GUSTAVO GERLACH DA SILVA ZIEMATH

O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado José Serra
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretora, substituta Maria do Carmo Strozzi Coutinho

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

em Poucas Palavras

GUSTAVO GERLACH DA SILVA ZIEMATH

O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília – 2016

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal Ltda.

As opiniões emitidas no presente trabalho são de responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições da política exterior do governo brasileiro.

Impresso no Brasil 2016

Z66 Ziemath, Gustavo Gerlach da Silva.

O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011) / Gustavo Gerlach da Silva Ziemath. – Brasília : FUNAG, 2016.

128 p. – (Em poucas palavras)

ISBN 978-85-7631-622-0

1. Política externa - Brasil. 2. Política externa - princípios. 3. Nações Unidas (ONU). Conselho de Segurança - atuação. 4. História diplomática - Brasil. 5. Organização internacional - história. I. Título. II. Série.

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

GUSTAVO GERLACH DA SILVA ZIEMATH

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Possui mestrado em História das Relações Internacionais. É diplomata desde 2014.

Sumário

Introdução 9

I. Princípios norteadores da política exterior brasileira 13

II. Da política de voto duplo aos ensaios de autonomia 19

2.1. Biênio 1946-1947 23

2.2. Biênio 1951-1952 29

2.3. Biênio 1954-1955 35

2.4. Biênio 1963-1964 45

2.5. Biênio 1967-1968 52

III. Dos ensaios de autonomia à altivez diplomática 63

3.1. Biênio 1988-1989 66

3.2. Biênio 1993-1994 75

3.3. Biênio 1998-1999 81

3.4. Biênio 2004-2005 91

3.5. Biênio 2010-2011 100

Conclusão 109

Referências 113

Introdução

Desde a criação do Conselho Executivo da Liga das Nações[1], o Brasil confere importância – ora de maneira mais enfática, como nas últimas décadas, ora de maneira mais contida, como logo depois de sair da Liga das Nações, na década de 1920 – ao órgão multilateral que visa a equacionar os problemas referentes à paz e à segurança mundiais. Se até a Segunda Guerra Mundial esse órgão era o Conselho Executivo, após o conflito mundial passou a ser o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Como destaca Garcia (2011, p. 17), a importância da Organização das Nações Unidas para a política externa brasileira é inegável. Apesar de tal afirmação poder parecer demasiadamente categórica, fatos históricos corroboram esse posicionamento. O Brasil já foi dez vezes membro

1 Órgão similar ao atual Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas que contava com Inglaterra, França, Itália, Japão, Alemanha (1926-1933) e URSS (1934-1939) como membros permanentes. Para mais informações, ver: Garcia (2000).

não permanente no CSNU[2], o que o torna o segundo país que mais vezes ocupou assento eletivo no Conselho depois do Japão (eleito 11 vezes). Além disso, nas palavras do ex-chanceler Celso Amorim, a participação brasileira no Conselho tornou-se um dos objetivos centrais da política externa brasileira nos últimos anos, e o tema passou a ser tratado em conversas bilaterais e Comunicados Conjuntos com outros países e organizações (AMORIM, 2011, p. 57; 437). Nesse sentido, compreender o padrão histórico do comportamento brasileiro enquanto membro não permanente do CSNU é essencial para tentar entender as pretensões da diplomacia nacional no Conselho. O presente trabalho, ao propor a compreensão de longo prazo da participação brasileira no órgão de paz e segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), buscando encontrar continuidades ou descontinuidades de posicionamentos, tenta trazer novos argumentos para a análise do assunto, que se torna cada vez mais relevante à medida que o Brasil tem sua política externa e sua pretensão de reformar o Conselho reconhecidas internacionalmente.

No intuito de atingir o objetivo de identificar continuidades e descontinuidades da participação do Brasil no Conselho de Segurança durante todos seus dez mandatos como membro não permanente, o livro foi dividido em três partes. Antes de partir para a análise factual dos posicionamentos brasileiros no órgão, optou-se por, primeiro, apresentar brevemente quais seriam os princípios fundamentais guiadores da

2 O Brasil ocupou assento não permanente no CSNU nos biênios 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011.

atuação da política exterior brasileira. As pesquisas em fontes secundárias indicam que o país, desde meados do século XIX, gradativamente consolidou uma política externa de respeito a determinados princípios balizadores de sua inserção internacional. Tais princípios, ao garantirem continuidade na política externa, serviriam, também, para assegurar continuidade nos posicionamentos no CSNU.

A análise pormenorizada e factual dos posicionamentos brasileiros no CSNU é, então, feita ao longo dos capítulos 2 e 3. No capítulo 2, são abordadas as cinco primeiras participações (1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964 e 1967-1968), bem como algumas considerações gerais sobre a participação brasileira na Conferência de São Francisco. No capítulo 3, por seu turno, são analisadas as últimas cinco participações do país (1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004--2005 e 2010-2011), além de algumas considerações pontuais em relação ao fato de o Brasil ter permanecido por cerca de duas décadas ausente do Conselho enquanto membro não permanente (de 1968 até 1988).

Cabe fazer ainda ressalva em relação a um desafio que recai sobre os pesquisadores – especialmente de países emergentes, como o Brasil – que pretendem estudar o Conselho de Segurança. A influência da pretensão em relação ao as-sento permanente fez surgir vários estudos tendo a reforma como objeto de pesquisa. Esse não é, contudo, o objeto deste trabalho. O tema da reforma, na verdade, nem é tratado, a princípio, no CSNU, mas, sim, na Assembleia Geral, palco em que ocorrem os debates sobre reformas na estrutura da ONU. Não obstante, sem perder de vista

a relevância natural do tema para qualquer estudioso da presença do Brasil no CSNU, tem-se como objetivo paralelo compreender quando surge, com maior clareza, o atual discurso de que o país possui as credenciais para ser aceito como membro permanente do órgão.

I

Princípios norteadores da política exterior brasileira

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

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

Nesse sentido, é importante aprofundar o debate acerca da conformação dos conceitos norteadores da política exterior brasileira. É fundamental, para o analista de relações internacionais do Brasil, compreender a relevância

desses conceitos[3] no processo de inserção internacional do país, uma vez que, ao mesmo tempo em que eles tendem a dar inteligibilidade, previsibilidade e credibilidade aos posicionamentos de política exterior, podem servir, em alguma medida – a depender da situação –, como fatores de constrangimento da postura oficial em relação a determinado tema.

O referido debate é feito por vários analistas da política exterior do Brasil. Para fins do presente trabalho, cabe ressaltar a síntese sobre o assunto feita por dois professores consagrados: Celso Lafer e Amado Cervo.

Celso Lafer estuda a conformação da identidade internacional do Brasil a partir de três elementos: o território, o governo e a população.

Em relação ao primeiro elemento – o território –, o autor ressalta que a escala continental do Brasil não pode ser desprezada como aspecto da identidade internacional do país. Nas palavras de Kissinger (2001, p. 763), "o Brasil possui recursos, população e escala para se tornar uma das potências líderes do mundo [...] o Brasil percebe-se como uma potência mundial, e não sem razão". Para o presente estudo, esse elemento da identidade internacional pode facilitar a compreensão de algumas das pretensões da diplomacia brasileira no Conselho de Segurança que dão maior notoriedade a países emergentes. Ou seja, imbuído de

3 Almeida (1999) indica que alguns desses conceitos foram codificados como "orientações gerais em matéria de política externa", na constituinte de 1987-1988, de modo a guiar os dirigentes eleitos e os agentes diplomáticos no que se refere à postura externa do país e a confirmar a tradição jurídico-política do país. Neste livro serão tratados conceitos similares àqueles que conformam o rol de princípios da política internacional brasileira, inscritos no artigo 4º da Constituição Federal.

uma identidade internacional caracterizada pela vontade de influenciar os processos em curso na ordem internacional, o Brasil se vê motivado a atuar em nome da conformação de uma ordem que o favoreça.

Além dessa característica geográfica natural – que incutiria na identidade internacional brasileira a perspectiva de possuir uma *world view* –, o Brasil possui, segundo o autor, a especificidade geográfica de estar na América do Sul, o que o deixaria afastado da linha de frente das tensões internacionais prevalecentes no campo estratégico-militar. Consequência desse afastamento geográfico dos grandes conflitos globais seria a tradição pouco belicosa que acompanha a identidade internacional do país, a qual se reflete na incessante busca pela solução pacífica de controvérsias. Como será analisado nos próximos capítulos, essa concepção pacifista norteará vários dos posicionamentos brasileiros no Conselho de Segurança.

Partindo para o segundo elemento – governo –, destaca-se que as mudanças em 1822 e 1889 significaram, graças a seu peso na história nacional, transformações na identidade internacional do Brasil. Primeiramente, o processo de independência brasileira, em razão de sua especificidade negociadora, foi caracterizado pela continuidade. O Brasil manteve o aparato burocrático estabelecido durante a presença da Corte portuguesa, o que acabou contribuindo para incutir uma visão "europeísta" à identidade internacional do jovem Império, a qual servia, inclusive, para diferenciá-lo das instáveis repúblicas vizinhas. Essa identificação do Brasil com a Europa dará lugar à visão "americanista", com

a chegada do regime republicano, e essa nova perspectiva sem dúvida influenciará as posições adotadas pelo Brasil no CSNU durante as décadas de 1940 e de 1950.

Essa nova concepção da identidade internacional do país pautará vários dos conceitos norteadores da política externa brasileira ao longo do século XX, principalmente no referente à promoção da integração regional, objetivo constitucional consagrado como norma programática entre os princípios fundamentais da República[4]. Como será visto no capítulo 2, esse argumento de Lafer poderá dar inteligibilidade aos posicionamentos brasileiros, nas primeiras décadas das Nações Unidas, em defesa da atuação conjunta do bloco latino-americano ou, ainda mais precisamente, em favor de iniciativas dos Estados Unidos.

Cabe, por fim, ressaltar o terceiro elemento – população. Nesse aspecto, Lafer (2001, p. 40) destaca tanto a formação multiétnica da identidade nacional quanto o histórico de exclusão social como forças que corroboraram a formação de uma identidade internacional de defesa do anticolonialismo e da autodeterminação dos povos, bem como contrária ao racismo e à discriminação. Será visto no próximo capítulo que esses conceitos efetivamente nortearam vários dos posicionamentos brasileiros no Conselho de Segurança, servindo eles, justamente, como motivadores para a atuação brasileira em favor de maior igualdade, jurídica e política, entre os povos. Contudo, como poderá também ser verificado

4 O parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal indica que "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

adiante, a atuação brasileira no CSNU por vezes deixou de lado essas características de sua identidade nacional, principalmente em matérias relacionadas a Portugal e à África do Sul, o que contribuiu para o constrangimento do país em momentos cruciais, nos quais atuou de forma descontinuada e em detrimento do histórico posicionamento nacional de defesa da descolonização.

Além da análise da identidade internacional proposta por Lafer, o professor Amado Cervo utiliza em seus estudos o marco conceitual de "acumulado histórico" da inserção internacional brasileira, que facilita a compreensão dos posicionamentos do país ao longo da história no CSNU. Nas palavras de Cervo (2008, p. 26),

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

Cervo (2008, p. 27-31) apresenta os elementos de maior relevância para a política externa contemporânea: a independência da inserção internacional, a autodeterminação, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o realismo e o pragmatismo, a cordialidade oficial com

os vizinhos latino-americanos, o desenvolvimentismo, o juridicismo e o multilateralismo normativo. Esses elementos por vezes podem nortear os posicionamentos brasileiros em sentidos contrários e, como se verá por meio da análise da posição brasileira no CSNU, não se fazem presentes no discurso brasileiro sempre, variando de acordo com o período históricos e a conjuntura doméstica e externa. Nos próximos capítulos, esses elementos conformadores da identidade internacional e o do "acumulado histórico" serão novamente repisados, facilitando a identificação de momentos de continuidade e de descontinuidade no posicionamento do Brasil em relação aos temas da agenda do CSNU.

II

Da política de voto duplo aos ensaios de autonomia

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

Cabe, primeiramente, breve ponderação acerca dos posicionamentos do país ao longo das reuniões preparatórias para estabelecimento do CSNU, durante a Conferência de São Francisco. As reuniões aconteciam no Comitê 1 da III Comissão da Conferência[5], o qual estava encarregado

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

de fazer aprovar a estrutura e o modo de funcionamento do Conselho. Em linhas gerais, o Brasil, assim como outras potências médias, como o Canadá, tentava redimensionar as decisões tomadas em Dumbarton Oaks pelos grandes policiais da paz e da segurança internacionais da época (Estados Unidos da América [EUA], União das Repúblicas Socialistas Soviéticas [URSS], Grã-Bretanha e China)[6]. Eram três as principais questões debatidas nesse Comitê: a questão do poder de veto, o estabelecimento de mecanismos de revisão da estrutura do órgão e a questão do número de membros permanentes.

Em relação ao poder de veto, Pedro Leão Velloso Netto, durante a 1ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York, em 1946, destacou:

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

6 Debate interessante acerca da reunião de Dumbarton Oaks e da eventual inclusão do Brasil como sexto membro permanente no Conselho pode ser encontrado em Garcia (2012). Apesar de extremamente relevante, a questão – passada e presente – acerca da inclusão do Brasil como membro permanente não é o objeto central deste trabalho. Análises específicas sobre o assunto foram feitas por Vargas (2008) e de Brigido (2010), por exemplo.

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

Como se percebe do discurso do representante brasileiro durante a Conferência de São Francisco, o Brasil, embora já defendesse desde o início do século XX o princípio da igualdade soberana dos Estados, ponderava essa perspectiva principiológica, uma vez que a conjuntura política falava mais alto. Era necessário conformar uma organização internacional capaz de congregar as grandes potências da época, a fim de manter a paz internacional, e isso somente seria possível por meio da aceitação do poder de veto, condição *sine qua non* para que a União Soviética e os Estados Unidos participassem em conjunto de um mecanismo de segurança coletiva.

Em relação aos mecanismos de revisão da carta da ONU, o Brasil, de modo a ponderar a aceitação do poder de veto, propôs mecanismo de revisão periódica da carta. Segundo Garcia (2013), a proposta brasileira ficou conhecida como "emenda Velloso", em alusão ao chefe da delegação do Brasil na Conferência. Tal emenda previa que uma conferência de revisão seria convocada e nesta qualquer alteração na Carta poderia ser aprovada por maioria de 2/3, sem poder de veto. Com isso o Brasil tentava mitigar o direito ao veto, entendido pelo país como um poder antidemocrático, concedido em caráter emergencial, em razão do contexto internacional.

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

A terceira das temáticas – a do número de membros – era questão superada, do ponto de vista das potências centrais. França e China – esta ainda sob liderança dos nacionalistas aliados americanos – fariam parte do Conselho junto com os três grandes (EUA, URSS e Grã-Bretanha), a fim de resguardar a relevância do continente europeu e de contrabalançar, do ponto de vista americano, eventual proeminência soviética na Ásia. Especialmente os representantes de Moscou e de Londres viam como problemático o aumento no número de membros permanentes no CSNU, haja vista a necessidade de resguardar a eficácia do órgão, a qual poderia ser comprometida com a inclusão de mais Estados. O argumento brasileiro era o da importância de incluir uma representação permanente para a América Latina, de modo a ampliar a representatividade do Conselho[7].

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

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

2.1. Biênio 1946-1947[8]

A primeira sessão oficial do Conselho de Segurança foi realizada em Westminster, em 16 de janeiro de 1946. Nas primeiras reuniões, foi aprovada uma proposta regimental para que a presidência do órgão fosse sucedida mensalmente por ordem alfabética – regra essa seguida até os dias de hoje. Assim, depois da Austrália, o Brasil assumiu, em 17 de fevereiro de 1946, a presidência do CSNU, sendo o embaixador Cyro de Freitas-Valle, que já representara o

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

país no Comitê 1 em São Francisco, o primeiro presidente brasileiro no órgão (GARCIA, 2012, p. 276).

Embora nenhuma resolução tenha sido aprovada enquanto o Brasil esteve na presidência do órgão, é interessante ressaltar quatro questões que preponderaram na agenda do Conselho nesse ano: a reclamação iraniana contra a presença de tropas soviéticas em seu território; a reclamação soviética contra a presença da Grã-Bretanha na Grécia, a reclamação ucraniana em relação à situação na Indonésia; e a reclamação da Síria e do Líbano contra a presença de tropas britânicas em seu território (GARCIA, 2013a, p. 729).

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

A questão grega foi objeto de duas resoluções aprovadas pelo Conselho em 1946 e de quatro resoluções em 1947. No início de 1946, os soviéticos haviam apresentado reclamação de que não haveria mais necessidade de os britânicos manterem tropas no país. O Conselho tomou nota, mas não emitiu qualquer resolução sobre o assunto, haja vista

o apoio do Brasil, Egito, França, Austrália, China e Holanda à posição estadunidense de que a questão não representava uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Fica claro, nesse contexto, como era mais desconfortável aos países ocidentais a presença de tropas soviéticas no Irã do que tropas britânicas na Grécia. A postura brasileira, no caso grego, não seguiu o princípio de não ingerência, como seguiu no caso iraniano, permanecendo alinhada, pragmaticamente, ao posicionamento dos Estados Unidos.

Na questão da Indonésia[9], o Brasil, novamente, posicionou-se de acordo com a postura estadunidense. A alegação de Kiev era a de que as tropas britânicas e holandesas ainda presentes na Indonésia estariam atuando contra a população civil do país, contrariando, assim, o princípio da autodeterminação dos povos, já que a Indonésia havia se declarado independente ainda em 1945. O governo soviético da Ucrânia apresentou uma proposta que recebeu a emenda, por parte do governo da URSS, de que, além de acompanhar a questão, o CSNU formaria um comitê com representantes da China, Holanda, EUA, URSS e Grã-Bretanha para acompanhar a situação *in loco*[10]. A proposta soviética

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

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

foi prontamente rechaçada pelo governo americano, o qual entendia que, sendo necessário o envio de um comitê, este deveria ser formado por indivíduos neutros e não necessariamente advindos de determinado país específico. O Brasil, nesse contexto, tanto votou contrariamente à resolução quanto expressou sua concordância com a posição americana. Novamente, o Brasil se colocava ao lado dos EUA, mesmo com a questão envolvendo aspectos que remetem aos princípios da inserção internacional do país, como a autodeterminação.

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

Todas essas questões foram abordadas no ano de 1946, durante as reuniões do Conselho, as quais, a partir

de março, deixaram de ser em Londres e foram para Nova Iorque. Também a chefia da delegação brasileira no Conselho mudou com a troca do local das reuniões do CSNU. Leão Velloso assumiu a chefia do Brasil no órgão entre março de 1946 e janeiro de 1947. Segundo Garcia (2012, p. 278), o novo representante brasileiro ficou conhecido pela "política do silêncio": seus pronunciamentos no Conselho não ultrapassariam 25 palavras, segundo noticiavam jornais estadunidenses.

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

Além desses casos envolvendo princípios como a não ingerência e a autodeterminação, houve, no âmbito da descolonização, iniciativa brasileira que mostra o vínculo dos princípios orientadores da inserção internacional do país com sua atuação no CSNU. Havia reclamação perante o CSNU, em 1947, de que A Grã-Bretanha estaria colocando em risco a paz e a segurança regionais ao manter tropas estacionadas na região do vale do Nilo (no Egito e no Sudão). A questão foi tema de uma proposta de resolução por parte do Brasil[11]. A proposta era extremamente genérica e primava pela solução pacífica de controvérsias, recomendando que as partes

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

reiniciassem negociações diretas e que, caso não chegassem a uma solução, deveriam fazer uso de outros mecanismos pacíficos de solução de controvérsias, mantendo o Conselho informado. Diante da reticência britânica, nem mesmo uma proposta assim genérica foi aprovada pelo Conselho. Cabe destacar, contudo, que essa foi uma das primeiras ocasiões em que o Brasil tomou a iniciativa de propor um projeto de resolução sobre tema da agenda do CSNU.

Em linhas gerais, a análise dos casos mais significativos levados ao CSNU nesse biênio permite reforçar o entendimento de que o voto brasileiro seguia aquele dos Estados Unidos. Em termos qualitativos, em mais de 90% das propostas apresentadas para votação, o Brasil votou da mesma forma que os EUA, enquanto em menos de 50% dos casos o voto brasileiro coincidia com o soviético (UZIEL, 2012, p. 147).

Como se pode observar da análise qualitativa, corroborada pelo levantamento quantitativo de Uziel (2012), durante o primeiro biênio de funcionamento do CSNU, o Brasil atuou de maneira nem sempre determinada pelos princípios de política exterior do país. A conjuntura de política externa de alinhamento aos EUA e de política interna de repressão ao comunismo – que marcou o governo Dutra (1946-1951) – refletiu na postura do Brasil no CSNU. Em grande parte das posições brasileiras nos temas da agenda do Conselho, os constrangimentos políticos da época se sobrepuseram a alguns dos mais caros princípios da inserção internacional do país.

2.2. Biênio 1951-1952[12]

Com 57 votos favoráveis, o país foi o que mais recebeu votos entre os que se candidataram e foi escolhido como representante da América Latina para o CSNU já na primeira rodada de votação. Ressalte-se que, quando o país não alcança o mínimo de 2/3 do total de votos dos Estados presentes na AGNU, é necessário fazer nova rodada de votação.

Em linhas gerais, nesses dois anos, verificou-se uma redução significativa da atuação do Conselho, tendo sido aprovadas apenas sete resoluções em 1951 e duas resoluções em 1952 - um total de nove em dois anos, muito menos do que as 37 aprovadas entre 1946 e 1947, por exemplo. Como indica Horta (2013), nesse período inicial da Guerra Fria, a principal responsável por vetos no Conselho de Segurança era a União Soviética, em razão especialmente de sua relutância em autorizar a entrada na ONU de países que poderiam se alinhar aos EUA. Os americanos, na concepção de Uziel (2012), ainda não faziam uso sistemático do veto, pelo fato de que sua posição ainda era apoiada pela maioria dos Estados[13].

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

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

Além disso, outro motivo para a redução do número de resoluções no Conselho está relacionado à aprovação da Resolução 377 da Assembleia Geral, em 1950. Conhecida como *Uniting for Peace*, essa resolução permitia que questões referentes à paz e à segurança internacionais que se encontrassem paradas no Conselho de Segurança, em razão de impasse entre seus membros, fossem tratadas na Assembleia Geral[14]. Segundo Santos (2000) e Uziel (2010), o Brasil apoiava essa mudança, na medida em que conferia maior poder decisório para uma instância mais representativa, a qual ressaltava o princípio da igualdade entre os povos. O Brasil votou favoravelmente tanto na Resolução 377 da AGNU quanto na Resolução 90/1951 do Conselho. Essa, aprovada em janeiro de 1951, foi proposta pela Grã-Bretanha e tinha a finalidade única de expressar que "o CSNU resolve remover o item 'reclamação de agressão à República da Coreia' da lista dos assuntos tratados pelo Conselho", permitindo, assim, que a AGNU tratasse da questão.

Uma das questões de que se ocupou o Conselho foi a da problemática indo-paquistanesa, objeto de duas resoluções em 1951 e de uma em 1952. O tema já figurava na agenda do Conselho desde 1948, quando foi criada a Comissão das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão, a qual teria como finalidade proceder a desmilitarização do Estado de Jammu e Caxemira (UNMOGIP). Nas ocasiões em que o

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

assunto era debatido, o Brasil renovava seu desejo de que a questão fosse resolvida por meios pacíficos de solução de controvérsias. Nas palavras do representante brasileiro, era difícil acreditar que duas nações com tantos laços e tanto em comum não conseguiriam chegar a uma solução pacífica para suas diferenças.

Outro assunto presente na agenda do CSNU nesse biênio era a questão israelense. O tema é de complexidade significativa e figura na agenda do Conselho, de maneira recorrente, desde a criação do Estado de Israel, em 1947. No contexto do biênio 1951-1952, as três resoluções aprovadas remetem aos armistícios de 1948-1949, decorrentes da guerra Árabe-Israelense de 1948[15].

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

Israel, por seu turno, apresentou reclamação denunciando o governo egípcio por estar confiscando mercadorias israelenses durante a passagem de navios pelo canal de

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

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

Ambos os casos mostram uma posição brasileira favorável ao primado do direito internacional, posição essa alinhada ao acumulado histórico de inserção internacional do país. Nada obstante, ambas as posições iam, também, ao encontro da postura americana em relação à questão.

Tema de interesse brasileiro tratado pelo CSNU foi a Resolução 94/1951, que considerou a questão da eleição de juízes para a Corte Internacional de Justiça (CIJ). O Conselho precisava eleger, além dos cinco membros em caráter ordinário (escolhidos pelo CSNU e pela AGNU a partir de uma lista preliminar de nomes encaminhada pelo Secretário-Geral), um substituto para o juiz brasileiro José Philadelpho de Barros e Azevedo, que falecera. Embora a votação para

juiz da CIJ seja secreta, está registrado nas atividades do Conselho que o também brasileiro Levi Fernandes Carneiro foi escolhido de maneira unânime.

Cabe destacar um ponto curioso[16] no processo de adesão líbio que envolve o Brasil enquanto presidente temporário do Conselho, em setembro de 1952, e que serve para reforçar o entendimento de que o Brasil apoiava o primado do direito internacional como mecanismo para evitar excessos por parte dos países com maiores capacidades materiais. Nesse mês de setembro, o governo soviético, vendo que não seria a Líbia um aliado incondicional do Ocidente, sugeriu aprovar a resolução em favor da entrada do país na instituição, sem que essa questão fosse analisada pelo Comitê de adesão de novos membros, ligado ao Conselho de Segurança, uma vez que a questão já fora previamente tratada no Conselho, em fevereiro do mesmo ano. O Brasil, na condição de presidente, posicionou-se contrariamente à manobra, já que, independentemente de a proposta líbia já ter sido analisada pelo Conselho, ela ainda não havia sido encaminhada para o Comitê específico, conforme praxe procedimental do órgão. A posição brasileira, que favorecia o respeito às normas procedimentais do Conselho, foi respaldada pela maioria dos membros[17].

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

17 Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/52-55/52-55_07.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2013.

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

Essa perspectiva de que o Brasil exercia política de voto alinhado aos EUA pode ser confirmada por meio da leitura de diversos despachos telegráficos encaminhados pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores [Sere] no Rio de janeiro à Representação em Nova Iorque, nos quais, se davam instruções expressas de acompanhar o voto dos Estados Unidos[18]. Essa postura de se alinhar aos EUA era, desde 1946, contestada por alguns integrantes do corpo diplomático brasileiro. Cyro de Freitas-Valle, por exemplo, em 1946, pedira autorização para só votar com os EUA nos casos mais relevantes para os interesses das partes,

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

já que conformar o voto brasileiro sistematicamente com o estadunidense enfraquecia a posição brasileira, uma vez que criava a impressão de duplicação de votos (GARCIA, 2012, p. 277). Essa duplicação efetivamente existiu nesses dois biênios e começou a perder força, embora não de maneira continuada, nos oito biênios seguintes, como se verá na sequência.

2.3. Biênio 1954-1955

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

No que se refere à atuação do Conselho propriamente dita, o biênio 1954-1955 seguiu a tendência de paralisia dos anos anteriores. Em 1954, foram aprovadas apenas duas resoluções e, em 1955, apenas cinco. A análise que se segue terá como base, novamente, os relatórios de atividades

do Conselho encaminhados à Assembleia Geral[19]. Quando do contrário, será indicada a fonte da informação.

Duas foram as principais questões que chamaram a atenção da delegação brasileira: a questão da Guatemala e a da Palestina. A questão guatemalteca foi encaminhada ao CSNU pela representação da Guatemala na ONU no dia 20 de junho, em meio aos ataques que levaram à destituição de Jacob Árbenz do poder. A reclamação guatemalteca era de que havia ocorrido incursão de tropas desde a Nicarágua e Honduras em território guatemalteco, colocando em risco a paz e a segurança regionais.

O Brasil atuou de maneira protagônica nessa questão. Junto com a Colômbia, o país propôs uma resolução que reforçava o papel central da Organização dos Estados Americanos (OEA) na solução pacífica desse conflito. No projeto de resolução se lia que, tendo em mente o disposto no capítulo VIII da Carta da ONU, a OEA deveria manter o CSNU informado das medidas que viria a tomar para solucionar a questão. Embora a proposta tenha angariado o apoio da Grã-Bretanha, França e EUA, foi questionada e vetada pela URSS. De acordo com os soviéticos, a Guatemala era um país que poderia ser cruzado por tropas militares em um dia, o que reforçava o caráter emergencial da demanda e impossibilitava que a questão fosse encaminhada para a OEA. De modo a não fazer com que uma questão que atingia níveis de gravidade elevados ficasse vítima da paralisia

19 Os registros podem ser encontrados em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2712(SUPP)>; <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2935(SUPP)>; <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3157(SUPP)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

do Conselho, nova resolução foi proposta pela França, na qual, em termos mais genéricos e sem mencionar as competências da OEA e do Comitê Interamericano para a Paz, demandava-se a cessação imediata de toda e qualquer hostilidade que levasse ao derramamento de sangue. Essa proposta foi aprovada por unanimidade.

Em despacho telegráfico encaminhado à delegação do Brasil na ONU[20], indicou-se que caberia, primeiramente, ponderar se os ataques foram emanados de outros Estados americanos, o que tornaria de competência da OEA tomar conhecimento da questão. A instrução também falava que, mesmo que tivessem sido os ataques emanados de guatemaltecos abrigados em outros Estados da região, caberia à OEA, de qualquer forma, tomar conhecimento ao menos inicial da questão. Essa postura se refletiu na proposta de resolução brasileira acima apresentada e suscitou intensos debates acerca da precedência dos organismos regionais sobre o CSNU em temas de paz e segurança internacionais. A repercussão do caso foi tão expressiva que no discurso do Brasil na AGNU em 1954 o embaixador brasileiro Ernesto Leme ponderou:

> Quando a minha delegação propôs ao Conselho de Segurança que a questão da Guatemala deveria ser submetida à organização regional, não quis dar a entender que o Conselho de Segurança não poderia lidar com o assunto. Era obviamente necessário, contudo, aguardar os resultados da investigação

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

> e as medidas decididas pela organização regional antes de pedir às Nações Unidas que encontrassem uma solução final para este problema (CORRÊA, 2012, p. 131).

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

No que se refere aos debates sobre a Palestina, cabe destacar o posicionamento brasileiro em relação à questão Egito-Israel, trazida novamente ao Conselho e que suscitou uma continuidade explícita no posicionamento brasileiro.

O Brasil votou a favor da proposta de resolução apresentada pela Nova Zelândia repetindo sua linha argumentativa de 1951: o armistício acordado em 1948 pressupõe supressão de qualquer hostilidade. Assim, o Brasil demonstrava uma continuidade de posicionamento baseada em seu acumulado histórico de respeito ao direito internacional, alegado em 1951 como justificativa para o voto favorável à resolução e novamente recordado pela delegação do país em 1955. Embora a resolução de 1955 não tenha sido aprovada, em razão do veto soviético[21],

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

identifica-se uma efetiva continuidade de posicionamento do Brasil no CSNU, não apenas quantitativamente (votando novamente em favor), mas também qualitativamente (reforçando seu argumento baseado em princípios das relações internacionais do país). Resta pontuar, todavia, que facilitou a convergência entre princípios e práticas do Brasil na questão o fato de estas irem ao encontro, também, da postura dos EUA e da maioria dos membros do Conselho.

Os debates acerca dos problemas na região do Oriente Médio seguiram ocupando grande parte da agenda do Conselho de Segurança em 1955. Em fevereiro de 1955, o governo do Cairo apresentou carta ao Conselho de Segurança pedindo para que analisasse o ataque perpetrado por tropas israelenses que causaram a morte de mais de trinta soldados egípcios. Diante dessa quebra expressa do armistício, duas resoluções foram aprovadas no Conselho, a primeira condenando o ataque israelense e a segunda, no dia seguinte, solicitando às partes que colaborassem com o processo de negociação de paz.

Na ocasião, o Brasil apoiou as resoluções aprovadas (106/55 e 107/55), uma vez que Israel fizera um ataque planejado que deveria ser prontamente repudiado e que a melhor maneira de solucionar o conflito seria por meio do mecanismo de solução pacífica já institucionalizado. O Brasil dava mostra, assim, de que, na questão envolvendo egípcios e israelenses, não se posicionava abertamente em favor de parte alguma, mas, sim, dos princípios basilares de sua identidade internacional, fosse a do respeito ao direito internacional, em relação à postura egípcia, fosse

a do pacifismo, como base para repudiar ataques armados israelenses.

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

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

É instigante observar que o Brasil que copatrocinou essa resolução foi o mesmo que, no contexto da Conferência de São Francisco, buscou incluir mecanismos mais efetivos de revisão continuada da Carta, de modo a mitigar a postergação indefinida do poder de veto concedido aos

grandes "policiais" do mundo. Segundo o embaixador Cyro de Freitas-Valle, em seu discurso na AGNU em 1955, o cenário internacional não indicava que se conseguiria apoio suficiente, naquele momento, para a aprovação de qualquer revisão significativa do Tratado de São Francisco. Assim, o Brasil não abandonava o desejo de revisá-lo, mas, pragmaticamente, deixava de lado o princípio da igualdade dos Estados para defender que seria mais lucrativo revê-la em conjuntura internacional mais propícia, seguindo o argumento dos EUA.

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

Levando em conta que o país retornará ao Conselho de Segurança apenas oito anos depois (em 1963), merece especial atenção a compreensão de por que permanecer tanto tempo

afastado, para os padrões da época. Uma das principais pistas para se entender o afastamento pode ser vinculada ao que Cyro de Freitas-Valle, em ofício emblemático, chamou de "perda de prestígio"[22]. Argumentava o embaixador que o país que antes fora facilmente eleito três vezes para ocupar assento não permanente no CSNU e que permanecera nove dos dez anos de existência da ONU no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC – na sigla em inglês) defrontava-se com a dificuldade de concorrer com a Costa Rica por uma vaga no Conselho Econômico e Social. Duas seriam as razões para essa dificuldade. A primeira seria a busca mais constante das nações pequenas por participar dos órgãos da ONU, antes para angariar prestígio doméstico aos seus governos do que para auxiliar nas finalidades da organização. A segunda seria especificamente relacionada à atuação do Brasil na ONU. Nas palavras de Freitas-Valle:

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

22 AHI, Delegação dos Estados Unidos do Brasil junto às Nações Unidas para Raúl Fernandes, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ofício nº 427, 6 de julho de 1955. Caixa nº 200 (Ofícios confidenciais recebidos organismos e delegações).

Esse argumento de Freitas-Valle de que seria contra-producente ao Brasil acompanhar os EUA nas votações em detrimento do respeito ao acumulado histórico da inserção internacional do país pode ser reforçado pelo perfil de votação do Brasil nesse biênio. Embora não tenha alcançado o grau de convergência de 100% com os votos americanos, como alcançara no biênio 1951-1952, nesse biênio a convergência superou 80% (UZIEL, 2012). Ainda que permanecesse elevada a convergência, cabe apontar que ela começou a ser mitigada. Em questões como a da Guatemala e a da Palestina, o país dava sinais de que buscava imprimir perfil mais atuante e independente no órgão, seguindo os princípios de sua inserção internacional.

Como visto acima, o Brasil, efetivamente, votava alinhado aos EUA em muitas matérias e apenas passou a atuar de maneira mais protagônica no Conselho no terceiro biênio. Mas isso não acabou por completo com o prestígio do país no órgão, conforme entendia o embaixador brasileiro. É natural que, com o aumento do interesse dos demais países latinos para ocupar assentos rotativos nos órgãos da ONU, o Brasil tivesse de ceder espaço – afinal, tem como um de seus princípios basilares a igualdade entre os Estados. Isso não quer dizer que o Brasil não mais tinha prestígio na organização, mas, sim, que o contexto internacional era outro. Prova de que a perda de prestígio apontada deve ser relativizada é outro ofício[23], de quase uma década depois,

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

no qual o chefe da delegação do Brasil na ONU na época, José Sette Câmara, afirmava:

> O Brasil goza de uma situação de respeito e prestígio dentro das Nações Unidas. A linha de seriedade e eficiência que sempre soubemos manter [...] nos assegura uma colocação de generalizado acatamento e considerável influência. [...] O Brasil participa de 26 órgãos das Nações Unidas. Está empatado com a Índia em número de postos ocupados. [...] Somente EUA, França, Reino Unido e URSS possuem maior representação do que o Brasil por serem membros permanentes do Conselho de Segurança (AIH, Ofício 1970, Caixa 203).

O que a análise dessas fontes primárias mostra não é, necessariamente, uma contradição, mas sim uma clara diferença de percepção dos chefes da representação do Brasil na ONU, em relação ao prestígio do país no órgão e as razões para sua perda ou crescimento. Para o objetivo do presente livro – analisar as posições do Brasil no Conselho –, esses dois ofícios permitem concluir que havia, sim, uma mudança nos órgãos da ONU, a qual pressionava o Brasil a ser mais ativo e por vezes mais independente. Contudo, não era tão alarmante assim o novo cenário multilateral do final da década de 1950, já que, como se pode observar do segundo ofício, o Brasil ainda era reconhecido, nos anos 1960, como um país que mantinha uma continuada posição de seriedade em sua postura nas Nações Unidas.

2.4. Biênio 1963-1964

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

Nesse biênio, observa-se que o Conselho, diante de momento de distensão na Guerra Fria, já recuperava maior grau de ativismo, voltando a emitir número de resoluções semelhante àquele que emitia durante a década de 1940 – entre dez e quinze resoluções por ano. Além disso, observa-se que, diante do aumento exponencial no número de países membros da ONU, mais questões foram trazidas ao conhecimento do órgão. Os temas africanos, envolvendo guerras civis, guerras de independência e políticas segregacionistas, que colocavam em perigo a paz e a segurança internacionais, passavam a preponderar na agenda do Conselho. Essa tendência foi ressaltada em vários pronunciamentos dos principais líderes da Política Externa Independente (PEI) que era desenvolvida nessa época,

sendo o mais emblemático deles o discurso de Araújo Castro na abertura da AGNU de 1963[24].

De modo a melhor sistematizar a compreensão da atuação brasileira nesse biênio, a análise será dividida geograficamente. Primeiro se apresentarão alguns debates que se travaram no Conselho em relação a temas do continente americano. Na sequência, será dada atenção às problemáticas africanas que mais chamaram a atenção da delegação brasileira no CSNU. Nesse ponto, incluem-se as temáticas da descolonização, do *apartheid* e da ambivalência brasileira em relação a Portugal e suas colônias[25].

A primeira questão que merece ser mencionada foi a reclamação apresentada pelo presidente do Haiti em relação à ameaça de agressão e de incursões da República Dominicana em território haitiano, em 1963. O governo haitiano propunha a saída do corpo diplomático dominicano de Porto Príncipe, demanda essa que os dominicanos alegavam não poder atender enquanto o governo haitiano não desse salvo-conduto para nacionais haitianos asilados na embaixada dominicana seguirem para outra embaixada ou outro país. É interessante observar a continuidade de posição assumida pelo Brasil. Semelhantemente à questão guatemalteca acima apresentada, o Brasil se posicionou

24 Segundo Corrêa (2012 p. 224), o discurso dos "três Ds" (Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização), do então Chanceler Araújo Castro, em 1963, tornou-se um dos mais representativos do pensamento da Política Externa Independente, que tinha como um de seus fundamentos a superação da concepção de divisão de mundo em blocos ideológicos "leste-oeste".

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

em favor da precedência das negociações no âmbito da organização regional. Embora não tenha sido objeto de proposta de resolução, como no caso guatemalteco, a questão haitiana não deixou de ser levada ao Conselho, que decidiu, por meio do pronunciamento de seu presidente, manter-se informado do desenvolvimento das negociações.

Em janeiro de 1964, outra questão envolvendo a paz e a segurança nas Américas foi levada ao conhecimento do CSNU. Nesse caso, o Panamá reclamava contra ataques de tropas americanas estacionadas no Canal do Panamá. O representante brasileiro foi o primeiro a se pronunciar sobre a matéria e, em posição de continuidade em relação àquela sustentada nos casos guatemalteco e haitiano, identificou como salutar a busca pela solução multilateral da contenda por meio de mecanismos políticos regionais (a OEA já estava lidando com a questão) e universais (o fato de a OEA estar ciente da matéria não seria um impeditivo para que o CSNU auxiliasse na resolução do problema). Uma proposta brasileira de que o presidente do CSNU fizesse pedido formal aos governos envolvidos para negociarem um cessar-fogo foi acatada pelo Conselho. Em paralelo ao pedido patrocinado pelo Brasil, seguiram as negociações no âmbito da OEA, que chegou a estabelecer um Comitê Geral para a questão, formado por representantes da organização regional e que manteve o CSNU informado do desenrolar da contenta. Mais uma vez, o Brasil vocalizou a prevalência da instituição regional para a solução de ameaças à paz e à segurança regionais, sem desconsiderar, contudo, que o CSNU deveria manter-se atento à questão.

No que se refere ao continente africano, serão apresentadas abaixo as questões da Rodésia, dos territórios ultramarinos portugueses e do *apartheid*. Esses temas refletem, de maneira emblemática, as nuances tanto da política africanista lançada pela PEI quanto da política conservadora do regime militar brasileiro que se instalou em 1964.

A questão da Rodésia veio a ser alvo de um projeto de resolução, em 1963, que convidava o governo da Grã-Bretanha a garantir a independência da Rodésia com base na Resolução 1514/1960 da AGNU[26] e a não transferir poderes para o regime segregacionista instalado no país, pois ele não era representativo da diversidade racial local. Embora a resolução não tenha sido aprovada em razão do veto britânico, é interessante analisar a postura brasileira de apoio irrestrito à resolução. A representação brasileira se pronunciou defendendo o dever de os britânicos não transferirem poderes para o regime em vigor na Rodésia, o qual, embora aliado britânico, fora escolhido apenas entre a elite branca do país e ameaçava a paz e a segurança regionais. Essa posição brasileira vai diferir, como será visto, daquela que o Brasil assumiu, no mesmo ano, em relação à descolonização dos territórios portugueses, corroborando a ideia de que a política africanista brasileira, baseada no princípio da autodeterminação, era limitada no sentido de não ser aplicada nas ocasiões em que afetasse interesses concretos do Brasil em relação a algum parceiro histórico, como Portugal. Por mais que o voto brasileiro tenha sido

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

diferente do americano (que foi de abstenção) na questão da Rodésia, o Brasil pouco tinha a perder ao defender, na ocasião, o princípio da autodeterminação. Como será visto a seguir, quando a questão envolvia aspectos materiais (ganhos econômicos, por exemplo) ou políticas nocivas ao interesse do Governo da época, essa perspectiva de defesa de princípios era relativizada.

Em 1961, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 163/1961, instando Portugal a cumprir com as determinações da Resolução 1603 da Assembleia Geral, que solicitava ao governo português considerar introduzir reformas com vistas à independência de Angola. Conforme consta no telegrama enviado por Afonso Arinos[27], então chefe da Delegação brasileira na ONU, em novembro de 1961, diante dessa situação e do surgimento de resoluções semelhantes à 163/1961, o Brasil adotaria posturas favoráveis a esse tipo de posicionamento, no sentido de concitar Portugal a assumir atitude mais realista, de modo a reconhecer a busca por autonomia dos territórios.

Em 1963 a questão dos territórios portugueses e do *apartheid* figuravam efetivamente no Conselho de Segurança, e, nesse momento, o Brasil participava mais ativamente dos debates, por ser então membro eletivo. É interessantíssima a análise das trocas de telegramas[28] entre o representante

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

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

brasileiro no Conselho, Geraldo de Carvalho Silos, e a Secretaria de Estado de Relações Exteriores. Essa troca mostra a dificuldade em se encontrar um posicionamento uníssono em relação à questão das colônias portuguesas, reforçando o argumento de Saraiva (1996), de que houve, durante os anos da PEI, avanços e retrocessos em relação ao tema. A troca de telegramas permite observar como a representação brasileira na ONU conseguiu ponderar a visão mais favorável a Portugal, a qual partia de dentro do Itamaraty e que, em certa medida, estendia-se também à África do Sul, um dos mais importantes parceiros econômicos do Brasil no continente africano à época.

A decisão final[29] que chega de Brasília não poderia ser mais pragmática. No caso sul-africano, aceita-se que o Brasil se posicione, sem alongamentos na justificativa do voto, contra o segregacionismo, fato que atenta profundamente contra sentimentos humanos. No caso português, são encaminhadas instruções para tornar mais brando o posicionamento brasileiro. Segundo a orientação vinda de Brasília, "podemos destacar em nosso pronunciamento a confiança na evolução de política conciliatória de Portugal, não baseando esse entendimento em qualquer dado atual, mas claramente *em nosso conhecimento da experiência histórica portuguesa*" (grifo do autor).

A compreensão dos posicionamentos do Brasil no CSNU no biênio 1963-1964 deve se dar por meio de lentes que

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

não deixem de observar o desenrolar dos fatos no Brasil e na própria ONU. A análise quantitativa dos votos do Brasil nesse biênio (UZIEL, 2012, p. 147) aponta para o fato de que houve um pequeno aumento de convergência no percentual de votos Brasil-EUA (de 90% para 94%). Esse dado quantitativo, em si, não consegue apresentar por completo os contornos definidores do perfil de atuação brasileira no órgão. A análise qualitativa mostra que, para alguns temas, como aqueles vinculados às Américas, o Brasil indicava continuidade de postura de defesa da precedência da OEA. Já em outros temas, especialmente aqueles relacionados ao continente africano, observa-se conservadorismo, a partir de abril de 1964, em relação ao ensaio de política externa progressista de 1963, com o Brasil oscilando da defesa da autodeterminação na Rodésia à confiança em Portugal no que se referia à independência de suas colônias.

Não se pode dizer que a chegada do regime militar causou uma guinada completa do perfil de atuação do Brasil no CSNU – não se voltou a ter, por exemplo, o grau de convergência em 100% dos votos com os EUA, como no biênio 1951-1952, nem mesmo instruções que indicassem que o Brasil deveria seguir o voto estadunidense, como na década de 1940. O que se tem é maior reticência no tocante à defesa de princípios norteadores da inserção internacional do país, quando isso colocasse em risco interesses pragmáticos – econômicos e políticos, como se observa na posição brasileira em relação às colônias portuguesas.

2.5. Biênio 1967-1968[30]

O Brasil foi eleito, na XXI AGNU, para seu quinto mandato no CSNU com 114 do total de 119 votos. Ofício de 1966[31], encaminhado pela delegação do Brasil na ONU, mostra a posição do embaixador Sette Câmara em relação a eleição que se aproximava:

> Acredito que nossa política com relação a eleições no presente ano deverá ser toda ela norteada pelo objetivo de obter o máximo possível de apoio à candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança. Permito-me recordar aqui que ela foi apresentada com grande antecedência, para que nos pudéssemos valer do argumento de prioridade, importante dentro do grupo latino-americano. Foi ela decorrente da convicção de que o CSNU se reforça, na medida em que a proliferação de novos Estados membros [...] enfraquece a AGNU (AIH, Ofício 541, 10 de março 1966).

Em outro ofício de 1966, também preparatório à candidatura, o embaixador Sette Câmara destaca outro tema relevante:

> Sendo o Brasil candidato ao CSNU nas eleições a serem realizadas durante o curso da próxima AGNU, seria inadmissível uma modificação de nossa

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

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

> posição com relação ao problema colonial português que atraísse contra nós as iras dos africanos. Isso só se poderia fazer se o Governo decidisse retirar nossa candidatura ao órgão supremo da ONU [...], pois não seria aconselhável expor o prestígio do Brasil na Organização ao vexame de uma derrota, ou mesmo de uma votação maciça contrária à nossa pretensão[32].

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

Dentro das Nações Unidas, e mais especificamente no Conselho de Segurança, destacava-se, na agenda de paz e segurança, a Guerra dos Seis Dias e a consequente instabilidade na região do Oriente Médio. Nesse momento, as tropas da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF – na sigla em inglês) retiravam-se da região, a pedido do governo egípcio, deixando de atuar na supervisão do cessar-

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

-fogo entre Egito e Israel e deixando de assegurar a livre navegação no golfo de Ácaba (BARRETO, 2006, p. 137). Em 1967, sete das onze resoluções aprovadas pelo Conselho tratavam dessa guerra no Oriente Médio, o que acabava deixando em segundo plano outras temáticas que envolviam a paz e a segurança internacionais, especialmente aquelas relacionadas ao continente africano.

A atuação brasileira no Conselho de Segurança concentrou-se em buscar participar ativamente nas negociações em relação à questão do Oriente Médio, sempre defendendo, ao menos retoricamente, o imediato fim das hostilidades. A participação ativa do Brasil pode ser vista como uma continuidade, na medida em que o país tanto já fora parte ativa nas negociações políticas entre Israel e Egito, no Conselho, na década de 1950, quanto já enviara e liderara tropas na UNEF, na primeira metade da década de 1960.

Nesse contexto, merecem maior destaque uma situação controversa relacionada à instrução para não apoiar proposta de resolução soviética que condenava Israel pelos ataques e exigia a retirada de tropas israelenses da região de Suez. O argumento oficial brasileiro era o de que a ocupação resultara do estado de guerra existente na região. Na prática, o Brasil vinha estreitando alguns laços com Tel Aviv, como pela assinatura de acordo nuclear alguns meses antes do conflito e por visitas oficiais[33]. Assim, o Brasil apoiava a paz,

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

seguindo seus princípios, como efetivamente vinha fazendo nas questões referentes aos conflitos no Oriente Médio, mas, agora, por meio de negociações que não condenassem expressamente o lado israelense, uma vez que uma posição contrária enfática poderia prejudicar interesses pragmáticos do governo militar, como o desenvolvimento da tecnologia nuclear.

Sobre esse tema, destaca-se, também, a Resolução 242/1967. Ela teve como *pen-holder* a Grã-Bretanha, que formulou sua proposta de texto com base em um projeto de resolução argentino-brasileiro que nem chegou a ser considerado pelas potências ocidentais. A resolução buscava uma solução definitiva para o conflito, instando Israel a retirar suas tropas dos territórios ocupados (não especificando quais, como o fazia o projeto de Brasil e Argentina) e demandando que todas as partes envolvidas: *i*) cessassem hostilidades; *ii*) garantissem a livre navegação na região; *iii*) cuidassem da problemática dos refugiados; e *iv*) designassem, por meio da ONU, um Enviado Especial para promover o diálogo. Mediante essa proposta, abria-se uma oportunidade para algum reajuste de fronteira em relação às fronteiras anteriores ao conflito (BARRETO, 2006, p. 140-141).

Segundo telegramas[34] dos dias que antecederam a votação da proposta britânica, o representante brasileiro no Conselho, embaixador Geraldo de Carvalho Silos, indicava

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

que o Brasil aventava três possibilidades em relação à questão: *i*) encaminhar proposta de resolução própria, nos moldes daquela apresentada por Brasil e Argentina aos países ocidentais e na Sessão Especial da AGNU[35]; *ii*) copatrocinar a proposta britânica, mediante algumas adequações no texto; *iii*) apoiar a proposta britânica. Decidiu-se, finalmente, apoiar a proposta da Grã-Bretanha, uma vez que eventual lançamento de propostas alternativas poderia dificultar o assentimento das partes ao cessar das hostilidades.

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

No que se refere ao continente africano, é importante ponderar que, embora fosse crescente o interesse do regime militar em avançar a parceria política e comercial com países do continente, as relações com Portugal continuavam tendo caráter especial para a diplomacia brasileira. O Brasil sob o governo de Costa e Silva continuava a política implementada

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

por Vasco Leitão da Cunha de "melhorar as relações com Portugal" (BARRETO, 2014, p. 8), ainda que isso obstasse a plena consecução de uma política africanista.

Essa dinâmica ambígua pode ser verificada na atuação do Brasil na ONU em geral - não apenas no CSNU. O Despacho Telegráfico 585[36], intitulado "instruções sobre resoluções a respeito de Portugal", deixa claro o posicionamento que os representantes brasileiros deveriam seguir. Segundo o telegrama enviado para a representação do Brasil em Nova York, o presidente da República teria autorizado o Itamaraty a contemplar a possibilidade de estender o voto contrário *inclusive* às sanções não militares contra Portugal" (grifo do autor). Isso significava um aprofundamento no posicionamento favorável à Portugal: o Brasil deveria votar contra resoluções que fossem nocivas ao regime salazarista. Embora essa instrução não fosse efetivamente aplicada no CSNU, por não ter a questão das colônias portuguesas sido objeto de proposta de resolução, a instrução foi efetivamente cumprida na AGNU, quando o Brasil se absteve na Resolução 2270/1967, que chamava urgentemente a atenção do CSNU para a questão da independência dos territórios portugueses, e, em 1968, quando o Brasil votou com Portugal e África do Sul contra a Resolução 2395, que condenava o regime de Lisboa por não garantir a independência de seus territórios e chamava a atenção do CSNU para a continuação do problema.

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

Uma última questão analisada no CSNU e sobre a qual o Brasil atuou de maneira destacada foi a do desarmamento. Nesse caso, destoando das ambivalências que se observavam em relação a Portugal e à África do Sul, bem como indo de encontro ao posicionamento estadunidense na questão, o Brasil vocalizava sua discordância com o desenrolar dos fatos relacionados ao tema, pautando-se no acumulado histórico de defesa da igualdade entre os Estados. Em 1968 encerravam-se as negociações do Tratado de Não Proliferação Nuclear, e as potências apresentaram para votação resolução que endossava o projeto. O Brasil se absteve (junto com Argélia, Índia, Paquistão e França) com base na concepção de que o sistema que se criava não era pautado no princípio da igualdade soberana dos Estados, consagrado na Carta da ONU, nem incorporava um equilibrado mecanismo de obrigações e garantias aos dois grupos de países que se constituíam (nuclearmente armados e não nuclearmente armados). O projeto proposto era rechaçado pela delegação brasileira com base na concepção de "congelamento do poder mundial", que vinha sendo desenvolvida por expoentes da diplomacia brasileira, como Araújo Castro (SARDENBERG, 2013).

A análise qualitativa apresentada acima permite identificar nuances interessantes em relação à aproximação quantitativa de votos similares aos dos EUA nesse biênio (UZIEL, 2012, p. 147). A convergência de votos com os EUA em 1967 se deve mais às questões que vinham sendo tratadas no CSNU naquele ano – sobretudo a Guerra no Oriente Médio – do que a um eventual regresso da "política de voto duplo",

observada nos primeiros biênios de participação do Brasil no Conselho. Era do interesse de todos – americanos, russos e brasileiros – solucionar a questão. Além disso, a análise dos registros em arquivo revela que, se essa convergência existiu, ela não foi premeditada, diferentemente da convergência dos anos inicias da ONU, que era expressamente indicada à delegação brasileira.

A posição assumida pelo Brasil na questão da ingerência soviética na Tchecoslováquia é representativa de como o país qualitativamente assumia posições cada vez mais autônomas. A condenação da ingerência moscovita sobre o Governo de Alexander Dubcek não se deve ao alinhamento político em relação aos EUA, mas, primordialmente, à manutenção da defesa do acumulado histórico de igualdade soberana dos Estados e de não intervenção. De acordo com Fonseca Jr. (2014, p. 145), o Brasil condenava a intervenção na Tchecoslováquia por ser ela parte da concepção de "soberania limitada" desenvolvida na Doutrina Brejnev. Araújo Castro, enquanto exercia a presidência rotativa do CSNU quando da intervenção em Praga, assim expressou o posicionamento brasileiro contra a ação da URSS e a inação estadunidense:

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

Em linhas gerais, a análise dessas cinco primeiras participações do Brasil no Conselho permite ponderar que o acumulado histórico que determina uma identidade internacional para o país serve de meio para tentar compreender possíveis linhas gerais de atuação brasileira no CSNU. Contudo, a análise pormenorizada dos fatos mostra que, muitas vezes, considerações pragmáticas do momento – como a aproximação ao regime americano nos primeiros biênios e as relações históricas com Portugal – servem de fonte explicativa mais adequada para entender motivações conjunturais de posicionamentos que não necessariamente condizem com o acumulado histórico da inserção internacional do país.

Essa ausência, em certos momentos, de alinhamento entre princípio e prática não quer dizer que não existam continuidades na participação brasileira, como mostra a postura brasileira de defesa do direito internacional na questão da Palestina e a defesa da precedência da OEA na análise de ameaças à paz regionais.

A falta de congruência entre os princípios e as posições em fatos concretos, como o português (década de 1960), o sul-africano (década de 1960), o grego (biênio 1946-1947), e de reestruturação da ONU (biênio 1954-1955), para citar apenas alguns, revela que política externa não pode ser feita apenas com base em concepções teóricas identitárias. Existiu, sim – e seguirá existindo nos biênios seguintes – uma "incongruência" entre princípios e posturas do Brasil no Conselho.

Coloca-se entre aspas a palavra incongruência pelo fato de que, na verdade, o Estado, ao buscar a consecução do interesse nacional, não está sendo incongruente. Incongruente seria manter uma postura apenas para respeitar um princípio, o qual deve ser um norteador, e não um determinante, da inserção internacional de um país. Assim, uma "continuidade de descontinuidades" nas posições brasileira no CSNU indica que o país atuava seguindo uma *raison d'État*, característica de qualquer Estado que tenha interesses próprios – sejam eles de aliança com uma potência maior ou de afirmação de postura autônoma. Esses interesses mudam conforme muda a conjuntura internacional, e o formulador da política externa deve estar atento para isso, de modo a ponderar da melhor maneira possível tanto a previsibilidade de suas decisões baseadas em princípios quanto as mudanças de postura em razão de conjunturas específicas.

III

Dos ensaios de autonomia à altivez diplomática

Depois de cerca de vinte anos afastado das disputas para ocupar posto eletivo no CSNU, o Brasil volta a ser escolhido, em 1987, para ocupar assento rotativo, no biênio 1988-1989. Embora não seja o foco do presente estudo, cabe breve avaliação das motivações para esse afastamento prolongado do país.

Selcher (1972, p. 45) destacou que o Brasil manteve baixo perfil de atuação ao não demonstrar grande interesse para uma eleição para o Conselho de Segurança no período entre 1969 e o fim de regime militar, na medida em que dele participar acentuaria algumas vulnerabilidades políticas do país, como a leniência diante do colonialismo português e do *apartheid*, as violações internas de direitos humanos e o regime de governo autoritário.

Vargas (2008, p. 57) identifica em telegramas da época e nas memórias de alguns diplomatas justamente as supracitadas questões africanas para o afastamento

brasileiro do Conselho. Em telegrama de 1968, Araújo Castro, então embaixador brasileiro na ONU, expressa que

> faltaria ao meu dever se não confiasse a Vossência minha grande preocupação com a visível deterioração da posição brasileira na ONU, em virtude do acumulado de tantos votos negativos (contrários às posições africanas): prevejo grandes dificuldades para quaisquer pretensões brasileiras a posições eletivas na ONU, dado o desapontamento e mesmo a franca irritação de inúmeros países africanos, que já não escondem sua hostilidade para conosco (CASTRO apud VARGAS, 2008, p. 77).

Fonseca Jr. (2014, p. 139) apresenta a questão dos constrangimentos estruturais da ordem internacional como outro argumento para justificar o afastamento. O sistema multilateral passou a ser visto como mecanismo de bloqueio à inevitável ascensão do Brasil como potência. A denúncia, vocalizada por Araújo Castro, do "congelamento do poder mundial" mostra o norte conceitual do projeto de política exterior do "Brasil potência": uma inserção que não abandona o multilateralismo, pois esse é parte do acumulado histórico da atuação externa, mas que dele se afasta por não entendê-lo como um multiplicador dos ganhos, senão como um instrumento de contenção da projeção de poder nacional. Nesse sentido, as hipotecas brasileiras relacionadas ao regime autoritário em vigor e às denúncias de violações de direitos humanos constrangiam a inserção internacional brasileira em um plano multilateral que, por si só, já estava "congelado" pelas superpotências.

Em depoimento posterior ao período em que ocupou o cargo de chanceler, Saraiva Guerreiro indicou:

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

Por fim, Uziel (2010, p. 86) indica que o Brasil encontrava poucas razões para desempenhar um papel mais ativo no Conselho, não apenas porque ele estaria inoperante diante do "congelamento de poder", mas também porque o país não tinha problemas imediatos de segurança externa ou de fronteiras[37] e não via, assim, necessidade de influir em decisões específicas do CSNU[38].

Torna-se assim compreensível a ausência brasileira no CSNU até que se reestabelecesse o regime democrático e o

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

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

país superasse suas hipotecas e renovasse suas credenciais, para voltar a fazer parte, sem constrangimentos, de um CSNU "renovado", na medida em que se desfazia o congelamento de poder decorrente da Guerra Fria.

3.1. Biênio 1988-1989

O Brasil foi eleito na AGNU de 1987 como candidato de consenso do grupo da América Latina, tendo recebido o maior número de votos entre os cinco eleitos (151 votos, o que representa 95,5% dos Estados membros que votaram).

Ao regressar, o Brasil encontra um Conselho um pouco mais ativo do que aquele que deixou em 1968. O embaixador Paulo Nogueira Batista (1992, p. 87)[39] indicou que o contexto internacional era de diminuição gradual das tensões Leste-Oeste, com um "renascimento" da ONU. Além disso, começou a se observar, no *modus operandi* do órgão, a utilização cada vez maior de grupos informais para fins de coordenação de posicionamentos, principalmente entre os membros permanentes. Os P-5 começaram a reunir-se com frequência, de modo a coordenar esforços em paralelo, para chegarem nas reuniões oficiais do CSNU com posicionamentos preestabelecidos, reduzindo a relevância dos debates oficiais. O Conselho passou a funcionar de forma mais "silenciosa": tornou-se mais eficiente, porém menos transparente.

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

Diante da maior quantidade de temas na agenda do CSNU, a presente análise dará destaque às questões africana, palestina e centro-americana, pois, por serem temas já abordados no CSNU nas décadas pretéritas, constituem objetos que permitem mais bem observar continuidades ou mudança de posturas do Brasil.

Sobre o problema da independência da Namíbia, o Brasil reiterava, constantemente, seu apoio às soluções negociadas que estavam em curso na época, entre representantes locais, angolanos e sul-africanos, bem como reafirmava o apoio à emancipação do território namibiano, com base na Resolução 435/78 do CSNU (RESENHA, 1988, p. 154). Cabe destacar que a questão da Namíbia tornou-se ainda mais importante para a política exterior brasileira a partir de 1986, quando foi criada, por iniciativa brasileira, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), por meio da qual os Estados que dela faziam parte passaram a denunciar o *apartheid* e o colonialismo português, anacronismos políticos desestabilizadores da paz regional (RESENHA, 1988, p. 20).

Pode-se dizer que a postura brasileira em relação à questão da Namíbia, se em 1968 já assumia contornos de apoio – ainda que não enfático – à autodeterminação da população local, ganhou reforço a partir do período da redemocratização e com a criação da Zopacas.

Já a orientação da política externa brasileira com relação ao *apartheid* sul-africano sofreu uma guinada nesse contexto de retorno da democracia. Em 1985, com vistas a liquidar essa hipoteca que dificultava a atuação brasileira

livre de constrangimentos no continente africano, o Governo brasileiro proibiu, via Decreto Presidencial que internalizava decisões do CSNU, tanto o intercâmbio cultural, esportivo e artístico com o regime de Pretória quanto a venda para o país de material militar, petróleo e derivados (RESENHA, 1988, p. 128).

No Conselho de Segurança, o Brasil adotou postura de protesto à pratica segregacionista, que foi objeto de três resoluções entre 1988 e 1989. Das três, chama mais a atenção a Resolução 615/1988, que pede ao regime de Pretória para que suste a execução e revogue a condenação à morte de seis jovens sul-africanos acusados de praticar crimes políticos. Diferentemente do período ditatorial, no qual ficou claro o interesse material do Brasil em não condenar de maneira veemente o regime sul-africano, o novo Governo, atento aos princípios consagrados na Constituição de 1988, votou favoravelmente às resoluções.

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

fez com que os EUA se abstivessem, sozinhos, em relação à resolução, o que não veio a influenciar o posicionamento brasileiro, que permaneceu em consonância com aquele da maioria da comunidade internacional: condenar os atos israelenses nos territórios ocupados.

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

A questão do Afeganistão é a mais emblemática no referente ao novo método de funcionamento – menos transparente – do CSNU, e da contestação brasileira a essa

nova dinâmica. Apenas uma Resolução foi aprovada, no biênio 1988-1989, sobre a situação no Afeganistão (Resolução 622/88). O objetivo de muitos membros do Conselho era o de estabelecer, por simples troca de cartas entre o Secretário-Geral da ONU e o presidente do CSNU, que a ONU se fizesse presente no monitoramento da implementação dos Acordos de Genebra sobre o Afeganistão[40]. Devido à insistência brasileira e de alguns outros países, a questão foi trazida para debate nas reuniões do Conselho e foi objeto de resolução, tornando de conhecimento público as vagas obrigações do Secretário-Geral relativas à prestação de informações ao Conselho. O objetivo dos membros permanentes era evitar o máximo possível os debates públicos que pudessem tornar mais difíceis a negociação e a implementação de acordos assinados à margem do sistema de segurança coletiva da ONU (BATISTA, 1993, p. 89). Nesse contexto, o objetivo brasileiro permanecia – como já observado nas participações anteriores do Brasil no órgão – justamente oposto: reforçar ao máximo o mecanismo multilateral de segurança coletiva, uma vez que ele garantia maior poder de participação para potências médias e reforçava a legitimidade das decisões

No referente às discussões acerca dos conflitos na América Central, é emblemático que o Brasil não tenha assumido postura protagônica de defesa da solução pacífica das controvérsias, como fizera em situações passadas. Não obstante, o Brasil manteve seu entendimento de que o Conselho de Segurança, como órgão central para a

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

manutenção da paz e da segurança internacionais, deveria atuar de forma complementar aos mecanismos regionais, para auxiliar na consecução da paz. Nesse sentido, o Brasil apoiou as resoluções 637 e 644, que visavam a auxiliar o processo de desmobilização militar de grupos guerrilheiros centro-americanos. Destaca-se a Resolução 644, que estabelecia, com o apoio do Secretário-Geral da OEA, um Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central, para auxiliar na verificação do cumprimento dos acordos de desmobilização militar na região. O Brasil, embora apoiasse a decisão do Conselho de auxiliar, com efetivos civis e militares sem poder de fogo, a verificação do cumprimento dos acordos de desmobilização, não fez parte dos países que compunham o grupo de observadores[41], dando sinais de que continuava apoiando soluções negociadas, que vinculavam ONU e OEA, para as questões regionais, mas que, naquele momento, não visava a assumir maior engajamento que gerasse custos financeiros.

Um outro tema que merece consideração, pelo fato de ser trazido para eventual inclusão na agenda do CSNU durante a presidência brasileira de 1989, é o problema do combate às drogas e os limites da soberania. O Reino Unido tentou trazer para a agenda do CSNU o tema do narcotráfico, alegando ser questão passível de intervenção da ONU, já que ameaçava a paz e a segurança globais. A posição do Brasil foi de reticência, na medida em que temia que sua inclusão na agenda do CSNU significasse uma ampliação –

41 Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/644(1989)>. Acesso em: 9 jul. 2014.

excessiva e sem consulta prévia aos Estados membros – do poder jurisdicional do órgão. Ademais, o tratamento de tal tema do modo como preconizavam os britânicos poderia fazer com que o CSNU passasse a legitimar um direito de ingerência supranacional que ia de encontro ao princípio da não intervenção, consagrado na própria carta da ONU. Com o apoio brasileiro, o tema acabou sendo levado para a Assembleia Geral, por ser o órgão mais competente para recomendar princípios, dado ser de representatividade universal (FUJITA, 1996, p. 103). O Brasil usava, assim, do seu acumulado histórico de defesa da não intervenção para evitar que o CSNU legislasse acerca de um tema que tocava diretamente a soberania nacional, na medida em que o problema do narcotráfico estava – e ainda permanece – intimamente relacionado à porosidade da fronteira amazônica.

Outro tema da época que merece ser analisado é o da reforma do Conselho. Em discurso na AGNU, em 1989, o presidente José Sarney expressou abertamente a necessidade de reestruturação do órgão, com vistas a adequá-lo à nova distribuição de poder global. A posição brasileira era, agora, contudo, parcialmente diferente daquela assumida durante a criação da ONU: desejava-se a criação de uma nova categoria de membro permanente, sem poder de veto. Nas palavras do presidente:

> É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades.

> Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto (SARNEY *apud* CORRÊA, 2012, p. 626).

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

Nesse sentido, a pretensão a um assento permanente deve ser analisada em estudo próprio; contudo, não pode essa pretensão ser negligenciada na análise das continuidades

e das mudanças de posicionamento do Brasil no CSNU, a partir da década de 1990. Tais considerações mereceram ser feitas justo nesta seção do livro pelo fato de que, como visto no capítulo prévio, essa pretensão, se existia, não era declaradamente um condicionante das posições do Brasil no Conselho. A partir da década de 1990, a pretensão ao assento permanente, embora não seja o único norte dos posicionamentos brasileiros no Conselho, transforma-se em aspecto a ser considerado quando da tomada de decisão em relação a vários temas da paz e da segurança internacionais.

Cabe ressaltar, finalmente, que o caso da divergência na votação da Resolução 608 ilustra a queda da convergência de votos entre Brasil e EUA. Como apresentado por Uziel (2012, p. 147), a convergência de votos entre os dois países atingiu os menores índices desde a criação do CSNU, ficando abaixo, inclusive, no percentual de convergência entre Brasil e URSS, que no ano de 1988 foi de 100%.

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

3.2. Biênio 1993-1994

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

Embora tenha permanecido ausente do órgão por pequeno período (três anos), o Brasil regressou a um Conselho que passara por significativas transformações, diante das mudanças estruturais que aconteceram, nesse triênio, no sistema internacional. Em primeiro lugar, o conselho tornou-se mais atuante. Se, antes, no contexto do fim da era bipolar, o Conselho realizava cerca de setenta reuniões formais e adotava cerca de vinte resoluções por ano (dados referentes à média aproximada do número de reuniões e resoluções no biênio 1988-1989), apenas em 1993 foram 171 reuniões formais e 93 resoluções[42], fora as reuniões informais – que se tornavam mais frequentes – e as

42 Viegas (2008, p. 18) indica que, enquanto na década de 1980 o CSNU aprovou 184 resoluções, na década de 1990 esse número subiu para 637, ou seja, o trabalho do órgão, se mensurado pelo número de resoluções aprovadas, mais do que triplicou. Além disso, o autor destaca que, embora

declarações presidenciais[43]. Em segundo lugar, o Conselho tornou-se mais operativo. Exemplo mais emblemático disso é que, em 1990, o Conselho aprovou, com o voto contrário de Cuba e Iêmen e com a abstenção da China, o emprego de forças militares contra um Estado membro (o Iraque), em nome da segurança coletiva (a instabilidade gerada pela invasão ilegal do Kuwait)[44].

O Brasil voltava então para um Conselho mais atuante e operativo, embora também cada vez menos transparente, em razão da política de negociações prévias entre os P-5 a portas fechadas, que garantiam essa nova eficiência do órgão à custa da representatividade das negociações, bem como em decorrência da formação de grupos *ad hoc*, para tratar de temas que muitas vezes poderiam ser solucionados em âmbito multilateral[45].

Por fim, uma terceira mudança significativa ocorrida nesses três anos foi a ampliação do número de temas

originalmente concebido como órgão de convocação extraordinária, o CSNU tornou-se órgão de atuação praticamente permanente.

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

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

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

tratados no Conselho. Se no biênio 1988-1989 cerca de seis temas preponderaram na agenda do órgão, no biênio 1993--1994 quase trinta temas compunham a agenda do CSNU[46], com especial destaque para a temática das operações de paz, que começam e se tornar mais relevantes na agenda da instituição.

Diante dessas novas características, as considerações acerca da participação do Brasil no CSNU durante esse biênio se concentrarão nos assuntos mais relevantes para se observar continuidades e descontinuidades de posicionamentos em relação a temas já tratados previamente no órgão.

No referente às operações de paz, é interessante destacar que elas tornaram-se mais frequentes com o processo de distensão da Guerra Fria, tendo o CSNU autorizado, no biênio 1988-1989, a criação de cinco dessas operações: fronteira Irã e Iraque, Afeganistão, Angola, Namíbia e América Central (BARRETO, 2012, p. 103). O Brasil, no contexto dos constrangimentos econômicos do final da década de 1980, colocava-se favorável, no discurso, à retomada das operações de paz, embora, na prática, tivesse atuação ainda limitada. Segundo Uziel (2010, p. 85), o ativismo brasileiro em operações de paz foi retomado de forma gradativa, à medida que, com a redemocratização e com o fim da Guerra Fria, superava-se a percepção dos militares de que a função principal das Forças Armadas era combater os inimigos internos do regime militar. Dessa forma, o Brasil passou

46 Esse processo de securitização da agenda internacional é analisado, por exemplo, por Patriota (1998), ao investigar a nova dinâmica que reveste o órgão desde o fim da Guerra Fria, a qual tende a conformar um novo paradigma de segurança coletiva, mais abrangente e intervencionista.

a enviar tropas para operações de paz a partir de 1993, especificamente em quatro casos: Angola, Moçambique, Timor-Leste e Haiti.

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

No tocante especificamente à questão haitiana, levada ao conhecimento do CSNU após o golpe militar que derrubou Jean-Bertrand Aristide, em 1991, o Brasil atuou, inicialmente, com cautela, a fim de evitar excessos nos mandatos concedidos por meio de resoluções do CSNU (UZIEL, 2010, p. 178). Em termos concretos, o Brasil apoiou medidas como o estabelecimento de uma Missão da ONU no Haiti (UNMIH) (Resolução 867), o estabelecimento de um embargo de petróleo e armas (Resolução 873) e o bloqueio naval (Resolução 875), a fim de mitigar a força dos militares que, a despeito dos diálogos para o retorno de mandatários civis, permaneciam no poder. Ressalta-se que o Brasil não envidou esforços para mandar tropas para acompanhar a UNMIH, que ficou sob a liderança dos EUA.

Além disso, emblemática da posição brasileira atenta, porém não atuante, é a postura de abstenção a resoluções, de 1994, que autorizavam o estabelecimento de uma força multinacional para impor a paz no Haiti. Pela primeira vez

na história de sua participação no Conselho, o Brasil se absteve, sozinho, em relação a uma resolução. Depois de se abster em conjunto com outros membros permanentes – marcadamente China e Rússia – nas Resoluções 940[47] e 944, o Brasil se absteve, sozinho, na Resolução 948. Em todas as três ocasiões, o Brasil alegou estar mantendo seu posicionamento de defesa do princípio da não intervenção e de reticência em relação à maneira como essas resoluções vinham sendo aprovadas (UZIEL, 2012, p. 150).

Essa postura atenta, porém reativa e não protagônica, era consequência, também, das limitações materiais com que se deparava o Brasil entre 1993 e 1994. A questão haitiana não figurou na agenda do CSNU no oitavo biênio de participação do Brasil (1998-1999), vindo a ser objeto de atenção especial do Brasil a partir de 2004, como será visto, ocasião na qual a consolidação da democracia e da estabilidade econômica brasileiras, associadas ao fim da unipolaridade irrestrita dos EUA, levou a um grande protagonismo brasileiro e a uma nova formulação, menos intervencionista, do texto da resolução que cria a MINUSTAH.

Cabe agora uma avaliação especial sobre as visões brasileiras em relação ao novo *modus operandi* do CSNU. No que se refere à transparência, não bastasse o mero formalismo previsível que passou a configurar muitas das

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

reuniões oficiais do Conselho (tornando-as, de acordo com Sardenberg [1997, p. 140], quase apenas oportunidades fotográficas e televisivas), começavam a surgir os "grupos de amigos", para lidar com questões que se passavam em países como Israel, Haiti, El Salvador e Geórgia, que deveriam ser tratadas por todos os membros do Conselho, mas que eram analisadas, efetivamente, em reuniões informais paralelas no âmbito desses grupos (SARDENBERG, 1997, p. 140). Nesse sentido, é emblemática a quase total inexistência de resoluções sobre a questão territorial entre Israel e Palestina, objeto constante de debates no CSNU no passado, mas que foi matéria de apenas de uma resolução no biênio (Resolução 904/1994)[48], já que vinha sendo analisada em negociações diretas com a participação dos EUA.

Deve-se ponderar que o Brasil não condenava abertamente a existência de processos de paz paralelos aos do Conselho de Segurança, apenas chamava a atenção para o risco de se esvaziar o sistema multilateral de segurança coletiva caso a maioria dos principais conflitos internacionais viessem a ser resolvidos fora do Conselho.

Em relação aos métodos de trabalho, interessante notar que, cada vez mais, países como EUA e Grã-Bretanha procuravam introduzir princípios da *common law*, para moldar as decisões do órgão. De acordo com Uziel (2011, p. 159), o Brasil evitou ao máximo a tendência de moldar a

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

prática decisória do CSNU com base na utilização de supostos precedentes, vinculantes sempre que convenientes, mas desprovidos de nexo com a conjuntura política específica do tema.

No tocante à reforma da ONU, o discurso brasileiro ganhava, cada vez mais, contornos de que o país possuía, efetivamente, as "credenciais" para ocupar um assento permanente: não sendo uma potência bélica como os outros permanentes, o Brasil era uma democracia pacífica, amante do multilateralismo e do juridicismo, que buscava, agora, democratizar foros anacrônicos, como o Conselho. Assim, o Brasil passava a aspirar, expressamente, ao ingresso permanente no CSNU, como representante regional ou dos países em desenvolvimento (ARRAES, 2005, p. 6). Os pronunciamentos, no CSNU, em favor da democracia nos países africanos que saíam de guerras civis, os pronunciamentos e o envio efetivo de tropas para missões de paz, a autonomia crescente em relação a posições dos EUA e os discursos na Assembleia Geral[49] marcam essa pretensão brasileira.

3.3. Biênio 1998-1999

Com aproximadamente 96% dos votos (quarto país mais votado, embora candidato de consenso do grupo latino-americano), o Brasil foi eleito na Assembleia Geral de 1997

49 Representativo dessa dinâmica foi o discurso dos "3 Ds Renovados", feito pelo embaixador e então ministro Celso Amorim, na abertura da AGNU de 1993, quando, em comemoração aos trinta anos do "Discurso dos 3 Ds" de Araújo Castro, substituiu a descolonização pela democratização como terceiro objetivo a ser perseguido pelos países – além do desarmamento e do desenvolvimento.

para participar como membro eletivo do CSNU no biênio 1998-1999.

O contexto mundial, naquela ocasião, era marcado pela escalada de tensões no continente africano. Ademais, diversas outras questões emergiam na Europa Oriental e no Leste Asiático, muitas delas colocando em atrito os membros permanentes do CSNU e reduzindo o ativismo nele visto no biênio anterior[50] (UZIEL, 2011).

No final da década de 1990, o Conselho de Segurança atuou recorrentemente nas situações de instabilidade observadas no continente africano. Quando o Brasil ingressou no seu oitavo biênio como membro não permanente, mais de quinze conflitos estavam em curso na região (FONSECA JR., 2002, p. 21). Diante da limitação de espaço para considerar os posicionamentos brasileiros em todos os conflitos que ocorriam no continente[51], serão apontadas as linhas gerais de atuação do Brasil e sua ação específica nos conflitos de Angola e Guiné-Bissau, que, em razão de fatores históricos e culturais, envolviam mais diretamente o país.

Em linhas gerais, o CSNU vinha promovendo iniciativas com vistas a encontrar soluções mais duradouras para os conflitos africanos. Com isso em mente, foi requerido ao Secretário-Geral da ONU, em 1997, um relatório que analisasse as causas dos conflitos africanos e que apresentasse

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

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

propostas para a paz duradoura e o desenvolvimento sustentável no continente. Acatando algumas das instruções apresentadas pelo Secretário-Geral, o CSNU criou, pela Resolução 1170, seis grupos de trabalho para implementar pontos específicos do relatório. O Brasil assumiu a liderança do grupo destinado ao fortalecimento da aplicação efetiva dos embargos de armas no continente (FONSECA JR., 2002, p. 22).

Os debates do grupo resultaram na Resolução 1196, a qual continha em seus parágrafos operativos, entre outras orientações, a de encorajar todos os Estados a transformarem a violação a embargos de armamentos em crime, de modo a reforçar o cumprimento das decisões do CSNU no plano doméstico. Liderando esse grupo, o Brasil dava sinais de continuidade da postura, assumida na década de 1980 em relação à África do Sul, de não enviar armamentos quando proibido pelo CSNU, em respeito ao direito internacional.

Ao retornar para o CSNU em 1998, o Brasil fazia parte da quarta operação de paz estabelecida pela ONU em Angola, a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), que, em 1997, substituiu a Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III – na sigla em inglês). Embora a situação parecesse caminhar para a estabilidade política, o recorrente atraso, por parte da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), no cumprimento do Protocolo de Lusaka, que orientava os esforços de desmilitarização do grupo de Jonas Savimbi, levou o CSNU a fortalecer as sanções contra o movimento rebelde angolano. Diante da constante deterioração da

estabilidade do país, ao longo de 1998, o CSNU adotou diversas resoluções (1195, 1202 e 2013), aprovadas por unanimidade, que exigiam o desmantelamento da estrutura militar da UNITA e que aprofundavam o embargo de armas e de petróleo (FONSECA JR., 2002, p. 49).

Em linhas gerais, o Brasil atuou buscando, em primeiro lugar, respaldar o posicionamento da comunidade internacional de que a continuação do conflito angolano decorria do injustificável descumprimento, por parte da UNITA, das resoluções do CSNU e do Protocolo de Lusaka. Ademais, o Brasil deixou clara sua preocupação com a situação angolana por meio do incentivo à manutenção da presença da ONU no país[52].

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

O Brasil, diante da escalada de tensões, atuou em duas frentes. A primeira foi por meio da participação no grupo de contato formado pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o qual intermediou negociações de um cessar-fogo entre as partes, em julho de 1998. A segunda foi por intermédio do CSNU. O órgão manteve-se constantemente

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

informado do desenvolvimento dos acontecimentos em Bissau e, a partir de novembro de 1998, pronunciou-se em relação ao conflito (FONSECA JR., 2002, p. 105). Em dezembro foi aprovada por unanimidade a Resolução 1216, que instava à realização de eleições gerais até maio de 1999, as quais ocorreram com o acompanhamento de observadores internacionais, em novembro de 1999. Ademais, o CSNU aprovou, por meio da Resolução 1233, de abril de 1999, a criação de um escritório de apoio para a reconstrução da paz pós-conflito em Bissau. O Brasil apoiou de maneira especialmente atenta essa segunda resolução, na medida em que ia ao encontro da visão brasileira de que a comunidade internacional deveria apoiar diretamente o Governo de Guiné-Bissau que viesse a ser eleito na reconstrução do país, com vistas a criar as condições para o desenvolvimento local. Essa perspectiva de atuação do Brasil em Bissau, em 1999, é um antecedente direto da postura que o Brasil assumira quando das discussões, em 2004-2005, da criação da Comissão de Construção da Paz, como será visto.

Outra situação de instabilidade que aproximou o Brasil da ideia de construção da paz foi a de Timor-Leste. Como nos casos acima apresentados, a proximidade cultural foi fator decisivo para o Brasil se envolver na solução de um conflito em uma região tão afastada do entorno imediato de inserção internacional do país. Por iniciativa brasileira, sugeriu-se que o Secretariado informasse o Conselho sobre a situação em Timor-Leste, na medida em que, em 1998, o presidente Suharto deixara o poder e o novo governo indonésio acenava

a possibilidade de dar maior independência aos timorenses (FONSECA JR., 2002, p. 156).

A situação começou a se deteriorar no início do segundo semestre de 1999. Aumentaram significativamente os atos de vandalismo, o que colocou em risco, inclusive, a própria Missão da ONU que estava no país. O resultado de consulta popular favorável à independência aguçou mais ainda os ânimos. Com o governo da Indonésia não respondendo de maneira efetiva à escalada de violência, o CSNU passou a debater a criação de uma operação de paz que controlasse a instabilidade. O governo da Indonésia, inicialmente, colocou-se reticente ao engajamento de uma força de paz, argumentando que ela seria uma interferência em assuntos domésticos.

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

Diante do cenário de crescente violência, o governo da Indonésia concordou, finalmente, em permitir que uma força multinacional atuasse em Timor-Leste. A Resolução 1264/1999, aprovada por unanimidade, cria a Força Internacional para Timor-Leste (INTERFET – na sigla em inglês), com o mandato claro: utilizar todos os meios necessários para restaurar

a paz e facilitar operações de assistência humanitária. Ademais, ela não expressava claramente o limite temporal de atuação da operação, indicando, em seu quinto parágrafo operativo, que ela duraria enquanto fosse necessária para a implementação do resultado da consulta popular.

Não deixa de ser emblemático o fato de o Brasil não apenas votar em favor da resolução – destoando de sua posição contrária, por exemplo, à resolução que autorizava o uso de todos os meios necessários em outras ocasiões, como no Haiti, por exemplo –, mas também decidir enviar soldados e aviões militares para a operação. Em seu discurso[53] no Conselho, quando da convocação, feita por Brasil e Portugal, de uma reunião para discutir a rápida deterioração da situação em Timor-Leste, o embaixador Gelson Fonseca Júnior ressaltou o posicionamento brasileiro:

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

De acordo com Uziel (2011, p. 96), alguns fatores contribuíram para a postura assumida pelo Brasil na ocasião. Em primeiro lugar, crimes internacionais vinham sendo cometidos por forças milicianas e era necessário que, diante do descontrole do governo indonésio sobre a região,

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

fosse estabelecida alguma autoridade que suprimisse esses atos de violência contra civis. Em segundo lugar, o governo da Indonésia consentiu claramente no envio de uma força multinacional para controlar a região. Esse segundo aspecto é fator diferenciador, na medida em que outras operações, como aquela relacionada à intervenção no Haiti, também tinham um viés humanitário, mas não havia o consentimento da autoridade nacional. Tal consentimento legitimaria, dessa forma, a intervenção em assuntos domésticos, para garantir a autodeterminação do povo timorense. Não deixa de ser importante destacar, contudo, que, ao chegar ao Congresso Nacional a solicitação para o envio de cinquenta militares, os legisladores tenham rapidamente (em 48 horas) acatado o pedido do Executivo e tenham, ainda, indicado que a tropa a ser enviada poderia ser, inclusive, maior[54].

Após o controle da instabilidade por parte da operação multinacional, em outubro de 1999 foi aprovada, com o copatrocínio do Brasil, a Resolução 1272, que estabeleceu a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET – na sigla em inglês). A UNTAET assumiria a responsabilidade sobre todos os aspectos da administração de Timor-Leste, durante a transição para a independência, inclusive recebendo da INTERFET o comando militar da operação, à medida que a missão multinacional concluía seu mandato (FONSECA JR., 2002, p. 158). Em 2000, o Congresso brasileiro autorizou o envio de setenta policiais militares para compor a UNTAET, embora tenham mais uma

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

vez objetado os parlamentares brasileiros que o tamanho da tropa era modesto (UZIEL, 2011, p. 94).

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

O Brasil assumiu a presidência rotativa do CSNU nesse contexto de acirramento de tensões. Logrou estabelecer, por meio de uma Nota Presidencial, em 31 de janeiro de 1999, três painéis que, sob a presidência do embaixador Celso Amorim[55], avaliaram *i*) a situação do desarmamento iraquiano; *ii*) temas humanitários; *iii*) questões de prisioneiros de guerra e de propriedades desaparecidas.

No tocante à reforma das Nações Unidas, dois fatores fizeram com que a atuação brasileira, ainda que permanecesse reivindicatória, perdesse fôlego ao longo de 1998 e 1999. Primeiramente, os debates econômicos no contexto das eleições presidenciais de 1998 e da crise cambial de 1999 fizeram com que as atenções do país se voltassem mais para questões comerciais e financeiras.

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

A política externa, enquanto política pública, não ficou fora dessa tendência: o discurso reivindicatório em relação ao assento permanente, recorrente nos discursos de abertura da AGNU nos anos anteriores, perdeu espaço para discursos que se concentravam nas reivindicações por uma maior regulamentação financeira, como prova o discurso de abertura da Assembleia em 1999. Além disso, um segundo fator era o impasse regional com a Argentina, que não cedia em reivindicar um assento permanente rotativo para a América Latina, o que, naturalmente, enfraquecia a pretensão brasileira, porquanto indicava a falta de consenso regional (ARRAES, 2005).

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

3.4. Biênio 2004-2005

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

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

As questões africanas seguiram nesse biênio ocupando grande parte da agenda do CSNU. Diante de temas de grande interesse dos membros permanentes, como a instabilidade

sudanesa e os conflitos na Libéria, no Saara Ocidental e na Costa do Marfim, a problemática de Guiné-Bissau, de grande interesse para o Brasil, em razão dos laços histórico-culturais e dos interesses políticos de cooperação técnica, permaneceu até certo ponto em um "segundo plano". A dificuldade em se aprovar resoluções sobre o assunto refletia, na verdade, como o baixo interesse dos P-5 poderia dificultar que determinada questão fosse sequer abordada pelo CSNU. Como destaca Uziel (2011, p. 186), dentro dos procedimentos do órgão, geralmente são membros permanentes que tomam a iniciativa de trazer uma questão para debate a ponto de poder torná-la objeto de resolução.

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

Construção da Paz, com o Brasil assumindo a coordenação da configuração específica para aquele país.

Questões historicamente vinculadas aos conflitos religiosos no Oriente Médio nunca deixaram de figurar na agenda do CSNU. Não obstante, o Conselho de Segurança, como bem destaca Viegas (2008, p. 27), passou a manter posição secundária nas negociações de paz da região, uma vez que os assuntos tendiam a ser tratados por pequenos grupos de trabalho informais, o que acabava fazendo das resoluções do CSNU uma chancela de decisões tomadas em paralelo ao sistema multilateral, sobretudo no que se referia à Palestina.

O tema tratado pelo Conselho de Segurança que talvez mais tenha chamado a atenção da diplomacia e do público brasileiro foi o da criação de uma nova missão de paz para o Haiti, a qual, agora, teria o Brasil em seu comando militar. Considerando que compreender detidamente as características da MINUSTAH não faz parte do escopo desta dissertação, buscar-se-á apresentar, brevemente, a estratégia brasileira no CSNU para que a criação da missão fosse aprovada atendendo aos interesses brasileiros, interesses esses que têm como ponto de partida princípios consagrados no acumulado histórico de inserção internacional do país.

Como visto acima, o Brasil atuou, ao longo da década de 1990, de maneira atenta, porém reativa em relação aos problemas de segurança no Haiti. Essa abordagem mudou significativamente a partir do biênio 2004-2005, muito embora os argumentos que guiavam o posicionamento brasileiro na

década de 1990 não tenham se alterado, havendo apenas mudança de reatividade para proatividade.

A mudança rumo à proatividade – que significava, em alguma medida, confrontar a perspectiva estadunidense de intervenção militar rápida e limitada na ilha, como ocorreu na década de 1990 – começou quando o Brasil decidiu fazer parte do grupo de amigos do Haiti, criado pelos EUA, em 2004, composto também por Canadá, França e Chile[56]. Não obstante o primeiro ensaio de maior ativismo, o Brasil não tomou a frente quando, diante da queda do regime de Jean-Bertrand Aristide[57], propôs-se o projeto que veio a se tornar, por voto unânime e sem declarações oficiais contrárias, a Resolução 1529. Ela criava uma força multinacional que empregaria no Haiti, por um prazo máximo de três meses, todos os meios necessários para garantir o retorno à estabilidade e à governabilidade. A resolução instava ainda que, passado o período, uma missão de estabilização deveria ser criada. De acordo com Uziel (2011, p. 179), o Brasil não esteve entre os redatores da resolução (que atuava toda ela sob o guarda-chuva do capítulo VII e incluía a expressão *all necessary measures*) e preferiu assegurar que o texto incorporaria aspectos que fossem além da área de segurança e confirmassem um compromisso internacional de longo prazo com a estabilidade política e o desenvolvimento socioeconômico do país, objetivo expresso

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

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

no parágrafo operativo 10 da resolução. De acordo com Viegas (2008, p. 24), o Brasil votou a favor dessa Resolução 1529, de 2004, e contra a Resolução 940, de 1994, com a mesma finalidade, pelo fato recente, embora autorizando também o uso da força sem o claro consentimento haitiano, explicitar os limites da ingerência externa.

Dois meses após a aprovação dessa primeira resolução, em 30 de abril de 2004 era aprovada a Resolução 1542, que marcou o início da MINUSTAH. No conteúdo dela, fica explícita a mudança de perspectiva em relação à resolução aprovada anteriormente, e muito dessa modificação deriva da estratégia política brasileira calcada em princípios que continuamente buscava promover. Em primeiro lugar, visando observar o continuado esforço brasileiro em vincular ao máximo organismos regionais em operações da ONU, o parágrafo operativo 6 indica que a MINUSTAH deve atuar em parceria com organismos regionais (especialmente a OEA), a fim de promover a estabilização no país. Em segundo lugar, atentando para o princípio da não intervenção, retirou-se a expressão "atuando de acordo com o capítulo VII da carta da ONU" (*acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations*) da parte inicial da resolução, uma vez que isso poderia ser entendido como uma ingerência externa ilimitada. Após grande controvérsia com os EUA, que buscavam manter a expressão no cabeçalho da resolução, ela foi incluída apenas no *caput* do artigo operacional que delimitava o mandato da MINUSTAH no referente à estabilidade política. Em terceiro lugar, a expressão *all necessary measure*s não foi utilizada ao se definir o mandato da MINUSTAH, indicando

o respeito à soberania haitiana. Por fim, em contraposição à estratégia de intervenção breve proposta pelos EUA, o Brasil logrou avançar sua perspectiva de que as operações de paz devem ter estratégias de desenvolvimento de longo prazo, como expresso no parágrafo 14 da resolução.

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

Assim como nos casos de Guiné-Bissau e Haiti, o Brasil adotou, no caso do Timor-Leste, uma estratégia em relação a sua participação na operação de paz que incluía: *i*) participar das discussões informais; *ii*) buscar fontes de informações próprias e independentes do Secretariado Geral da ONU (inclusive as calcadas na crescente rede de postos brasileiros no exterior); *iii*) buscar maior protagonismo justamente em questões que não eram absolutamente centrais para os interesses dos P-5 (como a de Guiné-Bissau); e *iv*) contribuir de forma efetiva para a implementação de qualquer projeto (mediante envio de grande contingente de tropas, por exemplo), de modo a favorecer a posição negociadora de um membro eletivo diante dos países com poder de veto (UZIEL, 2011, p. 173).

Com isso em mente, o Brasil atuou em 2004 no sentido de buscar renovar por mais um ano a UNMISET. A missão fora estabelecida em 2002, quando do fim da administração interina da ONU no Timor (UNTAET) e efetivada a independência do país. O intento australiano, que contou com o apoio

inicial dos EUA e da Inglaterra, era não renovar, em 2004, o mandato da UNMISET. O Brasil alegava que a missão deveria ser renovada, diante da instabilidade institucional que ainda se observava no país e em razão dos próprios pedidos do Governo de Díli em mantê-la.

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

No tocante às questões temáticas, destaque central deve ser dado à atuação protagônica do Brasil no processo de formação da Comissão de Construção da Paz (CCP), a qual traduz a concepção brasileira de reforço das instituições multilaterais democráticas em prol do desenvolvimento econômico como instrumento garantidor da estabilidade. Viegas (2008, p. 22) indica que o Brasil foi o mais vocal dos defensores do estabelecimento da Comissão de Construção da Paz.

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

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

Diante da mudança de cenário político, o Brasil precisou ponderar por um momento se permaneceria fiel a seus princípios de defesa do multilateralismo que pesavam para que votasse em favor da criação da Comissão, ou se ficaria preso a outra linha principista que também defende – a da igualdade jurídica entre os Estados – que faria com que o país não apoiasse a criação da CCP nos termos postos pelos membros permanentes do CSNU. Estava, assim, colocada uma questão clara em que o princípio pode servir de constrangimento à atuação diplomática.

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

É possível perceber que, tanto em termos qualitativos quanto em termos quantitativos, o Brasil demonstrou crescente autonomia de votos e de posicionamentos no CSNU. Em diferentes ocasiões, o Brasil assumiu postura de dissonância em relação aos EUA, tendo se abstido em três resoluções ao longo do biênio, todas elas em dissonância com os EUA e em uma delas em clara dissonância com todos do P-5 (Resolução 1645). Essa dissidência qualitativa fica também expressa em termos quantitativos, com o país assumindo o segundo menor grau de correlação com os votos estadunidenses desde 1945 (UZIEL, 2012, p. 147).

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

concretas em relação à reforma do órgão, debatida no seio da Assembleia Geral.[58]

3.5. Biênio 2010-2011

O Brasil participou pela décima vez como membro não permanente do CSNU no biênio 2010-2011. O Brasil, na ocasião, igualava-se ao Japão como país que mais vezes participou do órgão como membro eletivo[59].

A composição do Conselho de Segurança no biênio 2010--2011 é, por si só, muito representativa do novo arranjo que se desenha na distribuição de poder internacional. No ano de 2011, o CSNU contou com a presença simultânea dos membros dos grupos IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e África do Sul). Além disso, todos os membros do G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) estiveram no órgão nessa época. Assim, o CSNU, nesse biênio, refletiu, em grande medida, como poderia ser sua dinâmica diante da inclusão de novos membros permanentes.

Dado ser limitado o espaço para analisar o posicionamento do Brasil em cada uma das 125 resoluções aprovadas no biênio, serão apresentadas linhas mestras que guiaram a atuação brasileira no órgão. Durante o mandato, o Brasil deu ênfase à diplomacia preventiva e à solução pacífica de controvérsias; destacou a importância de dar

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

59 Com a eleição do Japão, em 2015, para ocupar assento não permanente no Conselho durante o biênio 2016-2017, o Brasil voltou a ser o segundo país que mais vezes participou como membro não permanente do órgão.

enfoque abrangente aos temas de segurança internacional, considerando variáveis outras, como direitos humanos e desenvolvimento; e reforçou a necessidade de tornar o Conselho mais representativo da diversidade de Estados membro da ONU, de modo a garantir maior legitimidade às decisões do órgão.

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

A interpretação dada pelos membros permanentes não foi essa. O P5+1 propôs, no dia seguinte ao acordo entre Brasil, Turquia e Irã, uma nova rodada de sanções econômicas ao Irã, por meio da Resolução 1929/2010, alegando que o país não colaborava com a AIEA na implementação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e dos acordos de salvaguarda. O Brasil, pela primeira vez na história de sua participação no CSNU, votou sozinho com outro membro eletivo (a Turquia) de forma contrária à Resolução aprovada, embora deixasse claro que, em consonância com o respeito ao direito internacional, cumpriria as sanções que fossem estabelecidas, conforme o fez ao internalizar a Resolução 1929 por meio do Decreto nº 7.269, de 10 de agosto de 2010.

Não se deve entender o voto brasileiro como uma discordância quanto ao imperativo de que o Irã cumpra suas obrigações no regime nuclear, mas como manifestação de desacordo com a estratégia adotada pelo P5+1, que, a portas fechadas, decidiu impor mais sanções que apenas reforçavam o afastamento do Irã em relação ao regime internacional (UZIEL, 2012, p. 154). Não obstante essa postura inicial condizente com o acumulado histórico brasileiro de defesa da igualdade soberana do direito ao desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins pacíficos, o Brasil decidiu votar, de maneira um tanto incongruente, de modo favorável à Resolução 1984/2011, que renovou o mandato do grupo de peritos que monitoravam as sanções contra o regime de Teerã. Talvez tivesse sido mais congruente manter o posicionamento ou fazer como o Líbano, que se absteve em ambas as resoluções sobre o Irã, por não concordar com mais sanções. Em busca ao arquivo eletrônico das Nações Unidas, não foi encontrado qualquer discurso justificando o voto brasileiro[60].

Não obstante a menor quantidade de informações disponíveis em relação à Resolução 1984 (2011), é possível, com base nas ideias já exploradas ao longo dos capítulos da dissertação, considerar que o Brasil teve dificuldade em determinar um posicionamento na questão. O país ou se colocava em favor da defesa do multilateralismo, uma vez que renovar o mandato do grupo de peritos das AIEA era decisão que ia ao encontro desse princípio caro à

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

política exterior do país, ou se abstinha de votar, alegando continuidade de posicionamento conjuntural, já que a resolução estava diretamente ligada a um tema em relação ao qual o Brasil se colocou contrário um ano antes. Entre manter-se fiel a seus princípios ou atuar em favor de uma continuidade conjuntural de postura, o Brasil optou pelo primeiro, reforçando a relevância que assume o acumulado histórico para a política exterior brasileira.

A defesa do princípio da solução pacífica de controvérsias se observa de maneira emblemática ao longo de 2011, quando as problemáticas relacionadas à Primavera Árabe ganham espaço no Conselho. Dez resoluções foram aprovadas no CSNU, somente em 2011, tratando da questão da ameaça à paz e à segurança na região do Oriente Médio. O Brasil se posicionou de maneira condizente com esse princípio da solução pacífica, ao defender que a via política deveria prevalecer sobre a utilização de meios coercitivos, dando espaço especial para os esforços de mediação de organismos regionais, nesse caso a União Africana e a Liga Árabe. Esse posicionamento pode ser exemplificado por meio da análise da postura do país diante das resoluções 1970 e 1973. Por meio da primeira, de fevereiro de 2011, quando o Brasil era presidente rotativo do órgão, determinou-se o embargo de armamentos, o congelamento de bens de algumas autoridades líbias, o *referral* para que o Tribunal Penal Internacional investigasse as alegações de desrespeito ao direito humanitário no país e se instasse as partes a solucionarem pacificamente a questão, sob pena de o país receber novas sanções. Houve consenso na elaboração

dessa resolução e o Brasil a apoiou, na medida em que era favorável à busca de solução política sem uma ingerência externa direta.

No caso da Resolução 1973, que visava implementar não apenas uma zona de exclusão aérea (*no fly zone*), para evitar que tropas do país lançassem bombas contra civis, mas também autorizar todos os meios necessários (*all necessary measures*), para reestabelecer a paz, o Brasil se absteve (junto com Alemanha, Índia, China e Rússia), alegando que o uso da força na extensão prevista e sem mecanismos de controle ia muito além do que demandavam as organizações regionais, as quais estavam mais inteiradas do desenrolar da situação *in loco* e pediam apenas o estabelecimento de uma *no fly zone*. A delegação brasileira afirmava ainda que a autorização de uso da força não apenas ia além do demandado pelas organizações regionais como poderia, também, diante da carência de limites predeterminados para as incursões estrangeiras, ampliar o sofrimento das populações civis.

No caso da questão da Síria, que começou a ser debatido, no CSNU, na esteira da Resolução 1973, o Brasil propôs, em consonância com a linha de defesa da diplomacia preventiva e de uma abordagem ampla dos temas de segurança, a aplicação da "responsabilidade ao proteger" – conceito que a delegação do país propôs na AGNU como mecanismo para evitar a aplicação reducionista do conceito de "responsabilidade de proteger", a qual embasou conceitualmente a ação em solo líbio (BENNER, 2013). Da perspectiva brasileira, a atuação na Síria – e em qualquer

outro país que se encontrasse em estado de instabilidade que ameaçasse a paz e a segurança regionais – deveria se pautar nos seguintes aspectos: *i*) o emprego da força, se necessário, apenas em casos nos quais sua utilização não tenda a ampliar o sofrimento das populações civis; *ii*) o emprego da força, se necessário, estabelecido com limites bem definidos por resolução do CSNU; *iii*) o emprego da força, se necessário, acompanhado por um mecanismo de monitoramento vinculado ao CSNU.

A operação MINUSTAH foi objeto de três resoluções em 2010 e de uma em 2011. As três resoluções de 2010 estão relacionadas com o terremoto que destruiu boa parte da já escassa infraestrutura do Haiti e produziu surtos de doenças infectocontagiosas, como a cólera. Com apoio brasileiro, a Resolução 1908, de janeiro de 2010, determinou o incremento das tropas da MINUSTAH para um contingente de mais de 11 mil militares e policiais, de modo a auxiliar na reorganização do país após o terremoto ocorrido nesse mesmo mês. A abordagem da MINUSTAH vem sendo relativamente diferente daquela de outras operações de paz, uma vez que serve de paradigma para um modelo de operação que inclua passos efetivos de reestabelecimento da estabilidade econômica e política, indispensáveis para a manutenção da paz após o fim da operação (UZIEL, 2010). Nesse sentido, o Brasil manteve sua perspectiva, presente já no biênio 2004-2005, de estabelecer um mandato de longo prazo e inter-relacionado com componentes de desenvolvimento econômico e social.

No ano de 2011, já considerando a longa duração da missão (implementada em 2004) e a necessidade de fortalecer as instituições nacionais, o Brasil apoiou a Resolução 2012, que determinava a redução dos contingentes policial e militar para nível similar ao anterior ao terremoto. Do ponto de vista brasileiro, o interesse e o engajamento do Governo e da população haitiana em reforçar as capacidades de decisão locais são essenciais para viabilizar a redução gradual da missão, por meio do treinamento de tropas policias locais.

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

A atuação mais propositiva de países emergentes, como Brasil e Turquia, no caso da Resolução 1929 revela que, no atual contexto internacional, há mais espaço para a atuação de "potências-médias". Caso se vivesse um momento de unipolaridade absoluta, ou caso permanecesse existindo

a rigidez sistêmica da Guerra Fria, iniciativas como a da "responsabilidade ao proteger" sequer seriam consideradas pelos membros permanentes e o voto contrário em questões como a iraniana seriam politicamente mais custosos.

Uma segunda consideração que se pode fazer em relação ao novo quadro da distribuição de poder internacional e seu reflexo no CSNU é o do panorama de votação nas resoluções mais emblemáticas. A negativa brasileira, russa, alemã, chinesa e indiana de chancelar a proposta de intervenção na Líbia mostra um quadro inimaginável durante a Guerra Fria ou durante o período de maior influência dos EUA, no início da década de 1990. Embora a resolução tenha sido aprovada, desde sua conformação já carecia de legitimidade ampla, na medida em que não apenas potências tradicionais, como China e Rússia, dela divergiam, mas também porque essa divergência foi concertada entre esses membros permanentes e outros atores relevantes no cenário internacional, como Alemanha, Brasil e Índia.

Cabe ponderar que um eventual Conselho de Segurança reformado tende a observar a repetição da dinâmica negociadora da Resolução 1973: países que, anteriormente, colocavam-se quase que automaticamente ao lado das potências ocidentais, como Brasil e Alemanha, passam a adotar postura autônoma e altiva e se aproximam de outros membros permanentes, os quais possuem um perfil de atuação historicamente distinto daquele das potências ocidentais.

Conclusão

Como observado ao longo da análise das participações do Brasil no CSNU, não se pode compreender as continuidades no perfil de atuação do Brasil sem vinculá-las aos princípios norteadores da atuação exterior do país. Não obstante, foi possível inferir que esses princípios são balizadores, e não determinantes absolutos, da conformação da postura brasileira, não tendo o país hesitado, em conjunturas específicas, a se afastar de alguns, como nos exemplos da postura brasileira pragmática diante do *apartheid* sul-africano e do colonialismo português.

Cabe destacar também que, em determinadas situações, foi muito pequena a variação da posição brasileira, tendo os princípios de política externa efetivamente norteado a postura nacional. No conflito palestino, por exemplo, os princípios do respeito ao direito internacional e da defesa da solução pacífica de controvérsias guiaram a posição brasileira desde as primeiras resoluções aprovadas em 1951.

Além disso, reforçando o argumento de uma continuidade explícita em determinadas posições brasileiras, destaca-se o apoio à participação ativa de organismos regionais

na solução de conflitos. Tal postura se fez presente em diversas ocasiões: no apoio ao ativismo da OEA na questão guatemalteca de 1954, na questão haitiana de 1963, no problema panamenho de 1964, nas resoluções sobre os grupos guerrilheiros da América Central, em 1989, na questão haitiana dos anos 1990 e 2000; no destaque à União dos Estados Africanos no conflito angolano de 1993; na importância dos organismos regionais da América Central, no processo de estabilização do Haiti, no contexto da Resolução 1542; e, muito recentemente, no papel central da Liga Árabe como mecanismo facilitador da negociação com o CSNU, no contexto da Primavera Árabe.

Uma tendência final que se pode extrair da análise qualitativa da evolução dos posicionamentos brasileiros no CSNU é a de que houve um gradual aumento de autonomia nas posições brasileiras. Houve, sim, uma reticência brasileira em defender princípios em detrimento de interesses materiais ao longo das primeiras participações no CSNU (a exemplo da política de "voto duplo"). À medida que se analisam as participações nas décadas mais recentes, observa-se que essa tendência de alinhamento às posições de determinados países tende a ser mais limitada. Os primeiros sinais de uma busca por maior autonomia se observam com clareza nos discursos no CSNU durante a PEI (embora quase não saíssem do plano do discurso). A autonomia segue crescente, desde a internalização das resoluções do CSNU que promovem o embargo econômico à África do Sul, na década de 1980, passando pelo aumento na participação em operações de paz, durante os anos de 1990,

e chegando aos anos 2000 a divergir claramente dos EUA e de todos os membros permanentes, quando da resolução que aprovou novas sanções econômicas ao Irã.

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

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

Referências

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

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 152-168, 2005.

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

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

BARRETO, Fernando de Mello. A política externa durante o regime militar. *Política Externa*, São Paulo, v. 22 n. 4, p. 7-17, abr./jun. 2014.

BATISTA, P. N. Presidindo o Conselho de Segurança da ONU. *Política Externa*, v. 1, n. 3, p. 86-99, 1992.

BENNER, Thorsten. O Brasil como empreendedor normativo. *Política Externa*, São Paulo, v. 21 n. 4, p. 35-46, abr./jun. 2013.

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

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas*: 1946--2011. Brasília: FUNAG, 2012.

FONSECA JR., Gelson. *Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil*: momentos fundadores e temas políticos nas Nações Unidas. 2014. 205 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

FONSECA JR., Gelson. *O Brasil no Conselho de Segurança*: 1998/1999. Brasília: FUNAG, 2002.

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

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

GARCIA, Eugênio V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 1, p. 159-177, 2011.

GARCIA, Eugênio V. Cyro de Freitas-Valle: Nações Unidas, o Brasil primeiro. *In*: PIMENTEL, José Vicente de Sá. (Org.). *Pensamento*

Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). Brasília: FUNAG, 2013a, p. 715-752. V. 3.

GARCIA, Eugênio V. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013b. v. 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *In:* FONSECA JR., Gelson; CASTRO, S. H. N. (Orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 135-145, v. 1.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas. *Estudos Avançados*, São Paulo. v. 9, n. 25, p. 119-128, 1995.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. João Augusto de Araújo Castro: diplomata. *In:* PIMENTEL, José Vicente (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro*: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). Brasília: FUNAG, 2013. p. 1.063–1.100. v. 3.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

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

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

SWART, Lydia. Reform of the Security Council: 2007-2013. *In:* Perry, Estelle. *Governing and managing chand ar the UN*. New York: Center for UN Reform Education, 2013. p. 23-59

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

UZIEL, Eduardo. O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 131-161, jun./ago. 2012.

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

VIEGAS, Marcelo. A atuação recente do Conselho de Segurança e o Brasil. *In: O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008. p. 15-38, cap. 1.

Outras leituras

ALMEIDA, Paulo Robero de; ARAÚJO, João Hermes Pereira de. Oswaldo Aranha: na continuidade do estadismo de Rio Branco. *In:* PIMENTEL, José Vicente (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro:* formuladores e agentes da política externa (1750-1964). Brasília: FUNAG, 2013. p. 667-711. v.3.

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias estratégicas nas relações internacionais: uma análise conceitual. *In:* LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Parcerias Estratégicas do Brasil*: os significados e as experiências tradicionais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 37-69. v. 1.

BODINIER, Gérard. A política externa do Brasil 200-2013: depois da esperança suscitada e do papel de destaque exercido, o país se encontra em certo isolamento? *Política Externa*, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 37-53, abr./jun. 2014.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. *In:* CERVO, Amado (Org.). *O desafio Internacional:* a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 117-133.

CASTRO, J. A. de Araújo. Fundamentos da paz internacional: balança de poder ou segurança coletiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 49/50, p. 73-91, 1970.

CASTRO, J. A. de Araújo. As Nações Unidas e a Política de Poder. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 49/50, p. 13-23, 1970.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

DORATIOTO, Francisco. O Brasil e as grandes potências. *In:* MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org.). *Relações Internacionais*: visões do Brasil e da América Latina. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 133-152.

DORATIOTO, Francisco. O Brasil no mundo/idealismos, novos paradigmas e voluntarismo. *In:* SCHWARTZ, Lilia Moritz (Org.). *História do Brasil nação*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012. p. 133-173. v. 3.

DUARTE Carlos Sérgio. Por um mundo livre de armas de destruição em massa: desarmamento e não-proliferação. *In:* _____. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008. p. 59-82. cap. 3.

EDMONDSON, Locksley. A África e as regiões em vias de desenvolvimento. *In:* MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe (Eds.) *História Geral da África*, VIII: África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010. p. 1.003-1.051.

FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. *In:* LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Parcerias Estratégicas do Brasil*: os significados e as experiências tradicionais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 15-33. v. 1.

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

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

FUJITA, Edmundo. O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma Década de Transição: 1985-1995). *Parcerias Estratégicas*, v. 1, n. 2. p. 67-78, 1996.

HAASS, Richard. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, May/June 2008. p. 44-56.

HILTON, Stanley. Afrânio de Melo Franco e a diplomacia brasileira: 1917-1943. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 30, n. 113-114, p. 15-46, 1986.

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

KOUASSI, Edmond Kwan. A África e a Organização das Nações Unidas. *In:* MAZRUI, Ali A.; WONDJI, Christophe (Eds.) *História Geral da África, VIII:* África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010. p. 1.054-1.094.

LESSA, Antônio Carlos. Helio Jaguaribe: a geração do nacional-desenvolvimentismo. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. (Org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro*: formuladores e agentes da política externa (1750-1964). Brasília: FUNAG, 2013. p. 877-902. v. 3.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y Conflicto de Paradigmas em La Política Exterior Brasileña. *América Latina/ Internacional*, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

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

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

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

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

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

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

SANTOS, Norma Breda Dos. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, p. 26-45, 2002.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200002. Acesso em: 23/11/2014.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís Lemos. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.55. p. 9-29, 2012.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís Lemos. *Sistema internacional de hegemonia conservadora*. São Paulo: Annablume, 2013.

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

Livros publicados
Coleção Em Poucas Palavras

1. Antônio Augusto Cançado Trindade

Os Tribunais Internacionais Contemporâneos (2012)

2. Synesio Sampaio Goes Filho

As Fronteiras do Brasil (2013)

3. Ronaldo Mota Sardenberg

O Brasil e as Nações Unidas (2013)

4. André Aranha Corrêa do Lago

Conferências de Desenvolvimento Sustentável (2013)

5. Eugênio V. Garcia

Conselho de Segurança das Nações Unidas (2013)

6. Carlos Márcio B. Cozendey

Instituições de Bretton Woods (2013)

7. Paulo Estivallet de Mesquita

A Organização Mundial do Comércio (2013)

8. José A. Lindgren Alves

Os Novos Bálcãs (2013)

9. Francisco Doratioto

O Brasil no Rio da Prata (1822-1994) (2014)

10. Sérgio de Queiroz Duarte

Desarmamento e temas correlatos (2014)

11. Wagner Menezes

O Direito do Mar (2015)

12. José Flávio Sombra Saraiva

A África no século XXI: um ensaio acadêmico (2015)

formato	11,5 x 18 cm
mancha gráfica	8,5 x 14,5 cm
papel	pólen soft 80g (miolo), couchê fosco 230g (capa)
fontes	Cambria 12 (títulos)
	Delicious 10 (textos)
	Opens Sans 7 (notas de rodapé)