan. O fim abrupto das negociações foi considerado um grande retrocesso para o processo de paz em Angola. Em 1 de junho de 1993 o Representante Adjunto do Brasil no Conselho de Segurança, Embaixador Afonso José Sena Cardoso, referindo-se às negociações de Abidjan declarou que *...it is with deep disappointment that we receive the news of the failure of the talks between the Government of Angola and UNITA in Abidjan..., the talks could not be concluded in a successful manner because of the refusal of UNITA to sign the Abidjan documents (S/PV.3226).*

O representante brasileiro procurou ressaltar o desejo do governo angolano de continuar contribuindo para a solução pacífica dos conflitos dentro de uma estrutura de respeito aos princípios democráticos e de reconciliação nacional. O discurso proferido pelo Embaixador Sena Cardoso foi o primeiro, desde que o Brasil assumira suas funções no Conselho de Segurança em janeiro de 1993, a apontar as vantagens do

sistema democrático de governo para o processo de paz em Angola. *One of the main advantages of the democratic system of government is that it allows for coexistence and collaborations between parties with the most divergent opinions. We believe that therein lies the key to solving the conflict in Angola* (S/PV.3226).

A governo brasileiro ainda expressou preocupação quanto ao fato de que, apesar da situação angolana ser considerada uma das mais graves pelo Conselho de Segurança, a mídia internacional não cobria os acontecimentos com o mesmo interesse dispensado a outras regiões (S/PV.3226). O desmembramento da antiga Iugoslávia estava, naquele momento, atraindo uma maior atenção da mídia e da comunidade internacional. Ressaltada essa questão, a posição brasileira tendeu a favorecer a renovação do mandato da UNAVEM-II com o mesmo escopo, mas com provisões substanciais para uma expansão tão logo fosse possível (S/PV.3226).

A decisão tomada pelo Secretário-Geral contrastou, novamente, com a posição brasileira. Apesar de reconhecer a importância da presença das Nações Unidas para o povo angolano, Boutros Ghali apoiou a prorrogação da UNAVEM-II, mas recomendou a redução de sua base de operações. Em 1 de junho de 1993 o Conselho de Segurança acatou as sugestões do Secretário-Geral e, por meio da resolução 834 (1993), prorrogou o mandato da UNAVEM-II por mais cinquenta e cinco dias. Em 15 de julho de 1993 o mandato foi novamente prorrogado, resolução 851 (1993), por um período de dois meses.

A Representante Especial para Angola Margaret J. Anstee pediu o afastamento das suas funções no dia 27 de maio de 1993. O jurista do Mali Maître Alouine Blondin Beye foi nomeado em seu lugar. Maître Beye promoveu um amplo ciclo de negociações com o intuito de implementar o processo de paz. Durante as conversações realizadas entre os dias 25 e 31 de outubro de 1993 em Lusaka, Zâmbia, a UNITA aceitou a validade dos Acordos de Paz de 1991 e do resultado das eleições disputadas em 1992. O movimento de Savimbi também concordou em retirar suas tropas das localidades ocupadas.

A moderação da posição da UNITA foi decorrente do endurecimento da posição do Conselho de Segurança por meio da resolução 864 (1993). Essa resolução previa que, sob os auspícios do Capítulo VII da Carta, todos os Estados deveriam evitar a venda de petróleo, derivados, armas, munição e equipamentos militares para Angola⁷⁰. Somente alguns locais previamente designados pelo Governo estariam autorizados a importar esses produtos. Se a UNITA resistisse na desobediência das resoluções do Conselho, poder-se-ia adotar mais embargos e a ampliação do efetivo da UNAVEM-II⁷¹.

O Brasil, em 15 de julho de 1993, procurou conclamar a solidariedade da comunidade internacional para situação do povo angolano, que estava sendo vítima de hostilidades crescentes. Nesse sentido, a delegação cumprimentou as iniciativas humanitárias para Angola do Secretário-Geral, a despeito da UNITA ter bloqueado o acesso dos agentes humanitários em muitas localidades. O Brasil reiterou, também, a necessidade de se alcançar uma solução negociada para o conflito civil. *No stone should be left unturned in exploring opportunities for a negotiated solution to that conflict* (S/PV.3254).

Outro elemento relevante da posição brasileira foi a importância atribuída ao relatório de uma entidade regional, a Organização da Unidade Africana (OUA),

⁷⁰ A atuação das Nações Unidas nas questões de paz e de segurança internacional é descrita basicamente nos Capítulos VI e VII da Carta. Esses capítulos prevêem que diante da iminência de conflito entre dois governos, as partes se vêem obrigadas, mediante o Capítulo VI, a buscar uma solução por meios pacíficos como a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem. Quando os meios pacíficos se mostram insuficientes e há uma escalada armada do conflito, o Conselho de Segurança, mediante o Capítulo VII, pode autorizar medidas coercitivas para restaurar a paz. As decisões tomadas sob os auspícios do Capítulo VII não requerem o consentimento das partes as quais elas se aplicam. Em caso de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, o Conselho de Segurança pode aplicar medidas primeiramente não-militares como embargos e, como último recurso, utilizar a força (fonte: United Nations Charter).

⁷¹ As operações de paz das Nações Unidas não foram originalmente previstas pela Carta. Elas surgiram durante a Guerra Fria com substituição do sistema de segurança coletiva em decorrência da paralisação do Conselho de Segurança por causa dos constantes vetos promovidos pelos membros permanentes. Durante a Guerra Fria essas operações serviram como um instrumento para impedir que as superpotências se envolvessem diretamente em disputas localizadas (HILL & MALIK, 1998, p. 14). Não existe uma regulamentação clara das operações de paz, mas é possível situá-las em um imaginário Capítulo VI e ½, uma vez que requerem o consentimento das partes diretamente envolvidas e que são enviadas para solucionar situações de instabilidade tanto no âmbito interno quanto no internacional. Podem, ainda, contemplar medidas coercitivas no âmbito do Capítulo VII da Carta (PATRIOTA, 1998, p. 30-31).

para a solução do conflito civil angolano. Segundo Sardenberg, *...it is particularly important that the Security Council should take due account of the OAU's views, which carry the strength and the authority of a clearly stated regional consensus on this very difficult question (S/PV.3254)*. A última declaração do governo brasileiro no ano de 1993 com relação à situação em Angola é, comparadamente às anteriores, a mais enfática sobre a necessidade de se empreender ações mais rígidas para conter a atuação da UNITA e implementar os Acordos de Paz.

O encontro formal do Conselho de Segurança no qual o governo brasileiro expressou essas posições foi convocado para aprovar ou não o rascunho da resolução 864 (1993). Àquela altura a comunidade internacional demonstrava total incômodo com relação ao impasse do conflito angolano. O tom mais assertivo da declaração brasileira refletiu essa tendência. *The international community now seems prepared to express a strong commitment to support the efforts of the Government of Angola to promote democracy and ensure the implementation of the Peace Accords..., it is altogether fitting that the Security Council should – as it will with the adoption of the draft resolution, which we strongly support – send a clear, unambiguous message to UNITA (S/PV.3254)*. Além disso, o governo brasileiro apoiou a prorrogação do mandato da UNAVEM-II e a restituição de sua força original.

A pressão do Conselho de Segurança pareceu surtir o efeito desejado, uma vez que Maître Beye conseguiu avançar as negociações com a aprovação do Protocolo de Lusaka aos Acordos de Paz, assinados em novembro de 1994. Por meio desse protocolo o governo angolano reconhecia a UNITA como parceiro necessário para a reconstrução nacional, ao passo que o movimento de Savimbi comprometia-se a cessar as hostilidades e a desmobilizar-se, passando a atuar como partido político. O Protocolo de Lusaka, negociado com a assistência da “Troika” de países observadores (EUA, Rússia e Portugal), abriu caminho para o chamado Governo da Unidade e Reconciliação Nacional, no qual haveria a incorporação de ministros e de altos funcionários da UNITA.

4.1.1.2 Libéria

A situação de instabilidade na Libéria iniciou-se em 1990 quando o Presidente Samuel Doe foi derrubado do poder. O golpe de Estado desestruturou o país e levou à quebra da lei e da ordem. Estima-se que, durante os três primeiros anos da guerra civil que perdurou por sete anos, cerca de 150.000 civis tenham morrido e outros 700.000 tenham emigrado para as fronteiras dos países vizinhos ⁷². O país acabou dividido entre o *Interim Government of National Unity* (IGNU) do Presidente Amos Sawyer que controlava a capital Monróvia e seus arredores; o *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL) liderado por Charles Taylor ⁷³ que controlava nove condados; e o *United Liberation Movement of Liberia for Democracy* (ULIMO) liderado por Alhaji Kromah que controlava os três condados restantes.

Em 12 de março de 1993 o Secretário-Geral relatou ao Conselho de Segurança a existência de um consenso geral entre as partes interessadas sobre um papel mais amplo das Nações Unidas no processo de paz na Libéria. Boutros-Ghali ainda reiterou seu comprometimento com a cooperação sistemática entre a ONU e os organismos regionais sob os auspícios do Capítulo VIII da Carta ⁷⁴, particularmente com a *Economic Community of West African States* (ECOWAS) no caso da Libéria. Além disso, o Secretário-Geral chamou atenção para as três áreas as quais as Nações Unidas poderiam atuar: reconciliação política, assistência humanitária e assistência eleitoral.

No dia 26 de março o Conselho de Segurança se reuniu para analisar o relatório do Secretário-Geral sobre a Libéria. Nessa ocasião o Representante

⁷² Fonte: United Nations Organization. **Information Notes: United Nations Peace-keeping**. Nova York, 1995, p. 173.

⁷³ Em julho de 1997 Charles Taylor foi eleito Presidente da Libéria de forma livre e justa conforme atestaram tanto a ONU quanto a ECOWAS.

⁷⁴ O Capítulo VIII da Carta da Organização das Nações Unidas faz menção à atuação de mecanismos ou agências regionais na solução de conflitos. Dentre outras obrigações, a Carta estabelece que os países envolvidos em situações de instabilidade devem procurar esses mecanismos ou agências antes de chamar a atenção do Conselho de Segurança. Esses mecanismos ou agências ficam, ainda, obrigados a prestar relatórios ao Conselho de Segurança.

Permanente do Brasil, Embaixador Sardenberg, lembrando outras questões que já tinham sido trazidas perante o Conselho, afirmou que o caso da Libéria, infelizmente, rerepresentava um padrão de acontecimentos terríveis, qual seja: a quebra da lei e da ordem, seguida da eclosão de um grande conflito interno; um grande número de baixas, particularmente entre civis; e um grande fluxo de refugiados, perfazendo uma desastrosa crise humanitária. O Embaixador concluiu declarando que *...the Council knows all too well this dreadful pattern. Let us hope that the efforts of ECOWAS, with the full support of the United Nations, will bear fruit so that Liberia may soon be able to depart from such disastrous path* (S/PV.3187).

A posição brasileira ainda assinalou que a Libéria, assim como o Brasil, é um dos membros fundadores da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Procurou, além disso, destacar o papel desse mecanismo regional nas discussões realizadas no âmbito da Assembléia Geral, de modo a reforçar o apoio da comunidade internacional para a reconciliação nacional e a reconstrução do País. O Embaixador congratulou o relatório do Secretário-Geral e a participação da ECOWAS no processo de paz. *Brazil firmly believes in the desirability and usefulness of maintaining a close dialogue and cooperation between the United Nations and appropriate regional organizations in the settlement of disputes in accordance of Chapter VIII of the Charter* (S/PV.3187).

A cooperação com organismos regionais para a solução do conflito na Libéria foi o grande diferencial da ação das Nações Unidas nesse país. Além da participação da ECOWAS, cabe destacar a presença da Organização da Unidade Africana (OUA) cuja atuação foi fundamental para a assinatura do Acordo de Paz de Cotonou. Esse acordo foi o resultado da reunião realizada entre os dias 25 e 27 de julho de 1993 na cidade de Cotonou, Benin. O acordo compreendeu um amplo conjunto de ações centralizadas no cessar-fogo, no desarmamento e na desmobilização das unidades militares, além de promover um governo de transição e eleições gerais e presidenciais.

O caso da Libéria foi o primeiro, até então, em que a ONU desenvolveu uma missão de paz em cooperação com uma missão já existente promovida pela ECOWAS. A *United Nations Observer Mission in Liberia* (UNOMIL) foi criada em 22 de setembro de 1993 pela resolução 866 (1993). A missão possuía um mandato inicial de sete meses e deveria trabalhar conjuntamente com o *Military Observer Group* (ECOMOG) para implementar o Acordo de Paz de Cotonou. Em 10 de Agosto de 1993 o Brasil afirmou no Conselho de Segurança que a assinatura desse acordo representava um grande passo para o fim da guerra civil que vinha devastando a Libéria, de modo a restaurar a paz e a segurança na África Oriental (S/PV.3263).

O representante brasileiro concluiu afirmando que *...by ensuring greater efficiency in the implementation of the Cotonou peace Agreements, such cooperation will serve as an example for future undertaking between United Nations and other regional organizations, in accordance with Chapter VIII of the Charter* (S/PV.3263).

4.1.1.3 Moçambique

Ao longo da década de 60 a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) iniciou ações armadas contra o domínio colonialista de Portugal. A guerra já durava aproximadamente onze anos quando em 25 de junho de 1975 Portugal reconheceu a independência do País. A FRELIMO estabeleceu um governo de orientação marxista e, durante os anos 80, sofreu pressões do regime de *apartheid* da África do Sul que aparelhou e auxiliou no treinamento o grupo rebelde chamado Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). Por aproximadamente quatorze anos o movimento rebelde liderado por Afonso Dhlakama promoveu uma guerra civil que destruiu o País. No entanto, em 4 de outubro de 1992, o Presidente Joaquim Alberto Chissano e o líder da RENAMO assinaram em Roma o chamado Acordo de Paz Geral após quatro anos de intensas negociações.

O Acordo de Paz Geral previa a participação das Nações Unidas no monitoramento do cessar-fogo (estabelecido para o dia 15 de outubro de 1992), na desmobilização das tropas, na verificação das eleições e na promoção de assistência humanitária. No dia 9 de outubro o Secretário-Geral submeteu ao Conselho de Segurança uma proposta para que as Nações Unidas iniciassem imediatamente um plano de ação, além de apontar um Representante Especial interino para supervisionar as atividades. O Conselho acatou à sugestão e, por meio da resolução 782 (1992), reconheceu a necessidade de implementação dos acordos de paz, mobilizando 25 observadores militares para Moçambique. O Secretário nomeou Aldo Ajello como seu representante naquele país.

Foi acertado que o Acordo de Paz Geral entraria em vigor a partir de 15 de outubro, mas as constantes violações do cessar-fogo continuavam a desestabilizar o País. Em 3 de dezembro de 1992 o Secretário-Geral recomendou a criação da *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMAZ) como um meio de incentivar a diminuição das hostilidades para que os acordos de paz pudessem realmente entrar em vigor. Em 17 de dezembro o Conselho de Segurança acatou à sugestão do Secretário e, por meio da resolução 797 (1992), estabeleceu a criação da ONUMAZ⁷⁵ com mandato válido até 31 de outubro de 1993. O Brasil participou dessa operação com um contingente de 300 observadores entre militares, policiais e civis.

Apesar disso, a situação do país continuou a se deteriorar em razão do aprofundamento da desconfiança entre o governo e a RENAMO. O elemento central das desavenças consistia no processo de desmobilização das tropas. Existia, ainda, mais um complicador: por causa da insuficiência de recursos e pessoal, além de dificuldades logísticas, o mandato da ONUMAZ foi atrasado. De fato, tanto os rebeldes quanto o governo tentaram sistematicamente atrapalhar a realização do

⁷⁵ O mandato da ONUMAZ compreendia, dentre outras coisas, a verificação do cessar-fogo e da desmobilização de tropas; a assistência na formação de uma nova força moçambicana de defesa; o monitoramento da segurança nas principais rotas; a presença como polícia naquelas áreas aonde a polícia moçambicana não podia se estabelecer; a coordenação e o monitoramento das operações de assistência humanitária; e o monitoramento das eleições que seriam realizadas entre os dias 27 e 29 de Outubro de 1993.

mandato da operação de paz. Enquanto a RENAMO insistia na presença de pelo menos 65 por cento dos observadores da ONU para iniciar a desmobilização de tropas, a FRELIMO atrasou a efetivação de um acordo a respeito do *status* das forças.

Em 2 de abril de 1993 o Secretário-Geral relatou ao Conselho de Segurança as dificuldades de implementação do mandato da ONUMOZ. Boutros-Ghali também anteviu o provável atraso na realização das eleições marcadas para outubro em decorrência da instabilidade interna e da dificuldade de implementação dos acordos de paz. Em 14 de abril de 1993 o Embaixador Sardenberg reiterou a necessidade de aquiescência ao Acordo de Paz Geral em cooperação com as Nações Unidas. O representante brasileiro ressaltou os laços de amizade e cooperação existentes entre Brasil e Moçambique, que também compartilham aspirações quanto ao desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a posição brasileira enfatizou a necessidade de remoção dos obstáculos à paz como um meio para se alcançar o desenvolvimento nacional e o progresso (S/PV.3198).

Quanto à ONUMOZ o representante brasileiro declarou que *...Brazil is strongly committed to supporting the work of ONUMOZ and to participating in efforts to ensure its effectiveness. In this connection, I note that a distinguish Brazilian, General Lélío Gonçalves da Silva, was appointed Commander of the operation* (S/PV.3198). A esse respeito, o representante do Brasil ressaltou a urgência do envio dos efetivos militares da ONUMOZ para Moçambique, sendo que o contingente total da operação deveria estar naquele país até maio de 1993.

Quanto aos sucessivos atrasos na implementação dos acordos de paz, Sardenberg concordou com o relatório do Secretário-Geral que apontou o pouco progresso obtido com relação à concentração e à desmobilização das tropas como a principal causa. A esse respeito, o representante brasileiro conclamou a RENAMO a assegurar o funcionamento efetivo e ininterrupto das comissões conjuntas e dos mecanismos de monitoramento. Chamou atenção, também, para que tanto a RENAMO quanto o governo permitissem a pronta investigação de todos os casos de violação do

cessar-fogo, além de assegurarem a livre circulação de bens e pessoas como previsto no Acordo de Paz Geral (S/PV.3198).

Em 14 de abril o Conselho de Segurança adotou a resolução 818 (1993), a qual salientou preocupação quanto aos sucessivos atrasos e dificuldades que estariam impedindo o processo de paz em Moçambique. A esse respeito o Conselho demandou ao governo e à RENAMO que finalizassem o cronograma para a implementação completa de todas as provisões do Acordo de Paz Geral, incluindo a realização das eleições e a separação, concentração e desmobilização dos efetivos militares. No início de maio, as Nações Unidas enviaram o contingente completo da ONUMOZ, o que influiu positivamente na implementação do processo de paz.

Diante dos desdobramentos positivos da situação em Moçambique, o representante brasileiro declarou que *...we are heartened by the information that the cease-fire in Mozambique is holding, without any major breaches. In addition, the deployment of the United Nations Operation in Mozambique has been in large part completed, a fact that ensures a significant element of stability and confidence* (S/PV.3253). O Embaixador Sardenberg voltou a salientar a importância da conclusão bem sucedida e dentro do cronograma do processo de concentração, desmobilização e reintegração das tropas. Sardenberg conclui afirmando que as eleições deveriam ser realizadas até outubro de 1994.

Entre os dias 27 e 29 de outubro de 1994, cerca de 90 por cento do eleitorado registrado votou nas primeiras eleições multipartidárias do País. O pleito foi monitorado por 2.300 observadores internacionais que não registraram incidentes graves. O Brasil cedeu 15 observadores eleitorais, dos quais 13 eram do Tribunal Superior Eleitoral e 2 do Itamaraty. Em 19 de novembro o Representante Especial interino do Secretário-Geral, Aldo Ajello, declarou que as eleições foram livres e justas. Dois dias depois o Conselho de Segurança endossou o resultado que garantia a presidência à Joaquim Alberto Chissano (53% dos votos) e a maioria dos assentos no Parlamento à FRELIMO (129 assentos). Afonso Dhlakama (34% dos votos) aquiesceu

ao resultado, sendo que a RENAMO obteve 109 assentos no Parlamento. Em 8 de dezembro foi instalada a Assembléia Nacional e no dia seguinte Chissano inaugurava a presidência. No mesmo dia a ONUMOZ foi encerrada com o mandato plenamente alcançado.

4.1.1.4 Somália

A instabilidade na Somália iniciou-se em 1991 quando a deposição do Presidente Siad Barre que havia governado o País por 21 anos resultou na disputa pelo poder entre clãs rivais. Em novembro daquele ano a guerra civil chegou à capital, Mogadishu, como resultado da confrontação entre duas facções principais, uma que apoiava o Presidente Interino Ali Mahdi Mohamed e a outra que aliada do Presidente do Congresso Unido Somaliano General Mohamed Farah Aidid. Os demais clãs ou se aliaram a uma dessas duas facções ou permaneceram neutros.

O conflito na Somália foi marcado por tragédia humanitária. Cerca de 5 milhões de pessoas, praticamente a metade da população, estavam ameaçadas de malnutrição grave e de suas conseqüências. Em 1995 as Nações Unidas estimaram a morte de 300.000 pessoas desde o início da guerra civil em 1991. Além disso, um milhão e meio de pessoas estavam com sua vida diretamente ameaçada. O caos político e a deterioração da situação se espalharam por todo o País e provocaram a fuga de quase um milhão de pessoas para as nações vizinhas ⁷⁶. O banditismo e a violência generalizados dificultavam a entrega de suprimentos humanitários. A amplitude do conflito e o agravamento da questão humanitária levaram as Nações Unidas a considerar que a estabilidade naquela região da África estava comprometida, constituindo ameaça à paz e segurança internacional.

⁷⁶ Fonte: UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Information Notes: United Nations Peace-keeping**. New York, 1995, p. 127.

Em 24 de abril o Conselho de Segurança, atendendo à recomendação do Secretário-Geral, criou a *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM) por meio da resolução 751 (1992). Apesar de todos os esforços da comunidade internacional e da presença das Nações Unidas, a situação continuou a deteriorar-se. A Somália permanecia sem um governo central com o qual se poderia iniciar negociações. A capital Mogadishu estava dividida entre as milícias rivais, resultado em colapso total da ordem. O caos doméstico impedia que os suprimentos alcançassem os necessitados em razão de constantes assaltos aos comboios humanitários e do banditismo armado.

Em novembro de 1992 o agravamento da crise levou o Secretário-Geral a informar o Conselho de Segurança a existência de cinco opções pelas quais a ONU poderia tratar a situação na Somália. Enquanto uma opção referia-se à permanência do *status quo* operacional, outra informava a possibilidade de retirada total do contingente das Nações Unidas naquele país. Hill & Malik (1998) informam que nenhuma dessas duas opções era plausível, uma vez que Boutros-Ghali acreditava que os problemas que estavam acontecendo principalmente na capital Mogadishu eram decorrentes da fraca presença das tropas internacionais na região ⁷⁷. Dessa maneira, as três últimas opções consideravam elementos do uso da força previsto pelo capítulo VII da Carta. Essas opções propunham um maior envolvimento da ONU por meio ou da ampliação dos contingentes existentes, ou da criação de uma força sob o comando da ONU ou, ainda, da criação de uma força multinacional.

Em 3 de dezembro, por meio da adoção unânime da resolução 794 (1992), o Conselho autorizou a utilização de todos os meios necessários para estabelecer o quanto antes possível um ambiente de segurança para a ajuda humanitária na Somália. A resolução também conclamava os Estados-membros a contribuírem financeiramente ou a cederem tropas para a força multinacional que seria criada. Os Estados Unidos ofereceram um contingente de 28.000 soldados como parte de uma força tarefa das Nações Unidas (*United Task Force – UNITAF*) para proteger os suprimentos de

⁷⁷ HILL, Stephen M.; MALIK, Shahin P. *Peacekeeping and the United Nations*. England: Biddles Limited, 1998, p.136.

comida e remédios. A UNITAF possuía um contingente total de 30.000 soldados e era liderada pelos norte-americanos. Ainda em dezembro foi lançada a chamada Operação Restauração da Paz.

Em 26 de março de 1993 o Embaixador Sardenberg afirmou no Conselho de Segurança que a razão fundamental pela qual as Nações Unidas estavam sendo chamadas a desempenhar um papel mais robusto na Somália era a inexistência temporária de um governo em um Estado-membro da ONU, uma vez que as instituições nacionais e regionais, e as administrações civis entraram em colapso (S/PV.3188). Com relação à Força Tarefa Unificada e apesar do Brasil não ter cedido tropas nem para a UNOSOM nem para a UNITAF, o Representante Permanente brasileiro declarou que *...while recognizing that the people of Somalia bear the ultimate responsibility for national reconciliation and for the reconstruction of their country, the delegation of Brazil welcomes the willingness [of the international community]... to contribute to relief and rehabilitation efforts in that country* (S/PV.3188).

Hill & Malik ressaltam, no entanto, que o governo do Presidente George Bush e o Secretário-Geral discordaram quanto à função primordial da Operação Restauração da Paz. Enquanto os Estados Unidos insistiam no escopo limitado e específico, Boutros-Ghali pretendia que a missão tivesse uma abrangência maior. Para os norte-americanos a missão consistia basicamente na criação de condições de segurança, as quais permitiriam alimentar os famintos da Somália e transferir as demais funções para a operação de paz da ONU. O Secretário-Geral, em contrapartida, gostaria que a missão desarmasse todas as facções, eliminasse as minas, organizasse uma administração civil e treinasse uma força policial.⁷⁸

Em três de março de 1993 o Secretário-Geral submeteu um relatório ao Conselho de Segurança recomendando a transição da UNITAF para UNOSOM-II. O sucesso do mandato da UNITAF alardeado pelos Estados Unidos era confrontado por

⁷⁸ HILL, Stephen M.; MALIK, Shahin P. Op. Cit., p.137.

diversas agências internacionais de auxílio, as quais afirmavam que a UNITAF não criou nada parecido com um ambiente de segurança para as operações de auxílio humanitário ⁷⁹. Boutros-Ghali foi partidário dessa constatação ao afirmar que *despite the improvement, a secure environment had not yet been established in Somalia and incidents of violence continued to occur* ⁸⁰. De fato, não havia ainda o funcionamento de um governo efetivo, de uma força policial e de um exército nacional.

Apesar dos esforços internacionais, a situação na Somália agravou-se quando a UNOSOM-II iniciou a implementação de seu mandato e empreendeu ações para o desarmamento de todas as facções e grupos, os quais estavam obstruindo as atividades humanitárias. A prioridade concedida ao desarmamento como meio de pacificação ocasionou hostilidades por parte desses grupos armados. Em 5 de junho de 1993 aconteceu o incidente mais grave, até então, envolvendo contingentes da operação de paz da ONU naquele país. Em uma emboscada no sul de Mogadishu, 5 soldados paquistaneses foram assassinados, 10 ficaram desaparecidos e 54 foram feridos por milicianos aparentemente ligados ao General Mohamed Farah Aidid. Os requintes de crueldade chocaram a comunidade internacional, uma vez que as vítimas foram mutiladas e submetidas a outras formas de tratamento degradante.

Um dia após o incidente o Conselho de Segurança reuniu-se para avaliar o relatório do Secretário-Geral a esse respeito. Segundo Boutros-Ghali, os soldados paquistaneses foram atacados covardemente enquanto auxiliavam no descarregamento de comida em uma estação. Durante esse encontro, o Embaixador Sardenberg afirmou que a delegação brasileira estava extremamente chocada com a seriedade do incidente. Declarou que *...my delegation believes that the Security Council cannot but strongly condemn the unprovoked armed attack directed against Pakistani soldiers as they were carrying out the mandate given to UNOSOM-II (S/PV.3229).*

⁷⁹ HILL, Stephen M.; MALIK, Shahin P. Op. Cit., p. 138.

⁸⁰ UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Information Notes: United Nations Peace-keeping.** New York, 1995, p. 134.

O Brasil apoiou à resolução 837 (1993), na qual as Nações Unidas condenaram o ataque e o consideraram parte de um plano premeditado de violação do cessar-fogo para intimidar a implementação do mandato da UNOSOM-II ⁸¹. Essa resolução reafirmava que o Secretário-Geral estava autorizado a empreender todos os meios necessários (resolução 814) para investigar os responsáveis pelo ataque e conduzi-los a julgamento.

O Conselho demandava, ainda, que todas as partes aquiescessem completamente aos acordos de reconciliação, cessar-fogo e desarmamento. O Embaixador Sardenberg declarou que *...Brazil supports the adoption of the draft resolution... as an urgent response by the Security Council to yesterday's tragic incident, bearing in mind its possible repercussions in Somalia and elsewhere. We believe this will be an action-oriented resolution containing a strong message to all those responsible for armed attacks against United Nations peace-keepers (S/PV.3229).*

4.1.3 Oriente Médio

4.1.3.1 Iraque e Kuwait

Em 2 de Agosto de 1990 tropas do Iraque invadiram o Kuwait. Apenas duas horas após a invasão o Conselho de Segurança emitiu declaração condenando-a e demandando a retirada imediata e incondicional das forças iraquianas. A situação inseria-se perfeitamente nas instruções presentes no Capítulo VII da Carta: ato de agressão, ruptura da paz, recurso à força contra a integridade territorial e independência política de um Estado-membro. Entre agosto e outubro foram adotadas diversas resoluções que declaravam nula a anexação do Kuwait pelo Iraque, baniam o

⁸¹ O mandato da UNOSOM-II encerrou-se em março de 1995 sem que a reconciliação política, o cessar-fogo e o governo de unidade nacional fossem alcançados.

transporte aéreo, instituíam embargos econômicos e endossavam o bloqueio naval para obrigar o cumprimento das resoluções⁸².

Os relatórios oficiais das Nações Unidas informam que foram tomadas diversas iniciativas para evitar a guerra por meio de incursões diplomáticas realizadas pelo Secretário-Geral Javier Pérez de Cuéllar⁸³. Além disso, a questão envolvia interesses bem definidos por parte das grandes potências mundiais, quais sejam: o equilíbrio no Oriente Médio, a segurança das provisões de petróleo para o Ocidente e a proteção do Estado de Israel. De fato, esses interesses eram suficientemente relevantes para que fosse empreendida intervenção militar a despeito das eventuais tentativas para evitar a guerra.

Em 29 de novembro foi adotada resolução que estipulava o prazo até 15 de janeiro de 1991 como o limite máximo para que o Iraque respeitasse todas as demais resoluções e abandonasse o Kuwait. Segundo MEARSHEIMER & WALT (2002), a despeito da intenção de Saddam Hussein de recuar, o cumprimento dessa resolução era pouco provável, uma vez que os Estados Unidos haviam incluído uma cláusula que determinava que os iraquianos deveriam deixar todas as suas armas e equipamentos para trás⁸⁴.

Apesar das sanções econômicas terem sido decididas no âmbito do Capítulo VII, o controle da ação militar foi conservado pelo Estados Unidos. As sanções militares foram levadas a efeito não por tropas servindo pela ONU (capacetes azuis)

⁸² Sob abrigo do Capítulo VII da Carta as seguintes resoluções foram adotadas em 1990: exigência da retirada incondicional das forças iraquianas (resolução 660); invocação do direito de autodefesa individual e coletiva e aplicação do embargo de armas e de sanções econômicas (resolução 661); admissão do uso da força para garantir a vigência do regime de sanções (resolução 665); exame do impacto negativo causado pelas sanções em terceiros países (resolução 669); ampliação do regime de sanções a partir da interrupção mandatária do tráfego aéreo (resolução 670). Fonte: PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998, p. 35-46.

⁸³ UNITED NATIONS ORGANIZATION. *The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996*. Blue Book Series, vol. IX, New York, 1996. UNITED NATIONS ORGANIZATION. *Information Notes: United Nations Peace-keeping*. New York, 1995.

⁸⁴ MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. An Unnecessary War. In: *Foreign Policy*. On-line Edition, 9 December, 2002.

conforme previsto pelo mencionado capítulo, mas por tropas de uma coalizão multinacional (*coalition of the willing*) liderada pelos EUA e logisticamente apoiada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Neste sentido, o consenso obtido entre os membros permanentes do Conselho em torno da questão do Kuwait não representou de fato o fortalecimento da segurança coletiva prevista pela Carta da ONU. De acordo com PATRIOTA (1998), a intervenção no Golfo pode ser vista como uma manifestação de um hiato crescente entre o paradigma original de segurança coletiva da Carta e um cenário mundial em transição para a pós-bipolaridade⁸⁵.

No dia 16 os ataques contra as posições do Iraque foram iniciados pela força multinacional autorizada pela ONU. As hostilidades encerram-se somente em 27 de fevereiro quando as tropas iraquianas já haviam recuado. Em 3 de abril o Conselho de Segurança adotou a resolução 687 (1991). Essa resolução continha os termos do cessar-fogo, criava mecanismos para assegurar sua implementação, demandava que o Iraque e o Kuwait respeitassem a inviolabilidade da fronteira, solicitava ao Secretário-Geral planos para o desembarque de uma unidade de observadores da ONU e determinava que as armas de destruição em massa do Iraque deveriam ser eliminadas, ou seja, continha um conjunto de medidas abrangentes a serem seguidas pelo governo iraquiano até que se levantassem as sanções impostas por meio da resolução 661 (1990). Estabelecia, ainda, uma Zona Desmilitarizada (*Demilitarized Zone – DMZ*) ao longo da fronteira entre o Iraque e o Kuwait.

O monitoramento da retirada do restante das forças iraquianas foi realizado pela *United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission* (UNIKOM). Além disso, foi criada a *United Nations Special Commission* (UNSCOM) para inspecionar a eliminação das armas de destruição em massa e dos mísseis balísticos com alcance superior a 150 quilômetros.

Como previsto na resolução 687 (1991), em maio foi criada a *Iraq-Kuwait Boundary Demarcation Commission*, composta por um representante do Iraque, um do

⁸⁵ PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Op. cit. p. 45.

Kuwait e três representantes independentes nomeados pelo Secretário-Geral. A comissão objetivava demarcar a fronteira entre os dois países a partir das chamadas *Agreed Minutes* assinadas por ambos em Bagdá em 1963. As atas reafirmavam a delimitação de fronteiras realizada em 1932. Os iraquianos participaram somente dos cinco primeiros encontros. Apesar disso, a Comissão continuou os trabalhos e delimitou fronteiras prejudiciais ao patrimônio nacional do Iraque. Com efeito, em abril de 1992 a Comissão incorporou ao Kuwait importantes áreas produtoras de petróleo. O governo iraquiano declarou que ...*[it would] take no action that might tend to recognize the injustice deliberately inflicted on Iraq, [but would] take no action that might provoke dispute or contention with the United Nations*⁸⁶.

Em 27 de maio de 1993 o Representante Permanente do Brasil, Embaixador Sardenberg, afirmou que ...*Brazil has consistently support action taken by the United Nations with a view to ensuring full respect for the sovereignty and territorial integrity of the State of Kuwait* (S/PV.3224). No entanto, a posição brasileira foi enfática ao expressar reservas quanto à competência do Conselho de Segurança na definição de fronteiras entre os Estados-membros das Nações Unidas ou na demarcação de fronteiras em geral. *It is the view of the Government of Brazil that questions related to definition and demarcation of international boundaries are to be settled directly by the States concerned* (S/PV.3224).

Com relação à delimitação das fronteiras entre Iraque e Kuwait Sardenberg declarou que ...*I wish to state for the record that it is the understanding of the Brazil Government that the decisions taken by the Security Council with reference to the international boundary between the State of Kuwait and The Republic of Iraq in resolution 687 (1991) and subsequent resolutions on this matter can be justified only in the light of the exceptional and unique circumstances in which those decisions were taken and do not establish a precedent for future action by the Council in other*

⁸⁶ UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Basic Facts about the United Nations**. New York, 1995, p. 86.

matters pertaining to the definition or demarcation of boundaries between States Members of the United Nations (S/PV.3224).

Em 27 de junho de 1993 a Representante Permanente dos Estados Unidos Madeleine Albright informou ao Conselho de Segurança que o serviço de inteligência do Iraque havia realizado uma tentativa de assassinar o então Presidente norte-americano George Bush. A declaração da representante foi extremamente detalhada quanto aos equipamentos que teriam sido utilizados para essa finalidade e ao envolvimento do serviço secreto iraquiano. Como retaliação, o governo dos Estados Unidos decidiu pelo bombardeio à central de inteligência do Iraque no dia anterior à reunião do Conselho. Os americanos invocaram o Artigo 51 da Carta que garante o direito individual ou coletivo de autodefesa em caso de ataque. (S/PV.3245)

Segundo a posição norte-americana, o assassinato ocorreria a partir de 14 de abril de 1993 enquanto o Presidente Bush estaria realizando visita de três dias à cidade de Kuwait. As autoridades daquele país teriam descoberto um complô terrorista e apreendido um carro bomba, além de haver detido 16 suspeitos, todos de origem iraquiana. Ao longo da sua exposição, Madeleine Albright mostrou inúmeras evidências do eventual envolvimento do governo do Iraque. Entre elas estavam as conclusões sobre o interrogatório dos suspeitos e a análise forense dos materiais encontrados. As evidências mostraram que os 80 quilos de explosivos encontrados no carro bomba poderiam ter destruído quatro quarteirões. Além disso, sua manufatura foi considerada idêntica de equipamentos e bombas apreendidos em posse das tropas iraquianas. (S/PV.3245)

O Representante do Iraque, Embaixador Hamdoon, alegou que esse episódio era um complô do governo do Kuwait para desacreditar o governo iraquiano e jogá-lo contra os Estados Unidos. Hamdoon ressaltou a destruição provocada pelo bombardeio nos prédios vizinhos à central de inteligência e a morte de vários inocentes. O Embaixador finalizou conclamando o Conselho de Segurança a proteger os direitos de todos os Estados-membros e a condenar esse ato de agressão para que

não se repetisse mais no futuro. De acordo com Hamddon, ... *[this] act of aggression is stark evidence of the United States policy of hegemony in today's world* (S/PV.3245).

A delegação francesa afirmou que ... *the United States response was proportionate to the action of the Iraqi secret service*. Os ingleses declararam que *the action that has been taken by the United States Administration is proper and proportionate*. Para os russos, *the actions by the United States are justified since they arise from the right of States to individual and collective self-defense, in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations... We hope that a mutually acceptable solution will be reached without any kind of military escalation in regard to this bilateral problem*. De acordo com os chineses, ... *disputes between or among countries should be settled through peaceful means of dialogue and consultation... We do not endorse any action that might intensify the tension in the region, including the use of force* (S/PV.3245).

A delegação brasileira declarou estar preocupada com o envolvimento do governo iraquiano no incidente e afirmou que esta seria uma violação das normas básicas do comportamento internacional. No entanto, não dirigiu palavra de aprovação ou de reprovação da atitude dos Estados Unidos. Apenas reiterou a posição de que o governo brasileiro ... *has repeatedly and unequivocally condemned, ..., all terrorist acts and attempts to commit such criminal acts. International terrorism – and in particular State terrorism – poses an extremely serious threat to the efforts of the United Nations to ensure peace and security. It is utterly unjustifiable under any circumstances and calls for strong and effective responses by the international community* (S/PV.3245).

4.2 Posições no Conselho de Segurança no Biênio de 1998-1999

4.2.1 Situação na África

Durante o biênio de 1998-1999 a maior parte das deliberações do Conselho de Segurança versaram a respeito de situações de instabilidade na África. Os principais itens africanos na agenda do Conselho foram: Angola, Burundi, Libéria, Líbia, República Centro Africana, República do Congo (Brazaville), República Democrática do Congo (antigo Zaïre), Ruanda, Serra Leoa, Somália e Saara Ocidental. Além disso, novas fontes de tensão emergiram como o conflito doméstico em Guiné-Bissau e a guerra entre Eritreia e Etiópia. Houve, ainda, a expansão da guerra na República Democrática do Congo, a qual transformou-se em conflito regional de grande proporção envolvendo Ruanda e Uganda, Angola, Namíbia, Zimbábue, Chade e Sudão.

As declarações do Brasil no Conselho atribuíram a instabilidade na África basicamente à falta de solução dos problemas do período colonial, ao fim da Guerra Fria e a conseqüente falta de interesse das grandes potências no destino de conflitos de pequena escala que não mais afetam a balança de poder, às rivalidades étnicas profundamente enraizadas e à inexistência de regimes democráticos. A deterioração da situação humanitária, o fluxo de refugiados, a pobreza e a constante perda de oportunidades de desenvolvimento foram apontados como sendo as principais conseqüências da persistência da instabilidade.

Durante o biênio de 1998-1999 o Conselho de Segurança empreendeu exame detalhado da situação africana a partir de relatório elaborado pelo Secretário-Geral Kofi Annan sobre as *causas do conflito e a promoção da paz duradoura e do desenvolvimento sustentável na África*. Esse relatório tem origem em 1997 por ocasião da abertura da 52ª Assembléia Geral das Nações Unidas, quando o Conselho de Segurança, reunido em nível ministerial, solicitou ao Secretário-Geral que preparasse

um relatório abrangente sobre os conflitos na África. Kofi Annan deveria apresentar sugestões para a superação dos conflitos e para o fomento de uma paz duradoura e do desenvolvimento.

O relatório trata dos antecedentes históricos, dos fatores internos e externos, e, também, das causas econômicas dos conflitos. Sugere, ainda, uma estratégia integrada de longo prazo para se lidar com a complexa combinação de problemas que afligem a África. O Conselho de Segurança concentrou atenção nos aspectos da paz e segurança internacional, seu objeto de trabalho. As declarações presentes nos documentos S/PV.3875, S/PV.3931 e S/PV.4049 expressaram as posições do Brasil com relação à situação africana, bem como comentaram o relatório elaborado pelo Secretário-Geral. Essas posições tiveram em comum a menção à contribuição da África ao mundo e seu papel cultural e demográfico no delineamento das novas sociedades que emergiram nas Américas.

Celso Amorim, Representante Permanente do Brasil no Conselho de Segurança, em declaração proferida em 24 de abril de 1998, afirmou que o envolvimento do Brasil nas questões africanas é natural em razão da cultura, da crença e dos valores que unem ambos os povos. O Embaixador ressaltou as iniciativas brasileiras bilaterais e multilaterais de aproximação com a África. São exemplos: a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o esforço para a criação de um hemisfério sul livre de armas nucleares e a forte presença nas operações de paz da ONU em Angola e Moçambique. (S/PV.3875).

O Embaixador assinalou, também, a concordância do governo brasileiro com o relatório de Kofi Annan quando é reiterada a necessidade de encontrar soluções políticas, e não militares, para os conflitos na região. Segundo Amorim, não é possível confundir manutenção da paz com imposição da paz. *Teríamos sérias dificuldades conceituais com uma agenda das Nações Unidas que parece priorizar a diplomacia e o diálogo num nível local enquanto assume uma postura militar no que concerne aos*

esforços multilaterais. Embora o envolvimento em operações com 'capacidade crível de dissuasão' possa ser necessário em situações de gravidade extrema, devemos fugir à tentação de buscar soluções predominantemente militares a problemas que requerem, sobretudo, diálogo e diplomacia (S/PV.3875).

A posição brasileira lembrou a necessidade da distinção entre causas internas e externas dos conflitos na África. Nesse sentido, o que aparentemente pode ser considerado como causa interna como a presença de arsenais e fluxo ilegal de armas está, na realidade, diretamente relacionado à Guerra Fria e ao incentivo à proliferação de ditaduras no período pós-colonial. Segundo Amorim, *os arsenais acumulados por alguns dos mais repressivos regimes da África em décadas passadas, seja com apoio aberto ou velado das potências externas, teve conseqüências particularmente negativas que se estenderam até os anos 90 (S/PV.3875).*

Houve uma preocupação em não permitir a dissociação dos problemas e mazelas africanos atuais da responsabilidade das superpotências e das potências colonizadoras. *Dada a moldura histórica do último século, no qual sociedades tradicionais africanas foram sujeitas à exploração e [à] desestabilização sistemáticas, tratar de temas africanos com traços de superioridade moral é simplesmente inconcebível (S/PV.3875).* Além disso, tentou-se conciliar a agenda de segurança com a de desenvolvimento como meio de promover a recuperação socioeconômica das regiões atingidas por conflitos. *Minha delegação estaria particularmente interessada em ativar o artigo 65, que trata da assistência do Conselho Econômico e Social ao Conselho de Segurança (S/PV.3875).*

Os condicionamentos internos e externos da questão africana foram novamente objeto da declaração do representante brasileiro em 24 de setembro de 1998. Segundo Luiz Felipe Lampreia, alguns dos subprodutos perversos deixados pela manipulação das potências externas como o tráfico ilícito de armas foram fomentadores de conflitos recentes como o da Somália, o de Ruanda e o de Serra Leoa. *Por algum tempo, a ampla maioria desses conflitos parecia ter uma natureza intra-*

estatal. Mas recentemente, contudo, a ameaça de conseqüências transfronteiriças tem colocado o Conselho de Segurança num novo nível de alerta (S/PV.3931).

Finalmente, em 20 de setembro de 1999 o Representante Permanente do Brasil, Embaixador Gelson Fonseca, criticou o fato do Conselho empreender ações consideradas tímidas na prevenção de conflitos. Nesse sentido, a atuação tardia tomaria a solução dos problemas mais complicada por causa do agravamento da situação. A posição ressaltou, também, a importância da democratização para os países da região. *Isso porque o quadro normativo que resulta dos processos democráticos é inerentemente estável e imune a atos arbitrários... Por seu turno, a democracia, quando fortalecida, é fator de entendimento e de harmonização de diferenças, sejam nacionais ou internacionais. A democracia é também veículo para a promoção da paz e [da] reconciliação entre vizinhos (S/PV.4049).*

4.2.2 Angola

Segundo relatório da missão brasileira na ONU, no início de 1998 a situação em Angola inspirava esperança na medida em que a Comissão Conjunta organizada pelo Representante Especial para Angola Maître Beye havia sido bem sucedida na mediação das diferenças entre a UNITA e o Governo. Com efeito, foi estabelecido um cronograma para o cumprimento das obrigações estipuladas pelo Protocolo de Lusaka⁸⁷. A declaração do Representante Permanente do Brasil no Conselho de Segurança, Embaixador Celso Amorim, reflete esse clima de otimismo. *Depois de 37 anos de conflito, uma paz estável e a reconciliação nacional parecem prestes a serem realizadas pela primeira vez. As Nações Unidas, a comunidade internacional e vários países, incluindo o Brasil, investiram grande quantidade de energia e recursos no processo de paz em Angola (S/PV.3850).*

⁸⁷ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil in the Security Council 1998-1990*. Brasília: Escritório para Assuntos e Informação Pública, p. 36-37.

No dia 27 de janeiro o Conselho de Segurança se reuniu para analisar os desdobramentos da situação angolana e para decidir sobre o mandato da Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA). A resolução 1149 (1998) estendeu o mandato dessa missão por mais três meses em razão do crescente entendimento entre as partes, mas também em razão da necessidade de acompanhar as atividades desenvolvidas pela UNITA, as quais iam desde a realização de vôos não-autorizados até a recolocação de minas.

O Brasil aprovou a resolução, mas assinalou ressalvas quanto ao escopo da missão. *Consideramos com cuidado a proposta contida nos parágrafos 35 e 36 do relatório do Secretário-Geral referente à redução do contingente militar da MONUA. O Brasil decidiu apoiar a proposta após haver-lhe garantido que a estrutura existente poderia completar as tarefas atribuídas à MONUA, o que inclui a verificação e a desmobilização das tropas da UNITA (S/PV.3850).*

As suspeitas com relação as ações de Jonas Savimbi se confirmaram quando se descobriu que a UNITA estava empreendendo programa de rearmamento diante da iminência da transferência das áreas sob seu controle para a administração governamental conforme previsto pelo Protocolo de Lusaka. Em declaração ao Conselho de Segurança, o Representante Permanente Adjunto do Brasil, Embaixador Henrique Valle, afirmou que a extensão da administração do Estado não havia alcançado todas as localidades, inclusive Andulo e Bailundo, que estavam sob domínio da UNITA (S/PV.3876).

O Embaixador ressaltou também que Jonas Savimbi, assim como outros líderes da UNITA, não haviam se mudado para a capital Luanda e que existiam fortes indicativos de que esse grupo ainda dispunha de significativa capacidade militar (S/PV.3876). Durante a sessão do Conselho de Segurança do dia 29 de abril, o Brasil apoiou a adoção da resolução 1164 (1998) que prorrogou o mandato da MONUA por mais dois meses como forma de pressionar Savimbi a interromper com os atrasos e as condicionalidades.

Em 12 de junho de 1998 o Representante Permanente do Brasil, Embaixador Celso Amorim, declarou que *sucessivas tentativas em semanas recentes de recolocar o processo [de paz] nos trilhos mediante o diálogo e a diplomacia infelizmente não tiveram êxito ao lidar com a persistente recusa da UNITA de cumprir com seus compromissos. Tal padrão de desrespeito é simplesmente inadmissível. Se ao Conselho hoje não for oferecida outra alternativa que a imposição de sanções adicionais contra a UNITA, a responsabilidade dessas medidas cabe exclusivamente à própria liderança míope da UNITA (S/PV.3891).*

O regime de sanções contra a UNITA foi iniciado em 1993 com a adoção da resolução 864 que estabelecia um embargo de armas e petróleo. No entanto, essa resolução não chegou a ser completamente implementada. Foi somente em 1997 com a resolução 1135 que o Conselho forçou o cumprimento dos dispositivos da resolução 864 (1993) e incluiu a proibição de viagens de altos oficiais da UNITA. Diante da contínua resistência desse grupo em aquiescer às obrigações acordadas no Protocolo de Lusaka, o Conselho de Segurança decidiu em sessão realizada no dia 12 de junho de 1998 adotar, com apoio da delegação brasileira, a resolução 1173 que condenava a liderança da UNITA e lhe atribuía responsabilidade pelo fracasso na implementação de todas as obrigações do Protocolo.

O cerco à Jonas Savimbi foi intensificado, uma vez que essa resolução impunha o congelamento de todos os fundos da UNITA localizados no exterior, proibia a realização de contatos oficiais com esse grupo e a venda de equipamentos de transporte e mineração, além de coibir o comércio de diamantes não coberto pelos certificados de origem emitidos pelo governo angolano. No entanto, a despeito de todas as iniciativas, a situação angolana continuou a deteriorar-se culminando com a morte do Representante Especial Maître Beye em acidente aéreo não plenamente explicado⁸⁸.

⁸⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil in the Security Council 1998-1990*. Brasília: Escritório para Assuntos e Informação Pública, p. 38-39.

Em discurso proferido na seção formal do Conselho de Segurança realizada no dia 13 de agosto de 1998, o Embaixador Celso Amorim afirmou que *o trágico acidente que tirou a vida de Maître Beye criou um vácuo que afetou negativamente o processo [de paz]. Assim,...., a situação em Angola deteriorou-se ainda mais.* Amorim declarou ainda que *se a UNITA não cumprir em breve com sua parte no acordo, chegaremos a uma situação na qual a própria presença de uma força mandatada pelo Conselho de Segurança em Angola poderá ser posta em questão* (S/PV.3916).

Em 29 de julho de 1999 o Representante Permanente do Brasil, Embaixador Gelson Fonseca, afirmou que apesar da ação vigorosa do Conselho de Segurança, a situação em Angola deteriorou-se. *A UNITA retomou o controle de várias localidades e revelou sua força militar... após anos de esforços para a reconstrução da paz, Angola mais uma vez [estava] sofrendo as conseqüências de uma guerra civil* (S/PV.4027). Diante da escalada do conflito e da resistência do governo angolano em continuar apoiando a presença das Nações Unidas no país, o Conselho de Segurança acabou acatando a conclusão do mandato da MONUA em 26 de fevereiro de 1999 (resolução 1229).

A guerra civil em Angola nunca chegou ao fim. Jonas Savimbi, antes de ser morto pelas forças do Governo, desrespeitou sistematicamente as obrigações previstas no Protocolo de Lusaka. Mesmo depois de haver sido incluída em um governo de unidade nacional, a UNITA continuou empreendendo ações militares e perdeu a maior parte de seu apoio internacional. A UNITA passou a ser considerada nada mais do que um movimento rebelde que sobrevivia do contrabando de diamantes. Contrabando esse que foi alvo de sanções das Nações Unidas, que denunciou e propôs embargos contra os países envolvidos no comércio dos chamados “*conflict diamonds*”⁸⁹.

⁸⁹ De acordo com a ONU, *conflict diamonds* são diamantes originários de áreas controladas por forças ou facções que se opõem a governos legitimamente estabelecidos e reconhecidos internacionalmente, e que são usados para financiar ações militares contra esses governos ou contra as decisões do Conselho de Segurança (<http://www.un.org/peace/africa/Diamor.d.html>).

4.2.3 República Democrática do Congo

Diferentemente das situações de instabilidade relatadas até agora, a crise na República Democrática do Congo (RDC) envolveu atores estatais e não-estatais. De fato, a invasão da porção oriental da RDC por parte de Ruanda e de Uganda detonou uma crise regional que envolveu inúmeros países, dentre os quais Angola, Namíbia, Zimbábue, Chade e Sudão.

O antigo Zaire, atual RDC, era governado pelo Presidente Mobutu. No entanto, em 1997 o líder rebelde Kabila com apoio de tropas de Ruanda e de Uganda foi bem sucedido no golpe de Estado que empreendeu contra Mobutu. Com o tempo a forte presença da etnia tutsi no governo passou a desagradar Kabila. Este decidiu pelo rompimento com seus antigos aliados o que incitou em 1998 uma rebelião interna composta por nacionais e por oficiais militares de Uganda e de Ruanda. Essa rebelião foi precedida pela invasão de tropas ruandenses e ugandenses apoiadas por dois movimentos rebeldes: Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) e Movimento para Libertação do Congo (MLC)⁹⁰.

A despeito disso, o governo de Kabila conseguiu angariar o apoio militar de Angola, Namíbia e Zimbábue argumentando que a presença naquele momento de tropas de Ruanda e Uganda no território de seu país constituía uma agressão externa. Em agosto de 1998 o Conselho de Segurança reafirmou a integridade territorial da RDC e demandou a imediata retirada das tropas estrangeiras inimigas. Assim como no caso da Libéria, a questão da RDC passou a ser acompanhada também por organismos regionais, quais sejam a Organização da Unidade Africana (OUA) e a Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC).

Em pronunciamento ao Conselho de Segurança realizado no dia 16 de março de 1999, o Representante Permanente Adjunto, Embaixador Henrique Valle,

⁹⁰ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil in the Security Council 1998-1999*. Brasília: Escritório para Assuntos e Informação Pública, p. 61-62.

afirmou que através de sua longa história, as nações africanas foram submetidas à indevida e desagregadora interferência estrangeira. O envolvimento indevido na República Democrática do Congo deve cessar, e uma fórmula política para promover a reconciliação nacional deve ser negociada... Embora defenda o princípio da não-intervenção, o Brasil reconhece o direito de um Estado ameaçado por invasão estrangeira de solicitar assistência externa (S/PV.3987).

4.3 Oriente Médio

4.3.1 Iraque

A coalizão multinacional liderada pelos EUA foi bem sucedida na restauração da soberania do Kuwait ainda em 1991. No entanto, os anos seguintes foram marcados pela constante ameaça de guerra em decorrência dos atritos entre o governo iraquiano e as Nações Unidas que havia sido incumbida de fiscalizar o cumprimento do regime de sanções. As avaliações negativas do cumprimento pelo Iraque das obrigações relativas ao desarmamento eram seguidas do recrudescimento das posições do governo iraquiano. Este passou a proibir a presença de cidadãos americanos nas missões de fiscalização e a indicar áreas fora dos limites para as inspeções, as quais eram determinadas como sendo “dependências presidenciais”.

O regime de sanções, no entanto, provocou a deterioração do nível de vida dos cidadãos iraquianos gerando uma grave crise humanitária. Diante disso, foi criado em 1995 um programa especial de troca de petróleo por alimentos que autorizava o país a vender um montante não superior a 2 bilhões de dólares a cada seis meses (resolução 986) para compra de produtos humanitários. Diante do contínuo agravamento da situação, o Secretário-Geral recomendou ao Conselho de Segurança a expansão do teto desse mecanismo de troca. Era necessário também viabilizar ao

governo iraquiano a reposição de equipamentos da indústria petrolífera, a qual necessitava de reparos.

Em janeiro de 1998 o Conselho de Segurança adotou a resolução 1153 que aumentou o teto de vendas autorizadas para 5,2 bilhões de dólares a cada seis meses⁹¹. Em exposição ao Conselho de Segurança na seção que aprovou essa resolução, o Representante Permanente do Brasil Embaixador Celso Amorim afirmou que *...a imposição de sanções abrangentes ao Comércio Exterior do Iraque deveria ter sido uma medida de curto prazo. A expectativa da comunidade internacional era de que o Iraque cumpriria prontamente com todos os requisitos da resolução 687 (1991) e outras resoluções prévias do Conselho de Segurança, e de que as restrições comerciais seriam levantadas... Infelizmente este não foi o caso. Depois de sete anos, ainda deparamo-nos com o problema de garantir o pleno cumprimento iraquiano. Tornou-se imperativo a elaboração de modos apropriados de satisfazer as necessidades essenciais da população civil iraquiana, a quem nunca se quis impor qualquer forma de punição coletiva (S/PV.3855).*

O Embaixador afirmou, ainda, que o Brasil vinha apoiando o mecanismo de troca de petróleo por alimentos e endossava a recomendação de sua expansão. O representante brasileiro concluiu sua exposição afirmando que *...ainda acreditamos que uma combinação de firmeza na substância e flexibilidade na forma poderá fornecer a solução diplomática que todos concordamos ser o melhor resultado (S/PV.3855).*

No entanto, a crise se agravou quando o governo iraquiano impediu os trabalhos de uma equipe da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) chefiada pelo norte-americano Scott Ritter. Naquele momento, países como os Estados Unidos pressionavam para que a situação fosse interpretada como motivação para o uso da força nos termos do que já havia sido acordado nas resoluções anteriores do

⁹¹ Fonte: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil in the Security Council 1998-1990*. Brasília: Escritório para Assuntos e Informação Pública, p. 170.

Conselho. Contrariamente a essa posição, países como o Brasil argumentavam que não estava expresso nas resoluções anteriores o uso da força automática conforme afirmavam os representantes dos EUA, havendo a necessidade da adoção de nova resolução que autorizasse ação nesse sentido (S/PV.3858).

Celso Amorim, em discurso pronunciado em 2 de março de 1998, declarou que *...havia um ânimo de apreensão ao redor do mundo, quando contemplávamos os múltiplos cenários que poderiam daí resultar e os efeitos de algumas opções: uma maior deterioração da crítica situação humanitária no próprio Iraque; uma onda de inquietação política e social na região; e, como resultado, a retirada da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e do pessoal humanitário das Nações Unidas daquele país (S/PV.3858).*

Como último recurso para evitar a guerra, o Secretário-Geral iniciou negociações com Bagdá para que a cooperação do Iraque com a UNSCOM fosse retomada. Kofi Annan foi bem sucedido em sua missão ao estabelecer com o governo iraquiano o chamado Memorando de Entendimento que reafirmava a autoridade do Conselho de Segurança para lidar com a questão iraquiana e garantia o pleno acesso dos inspetores da ONU a todas as localidades, incluindo aquelas que haviam sido delimitadas como dependências presidenciais.

A expectativa do governo brasileiro era de que fosse reafirmada a aceitação por parte do Iraque de todas as resoluções do Conselho de Segurança e de que a cooperação desse país com a UNSCOM e com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) fosse retomada (S/PV.3858). Durante a sessão que aprovou a resolução 1154 (1998) que endossou o Memorando de Entendimento, o Representante Permanente do Brasil declarou que *...com base no futuro cumprimento do Memorando por parte do Iraque, serão estabelecidas as condições para que se possa superar o padrão cíclico de crises em relação ao Iraque. O Governo do Brasil considera que o Memorando oferece base para uma decisão do Conselho de Segurança que garanta*

que o Iraque cumpra estritamente suas resoluções, em conformidade com o direito internacional e os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas (S/PV.3858).

Os meses seguintes à aprovação pelo Conselho de Segurança do Memorando de Entendimento foram marcados pela cooperação do Iraque que, dentre outras coisas, permitiu o retorno dos inspetores da UNSCOM. Além disso, em discurso proferido no dia 19 de junho de 1998 o Embaixador Celso Amorim expressou a posição favorável do Brasil com relação a adoção da resolução 1175 que autorizava o Iraque a importar os componentes necessários à sua indústria petrolífera de modo a dar continuidade ao programa de troca de petróleo por produtos humanitários (S/PV.3893).

Todavia, um novo incidente entre iraquianos e inspetores da UNSCOM significou a deterioração da situação e a volta do perigo de guerra. De fato, os iraquianos acusavam os norte-americanos de pressionarem a Organização para a suposta imposição de sanções sem fim. Ao mesmo tempo, a revisão do regime de sanções era prejudicada pela falta de cooperação das autoridades daquele país com as atividades de desarmamento e de inspeção. Em 5 de agosto o Iraque comunicou a suspensão da cooperação com a UNSCOM e com a AIEA.

Na seção do Conselho de Segurança que examinou essa situação, Celso Amorim afirmou que *...a condição sine qua non para que o Conselho possa proceder a avaliação [abrangente do regime de sanções] é a rescisão, por parte do Iraque, da decisão de interromper a cooperação com a UNSCOM e de restringir as atividades da AIEA (S/PV.3939)*. O Embaixador declarou que *...foi precisamente no dia anterior à decisão iraquiana de interromper sua cooperação com a UNSCOM que os membros do Conselho de Segurança concordaram em redigir uma carta, ..., na qual o Conselho oferece sua perspectiva inicial sobre a maneira de se proceder ao exame abrangente. A carta foi redigida com uma visão de futuro e em nossa opinião oferecia base razoável para a avaliação*. Durante essa mesma seção a posição brasileira foi favorável a adoção da resolução 1205 que condenou enfaticamente a decisão do Iraque

de cessar a cooperação com a UNSCOM, mas não considerou a situação uma ameaça a paz e a segurança internacionais conforme propunham os EUA, entre outros (S/PV.3939).

No dia 16 de dezembro de 1998, a despeito de inúmeros esforços contrários, os Estados Unidos e a Inglaterra bombardearam posições em Bagdá enquanto o Conselho de Segurança se reunia de forma informal para o exame do relatório de Richard Butler Diretor Executivo da UNSCOM. Butler declarou que a Comissão não teria conseguido conduzir o trabalho substantivo de desarmamento a ela conferido⁹². Em declaração durante o encontro formal do Conselho de Segurança, Celso Amorim afirmou que lamentava o fato de que as circunstâncias levaram ao uso da força. *O Brasil sempre favoreceu o diálogo, a diplomacia e o multilateralismo na articulação de respostas a ameaças à paz e segurança internacionais. O uso da força militar deve apenas ser considerado como último recurso. Quando, de fato, o uso da força é contemplado, isso deve ocorrer num quadro multilateral. O Conselho de Segurança continua a ser o único órgão com autoridade legal para autorizar ações voltadas à garantia do cumprimento de suas próprias resoluções* (S/PV.3955).

O ataque armado gerou uma crise de confiança e todas as operações das Nações Unidas no Iraque foram paralisadas por um ano. Em 17 dezembro de 1999 o Representante Permanente do Brasil Embaixador Gelson Fonseca declarou esperar que o projeto de resolução examinado durante a sessão formal do Conselho conduzisse à volta da normalidade naquele país. *Entendo, por normalidade, a garantia de que o Iraque não representa ameaça à segurança regional e internacional... Mas normalidade também significa o livre fluxo de comércio de e para o Iraque, bem como o controle soberano de seus recursos – isto é, o fim das sanções e a reintegração do Iraque à comunidade das nações sobre bases equânimes.* Ainda, segundo o Embaixador, a ausência de inspeções no Iraque parece denotar o esgotamento do regime estabelecido pela resolução 687 (1991), havendo a necessidade de que o

⁹² Fonte: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil in the Security Council 1998-1999*. Brasília: Escritório para Assuntos de Informação Pública, p. 173.

Conselho de Segurança *defina novos parâmetros para a sua atuação no Iraque, sem desvincular-se do quadro existente de direitos e obrigações estabelecidos em resoluções anteriores (S/PV.4084).*

O representante brasileiro afirmou também que a alternativa à reformulação das operações da Organização é a manutenção do *status quo* qual seja, o equilíbrio precário entre o não-cumprimento dos dispositivos e a ausência da ONU do Iraque. *O Brasil deseja ver o Conselho de Segurança em pleno controle de um processo que possa levar à implementação de suas resoluções e ao retorno da normalidade no Iraque.* A posição do Brasil também reiterou que a questão iraquiana deve ser abordada por meios exclusivamente pacíficos, de modo a evitar qualquer ação fora desse quadro legal (S/PV.4084).

V. CONCLUSÃO

O objetivo primordial da presente dissertação foi o de estudar e de compreender as posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU durante a década de 90. Paralelamente, pretendeu-se explicitar que as posições declaradas no Conselho constituem importantes fontes de pesquisa para a análise da política externa brasileira e da inserção internacional do País. Com essa finalidade, desenvolveu-se um marco analítico que comporta o contexto interno, o contexto internacional e a política externa brasileira como parâmetros.

As posições declaradas no Conselho de Segurança expressaram a visão brasileira de uma situação específica em uma dada região ou país. A partir da interação entre os parâmetros mencionados, realizou-se a construção de um quadro geral no qual foi possível contextualizar a inserção internacional do Brasil e as diversas situações nas quais a intervenção da ONU foi requerida. Ao mesmo tempo, foi possível observar algumas diretrizes e fundamentações das posições assumidas pelo País.

Com referência ao contexto interno, observou-se que por meio da democratização empreendeu-se amplo processo de reforma das instituições políticas domésticas. Isso resultou em pelo menos duas importantes conseqüências para a formulação e implementação da política externa brasileira: 1) maior permeabilidade

entre o âmbito interno e o âmbito internacional e 2) inclusão de diretrizes concretas no perfil de inserção internacional do Brasil.

A primeira consequência relaciona-se principalmente com as influências do contexto interno sobre a política externa. Segundo Celso Lafer (2001), a função da política exterior é o de traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre seu destino. No caso do Brasil, a necessidade fundamental apontada pelas autoridades governamentais durante a década de 90 foi a solução da crise econômica que avassalava o País.

A esse respeito, é importante mencionar a interferência do contexto internacional. Por um lado, o caos econômico interno se relacionou em grande parte com as mudanças abruptas das condições de financiamento internacional. Diante da recessão econômica mundial dos anos 70, as sociedades desenvolvidas empreenderam reformas como a elevação das taxas de juros internacionais que transferiram o ônus da crise para os países endividados. Por outro lado, a integração ao sistema capitalista neoliberal dos anos 90 foi apontada como uma solução para a penúria econômica em que se encontravam essas sociedades. As diretrizes apregoadas pelo Consenso de Washington são exemplos dessa tendência.

Diante desse cenário, a determinante de longo prazo da política externa brasileira foi a adesão ao *mainstream*. No campo econômico, isso se traduziu, basicamente, na integração regional (MERCOSUL), na abertura unilateral dos mercados, no processo de privatização das empresas estatais, na aceitação das propostas do Consenso de Washington e na assinatura da Lei de Propriedade Intelectual. No campo político, houve uma tendência de resgate dos passivos externos aderindo-se, por exemplo, aos instrumentos de direitos humanos e aos acordos internacionais de controle de armas nucleares. Em troca, renegociou-se a dívida externa e obtiveram-se linhas de crédito para a reestruturação econômica.

Segundo as formulações de Cervo & Bueno (2002), essas medidas são características da ação de um Estado normal porque engendraram incoerências ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Além disso, a adesão aos atos de renúncia à construção de uma potência dissuasória teria significado o desmonte da segurança nacional.⁹³

Essas medidas, no entanto, não foram necessariamente concentradas na ação de um Estado normal. Apesar de terem resultado em uma maior dependência e vulnerabilidade externas, corresponderam, ao mesmo tempo, à ampliação da inserção internacional com vistas a angariar subsídios para o equacionamento da crise interna. Portanto, a característica paradigmática da ação apresenta elementos tanto de Estado normal, quando de Estado logístico. Dessa maneira, foi realizada a transição do modelo parcialmente autônomo e isolacionista do Estado desenvolvimentista para um modelo de dependência consentida.

A respeito da segunda consequência da reforma das instituições domésticas brasileiras, é importante destacar as análises de Alexandra Silva (1998) e Celso Lafer (2001). Segundo aqueles autores é possível discernir que a identidade internacional do Brasil está associada a um acervo diplomático permanente que define um conjunto de posturas e normas à política externa brasileira. Silva afirma que o pacifismo, o não-intervencionismo, a defesa da igualdade soberana entre as nações e o respeito ao Direito Internacional fazem parte desse acumulado histórico. No entanto, a partir da democratização e da adoção de uma nova Constituição em 1988, essas posturas e normas ganharam um caráter formal.

Portanto, as características do perfil internacional do Brasil estão presentes na Constituição e correspondem à independência nacional, à prevalência dos direitos humanos, à não-intervenção, à igualdade soberana entre Estados, à defesa da paz, à solução pacífica dos conflitos, ao repúdio ao terrorismo e ao racismo, e à cooperação

⁹³ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. Op. Cit., p. 459.

entre os povos para o progresso da humanidade. De modo geral, as posições defendidas pelo Brasil no Conselho de Segurança da ONU compreenderam em sua essência a transmissão dessa postura para a sociedade internacional.

A atuação em foros multilaterais foi a principal característica da política externa brasileira dos anos 90. Essa tendência foi compatível com os sinais emanados do reordenamento mundial e do processo de democratização do País. Enquanto a Organização Mundial do Comércio empreendeu a expansão dos fluxos comerciais em consonância com o processo de globalização, a Organização das Nações Unidas foi mais atuante nas questões de paz e segurança internacional em consonância com a instabilidade gerada pelo fim da Guerra Fria. A quantidade de operações de paz realizadas durante a década de 90 em comparação com o período anterior é um indicativo dessa tendência.

As posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU se encaixam nos paradigmas misto e logístico da ação do Estado. Na condição de membro não-permanente do Conselho durante os biênios de 1993-1994 e 1998 e 1999 o País adotou uma postura pragmática, universalista e proeminente, de modo a contribuir de maneira imparcial para a solução de diferentes situações de instabilidade. Ao mesmo tempo, com o perfil juricista, chamou a atenção para o respeito das normas e regras internacionais sempre que possível.

As situações de instabilidade na África foram as que o Brasil acompanhou de forma mais próxima. A maior parte das posições analisadas versaram sobre conflitos nessa região. De fato, os trabalhos das Nações Unidas concentraram-se ou na ajuda humanitária ou na tentativa de promoção da paz nos países africanos. É importante salientar que de forma unânime nos casos analisados as situações de instabilidade nesses países têm raiz no processo de colonização. Além disso, a interferência do conflito sistêmico entre Estados Unidos e União Soviética contribuiu para a criação de facções rivais e para o acirramento das hostilidades empreendidas no interior dessas sociedades. As posições do Brasil no Conselho de Segurança no biênio

de 1998-1999 deixaram bem clara a responsabilidade das potências colonizadoras e das superpotências para com as guerras civis na África. Ao mesmo tempo, ressaltaram a importância da democratização e do desenvolvimento para a solução desses conflitos.

Entre os casos mais graves analisados encontram-se os de Angola e da Somália. No caso angolano, a despeito da interferência contínua do Conselho de Segurança, não foi possível alcançar a reconciliação nacional em razão do descompromisso do falecido Jonas Savimbi com as prerrogativas do Acordo de Paz. A maior parte das declarações brasileiras versaram sobre situações de instabilidade em Angola. Nessas ocasiões, o representante do Brasil procurou chamar a atenção da comunidade internacional para a tragédia humanitária que a continuidade da guerra civil ocasionava. Além disso, o País insistiu inúmeras vezes na ampliação da presença das Nações Unidas em Angola. No entanto, na medida em que o processo de paz se complicava, o Secretário-Geral recomendava a diminuição do efetivo da operação de paz.

O caso da Somália contribuiu negativamente para a imagem das Nações Unidas. Diante da catástrofe humanitária, da total desordem interna e da inexistência de um governo com o qual negociar, o Secretário-Geral recomendou o encaminhamento de uma força de paz sob os auspícios do Capítulo VII da Carta. A Operação Restauração da Paz foi liderada pelos Estados Unidos e destinava-se a proteger e garantir o fornecimento de suprimentos e remédios aos necessitados. Apesar do Brasil apregoar a não-interferência e a autodeterminação, o País aprovou a criação da força de paz e afirmou que a comunidade internacional poderia contribuir para a reabilitação daquele país. A despeito das ações empreendidas, as hostilidades não cessaram, resultando em fracasso da iniciativa do Conselho de Segurança.

Por duas ocasiões o governo brasileiro demonstrou preocupação quanto às implicações das resoluções aprovadas pelo Conselho. No caso do Haiti, a gestão do Brasil conseguiu fazer com que a resolução mencionasse o caráter único e específico a

partir do qual os embargos estavam sendo adotados. No caso do Iraque, o Brasil teve que se resignar em apenas expressar reserva quanto à competência do Conselho de Segurança na solução de problemas fronteiriços entre países. A “super” resolução 687 (1991) sequer mencionou a especificidade do caso iraquiano.

Com relação ao Iraque, é importante registrar a postura ambígua adotada pelo Brasil na questão da tentativa de assassinato do ex-Presidente George Bush. O País condenou os ataques terroristas em geral e reprovou um eventual envolvimento do governo iraquiano no atentado. No entanto, em contraposição às declarações dos membros permanentes, excetuando a China, não foi dirigida qualquer palavra contra ou a favor da retaliação norte-americana.

A análise das posições do Brasil no Conselho de Segurança foi possível graças à estruturação de um modelo teórico-analítico que concebeu os contextos interno, internacional e a política externa como variáveis independentes. A interação entre essas variáveis viabilizou a contextualização e a compreensão das posições declaradas. Nesse sentido, a hipótese de trabalho contribuiu para a identificação das diretrizes e dos fundamentos que se perpetuam na política externa brasileira.

A presente dissertação constituiu esforço no sentido de demonstrar que elementos importantes acerca da atuação internacional do Brasil estavam sendo ignorados nos estudos de política externa. A inexistência de análises semelhantes dificultou o desenvolvimento e a conclusão do estudo. No entanto, espera-se que um importante passo tenha sido dado em direção à construção de um projeto de pesquisa mais amplo, o qual, além de englobar a totalidade das posições declaradas, desenvolva um modelo analítico mais complexo. Esse modelo poderia fazer uso da literatura sobre o papel e o funcionamento dos organismos internacionais e introduzir mais uma variável explicativa. Além disso, seria interessante avaliar as posições do Brasil em comparação com as posições dos outros membros do Conselho. O espaço para a realização de pesquisas futuras é, portanto, a principal contribuição dessa análise.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*, São Paulo, v. 3, n° 4, p. 3-15, março, 1995.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- BARBOSA, Rubens Antonio. O Brasil e suas Opções Internacionais: a articulação entre o universal e o regional. In: *Política Externa*. São Paulo, vol. 3, n° 3, dezembro, p. 100-116, 1993.
- BARROS, Sebastião do Rego. A Execução da Política Externa Brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 42, n° 2, p. 18-28, 1998.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos*. São Paulo: Peres, 1994.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 45, n° 1, p.36-71, 2002.
- CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início do novo século: uma mensagem do Presidente da República. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano 44, nº 1, p. 5-12, 2001.

_____. Política Externa: fatos e perspectivas. In: *Política Externa*. São Paulo, vol. 2, nº 1, 1993.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional: a política exterior de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, p. 9-58.

_____. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 45, nº 1, p. 5-35, 2002.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Política Externa Brasileira e a Agenda 2000. In: *Cena Internacional*. Relnet, Ano 2, nº 1, 2000.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo / Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*. Brasília, 1995.

FURTADO, Celso. Globalização das Estruturas Econômicas e Identidade Nacional. In: *Política Externa*. São Paulo, vol. 1, nº 4, março, 1993.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Brasília: FUNAG, 2000.

_____. "A Candidatura do Brasil a um Assento Permanente no Conselho da Liga das Nações". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 37, nº 1, 1994.

- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Editora da Universidade do Rio Grande do Sul / Contraponto, 2001.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HILL, Stephen M.; MALIK, Shahin P. *Peacekeeping and the United Nations*. England: Biddles Limited, 1998.
- HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 38, nº 1, p. 5-23, 1995.
- JAGUARIBE, Helio. A Nova Ordem Mundial. In: *Política Externa*. São Paulo, vol. 1, nº 1, junho, 1992.
- LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo, Perspectiva, 2001.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, ano 42, nº 2, p. 5-17, 1998.
- LIGHT, Margot. Foreign Policy Analysis. In: GROOM, A. J. R.; LIGHT, Margot (ed.). *Contemporary International Relations: a guide to theory*. London: Printer Publishers, 1994, p. 93-108.
- LINHARES, Maria Yedda (org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 9 ed., 2000.
- MAGNOLI, Demétrio. *Mundo Contemporâneo: relações internacionais (1945-2000)*. São Paulo: Moderna, 1996.
- _____. *Globalização: Estado nacional e espaço mundial*. São Paulo: Moderna, 1997.
- MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. An Unnecessary War. In: *Foreign Policy*. On-line Edition, 9 December, 2002.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Declaração Conjunta por Ocasão do 5º Aniversário das Atividades da ABACC, Brasília, 10 e 11 de novembro de 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Presidente José Sarney –
Declaração Conjunta Brasil-Peru em 7 de maio de 1989. In: *Repertório: Posições
Brasileiras em Política Externa*. Brasília, 1988-1989.

Presidente José Sarney –
Discurso no Parlamento da Guiana em 3 de março de 1989. In: *Repertório:
Posições Brasileiras em Política Externa*. Brasília, 1988-1989.

Presidente José Sarney –
Comunicado Conjunto Firmado com o Presidente da República da Guiana em 4
de março de 1989. In: *Repertório: Posições Brasileiras em Política Externa*.
Brasília, 1988-1989.

Ministro Abreu Sodré – Discurso
Pronunciado em Jantar em sua Homenagem em 20 de março de 1989. In:
Repertório: Posições Brasileiras em Política Externa. Brasília, 1988-1989.

Ministro Abreu Sodré – Discurso
Pronunciado na Cerimônia de Transmissão de Cargo de Ministro de Estado das
Relações Exteriores em 15 de março de 1990. In: *Repertório: Posições
Brasileiras em Política Externa*. Brasília, 1989-1990.

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

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações Internacionais: dois séculos de
história – entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*.
Brasília: IBRI, 2001.

SILVA, Alexandra de Melo e. Idéias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga
das Nações e na ONU. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de
Janeiro, ano 41, nº 2, p. 139-158, 1998.

STEINERT, Marlise G. A Decisão em Matéria de Política Externa: ensaio sobre a
utilização das teorias. In: DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*.
Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 443-459.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Basic Facts about the United Nations**. New
York, 1995.

_____. **Resolutions and Decisions of the Security Council: SC official records – forty-eighth year.** New York, 1993.

_____. **Resolutions and Decisions of the Security Council: SC official records – forty-ninth year.** New York, 1994.

_____. **Resolutions and Decisions of the Security Council: SC official records – fifty-third year.** New York, 1998.

_____. **Resolutions and Decisions of the Security Council: SC official records – fifty-fourth year.** New York, 1999.

_____. **Information Notes: United Nations Peacekeeping.** New York, 1995.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3168.**
New York, 29 January 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3175.**
New York, 22 February 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3182.**
New York, 12 March 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3188.**
New York, 26 March 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3189.**
New York, 30 March 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3197.**
New York, 26 March 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3191.**
New York, 31 March 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3198.**
New York, 14 April 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3200.**
New York, 18 April 1993.

_____. **Security Council: provisional S/PV.3205.**
New York, 30 April 1993.

- _____
New York, 28 April 1993. **Security Council: provisional S/PV.3204.**
- _____
New York, 30 April 1993. **Security Council: provisional S/PV.3206.**
- _____
New York, 20 May 1993. **Security Council: provisional S/PV.3213.**
- _____
New York, 25 May 1993. **Security Council: provisional S/PV.3217.**
- _____
New York, 27 May 1993. **Security Council: provisional S/PV.3224.**
- _____
New York, 1 June 1993. **Security Council: provisional S/PV.3226.**
- _____
New York, 4 June 1993. **Security Council: provisional S/PV.3228.**
- _____
New York, 6 June 1993. **Security Council: provisional S/PV.3229.**
- _____
New York, 16 June 1993. **Security Council: provisional S/PV.3238.**
- _____
New York, 18 June 1993. **Security Council: provisional S/PV.3241.**
- _____
New York, 27 June 1993. **Security Council: provisional S/PV.3245.**
- _____
New York, 29 June 1993. **Security Council: provisional S/PV.3247.**
- _____
New York, 9 July 1993. **Security Council: provisional S/PV.3253.**
- _____
New York, 15 July 1993. **Security Council: provisional S/PV.3254.**

- _____. **Security Council: provisional S/PV.3162.**
New York, 9 August 1993.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.3263.**
New York, 10 August 1993.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.3850.**
New York, 27 January 1998.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.3875.**
New York, 24 April 1998.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.3876.**
New York, 29 April 1998.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.3891.**
New York, 12 June 1998.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.3916.**
New York, 13 August 1998.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.3931.**
New York, 24 September 1998.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.4027.**
New York, 29 July 1999.
- _____. **Security Council: provisional S/PV.4049.**
New York, 29 September 1999.
- _____. **Security Council: checklist of resolutions.**
New York, 1993-1994.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International Relations Theory: realism, pluralism, globalism, and beyond*. 3rd ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999.

WATSON, Adam. *The Evolution of International Society: a comparative historical analysis*. London: Routledge, 1992.

WELLENS, Karel C. (ed.). *Resolutions and Statements of the United Nations Security Council (1946-1992): a thematic guide*. New York: Kluwer Academic Publishers, 2^a ed., 1993.

ZORGBIBE, Charles. *O Pós-Guerra Fria no Mundo*. São Paulo: Papyrus, 1996.