

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VICTOR WILSON MADEIRA DE OLIVEIRA

**O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU entre os Governos
Itamar e Lula.**

UBERLÂNDIA

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

VICTOR WILSON MADEIRA DE OLIVEIRA

**O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU entre os Governos
Itamar e Lula**

Trabalho apresentado no curso de Graduação
em Relações Internacionais da Universidade
Federal de Uberlândia como requisito para
a obtenção do grau de bacharelado em relações
internacionais.

Orientador: Filipe Almeida do Prado Mendonça

UBERLÂNDIA

2017

Agradecimento

Agradeço a minha querida avó Iolanda Româncio da Silveira, grande mulher brasileira que lutou em condições adversas para criar, sozinha, seus filhos e que depois, se esforçou muito para minha formação humanística e acadêmica. Mesmo não tendo muito estudo, compreende muito bem a realidade onde vive e sabe a importância que a educação formal tem na vida de uma pessoa. Ela me deu todas as ferramentas que possibilitaram minha graduação e contribuiu para a minha visão de mundo. Sem dúvidas, esse trabalho é, também, um trabalho dela.

Também gostaria de agradecer o meu grande amigo, Felipe Augusto Ribeiro, que conheci durante meus estudos na Universidade Federal de Uberlândia. Ele me apoiou durante todo o curso e contribuiu muito para a minha formação acadêmica e, em especial, para a realização deste trabalho. Foi com ele que me aventurei por várias possibilidades que a Universidade traz. Nesse sentido, aprendi e me inspirei nele e tentei ensinar e inspira-lo também.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo mapear as discussões sobre o tema da reforma do Conselho de Segurança, destacando as propostas e os obstáculos. O trabalho busca compreender como o tema da reforma se apresenta no discurso brasileiro, como se comporta a política externa brasileira em relação ao tema em si e a pretensão a um assento permanente no órgão. Argumenta-se que o Brasil sempre teve uma postura crítica em relação ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e, a partir da década de 1990, no Governo Itamar, o país, se apresenta explicitamente como candidato a um assento permanente.

Palavras-chaves: Conselho de Segurança, reforma, política externa

ABSTRACT

This paper aims to map the discussions on the theme of the reform of the Security Council, highlighting the proposals and obstacles. The paper seeks to understand how the theme of the reform is presented in the Brazilian discourse, how the Brazilian foreign policy behaves regarding the subject itself and the pretension to a permanent seat in the organ. It is argued that Brazil has always had a critical stance towards the United Nations Security Council and, since the 1990s, in Itamar's Government, the country explicitly presented itself as a candidate for a permanent seat.

Keywords: Security Council, reform, foreign policy

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de vetos empregados pelos membros permanentes do CS	23
--	----

LISTA DE ABREVIACÕES

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ATC	<i>Accountability, Coherence and Transparency Group</i>
BRICS	Grupo Brasil, Rússia, Índia e África do Sul
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOSOC	<i>United Nations Economic and Social Council</i>
EUA	Estados Unidos da América
G4	Grupo dos Quatro
IBAS	Grupo Índia, Brasil e África do Sul
MINUCI	<i>United Nations Mission in Côte d'Ivoire</i>
MINUGUA	<i>United Nations Verification Mission in Guatemala</i>
MINURCAT	<i>United Nations Mission in Central African Republic and Chad</i>
MINURSO	<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara</i>
MINUSTAH	<i>United Nations Stabilization Mission in Haiti</i>
MONUA	<i>United Nations Observer Group in Angola</i>
OEWG	<i>Open-ended Working Group</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	<i>United Nations Operations in Congo</i>
ONUCA	<i>United Nations Observer Group in Central America</i>
ONUMOZ	<i>United Nations Operations in Mozambique</i>
ONUSAL	<i>United Nations Observer Mission in El Salvador</i>
P5	<i>Permanent Five</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RPC	República Popular da China
S5	<i>Small Five</i>

UA	União Africana
UfC	<i>United for Consensus (Unidos pelo Consenso)</i>
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
UNAVEM I	<i>United Nations Angola Verification Mission I</i>
UNAVEM II	<i>United Nations Angola Verification Mission II</i>
UNAVEM III	<i>United Nations Angola Verification Mission III</i>
UNCRO	<i>United Nations Confidence Restorations Operation</i>
UNEF I	<i>United Nations Emergency Force</i>
UNFICYP	<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>
UNIPOM	<i>United Nations India-Pakistan Observation Mission</i>
UNMA	<i>United Nations Mission in Angola</i>
UNMEE	<i>United Nations in Ethiopia and Eritrea</i>
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
UNMIN	<i>United Nations Mission in Nepal</i>
UNMIS	<i>United Nations Mission Sudan</i>
UNMISSET	<i>United Nations Mission of Support in East Timor</i>
UNMIT	<i>United Nations Integrated Mission in Timor-Leste</i>
UNMOP	<i>United Nations Mission of Observers in Prevlaka</i>
UNOCI	<i>United Nations Operations in Côte d'Ivoire</i>
UNOGBIS	<i>United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau</i>
UNOMIL	<i>United Nations Observer Mission in Liberia</i>
UNOMUR	<i>United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda</i>
UNPREDEP	<i>United Nations Preventive Deployment Force</i>
UNSF	<i>United Nations Security Force</i>
UNTA	<i>United Nations Regular Programme of Technical Assistance</i>
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>
UNTAES	<i>United Nations Transitional Authority in Easter Slavonia,</i>

Baranja and Western Sirmium

UNTAET

United Nations Transitions Administration in East Timor

URSS

União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1. O CONSELHO DE SEGURANÇA NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS	13
1.1. Cooperação, Instituições Internacionais e Regimes Internacionais	14
1.2. Liga das Nações	15
1.3. Criação da ONU	18
1.4. O Conselho de Segurança	19
1.4.1. Composição	19
1.4.1.1. Membros Permanentes	20
1.4.1.2. Membros Não Permanentes	22
1.4.2. Conselho de Segurança durante e após a Guerra Fria	24
1.4.3. Função e Poder do CSNU	26
1.4.4. Resoluções	28
CAPÍTULO 2. A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA	29
2.1. Reforma das Nações Unidas	30
2.1.1. Reformas de 1963 e 1965	30
2.1.2. A Questão chinesa	32
2.1.3. A Questão Russa	33
2.2. Justificativas para a discussão do tema da reforma do Conselho de Segurança	33
2.3. Evolução na discussão sobre a Reforma do CSNU	36
2.4. Proposta de Reforma do Conselho de Segurança	39
2.4.1. G4	39
2.4.2. Grupo Africano	42
2.4.3. Unidos pelo Consenso	44
2.4.4. Outras iniciativas	45
2.5. Entraves à Reforma do Conselho de Segurança	46
CAPÍTULO 3. A POSIÇÃO BRASILEIRA	49
3.1 Histórico brasileiro	49
3.2. As justificativas brasileiras para suas pretensões	51
3.2.1. Participação Brasileira no CSNU	52
3.2.2. Participação Brasileira nas Operações de Paz	53
3.3. O tema da Reforma do CSNU nos Governos Itamar e Fernando Henrique Cardoso	54
3.4. Governo Lula	57
3.5. Período Pós-Lula	59

3.6. Benefícios de um assento permanente.....	59
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
ANEXO I	68

INTRODUÇÃO

As duas Grandes Guerras Mundiais deixaram para a humanidade uma experiência muito traumática (AMORIN, 2005). Nesse contexto, os líderes das grandes potências perceberam que havia a necessidade constituir uma organização internacional de caráter permanente para se buscar a paz e segurança (CASTRO, 2006).

A primeira tentativa se deu com a criação da Liga das Nações logo após a I Guerra Mundial. A Liga das Nações seria a primeira tentativa de se estabelecer uma organização de caráter mundial e permanente que se ocuparia da manutenção da paz e segurança internacionais. A Liga falha fragorosamente: o seu difícil sistema de defesa coletiva e a ausência dos Estados Unidos contribuíram fortemente para fracasso.

A eclosão da II Guerra Mundial determina, cabalmente, o fim da Liga das Nações. Porém, a ideia de uma instituição internacional que fosse capaz de promover a cooperação entre os Estados objetivando a criação de uma convivência pacífica no sistema internacional continuou a ser buscado pelas potências. Nesse sentido, houve a tentativa de criação de uma nova organização mundial que pudesse garantir a paz e segurança internacionais, evitando os erros da Liga das Nações. É criada, assim, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) que, a despeito de todas as críticas, não presenciou até a presente data nenhuma guerra de proporções iguais a das Grandes Guerras.

A ONU tem um grande sistema de órgãos principais e subsidiários que trabalham no sentido da cooperação internacional e que trazem princípios como a igualdade jurídica entre os Estados e a não intervenção em assuntos internos. Dento da organização, o Conselho de Segurança ocupa lugar central, podendo ser considerado o órgão de maior poder decisório. É dentro desse órgão que se tem a adoção de resoluções de caráter vinculante, ou seja, resoluções que os Estados têm obrigação de acatar.

Contudo, mesmo tendo grande poder e centralidade, principalmente em questões de segurança, o órgão é independente dos outros, ou seja, não se subordina a nenhuma outra estrutura do sistema onusiano. Ademais, o Conselho é restrito e dá tratamento diferenciado a dois grupos distintos de membros: os membros permanentes e os membros não permanentes. Os membros permanentes gozam de uma posição privilegiada e com poderes extraordinários.

Todas essas características fazem com que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) receba várias críticas, tanto em seus métodos de trabalho como em sua composição. Nesse sentido, surgem ao longo do tempo movimentos que demandam reformas

no órgão, quer seja em relação à diminuição na disparidade de poderes entre as nações, quer seja na representatividade das diferentes regiões dentro do órgão.

Desde sua criação, há críticas e propostas de mudança para o CSNU, porém, até 1960, se restringiram a questões que envolviam os métodos de trabalho. Na década de 1960, movido em grande parte pelo processo de descolonização da África e Ásia, o Conselho tem sua primeira e, até o momento, a única reforma. Na década de 1970, ganha força novamente o tema da reforma pedindo ampliação do órgão, porém sem lograr sucesso.

O fim da Guerra Fria (1991) gera, novamente, um momento propício para o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança, havendo grande expectativa que em 2005 ela se efetivasse. Tal expectativa foi frustrada, o tema da reforma encontra grandes incompatibilidades, porém, havendo consenso em relação a sua necessidade. O grande entrave no que se refere à reforma, não é se ela deve ou não existir, mas como ela deve ser efetivada. A criação de novos assentos permanentes é demanda de uns, enquanto é rechaçada por outros. Mesmo na hipótese de se criar novos assentos permanentes, há divergências em relação aos dos direitos que os novos permanentes deveriam possuir, principalmente, em relação ao poder de veto.

O Brasil sempre se colocou no debate sobre o Conselho de Segurança, sendo um dos países com maior participação no órgão e nas suas atividades. O Brasil se coloca na discussão da promoção da paz e segurança internacionais já na Liga das Nações. Nessa organização, o país já se mostrava interessado em participar do Conselho como permanente, ou pelo menos, ocupar a vaga dos Estados Unidos, enquanto estes não participassem da Liga.

O Brasil, desde o início, já faz crítica ao CSNU, mas é na década de 1960 que a posição brasileira começa a ser mais enfática defendendo um aumento na composição do órgão. Apesar do pleito brasileiro ao assento permanente ser antigo, remontando à Liga das Nações, o Brasil só coloca a sua candidatura de forma explícita no governo do Presidente Itamar Franco em 1994, em discurso do Ministro Celso Amorim na sessão da Assembleia Geral daquele ano. A partir daí, a política externa brasileira nunca abandona o tema, tratando-o de modo mais ou menos intenso a depender do governo.

A partir de 2004, o Brasil articula, junto com Japão, Índia e Alemanha um grupo, conhecido como G4, que objetiva a efetivação de uma reforma do CSNU que aumente a composição do órgão nas duas categorias, além de mudanças nos métodos de trabalho. Além de formalizar uma proposta, os países apoiavam-se mutuamente nas suas campanhas, bem como apoiavam a criação de dois assentos permanentes para a África. É importante destacar que os governos brasileiros, a partir da redemocratização, têm dado, com diferentes graus de

intensidade, uma atenção maior a esta questão do que os governos anteriores e, nesse sentido, cabe fazer uma distinção entre a atuação da política externa brasileira entre 1945 até 1992 e após 1992, no que se refere à reforma do Conselho de Segurança.

Diante do exposto, algumas perguntas são importantes. Do ponto de vista do sistema internacional, podemos nos perguntar qual é a relevância do tema da reforma do Conselho de Segurança, as justificativas para a reforma, como a discussão se deu ao longo do tempo, quais são as posições antagônicas presentes durante os debates e se é possível superar as divergências. Do ponto de vista doméstico, podemos nos perguntar qual é a relevância para o Estado brasileiro a conquista de um assento permanente, as possíveis consequências domésticas e internacionais para o Brasil no caso da reforma se concretizar e como o debate sobre o tema tem aparecido na ação e discurso brasileiros.

Sendo assim, o presente trabalho busca fazer uma análise sobre o tema da reforma do Conselho de Segurança e como o Brasil se coloca no debate. Para tanto, o trabalho é dividido em três partes.

O primeiro capítulo trabalhará os conceitos de intuições internacionais, cooperação e processo de tomada de decisão. Ademais, apresentará um contexto histórico que culminou na criação da ONU e, conseqüentemente, do CSNU. Esse contexto retoma a criação da Liga das Nações e sua queda. Descreverei o Conselho de Segurança no que se refere a suas funções e composição. Na questão específica da composição do órgão, explorarei tanto a composição em si como, também, as diferenças entre as categorias: permanente e não permanente.

O segundo capítulo tratará do tema da reforma do Conselho. Começarei com a conceituação de reforma em três tipos, a saber: constitucionais, procedimentais e conceituais. Identificando a reforma do tipo constitucional sendo a reforma almejada, trarei as três reformas ocorridas. A reforma de 1963-1965 que, de fato, foi a única que alterou a composição do CSNU; a mudança do reconhecimento da legitimidade de qual Estado seria o representante legítimo chinês, que representou uma mudança importante na dinâmica de poder dentro do sistema onusiano; e a sucessão da URSS pela Rússia, que foi utilizado para manter o Conselho afastado de maiores questionamentos sobre composição à época do colapso soviético. Em seguida, apresentarei argumentos que justificam o porquê de se reformar o Conselho de Segurança. Será apresentado, em sequência, as propostas de reforma do CSNU apresentadas até hoje, bem como os entraves que o tema encontra.

O terceiro capítulo destaca a posição brasileira, iniciando com um breve contexto histórico de como o Brasil se colocou na discussão desde a Liga das Nações até o presente momento. Será apresentado as justificativas brasileiras que conferiria as credenciais do país à

candidatura ao assento permanente. Haverá uma análise de como o Brasil se comportou, ao longo do tempo, em relação à crítica e sua proposta de reforma do Conselho de Segurança. Há três momentos diferenciados, a saber: período entre 1945-1992; período correspondente aos governos Itamar e Fernando Henrique Cardoso; e período correspondente ao Governo Lula.

Esse trabalho utilizará de fontes primárias e secundárias. Sendo as fontes primárias a Carta das Nações Unidas, discursos de Presidente Lula, do Ministro Celso Amorim, do Ministro Luiz Felipe Lampreia, declaração à imprensa das reuniões ministeriais e de cúpula do G4, propostas de resolução e outros documentos da ONU. Como fontes secundárias, o trabalho utilizou de artigos, capítulos de livro, tese de doutorado e outros textos escritos por diplomatas brasileiros e pessoas que se dedicaram ao tema da reforma do CSNU e assuntos relacionados ao órgão.

CAPÍTULO 1. O CONSELHO DE SEGURANÇA NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945, foi concebida como tentativa de se estabelecer uma instituição internacional capaz de oferecer um ambiente de cooperação em diversas áreas do convívio entre os Estados, objetivando, principalmente a paz e a segurança internacionais.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) se destaca entre os órgãos da ONU, pois, entre todos os órgãos que constituem as Nações Unidas, o órgão é o que tem a função primária de garantir a paz e segurança internacionais, e tem um poder discricionário para alcançar tal objetivo. O Conselho é um órgão restrito que possui duas categorias de membros com poderes e prerrogativas distintos: os membros permanentes e os membros não permanentes.

A ONU não é a primeira iniciativa internacional de se estabelecer um regime internacional capaz de evitar os horrores vivenciados pela humanidade durante a I Guerra Mundial e II Guerra Mundial na primeira metade do século XX. Antes da ONU se estabelecer no pós-guerra, a Liga das Nações foi criada e desenvolvia suas atividades. Mesmo não tendo êxito e não impedindo a eclosão da II Guerra Mundial, a Liga traz avanços que são aproveitados pela ONU, enquanto as fragilidades são corrigidas.

Mendes (2014) destaca que Liga das Nações não refletia muito bem a questão da balança de poder. A questão da distribuição desigual do poder e sua consequência para o sistema internacional também é levantada por Carr (1939), que diz que as relações de conflito entre Estados são políticas e que política é uma relação de poder. Para o autor, entender um assunto político não basta apenas saber do que se trata, mas também é preciso saber quem está envolvido. “Uma questão, levantada por um pequeno número de indivíduos, não constitui o mesmo fato político do que a mesma questão levantada por um sindicato poderoso e bem organizado” (Carr 1939, p.135).

Mendes (2014) considera que a Liga das Nações não refletia de modo apropriado a realidade do sistema internacional da época. As decisões do Conselho Executivo precisavam de unanimidade, o que conferia poder de veto real a todos os membros do órgão.

A Configuração do CS foi pensada de modo a corrigir em parte a discrepância, vigente no Conselho executivo da Liga das Nações, entre a tomada de decisão e a realidade internacional de poder. O poder de veto restrito apenas a cinco países com peso desproporcional na política internacional – reduzindo-se, na prática, às duas superpotências do pós-Segunda Guerra Mundial e a seus principais aliados – visava cooptar o envolvimento dessas potências a partir: (i) do reconhecimento da sua

indispensabilidade para o tratamento das grandes questões de segurança internacional e (ii) da garantia de que nenhuma decisão que violasse frontalmente seus interesses nacionais seria aprovada no âmbito do CS. (Mendes, 2015 p. 127 e 128)

Nesse capítulo, o conceito de cooperação, instituições internacionais e regimes internacionais serão explorados. Esses conceitos são importantes uma vez que, tanto a ONU quanto a Liga das Nações, tem vínculos com eles. As duas iniciativas constituem instituições internacionais que participam de um regime internacional e tentam promover a cooperação entre os Estados.

1.1. Cooperação, Instituições Internacionais e Regimes Internacionais

Segundo a teoria Institucionalista das Relações Internacionais, os Estados têm a necessidade de cooperar para alcançar os seus objetivos. Para tanto, utilizam-se de instituições, objetivando a diminuição dos custos e dos riscos (BACCARINI, 2008). Martin (1992) argumenta que os Estados agem movidos pelos seus próprios interesses, e as instituições multilaterais aparecem como alternativa para chegar a tal objetivo. A Primeira e Segunda Guerra Mundial trouxeram a necessidade de criação de uma instituição que desse respostas aos desafios postos à segurança coletiva, e é nesse sentido que é criado o Conselho de Segurança das Nações Unidas (BACCARINI, 2008).

Keohane (1984) diferencia os conceitos de harmonia, cooperação e discórdia. Para o autor, harmonia seria a situação na qual os diferentes Estados teriam diferentes interesses não conflitantes, interesses que não prejudicaria o outro. Nessa situação, a política de um ator facilitaria a política do outro sem a necessidade de ajustamentos ou comunicação entre eles.

Segundo Keohane (1984), pode-se ter duas situações distintas em caso de já haver um conflito: a cooperação e a discórdia. No caso da discórdia, as políticas são conflitantes, prejudicando a política do outro Estado, porém, o ajustamento não é possível porque as políticas dos Estados envolvidos não são substancialmente compatíveis uma a outra. A cooperação é uma reação a uma situação prévia de conflito, porém, há entre os atores políticas significativamente compatíveis, no qual o ajustamento entre elas é possível. (KEOHANE, 1984).

Baccarini (2008) diz que os Estados utilizam-se das instituições para cooperar, e que o Conselho de Segurança, instituição responsável pela cooperação em relação à segurança internacional, estabelece “um sistema de segurança coletiva que prescrevesse as regras, normas, papéis e o processo de tomada de decisão que gerenciasses essas situações e evitasse o escalamento dos conflitos” (BACCARINI, 2008 p. 99). As características que a autora dá ao

Conselho se assemelham as características que Krasner (1982) utiliza para descrever o que são Regimes Internacionais, no qual este autor descreve como:

Conjunto de princípios explícitos e implícitos, normas, regras, procedimentos de tomada de decisão em torno das quais as expectativas dos outros atores convergem em uma determinada área de Relações Internacionais (tradução nossa) (KRASNER, 1982 p. 186).

Krasner ainda conceitua cada característica do regime internacional:

Princípios são crenças, casualidades e reação. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições e proscições específicas para ações. Procedimentos de tomada de decisão são praticas predominantes para a criação e implementação de escolha coletiva (tradução nossa) (KRASNER, 1982 p. 186)

Pode-se destacar como uma das principais funções dos regimes internacionais a tarefa de facilitar a elaboração dos acordos de cooperação entre diferentes governos (KEOHANE, 1984). Os regimes internacionais, ao mesmo tempo em que diminuem custos de transação, também aumentam o provimento de informações, o que pode levar ao estabelecimento de expectativas de padrão (BACCARINI, 2008).

Como pode se observar, as instituições são importantes na construção de um regime internacional. Faz parte, também, de uma ação que um Estado forte toma para influenciar a ordem internacional, com diz Carr (1939) na sua obra *20 anos de crise*.

1.2. Liga das Nações

A ideia de se ter uma organização a nível mundial e com caráter permanente que se dedicasse a manutenção da paz já é antiga (CASTRO, 2006). Houve, com a criação da Liga das Nações, predecessora da ONU, a tentativa de se estabelecer tal organização. A criação da Liga das Nações se deu pela percepção da necessidade de enfrentar, de forma coletiva, os desafios da manutenção da paz evidenciados já na Primeira Guerra Mundial. (CASTRO, 2006)

A Liga das Nações foi, em grande medida, inspirada em projetos do General Jan Christiann Smuts e Lorde Robert Cecil, representantes do domínio da África do Sul e do Império Britânico respectivamente, e, com destaque, nos *Quatorze Pontos* de Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos no período entre os anos de 1913 e 1921, (FONTOURA, 2005). Wilson entregou, no dia 08 de janeiro de 1918, um documento ao Congresso estadunidense, que ficou conhecido como os *Quatorze Pontos*. Tal documento defendia, entre outras coisas, a criação de uma organização internacional de caráter

permanente que se dedicasse a manutenção da paz e, também, princípios como a autodeterminação dos povos (BRIGIDO, 2010). Os Estados Unidos não compõem a Liga das Nações, uma vez que o Congresso estadunidense não ratificou a entrada de seu país na Liga das Nações. Porém, conseguem influenciar muito a concepção do que seria a instituição, principalmente por meio dos ideais de wilsonianos, que acreditava que a paz e segurança internacionais eram de interesse geral de todos os Estados e estabelecia a igualdade jurídica entre os Estados, a autodeterminação dos povos e a não intervenção como princípios que regeriam uma nova ordem internacional. (CASTRO, 2006; BRIGIDO, 2010).

A Liga das Nações é criada em 1919 pelo Tratado de Versalhes com o caráter permanente e com o objetivo, por meio de um sistema de segurança coletiva, de manter a paz e segurança internacionais. Nesse sistema, a agressão, que um Estado-membro, por ventura, cometesse contra outro Estado, seria considerada uma agressão a todos os outros Estados-membros da Liga (BRIGIDO, 2010). Nesse sentido, a organização “ajudou a desenvolver uma consciência jurídica contrária ao recurso à guerra nas relações internacionais e criou precedentes em matéria de técnicas de manejo de conflitos” (FONTOURA, 2005 p. 41), como: envio de observadores militares, monitoramento de zonas desmilitarizadas para separação de forças beligerantes, administração temporária de territórios, entre outros (FONTOURA, 2005). A Liga das Nações foi concebida, em grande medida, na crença, principalmente vinda de países de língua inglesa, de que o recurso a força seria substituído pela discussão. Nesse sentido, a política de poder tendia a ser vinculada a uma prática antiga de uma ordem ultrapassada (CARR, 1939).

Na ordem internacional pretendida pela Liga das Nações, o recurso à guerra não é vedado. Porém, a guerra deve ser o último recurso, utilizado após todos os recursos pacíficos e legais de resolução de controvérsias terem sido esgotados. Dessa forma, a guerra seria legítima. Caso contrário, o uso da força seria ilegítimo e a comunidade internacional deveria reagir como se estivessem todos sendo agredidos (BRIGIDO, 2010). Para Carr (1939), a Liga das Nações foi fortemente influenciada pelo princípio de que todos Estados são igualmente interessados pela paz e que o recurso à guerra é irracional e imoral. Tal princípio, para autor, era marcadamente anglo-saxão e, nesse sentido, tinha muito mais força em países de língua inglesa.

O sistema de segurança coletiva trazida pela Liga das Nações era de difícil aplicação na realidade. O que ocorre é que nem todos os Estados tinham a mesma disposição em assumir riscos e comprometer vidas e recursos financeiros e matérias para responder a uma agressão que, muitas vezes, não tinha relação direta ou indireta com seus interesses nacionais

(BRIGIDO, 2010). Mendes (2014) exemplifica o argumento anterior em dois casos: o primeiro seria em respeito ao comprometimento das potências europeias com a invasão da Manchúria pelo Japão e a invasão da Etiópia pela Itália. Em nenhum dos dois casos a Liga, com o seu sistema de segurança coletiva, se mostrou efetiva. As potências europeias estavam muito mais preocupadas com a Alemanha cada vez mais ameaçadora. Dessa forma, não era factível as potências se ocuparem da questão da Manchúria e não estavam dispostas a agirem contra a Itália, potencial aliada contra a Alemanha, em defesa da soberania etíope.

A Liga das Nações se mostra ineficaz ao não evitar conflitos nas décadas de 1920 e 1930. A situação fica pior depois que Hitler sobe ao poder na Alemanha e, posteriormente, na saída desta da Organização (BRIGIDO, 2010). A Liga das Nações tem sua falha definitiva com a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Castro (2006) elenca os motivos que levaram ao fim, a Liga das Nações.

Assim, devido às falhas dos acordos de paz estabelecidos após o término da Primeira Grande Guerra, bem como à inaptidão a evitar a Segunda Guerra e tendo em mente, dentre outros fatores, a insatisfação de alguns Estados, o revide da diplomacia velada, os conflitos envolvendo pretensões expansionistas de alguns Membros permanentes do Conselho (dos quais a Liga acabou por tornar-se instrumento), a inviabilidade de tornar-se uma organização internacional de caráter supranacional, a prevalência do “interesse nacional” dos Estados em praticamente todos os momentos e a não participação dos Estados Unidos na organização criada, vê-se esta fadada ao fracasso (CASTRO, 2006, p. 27).

Brigido (2010) chama a atenção para outras razões que levaram ao fracasso da Liga das Nações. A autora destaca a dificuldade de implementação do sistema de segurança coletivo argumentando que os Estados que não têm interesse direto em algum conflito tenderia a não cooperar com a Liga. Além disso, ela argumenta que a ausência dos Estados Unidos enfraqueceu muito a organização. Os EUA não entram na Liga, apesar de seu então presidente, Woodrow Wilson, ter se empenhado muito para a entrada do país na organização. O Congresso estadunidense não ratificou a Carta da Liga, pois naquele momento, o Congresso preferia a Doutrina Monroe à universalidade da Liga (BRIGIDO, 2010). Além disso, o sistema de segurança coletiva adotada pela Liga foi considerado inaceitável pelos congressistas, uma vez que eles não aceitavam a obrigação que os EUA teriam em garantir a independência e integridade territorial de todos os outros Estados-membros que compunham a Liga das Nações (BRIGIDO, 2010).

Embora a Liga tenha falhado, ela trouxe um legado no que se refere a organizações internacionais. A instituição foi um avanço na questão da cooperação entre os Estados, pois, se esforçou para diminuir o uso da força para solução de controvérsias, criou a Corte Permanente de Justiça Internacional em 1921, foi um incentivo à criação de outras

organizações internacionais e deu maior sensibilidade a questões de direitos humanos (CASTRO, 2006).

Nasce com a Liga das Nações a fórmula institucional clássica de uma organização internacional. A estrutura dessa fórmula é tripartite, no qual se tem: a Assembleia, que tem participação plena dos Estados Membros com participação igualitária, comparando-se a um parlamento; um Conselho, que é restrito, comparando-se ao executivo; e um Secretariado permanente. No caso do Conselho da Liga, era previsto que haveria cinco membros permanentes, Reino Unido, França, Estados Unidos, Itália e Japão e mais quatro membros não permanentes. Contudo, os Estados Unidos, por não ratificarem em seu parlamento a entrada na Liga, ficam de fora da organização, sendo esse fato o primeiro revés político que a Liga sofre. (CASTRO, 2006)

1.3. Criação da ONU

A Segunda Guerra Mundial traz de novo à tona a necessidade de uma instituição internacional capaz de fazer com que os Estados cooperassem para evitar grandes conflitos. Mesmo antes da guerra, já na década de 1930, havia estudos para reformar a Liga das Nações (FONTOURA, 2005). Porém, com o estado de beligerância se intensificando e as falhas da Liga em conter o conflito, as grandes potências começaram a ponderar a criação de uma nova organização que viria a substituir a Liga das Nações. (FONTOURA, 2005).

A ONU nasce da articulação dos Estados Unidos, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), China e Reino Unido. Entre os dias 25 de abril e 26 de junho de 1945, ocorre a Conferência de São Francisco, onde é elaborada a Carta constitutiva da organização que passa a vigorar em 24 de outubro de 1945 quando se tem as ratificações necessárias (CASTRO, 2006).

A Organização das Nações Unidas possui seis órgãos principais: Assembleia Geral (AGNU), Conselho de Segurança (CSNU), Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado. A Assembleia Geral foi pensada de forma a ser uma instância de participação geral, porém, com poder tênue. O Conselho de Segurança foi pensado para ser uma instância restrita, com participação de apenas alguns membros, no qual seria composta essencialmente por todos os vencedores e com poderes amplos a fim de assegurar a eficácia da organização (CASTRO, 2006).

1.4. O Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança teve sua primeira reunião em 17 de Janeiro de 1946 em Church House, Westminster, Londres, tendo sua sede, desde então, na Sede da ONU em Nova Iorque. Já em 1946, o Conselho aprova a sua primeira resolução e, desde então, se dedica a assuntos como: conflitos deflagrados ou em eminência, questões procedimentais, questões relativas à Corte Internacional de Justiça, a admissão de novos membros na ONU, questões de armamentos e outros assuntos que impactam na segurança e paz internacionais.

O CSNU pode ser entendido como uma instituição internacional que ocupa lugar central no sistema de segurança coletiva e reflete uma ordem de poder estabelecido após a Segunda Guerra Mundial. A elaboração do Conselho de Segurança tenta evitar os erros cometidos na Liga das Nações, principalmente em relação à distribuição de poder, mais precisamente em relação ao poder de veto. No Conselho Executivo da Liga das Nações, as decisões necessitavam de unanimidade para serem tomadas, ou seja, todos os Estados-membros poderiam evitar que uma decisão fosse tomada votando contra a proposta(MENDES, 2015).

1.4.1. Composição

Inicialmente, o órgão tinha 11 membros, sendo cinco permanentes e seis não permanentes, no qual cada representação possui o direito a um voto. Desde sua criação até o momento presente, o Conselho de Segurança teve apenas uma reforma que alterasse o número de membros, formalizada no ano de 1965 em decorrência da ratificação de dois terço dos Estados membros da AGNU da Resolução 1991 (adotada em 1963 pela AGNU). Tal resolução aumentava o número de membros não permanentes de seis para dez. Dessa forma o Conselho seria composto por 15 membros, sendo a maioria requerida para aprovar resoluções de nove e o poder de veto mantido sem alteração (BACCARINI, 2011).

A composição, função e os métodos de trabalho que o Conselho de Segurança adotas foram discutidos na Conferência de Dumbarton Oaks. Porém, antes mesmo dessa conferência, China, Estados Unidos da América, URSS e Reino Unido faziam discussões e negociações para conceber o que seria o órgão. O grupo de trabalho estadunidense considerava que deveria haver membros permanentes que teriam excepcional responsabilidade com a manutenção da paz e segurança internacionais. Esses seriam os Grandes quatro: China, EUA, URSS e Reino

Unido. Ainda para o grupo, outros Estados deveriam compor o Conselho de forma rotativa, o número de membros não permanentes não deveria ser menor do que três e não superior a onze (BRIGIDO, 2010).

Os franceses não estavam presentes nas primeiras negociações, mas, por pressão dos britânicos e apoio dos estadunidenses, a França garante um assento permanente no CS. Foi proposta uma cláusula, nas negociações da Conferência de Dumbarton Oaks, que reservaria uma vaga de membro permanente para França, quando ela tivesse um governo escolhido livremente pela sua população e que este governo controlasse todo o seu território. Foi cogitada, pelos estadunidenses, a possibilidade de haver ainda um sexto membro permanente, que seria o Brasil, contudo, tanto os chineses como os soviéticos se opuseram a proposta (BRIGIDO, 2010).

É possível observar, que a composição do Conselho reflete a situação do pós-guerra, são os vencedores da Segunda Guerra Mundial que estão representados permanentemente no Conselho (BRIGIDO, 2010)

1.4.1.1.Membros Permanentes

Como mencionado acima, o CSNU possui cinco membros permanente. Esses membros são aqueles que têm capacidade e responsabilidade para responder as ameaças à paz e segurança internacionais a nível mundial.

É importante lembrar que para aprovar questões procedimentais são necessários nove votos favoráveis. Para o restante das decisões é preciso, também, de nove votos favoráveis, tendo nenhum membro permanente votado contra. Apesar da Carta das Nações Unidas não mencionar a palavra veto, essa regra de procedimento estabelecida no artigo 27, capítulo V da Carta da ONU, confere aos membros permanentes a capacidade de, na prática, vetarem a aprovação de resoluções. Nesse sentido, além da prerrogativa de sempre estarem presente nas discussões, os membros permanentes podem influenciar de modo decisivo, por meio do voto contrário, as decisões tomadas pelo Conselho de segurança. Contudo abstenções ou falta de membros permanentes nas votações não configuram veto.

Uma diferença fundamental entre Comitê Executivo, órgão de segurança coletiva da Liga das Nações, e o Conselho de Segurança é a questão do veto. No Comitê Executivo, as decisões deveriam ser tomadas por unanimidade, o que na realidade, conferia a todos os membros o poder real de veto (MENDES, 2015). O poder de veto no CSNU é bem limitado

em comparação ao que acontecia no Comitê Executivo da Liga e foi instituído dessa forma sob o argumento de que, como as potências que compunham o assento permanente do órgão tinham a responsabilidade primordial de manutenção da paz e tinham peso desproporcional na ordem mundial vigente, deveria haver uma unanimidade entre os Grandes para que as decisões fossem tomadas. (BRIGIDO, 2010; MENDES, 2015)

Houve uma grande discussão a respeito da prerrogativa do veto dos membros permanentes. Uma questão levantada era o uso do veto por um membro permanente que tivesse interesse em algum caso analisado pelo CSNU. Tal membro poderia fazer uso do veto para impedir decisões que iriam contra o seus interesses e dessa forma, tornando o CSNU um instrumento a serviço dele. Para que evitasse isso e tentando tornar o instituto do veto mais aceitável pelos demais Estados-membros e para a opinião pública e congresso estadunidense, os EUA propuseram que em caso de um membro, permanente ou não, estivesse envolvido na questão analisada pelo Conselho, esse ficaria impedido de votar. No caso de ser um membro permanente, ele não poderia vetar a resolução, uma vez que não poderia exercer o direito de voto. (BRIGIDO, 2010)

A proposta estadunidense, de princípio, ganhou o apoio britânico e a oposição soviética, que continuava a argumentar sobre o princípio da unanimidade dos Grandes. Posteriormente, os britânicos passam também a fazer oposição à proposta estadunidense, temendo sobre uma possível deliberação do CSNU a respeito de Hong Kong. Os EUA, então, propõe que nas questões definidas no Capítulo VI, que trata de resoluções pacíficas, o membro que fosse parte em uma controvérsia, não poderia votar e, conseqüentemente, vetar (no caso de um membro permanente), já nos termos do capítulo VII, que trata das medidas coercitivas, não haveria essa limitação (BRIGIDO, 2010)

Na concepção dos Estados Unidos, as questões vinculadas ao Capítulo VI eram questões “quase jurídicas” enquanto as questões do Capítulo VII eram questões políticas, fazendo sentido a proposta de limitar o poder de voto no primeiro e não no segundo. Porém, Brigido (2010) alerta que:

Há que se observar que nada impede os permanentes de enquadrarem o conflito desde o princípio como ameaça à paz, caso em que desde logo eles poderão votar em conflitos no qual fazem parte (BRIGIDO, 2010 p.39)

Há outra vantagem que os membros permanentes têm em relação aos não permanentes, que muitas vezes é negligenciado e diz respeito a memória institucional que eles desenvolveram ao longo dos muitos anos (ROMITA, CHOWDHURY e PAPENFUSS, 2011). A memória institucional permite aos membros permanentes desenvolver relações a longo prazo com o secretariado das Nações Unidas, conduzir as regras e procedimentos a seu favor,

bem como desenvolve melhor compreensão a respeito dos trabalhos do CSNU (ROMITA, CHOWDHURY e PAPENFUSS, 2011)

É importante também destacar o constante diálogo que existe entre os membros permanentes. Tal diálogo dá a eles uma grande capacidade de determinar a agenda do Conselho e em que termos serão discutidas as propostas de resolução. Antes mesmo de serem discutidos os temas por todos os membros do Conselho de Segurança, o tema é discutido na instância P3 (sendo discutida por EUA, França e Reino Unido). Após isso, a discussão se dá na instância P4 (que inclui a Rússia), depois na instância P5 (agora, incluindo a China) e finalmente chegando ao restante do Conselho (BRIGIDO, 2010)

1.4.1.2.Membros Não Permanentes

Os dez membros não permanentes são eleitos pela Assembleia-Geral das Nações Unidas para um mandato de dois anos e não podem se reeleger para um mandato imediatamente seguinte. Segundo o artigo 23 da Carta das Nações Unidas, a Assembleia deverá eleger um membro não permanente respeitando uma distribuição continental equilibrada (ONU, 1945). Antes de a Assembleia decidir quais Estados membros irão ocupar as vagas de membro do Conselho de Segurança, o candidato deverá ser nomeado por uma votação regional. E cada região poderá determinar um procedimento para a escolha de um candidato a ser nomeado para posterior votação na AG. (KUZIEMKO e WERKER, 2006).

Para ser elegível, o Estado-membro deve estar em dia com as contribuições para as Nações Unidas para a manutenção da paz e segurança internacionais (Carta, Artigo 23). Segundo Kuziemko e Werker (2006), esse requisito confere, na prática, vantagens a Estados mais influentes no âmbito regional como Brasil e Japão em detrimento dos Estados menos influentes.

A cada ano, cinco membros não permanentes deixam o Conselho e cinco novos são eleitos. A eleição ocorre três meses antes do mandato se iniciar no dia 1 de janeiro e o candidato deve receber o voto favorável de pelo menos dois terço dos Estados membros da AGNU. A representação geográfica da composição dos membros não permanentes do CSNU obedece a seguinte formação: cinco Estados da África e Ásia; um do leste Europeu; dois da América Latina e do Caribe; e dois da Europa Ocidental, Austrália, Canadá e Nova Zelândia (KUZIEMKO e WERKER, 2006)

Especialmente após a Guerra do Kuwait (1991), o interesse pelos assentos não permanentes do Conselho de Segurança tem aumentado, mesmo que a capacidade de influência de um membro não permanente seja muito pequena frente ao poder dos membros permanentes (MENDES, 2015). Dentro do CSNU, os membros permanentes têm peso muito maior do que os não permanentes, o poder individual de China, EUA, Rússia, Reino Unido e França supera muito o peso individual dos membros não permanentes (KUZIEMKO e WERKER, 2006).

Os Estados, ao fazerem parte do CSNU ganham prestígio, capacidade de influenciar a agenda e voz e voto dentro de um importante órgão da ONU (MENDES, 2015). A presidência do Conselho de Segurança, que é rotativa entre os membros do conselho, controla a agenda e decide a ordem de votação das emendas. Outro benefício que os Estados podem buscar ao entrar para o CSNU é acesso às informações sobre assuntos internacionais (KUZIEMKO e WERKER, 2006).

Além dos fatores tradicionais, outro fator é bastante importante, conforme demonstra um estudo feito por Kuziemko e Werker (2006). De acordo com os autores, os membros não permanentes poderiam trocar seus votos por favores políticos e econômicos. Os membros não permanentes do CSNU têm, em média, 59% mais ajuda estrangeira proveniente dos EUA e 8% mais recursos para desenvolvimento vindos das Nações Unidas. A ajuda externa fica ainda maior nos anos em que o CSNU trata de assuntos mais importantes

No que se refere à ajuda externa proveniente da ONU, o aumento se dá em agências no qual os EUA tem relevância histórica, notadamente Programa Mundial de Alimentação (WFP, na sigla em inglês), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), UNICEF, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e *U.N Regular Programme of Technical Assistance* (UNTA). (KUZIEMKO e WERKER, 2006).

Entre todos os Estados membros da ONU, 60 deles nunca integraram o Conselho de Segurança. Porém, qualquer membro das Nações Unidas pode participar das discussões, sem o poder de voto, quando o Conselho entende que o assunto é de interesse do Estado em questão. Um Estado não membro da ONU também pode ser convidado a participar das discussões do Conselho (sem voto), sendo que, as condições de participação do convidado são definidos pelo próprio Conselho.

O Brasil foi eleito pela primeira vez como um membro não-permanente em 1946, sendo eleito para um total de 10 mandatos (não consecutivos) até hoje. O Brasil é o segundo Estado que mais vezes foi eleito para ocupar uma vaga no CSNU, ficando atrás apenas do

Japão que já cumpriu 10 mandatos e é um dos atuais membros. O período que o Brasil mais ficou fora do Conselho foi entre 1968 até 1988, um total de 20 anos.

Segundo a Carta das Nações Unidas, todos os Estados-membros da Organização das Nações Unidas devem seguir as determinações do Conselho de Segurança aprovadas por meio das resoluções. Desse modo, as resoluções do Conselho são extremamente relevantes, e os membros do órgão têm grande capacidade de influenciar as questões de segurança.

Outros documentos podem ser adotados pelo Conselho de Segurança. É o caso da Declaração da Presidência e o Comunicado de Imprensa, esta deve ser emitido nas línguas inglesa e francesa. Esses dois documentos tem menos força, porém precisam de aprovação em votação.

1.4.2. Conselho de Segurança durante e após a Guerra Fria

Durante os primeiros anos do Conselho de Segurança, o mundo estava sob a Guerra-Fria, dando ao sistema internacional um caráter bipolar. As questões tratadas no CSNU estavam subordinadas a lógica de um mundo no qual a distribuição do poder se tencionava em dois polos liderados por União Soviética e Estados Unidos. Essa dinâmica fazia com que uma superpotência empreendesse seus esforços e políticas em função da outra superpotência. Nesse período, o sistema de segurança coletivo do CSNU se encontrou em uma virtual esterilização. (MENDES, 2015)

Durante a Guerra Fria, as superpotências faziam uso do veto de forma estratégica, fazendo com que o Conselho de Segurança tivesse um desempenho abaixo do desejado. Dessa forma, os esforços para a manutenção da paz se deram fora do âmbito a ONU, utilizando-se das alianças militares como a OTAN e o Pacto de Varsóvia. Após 1990, o órgão passou a ser mais eficiente, uma vez que as potências não utilizavam o poder de veto como demonstração de poder (BRIGIDO, 2010; CASTRO, 2006).

Tendo em vista a paralisia em que se encontrava o CSNU na Guerra Fria, foi aprovado, em 1950, a resolução *Uniting for Peace*, que criava condição para que a Assembleia Geral das Nações Unidas pudessem fazer recomendações para medidas apropriadas quando o Conselho de Segurança, por falta de unanimidade entre os membros permanentes, não cumprisse sua função primordial de assegurar a paz e segurança internacionais por não aprovar nenhuma medida (BRIGIDO, 2010).

Na AGNU, os conflitos Leste-Oeste foram sendo substituídas pelos conflitos Norte-Sul após o fim da Guerra Fria, representando uma tensão entre Estados em desenvolvimento e desenvolvidos. No CSNU, acontece diferente, há uma tendência cada vez maior para o consenso. Isso pode ser verificado quando se compara o número de resoluções aprovadas por consenso e o uso do veto pelos anos. (BACCARINI, 2011) Durante a Guerra Fria, o número de resoluções aprovadas por consenso é muito menor frente ao que acontece após o fim da Guerra-Fria. Enquanto que, entre 1946 e 1990, houve um total de 679 votações, sendo 300 não sendo aprovadas por consenso, representando um total de 44,18%; entre os anos de 1991 e 2011, das 1280 votações, não houve consenso em apenas 113, ou seja, em 8,83% (BACCARINI, 2011).

Conforme demonstra a Tabela 1, há também uma tendência na diminuição da utilização do poder de veto. Do total de 263 vetos ocorrido ao longo dos anos até 2011, 240 deles foram no período da Guerra Fria e 23 após 1991, uma queda considerável. URSS e EUA foram os Estados que mais vetaram durante a Guerra Fria vetando, somando as duas superpotências, um total de 185 resoluções, sendo responsáveis por 77% dos vetos. Após 1991, Rússia e EUA seguem como as potências que mais vetam, 26 e 60,9% do total de vetos respectivamente.

Tabela 1: Quantidade de vetos empregados pelos membros permanentes do CSNU

Estado	1946-55	1956-65	1966-75	1976-85	1986-90	1991-98	1998-2011	total por Estado
URSS / Rússia	79	26	7	6	0	2	4	124
EUA	0	0	12	34	23	3	11	83
Inglaterra	0	3	10	11	8	0	0	32
França	2	2	2	9	3	0	0	18
China	1	0	2	0	0	1	2	6
P5	82	31	33	60	34	6	17	263

Fonte: BACCARINI, M. **A Observância do Consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria**. In: Anais do 35o Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011

O fim da Guerra Fria trouxe também o fim da bipolaridade no sistema internacional. Dessa forma, houve uma redistribuição do poder em uma nova ordem mundial, implicando em mudanças. Uma delas pode ser percebida em uma tendência ao consenso, outra mudança é em relação aos processos de decisão. Embora não houvesse uma mudança formal, houve uma mudança na estrutura informal. (BACCARINI, 2011)

Pode-se destacar que, no pós Guerra Fria, verifica-se um aumento na quantidade de encontros informais dentro do CSNU. Estados não permanentes e até mesmo Estados que não são membros do Conselho são consultados a todo o momento. Normalmente, o Movimento dos Não Alinhados e os contribuintes de tropas e matérias de operações de paz estão entre os mais consultados. Porém, dois Estados têm grande destaque, Japão e Alemanha, que são consultados praticamente em todos os assuntos do Conselho, ocupando ou não um assento no CSNU. (BACCARINI, 2011)

Essas mudanças conferem, tanto aos membros não permanentes como Estados que não estão ocupando assento no Conselho de Segurança, uma maior importância. Contribui, também para uma maior longevidade da estabilidade organizacional do Conselho, bem como confere maior legitimidade por meio de uma maior representação (BACCARINI, 2011).

Como demonstrado, o número de vetos cai e o número de resoluções aprovadas aumenta consideravelmente após a Guerra Fria no Conselho de Segurança, evidenciando o caráter mais ativo e o descongelamento do processo decisório do órgão. Porém, a revitalização do órgão não se traduz, necessariamente, em maior eficácia (BRIGIDO, 2010). Atualmente, tanto o poder de veto como a falta de transparência dos processos decisórios são criticados, principalmente por grupos como o Grupo dos Quatro (G4), *United for Consensus* (UfC) e *Small Five* (S5), que em suas propostas sugerem mudanças nesse sentido. Muitas reuniões responsáveis por elaborar propostas de resoluções são feitas de formas não públicas entre os membros permanentes, fazendo com que as reuniões formais do Conselho sejam, na prática, mera formalidade (BRIGIDO, 2010).

1.4.3. Função e Poder do CSNU

O Capítulo VI da Carta das Nações Unidas confere ao Conselho de Segurança a responsabilidade para a manutenção ou reestabelecimento da paz e segurança internacionais. Nesse sentido, o Conselho pode investigar qualquer disputa que possa evoluir para uma ameaça internacional, podendo fazer recomendações em qualquer estágio do conflito às partes envolvidas visando à resolução pacífica das hostilidades.

Este capítulo se dedica à resolução pacífica de controvérsias. O artigo 37 confere ao Conselho de Segurança a prerrogativa de investigar e julgar se a controvérsia é, de fato, uma ameaça à manutenção da paz e segurança internacionais. As medidas adotadas sobre esse

capítulo não são vinculantes, ou seja, não são obrigatórias, são recomendações. (BACCARINI, 2008)

Qualquer membro da ONU ou, até mesmo, não membros (desde que aceitem as determinações do Conselho de Segurança) podem levar para a discussão ao referido conselho situações que sejam interpretadas como ameaças. As organizações regionais também são reconhecidas como legítimas para tentar resolver problemas que envolvem a paz e segurança internacionais, desde que estejam em consonância com os princípios do direito internacional e com a ONU. Os Estados-membros são encorajados a levarem primeiro a questão a tais organizações para depois discutir o tema no âmbito das Nações Unidas.

O Capítulo VII da Carta confere ao Conselho o dever de determinar a existência de ameaça ou rompimento da paz ou atos de agressão. Nesse sentido, o Conselho pode chamar as partes envolvidas e fazer recomendações ou decisões sobre medidas que deverão ser seguidas pelas partes conflitantes e que serão acompanhadas pelo órgão.

Este capítulo cria um sistema de defesa coletivo. Ele confere ao CSNU o poder de determinar o que é ameaça a paz, ruptura da paz e ato de agressão. Além disso, fica a cargo do próprio Conselho a decisão sobre quais meios devem ser utilizados, recorrendo, inclusive, ao uso da força. (BACCARINI, 2008)

Para a tomada de decisão, o Conselho de Segurança obedece algumas etapas. A primeira etapa seria um mecanismo de prevenção ou solução de conflito, no qual se busca adotar medidas para congelar o conflito. A segunda etapa, o CSNU chama os Estados para aplicar medidas tais como interrupção, parcial ou completa, dos meios de comunicação e das relações econômicas ou diplomáticas sem o uso da força armada. Por fim, o Conselho, objetivando o restabelecimento da paz, poderá fazer uso de força militar, como demonstrações, bloqueios e outras ações. O Conselho de Segurança, ainda pode enviar força militar para manter separadas forças opostas para criar condições para o estabelecimento do diálogo. (BACCARINI, 2008)

Para muitos autores, os Estados, membros ou não do CSNU, abrem mão da liberdade total de resolver conflitos em favor de uma tomada de decisão coletiva, o que poderia conflitar com a noção de soberania (BACCARINI, 2008). Os Estados buscam, dentro do CSNU uma legitimidade política perante os demais Estados e a população mundial, desviando a contestação para a instituição. Em geral, as decisões emitidas pelo Conselho de Segurança não são desafiadas, mas sim voluntariamente obedecidas, uma vez que os atores, dentro de uma crença subjetiva, veem tais decisões como legítimas. (VOETEN, 2005).

1.4.4. Resoluções

Para que as decisões do Conselho sejam efetivadas, levando em consideração o Capítulo VII, o Conselho de Segurança pode determinar medidas que não impliquem o uso da força, tais como: a interrupção parcial ou integral das relações econômicas e de meios de transporte e comunicação ferroviário, marítimo, aéreo, postal, telegráficos ou rádio, ou a ruptura das relações diplomáticas.

O Capítulo VII também fala sobre medidas com o uso da força militar, que pode ser uma demonstração ou bloqueios aéreos, marítimos ou terrestres. Tais medidas podem ser adotadas se o Conselho considerar que as ações que não utilizam a força mencionada tenha se mostrado inadequadas. Segundo esse mesmo capítulo, todos os membros das Nações Unidas devem contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais e devem estar disponíveis a cumprir as medidas determinadas pelo Conselho de Segurança.

No caso de uma medida que utilize o emprego da força armada previstas no Capítulo VII, acordos devem ser firmados entre o Conselho e o membro ou grupo de membros que participará do mandato. Tais acordos devem especificar o número e o tipo de força que deverá ser utilizada, bem como a localização das operações. Se o acordo envolver um não-membro do Conselho, esse pode ser chamado para participar das decisões tomadas. O Capítulo também abre espaço para um membro das Nações Unidas que sinta prejudicado por medidas tomadas a se pronunciar.

Vale lembrar que o Conselho de Segurança é o órgão mais poderoso das Nações Unidas, segundo avalia o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg (2010), pelo caráter vinculante que suas resoluções têm. O poder oriundo do caráter de suas resoluções tem não encontra paralelo na estrutura onusiana.

CAPÍTULO 2. A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

O Conselho de Segurança é um órgão muito importante no sistema onusiano. Como já explicado, suas decisões tem capacidade de impactar todos os Estados membros da ONU. Dessa forma, ser membro do CSNU, como permanente ou não permanente, pode ser uma projeção de poder dentro do sistema internacional. A própria configuração, que dura basicamente até hoje, é o resultado de uma lógica de poder resultado após o final da Segunda Guerra Mundial, figurando como membro permanente todos os vencedores do conflito.

Ao longo de toda a sua existência, o CSNU sofre críticas no que dizem respeito aos seus métodos de trabalho, a existência do veto para algumas nações e a configuração. Nesse sentido, surgem propostas de reformas que visam, de algum modo, ampliar a participação. Algumas propostas prosperam, enquanto outras têm maior dificuldade para se concretizar ou se negociar.

Para melhor entender este processo, esse capítulo começa por elucidar o conceito de reforma, diferenciando os diferentes tipos em que isso pode ocorrer. O trabalho se ocupa de um tipo específico, a reforma constitucional, que será tratado no tópico a seguir. Em seguida, é demonstrado as reformas desse tipo que já ocorreram.

Este capítulo ainda traz as justificativas que credenciam o tema da reforma como um tema relevante na discussão do sistema ONU, dando foco a questão específica do Conselho de Segurança.

Após a Guerra Fria, o tema da reforma ganha novas condições de ser discutida. Surgiram, com o desenvolvimento das discussões, algumas propostas, dentre as quais eu destaco três. Essas propostas visam alterar a composição do atual CSNU. Duas delas, a do G4 e do Grupo Africano, propõem aumentar as duas categorias de membros permanentes, promovendo maior representação da África e de países em desenvolvimento. Nesse sentido, essas propostas buscam alterar, de alguma maneira, o *status quo* ao promover uma real alteração na lógica de poder dentro do órgão. Em sentido oposto, o *United for Consensus* (UfC) propõe aumentar apenas a categoria de membro não permanente, defendendo, de certa maneira, a manutenção do *status quo*.

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas é um assunto delicado e envolve uma complexa teia de relacionamentos interestatais. No final desse capítulo, trataremos sobre essas questões que atravancam ou dificultam a realização de uma reforma que seja considerada satisfatória pelos Estados-membros.

2.1. Reforma das Nações Unidas

Vargas (2008) assevera que a Organização das Nações Unidas está em um processo contínuo de reforma, no qual não se pode precisar o seu início, meio e fim. Dessa forma, o autor diz que a reforma é um processo que não se limita a reformas que alterem a Carta, “trata-se de um emaranhado de processos interligados e interdependentes, parcialmente positivados, parcialmente consuetudinários” (VARGAS, 2008 p.33). O autor cita três tipos de reforma que acontece no âmbito da ONU: constitucional, procedimental e conceitual.

Para o autor, reformas constitucionais são aquelas que provocam redistribuição de competência ou cria órgãos: “são aquelas reformas positivadas (com ou, geralmente, sem emenda à Carta) que alteram a estrutura da organização” (VARGAS, 2008 p.32). O segundo tipo de reforma tem a ver com a questão procedimental, o autor descreve como:

A evolução nas regras de procedimentos e métodos de trabalho das Nações Unidas. Uma leitura superficial do Repertório da Prática do Conselho de Segurança revelará como esse tipo de reforma é constante e relevante. Ao longo dos trabalhos do Conselho, torna-se necessário a interpretação das disposições da Carta e das regras de procedimento pelo Presidente. Essas interpretações geram precedentes que, no longo prazo, afetam o próprio funcionamento do Conselho (VARGAS, 2008 p. 32-33)

Por fim, as reformas conceituais são as mudanças sobre as ideias sobre o funcionamento da organização, e extremamente raras. Pode se exemplificar esse tipo de reforma com o surgimento do conceito de operações de manutenção da paz, que não havia sido prevista na Carta (VARGAS, 2008).

Até o presente momento, o CSNU sofreu três processos importantes de reformas constitucionais que mudaram a sua composição e que serão tratadas a seguir: reforma de 1963-1965 e a substituição de dois membros permanentes.

2.1.1. Reformas de 1963 e 1965

Desde a sua criação, o Conselho de segurança passou por apenas uma única reforma que alterasse a sua composição. O CSNU era composto por nove membros, sendo cinco deles permanentes e quatro não permanentes

No ano de 1963, começou, no âmbito da Assembleia Geral, o movimento que culminou em uma reforma, ampliando-se o número de assentos não permanentes. Esse movimento foi trazido por um bloco de países asiáticos e africanos para a agenda da Assembleia Geral sob o título “*Question of Equitable Representation on the Security Council*

and the Economic and Social Council". A proposta afro-asiática ganhou apoio de países latino-americanos, porém, vista com pouca simpatia pelos membros permanentes do CSNU.

A composição mudou apenas na categoria de membros não permanentes, deixando a categoria de permanentes inalterada, situação que perdura até os dias atuais. Com a mudança no número de membros não permanentes, houve também uma alteração na representação geográfica que é obedecida na composição dos membros não permanentes. Inicialmente, a representação geográfica era da seguinte forma: dois Estados latino-americanos, um do Oriente Médio, um da *Commonwealth*, um da Europa Ocidental e um da Europa Oriental. Depois de 1965, a representação geográfica passa a ser: cinco Estados da África e Ásia; um do leste Europeu; dois da América Latina e do Caribe; e dois da Europa Ocidental, Austrália, Canadá e Nova Zelândia (BRIGIDO, 2010; KUZIAMKO e WERKER, 2006)

A proposta de reforma, que ampliaria para 10 o número de assentos não permanentes, foi levada a voto e, no dia 17 de dezembro de 1963 e aprovada pela Resolução 1991, contando com 97 votos a favor, 11 contra e quatro abstenções. Entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, apenas a China votou a favor da proposta, França e União Soviética votaram contra e o Reino Unido e os Estados Unidos se abstiveram.

Para que a emenda aprovada por meio da Resolução 1991 entrasse em vigor, era necessário que os membros permanentes do CSNU a ratificassem. Mesmo com a resistência inicial dos P5, eles se convenceram que se eles obstaculizassem a entrada em vigor da emenda, eles pagariam um custo político muito alto (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES). Dessa forma, no dia 31 de agosto de 1965, quando os Estados Unidos da América ratificam a emenda, ela passa a entrar em vigor.

Essa alteração na composição do CSNU tentou reduzir o poder excessivo que a prerrogativa do veto conferia aos membros permanentes, pois, para que os membros permanentes conseguissem fazer maioria ficou mais difícil, passando de mais quatro votos ao invés de apenas mais dois, como era antes. Porém, essa mudança trouxe outro movimento, oposto ao anterior. O aumento do número de membros não permanente acabou por reduzir o poder relativo que cada membro rotativo possuía dentro do Conselho, uma vez que haveria mais substitutos. (BACCARINI, 2008)

Outro argumento que serve como justificativa para a alteração na composição do Conselho de Segurança é o aumento muito relevante no número de Estados-membro da ONU. Em 1945, a ONU tinha cinquenta e um Estados-membros, já em 1963 esse número chega a 114 (BRIGIDO, 2010).

2.1.2. A Questão chinesa

O assento da China em toda a ONU era ocupado pela República da China sob o governo nacionalista de Jiang Jieshi, desde a criação da organização até 23 de novembro de 1971, quando a República Popular da China (RPC) participou pela primeira vez de uma sessão das Nações Unidas. Mesmo depois de proclamada a República Popular da China, na China continental, e a fuga de Jiang Jieshi, os chineses foram representados pela República da China.

Durante a década de 1960, projetos de resoluções eram apresentados por Estados liderados pela Albânia para reconhecer a RPC como legítimos representantes chineses. Contudo, os EUA trabalhavam para impedir a aprovação de alguma resolução nesse sentido. Os processos de descolonização fez surgir vários Estados que simpatizavam com o governo de Mao Zedong e dificultaram o trabalho estadunidense de impedir a substituição chinesa.

No final da década de 1960, Richard Milhous Nixon chega à presidência dos Estados Unidos e implementa uma política de aproximação com a China comunista objetivando colocar os chineses contra os soviéticos. Com isso, o pleito da RPC ganhou um momento muito favorável. No final da 25ª Assembleia Geral das Nações Unidas, o item *Restoration of the Lawful Rights of the People's Republic of China in the United Nations* foi incluído na agenda por solicitação de 17 Estado-membros. Na 26ª AGNU, foi proposta uma resolução com um único parágrafo operativo que dizia que restaurava todos os direitos da República Popular da China e reconhecia o seu governo como sendo os únicos legítimos representantes da China nas Nações Unidas, além disso, decidia expulsar imediatamente a representação do governo de Chiang Kai-shek que, segundo o documento, ocupava ilegalmente o lugar chinês na organização.

Os Estados Unidos ainda tentaram articular para que tanto a República da China como a República Popular da China fossem reconhecidas como Estados-membros da ONU, porém, não obtiveram êxito. No dia 25 de setembro de 1971 a proposta é votada e aprovada com 76 votos a favor, 35 contra e 17 abstenções. Vale ressaltar que todos os membros permanentes do Conselho de Segurança, com exceção óbvia da República da China, votaram a favor. Outro fato interessante é que apesar da Resolução 2758 (XXVI) ter sido adotada, não houve nenhuma emenda a Carta, que ainda trata a República da China como membro permanente do Conselho de Segurança.

Essa transformação foi, efetivamente, uma reforma do Conselho de Segurança, à medida que um Estado, que ocupava um assento permanente, foi efetivamente substituído por outro. Não é um caso análogo à simples troca de governo de um

Estado Membro, pois o que ocorreu em outubro de 1971 não foi um fato interno à China; foi a aprovação de resolução da Assembleia Geral que alterou um entendimento previamente existente acerca da composição das Nações Unidas (VARGAS, 2008 p. 38)

2.1.3. A Questão Russa

A URSS tinha, por força de um acordo com os EUA e o Reino Unido, três assentos na ONU. Além da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas serem membros das Nações Unidas, Ucrânia e Bielorrússia também eram membros plenos da organização. Em agosto de 1991, tornaram-se membros da ONU Estônia, Lituânia e Letônia e em dezembro outras ex-repúblicas também entram para a organização. As ex-repúblicas se reúnem na cidade de Alma-Ata e declaram a extinção da URSS como sujeito de direito internacional (VARGAS, 2008).

Ao contrário da questão chinesa, a substituição da URSS pela Rússia se deu de forma mais célere e com menos debates. Na Declaração de Alma-Ata (1991), os membros da Comunidade de Estados Independentes demonstram a seu apoio para que a Rússia herdasse a posição ocupada pelos soviéticos, inclusive como membro permanente do CSNU.

Os demais membros permanentes também queriam que a Rússia passasse a ocupar o lugar da União Soviética. O interesse era motivado pelo fato de que EUA, Reino Unido e França queriam evitar o debate temendo que pudesse suscitar debates acerca da composição do Conselho, fazendo aparecer candidatos em substituição à vaga deixada pelos soviéticos. Em 1991, a Rússia, por meio de seu presidente, Sr. Boris Yeltsin, reivindicou ao Secretário-Geral Javier Perez de Cuéllar que a Federação Russa assumia todas as responsabilidades deixadas pela URSS. No ano seguinte, o Reino Unido, que presidia o Conselho, chamou uma reunião de Chefes de Estado e Governo para garantir uma transição rápida do assento soviético. A reunião objetivava legitimar a Rússia como membro permanente, porém, o objetivo ficou encoberto para evitar o surgimento de um debate prévio sobre a reforma do Conselho de Segurança.

Essa mudança não configura exatamente uma reforma, pois, sucessão soviética foi conduzida para se manter o *status quo* na condução dos processos de gerenciamento da ordem internacional (VARGAS, 2008).

2.2. Justificativas para a discussão do tema da reforma do Conselho de Segurança

Houve poucas mudanças no documento constitutivo da organização, entre elas as mudanças já citadas no Conselho de Segurança em 1965 e a ampliação do ECOSOC em termos de composição, aumentado de 18 para 27, em 1965, e para 54 em 1973. Porém, a reforma da ONU não ocorreu de forma substantiva, um argumento primeiro, que viria antes de mudança de contexto político ou de composição das Nações Unidas, é que a Carta ainda contém artigos anacrônicos (BAENA SOARES, 2009)

Segundo o Embaixador João Clemente Baena Soares (2009), os anacronismos da Carta se concretizam no uso do termo “Estados inimigos” dentro do documento, se referindo aqueles inimigos das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial (Japão, Itália e Alemanha) todos eles atuais membros da ONU; o sistema de tutela; e a falta de regulamentação das atuais missões de paz determinados pelo CSNU, que muitas vezes, tratam de questões internas dos Estados.

Raquel Torres Gontijo de Castro (2006) argumenta que o tema da reforma da ONU incide principalmente no CSNU, e diz que:

[...] os principais pontos *sub examine* dizem respeito à redefinição da composição do órgão, à capacidade do exercício do voto, à modificação do instituto do veto, à procura de maior eficiência, democracia, transparência e justiça no desempenho de suas funções precípuas de manutenção, restauração e construção da segurança e paz internacionais, à independência e autonomia política, administrativa e militar da Organização ao executar suas ordens e um controle efetivo de eventuais arbitrariedades cometidas (CASTRO, 2006 p. 63)

Para Castro (2006) o contexto político atual, principalmente após o final da Guerra Fria, é completamente distinto daquele de 1945, quando a Carta das Nações Unidas é adotada. Os argumentos trazidos pela autora convergem com a posição oficial do Brasil, um dos Estados-membro da ONU com a pauta reformista. Argumenta o país que o mundo passou por inúmeras transformações na qual o CSNU não acompanhou (CASTRO, 2006). A representação permanente segue negligenciando a presença tanto da América Latina com o da África, o que, segundo a visão brasileira, comprometeria a legitimidade e, portanto, a eficácia da organização frente aos desafios atuais (CASTRO, 2006).

Para o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg (2009), a reforma do Conselho de Segurança poderia enterrar de vez a ordem internacional do pós Segunda Guerra. E diz também que o pleito brasileiro pretende não só reformar um órgão da ONU, como também dar novo significado a alguns conceitos como o de “potência”. Para o embaixador, potência não pode ser entendido somente como países que tem certo nível e capacidade militar convencional ou nuclear. Podemos ter, para o embaixador, outros tipos de potências, como

potencia agrícola, potência econômica, potência cultural e potência militar, por exemplo. Não obstante, potência pode significar não só aquilo que um Estado faz, mas o que ele tem capacidade de fazer.

O Embaixador Piragibe Tarragô (2009) também argumenta que o mundo do século XXI não é o mesmo da criação da ONU. Com o fim do período neocolonial, das rivalidades provocadas na Guerra Fria entre o Leste e Oeste e o colapso da URSS, houve significativa mudança na ordem mundial, no qual algumas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial tiveram uma perda de poder relativo. Nesse sentido, o Conselho de Segurança deveria incorporar novos membros que tenham capacidade de contribuir que para o órgão continue a exercer o seu papel com efetividade.

Eveline Vieira Brigido (2010) traz dois grandes pilares que servem para justificar a importância da reforma do Conselho de Segurança: o aumento no número de Estados-membros da ONU e a mudança na agenda internacional. Para a autora, esses dois pilares trazem a necessidade de buscar maior legitimidade e eficácia para o órgão.

Em 1945, a ONU tinha apenas 51 Estados-membros, já em 1992, esse número aumenta consideravelmente. Porém, a composição do CSNU teve um aumento de apenas de 67% na reforma de 1965. Nesse sentido, as decisões do CSNU que, cada vez mais, impacta a vida de milhões de pessoas e necessita de uma melhor representação para que o universo de Estados-membros seja mais bem representado, conferindo assim, maior legitimidade (BRIGIDO, 2010).

Sobre o aumento significativo do número de membros da ONU, o Embaixador João Clemente Baena Soares diz:

São 192 Estados-membros (o mais recente, Montenegro). Significa que mais de dois terços não participaram dos debates que levaram ao texto constitutivo, um tratado por outros redigidos e votado. Coube-lhe apenas a aderir. Nesse período, da origem à atualidade, alguns Estados se fragmentaram, outros mudaram a natureza de seus governos. (BAENA SOARES, 2009, p.8)

Além do grande aumento de Estados-membro ocorrido na ONU, o CSNU também amplia sua agenda de atuação, discutindo temas relacionados a direitos humanos e meio-ambiente. O órgão passa a entender, na atualidade, que tais temas têm relação com a paz e segurança internacionais (BRIGIDO, 2010). Nesse sentido, o órgão tem enfrentado crises humanitárias com mais frequência, e muitas vezes, tais crises se encontram a nível intra-estatais, o que pode conflitar com o princípio de não-intervenção. A Carta das Nações Unidas foi pensada em conflitos entre Estados, mas a realidade tem mostrado um número grande de conflitos dentro dos Estados (BRIGIDO, 2010).

Baena Soares (2009) também alerta sobre a questão da ampliação da atuação do Conselho de Segurança. Principalmente no que se refere às missões de paz que tratam de assuntos internos, o Embaixador diz que a Carta carece de dispositivos que criem um arcabouço jurídico que possa reger as operações de paz que hoje o Conselho de Segurança promove.

Para o Tarragô (2009) e a posição defendida pelos Estados que compõem o G4, a composição e o método de trabalho do CSNU deve refletir a nova realidade vivida no sistema internacional, no qual o órgão necessita de maior legitimidade. Uma representação mais equilibrada poderia conferir mais credibilidade e legitimidade ao tender as decisões do CSNU para uma decisão que reflita mais o pensamento do todo em detrimento dos interesses particulares de algumas poucas nações (BRIGIDO 2010).

O Embaixador Tarragô (2009) e os próprios princípios trazidos no documento resultante da Cúpula de 2005 reforçam a necessidade de reforma. Para o embaixador, os Estados são unânimes em expandir o Conselho de Segurança. Admitem que a expansão (para alguns em ambas as categorias – permanente e não permanente, para outros apenas para não permanentes) pode ser a resposta para os desafios do Conselho de Segurança na atualidade.

O embaixador Tarragô destaca:

Também se admite que se enfrente um déficit de legitimidade (algumas de suas decisões são questionadas por falta de participação de países hoje tidos como mais relevantes ou de países diretamente envolvidos nos conflitos), de representatividade (a importância dos membros permanentes relativizou-se face ao surgimento de novos atores na cena internacional), de eficiência (algumas de suas decisões são implementadas com custos excessivos e sem alcançar plenamente os seus objetivos) e de transparência (o seu processo decisório, pouco permeável, não dá voz a países que poderiam contribuir para a solução de conflitos; além disso, o direito de veto é questionado em casos em que é usado contra a opinião majoritária da comunidade internacional). (TARRAGÔ, 2009 p.32).

2.3. Evolução na discussão sobre a Reforma do CSNU

A necessidade da reforma é levantada já na década de 1970 e, em 1969, é criado um grupo de trabalho que teria o objetivo de elaborar recomendações sobre temas diversos ligados à ONU. Porém, o grupo encontra muita oposição dos membros permanentes. É só em 1979 que o tema da reforma entra para a agenda da Assembleia Geral pelo esforço de Argentina, Argélia, Bangladesh, Butão, Guiana, Índia, Maldivas, Nepal, Nigéria e Sri Lanka. (BRIGIDO, 2010)

Somente com o fim da Guerra-Fria o tema volta a ser debatido. Em 1992 a Assembleia Geral adota a Resolução 47/62 que determina que, até o dia 30 de julho de 1993, os Estados-membros deveriam fazer suas observações por escrito sobre o tema da reforma. O que se

percebe com as observações feitas em 1993 é que há consenso enquanto a necessidade de haver uma reforma, porém há discordância em relação como ela deverá ser feita (BRIGIDO, 2010).

Em 1993 vários Estados colocaram suas observações. A Alemanha disse que a ONU conta com mais Estados-membros e há um novo cenário internacional, e isso justificaria a ampliação do CS e disse estar preparada para essa responsabilidade (BRIGIDO, 2010). Brasil, a época, argumentava que a composição deveria ser revisada, porém não lança a sua candidatura. Japão e Índia defendiam que o Conselho deveria expandir e que os critérios para se tornar um membro permanente seria a sua participação e contribuição para as missões de paz, os indianos ressaltam que não deveria ser considerado somente o que o país contribui, mas o quanto aquilo representa para o país, nenhum dos dois Estados lançam candidatura (BRIGIDO, 2010). Os africanos, em especial a Nigéria, são a favor de um aumento do número de vagas permanentes, pedindo a criação de mais dois assentos para o continente africano (BRIGIDO 2010).

A Argentina e Itália eram contra a ampliação do número de vagas permanentes, porém a favor de assentos na categoria não permanente (BRIGIDO, 2010). A Itália, porém, muda a posição e defende a criação de uma nova categoria, a de semipermanente, que não teria poder de veto (BRIGIDO, 2010). A proposta italiana passou a ser a criação de 10 vagas semipermanentes representando os cinco continentes, porém, não há menção em relação a duração dos mandatos. México, Paquistão e República Popular da Coreia, que hoje são contra a criação de assentos permanentes, em 1993 disseram que deveriam criar novas vagas, não mencionando a categoria (BRIGIDO, 2010).

“Nenhum membro permanente mostrou-se formalmente contrário à reforma” (BRIGIDO, 2010 p. 58), eles têm posições que divergem uns dos outros. O Reino Unido é o que mais demonstrou resistência à reforma, muito embora não tenha se posicionado claramente contra. Para os britânicos o CSNU funciona bem no pós Guerra-Fria e que há representação geográfica equitativa. Para a Rússia e China, a composição do CSNU precisa ser revisada e que esse é um processo em longo prazo. A França admite que o número de assento permanentes pode aumentar, sendo que este deveria ser dado a um Estado comprometido com as missões de paz. Os EUA são os únicos que demonstraram apoio a candidatos específicos a membros permanentes, Alemanha e Japão (BRIGIDO, 2010).

Em dezembro de 1993, cria-se o Grupo de Trabalho Aberto (OEWG), na 47ª Assembleia Geral, que iria organizar o debate a cerca da reforma. Vários pontos foram apontados pelos países que envolvia questões como composição e método de trabalho do

Conselho de Segurança. Desde 1994, o OEWG apresenta relatórios anuais e que mostra convergências, divergências e avanços entre os Estados-membros em relação ao tema da reforma do CS. (AMORIM, 1998)

Em 1997, foi apresentado pelo Presidente da Assembleia, Razali Ismail, um documento que sintetizasse algumas conclusões. Tal documento não apresenta um consenso, mas é amplamente aceito como um texto base para as discussões. O documento de Razali prevê os seguintes pontos: ampliação nas duas categorias de membros (permanentes e não permanentes); presença de países em desenvolvimento e industrializado entre os membros permanentes; escolha dos novos membros permanentes pela Assembleia Geral; ausência de veto para os novos membros permanentes; revisão do que foi acordado após um certo período; e aperfeiçoamentos nos métodos de trabalho do Conselho (AMORIM, 1998).

Em março de 2003, o Conselho de Segurança ocupa uma posição marginal na ação militar no Iraque. A incapacidade do CSNU tomar decisões para a condução da ação militar torna nítida o descompasso entre a estrutura do órgão e as funções que deve desempenhar diante dos desafios postos no cenário internacional contemporâneo (AMORIM, 2005). Nesse contexto, surge um temor de que se configurasse um quadro de unilateralismo exacerbado em detrimento da autoridade do CSNU (AMORIM, 2005).

O tema da reforma ganha, então, novo impulso. O então Secretário Geral, Kofi Annan, na tentativa de atualizar a ONU e objetivando o fortalecer o sistema de defesa coletiva da organização, convoca o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (AMORIM, 2005). Em 2004, o relatório final do Painel traz as primeiras propostas de reformas em dois modelos.

O primeiro, conhecido como modelo A, propõe a criação de seis novos assentos permanentes (dois para a África, dois para a Ásia, um para a Europa e outros e um para a América Latina e o Caribe) e três não-permanentes; o segundo, ou modelo B, limita a expansão a assentos não-permanentes ou elegíveis (oito assentos com direito a reeleição e um assento nos moldes atuais). Ambas as propostas prevêm um Conselho composto por 24 países (AMORIM, 2005).

O Embaixador Amorim defende que a Reforma do CSNU virá por meio do voto, dificilmente pelo do consenso. Para defender sua posição, ele lembra que o próprio Kofi Annan argumenta que a há incapacidade de se ter um consenso no tema, mas que isso não poderia ser usado como justificativa para procrastinar a decisão. Amorim, ainda lembra que nem a composição original e nem a reforma de 1963 houve consenso, sendo que na reforma, houve voto negativo de dois membros permanentes (França e URSS), o que não impediu que a resolução fosse aprovada pelos parlamentos.

2.4. Proposta de Reforma do Conselho de Segurança

A partir de 2004, os Estados começam a formar grupos de países que possuem posicionamentos semelhantes. Dessa forma os diferentes países deixaram de fazer propostas em seus próprios nomes e passaram a fazer por meio de grupos (BRIGIDO 2010).

2.4.1. G4

O primeiro grupo a formalizar uma proposta foi o G4, grupo formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão. No dia 21 de setembro de 2004, Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente do Brasil, Manmohan Singh, Primeiro-Ministro da Índia, e Joschka Fischer, Vice-Primeiro-Ministro da Alemanha, a convite de Junichiro Koizumi, Primeiro-Ministro do Japão, se reuniu em Nova Iorque para a primeira reunião de cúpula do grupo.

Dessa reunião, resultou um comunicado à imprensa no qual o grupo alega que dado os desafios e ameaças da atualidade, é necessário reformar as Nações Unidas como um todo, a fim de tornar as agências da organização mais eficiente e a Assembleia Geral revitalizada.

Sobre o Conselho de Segurança, o comunicado diz:

O Conselho de Segurança precisa refletir a realidade da comunidade internacional no século XXI. Ele precisa ser representativo, legítimo e eficaz. É essencial que o Conselho de Segurança inclua, de forma permanente, países que tenham a vontade e a capacidade de assumir responsabilidades mais significativas em relação à manutenção da paz e segurança internacionais. (G4, 2004)

Além disso, o grupo justifica a sua pretensão em reformar o CSNU com argumentos já vistos acima como o grande aumento de Estados-membros da ONU e a necessidade de estar representados tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento, aumentando o número de membros permanentes e de não permanentes. Nesse documento, o grupo diz que seus integrantes reconhecem reciprocamente que são candidatos legítimos a membros permanentes e, ainda, reivindicam a participação da África de forma permanente.

O G4 formalizou seu projeto de reforma do Conselho de segurança por meio da proposta de resolução, ainda não levada a voto, A/59/L.64 em 2005. A proposta versa sobre o tamanho e a composição do CSNU, o processo de escolha de novos membros permanentes, questões relacionada ao veto e métodos de trabalho.

Sobre a composição do CSNU, o G4 propõe que o conselho aumente dos atuais quinze membros para vinte e cinco membros, sendo que destes, seis vagas sejam para membros permanentes e quatro para membros não permanentes.

As seis vagas permanentes seriam distribuídas por meio de uma eleição, na qual o Estado interessado a ocupar um assento permanente deveria inscrever sua candidatura dizendo

que está preparado assumir as responsabilidades de um membro permanente por escrito e entregue ao presidente da Assembleia Geral. A eleição se daria no máximo em vinte semanas após a adoção da resolução e ocorreria de modo secreto. Para ser eleito o candidato deveria obter dois terço dos votos na assembleia geral e as vagas seriam distribuídas da seguinte forma¹:

- a) Dois para Estados africanos;
- b) Dois para Estados asiáticos;
- c) Um para a América Latina e Caribe;
- d) Um para a Europa Ocidental e outros Estados.

As quatro vagas de membros não permanentes seriam distribuídos da seguinte forma:

- a) Um para a África;
- b) Um para a Ásia;
- c) Um para a Leste Europeu;
- d) Um para a América Latina e Caribe.

Segundo a proposta, a maioria para tomar decisões passaria para quatorze do total de vinte e cinco membros, ou seja, um total de 56% do Conselho, havendo ainda a necessidade do voto afirmativo dos cinco membros permanentes originais.

O G4 propõe também algumas medidas para melhorar o aspecto da transparência, acessibilidade, legitimidade e eficiência do Conselho. As medidas seriam²:

- a) A adoção de uma regra geral que regeria as reuniões do CSNU. As reuniões seriam públicas e abertas a todos os membros da ONU, a não ser que o Conselho de Segurança decidisse o contrário, tornando a reunião privada;
- b) Implementar os artigos 32 e 31 que diz que deve haver uma consulta com regularidade aos não membros do CSNU, principalmente aqueles com especial interesse;
- c) Conceder o direito de acesso aos não membros aos órgãos subsidiários do Conselho, inclusive, com direito de participar de forma apropriada;
- d) Colocar a disposição dos não membros do CSNU propostas de resolução, declarações da presidência;

¹ De acordo com a proposta de resolução A/59/L.64

² De acordo com a proposta de resolução A/59/L.64

- e) Realizar reuniões informais frequentes com não membros do CSNU;
- f) Realizar consultas regulares com os países que contribuem com tropas ou com recursos financeiros e com os países afetados com as missões de paz durante o processo de tomada de decisão para o estabelecimento, revisão ou encerramento da operação;
- g) Manter consultas regulares com os presidentes da AGNU e do Conselho Econômico e Social. Enviar à AGNU relatório sobre os trabalhos do CSNU

A proposta do G4 recebeu o apoio de um membro permanente, a França, e o Reino Unido “embora não tenha patrocinado o projeto, indicou que votaria a favor” (BRIGIDO, 2010 p.68).

O G4 tem se articulado em três níveis diferentes: reunião de cúpula, reunião ministerial e reunião dos diretores gerais (feita com altos funcionários dos países). Além da articulação interna do grupo, o G4 mantém diálogo com vários outros Estados-membros da ONU e um diálogo com a União Africana. Além de se articular com outros Estados e uniões regionais, o G4 está tentando engajar a sociedade civil, a imprensa e a academia no projeto de reforma do Conselho de Segurança.

Nos comunicados ministeriais à imprensa de 24 de setembro 2010, 11 de fevereiro de 2011, 25 de setembro de 2012, 26 de setembro de 2013, 25 de setembro de 2014 e de 21 de setembro de 2016, o grupo reforça que seus membros são legítimos candidatos ao assento permanente do CSNU e demonstra apoio mútuo as suas candidaturas e à presença da África no Conselho sendo representada por meio de dois assentos permanentes e por mais um assento não permanente. Nas declarações de 24 de setembro 2010, 11 de fevereiro de 2011, 23 de setembro de 2011, 25 de setembro de 2012, o G4 argumenta que um grande número de Estados-membros das Nações Unidas apoia a expansão do Conselho de Segurança em ambas as categorias. Vale destacar que o G4, na declaração ministerial de 25 de setembro de 2012, destaca que a percepção do grande apoio é compartilhada também pelo Embaixador Zahin Tanin, Facilitador das Negociações Intergovernamentais feita em 25 de julho de 2012. O G4 argumenta, na declaração de 23 de setembro de 2011, que o grande apoio a expansão do CSNU entre os Estados-membros da ONU deve ser levado em conta nas negociações.

O G4, por meio de comunicados à imprensa das reuniões ministeriais de 26 de setembro de 2013 e de 25 de setembro de 2014, denuncia o longo tempo transcorrido e o pouco avanço. Essa denúncia é mais contundente na declaração de 2014:

Os Ministros expressaram preocupação com o fato de que, 70 anos após a fundação das Nações Unidas, 50 anos após a primeira e única vez que o Conselho de

Segurança foi reformado, quase 15 anos após a Cúpula do Milênio e 10 anos após a Cúpula Mundial de 2005 – quando nossos líderes clamaram por uma reforma urgente do Conselho de Segurança – as discussões sobre o tema permanecem travadas. (G4, 2014)

Esse mesmo argumento também é trazido pelo comunicado à imprensa da última reunião de Cúpula do grupo em 2015.

Nesse contexto, os líderes notaram com preocupação que não tem havido progresso substantivo desde a Cúpula Mundial de 2005, na qual todos os Chefes de Estado e Governo apoiaram por unanimidade uma reforma urgente do Conselho de Segurança como elemento essencial do esforço mais amplo para reformar as Nações Unidas. (G4, 2015)

No comunicado ministerial de 21 de setembro de 2016, o G4 afirma que os resultados concretos alcançados até então eram limitados e que são necessários esforços para dar impulso a discussão e chegar a negociações reais com base em textos.

2.4.2. Grupo Africano

Para a África, a reforma do Conselho de Segurança, com a expansão dos assentos permanentes para o continente, poderia garantir que a região estivesse presente em todos os processos de tomada de decisão das Nações Unidas (OKUMU, 2005). O CSNU é especialmente importante por ser o principal órgão de tomada de decisão sobre segurança e paz internacionais. É muito relevante para os africanos, a região estar mais representada nas tomadas de decisão que versão, por exemplo, em questões relativas a conflitos presentes no continente (OKUMU, 2005).

Em julho de 2005, o Grupo Africano apresenta a proposta de resolução A/59/L.67 para a Assembleia Geral com um projeto de reforma do Conselho de Segurança. Essa proposta tem o patrocínio de Argélia, Angola, Botswana, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Chade, Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seicheles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão, Tunísia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. Os trabalhos do grupo africano, principalmente no que diz respeito à posição comum do grupo, são coordenados por um grupo de dez países denominado C-10 formado por dois Estados de cada região da África, a saber: África do Norte, África Ocidental, África Central, África Oriental e África Meridional.

Assim como o G4, o Grupo Africano propõe expandir o Conselho de Segurança em ambas as categorias, permanentes e não permanentes. A proposta do Grupo Africano pede que

os novos membros tenham as mesmas obrigações e os mesmos privilégios, incluindo o direito ao veto (OKUMU, 2005).

Em relação à expansão do número de assentos, o grupo propõe um aumento de onze vagas, sendo distribuídas da seguinte forma³:

- a) Duas vagas permanentes e duas vagas não permanentes para a África;
- b) Duas vagas permanentes e duas vagas não permanentes para a Ásia;
- c) Uma vaga não permanente para o leste europeu;
- d) Uma vaga permanente e uma vaga não permanente para a América Latina e Caribe
- e) Uma vaga permanente para a Europa Ocidental e outros Estados.

O Grupo Africano diz ainda em melhorar os métodos de trabalho, mas não traz nenhuma proposta escrita. No que se refere à expansão do CSNU, as propostas do Grupo Africano e do G4 têm grande similaridade. Ambas as propostas falam em aumento das duas categorias (permanentes e não permanentes), porém, a questão do veto é algo que distingue muito os dois grupos. O G4 abre mão do direito ao veto para os novos membros até que a questão seja discutida em momento posterior, já o Grupo Africano defende que os novos membros permanentes têm as mesmas responsabilidades e obrigações devendo também ter os mesmos privilégios, como é o direito ao uso do veto.

Tanto o G4 como a proposta africana enfrentam oposições oriundas de rivalidades regionais, o que dificulta a efetivação de suas propostas. Os postulantes africanos aos assentos permanentes de um Conselho de Segurança expandido são: África do Sul, Nigéria, Quênia, Egito, Líbia e Senegal. Este foi o último a se candidatar, dificultando ainda mais a consolidação de uma posição da União Africana (UA) a respeito de quem endossar como candidato (OKUMU, 2005).

Muito embora a UA não tenha se decidido sobre qual membro endossar, a organização tomou algumas posições. Uma delas é em relação ao modelo de reforma que a organização defende. Tendo em vista quatro regiões globais (África, Ásia/Pacífico, Américas e Europa) a África é a única que não tem poder de veto. Em uma reforma que se ampliasse o número de permanente sem poder de votos ou apenas ampliasse o número de vagas não permanentes, a África ainda continuaria a ter uma representação deficitária, uma vez que seria a única região sem o poder de veto. Nesse sentido, a demanda da UA é de que as vagas de membros permanentes deveriam gozar de todas as responsabilidades e privilégios. A UA também

³ De acordo com a proposta de resolução A/59/L.67

reclama pra si a prerrogativa de selecionar as representações africanas, de acordo com seus próprios critérios, para novos membros permanentes do Conselho de Segurança (OKUMO, 2005).

A proposta africana é formalizada pelo Consenso de Ezulwini, que adota uma posição comum da UA e resulta na resolução A/59/L.67 cujas propostas já foram descritas acima. Sardenberg (2009) salienta que a posição trazida pelo Consenso de Ezulwini traz fortemente a questão da busca da África em estar plenamente representada em todos os órgãos deliberativos da ONU, com destaque para o Conselho de Segurança. Isso significa a firme posição do grupo em relação ao veto, que dificilmente seria abandonada.

2.4.3. Unidos pelo Consenso

O grupo *Unidos Pelo Consenso* (*United for Consensus* – UfC) é formado por Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia, San Marino e Turquia. Este grupo se opõe ao G4 e ao Grupo Africano na questão da ampliação do número de assentos permanentes. Essa oposição é motivada por rivalidades regionais. No grupo temos a oposição feita ao Brasil dentro da América Latina promovida pela Argentina e México; à Índia e ao Japão na Ásia feita por Paquistão e Coreia do Sul (respectivamente); e à Alemanha na Europa promovido pela Espanha e Itália (TARRAGÔ, 2009).

Além dessas rivalidades, Colômbia, Costa Rica, Turquia, Malta, Argélia que, não tendo condições para rivalizar com os postulantes e aspirantes a postulantes aos assentos permanentes, defendem a manutenção do *status quo* para evitar a ascensão de lideranças regionais sob o receio de que, em suas visões, esses novos permanentes poderiam limitar a atuação de seus países. Um argumento trazido pelo grupo é o de que essa reforma traria privilégio a um grupo pequeno de países, ignorando que já há um grupo ainda menor com tal privilégio (TARRAGÔ, 2009).

O UfC propõe, por meio do projeto de resolução A/59/L.68, que o Conselho de Segurança seja expandido apenas na categoria de assentos não permanentes, criando mais dez vagas. O Conselho passaria, então, a ter vinte e cinco membros, sendo cinco permanentes e vinte não permanentes. A maioria requerida para aprovação de alguma matéria substancial seria de quinze votos afirmativos.

Os membros permanentes seguiriam os mesmos da atualidade e as vagas não permanentes seriam distribuídas da seguinte forma: seis assentos para Estados africanos;

cinco assentos para Estados asiáticos; quatro para Estados latino-americanos e caribenhos; três para a Europa Ocidental e outros Estados; e dois para a Leste Europeu.

A respeito dos procedimentos de trabalho do CSNU, o UfC é mais vago que o G4. Em sua proposta de resolução, o grupo pede que os métodos de trabalho sejam melhorados com o objetivo de aperfeiçoar a transparência e a inclusão. O grupo traz alguns pontos a serem discutidos, porém, não propõe mudanças específicas. Os pontos a serem discutido como forma de melhorar os métodos de trabalho do Conselho de Segurança são: restrição ao uso do veto; procedimentos que garantam tanto a transparência como também a prestação de contas no desempenho do conselho; melhor interação com a Assembleia Geral e com o Conselho Econômico e Social; e maior acesso ao CSNU pelos Estados não membros do órgão.

Entre os membros permanentes, o único que se aproxima mais dessa proposta é a China, muito embora ela admita a expansão da categoria de permanentes, desde que esse venha de países em desenvolvimento e, de preferência, da África. O Grupo é bem articulado e consegue exercer grande pressão no presidente da AG e tem êxito em sua influência, além disso, encontra simpatizantes em todas as regiões (TARRAGÔ, 2009).

2.4.4. Outras iniciativas

Há, além das propostas apresentadas, outras iniciativas. O *Small Five* (S5), formado por Costa Rica, Singapura, Suíça, Jordânia e Liechtenstein, propõe medidas que envolvem apenas os métodos de trabalhos do Conselho de Segurança (TARRAGÔ, 2009). É uma resposta a lentidão que os outros pontos da reforma enfrentam em outros projetos, especificamente a questão da expansão do Conselho. A proposta do S5 encontra apoio entre os Estados pequenos e consideram que a reforma, no que tange a composição, ainda é pouco factível e consideram que a tarefa mais importante seria a reforma dos métodos de trabalho, dessa forma garantiriam maior acesso as decisões. No grupo, no entanto, há uma divisão entre aqueles que apoiam o G4 e os que apoiam o UfC. Enquanto o primeiro é apoiado por Liechtenstein, Singapura, Jordânia e, talvez, Suíça, o segundo é apoiado pela Costa Rica (TARRAGÔ, 2009).

Dando seguimento aos esforços do S5, em 2 de maio de 2003, é oficializado o grupo denominado *Accountability, Coherence and Transparency Group* (ACT) formado por Arábia Saudita, Áustria, Chile, Costa Rica, Eslovênia, Estônia, Finlândia, Gabão, Hungria, Irlanda, Jordânia, Liechtenstein, Nova Zelândia, Noruega, Papua Nova Guiné, Peru, Portugal, Suécia, Tanzânia, além da Suíça que coordena o grupo e tendo como observador o Uruguai (BRASIL,

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES). O grupo não trata sobre a questão da expansão do Conselho de Segurança, mas trabalha para que, em sua atual composição, o órgão possa trabalhar com maior transparência e coerência e de forma mais inclusiva legítima e responsável. Em relação ao uso do veto, o grupo defende que esse direito não deva ser exercido quando se tratar de temas como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

O grupo L.69 não tem uma posição formalizada, mas tende a favorecer novos membros permanentes. Foi formada em 2007 com o intento de impulsionar as discussões sobre a reforma que se encontravam em paralisação no OEWG. O Objetivo comum das nações que fazem parte do grupo é a de chegar em uma reforma de fato do CS. É liderado pelo Brasil, África do Sul e Índia, com destaque para o último, e é formado por uma frente de países em desenvolvimento com uma grande capacidade de mobilizar mais Estados (TARRAGÔ, 2009).

2.5. Entraves à Reforma do Conselho de Segurança

Um grande obstáculo que se apresenta para se chegar a uma resolução que reforme o Conselho de Segurança reside no fato de haver divergências irreconciliáveis que se apresenta em alguns pontos, tornando um consenso muito difícil de realizar. E, levando a voto, as divergências impactarem na relação e disposição dos Estados em cooperarem em outros assuntos.

Essas divergências são causadas, em grande medida, por fatores exógenos ao sistema onusiano. O embaixador Sardenberg (2009) argumenta que uma reforma efetiva do Conselho de Segurança impactaria na política internacional como todo, afetando as interações multilaterais no sistema internacional e poderia enterrar a ordem internacional do pós Segunda Guerra Mundial, já anacrônica. Ao mesmo tempo, o Embaixador diz que o P5 atua, utilizando também o veto, para manter suas hegemonias herdadas da Segunda Guerra.

Assim como Sardenberg, Tarragô (2009) também argumenta das divergências surgidas fora da lógica onusiana. Elas surgem de interações de ordem bilateral, regional e inter-regional, como é o caso da oposição da Itália e Espanha à candidatura da Alemanha como membro permanente. A preocupação italiana e espanhola está vinculada, até certo ponto, na projeção que a Alemanha teria até mesmo na União Europeia. O mesmo acontece com a rivalidade entre Argentina e México com o Brasil no contexto do Mercosul e América Latina.

Além disso, há um descompasso entre o nível de interesse e engajamento e o motivo dos Estados em relação ao tema da reforma do Conselho de Segurança. Alguns países se

engajam nesse tema por entender que a reforma poderia fortalecer o multilateralismo e as Nações Unidas, outros veem a reforma como oportunidade para maior participação nas decisões e outros vislumbram projeção de poder (TARRAGÔ, 2009).

Porém, há um grande número de países que demonstram pouco ou nenhum interesse. Geralmente os Estados-membros que se envolvem nas discussões, seja na Assembleia Geral seja no OEWG, são os integrantes e simpatizantes dos grupos G4, UfC, S5, Grupo L.69 e P5. Em um total de 193 Estados-membros, o número de países que participam ativamente das negociações gira entre 25 e 90. Ou seja, um grande número de países não se envolve, eles compõem uma “maioria silenciosa” que tem o receio de que reformas mais ousadas possam resultar em uma mudança grande no equilíbrio de poder dentro da ONU. Essa maioria silenciosa, por sua postura hesitante, tem a tendência de favorecer o UfC.

A incompatibilidade entre as proposta do G4 e o UfC, que gira em torno da criação dos assentos permanentes, constitui um grande entrave no processo de uma reforma efetiva do CSNU. O UfC dificilmente abrirá mão da sua posição, mas não tem votos para garantirem a decisão final, não tem os dois terços dos votos necessários e não tem o um terço necessário para barrar a proposta o G4. UfC usa expedientes que dificultam uma reforma que contemple a criação de novos assentos permanentes, condições para negociar, procedimentos mais complexos e uma maioria acima da de dois terços. Dessa forma, o grupo busca postergar ao máximo uma decisão final sobre a reforma (TARRAGÔ, 2009).

Os membros do G4 tem posições divergentes em relação à flexibilização nas negociações em torno da questão dos assentos permanentes. Índia é, entre eles, a que se demonstra mais inflexível e tende a se inclinar a proposta da UA. Alemanha é abertamente flexível, admite que uma posição intermediária poderia ganhar mais apoio, como a criação de categoria intermediária, com mandato maior e com reeleição, por exemplo. Brasil é menos explícito que a Alemanha, até aceita a criação de uma categoria transitória, mas, com a condição de que os assentos provisórios possam ser convertidos em permanentes ao final do processo. Já o Japão guarda silêncio sobre sua posição. O G4 tem dúvidas se levaria a proposta a voto, pelas possíveis consequências negativas na cooperação internacional como um todo e, também, há dúvidas se a proposta passaria pelos parlamentos. O UfC explora o quadro que se apresenta no G4 de forma a mostrar que o grupo seja fraco e hesitante, enfraquecendo a possibilidade de se alcançar a quantidade de votos necessária para a aprovação da proposta (TARRAGÔ, 2009).

Há outra incompatibilidade de visão entre os Estados-membros das Nações Unidas que dificulta o sucesso de reforma efetiva no Conselho, o tamanho do órgão. Para a Rússia e

EUA o Conselho expandido não deveria passar de 20 ou 21 assentos (entre permanentes e rotativos) enquanto a posição do G4, UA e UfC defendem um conselho entre 24 e 26 membros. O G4 é flexível ao número de assentos desde que sejam garantidas suas vagas, porém a Índia está mais inclinada a proposta de um conselho maior, como preconiza a UA e o Japão se inclina mais a proposta estadunidense. O tamanho do Conselho não é muito importante para o UfC. Para a UA, as novas vagas garantidas aos africanos é uma questão que pode determinar a posição final (TARRAGÔ, 2009).

A questão do veto, segundo Tarragô (2009), é uma das mais delicadas por envolver diretamente o interesse do P5, logo, a margem de negociação é muito pequena. Há países que condiciona o apoio a criação de novos assentos permanente com a não extensão do poder de vetos a eles. O G4, ciente disso, aceita prorrogar essa decisão com o objetivo da reforma avançar. Porém, a UA insiste que o poder de veto deve ser estendido aos novos permanentes, uma vez que buscam a plena representação do continente africano no CSNU, princípio esse trazido pelo Consenso de Ezulwini. Para Sardenberg (2009), muito embora Ezulwini é insistente na questão do direito a veto para os novos permanentes, o documento não expressa explicitamente a proibição para que os países africanos aceitem uma posição aquém daquela pretendida pela UA. Sardenberg reforça ainda que abandonar a dureza da posição e aceitar uma opção que não exija o direito a veto, poderia garantir o apoio do P5 e evitar, por agora, o entrave nas negociações.

Outras posições vão questionar o veto no sentido geral. Uns advogam que deve ser restringido ou até mesmo abolido. Como já visto, o *Small Five* e ACT vão no sentido de tentar restringir ou constranger o uso do veto. Porém, qualquer discussão que envolva algum tipo de restrição desse direito, defende Tarragô, o P5 tende a nem discutir.

CAPÍTULO 3. A POSIÇÃO BRASILEIRA

A busca brasileira por um assento permanente em um órgão como o CSNU é antigo e remonta a Liga das Nações. Já na Liga, o Brasil se colocou como uma potência capaz e responsável por integrar um órgão assim. Com o surgimento do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil se colocou de forma crítica, em primeiro lugar criticando o veto e depois fazendo críticas a sua composição, porém, não se colocava como um candidato a ocupar uma vaga permanente no órgão. Isso veio ocorrer depois da redemocratização do Brasil e o fim da Guerra Fria, em 1992.

Este capítulo retomará o histórico brasileiro no que se refere ao desejo da diplomacia brasileira em conquistar um assento permanente em um órgão de segurança coletiva, em primeiro lugar na Liga das Nações. Este trabalho também elucidará qual foi o comportamento brasileiro em relação às críticas e participação do país na discussão sobre a reforma do CSNU, para tanto, dois períodos são distinguíveis: o período que vai desde a criação do Conselho até 1992; e o segundo período que corresponde ao período pós-Guerra Fria. Essa distinção faz sentido na medida em que o assunto na agenda da política externa brasileira e na agenda internacional aparece de modo distinto. O ambiente era pouco propício para uma reforma no CSNU durante o período da Guerra Fria.

Este capítulo também abordará as justificativas que qualificam o Brasil como uma nação capaz de ocupar uma cadeira permanente no Conselho, bem como os possíveis benefícios auferidos pelo país caso se concretizasse tal feito. Entre as justificativas brasileiras, é destacado a participação brasileira no CSNU, tanto como membro como parte em missões de paz autorizadas pelo órgão.

3.1 Histórico brasileiro.

Já na Liga das Nações, o Brasil buscava ter acesso a um assento permanente. No caso da Liga, o Brasil foi eleito sucessivas vezes entre os anos de 1920 e 1926 como membro não permanente. Porém, mesmo sendo insistente, não obteve êxito em seu pleito, seja por falta de apoio interno, regional ou internacional (BRIGIDO, 2010).

O Brasil renuncia, no dia 10 de junho de 1926, ao assento rotativo que ocupava e dois dias depois, no dia 12 de junho, anuncia a sua retirada da organização. Esse momento foi resultado de uma crise protagonizada pelo Brasil em virtude do veto brasileiro a entrada da

Alemanha na Liga. Tanto o veto quanto a saída do Brasil da Liga se deram em resposta ao fracasso da campanha brasileira para um assento permanente (BRIGIDO, 2010).

Como já discutido no capítulo 1, a Liga das Nações fracassa e encerra as suas atividades após a Segunda Guerra Mundial, dando lugar a ONU. Também na ONU, o Brasil, desde o princípio, busca estar presente permanentemente no Conselho de Segurança, tendo o apoio estadunidense no início. Nas negociações para a criação da ONU, os Estados Unidos colocam a proposta de criação de uma sexta cadeira permanente para a América Latina, no qual o Brasil seria um candidato “natural”. Tal proposta encontra resistência dos britânicos e Soviéticos. Os estadunidenses decidem não insistirem e pedem ao Brasil que também não o faça naquele momento, em troca os EUA apoiariam a candidatura brasileira para estar entre os primeiros não permanentes e terem a tradição de sempre abrirem as sessões ordinárias da Assembleia Geral das Nações Unidas, tradição essa que é mantida até os dias atuais (BRIGIDO, 2010).

Desde o princípio, o Brasil coloca algumas questões a respeito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Até o ano de 1953, as críticas eram mais discretas e tinha como tema a questão do veto. A posição brasileira foi na direção de que o poder de veto era muito grande e dado somente aos países desenvolvidos. Porém, foi o primeiro país a aceitar a inclusão dessa prerrogativa na carta, desde de que o próprio documento tivesse um dispositivo que tratasse da sua revisão (BRIGIDO, 2010).

Em 1962, o Brasil já tem um posicionamento mais enfático em relação à reforma e ampliação do Conselho de Segurança, defendendo o aumento do número de assento sob o argumento de que a Ásia e África estavam sub representadas no órgão. No ano seguinte, como já explorado no capítulo 2, o Conselho tem uma pequena reforma, mas as propostas brasileiras não conseguem êxito. O Brasil propôs a criação de novos assentos permanentes, restrição do uso do veto e regulamentação das operações de paz, criando um capítulo “intermediário” entre os Capítulos VI e VII.

Durante muito tempo, o tema da reforma do Conselho de Segurança fica enfraquecido, tanto no discurso brasileiro como na agenda internacional. Com o fim da Guerra Fria o tema volta a ter força e consegue condições para ser discutido. O tema da reforma do Conselho de Segurança só volta para o discurso brasileiro em 1992, que coloca a candidatura brasileira de forma implícita (BRIGIDO, 2010).

3.2. As justificativas brasileiras para suas pretensões

Em 1992, Celso Lafer, então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, em discurso na 48ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, lança cinco justificativas que fundamentam a importância do Brasil na questão da responsabilidade internacional. Para o Embaixador, o Brasil era muito engajado nas operações de paz, tinha uma atuação na luta pelo desarmamento, tinha uma longa tradição de diplomacia pacífica e democrática, e atuava na proteção dos Direitos Humanos e na questão ambiental.

O Ministro Amorim (1998) traz como argumento para justificar a candidatura brasileira os seguintes pontos: o Brasil é um dos 50 membros fundadores da ONU; o Brasil tem um longo histórico de relação pacífica com seus vizinhos, que são muitos e compartilham uma longa fronteira; e a relação brasileira em outras regiões se pauta na luta pela paz e não proliferação de armas nucleares. Assim como Lafer, Amorim também destaca o papel exercido pelo Brasil nas operações de paz da ONU.

Muitas vezes, o Brasil coloca a questão da representatividade regional como argumento. Segundo a proposta do G4, grupo ao qual o Brasil faz parte como visto no capítulo anterior, as vagas seriam ocupadas por região. Dessa forma, o Brasil seria o representante da América Latina e do Caribe dentro do CSNU. Porém, essa “liderança” é questionada claramente por Argentina e México. Nesse sentido, o Brasil tenta incutir a ideia de que havendo essa cadeira permanente no Conselho, a seria a região que teria ganhos e não apenas o ocupante, no caso o Brasil.

João Vargas (2008) argumenta que a posição brasileira traz como argumento legitimador geral a questão da eficácia. Segundo o autor, o Brasil coloca que a reforma traria benefícios ao órgão e, conseqüentemente, a ONU e seus membros. Isso é mostrado não só quando o país se coloca como representante da América Latina, mas também, como um representante dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, o interesse nacional brasileiro até apareceria, mas implicitamente, o que seria relevante, seria o interesse geral dos Estados na busca por um órgão mais representativo, portanto, mais legítimo e eficiente. Isso é demonstrado em vários discursos brasileiros como esse feito pelo Ministro Amorim por ocasião do 61º aniversário das Nações Unidas:

O Brasil não tem nenhum interesse em estar a defender apenas seu interesse nacional. Não creio que tenha havido um voto negativo do Brasil no Conselho de Segurança, ou mesmo uma abstenção, que não tenha estado ligado a uma visão mais global do mundo. Evidentemente, se algum dia nós viéssemos a ocupar um assento permanente, teríamos de fazer isso em consulta com a região, e teríamos de ter uma visão compartilhada com o conjunto da nossa região. Digo mais, até porque o Brasil

não se sente suficientemente forte sozinho. A força do Brasil vem em grande parte da integração da América do Sul, da América Latina. Isso é verdade na ONU, na OMC, é verdade em vários foros internacionais (AMORIM, 2008).

Nesse sentido, a embaixadora Maria Luíza Ribeiro Viotti (2010) explica:

[O Brasil] Entende que os novos membros permanentes devem atuar em sua capacidade própria e não como mandatários de suas respectivas regiões. Apesar disso, tem sempre afirmado o interesse em manter intercâmbio de informações constante e diálogo franco com os países da Região, prática que tem caracterizado a atuação brasileira no Conselho de segurança como membro eleito (VIOTTI, 2010 p. 95)

Além disso, há uma tentativa de associar a tradição pacifista do Brasil ao argumento regional. O argumento pacifista diz que a relação do Brasil com o mundo é conduzido por meio do diálogo e não da força. Desse modo, o Brasil, ocupando uma vaga permanente no Conselho de Segurança, não atrapalharia o equilíbrio de poder regional.

Para João Vargas (2008), o Brasil se beneficia de fatores regionais que tanto a ONU quanto o Conselho de Segurança consideram. Essa característica o autor chama de argumento regional. Dessa forma, o Brasil quando fala na região da América Latina está utilizando de um argumento regional. E esse benefício se dá pelo fato de que a “competição” ao assento permanente não se dá a nível global, mas sim a nível regional. O Brasil, então, compete com países como Argentina e México, por exemplo. E nesse nível, o Brasil tem muitas vantagens.

O autor Rubens Ricupero (2010) justifica a candidatura brasileira no sentido do argumento regional:

É inegável que o Brasil conquistou neste momento uma situação diferenciada em relação a outros aspirantes latino-americanos como o México e a Argentina, distanciando-se como o favorito para ocupar uma cadeira que vier acaso a ser destinada à América Latina (RICUPERO, 2010 p. 30)

As falas do Ministro Amorim (2006) esse argumento é tratado claramente

Eu não vou falar da União Africana porque não quero me envolver em situações de outros continentes, mas falando aqui da América Latina é a maneira como vejo, e o Brasil não vê isso de maneira egoísta, como forma de se sobrepor a outros países na região. Também não se acha melhor do que ninguém. (AMORIM, 2006)

E ele completa:

O Brasil se apresentou, o Brasil tem sido frequentemente mencionado, não só por ele próprio, o que não é vantagem, mas por outros. Mas também se se achar que há outro país que reúna maior apoio também se poderia caminhar para isso. Acho que o mesmo vale para a África, o mesmo vale para os países em desenvolvimento da Ásia. Agora o que não pode é ficar obstruindo isso eternamente. (AMORIM, 2006)

3.2.1. Participação Brasileira no CSNU

O Brasil esteve presente na primeira composição do Conselho de Segurança na categoria de membro não permanente. Foi eleito, com apoio dos EUA, para o biênio 1946-1947 e, até a atual data, compôs o Conselho por dez mandatos, sendo o segundo país que mais ocupou um assento não permanente, estando atrás apenas do Japão que está em seu décimo primeiro mandato (biênio 2016-2017).

Entre os anos de 1946 e 1968, o Brasil ocupou uma cadeira rotativa por cinco vezes, nos seguintes biênios: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964 e 1967-1968. Depois de 1968, o Brasil fica fora do Conselho durante 20 anos, retornando apenas em 1988. Um dos fatores que explica essa grande ausência é o fato de que os governos militares desconfiar dos mecanismos multilaterais, tentando reforçar sua autonomia por meio do isolamento, tendo como escudo os princípios de não intervenção e soberania. O Brasil pretendia, também, evitar pressões sobre os Direitos Humanos.

Na década de 1980, o Brasil volta a se interessar e acreditar nas organizações multilaterais, incluindo a ONU sendo eleito para o CSNU para o biênio 1988-1989. A partir daí, em todos os governos o Brasil ocupa uma vaga no Conselho. O Brasil ocupa uma vaga rotativa no biênio 1993-1994, no Governo Itamar; 1998-1999, no Governo Fernando Henrique Cardoso; 2004-2005 no Governo Lula; e 2010-2011; no último ano do Governo Lula (segundo mandato) e primeiro ano do Governo Dilma (primeiro mandato).

No Conselho de Segurança, o Brasil tem se mostrado muito participativo quando olhamos o histórico de participação brasileiro no referido órgão. Porém, segundo reportagem da Folha de São Paulo (2017), o Brasil terá um novo grande período de ausência no CSNU. De acordo com a matéria, após o Governo Lula, já na administração da Presidenta Dilma Rousseff, o Brasil demonstra desinteresse em participar do órgão, não se candidatando nenhuma vez, e, portanto, o Brasil ficaria de fora do Conselho até, pelo menos, 2033, totalizando 21 anos de ausência, tempo superior ao grande período de ausência tratado acima. Segundo a reportagem do jornal, funcionários do Itamaraty consideram que isso seria resultado de um encolhimento na atuação da política externa do país por descaso ou inabilidade.

3.2.2. Participação Brasileira nas Operações de Paz

As Operações de Paz da ONU constituem um instrumento de solução de controvérsias que, a princípio, não foram regulamentadas pela Carta. As *UN Peacekeeping* funcionam como

um meio de controle de conflito por terceiros. Não são medidas coercitivas para a manutenção da paz, pois, precisa do consentimento das partes envolvidas não é regulamentada nem pelo Capítulo VI e nem pelo Capítulo VII, mas sua base jurídica foi construída de forma consuetudinária a partir de cada caso. As Operações de Paz seriam um instrumento intermediário entre os capítulos VI e VII da Carta da ONU e são estabelecidas pelo Conselho de Segurança desde 1948, na ocasião, para supervisionar a trégua estabelecida por Israel e seus vizinhos (BRIGIDO, 2010).

O Brasil tem participado de missões de *peacekeeping* ao longo dos anos, tendo participado em 36 operações desde 1958 até o Governo Lula. O Brasil aparece como sendo o 24º país que mais contribui com pessoal, tendo contribuído com 1.182 militares em 2015. Já na questão orçamentária, o país é o 19ª em relação ao que mais contribui com o orçamento, contribuindo para 0,59%.

3.3. O tema da Reforma do CSNU nos Governos Itamar e Fernando Henrique Cardoso

O Governo Itamar coincide com o momento no qual o tema da reforma do CSNU volta a ganhar destaque na agenda internacional. Como já explorado, a década de 1990 marca o fortalecimento desse tema. Porém, o Governo Itamar surge como resultado de um processo de *impeachment* que depôs o Presidente Fernando Collor e estava voltado mais as questões internas deixando pouco espaço para a política externa.

Entretanto, o Itamaraty percebe a mudança na agenda internacional e passa a agir mais no cenário internacional. O Brasil passa a atuar como país em desenvolvimento em organismos multilaterais, sendo a não proliferação de armamento nuclear, as negociações na Rodada Uruguai e integração regional os temas de maior relevância (BRIGIDO, 2010).

O Brasil começou a buscar maior participação nos processos de tomada de decisão nos organismos multilaterais, com destaque para a ONU. Fernando Henrique Cardoso, então Ministro das Relações Exteriores, iniciou mudanças na política externa, mais na retórica do que na ação, e disse à Câmara dos Deputados, em março de 1993, que o CSNU deveria aumentar os permanentes, dizendo que o país deveria ser um protagonista na discussão, mas não falando expressamente a candidatura do Brasil para um assento (BRIGIDO, 2010).

O Governo Itamar é especialmente importante na busca do Brasil por um assento permanente no CSNU. É nesse governo que o país coloca oficialmente a sua candidatura quando o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, faz seu discurso na 49ª Sessão

Ordinária da Assembleia Geral da ONU. No discurso, o Ministro argumenta que a ampliação do conselho poderia conferir maior eficiência ao órgão e fala também sobre o desejo da América Latina, expresso pelo do Grupo do Rio, conferência que reuniu catorze chefes de Estado da América Latina e Caribe, de estar contemplada em uma expansão. Observa-se que o Ministro não cita que o Grupo do Rio deseja que a ampliação seja por meio de assento permanente e, muito menos, que esse assento deveria ser dado ao Brasil enquanto representante regional.

O Ministro Amorim segue dizendo:

O Brasil tem participado ativamente do debate sobre a ampliação do Conselho de Segurança. Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes. (AMORIM, 1994 p.587)

Em 1995, início do Governo Fernando Henrique Cardoso, o tema da reforma do CSNU ainda está sendo muito discutido. Porém, de maneira geral, a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso não foi tão incisiva, tendo momentos que o tema nem aparecia na agenda brasileira e em outros anos aparecendo em segundo plano (BRIGIDO, 2010). Na 50ª sessão ordinária da AGNU, o Ministro das Relações Internacionais, Luiz Felipe Lampreia, cita a questão da reforma, reafirma argumentos utilizados já pelo Ministro Amorim, como a democratização do CSNU, melhor representação dos países em desenvolvimento e ampliação nos assentos nas duas categorias. Nesse discurso, o Ministro não reafirma a candidatura brasileira de forma explícita, mas reafirma que o Brasil tem compromisso com o debate (BRIGIDO, 2010).

O foco na política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso era econômico e muitas vezes a candidatura do Brasil a membro permanente ou até mesmo o tema da reforma, propriamente dito, ficavam em segundo plano. Em alguns anos, o Brasil não se colocou como candidato, só reafirmando que a reforma era necessária e o país estava disposto a assumir responsabilidades nos debates sobre o tema. Essa não exposição ao pleito do assento permanente pode ser atribuída a uma necessidade, vista pelo Governo, de criar relações mais próximas com a Argentina, que claramente era contra a criação de assentos permanentes, para que o MERCOSUL obtivesse maior êxito. Destacam-se os anos de 1999 e 2000 quando o Brasil nem menciona o tema da reforma em seus discursos (BRIGIDO, 2010)

Contudo, o Brasil não abandonou a questão da reforma e nem as aspirações para o assento permanente do Conselho. Em 1995, O Ministro Lampreia (1995) escreve um artigo na *Folha de S. Paulo* intitulada “O Brasil e a Reforma das Nações Unidas”. Nesse artigo, o

Ministro mostra a característica da condução do tema da reforma do CSNU por parte do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Ele pontua, no referido artigo, que a posição brasileira é mais compromissada com a reforma em si do que com a “candidatura”. Ele diz que primeiro deve-se discutir como e quanto vai ser expandido o Conselho. Diz, também, que o Brasil não está em campanha, mas estava comprometido com a reforma e estaria pronto para assumir responsabilidade se chamado fosse. O Brasil, para o Ministro, não desejava criar polêmicas ou competições sobre o assento permanente, isso porque “nossos interesses nas relações bilaterais com alguns países são de tal ordem que seria inadmissível permitir que o tema da reforma lance qualquer sombra sobre essas relações”(LAMPREIA, 1995).

No ano de 1997, o discurso do Ministro Lampreia é bem enfático na questão. Ele coloca que o Conselho deve ser ampliado em ambas as categorias, contemplando tanto os países em desenvolvimento quanto os industrializados. O Ministro expõe a ideia de que criar categorias intermediárias entre os permanentes e não permanentes é discriminatórios e poderia ampliar a disparidade, dizendo:

Repudiamos toda discriminação na concepção ou preenchimento desses novos assentos. Não devemos criar uma terceira ou quarta categoria de membros, porque isso enfraqueceria ou desvalorizaria a participação do mundo em desenvolvimento e da América Latina em particular no processo de reforma ou no futuro Conselho ampliado. (LAMPREIA, 1997 p. 632)

Nesse mesmo discurso, o Ministro Lampreia coloca o Brasil como pronto a aceitar se tornar um membro permanente, não porque estivesse em campanha, mas se houvesse um chamado para isso.

O Brasil, por intermédio do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamado pela comunidade internacional. (LAMPREIA, 1997 p. 632)

O Brasil conseguiu lograr avanços no Governo Fernando Henrique Cardoso no que se refere à campanha ao assento. No ano de 2002, os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Vladimir Putin, se encontram em Moscou e tratam de diversos assuntos. Desse encontro, surge o apoio da Rússia ao pleito brasileiro. Esse apoio é muito importante por se tratar do primeiro apoio de um membro permanente à candidatura brasileira. No mesmo ano, o Brasil consegue outro apoio importante, o da Alemanha que também é uma candidata a membro permanente (BRIGIDO, 2010).

A estratégia dominante nos oito anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi de uma candidatura “não insistente” como diz Paulo Roberto de Almeida (2004). Em nenhum momento o governo retirou a candidatura, porém, não fez disso uma meta prioritária, chegando a afirmar as vezes que o Brasil não estava em campanha, mas estaria pronto a assumir as responsabilidades tanto no debate como (em algumas ocasiões) futuro membro permanente, caso houvesse um desejo da Assembleia Geral para isso.

3.4. Governo Lula

O Governo Lula, para a questão, não só da reforma do Conselho de Segurança, mas também para a inserção brasileira no mundo, é muito importante. A política externa do Presidente Lula age de forma mais ativa em relação à defesa do multilateralismo e maior inserção do Brasil nos processos decisórios. Rubens Ricupero (2010) destaca o empenho do governo na cooperação Sul-Sul com países relevantes, sublinhando o Grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o Grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

A política externa do Governo Lula busca avigorar os laços tradicionais com a região da América Latina e em especial com a América do Sul, conforme dito pelo próprio Presidente Lula em seu discurso de posse no Congresso Nacional no ano de 2003. Além disso, o Brasil busca novas áreas de atuação, é nesse sentido que a política externa brasileira se esforça para se aproximar da África e Ásia (BRIGIDO, 2010)..

O Oriente Médio recebe pela primeira vez a visita de um Chefe de Estado Brasileira e o Brasil se torna o primeiro país latino-americano observador da Liga Árabe. Ainda sobre questões do Oriente Médio, é importante lembrar que o Brasil se opôs a sanções contra o Irã em 2010 na questão de seu programa nuclear. Nessa ocasião, a posição brasileira foi em direção a mediar um acordo entre Irã, Turquia e Rússia, que não obteve sucesso (BRIGIDO, 2010).

3.4.1. O Tema da Reforma do CSNU no Governo Lula

Ricupero argumenta que a atividade diplomática brasileira confere ao Brasil um caráter mais global que os demais países latino-americanos e tem uma campanha, no que se refere a um assento permanente, não centralizada no apoio estadunidense. Isso porque se aproxima de China e Rússia (dois membros permanentes do CSNU) e de Índia e África do Sul

que também são postulantes a membros permanentes que não contam com o apoio formal dos EUA.

Em seu discurso de posse, o Presidente Lula coloca a questão não só das relações bilaterais com parceiros tradicionais, mas também na cooperação Sul-Sul e nas organizações multilaterais, em especial, a ONU. Nesse sentido o Governo Lula recupera a prioridade da busca brasileira pelo assento permanente de CSNU. Em seu discurso de posse no Congresso, em 2003, o Presidente defende a posição brasileira diante do Conselho de Segurança:

As resoluções do Conselho de Segurança devem ser fielmente cumpridas. Crises internacionais como a do Oriente Médio devem ser resolvidas por meios pacíficos e pela negociação. Defendemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes. (SILVA, 2003 p.43)

Em discurso de transmissão de cargo, o Ministro Celso Amorim (2003) volta a falar da inserção do Brasil no mundo, dizendo que não se limitará a uma região ou a um tema. Mais uma vez defende a reforma do CSNU, argumentando que o Brasil defende “a ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros permanentes, de forma a reforçar sua legitimidade e representatividade”.

Ainda em 2003, O Presidente Lula se reúne com os Presidentes da Bolívia, Equador e Suriname, Gonzalo Sánchez de Lozada, Lucio Gutiérrez e Runaldo Venetiaan respectivamente. Nesses encontros foram tratados de assuntos comerciais e cooperação, foi tratado também a questão da reforma do Conselho de Segurança. O Presidente Lula conseguiu o apoio dos três. No mesmo ano ele visita a Liga Árabe, o primeiro presidente brasileiro a fazer, e tenta se aproximar do grupo. Não fala expressamente sobre a candidatura, mas fala que no biênio 2004-2005, no qual o Brasil ocuparia uma vaga rotativa, o país se dedicaria nas questões do Oriente Médio.

No final do ano de 2003, o Brasil, em decorrência da *XIII Cúpula Ibero-Americana*, Brasil e Espanha estabelecem o Plano de Parceria Estratégico Brasil-Espanha, que objetivava aumentar o relacionamento entre os dois países. Nesse documento é dito expressamente a candidatura brasileira, no qual a Espanha manifestava simpatia à aspiração brasileira, caso a ampliação fosse efetivada. Vale lembrar que a Espanha é contra a ampliação do número de assentos permanentes do Conselho de Segurança. No ano seguinte, Brasil, Índia, Japão e Alemanha formalizam um grupo que, em 2005, coloca a sua proposta de resolução e apoiam uns aos outros como membros permanentes (BRIGIDO, 2010).

A atuação brasileira no governo do Presidente Lula em relação à campanha pelo assento permanente segue ativa durante os anos. No Brasil e no exterior, a diplomacia brasileira age com inúmeras reuniões presidências das quais surgem vários apoios como Cabo Verde, Gâmbia, São Tomé e Príncipe, Chile, Gana, Botsuana, Reino Unido, Senegal, Vietnam, Letônia, Finlândia, Eslovênia, Noruega, Guatemala, Singapura, Cuba, Bélgica, Namíbia, Filipinas, Cazaquistão e África do Sul. A aproximação com países pobres segue uma lógica de cooperação em assuntos como infraestrutura, combate a pobreza e combate a AIDS.

3.5. Período Pós-Lula

A Presidenta Dilma Vana Rousseff é eleita em 2010 e assume o governo no ano seguinte dando sequência ao Governo Lula no que se refere à política externa. A política externa da Presidenta Rousseff não traz rupturas significativas com a de seu antecessor no que tange a agenda. Porém, a Presidenta Rousseff conduz uma política externa mais institucionalizada e faz uso menor da diplomacia presidencial, a diplomacia brasileira torna-se menos ativa. Uma das causas para que isso seria um cenário econômico mais difícil, com a persistência da crise econômica, restringindo também a atuação brasileira.

A partir da reeleição, o Brasil entra em uma grande crise econômica e política que resulta, em primeiro tempo, o impedimento da então Presidenta Dilma Rousseff. A crise não se encerra com a condução de Michel Temer, que está envolvido em graves denúncias deixando incerto o futuro institucional do país.

O tema da reforma do Conselho de Segurança não sai da agenda brasileira. Ainda aparece nos discursos brasileiros. Porém o engajamento do Brasil no próprio Conselho de Segurança diminuiu como explicado no item 3.2.1 desse trabalho.

3.6. Benefícios de um assento permanente

Vargas (2008) alerta que a campanha brasileira a um assento permanente envolve custos, tanto financeiros como políticos. E, se considerarmos missões, como a MINUSTAH, são utilizadas como meios para reforçar a candidatura brasileira, haveria, também, o custo humano. Nesse sentido, os ganhos que o país obtería fariam parte do argumento legitimador

doméstico. O autor ressalta que a participação permanente do Conselho de Segurança traria ao Brasil a possibilidade de influenciar na agenda do Conselho de Segurança.

Segundo o mesmo autor, esse argumento estaria enfraquecido uma vez que o Brasil nunca foi tratado no CSNU e a América Latina também não compõe a agenda. Caso diferente da Índia e da África que constantemente aparecem na agenda do Conselho. Porém, a participação permanente brasileira conferiria ao país gestão na ordem internacional. Se considerarmos que o CSNU tem se apropriado de temas que não guardam ligação direta com o tema da segurança, o Brasil poderia impedir que decisões tomadas no âmbito do órgão supra citado, pudessem contrariar interesses brasileiros.

O Ministro Amorim (2006) traz outro benefício que é o da informação, segundo ele mesmo, informação é poder. Para o Ministro, o fato de um país ocupar o mandato por apenas dois anos dificulta o entendimento das informações. Amorim argumenta que o país leva seis meses para se inteirar dos assuntos para só depois saber o que se passa e poder ter mais consistência nos debates. Dessa forma, mesmo sem poder de veto, o Brasil se beneficiaria com a gestão do conhecimento adquirido ao passar do tempo estando permanentemente no Conselho. No mesmo sentido, Celso Amorim fala do relacionamento com o secretariado, com apenas dois anos “ele [o membro não permanente] sequer conhece as pessoas no secretariado, que tomam as decisões”.

Tanto o acesso à informação, a familiaridade com a agenda e o contato com o secretariado formam uma memória institucional que pode ser usada em benefício das posições brasileiras. Soma-se a isso o relacionamento com os outros membros permanentes do Conselho de Segurança.

CONCLUSÃO

O Conselho de Segurança segue ocupando lugar central no sistema de segurança coletivo do sistema internacional. É também o órgão com maior poder decisório do sistema ONU e suas atividades e decisões impactam o mundo e causa grande interesse na comunidade internacional. Por essa posição de grande importância no sistema onusiano, a sua reforma pode contribuir enormemente para uma mudança profunda na própria ONU, possibilitando que outros órgãos da ONU possam também serem reformados de forma satisfatória.

A posição central que o CSNU tem na Organização das Nações Unidas também traz dificuldades de efetivar reformas, uma vez que tais mudanças podem alterar relações de força em todo o sistema da ONU. Essas dificuldades se apresentavam muito mais afluídas na Guerra Fria que estava em uma ordem bipolar, um elemento que dificultava as negociações. Porém, em 1963, por grande pressão afro-asiática, a comunidade percebeu a necessidade de ampliar o Conselho dando mais espaço a periferia do sistema. Tal mudança provocou uma diminuição do poder relativo do bloco dos membros permanentes e, ao mesmo tempo, uma diminuição do poder relativo individual de cada membro não permanente. Contudo, as grandes potências mantiveram poderes muito grandes que determinam a lógica no CSNU.

A composição e a estrutura do Conselho de Segurança das Nações Unidas refletiam a lógica de poder a época. Era preciso, para garantir a estabilidade do próprio sistema de segurança coletiva patrocinada pela ONU, que essa lógica fosse representada no CSNU, uma vez que o peso das decisões recairia nas grandes potências. Porém, o fim da Guerra Fria aliado ao grande aumento do número de Estados-membros da ONU mudam o cenário internacional. É preciso, então adequar às organizações internacionais para que elas possam responder adequadamente, as demandas vindas da realidade.

Após a Guerra Fria a multilateralidade ganha força e novos Estados se apresentam como atores capazes de assumir maiores responsabilidades no que se refere a segurança e paz internacionais. Nesse sentido, o Conselho de Segurança deve adaptar sua configuração para o enfrentamento de uma nova realidade.

De fato, a necessidade de haver uma reforma não encontra oposição. A oposição vem de como ela deve ser efetivada, a divergência nesse tema surge de forma complexa a partir de incompatibilidade de projetos de diferentes grupos de países. Os atuais membros permanentes, de forma geral, não se opõe, necessariamente, a criação de novos assentos, nem mesmo a assentos permanentes. A postura do P5 mostra que a ampliação nesse sentido é possível. Nesse sentido, alguns permanentes chegam a apoiar candidaturas, como o apoio do

EUA ao Japão, da França ao projeto de resolução do G4 e o apoio da Rússia ao Brasil, por exemplo.

As rivalidades regionais complexificam a discussão em torno da criação de novos assentos permanentes e gera impasse em torno dessa questão. De um lado está a proposta do Grupo Africano e do G4 que propõe a criação de novos assentos permanentes, com a diferença de que o Grupo Africano tem, na sua proposta, o direito ao veto para os novos membros permanentes, enquanto o G4 sugere que os novos permanentes não tenham o direito ao veto no primeiro momento, sendo discutido a questão do veto posteriormente. O UfC se opõe a criação de novos assentos permanentes, com ou sem o direito a veto.

A oposição do UfC vem, justamente, das rivalidades regionais, por dinâmicas externas ao sistema onusiano. Nesse sentido, o UfC tenta impedir o surgimento ou o fortalecimento de lideranças regionais, alterando as balanças regionais de poder em favor dos novos membros. Essa incompatibilidade política, se constitui em um grande empecilho para a concretização de uma reforma. A posição do UfC expande o Conselho de Segurança mantendo os atuais permanentes, favorecendo a manutenção do *status quo*. O G4 e o Grupo Africano não querem eliminar as diferentes categorias de membros no Conselho, mas querem garantir para si uma vaga permanente. A tensão é grande entre os dois tipos de proposta e uma intermediária favoreceria o UfC, sendo pouco interessante para o Brasil que busca uma representação permanente no CSNU.

O Brasil tem uma postura crítica ao CSNU desde sua criação, não insistindo na questão de ocupar um assento permanente até 1994. O discurso brasileiro identifica que o Conselho de Segurança das Nações Unidas não funciona como poderia, faltando, especialmente, representatividade, transparência e legitimidade. Nesse sentido, o CSNU deve expandir em ambas as categorias, permanentes e não permanentes, para contemplar, também, países em desenvolvimento.

O Brasil se coloca, dessa forma, como um representante legítimo da América Latina. O país, segundo o discurso brasileiro, tem capacidade e liderança regional que justifica a sua presença no Conselho como membro permanente. O Brasil se empenha tanto nas discussões a respeito da reforma, como se empenha nas atividades do Conselho de Segurança, quer seja como membro não permanente, quer seja atuando em missões de paz da ONU.

Com o fim da Guerra Fria e a redemocratização do Brasil, a pretensão brasileira a ocupar um assento no Conselho de Segurança ganhou espaço na agenda internacional do país, especialmente a partir de 1994, quando o embaixador Celso Amorim coloca o Brasil como um candidato a membro permanente. No governo do Presidente Lula, a reforma do CSNU tem

um ambiente muito próspero e a candidatura brasileira tem o seu apogeu. Contudo, os impasses nas discussões acerca do tema postergaram a efetivação e o tema perdeu força, principalmente na agenda interna brasileira. Já no governo da Presidenta Dilma, a atuação internacional brasileira foi mais tímida e no governo de Temer vive um descrédito ocasionado por uma grave crise política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília. In: IPRI/FUNAG (Org.). **A Política Externa do Brasil**. Brasília: Funag, 2003. p. 47-60.

AMORIM, Celso. **A ONU aos 60 - Artigo do Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, publicado na "Revista Política Externa", vol. 14**. 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7757-a-onu-aos-60-artigo-do-embaixador-celso-amorim-ministro-das-relacoes-exteriores-publicado-na-revista-politica-externa-vol-14>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

AMORIM, Celso. **A Reforma da ONU**. 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimonu.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2017

AMORIM, Celso. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do Seminário "As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional" no 61º aniversário das Nações Unidas – Brasília, 24 de outubro de 2000**. 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7893-palavras-do-min-celso-amorim-na-abertura-do-seminario-as-nacoes-unidas-paz-direitos-humanos-e-desenvolvimento-em-um-novo-cenario-internacional-por-ocasio-do-61-aniversario-das-nacoes-unidas-brasilia-24-10-2006>>. Acesso em: 08 maio 2017.

AMORIN, Celso. XLIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU Ministro Luiz Felipe Lampreia. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946 - 2006**. Brasília: Funag, 2007. p. 581 – 589.

BACCARINI, M. **A Observância do Consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria**. In: Anais do 35o Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.

BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira. O Processo de Tomada de Decisão no Conselho de Segurança. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, p.95-116, out. 2008.

BAENA SOARES, João Clemente. Breves Considerações Sobre Reforma da ONU. In: FUNAG (Org.). **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí": Reforma da ONU**. Brasília: Funag, 2010. p. 7-25.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. . **Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2017

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. . **Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: Glossário**. Disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/glossario>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

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) - Curso de Ciências Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise 1919-1939: Uma introdução ao estudo de relações internacionais**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado.

CASTRO, Raquel Torres Gontijo de. **Limitações jurídicas à atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas**. 2006. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

COSTA, Júlio César Franco da. **CONTRIBUIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A SEGURANÇA, DEFESA E DESENVOLVIMENTO DO BRASIL**. 2015. 66 f. TCC (Graduação) - Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. Retrospectiva Histórica. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas: XXXVII Curso de Altos Estudos**. Brasília: Funag, 2005. Cap. 1. p. 37-79. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

G4. Comunicado conjunto de Imprensa do G-4. 21 de setembro de 2004. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-i_Declara%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o_2004_PORTUGU%C3%83%C2%8AS.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

G4. Declaração de Londres do G-4. 8 jul. 2005. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-ii_Declara%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o_2005_PORTUGU%C3%83%C2%8AS.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

G4. Reunião dos Chanceleres dos países do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 21 de setembro de 2016. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/Reuniao_dos_Chanceleres_G4_SET2016.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2017.

G4. Reunião dos Líderes dos países do G-4 Brasil, Alemanha, Índia e Japão sobre a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. 26 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/images/POR%20Cpula%20do%20G-4%20Comunicado%20Conjunto%20FINAL.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2015.

G4. Reunião Ministerial do G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) à margem da 67ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 25 de setembro de 2012. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-vii_Declara%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o_2012_PORTUGU%C3%83%C2%8AS.pdf>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

G4. Reunião Ministerial do G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) à margem da 68ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 26 de setembro de 2013. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-viii_Declara%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o_2013_PORTUGU%C3%83%C2%8AS.pdf>. Acesso em 13 de abril de 2017.

G4. Reunião Ministerial do G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) à margem da 69ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 25 de setembro de 2014. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-ix_Declaracao_2014_PORT.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2017.

G4. Reunião Ministerial dos países do G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) à margem da 65ª Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas. 24 set. 2010. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-iv_Declara%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o_2010_PORTUGU%C3%83%C2%8AS.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2017

G4. Reunião Ministerial dos países do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão). 11 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-v_Declara%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o_2011fev_PORTUGU%C3%83%C2%8AS.pdf>. Acesso em 11 de abril de 2017.

G4. Reunião Ministerial dos países do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) à margem da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 23 de setembro de 2011. Disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/images/6-b-vi_Declara%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o_2011set_PORTUGU%C3%83%C2%8AS.pdf>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.** Princeton (NJ): Princeton University, 1984.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, 36:2, p. 185- 205, Spring 1982.

KUZIEMKO, I.; WERKER, E. **How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations.** *Journal of Political Economy*, v. 114, n. 5, p. 905-930, 2006

LAMPREIA, Luiz Felipe. LII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU Ministro Luiz Felipe Lampreia. In: CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946 - 2006.** Brasília: Funag, 2007. p. 625-634.

MARTIN, Lisa L.. Interests, Power and Multilateralism. **International Organization**, v. 46, n. 4, p.765-792, outono 1992. Disponível em: <<http://www2.kobe-u.ac.jp/~tago/pdf/MartinIO1992.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

MELLO, Patrícia Campos. **Brasil ficará de fora do Conselho de Segurança da ONU ao menos até 2033.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1867280-brasil-ficara-de-fora-do-conselho-de-seguranca-da-onu-ao-menos-ate-2033.shtml>>. Acesso em: 04 maio 2017.

MENDES, Flávio Pedroso. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança: Uma Análise Realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p.113-142, abr. 2015.

OKUMU, Wafula. **Africa and the UN Security Council Permanent Seats.** 2005. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41200.html>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

RICUPERO, Rubens. Carisma e Prestígio, A diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. **Política Externa**, v. 19, n. 1, p.27-42, 10 jun. 2010.

ROMITA, Paul; CHOWDHURY, Fink; PAPENFUSS, Till. 2011. "Issue Brief: What Impact? The E10 and the 2011 Security Council. International Peace Institute. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/128139/ipi_e_pub_e10_and_sc.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2017.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. In: FUNAG (Org.). **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí": Reforma da ONU**. Brasília: Funag, 2010. p. 43-62

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional., em Brasília. In: IPRI/FUNAG (Org.). **A Política Externa do Brasil**. Brasília: Funag, 2003. p. 25-46.

TARRAGÔ, Piragibe dos Santos. A reforma da ONU: a Comissão da Paz e ampliação do Conselho de Segurança. In: FUNAG (Org.). **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí": Reforma da ONU**. Brasília: Funag, 2010. p. 27-42.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.64. 6 jul. 2005. Disponível em <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F59%2FL.64&Submit=Search&Lang=E>. Acesso em: 9 de abril de 2017.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.67. 18 jul. 2005. Disponível em <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F59%2FL.67&Submit=Search&Lang=E>. Acesso em: 16 de abril de 2017.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/59/L.68. 21 jul. 2005. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F59%2FL.68&Submit=Search&Lang=E>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

UNITED NATIONS. **The UN Chapter**. Disponível em <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 03 de outubro de 2016.

UNITED NATIONS. **Member States**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/member-states/index.html>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

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) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VIOTTI, Maria Luiza. A Reforma das Nações Unidas. In: FUNAG (Org.). **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí": Reforma da ONU**. Brasília: Funag, 2010. p. 81-97.

VOETEN, Erik. The Political origins of the UN Security Council's ability to legitimize the use of force. **International Organizations**, v. 59, Summer 2005.

ANEXO I

Participação Brasileira nas Operações da Paz da ONU

Missão e Localização	Contribuição	Período
UNEF I (Sinai/Faixa de Gaza)	600 homens Exerceu o comando operacional entre janeiro e agosto de 1964 e entre janeiro de 1965 e janeiro de 1967	Janeiro de 1957 a junho de 1967
ONUC (Congo)	Pilotos de aviões de transporte e de helicóptero	Junho de 1960 a junho de 1964
UNSF (Írias Ocidental)	21 observadores militares	Outubro de 1962 a abril de 1963 – o Brasil participa de agosto a setembro de 1962
DOMREP (República Dominicana)	Um militar – representante permanente do Secretário-Geral da ONU	Maio de 1965 a outubro de 1966
UNIPOM (Índia/Paquistão)	Observadores militares	28 de setembro de 1965 a 22 de março de 1966
UNFICYP (Chipre)	Embaixador Carlos Alfredo Bernardes atuou como representante de Secretário-Geral de setembro de 1964 a janeiro de 1967 A partir de 1995 – contingente militar	Início em 1964
UNAVEM I (Angola)	Observadores militares com equipe médica General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes	Dezembro de 1988 a maio de 1991

	comandou o corpo de observadores militares	
ONUCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua)	21 observadores – entre abril de 1990 e janeiro de 1992	Novembro de 1989 a janeiro de 1992
ONUSAL (El Salvador)	67 observadores militares; 15 observadores policiais; e 1 equipe médica	Julho de 1991 a abril de 1995 – o Brasil participou da missão entre 1991 e 1992
UNAVEM II (Angola)	08 observadores militares; 09 observadores policiais; 04 observadores eleitorais; e equipe médica	Maio de 1991 a fevereiro de 1995
ONUMOZ (Moçambique)	26 observadores militares; 67 observadores policiais; uma companhia de infantaria (170 militares); uma equipe de observadores eleitorais e uma equipe médica; (1994) paraquedistas do exército.	Dezembro de 1992 a dezembro de 1994
UNOMUR (Uganda e Ruanda)	10 observadores e uma unidade médica	Julho de 1993 a setembro de 1994
UNAMIR (Ruanda)	Pessoal militar e policiais civis	Outubro de 1993 a março de 1996
UNPROFOR (ex-Iugoslávia)	Observadores militares e policiais	Fevereiro de 1992 a março de 1995
UNTAC (Camboja)	Observadores eleitorais	Fevereiro de 1992 a setembro de 1993
UNOMIL (Libéria)	Observadores militares	Setembro de 1993 a setembro de 1997
UNCRO (Ucrânia)	Observadores militares e	Março de 1995 a janeiro de

	um observador policial	1996
UNMOP (Península Prevlaka)	Pessoal militar	Fevereiro de 1996 a dezembro de 2002
UNAVEM III (Angola)	Pessoal militar e policiais civis	Fevereiro de 1995 a junho de 1997
UNPREDEP (ex-República Iugoslava da Macedônia)	Um observador militar	Março de 1995 a fevereiro de 1999
UNTAES (Croácia)	Observadores militares e observadores policiais	Janeiro de 1996 a janeiro de 1998
MONUA (Angola)	Observadores militares; 20 observadores policiais; 02 oficiais que atuaram no Estado-Maior; Uma unidade médica	Junho de 1997 a fevereiro de 1999
MINUGUA (Guatemala)	18 observadores militares e pessoal médico.	Janeiro a maio de 1997
UNTAET (Timor Leste)	Pessoal militar e policiais civis; Sérgio Vieira de Melo – representante especial da Secretaria-Geral da ONU	Outubro de 1999 a maio de 2002
UNMEE (Etiópia e Eritreia)	Pessoal militar	Julho de 2000 a julho de 2008
UNMISSET (Timor Leste)	Pessoal militar e policiais civis.	Maio de 2002 a maio de 2005
UNMA (Angola)	Um coronel do exército como Representante da ONU na Comissão Militar do Chefe da UNMA; 02 tenentes-coronéis que trabalharam como Oficiais de Ligação.	Agosto de 2003 a fevereiro de 2003

MINURCAT (República Centro-Africana e Chade)	Pessoal militar	Início em 25 de setembro de 2007
UNMIS (Sudão)	Pessoal militar e policiais civis	Início em 24 de março de 2005
UNOCI (Costa do Marfim)	Pessoal militar	Início em 04 de abril de 2004
UNMIL (Libéria)	Pessoal militar	Início em 19 de setembro de 2003
MINURSO (Sahara)	Pessoal Militar	Início em 29 de abril de 1991 – o Brasil contribui a partir de 2007
MINUSTAH (Haiti)	Pessoal militar e policiais civis	Início em 01 de junho de 2004
UNMIT (Timor Leste)	Pessoal militar	Início em 25 de agosto de 2006
UNMIN (Nepal)	Pessoal militar	Início em 23 de janeiro de 2007
UNOBIS (Guiné Bissau)	Um militar como Representante Especial do Secretário-Geral	Início em 03 de março de 1999 – o Brasil participa desde 2004

Fonte: BRIGIDO, 2010.

Elaboração: o autor