

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Relações Internacionais**

**CAMPANHA PERMANENTE:**  
**A CONSTRUÇÃO DO SUBSTRATO NORMATIVO**  
**DA BUSCA DO BRASIL POR UMA REFORMA DO**  
**CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES**  
**UNIDAS**

**João Augusto Costa Vargas**

**Brasília, 2008**



**CAMPANHA PERMANENTE:**  
A CONSTRUÇÃO DO SUBSTRATO NORMATIVO DA BUSCA DO  
BRASIL POR UMA REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA  
DAS NAÇÕES UNIDAS

**João Augusto Costa Vargas**

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

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Banca: Prof. Dr. Pio Penna Filho

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

**Brasília, 2008**



*Dedicado ao meu pai,  
com quem converso sobre política externa no café da manhã;  
e à minha mãe,  
que me fez gostar de palavras.*



## AGRADECIMENTOS

O principal mérito deste trabalho é o de ter sido escrito. Em meio às demandas profissionais, às turbulências da vida pessoal e aos sacrifícios que a redação de qualquer texto acadêmico impõe, muitas vezes pareceu impossível escrever duas dissertações de mestrado (para a Universidade de Brasília e para o Instituto Rio Branco). Cheguei a resolver desistir deste Mestrado, mesmo já tendo concluído todos os créditos. O apoio e encorajamento das pessoas à minha volta, no entanto, convenceram-me a mudar de idéia, e é a elas que devo meus agradecimentos.

Em primeiro lugar, à minha família. Sem o seu carinho constante e a sua disposição de apoiar inquestionavelmente todas as minhas decisões, não só teria sido impossível escrever esta dissertação, como eu talvez nem tivesse embarcado neste peculiar e maravilhoso caminho de vida das relações internacionais e da diplomacia. Foi minha família que me ensinou a me apaixonar por tudo que faço e todos que me rodeiam. Rodeado por pessoas como eles, fica fácil.

Merece um especial agradecimento o meu orientador, o Professor Lessa. Seu conhecimento ímpar da história da política exterior brasileira torna trabalhar com ele um privilégio intelectual. O que mais o distingue, todavia, é a sua generosidade aparentemente infinda: ele sempre compreendeu todas minhas dificuldades, desde falta de tempo a crises acadêmicas. Foi conversando com ele que reverti minha decisão de desistir do Mestrado. Tendo agora concluído este trabalho, vejo que ele estava certo – como de costume.

Não posso deixar de agradecer encarecidamente à minha assistente de pesquisa, Bárbara Lima. Sem a sua labuta incansável, entregar este trabalho no prazo teria sido literalmente impossível. Mistura de pesquisadora, revisora e torcedora, ela tem sido absolutamente indispensável. Se for verdade que todo mestrando tem ao menos uma idéia brilhante, estou certo de que a minha foi convidá-la para me ajudar.

Muitos colegas – de graduação, de Mestrado e de trabalho – têm se interessado por meu trabalho, me ajudado e me incentivado. São numerosos demais para mencionar todos aqui, de modo que já peço desculpas àqueles que eu não citar. Agradeço, assim, a Carlos Augusto Resende, Clara Sólón, Julia Camargo, Larissa Calza, Leo Abrantes, Luiz Feldman, Matias Spektor, Marina Guedes, Mauricio Candeloro e tantos, tantos outros. Meus colegas na Divisão das Nações Unidas tiveram um papel especial em me sensibilizar para as sutilezas dos debates em

torno da reforma do Conselho de Segurança: devo a eles um reconhecimento especial, particularmente à Ministra Glivânia Maria de Oliveira.

Não posso deixar, ainda, de agradecer aos professores que tive na UnB, na Graduação e no Mestrado, que tanto contribuíram para minha formação – particularmente Antonio Jorge Ramalho da Rocha e Cristina Yumie.



## **RESUMO**

Este trabalho busca entender as origens da campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Argumenta que essa iniciativa diplomática – que teve início em fins da década de 1980 e ganhou força no começo do século XXI – resultou de uma visão específica dos formuladores da política externa do Brasil acerca da ordem internacional e das relações de poder embutidas na construção dessa ordem. Defende, ainda, que essa visão da ordem internacional foi introduzida no pensamento diplomático brasileiro pelo Embaixador João Augusto de Araujo Castro, no período de 1963 a 1975, e que mesmo após as transformações engendradas pelo fim da Guerra Fria, permaneceu como elemento central na visão de mundo da diplomacia brasileira.



## **ABSTRACT**

This dissertation attempts to understand the origins of Brazil's quest for a permanent seat on the United Nations Security Council. It argues that this diplomatic initiative, which began in the late 1980s and gained momentum in the early 21<sup>st</sup> century, came about as a result of the particular views held by Brazilian foreign policymakers of the international order and of the power relations embedded in the creation of that order. Moreover, it seeks to show that this view of the international order was introduced into Brazilian diplomatic thought by Ambassador João Augusto de Araujo Castro, from 1963 to 1975, and that even after the transformations triggered by the end of the Cold War, it remained a central element in the Brazilian diplomatic establishment's worldview.



*[Pedro Leão] Velloso said to me today that the Brazilian Government obviously prefers and considers that it is entitled to a permanent seat on the Security Council but if it cannot be arranged Brazil should receive one of the first non-permanent seats. I believe that Brazil would be satisfied with the latter.*

*-Donnelly, Encarregado de Negócios dos Estados Unidos no Brasil, em telegrama de 27 de dezembro de 1944 ao Secretário de Estado*



## SUMÁRIO

Introdução	01
Capítulo I: O Conselho de Segurança e a ordem internacional	06
1.1 Organização internacional de 1812 a 1945	09
1.2 O desenho institucional do Conselho de Segurança	18
1.3 O Conselho de Segurança e a Guerra Fria	22
1.4 Gerenciando a “Nova Ordem Mundial”	26
1.5 Os desafios do século XXI	27
1.6 A organização internacional e o Conselho de Segurança	31
Capítulo II: Uma breve história da reforma do Conselho de Segurança	32
2.1 A ampliação do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria	34
2.2 A substituição das Chinas no Conselho de Segurança	37
2.3 A dissolução da URSS e o ingresso da Rússia no Conselho de Segurança	39
2.4 As tentativas de reformar a composição do Conselho após a Guerra Fria	41
2.5 A reforma do Conselho de Segurança no século XXI	44
Capítulo III: A posição do Brasil sobre a reforma do Conselho de Segurança	53
3.1 A eficácia pela representatividade – o argumento legitimador geral	55
3.2 A influência nos rumos da ordem – o argumento legitimador doméstico	60
3.3 Sustentáculos da candidatura – o argumento credencial	63
3.4 Nação em prol do continente – o argumento regional	66
3.5 A posição brasileira e a compreensão da ordem internacional	68
Capítulo IV: Araujo Castro, o Brasil e a ordem internacional	71
4.1 O substrato normativo da política externa brasileira	71
4.2 João Augusto de Araujo Castro	74
4.3 O pensamento de Araujo Castro	77
4.4 Desigualdade de poder na política externa brasileira	83
4.5 A política externa brasileira e o desejo de influenciar a ordem	87
4.6 Poder, ordem e inovação em Araujo Castro	89
4.7 Araujo Castro e a reforma do Conselho de Segurança	92
Conclusão: Campanha permanente	94
Bibliografia	98





## INTRODUÇÃO

O pleito do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas tem sido dos aspectos mais debatidos da política exterior brasileira nos últimos anos, não só na academia, como também na imprensa e nos meios políticos. Todavia, apesar do interesse no tópico, são poucas, ainda, as análises do discurso diplomático brasileiro acerca dessa questão. Há estudos comparando o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança com a campanha brasileira por um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, que levou à saída do Brasil da Liga em 1926 (vide, por exemplo, MELLO E SILVA, 1998). Todavia, tais comparações, embora possam suscitar revelações interessantes, não explicam de forma analiticamente robusta o anseio do Brasil a partir de fins da década de 1980 de ver o Conselho de Segurança reformado.

Nos sessenta anos que separam esses dois momentos – e nos oitenta anos que separam o episódio da Liga dos atuais esforços do Brasil para assegurar um assento permanente – houve muitas transformações. Os objetivos da política externa brasileira, o modo de sua formulação e o perfil de seus executores mudaram substancialmente. A evolução do multilateralismo tem feito do Conselho de Segurança um órgão qualitativamente diferente do Conselho da Liga no que diz respeito a seu papel na organização do sistema internacional.

Por que, então resolveu o Brasil empreender tantos esforços para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança? Simplesmente responder “prestígio” é evadir a questão. Argumentar que a campanha brasileira é motivada apenas por um desejo de prestígio exige explicar uma série de coisas: prestígio para quê? De quem? Junto a quem? Prestígio – assim como poder – não é auto-explicativo. Ademais, após duas décadas, cinco presidentes e vários chanceleres, o Brasil ainda não obteve o assento permanente – mas continua tentando. Se o objetivo da campanha fosse demonstrar para o povo brasileiro ou para o resto do mundo que o Brasil “pode” entrar no Conselho, alguém já deveria ter percebido que não está funcionando. Com tantas formas de angariar prestígio nas relações internacionais, a opção brasileira por uma avenida onde uma vitória demanda tamanho esforço é mais um problema a ser explicado pelo pesquisador. A alternativa é uma explicação que não se baseie exclusivamente na noção de prestígio.

Este trabalho propõe que as origens do pleito brasileiro são mais profundas e mais antigas, buscando-as em determinada visão da ordem internacional. Postula que o “sistema” ou a “ordem” internacional é, na verdade, um emaranhado de regras e normas que constroem e constroem os atores internacionais. Soberania, fronteiras, tratados, padrões de comportamento, rituais diplomáticos: todos podem, no fundo, ser reduzidos a regras e normas. Frente a esse emaranhado, os formuladores da política externa são orientados por outras normas que lhes indicam como devem se portar diante das primeiras. A “continuidade” da política externa brasileira é, nessa visão, nada mais do que a construção de um conjunto razoavelmente permanente de normas sobre como o Brasil deve agir frente à ordem internacional. A esse conjunto, dá-se o nome de “substrato normativo”.

O termo “substrato normativo” deriva dos trabalhos de teóricos como Nicholas Onuf, que enxergam as relações internacionais principalmente em termos da interação de agentes em contextos definidos por regras e normas. Refere-se a um conjunto de normas de comportamento do Brasil frente às realidades internacionais que informam as decisões dos formuladores da política exterior. O substrato normativo da política externa brasileira é um produto de instituições políticas, pensamento individual e cultura nacional, entre outros elementos. Não é possível criar uma fórmula exata que demonstre suas origens e conteúdo: no máximo, pode-se esboçar uma genealogia incompleta. Esse processo revela que a evolução do substrato normativo da política exterior na segunda metade do século XX deve muito ao pensamento do Embaixador João Augusto de Araujo Castro.

Araujo Castro foi dos mais influentes diplomatas brasileiros do pós-Segunda Guerra Mundial. Último Chanceler do governo João Goulart, teve importante papel na consecução da chamada “Política Externa Independente”. Durante o regime militar, após um breve período em Atenas e Lima, voltaria a exercer importante influência como Representante Permanente junto às Nações Unidas nos governos Costa e Silva e Médici e Embaixador em Washington nos governos Médici e Geisel. Ficou conhecido não só pela sua atuação diplomática, como também pela sua visão da política internacional, que representou uma importante inovação no pensamento internacional brasileiro.

A complexidade do pensamento de Castro pode ser demonstrada com base nos “três ‘D’s” em torno dos quais ele articulou seu famoso discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas em 1963 – desarmamento, desenvolvimento e descolonização. Eles já são praticamente um lugar-

comum do estudo da história da política exterior, uma citação inevitável em explicações acerca da Política Externa Independente. Suscitam, todavia, uma série de questões, ainda pouco exploradas. Uma delas – apenas uma – diz respeito à inclusão do “desarmamento” como prioridade da política externa.

Ora, qual o interesse brasileiro no desarmamento? O que justifica não só a inclusão dele como um dos “três ‘D’s”, como também o papel ativo desempenhado pelo Brasil em discussões da matéria em foros internacionais, como por exemplo, o antigo ENDC (Eighteen Nation Disarmament Committee)? As negociações internacionais sobre a matéria tiveram, a rigor, pouca relação com a dinâmica de segurança regional, a despeito de momentos de contato, em especial a partir do Tratado de Tlatelolco. Por que, então, desarmamento?

O exame dos escritos de Araújo Castro esclarece que da perspectiva dele, pelo menos, a participação brasileira nas negociações internacionais sobre desarmamento não se devia primariamente a um real interesse ou esperança do Brasil em assistir à tomada de medidas concretas na matéria. Castro reconhecia que as negociações sobre o desarmamento, particularmente desarmamento nuclear, diziam respeito a muito mais do que a eliminação ou redução de armamentos: envolviam, na verdade, as regras que sustentavam a ordem internacional. A igualdade soberana; o acesso a tecnologia; as obrigações dos países mais fortes ou desenvolvidos em relação aos mais fracos ou menos desenvolvidos: todas essas questões estavam no centro das discussões sobre desarmamento, e interessavam diretamente ao Brasil. Para Castro, um país como o Brasil não podia deixar de participar do gerenciamento da ordem internacional sem correr o risco de ver seus interesses seriamente ameaçados.

O “congelamento do poder mundial” é outro termo muito citado de Castro, embora seja menos analisado do que deveria ser. Mais uma vez, selecionando apenas um aspecto de interesse, cabe notar que o “poder” citado por Castro não é o “poder” conforme tradicionalmente definido no estudo das relações internacionais – recursos ou armamentos. “Poder” para Castro tem muito mais a ver com o direito de estabelecer regras e tomar decisões normativas no plano internacional do que com as capacidades materiais do Estado. Está, assim, intimamente ligado aos processos de organização e constituição do sistema internacional.

Defende-se aqui, portanto, que a campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas não é uma teimosa busca por prestígio, e sim uma tentativa de lograr um papel institucional mais forte e formal no gerenciamento da ordem

internacional. As estruturas sociológicas que definem a formulação da política externa brasileira fizeram com que a importância atribuída por Araujo Castro a engajar-se na organização do sistema internacional fosse absorvida por gerações seguintes de diplomatas, que passaram a entender que interessa ao Brasil ter um assento permanente no Conselho de Segurança.

Não se pretende, neste trabalho, defender a posição do governo brasileiro acerca da reforma do Conselho de Segurança. Assume-se em relação a ela uma atitude de neutralidade, pois o julgamento de se ela é acertada ou não é normativo e transcende, portanto, as fronteiras da pesquisa acadêmica. Interessa aqui demonstrar que a campanha do Brasil não surge espontaneamente no governo Sarney, nem era uma inevitabilidade: é resultado do processo histórico de formação da política externa brasileira.

Tampouco se argumenta que Araujo Castro foi exclusivamente responsável por firmar na tradição diplomática brasileira a importância de se participar do ordenamento normativo da política internacional. A evolução do pensamento diplomático brasileiro é um processo extremamente complexo, e figuras como, por exemplo, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Paulo Nogueira Batista, Celso Lafer, Gelson Fonseca e Celso Luiz Nunes Amorim tiveram, também, papéis de destaque em confirmar essa importância. Todavia, defendo que Araujo Castro fez uma contribuição clara e relevante nesse sentido. Ao explorá-la, não se faz juízo sobre a importância relativa de outros fatores no processo, mas apenas se busca demonstrar que a campanha brasileira tem origens nos debates sobre política externa travados pelo menos desde a década de 1960, bem como realçar a importância do pensamento de Araujo Castro para a construção desta posição brasileira.

Não se propõe, ainda, que o conceito de substrato normativo seja capaz de sozinho explicar a política exterior do Brasil. O substrato normativo é um elemento importante na formulação da política exterior, mas é apenas um fator entre muitos outros, como estrangimentos econômicos, pressões políticas internas ou a estrutura de poder internacional. Todos esses elementos são importantes e sua influência irá variar conforme o assunto sob análise e o período histórico em questão: não há fórmula que calcule o peso exato de cada um na política externa. Assim, este trabalho não faz juízo acerca da importância do substrato normativo em relação a outros condicionantes e determinantes da política externa. Busca apenas demonstrar que aqueles que investigam os ímpetus animadores da política exterior brasileira não devem ignorar o papel desempenhado pelo substrato normativo na construção dessa política.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, enfatiza-se que “organizar” o sistema internacional – estabelecer regras para definir os atores que “participam” do sistema e como devem se portar – é criá-lo. Não existe um sistema internacional “desorganizado”, de modo que a realidade internacional é fundamentalmente constituída por regras. O capítulo passa, então, a examinar o papel que o Conselho de Segurança tem tido nesse processo de organização internacional desde 1945 e a sua crescente importância após o fim da Guerra Fria.

O segundo capítulo é dedicado a relatar as tentativas de se reformar a composição do Conselho de Segurança desde sua constituição, focando em quatro momentos: a substituição da República da China pela China Popular como membro permanente; a criação de novos assentos não-permanentes na década de 1960; a sucessão da União Soviética pela Federação Russa; e as tentativas de se reformar a composição do Conselho a partir do fim dos anos 1980. Em todos esses casos, aqueles que apoiaram e aqueles que resistiram às reformas fizeram-no, em boa parte, devido à consciência que tinham da centralidade do Conselho no ordenamento do sistema internacional.

O capítulo seguinte examina brevemente a posição brasileira com relação à reforma do Conselho, destacando alguns argumentos centrais dos quais o Brasil tem se valido ao longo dos últimos vinte anos. Sublinha que a posição brasileira tem, a despeito de variações de ênfase e tática, se mantido em larga medida consistente desde o governo Sarney até o governo Lula.

Finalmente, o quarto capítulo avança a hipótese de que a campanha do Brasil por um assento permanente tem suas origens no substrato normativo da política externa brasileira e que essa, por sua vez, deve muito ao pensamento de Araujo Castro, particularmente às suas reflexões acerca da desigualdade do poder e da ordem internacional.

# CAPÍTULO I: O CONSELHO DE SEGURANÇA E A ORDEM INTERNACIONAL

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é, hoje, uma das peças-chave da organização do sistema internacional. As Nações Unidas são o símbolo mais conhecido da ordem internacional contemporânea e o Conselho de Segurança é – ao menos no papel – o mais poderoso órgão da Organização, dotado de uma capacidade executiva que o Secretariado, a Assembléia Geral e os outros órgãos das Nações Unidas não possuem<sup>1</sup>. Assim sendo, não é, em princípio, controverso afirmar que o presente trabalho se insere no campo de estudo das Relações Internacionais denominado “organização internacional”. Porém, o conceito de organização internacional é mais complexo do que parece à primeira vista.

Antes de tudo, é importante distinguir entre dois sentidos do termo organização internacional. Segundo uma interpretação mais restritiva, refere-se a uma instituição formal, quase sempre criada a partir de um estatuto ou uma constituição escrita, cujos integrantes são, geralmente, Estados soberanos. Os exemplos são numerosos: as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, a União Européia, a União Postal Universal e a Associação Latino-Americana de Integração são organizações internacionais nessa primeira acepção. Em um sentido mais amplo, organização internacional refere-se a todas as tentativas de se ordenar ou estruturar as relações internacionais, mesmo sem a constituição de organizações formais. Essa organização do sistema internacional tem sido estudada sob diversas óticas, por exemplo: a criação de regimes internacionais, visando coordenar as ações dos atores no sistema (ver, por exemplo, KRASNER, 1989); a manutenção da balança ou equilíbrio de poder, como forma de evitar conflitos (ver MORGENTHAU, 1993); ou mesmo a estruturação da economia global (ver WALLERSTEIN, 1974). Porém, enxergar a organização internacional nesse sentido amplo leva a uma pergunta: onde começa o processo de organização? Qual é o objeto desse processo? O “sistema”? Os Estados?

---

<sup>1</sup> “Organização”, com “O” maiúsculo, será usado ao longo do texto para referir-se às Nações Unidas. Esta utilização é baseada na própria Carta das Nações Unidas (por exemplo, em seu Artigo 1: “*The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members*”).

A chamada escola construtivista de relações internacionais fornece valiosos elementos para responder a essa indagação ao chamar atenção para a importância dos processos constitutivos nas relações internacionais. Conforme apontam, por exemplo, Alexander Wendt (1999) e John Ruggie (1986), teorias das relações internacionais oriundas da microeconomia, como o neorealismo de Kenneth Waltz (1979), partem da premissa de que o Estado não “surge” de lugar algum – ele simplesmente é, perene, sem jamais se modificar. Suas origens não são questionadas nem, portanto, explicadas. Segundo Ruggie:

*The problem is that a dimension of change is missing from Waltz's model. It is missing because he drops the second analytical component of political structure, differentiation of units, when discussing international systems. (...) The modern system is distinguished from the medieval not by "sameness" or "differences" of units, but by the principles on the basis of which the constituent units are separated from one another (RUGGIE, 1986, p. 142).*

O processo de organização internacional começa pela própria definição dos atores relevantes. Ao se utilizar a metáfora das relações internacionais como um jogo, a organização internacional seria a definição das regras do jogo. As primeiras regras a serem definidas não são quantas cartas cada jogador deve comprar ou quanto vale um ás: é o número de jogadores, os elementos do jogo (baralho ou tabuleiro, por exemplo) e a definição do sentido desses elementos (que o dois vale como coringa). Dessa forma, o começo do processo de organização internacional é a estipulação de quem são os jogadores. Isso é mais do que simplesmente identificar “os Estados”, por exemplo – é definir o que conta como um Estado e os critérios de legitimidade envolvidos. Na Europa medieval, ser cristão era o elemento essencial para participar como sujeito do jogo das relações internacionais. Os povos “pagãos” não eram ignorados, mas eram tratados como objetos, e não sujeitos: exércitos a serem derrotados e territórios a serem conquistados, não interlocutores em pé de igualdade com os outros jogadores.

Os teóricos construtivistas têm encontrado diversas formas de trazer essa dimensão primordial da organização internacional para o estudo das relações internacionais. Alexander Wendt distingue entre “efeitos causais”, em que “*an antecedent condition X generates an effect Y*” e efeitos constitutivos, em que “*X is what it is in virtue of its relation to Y. X presupposes Y, and as such there is no temporal disjunction; their relationship is necessary rather than contingent*” (1999, p. 25). Ele realça, porém, que “*causal and constitutive effects are different but not mutually exclusive*” (ibid.).

O ponto fundamental dessa distinção é que organizar ou ordenar o sistema internacional é criá-lo: não existe um “sistema desorganizado” pré-existente que é, em um segundo momento, ordenado por regras. Nicholas Onuf – outro teórico construtivista, embora de linha distinta daquela de Wendt – explicita essa distinção por meio de suas três categorias de regras: instrutiva, diretiva e compromissal (ONUF, 1989). As instrutivas informam sobre o sentido de elementos da realidade, as diretivas são regras que indicam aos atores como devem se comportar e as compromissais estão ligadas às promessas feitas por uns agentes a outros, repartindo direitos e deveres entre eles.

Exemplos desses três tipos de regras podem ser encontrados no sistema internacional. Uma regra que estabelece “o que conta” como um Estado no sistema internacional é instrutiva. É diretiva uma regra promulgada por um Estado que estabeleça que todos os Estados devem adotar determinada forma de organização política ou econômica, ou sofrer as conseqüências. Finalmente, um acordo comercial bilateral é uma regra compromissal, desde que acordado pelas duas partes. Tem-se, portanto, nas “regras instrutivas”, a mesma dimensão apontada pelas “regras constitutivas” de Wendt e pela “gramática gerativa” de Ruggie (1986).

Esse primeiro passo da organização internacional – o “momento constitutivo” – é importantíssimo, pois representa o maior exercício de poder nas relações internacionais. Decidir quem joga é muito mais importante do que decidir quantas cartas cada um compra. Definir qual carta vale como coringa é um exercício de poder – especialmente se você já sabe quais cartas você terá no jogo e consegue, portanto, garantir que a regra estabelecida lhe beneficiará. Os teóricos críticos ou pós-modernos têm dado especial atenção a essa dimensão do exercício do poder, demonstrando que o discurso adotado pelos estudiosos e praticantes das relações internacionais já vem carregado com termos e definições cuja consolidação é, por si só, um exercício de poder. Trata-se de uma definição de fronteiras, tanto literalmente quanto metaforicamente, que estabelece quem está “dentro” do sistema ou do jogo, e quem está “fora”. Uma vez que essas fronteiras estejam definidas, tende-se a tratá-las como inevitáveis, inquestionáveis, quase predestinadas. Esse é o caso do Estado na teoria de Waltz: suas origens não são examinadas, sua existência é tomada como dada e seu futuro é considerado certo. Walker afirma, sobre essa questão:

*Almost all the hard questions of our time therefore converge on the status of borders: of boundaries, distinctions, discriminations, inclusions, exclusions,*



*beginnings, endings, limitations and exceptions, and on their authorization by subjects who are always susceptible to inclusion or exclusion by the borders they are persuaded to authorize. We may know that borders are always complex places. We may know that the borders of any modern state are always more complicated than the clean lines of cartographic representation tend to suggest. Any sociological, or economic, or cultural analysis can tell us this. The image of clean lines nevertheless prevails as a regulative ambition of modern political life. We belong here. You belong there. They belong elsewhere. We may let you in. They will be sent home. Everyone must know their place, not just in the hierarchies of status, class and social order but literally in horizontal or territorial space (WALKER, 2005, p. 1).*

Tudo isso serve para demonstrar que, ao se falar em organização internacional ou em gerir a ordem internacional, se está referindo a um processo muito mais importante e profundo do que simplesmente regular o comércio internacional ou o uso da força. Está em jogo não só o comportamento dos agentes, mas a sua própria natureza. As regras constitutivas mais profundas – por exemplo, o conceito de soberania – são reforçadas, enfraquecidas e transformadas a partir de milhares de regras e decisões mais superficiais e específicas, que criam novas idéias, precedentes e conceitos. Assim, ao examinar o papel do Conselho de Segurança na organização ou ordenamento do sistema internacional (os dois termos serão doravante utilizados sinonimamente), deve-se sempre ter em conta não apenas suas atribuições explícitas com relação à manutenção da paz e da segurança internacional, como também seu papel em fortalecer uma visão específica de quem são os atores internacionais, qual a sua função e qual o comportamento que lhes cabe.

## **1.1 Organização internacional de 1812 a 1945**

Ao se comentar a criação do Conselho de Segurança, é praticamente inevitável caracterizá-lo como sucessor imediato do Conselho da Liga das Nações, como faz, por exemplo, Kirgis: “*The plan was no pure invention. Instead, the major powers drafting the UN Charter built on the practice of the League of Nations*” (1995, p. 506). A referência justifica-se: o Conselho da Liga foi efetivamente o único órgão formal de Estados encarregado de zelar pela paz internacional antes do Conselho de Segurança. Todavia, o próprio Conselho da Liga foi, de certa forma, uma evolução das tentativas surgidas no século XIX, após as guerras napoleônicas, de se ordenar as relações internacionais a partir de um diretório de grandes potências.

A formação e a operação desse diretório são descritas minuciosamente por Henry Kissinger, em sua obra *A World Restored* (2000). Ainda que mais famosamente associada ao Congresso de Viena (1815) e às conferências que se seguiram, como a de Aix-la-Chapelle (1818), Troppau (1820) e Laibach (1821), o “Concerto Europeu”, como veio a ser chamado, já começara a ser articulado pelo austríaco Klemens von Metternich antes da derrota de Napoleão Bonaparte.

O principal argumento de Kissinger é que o Concerto Europeu – que teria tido em Metternich seu principal arquiteto – fora construído não como uma mera aliança militar ou como um simples agrupamento de potências perseguindo seus interesses a todo custo. O princípio animador do Concerto, para Metternich, era a preservação da legitimidade do Antigo Regime, frente às erupções nacionalistas e liberais que se deram na esteira da ascensão de Napoleão. Metternich esforçou-se para convencer seus aliados – particularmente a Grã-Bretanha – de que a derrota de Napoleão deveria ser não apenas uma vitória militar, mas também uma vitória moral, que consagrasse a “legitimidade” do equilíbrio que se buscava estabelecer após a queda do Imperador francês.

*Britain had to be made to appreciate the problems of a Continental power, that the fact of a coalition against Napoleon was no more important than the mode of its accomplishment, that victories are won not only by battles but by the choice of the battlefield. (...) The formation of the Coalition would depend on whether Britain could be brought to understand the importance of the legitimization of the equilibrium (Ibid., p. 52).*

Qual o porquê dessa preocupação de Metternich com a legitimidade da vitória contra a França napoleônica? Além da ameaça concreta que o fervor nacionalista representava para a existência do Império Austro-húngaro, Metternich entendia que uma eventual paz seria duradoura apenas se fosse fundamentada em certos princípios reconhecidos como legítimos por todas as potências, que serviriam de base para a administração de suas relações. Ao longo de suas negociações com seus aliados, durante e depois do embate com a França, Metternich buscou convencê-los dessa perspectiva. Como escreveu Kissinger:

*To Castlereagh [da Grã-Bretanha] the fact of Napoleon's predominance was a sufficient impetus for the creation of the coalition and all that remained to be settled was the essentially technical question of how best to restrain the aggressor. To Metternich the nature of the peace was the primary issue and he*

*was therefore concerned with the essentially moral question of how to legitimize the settlement (p. 63).*

Ao salientar a importância de existir uma paz legítima – isto é, um ordenamento do sistema que obedeça a certos princípios reconhecidos pelos principais atores como sendo válidos – Kissinger está, na verdade, realçando a importância de idéias na organização internacional. Um arranjo baseado meramente em força militar ou econômica, na busca desenfreada de todas as potências para satisfazer seus interesses, seria necessariamente precário. O estabelecimento de critérios de legitimidade diminui os custos políticos de se gerenciar a ordem, uma vez que os “atos administrativos” necessários – intervenções políticas ou até militares – podem ser praticados em nome de um bem maior em vez de em nome do interesse individual de um Estado.

A dificuldade desse arranjo, ou de qualquer ordenamento que busca se legitimar com base em princípios, é que estes jamais são auto-interpretativos. Ainda que possa haver um consenso em torno dos princípios, cada ator os interpretará de modo a defender seus próprios interesses. Ademais, os atores mais poderosos terão maior capacidade de fazerem valer suas interpretações: como escreveu o Visconde de Abaeté, “a hermenêutica da força é fecunda em achar na interpretação mais que sutil dos tratados recursos, com que procura encobrir as suas violências e atentados” (BRASIL, 1979, p. 273).

Ainda assim, porém, as potências menores poderão ter interesse em respaldar os princípios avançados pelas grandes potências como sustentáculos da legitimidade internacional. Mesmo a “hermenêutica da força” não é infinita, e os princípios em cuja consagração as grandes potências esperam encontrar maior liberdade de ação poderão vir a tolher-lhes mais tarde. Como um exemplo concreto, pode-se tomar a invasão americana do Iraque em 2003: o alto custo político incorrido pelos Estados Unidos em decorrência da invasão ter ocorrido à margem do Conselho de Segurança foi, de certa forma, resultado direto dos esforços americanos na primeira metade do século de criar um sistema internacional de segurança coletiva, baseado, entre outros, nos princípios de soberania nacional, autodeterminação e não-intervenção.

A despeito dos esforços de Metternich, o Concerto Europeu ruiu ainda no século XIX. O ano de 1871 marcou o enfraquecimento dos princípios que sustentavam o Concerto: a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana desequilibrou a balança de poder de forma a comprometer definitivamente o Concerto. A nova predominância germânica levou a um enfraquecimento do consenso em torno de normas internacionais, levando ao enrijecimento de sistema de alianças e

ao fortalecimento do nacionalismo, das rivalidades intra-europeias e da diplomacia secreta (SARAIVA, 2001).

Foi, todavia, com a Primeira Guerra Mundial que o sistema internacional europeu do século XIX conheceu seu ocaso definitivo. O estrago humano e econômico sem precedentes causado pela Guerra serviu como ímpeto para uma nova tentativa de se reordenar o sistema internacional de modo a impedir a repetição da catástrofe. Defendia-se que aquela deveria ser “*the War to end all wars*”.

Ao fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos encontravam-se em uma posição de poder relativa que jamais haviam conhecido. O poderio bélico e econômico do país, aliado ao imenso prestígio pessoal de seu presidente, Thomas Woodrow Wilson, deram aos americanos uma influência preponderante nos arranjos do pós-guerra, que visariam reorganizar o sistema internacional.

Descrever em detalhes a visão de Woodrow Wilson da política internacional ou precisar exatamente quais eram suas intenções com a constituição da Liga das Nações são tarefas cuja complexidade as coloca além do escopo deste trabalho. Todavia, é importante prevenir-se contra a tentação de reduzir o pensamento de Woodrow Wilson a algo mais simples ou preto-e-branco do que de fato era. O pensamento de Wilson é, com grande frequência, tachado de “idealista” ou “utópico”, descartado como sendo produto de ingenuidade e até, em última análise, responsável pelo fracasso do sistema de segurança coletiva do entre-guerras e a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Essa é, *grosso modo*, a posição defendida por Edward Hallet Carr em sua obra *The Twenty Years' Crisis* (1964), que, ainda que não seja um obra propriamente “realista” (ver WILSON, 2000), faz uma devastadora crítica ao “idealismo”. Por outro lado, alguns autores, particularmente aqueles pertencentes à academia norte-americana, tentam usar o pensamento de Woodrow Wilson para legitimar as políticas externas adotadas por governantes recentes. Assim, autores como Mead (2002) consideram que Wilson esposava um “internacionalismo liberal” que teria ressurgido no Governo Clinton (1993-2001), com sua ênfase em livre comércio e a expansão da OTAN, ao passo que outros, como Kagan (2003), consideram que a defesa wilsoniana de democracia e valores liberais seria análoga à política exterior explicitamente axiológica do governo George W. Bush, que identificou um “Eixo do Mal” no mundo ao mesmo tempo em que estabeleceu a promoção da democracia como um de seus objetivos principais.

Wilson não era nem tolo, nem profeta: se suas idéias tivessem sido tão tragicamente descoladas das realidades da política quanto sugerem seus detratores, dificilmente estadistas europeus experientes como Lloyd George e Clemenceau teriam confiado a elas a paz de seu continente. Por outro lado, a defesa por parte de Wilson dos valores liberais deu-se em um contexto específico, no qual se contrapunham à autocracia da Prússia Imperial. Esse liberalismo era diferente daquele que se congratularia, nos anos 90, por ter vencido a Guerra Fria e chegado ao “fim da História”, e daquele que se veria rudemente confrontado com a História novamente após os ataques de 11 de setembro de 2001.

O liberalismo de Wilson era, ainda assim, um liberalismo particularmente americano. Devia muito à experiência dos Estados Unidos no imediato pós-independência, quando as treze ex-colônias se depararam com um desafio: como garantir, ao mesmo tempo, a defesa contra inimigos estrangeiros, a harmonia entre si e a preservação das liberdades democráticas? A solução foi a constituição daquilo que Daniel Deudney chama de “o sistema de Filadélfia”:

*The United States of America between the establishment of the Union (1781-89) and the War of Southern Secession (1861-1865), which I will refer to as the “Philadelphian system” in contrast to the Westphalian system in Europe, has been widely recognized as being “exceptionalistic” in several ways. Due to its size and internal diversity, it has been characterized as “what a United States of Europe would be,” an alternative the European Westphalian system rather than an oddly constituted state within it. [...] It combined familiar forms of popular sovereignty, formal state equality, balance of power, and division of power to create a negarchic political order novel in its overall configuration (DEUDNEY, 2006, p. 161)<sup>2</sup>.*

Essa estrutura política inovadora, ainda que tenha deixado de organizar os Estados Unidos após o processo de centralização decorrente da vitória da União na Guerra da Secessão, continuaria a exercer poderosa influência no pensamento político americano. Como lembra Deudney:

*Viewing the American Union as a structural alternative to the European State system and a prototype for new Atlantic or global institutions was once widespread but largely disappeared from international theory in the wake of the postwar debate between Realism and Idealism (Ibid., p. 162).*

---

<sup>2</sup> Um dos diversos termos cunhados ao longo da obra de Deudney, a *negarquia* seria uma alternativa à anarquia e à hierarquia, em que as unidades são organizadas por meio de restrições e contrapesos que as ordenam, sem hierarquizá-las.

Dos famosos “Quatorze Pontos” de Wilson, oito tratavam de questões políticas específicas, ao passo que os outros vislumbravam acordos internacionais para garantir a liberdade dos mares, o desarmamento internacional e o comércio internacional, além do célebre último ponto que propunha uma organização internacional de segurança, que se concretizaria na Liga das Nações.

A possibilidade de cooperação por meio de acordos formais para garantir livre navegação, desarmamento, comércio e segurança coletiva, embora encontrasse alguns precedentes no sistema westphaliano, era também reflexo da experiência filadelfiana. Ademais, o Pacto da Liga das Nações é um documento inspirado na tradição legal americana, não só pelos seus dispositivos como pela sua própria existência como pacto formal e a da Liga como uma instituição formal. A idéia de um “parlamento internacional” foi uma tentativa de transposição de instituições americanas para o plano internacional<sup>3</sup>.

A Liga das Nações foi, pela sua natureza formalizada, uma importante evolução nas tentativas de se organizar o sistema internacional. Que ela tenha falhado em preservar a paz talvez deva-se menos à ausência dos Estados Unidos ou à inexistência de um veto das grandes potências em seu Conselho e mais ao problema que preocupava Metternich no século anterior: *“the essentially moral question of how to legitimize the settlement”* (KISSINGER, 2000, p. 63). Não se trata simplesmente da percepção alemã acerca da injustiça do Tratado de Versailles, mas da ausência de um consenso entre as potências sobre o tipo de paz que a Liga deveria manter. Não houve a construção de uma percepção conjunta das grandes potências acerca de que tipo de sistema se estaria construindo ou dos “limites aceitáveis” para a perseguição de seus interesses nacionais. De certa forma, pode-se dizer que a Liga das Nações foi uma organização internacional “sem caráter”, um mero foro político que pouco pôde modificar os termos do discurso, do debate e, portanto, da organização política internacional.

A criação das Nações Unidas ocorreu de forma distinta daquela da Liga das Nações. Podem-se identificar três principais diferenças que levariam a nova Organização a ter longevidade e eficácia superiores àquelas de sua antecessora: a criação de um consenso mais

---

<sup>3</sup> Podem-se encontrar outros antecedentes para a idéia de um parlamento ou uma corte internacional, como as conferências de Haia ou os escritos de Kant. Porém, a criação de uma liga de Estados, ao contrário de alguma instituição com pretensões supranacionais, também reflete a desconfiança filadelfiana em estabelecer autoridade suscetível a mau-uso ou abuso.

profundo entre as potências sobre a natureza da paz (ou a ordem) sendo construída; o surgimento das armas nucleares; e o desenho institucional do novo Conselho de Segurança.

À primeira vista, pode parecer estranho afirmar que as Nações Unidas foram criadas com base em um consenso entre as potências. A eclosão da Guerra Fria quase imediatamente após a criação da nova organização (ou até antes, para aqueles que identificam na Conferência de Potsdam o marco inicial do conflito) parece contradizer a idéia de que as Nações Unidas incorporavam uma visão mais consensual da ordem internacional do que a Liga das Nações. Todavia, é possível identificar pontos de comum acordo entre as potências sobre a paz que se estava criando.

As Nações Unidas tiveram sua origem na Carta do Atlântico, declaração conjunta assinada pelo Primeiro Ministro Winston Churchill e o Presidente Franklin Delano Roosevelt em agosto de 1941 (ver GADDIS, 1998). A Carta é uma lista de oito princípios sobre os quais os signatários depositariam suas “esperanças por um futuro melhor para o mundo”. Dada sua brevidade e relevância, cabe transcrevê-los todos abaixo<sup>4</sup>:

*First, their countries seek no aggrandizement, territorial or other;*  
*Second, they desire to see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned;*  
*Third, they respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live; and they wish to see sovereign rights and self government restored to those who have been forcibly deprived of them;*  
*Fourth, they will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity;*  
*Fifth, they desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security;*  
*Sixth, after the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that all the men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want;*  
*Seventh, such a peace should enable all men to traverse the high seas and oceans without hindrance;*  
*Eighth, they believe that all of the nations of the world, for realistic as well as spiritual reasons must come to the abandonment of the use of force. Since no future peace can be maintained if land, sea or air armaments continue to be employed by nations which threaten, or may threaten, aggression outside of their frontiers, they believe, pending the establishment of a wider and permanent*

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/atlantic.htm> . Acessado em 31/5/2008.

*system of general security, that the disarmament of such nations is essential. They will likewise aid and encourage all other practicable measures which will lighten for peace-loving peoples the crushing burden of armaments.*

O fato de estes princípios parecerem vagos e até auto-evidentes sob um olhar contemporâneo é um sinal de quão efetivamente foram disseminados na segunda metade do século XX. No momento de sua enunciação, todavia, tinham um especial significado.

Em primeiro lugar, a Carta do Atlântico contém uma forte tônica anti-imperialista e anti-colonialista, particularmente em seus primeiros três pontos. Tratava-se de elemento da visão americana da política internacional, cuja aceitação pela Grã-Bretanha, que ainda detinha um império de proporções consideráveis, era, na melhor das hipóteses, relutante. O quarto e o quinto ponto representam o que viria a ser a base da nova ordem econômica internacional, sustentada nas instituições de Bretton Woods. Em ambos vislumbra-se reação contra o protecionismo, que se considerava a causa da Grande Depressão, e contra suas conseqüências sociais, erigindo, assim, as bases daquilo que Ruggie viria a chamar de “*embedded liberalism*” (1989). Os outros pontos demonstram, também, uma visão distintamente liberal da política internacional, com claros ecos dos pontos apresentados por Woodrow Wilson durante a guerra anterior.

A Carta do Atlântico inspirou fortemente a Carta das Nações Unidas, cujo preâmbulo ecoa a Declaração de Independência dos Estados Unidos (“*We the peoples of the United Nations...*” e “*We the people of the United States...*”, respectivamente). Se o preâmbulo já cita vários elementos que deveriam ser a base da paz a ser mantida pelas Nações Unidas, como “*fundamental human rights*”, “*the equal rights of men and women and of nations large and small*”, “*respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law*” e “*the economic and social advancement of all peoples*”, o Capítulo I é ainda mais explícito. Seu Artigo 1 lista os quatro propósitos da Organização: manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amigáveis entre as nações com base no princípio da autodeterminação, encorajar a cooperação internacional visando promover os direitos humanos e harmonizar a conduta dos Estados para atingir esses fins. O Artigo 2 lista os princípios que orientarão a conduta dos Estados Membros, incluindo a igualdade soberana dos Estados, a resolução pacífica das disputas e a não-intervenção. O Pacto da Liga das Nações não continha linguagem comparável. Após a Carta, outros documentos, em particular a Declaração Universal dos Direitos



Humanos (que universalizava uma idéia filadelfiana de direitos individuais inalienáveis), cimentariam ainda mais o “consenso moral” que sustentava as Nações Unidas.

Poder-se-ia objetar que algumas potências – em particular a União Soviética, ainda sob o jugo de Stalin – não partilhavam dos princípios enunciados na Carta das Nações Unidas ou na Declaração Universal dos Direitos Humanos e até os violaram repetidamente. Todavia, as violações na prática desse princípios não invalidam seu endosso formal: os soviéticos valiam-se desses princípios para defenderem seus interesses no plano internacional e dessa forma, fortaleciam-nos. A existência de princípios claramente definidos e explicitamente aceitos obrigava mesmo aqueles Estados que os violavam a se justificarem politicamente com base em tais princípios. Surgia, de certa forma, um “idioma político” comum que não só permitia que soviéticos, americanos, europeus, latino-americanos, africanos e asiáticos se entendessem entre si, mas acabava também por moldar a conduta destes.

O surgimento desse idioma político comum foi facilitado pela existência de certas semelhanças ideológicas importantes entre as duas superpotências. Sem ignorar o enorme golfo entre o comunismo soviético e o liberalismo americano, é preciso ter em mente que ambos são ideologias autenticamente modernas e pós-coloniais. Tratam-se de visões alternativas da modernidade, como enfatiza Westad (2005, p. 4). Tanto o liberalismo americano quanto o comunismo soviético se apresentavam como sendo o triunfo da racionalidade, verdades universais às quais todos os povos poderiam ter acesso pelo exercício da razão, superando a irracionalidade que representava o nacionalismo e o imperialismo europeu. Havia, portanto, uma constante de ambos os lados: a necessidade de se transformar as estruturas antigas par alcançar o “novo mundo” que se anunciava.

O segundo elemento citado acima pelo maior êxito das Nações Unidas relativo à Liga das Nações foi o surgimento das armas nucleares. Deudney examina detalhadamente os diferentes pontos de vista sobre as repercussões para a política internacional do aparecimento das armas atômicas (2006). Todavia, há um aspecto básico que é praticamente consensual: as armas nucleares aumentaram enormemente o custo relativo da guerra ao tornarem muito mais perigosa a escalada de um confronto após determinado limite. O caso mais claro disso foi a crise dos mísseis de Cuba, em 1962, que, mais do que um confronto entre a União Soviética e os Estados Unidos, representou um esforço de seus respectivos líderes de frearem a marcha de suas dinâmicas políticas internas que os empurrava rumo ao conflito. As armas nucleares acabaram por criar

aquilo que claramente inexistiu no período do entre-guerras: uma percepção conjunta das grandes potências acerca dos “limites aceitáveis” para a perseguição de seus interesses nacionais.

Finalmente, as Nações Unidas se distinguiriam da Liga das Nações pela sua arquitetura institucional muito mais complexa. Embora dispusesse de seis órgãos principais (Assembléia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado), o Conselho de Segurança estava claramente no centro da nova Organização. Foi desenhado para ter uma capacidade de execução que faltara a seu antecessor, o Conselho da Liga. Com um processo de tomada de decisão por votação e não por consenso, exigindo unanimidade das grandes potências e com autoridade para gerar obrigações aos Estados Membros da Organização, o Conselho de Segurança foi uma criação verdadeiramente inédita da política internacional.

## **1.2 O desenho institucional do Conselho de Segurança**

O Conselho de Segurança foi criado, de certa forma, como uma fusão do Concerto Europeu do século XIX e do Conselho da Liga das Nações. Se no aspecto formal – a realização de votações, reuniões regulares e uma sede estabelecida, entre outros – lembrava o Conselho da Liga, seu espírito animador era muito mais semelhante àquele do Concerto Europeu, à medida que as grandes potências assumiriam um papel de predominância explícita no gerenciamento da ordem.

Para melhor compreender o Conselho de Segurança como instrumento inovador da organização internacional, cabe examinar três pontos: a sua composição, o papel predominante das grandes potências e a sua capacidade executiva em um amplo escopo de atuação.

O Conselho de Segurança era originalmente integrado por onze membros, sendo cinco deles permanentes: China, União Soviética, Reino Unido, França e Estados Unidos. Os membros não-permanentes teriam mandatos de dois anos, não-renováveis, e seriam eleitos pela Assembléia Geral com base em suas contribuições para a Organização e “*equitable geographical distribution*”. Em 1965, entrou em vigor emenda à Carta das Nações Unidas que aumentou o número de membros não-permanentes de seis para dez.

Existe enorme distância entre membros permanentes e não-permanentes. A maior distinção entre as duas categorias de membros é o chamado “veto” (termo que não aparece na Carta), cuja operação é descrita no parágrafo 3 do Artigo 27 da Carta:

*1. Each member of the Security Council shall have one vote.*

*2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.*

*3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.*

Cabe realçar que a expressão “*concurring votes*” tem sido interpretada no sentido de que uma abstenção de um membro permanente não impede a adoção de uma resolução. Tal interpretação foi inicialmente contestada, mas tem se solidificado com o tempo (ver BAILEY, 1974).

O veto tem sido enormemente fortalecido pelo fato de que jamais se explicitou de forma definitiva a distinção entre questões substantivas e procedimentais. Tem-se, assim, o “veto duplo”:

*In the statement of the Sponsoring Powers at San Francisco, it was declared that the issue of whether or not a matter was procedural was itself subject to the veto. This “double veto” constitutes a formidable barrier, but it is possible under the Rules of Procedure for the President of the Security Council to rule that a matter is procedural and if the ruling is supported by nine members the issue is resolved (SHAW, 1997, p. 826).*

O efeito do veto estende-se para muito além das votações, podendo-se falar, na verdade, em dois tipos de veto. O primeiro, o “veto concreto”, seria a acepção mais comum: um voto negativo por parte de um membro permanente, que leva à não-adoção de uma resolução. De outro lado, tem-se o “veto indireto”, isto é, o desestímulo à discussão de certas questões no Conselho, uma vez que se sabe que determinados membros permanentes poderão impedir a tomada de qualquer decisão referente àquele tema.

De certa forma, o efeito indireto do veto é até mais importante do que sua utilização concreta, uma vez que define o equilíbrio de poder que rege os trabalhos do Conselho e estabelece, dessa forma, certas regras do jogo. Na prática, o “veto concreto” só chega a ser usado quando algum membro do Conselho dispõe-se a incorrer nos custos políticos de levar à votação uma resolução que sabe que será vetada, com vistas a gerar um fato político a partir do veto. As estatísticas sobre o uso do veto são, assim, ilusórias, uma vez que refletem apenas o uso do veto concreto e não dão conta dos projetos de resolução que sequer foram submetidos à votação, por haver certeza de que seriam vetados, ou dos temas que sequer foram discutidos pelo Conselho devido a essa mesma certeza.

A predominância dos membros permanentes do Conselho de Segurança na ação das Nações Unidas centra-se no poder de veto. Todavia, é sustentado por alguns “pilares complementares”, a saber: a proibição de que a Assembléia Geral considere assuntos sob análise pelo Conselho (Artigo 12, para. 1), a necessidade de ratificação por parte de todos os membros permanentes para que se efetue qualquer emenda à Carta (Artigo 108) e a natureza vinculante das decisões do Conselho (Artigo 25 e Artigo 40).

Esse último ponto refere-se diretamente à capacidade executiva do Conselho. É facultado ao Conselho tomar uma série de medidas no exercício de suas responsabilidades, indo desde “*recommend appropriate procedures or methods of adjustment*” até “*take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security*”, incluindo “*operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations*”.

Com o passar das décadas, a atuação do Conselho tem dado cada vez menos atenção aos preceitos da Carta e ao estrito senso de suas disposições. Mais e mais, tem-se simplificado uma série de questões, como a distinção entre “situações” e “disputas” ou entre “decisões” e “recomendações”, recorrendo-se a uma simples afirmação categórica da natureza vinculante das decisões do Conselho, que trabalha com um escopo de ação cada vez mais amplo, interpretando a manutenção da paz e da segurança internacionais de forma abrangente e sem limites claros. A própria Carta, ao atribuir ao Conselho responsabilidades especiais no ingresso e na expulsão de Estados nas Nações Unidas e na escolha do Secretário-Geral das Nações Unidas e dos juizes da Corte Internacional de Justiça, garante que o órgão (e, por extensão, particularmente os membros permanentes) terá influência desmedida mesmo no tratamento de temas que não sejam diretamente afetos à paz e segurança internacional.

Mesmo na acepção mais restrita dos poderes do Conselho, obedecendo às disposições da Carta ao pé da letra, trata-se de um órgão com autoridade sem precedentes na história das relações internacionais. O reconhecimento, por parte dos signatários da Carta das Nações Unidas, de que o Conselho “*acts on their behalf*” e o compromisso de “*accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*”, configura uma situação ímpar na organização internacional: a criação, não só *de facto*, mas *de jure*, de uma “comissão executiva” da comunidade internacional.

Acima de tudo, porém, o Conselho é um foro político. Não é um ator unitário e não age como tal: a ação do Conselho é a resultante das interações de seus membros, razão pela qual as suas resoluções, tomadas individualmente ou como um todo, não são perfeitamente consistentes. É possível analisar a prática do Conselho, mas não seu pensamento, pois mesmo quando adota uma resolução por unanimidade, ela é interpretada de várias formas diferentes – como atestam os quase inevitáveis discursos após a adoção, fazendo qualificações, interpretações e ressalvas em relação ao texto acordado.

O Conselho jamais faz uso de um poderio militar próprio. Mesmo quando cria uma operação de manutenção da paz, vale-se de tropas dos Estados Membros. Em outras ocasiões, como na Guerra da Coreia, quando autorizou o envio de uma força multinacional (Resolução 84) ou na Guerra da Iugoslávia, quando aprovou retroativamente bombardeios da OTAN, a ausência de uma capacidade coercitiva própria do Conselho fica até mais nítida.

Pode-se dizer, assim, que o Conselho de Segurança não exerce poder – exerce autoridade, legitimando ações de poder que de outra maneira teriam um custo político muito mais elevado. A autoridade atribuída ao Conselho pela Carta permite distinguir de forma muito mais nítida entre o uso legítimo e ilegítimo da força do que permitiam, por exemplo, escritos filosóficos acerca da justiça da guerra. Uma resolução do Conselho é concreta; pode legitimar uma intervenção de forma muito mais convincente do que apelos mais abstratos à justiça ou à “responsabilidade” internacional. Não está se argumentando que a existência da Carta e do Conselho eliminou a ambigüidade acerca do uso da força nas relações internacionais – a Carta, como todo texto, é sujeita à interpretação, às vezes levando a leituras muito divergentes, como no caso da invasão do Iraque em 2003. Porém, ao assumir o manto da autoridade internacional e ao tornar um pouco mais nítida a fronteira entre a ação legítima e ilegítima dos Estados em relação aos seus pares, o Conselho deu um enorme passo na organização do sistema internacional.

### 1.3 O Conselho de Segurança e a Guerra Fria

Ao se diagnosticar o papel do Conselho de Segurança ao longo da Guerra Fria, parece quase inevitável o uso da palavra “parálise” ou alguma variante dela (vide, por exemplo, KIRGIS, 1995, p. 512 e WEISS, 1997, p. 46). Segundo essa visão, a instituição do veto, somada às diferenças aparentemente irreconciliáveis entre a União Soviética e os Estados Unidos ao longo desse período, impediram que o Conselho de Segurança desempenhasse o papel que lhe havia sido imaginado como garantidor da paz e da segurança internacional. Essa visão é adotada, por exemplo, por Weiss, que assinala que:

*The Soviet Union’s establishment of a Communist bloc in Eastern Europe quickly ended the big-power cooperation on which the postwar order had been predicated. With its members polarized in two camps, The United Nations was unable to maintain the peace and prevent conflict as was originally intended (WEISS, 1997).*

Outros estudiosos defendem que a simples ausência de uma Terceira Guerra Mundial – uma “Guerra Quente”, em oposição à Guerra Fria – demonstra que o Conselho de Segurança cumpriu seu objetivo maior, isto é, impedir uma conflagração global nos moldes da Segunda Guerra:

*How did the changes in the Council in the post–Cold War era come about? The Council initially viewed its role as preventing a third world war. As the Cold War came to define global politics, the Council moved to tackle prevention of regional conflicts (often between client states or proxies of the superpowers) from spilling into a global conflagration. In this, the Council made a helpful contribution on several occasions (MALONE, 2004).*

Esse argumento é, todavia, metodologicamente suspeito, à medida que não há evidências convincentes de que, na ausência do Conselho, uma Terceira Guerra teria necessariamente ocorrido. Dificilmente pode-se confirmar que foi a ação do Conselho e não o surgimento das áreas atômicas, o equilíbrio de poder, a construção de entendimentos intersubjetivos ou qualquer outro fator específico que impediu um novo cataclismo.

Defende-se aqui um meio termo: ainda que seja impossível afirmar com rigor metodológico que o Conselho impediu uma nova guerra mundial, tampouco uma leitura cuidadosa da política internacional autoriza a interpretação de que o Conselho, “paralisado”, fora incapaz de desempenhar papel relevante na manutenção da paz e da segurança internacional. Ainda que a atuação do Conselho no período entre a sua criação e a derrocada da União Soviética não tenha seguido o caminho que para ele imaginaram seus idealizadores, ele teve importante papel ao transformar a forma da política internacional e, assim, alterar a sua substância.

Para fins de simplificação, pode-se dizer que o Conselho de Segurança desempenhou dois grandes papéis na manutenção da paz e da segurança internacionais ao longo da Guerra Fria: serviu como palco de confrontação política entre as superpotências e como instrumento para gerenciar a ordem internacional. Ainda que essas categorias não sejam nem exaustivas nem mutuamente excludentes, dão conta de boa parte da influência do Conselho da política internacional durante o período do conflito bipolar.

O primeiro papel assinalado acima é o de palco de confrontação política entre as superpotências. Nesse sentido, o Conselho serviu verdadeiramente como “arena”. Talvez o exemplo clássico dessa função foi a confrontação entre o Embaixador dos Estados Unidos, Adlai Stevenson, e o Embaixador da União Soviética, Valerian A. Zorin, durante a crise do mísseis de 1963. Naquele episódio – famosamente retratado no filme *Thirteen Days* (Treze Dias Que Abalaram o Mundo), do diretor Roger Donaldson, o Conselho serviu como campo de batalha verbal, onde a reiterada demanda de Stevenson ao Embaixador soviético (“*Do you, Ambassador Zorin, deny that the USSR has placed and is placing medium- and intermediate-range missiles in sites in Cuba? Yes or no?*”<sup>5</sup>), frente à imprensa mundial, pôs a União Soviética em posição política defensiva e erodiu significativamente sua capacidade de angariar apoio de outros países às suas posições. Na ausência de um loco institucional para o confronto, esse teria que ter ocorrido em um foro *ad hoc* – algum tipo de cúpula emergencial, da qual a União Soviética poderia simplesmente ter recusado a participar –; na imprensa, onde a falta de contato direto entre as partes teria diminuído o impacto do confronto; ou nos bastidores, onde a falta de repercussão pública teria dificultado o acuumento da União Soviética. O Conselho não era o único foro possível para um confronto dessa natureza, mas sua natureza *sui generis* – a capacidade executiva

---

<sup>5</sup> Texto completo disponível em: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/adlai.htm> . Acesso em: 31/5/2008.

e a dimensão de suas responsabilidades – deram a ele uma visibilidade que, por exemplo, a Assembleia Geral das Nações Unidas não teria tido.

A crise dos mísseis de 1962 foi provavelmente o caso mais explícito no qual o Conselho, ao servir de palco para embates, alterou o curso da política mesmo sem se valer de sua capacidade executiva. Não foi, todavia, o único: por ser uma instituição em funcionamento constante, conforme dispõe o Artigo 28 da Carta, criou-se uma verdadeira nova dimensão na interlocução das superpotências<sup>6</sup>. O Conselho não era mero instrumento a ser acionado quando fosse conveniente, mas uma preocupação onipresente, à medida que outros países – ou mesmo o Secretário-Geral das Nações Unidas – poderiam valer-se do Conselho para constranger publicamente uma das superpotências.

O segundo papel desempenhado pelo Conselho durante a Guerra Fria foi o de instrumento para gerenciar a ordem internacional. Foi nessa dimensão que o Conselho mais se aproximou do Concerto Europeu: em matérias onde os interesses das grandes potências fossem convergentes ou, ao menos, parcialmente coincidentes, o Conselho exercia relevante função de solucionar distúrbios na ordem. Por um lado, o fato de o Conselho ser uma instituição em constante funcionamento, com regras de procedimento e de ação previamente definidas, diminuía os custos de coordenação entre as potências para resolver determinadas situações. Deixava de ser necessário criar mecanismos e foros *ad hoc*, e reescrever as regras do jogo a cada crise que aparecia, pois já existiam um foro e um arcabouço de regras prontos.

Por outro lado, por ser uma instituição que contava não só com grandes potências, mas também com potências menores (os membros eleitos) e que, nos termos do Artigo 24 da Carta, *“its Members [...] agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf”*, o Conselho outorgava maior legitimidade às soluções encontradas para as crises em questão, e ajudava a distribuir os custos de manter a ordem – notoriamente no caso das contribuições de tropas de potências médias e pequenas para operações de manutenção da paz.

Uma vez que a efetiva ação executiva do Conselho para dirimir uma crise e manter a ordem internacional exigia um mínimo de coincidência entre as posições das superpotências, ela

---

<sup>6</sup> *“The Security Council shall be so organized as to be able to function continuously. Each member of the Security Council shall for this purpose be represented at all times at the seat of the Organization”*.



tendia a ser restrita a conflitos “periféricos”<sup>7</sup>. Nesses casos, porém, o Conselho revelou-se capaz de criar soluções inovadoras e engenhosas (e frequentemente até bem-sucedidas) para amenizar ou resolver os conflitos. A mais inovadora dessas soluções foi a criação das operações de manutenção da paz.

As operações de manutenção da paz tiveram suas origens na *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), criada em 1948 pelo Conselho de Segurança para supervisionar o cessar-fogo entre Israel e os países árabes na questão palestina. Em 1956, a Assembleia Geral criou a *United Nations Emergency Force* (UNEF I), para supervisionar o cessar fogo entre Egito e Israel, acordado após o então presidente do Egito, Gamal Abdel Nasser, ter fechado o canal de Suez. Esse molde de operação foi muito bem recebido pelo Conselho, que ao longo das próximas décadas, criou diversas operações de manutenção da paz, dos mais diferentes tamanhos e especificações, espalhadas pelo mundo. Em termos de gerenciamento da ordem internacional, as operações de manutenção da paz representavam um meio de legitimar a intervenção para resolver ou congelar um conflito e de repartir os custos de fazê-lo. O envio, para tomar apenas um exemplo, de militares brasileiros ao Egito após a Guerra de Suez seria inconcebível, pela falta de interesse brasileiro na região, se não fosse pelo caráter “universalizante” das operações de manutenção da paz. Ações para estabilizar conflitos periféricos eram apresentadas não mais como intervenções das grandes potências, mas como esforços coletivos da sociedade internacional em prol da paz.

O que se pode extrair do que precede é que, ainda que o Conselho de Segurança tenha sido impedido pelo veto de agir em circunstâncias em que os interesses das grandes potências eram francamente opostos, ele não deixou de influenciar em alguns momentos decisivos e mudar a forma de se conduzir a política internacional. Em casos onde convergiam as posições das grandes potências, o Conselho, principalmente por meio das operações de manutenção paz, foi um instrumento eficaz de coordenação e repartição de custos para gerenciar a ordem internacional. Em outros casos, onde as posições divergiam, impedindo o Conselho de tomar

---

<sup>7</sup> O uso do termo “periferia” aqui tem suas origens nas análises das relações internacionais de cunho marxiano, que distinguem entre o “centro” e “periferia” do sistema internacional, entendido este como sistema econômico fundamentalmente integrado. É importante salientar, todavia, que a idéia de periferia aqui é inteiramente política, desprovida de clara relação com a geografia, de modo que o conflito no Chipre, no meio da Europa, fosse “periférico”, por não envolver diretamente interesses estratégicos das superpotências, ao passo que a Guerra do Vietnã, nos rincões da Ásia, fosse um conflito absolutamente central para os Estados Unidos.

ação efetiva, a própria parálise do órgão frente às ameaças à paz e à segurança internacionais constituía um fato político, que poderia interferir no desfecho da situação em questão.

#### 1.4 Gerenciando a “Nova Ordem Mundial”

A derrocada da União Soviética e o conseqüente fim do embate bipolar entre as superpotências foi uma importante transformação do sistema internacional, com repercussões de monta para o lugar do Conselho de Segurança no gerenciamento da ordem. Talvez a mais importante e profunda mudança advinda desse processo foi uma questão de percepção: a erosão do conflito bipolar como narrativa estruturante da visão de mundo das grandes potências permitiu que situações internacionais antigamente enxergadas como jogos de soma zero – onde o ganho de um era necessariamente a perda do outro – passassem a ser consideradas de outra forma.

O caso da primeira Guerra do Golfo é emblemático. A ação do Conselho de Segurança para repelir a invasão iraquiana do Kuwait foi vista como símbolo de uma nova era. O Presidente dos Estados Unidos, George H. W. Bush, chegou a falar em uma “nova ordem mundial”:

*We have before us the opportunity to forge for ourselves and for future generations a new world order, a world where the rule of law, not the law of jungle, governs the conduct of nations. When we are successful, and we will be, we have a real chance at this new world order, an order in which a credible United Nations can use its peacekeeping role to fulfill the promise and vision of the U.N.'s founders (BUSH, 1991).*

Todavia, em retrospecto, parece claro que o que permitiu a ação do Conselho nessa instância não foi uma transformação na essência da política internacional, mas o fato de que a Rússia não mais percebia a defesa feita pelos Estados Unidos dos interesses americanos no Oriente Médio como sendo necessariamente contrária aos interesses russos. Ainda poderia haver conflitos de interesse, mas esses seriam específicos e conjunturais, não automáticos e estruturais.

A hipótese de que a Guerra do Golfo representou não uma transformação na política e sim uma coincidência de interesses é reforçada ao se analisar o resto da década de 1990. Muitas novas operações de manutenção da paz foram criadas, mas o entusiasmo das grandes potências por elas arrefeceu à medida que essas operações se revelaram ineficazes para atingirem os objetivos das grandes potências.

Esses objetivos não eram necessariamente definidos em termos de interesses materiais: em casos como aqueles de Ruanda e Somália, por exemplo, o interesse americano era fundamentalmente imaterial, ligado à repercussão interna nos Estados Unidos dos massacres ocorridos naqueles países. Todavia, do ponto de vista das superpotências, as operações de manutenção da paz, nos moldes que foram criadas pelo Conselho, eram incapazes de assegurar os resultados desejados a custos considerados aceitáveis, o que desencadeou um processo de gradativa desilusão com as mesmas.

Tentativas de se revigorar as operações de manutenção da paz e a o arcabouço de segurança coletiva das Nações Unidas de forma mais ampla, como os relatórios “*An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*” (1992) e o “*Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations*” (2000), também conhecido como “Relatório Brahimi”, agregaram importantes elementos para os trabalhos do Conselho. Todavia, pouco afetaram o dilema central da ação do órgão: seus trabalhos são sempre condicionados pelo interesse e o comprometimento de seus integrantes, particularmente dos membros permanentes. Sem vontade política e coincidência de posições, o Conselho é incapaz de atuar.

Ainda assim, ao longo da década de 90, o Conselho de Segurança conservou sua posição como instância máxima da ordem internacional. Sua legitimidade era respaldada na Carta das Nações Unidas e fortalecida por intervenções de sucesso, como a Guerra do Golfo e as operações em El Salvador e Moçambique. Por outro lado, era minada naqueles casos onde o Conselho revelava-se instrumento incompetente ou ineficaz na preservação da paz e da segurança, como na Somália e na Bósnia.

## **1.5 Os desafios do século XXI**

O alvorecer do século XXI assistiu ao Conselho de Segurança deparar-se com dois desafios: o combate ao terrorismo transnacional e a campanha dos Estados Unidos contra o governo de Saddam Hussein, no Iraque. A forma pela qual o Conselho lidou com essas situações teve um impacto sensível em como seu lugar na organização internacional passou a ser percebido.

Os ataques desferidos pela al-Qaeda contra Nova York e Washington em 11 de setembro de 2001 tiveram um efeito profundo na política externa norte-americana e, em consequência, na política internacional. O sistema internacional – que havia, ao longo do século XX, desenvolvido mecanismos para lidar com o conflito interestatal e, nos anos 90, buscara meios para intervir em guerras intraestatais – deparava-se agora com o dilema de como combater atores “extra-estatais”, isto é, as redes de terrorismo.

A reação aos ataques foi, de certa forma, uma resposta de duas vias. Por um lado, o Conselho de Segurança adotou uma série de resoluções referentes ao terrorismo *lato sensu*. Após uma resolução inicial condenando os ataques e enfatizando que “*those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable*” (Resolução 1368, de 12 de setembro de 2001), o Conselho passou a agir de forma mais direta. Em 28 de setembro, adotou a Resolução 1373, sobre “ameaças à paz e segurança internacional causadas por atos terroristas”. Sob a égide do Capítulo VII da Carta, a resolução insta os Estados a tomar uma série de medidas para combater o terrorismo e criou um comitê especial para monitorar a implementação das medidas lá contidas. Em 12 de novembro, reunião do Conselho em nível ministerial adotou, por meio da Resolução 1377, uma declaração sobre o esforço global de se combater o terrorismo.

A segunda via dizia respeito diretamente ao Afeganistão. Em 7 de outubro de 2001, os Estados Unidos e seus aliados iniciaram ataques ao país. Ainda que não houvesse respaldo explícito do CSNU – no caso, uma resolução sob o Capítulo VII autorizando a intervenção – as objeções da comunidade internacional foram mínimas. Entendeu-se, de modo geral, que os Estados Unidos estavam agindo de acordo com o Artigo 51 da Carta, que prevê “*the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations*”. Ademais, certamente contribuiu para a aprovação tácita da ação americana o fato de que o regime talibã já se encontrava sob sanções do Conselho<sup>8</sup> e que, já em 1999, na Resolução 1267, o Conselho reconhecera que:

*the Taliban continues to provide safe haven to Usama bin Laden [sic] and to allow him and others associated with him to operate a network of terrorist training camps from Taliban-controlled territory and to use Afghanistan as a base from which to sponsor international terrorist operations.*

---

<sup>8</sup> Vide Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1363 (2001).

Após a queda do regime talibã, as Nações Unidas passaram a se envolver mais diretamente no país. Em dezembro de 2001, por meio da Resolução 1386, o Conselho de Segurança criou a *International Security Assistance Force* para assegurar a segurança do governo transitório, essencialmente legitimando a presença dos Estados Unidos e seus aliados no país. Em 2002, a Resolução 1401 instaurou a UNAMA (“*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*”) para garantir a segurança dos membros da Organização em território afegão.

Essas duas vias – o combate ao terrorismo de forma ampla e a manutenção de uma presença internacional no Afeganistão – ambos se mantiveram presentes ao longo dos próximos anos. Foi de especial relevo a aprovação da Resolução 1540, em 2004, voltada para impedir a aquisição de armas de destruição em massa por atores não-estatais. Nessa resolução, o Conselho mais uma vez valeu-se do Capítulo VII para criar obrigações vinculantes para os Estados no sentido de adotar determinadas medidas – inclusive internas – para combater o terrorismo. A resolução foi controversa por representar, para alguns Estados, a usurpação pelo Conselho de funções que não seriam suas e a utilização do Capítulo VII como pretexto para o Conselho de Segurança adotar uma postura de “legislador internacional”, às custas da autonomia e da soberania dos Estados Membros. Conforme expôs o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em debate sobre o projeto que viria a se tornar a Resolução 1540:

*the draft resolution should not need to invoke Chapter VII of the Charter, since Article 25 of the Charter provides that all decisions by the Security Council shall be accepted and carried out by the Member States of the Organization. If, however, a reference to Chapter VII is retained, we could accept that its scope of application be limited to the draft's first three operative paragraphs.*

*Fifthly, better language should be sought as regards the obligation contained in operative paragraph 2 to the effect that all States shall adopt specified laws. We strongly recommend that the text take into account the independence of national congresses in the exercise of their law-making power.<sup>9</sup>*

Enfim, dois aspectos saltam aos olhos quanto à reação do Conselho aos ataques de 11 de setembro: a disposição de aceitar a ação militar americana contra o Afeganistão como um ato de autodefesa e o senso, expresso em resoluções como a 1273 e a 1540, de que a gravidade da ameaça do terrorismo justificaria que o Conselho passasse a aumentar o escopo de sua ação,

---

<sup>9</sup> Processo verbal do Conselho de Segurança das Nações Unidas, documento S/PV. 4950, p. 4.

usando seus poderes vinculantes para instar os Estados a tomarem as medidas consideradas cabíveis.

As circunstâncias foram bastante diferentes quando da tentativa dos Estados Unidos de assegurar patrocínio do Conselho das Nações Unidas para invadir o Iraque. Os detalhes do caso são bem conhecidos e não são diretamente relevantes para este trabalho, de modo que não se fará uma exposição pormenorizada do caso aqui. Não houve consenso entre os membros permanentes no sentido de que o regime iraquiano fosse uma verdadeira ameaça à paz e à segurança internacional. As tentativas dos Estados Unidos e do Reino Unido de lograrem a aprovação de resolução autorizando a utilização da força contra o Iraque encontraram feroz oposição da França e da Rússia. A impossibilidade de se alcançar o consenso não impediu que os Estados Unidos e seus aliados prosseguissem com a invasão.

O que se seguiu foi uma suposta “crise de legitimidade” do Conselho de Segurança. Os partidários da invasão acusavam o Conselho de ter sido incapaz de agir frente a uma ameaça à segurança internacional, tendo sido paralisado pelas ações “irresponsáveis” de países como a França. Segundo Woodward, Bush teria afirmado, sobre a tentativa de resolver a questão iraquiana no Conselho de Segurança: “*We came to the conclusion that it was impossible to do because of the French*” (WOODWARD, 2004, p. 368). Aqueles contrários à ação americana consideravam que o Conselho tinha sido incapaz de impedir a invasão, mostrando-se débil frente ao “unilateralismo norte-americano”. Essa aparente “crise de legitimidade” levou o então-Secretário-Geral, Kofi Annan, a criar um Painel de Alto Nível para rever o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança.

Todavia, se por um lado, houve uma “crise” gerada pelo desapontamento de vários lados de que o Conselho fora incapaz de garantir o desfecho por eles preferido, por outro, o episódio do Iraque serviu para reforçar a legitimidade das decisões proferidas pelo Conselho. O fato de que os Estados Unidos se sentiram na obrigação (ainda que fosse política e não jurídica) de levar a questão ao Conselho, a expectativa de todos os lados de que o Conselho “fizesse” algo, a demanda pelas partes de que o Conselho “agisse” frente à “ameaça”, fosse essa as armas de destruição em massa iraquianas ou o unilateralismo americano – todos esses fatores apontam para o papel central que o Conselho logrou conquistar na organização internacional. O reconhecimento, por todos os lados, de que o Conselho é a autoridade internacional máxima (ainda que não absoluta) em matéria de paz e segurança dá ao órgão imensa influência na política

internacional. Tal autoridade nas relações internacionais não é vista desde a época da *res publica christiana* na Europa do século XII.

## 1.6 A organização internacional e o Conselho de Segurança

Organizar o internacional é uma tarefa secular. É um processo de avassaladora amplitude, indo desde a afirmação da soberania às especificações mais técnicas de regimes internacionais sobre incontáveis assuntos. O ordenamento ou a organização do sistema internacional consiste, basicamente, na afirmação de regras – implícitas ou explícitas, formais ou informais, diretivas, instrutivas ou compromissais.

A criação do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a consolidação do órgão ao longo dos seus mais de sessenta anos de funcionamento representaram um marco na história da organização internacional. O Conselho, com autoridade universalmente reconhecida para estabelecer obrigações vinculantes para os Estados, é uma instituição *sui generis*. Ainda que seus erros, tanto de omissão quanto de comissão, tenham frustrado muitos entusiastas do órgão, o fato é que ele permanece no centro da vida internacional contemporânea. Ainda que não disponha de efetivo poder militar ou econômico, ele possui legitimidade e autoridade, que lhe permitem desempenhar papel chave no estabelecimento das regras que condicionarão a evolução da ordem internacional.

O Conselho tem, nos últimos anos, expandido aceleradamente seu escopo de atuação, tanto ao assumir funções quase legislativas, como foi visto acima, no caso da Resolução 1540, quanto pela interpretação cada vez mais ampla das ameaças à paz e à segurança internacionais. A discussão pelo Conselho de temas como AIDS, mulheres e mudança do clima representa uma tendência provavelmente incontornável que ampliará cada vez mais a influência do Conselho em domínios tradicionalmente distintos daquele da segurança internacional.

Nesse contexto, é fácil entender o crescente clamor por uma reforma do Conselho de Segurança, que dará a outros países maior voz no gerenciamento da ordem internacional na qual estão inseridos. É das tentativas de efetuar essa reforma que tratará o capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO II: UMA BREVE HISTÓRIA DA REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA**

A centralidade do Conselho de Segurança para a organização do sistema internacional contemporâneo tem gerado um intenso interesse por parte dos membros da comunidade internacional em influenciar nos trabalhos daquele órgão. Este capítulo traçará um breve histórico das tentativas de se reformar o Conselho de Segurança, passando pelo aumento do número de membros não-permanentes, que ocorreu em 1965, a substituição de membros permanentes (1971 e 1991) e as subseqüentes tentativas de se reformar mais profundamente o Conselho.

Antes de tudo, é preciso analisar brevemente o conceito de reforma das Nações Unidas. A Organização está sendo “reformada” praticamente desde a sua criação. A reforma – entendida como uma transformação substantiva nas relações institucionais de poder ou no funcionamento ou estrutura da Organização – é um processo contínuo, que não tem começo, meio ou fim facilmente identificável. Essa realidade já estava clara para a delegação brasileira na Conferência de São Francisco, que propôs, na ocasião, um mecanismo de revisão periódica da Carta (PATRIOTA, 1998, p. 23). A iniciativa brasileira não prosperou – possivelmente em virtude do interesse das grandes potências da época em evitar que as Nações Unidas acompanhassem as mudanças na estrutura de poder internacional de forma muito próxima.

Pode-se, a título elucidativo, listar três tipos de reforma que ocorrem no âmbito das Nações Unidas. As primeiras são reformas “constitucionais” propriamente ditas: isto é, a criação de novos órgãos e a redistribuição de competências. São aquelas reformas positivadas (com ou, geralmente, sem emenda à Carta) que alteram a estrutura da Organização. Alguns exemplos recentes foram a criação da Comissão de Construção da Paz e do Conselho de Direitos Humanos em 2005 e 2006, respectivamente; instâncias mais históricas seriam a criação e modificação das Comissões da Assembléia Geral ou a expansão do número de membros do Conselho de Segurança (1965) e do Conselho Econômico e Social (1965 e 1971).

O segundo tipo de reforma é a reforma procedimental – a evolução nas regras de procedimento 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<sup>10</sup>. 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. Esse ponto foi demonstrado de forma contundente na opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça no caso “*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council 276 (1970)*”<sup>11</sup>. O mesmo fenômeno se repete em diversos outros órgãos. Outros tipos de reforma procedimental são até menos explícitos, como os acordos de cavalheiros sobre a distribuição de cargos entre grupos regionais ou os “costumes” de tomarem-se decisões em determinados foros por consenso – ainda que, teoricamente, seria possível recorrer à votação.

Finalmente, têm-se as reformas conceituais. Raramente formalizadas, essas “reformas” representam a transformação das idéias sobre o funcionamento das Nações Unidas, que acaba transformando a própria Organização. Um exemplo claro desse tipo de reforma é o surgimento do conceito de operações de manutenção da paz, que não estão previstas na Carta. Nesse caso, a reforma conceitual ensejou reformas constitucionais posteriores, principalmente a criação do Departamento de Operações de Manutenção da Paz no âmbito do Secretariado, em 1992. Outro caso evidente de reforma conceitual seria a ampliação do escopo de ação do Conselho de Segurança, detalhado no capítulo anterior, com base na interpretação abrangente sobre no que consistem a paz e a segurança internacionais.

Tudo isso é para demonstrar que a reforma das Nações Unidas não é um processo facilmente identificável, circunscrito a comitês especiais e a emendas à Carta. Trata-se de um emaranhado de processos interligados e interdependentes, parcialmente positivados, parcialmente consuetudinários. Não se pode perder de vista, portanto, que a transformação do papel do Conselho de Segurança na organização do sistema internacional – detalhado no capítulo anterior – é, por si, um processo de reforma, que impulsionou, por sua vez, as tentativas de se reformar a composição do Conselho.

Até o começo dos anos 90, o Conselho de Segurança passou por três importantes reformas constitucionais que alteraram sua composição, que serão detalhados abaixo: o aumento do

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.un.org/Depts/dpa/repertoire/>. Acesso em: 24/5/2008.

<sup>11</sup> A opinião da Corte está disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=nam&case-53&k=a7>. Acesso em: 24/5/2008.

número de membros não-permanentes e as substituições de dois membros permanentes (a República da China pela República Popular da China e a União Soviética pela Federação Russa). Nos três casos, o debate em torno das reformas propostas foi moldado pela consciência de que o papel central no Conselho no gerenciamento do sistema fazia de sua reforma um verdadeiro “ajuste” na ordem internacional.

## **2.1 A ampliação do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria**

O sistema internacional passou por uma importante transformação nas décadas de 1950 e 1960, a saber, o processo de descolonização. A relevância desse processo não decorreu apenas do aumento do número de membros da comunidade internacional ou do enfraquecimento das antigas potências coloniais: deu-se, em grande parte, por ele ter levado a uma reavaliação dos critérios de legitimidade internacional.

Os Estados recém-independentes da África e da Ásia, considerando que o ordenamento do sistema internacional teria, até aquele momento, sido obra essencialmente de seus antigos colonizadores, reivindicaram uma transformação na ordem, de modo que ela reconhecesse seus direitos e atendesse aos seus interesses. O grande número de novos Estados e o êxito que tiveram em coordenarem-se uns com os outros permitiram a eles introduzir de forma contundente na agenda internacional temas como descolonização e justiça econômica. Desse modo, a partir da década de 1960, foros políticos tradicionalmente dominados pelas superpotências ou pelo bloco ocidental viam-se forçados a debruçarem-se sobre os interesses do Terceiro Mundo. Quando o Chanceler brasileiro João Augusto de Araujo Castro afirmou, em seu famoso “discurso dos três ‘D’s”, que “nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963. O mundo possui outros pontos cardeais” (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 172), ele apontava para essa nova realidade. A legitimidade internacional, sobre a qual se sustentava a ordem, passava a depender também dos novos Estados afro-asiáticos.

Um aspecto importante dessa transformação foi a reivindicação de uma maior representação da África e da Ásia no Conselho de Segurança. O tema entrou em pauta pela primeira vez em 1955, quando, seguindo o primeiro grande aumento no número de membros na Organização, alguns países latino-americanos, em conjunto com a Espanha, propuseram que a

Assembléia Geral discutisse a expansão do número de membros não-permanentes do Conselho. Todavia, a União Soviética insistiu que, antes que fosse aprovada qualquer emenda à Carta referente à expansão do Conselho, fosse resolvida a questão da representação da República Popular da China na Organização, o que efetivamente inviabilizou a reforma.

Todavia, na 15ª Assembléia Geral, os países afro-asiáticos buscaram valer-se de sua força na Assembléia Geral, onde a regra de que o voto de todos os Estados tem o mesmo peso dava a eles a capacidade de ditar, em larga medida, os termos do debate. Para esquivar a resistência soviética, propuseram que

*immediate steps should be taken for the redistribution of the existing seats in the two Councils, to be effective at the present session [1960] session, so as to ensure equitable geographical distribution and, in particular, to reflect increased membership of the United Nations (SCHWELB, 1965, p. 838).*

Pela primeira vez, uma proposta de reforma do Conselho foi levada à votação. Entretanto, o projeto foi rejeitado principalmente pelos países europeus e latino-americanos, que seriam prejudicados em eventual redistribuição.

Em 1963, um grande número de países africanos e asiáticos propôs a inclusão na agenda do tema “*Question of Equitable Representation on the Security Council and the Economic and Social Council*”. Um acordo entre países africanos, asiáticos e latino-americanos permitiu que se apresentasse uma proposta de reforma pela qual o Conselho de Segurança seria expandido de modo que passasse a contar com dez membros não-permanentes.

Os membros permanentes não viam com simpatia a reforma, defendendo que eventual expansão do Conselho fosse mais modesta. O representante do Reino Unido, ao justificar a abstenção do país, afirmou que:

*His delegation approached the debate in full sympathy with the overwhelming majority in their wish to enlarge the two Councils. The effect of the revised draft resolutions, however, went further than the position that had been before the Committee at an earlier stage, and his delegation would need more time for study than was available at the session (SCHWELB, 1965, P. 841).*

Os Estados Unidos também se abstiveram na votação, ao passo que a União Soviética e a França votaram contra. A negativa soviética foi justificada com base na questão da representação da República Popular da China, ao passo que a delegação francesa afirmou que teria votado

contra “*because it felt that a thorough study of the complex issues involved had not been possible in the short time available*” (SCHWELB, 1965, p. 841).

Todavia, o peso do bloco afro-asiático na Assembléia permitiu que aprovassem a proposta de emenda à Carta: em 17 de dezembro de 1963, a Assembléia Geral aprovou a Resolução 1991 (XVIII), criando quatro novos assentos não-permanentes no Conselho (e, conseqüentemente, aumentando o número de votos necessários para aprovar moções de sete para nove). A resolução teve 97 votos a favor, 11 contra e 4 abstenções.

Dos membros permanentes, apenas a China votou a favor de emenda. Como foi dito acima, a França e a União Soviética se opuseram à ampliação, enquanto os Estados Unidos e o Reino Unido se abstiveram. Todavia, uma emenda à Carta, segundo o Artigo 108 da mesma, exige para sua aprovação não só o voto de dois terços da Assembléia Geral, como também sua ratificação por todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. O quadro era, portanto, de uma vitória pírrica: ainda que aprovada a emenda pela Assembléia Geral, a oposição dos membros permanentes indicava que a reforma poderia ser efetivamente natimorta.

Todavia, os membros permanentes logo se deram conta do alto custo político de impedir a entrada em vigor de uma emenda que havia sido aprovada pela maioria dos Estados Membros das Nações Unidas e que se destinava a aumentar a legitimidade do principal órgão da Organização aos olhos de uma imensa maioria dos seus membros:

*In this context, and given their competition for influence in what was then known as the “Third World,” neither Washington nor Moscow wanted to be the first to oppose openly the growing campaign for enlargement, whatever their actual misgivings (LUCK, 2003, p. 8).*

Assim, acabaram os cinco por ratificar a emenda em 1965: a União Soviética em fevereiro; o Reino Unido em junho; e a China, a França e os Estados Unidos em agosto. A emenda entrou em vigor a partir da ratificação norte-americana em 31 de agosto de 1965. Ampliava-se o acesso dos novos Estados ao processo de gerenciamento da ordem internacional.

## 2.2 A substituição das Chinas no Conselho de Segurança

Desde a fundação das Nações Unidas, o assento da China em todos os seus órgãos havia sido ocupado pela República da China, representada pelo governo Nacionalista de Jiang Jieshi<sup>12</sup>. Mesmo após a tomada do poder pelos Comunistas, liderados por Mao Zedong, a proclamação da República Popular da China e a fuga de Jiang Jieshi para Taiwan, em 1949, o governo Nacionalista continuou sendo representado nas Nações Unidas. Os motivos disso são claros: a China havia sido incluída como membro permanente do Conselho de Segurança em grande medida para manter outro aliado americano no órgão (ver MEISLER, 1997). A substituição do Governo Nacionalista pelo Governo Popular seria um rearranjo drástico no equilíbrio de forças do Conselho, privilegiando o bloco comunista em detrimento dos Estados Unidos e seus aliados. Assim, o Conselho permaneceu, por muitos anos, em situação francamente anacrônica, levando inclusive a União Soviética a boicotar o órgão entre janeiro e agosto de 1950.

Na década de 60, alguns Estados aliados à China Popular, liderados pela Albânia, passaram a tabular anualmente projeto de resolução na Assembléia Geral visando reconhecer o governo Comunista como representante legítimo da China nas Nações Unidas. Os Estados Unidos, porém, demonstraram-se capazes de consistentemente arregimentar os votos necessários para impedir a adoção de resolução dessa natureza.

O tempo, todavia, estava a favor do governo de Mao Zedong. À medida que os novos Estados surgidos a partir do processo de descolonização ingressavam nas Nações Unidas, o equilíbrio de forças na Assembléia Geral foi se alterando, conforme foi descrito na seção anterior. Os Estados recém-independentes eram, em sua maioria, simpáticos ao regime de Mao, particularmente à luz de sua retórica anti-imperialista e do fato de ser a China um país em desenvolvimento. Tornava-se, portanto, cada vez mais desafiador para os Estados Unidos assegurarem os votos necessários para manter o governo Nacionalista representado nas Nações Unidas.

Dentro dos Estados Unidos houve, também, uma mudança de percepção, particularmente após a eleição de Richard Milhous Nixon à Presidência, em 1968. Nixon havia construído sua carreira política primeiro como deputado e senador ferozmente anticomunista (1946-1952) e então como Vice-Presidente de Dwight Eisenhower (1953-1961). Ainda que nutrisse enorme

---

<sup>12</sup> Chiang Kai-shek, na transliteração antiga.

antipatia pessoal pelo comunismo, Nixon era um entusiasta pela política internacional e, junto com Henry Kissinger, implementou uma política que denominava de “triangulação”, buscando aproximar-se da China para jogá-la contra a União Soviética.

A conjugação das transformações do sistema internacional e daquelas da política externa norte-americana criaram um ambiente significativamente mais favorável para o tratamento da questão da representação da China nas Nações Unidas. Assim, no fim da 25ª Assembléia Geral, 17 Estados solicitaram que o item “*Restoration of the Lawful Rights of the People's Republic of China in the United Nations*” fosse incluído na agenda da próxima Assembléia. Dois meses mais tarde, já no início da 26ª sessão da Assembléia, foi apresentado um projeto de resolução sobre o tema com um único parágrafo operativo:

*Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it<sup>13</sup>.*

Os Estados Unidos buscaram aprovar resolução alternativa, que permitisse o reconhecimento de duas Chinas como membros das Nações Unidas, mas não obtiveram êxito. Em 25 de outubro de 1971, o projeto foi aprovado e recebeu o nome de Resolução 2758 (XXVI). Votaram 76 delegações a favor e 35 contra, com 17 abstenções. Todos os membros permanentes votaram a favor, com a exceção óbvia da China Nacionalista. Em 23 de novembro de 1971, os delegados da República Popular da China participaram pela primeira vez das sessões das Nações Unidas.

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 Assembléia Geral que alterou um entendimento previamente existente acerca da composição das Nações Unidas. Se a Resolução 2758 (XXVI) tivesse sido aprovada logo após a tomada de poder pelos comunistas, poder-se-ia argumentar que ela representava o simples reconhecimento de um fato

---

<sup>13</sup> Projeto de resolução da Assembléia Geral sobre o item “*Restoration of the Lawful Rights of the People's Republic of China in the United Nations*”, documento A/L. 630.

político interno. Todavia, em 1971, o fato político interno já estava consolidado há longa data. A Assembléia Geral realizou, naquele momento, ajuste concreto na ordem internacional, permitido em grande parte pelo fato de que os Estados Unidos passavam a considerar que a inclusão do governo de fato da China nos processos de organização internacional era essencial para gerenciar o sistema. A Carta, todavia, não foi emendada, e reconhece, até hoje, a “República da China” como membro permanente do Conselho de Segurança.

### **2.3 A dissolução da União Soviética e o ingresso da Rússia no Conselho de Segurança**

De 1945 até o fim da Guerra Fria, a União Soviética, por força de acordo firmado com os Estados Unidos e o Reino Unido na Conferência de Ialta, tinha três assentos nas Nações Unidas: a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas era membro da Organização, mas duas de suas repúblicas – Bielorrússia (futura Belarus) e Ucrânia – também eram membros plenos. A situação só se alteraria com a dissolução da União Soviética, em 1991.

Em agosto de 1991, as três repúblicas bálticas – Estônia, Letônia e Lituânia – tornaram-se independentes, ingressando nas Nações Unidas no mês seguinte. Em dezembro daquele ano, as outras ex-repúblicas soviéticas que tiveram sua independência reconhecida reuniram-se em Alma-Ata (então capital do Cazaquistão) para declarar o fim da existência da União Soviética como sujeito de Direito Internacional e para constituir a Comunidade dos Estados Independentes. Na Declaração de Alma-Ata, as repúblicas concordaram que deveriam apoiar a ocupação do assento da antiga União Soviética nas Nações Unidas pela Federação Russa:

*Member states of the commonwealth support Russia in taking over the U.S.S.R. membership in the U.N., including permanent membership in the Security Council and other international organizations*<sup>14</sup>.

Em 24 de dezembro de 1991, o Presidente da Rússia, Boris Yeltsin, fez chegar uma carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Javier Perez de Cuéllar, pedindo que todas as atribuições da União Soviética nas Nações Unidas fossem repassadas para a Federação Russa:

---

<sup>14</sup> Declaração de Alma-Ata, 1991. Disponível em: [http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D0CE4DD143EF930A15751C1A967958260&sec=&spon=&page\\_wanted=all](http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D0CE4DD143EF930A15751C1A967958260&sec=&spon=&page_wanted=all). Acesso em: 31/05/2008.

*the membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including the Security Council and all other organs and organizations of the United Nations system, is being continued by the Russian Federation [...] The Russian Federation maintains full responsibility for all the rights and obligations of the USSR under the Charter of the United Nations, including the financial obligations. I request that you consider this letter as confirmation of the credentials to represent the Russian Federation in United Nations organs for all the persons currently holding the credentials of representatives of the USSR to the United Nations (apud BLUM, 1992, p. 356; grifo meu).*

Conforme apontam Blavowkos e Bourantonis, havia um interesse direto dos membros permanentes do Conselho em fazer da sucessão russa à União Soviética um *fait accompli*, que não abrisse discussões mais amplas sobre a composição do órgão:

*Russia's claim to the Security Council permanent seat was an extremely delicate issue, threatening to open a Pandora's box of SC permanent membership, a prospect far from welcome especially for Britain and France. A discussion in the General Assembly of the Russian claim for SC membership might have prompted a broader debate and called into question the composition of the Security Council, which explains why 'the British needed the question of the permanent five sewn up quickly' (as did the French for the matter). The Americans seemed to concur, also favoring '[a] quick and uncontested transfer of representation', while the Chinese 'remained somewhat aloof...but stopped short of being destructive'. In general, the permanent five worried that leaving the Soviet seat vacant would be seen as an open invitation to other members to push their proposals for expanding or altering the composition and the powers of the permanent five (BLAVOWKOS; BOURANTONIS, 2005, p. 8).*

Para garantir uma sucessão rápida, o Reino Unido, então presidindo o Conselho, convocou uma reunião de Chefes de Estado e de Governo, realizada no dia 31 de janeiro de 1992. O real motivo da conferência – legitimar a ocupação de um assento permanente no Conselho de Segurança pela Federação Russa – permaneceu oculto até o momento da reunião, para evitar que surgissem previamente novos debates a respeito da reforma do órgão.

A sucessão à União Soviética foi, de certa forma, uma “não-reforma”, à medida que seu objetivo principal era deixar intocado os processos de gerenciamento da ordem de internacional. Todavia, por isso mesmo é revelador: as artimanhas políticas utilizadas para garantir a “transição” de forma célere e com pouco debate indicam que os operadores do processo – isto é, os membros permanentes – compreendiam bem a importância da presença russa no Conselho, e os potenciais anseios de outros membros da Organização de dele participarem.



## 2.4 As tentativas de reformar a composição do Conselho após a Guerra Fria

O fim da Guerra Fria transformou as discussões a respeito de possíveis mudanças na estrutura do Conselho de Segurança. À medida que o sistema internacional deixava de ser percebido pelas principais potências como um jogo de soma zero, passou a se vislumbrar a possibilidade de se reformar o Conselho de Segurança sem incorrer na oposição automática de algum dos membros permanentes. O crescente dinamismo do Conselho nesse período também aguçou o interesse em sua reforma por parte de outros Estados Membros. Recorda-se que entre 1990 e 2003, o veto foi utilizado somente 12 vezes, enquanto nos 45 anos anteriores havia sido utilizado 193 vezes (WEISS, 2003, p. 150)<sup>15</sup>. Participar dos trabalhos do Conselho passava a ser mais interessante, à medida que ele se revelava capaz de efetivamente tomar decisões.

Dois principais grupos reivindicavam uma maior participação no Conselho de Segurança. O primeiro era o dos países em desenvolvimento, que consideravam sua reduzida representação no órgão uma distorção, à medida que a maior parte dos Estados das Nações Unidas – e, assinalasse, da população do planeta – enquadrava-se na categoria “em desenvolvimento”. O segundo grupo era composto pelo Japão e pela Alemanha. Potências cujas derrotas na Segunda Guerra Mundial haviam criado um descompasso histórico, à medida que sua influência política mantevesse, nas décadas seguintes, muito inferior ao seu poder econômico, esses países buscavam agora corrigir esse desequilíbrio. Em 1992, estes eram respectivamente o segundo e o terceiro maiores contribuintes ao orçamento regular das Nações Unidas, e tinham arcado com boa parte dos custos da Guerra do Golfo – uma guerra, lembra-se, autorizada pelo Conselho de Segurança.

Em setembro de 1992, a Índia e 35 outros países do Movimento Não-Alinhado apresentaram um projeto de resolução na Assembleia Geral, que pedia a inclusão na agenda da 48ª sessão da Assembleia um item intitulado “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*” e que solicitava ao Secretário-Geral que preparasse um relatório contendo as sugestões dos Estados Membros sobre a reforma da composição do Conselho de Segurança. A Índia e seus aliados já haviam incluído o tema na agenda da 34ª Assembleia Geral, mas não encontraram, na ocasião, condições políticas de levar

---

<sup>15</sup> Informações disponíveis em: <http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm>. Acesso em: 28/5/2008.

adiante o pleito. Em 1992, todavia, lograram aprovar por consenso o projeto, que se tornou a Resolução A/RES/47/62.

O relatório do Secretário-Geral solicitado pela Resolução A/RES/47/62 foi divulgado em 20 de julho de 1993, com a designação A/48/264. O documento revelou que embora a maioria dos Estados declarava-se a favor de eventual expansão do Conselho, não havia consenso sobre o número de assentos que deveriam ser criados, sobre se deveriam ser permanentes ou não permanentes ou sobre dentre quais países ou grupos regionais deveriam ser alocados.

O relatório e as subseqüentes discussões levaram à adoção pela Assembléia Geral, em 3 de dezembro de 1993, da Resolução A/RES/48/26, que criou o “*Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council*”. O OEWG, como veio a ser conhecido, foi um dos cinco grupos de trabalho lançados pela Assembléia em resposta às propostas de reforma levantadas pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em seus documentos “*Agenda for Peace*” (1992) e “*Agenda for Development*” (1994). O mandato atribuído ao grupo pela resolução foi simples: “*consider all aspects of the question of increase in the membership of the Security Council, and other matters related to the Security Council*”. Na prática, o grupo discutiria duas questões: uma seria a composição do Conselho, enquanto a outra envolveria seus métodos de trabalho e processos de tomada de decisão.

A reforma dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança, embora importante, não configuraria uma mudança tão drástica na organização do sistema internacional quanto a criação de novos assentos no órgão. Havia, assim, maior flexibilidade na matéria, e lograram-se alguns progressos, como a promoção de maior transparência das atividades dos comitês de sanções<sup>16</sup>; a realização periódica de reuniões entre o Conselho e os países contribuintes de tropas para as operações de manutenção da paz<sup>17</sup> e a realização de reuniões com especialistas de fora ou representantes da sociedade civil<sup>18</sup>. Ademais, reconheceu-se que a redação dos projetos de resolução e das declarações do Presidente do Conselho deveria ser feita de modo a permitir que todos os membros do Conselho de Segurança pudessem participar adequadamente<sup>19</sup> (S/1999/165).

---

<sup>16</sup> Vide os documentos S/1995/234, S/1995/438 e S/1996/54.

<sup>17</sup> Vide a declaração do Presidente do Conselho de Segurança S/PRST/1994/22.

<sup>18</sup> Sobre essas reuniões abertas, ver <http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm>. Acesso em: 28/5/2008.

<sup>19</sup> Vide o documento S/1999/165.

As atividades referentes à reforma da composição do Conselho de Segurança foram mais problemáticas. Ironicamente, ao longo da década de 90, quando o uso do veto no Conselho diminuiu drasticamente, passaram a ganhar força os questionamentos acerca da legitimidade do poder de veto (LUCK, 2003). Defendia-se que a capacidade dos membros permanentes de bloquear qualquer decisão do Conselho, mesmo que por um único voto isolado, minava o caráter democrático do órgão.

A controvérsia em torno do veto serviu – e, em algumas arenas, ainda serve – para dificultar progressos na reforma da composição do Conselho de Segurança. Aqueles países que avaliavam que eventual reforma não avançaria seus interesses usavam a questão do veto para bloquear o consenso. Isso poderia ser feito de duas formas. A primeira seria insistindo que a reforma do Conselho necessariamente envolvesse a extinção ou restrição do veto – incorrendo, assim, na oposição ferrenha dos membros permanentes, cuja anuência seria necessária para qualquer emenda à Carta, conforme o Artigo 108 da mesma. A segunda forma seria exigindo, em nome da equidade, que eventuais novos membros permanentes também tivessem o poder de veto, inflamando tanto os críticos desse poder, que desejariam vê-lo abolido, quanto os atuais membros permanentes, que não querem vê-lo estendido a outros.

A 51ª Assembléia Geral foi presidida pelo Embaixador Ismail Razali, da Malásia, que tinha especial interesse na reforma do Conselho de Segurança. Em março de 1997, Razali, que também presidia o OEWG, apresentou ao grupo de trabalho proposta para a reforma do Conselho, buscando valer-se dos trabalhos realizados pelo grupo até então para costurar um “pacote” que seria aceitável para a maior parte dos Estados Membros<sup>20</sup>. A mais completa e detalhada proposta de reforma do Conselho apresentada até então, merece ser examinada mais a fundo.

A proposta Razali previa a criação de mais cinco assentos permanentes (a serem ocupados por dois países desenvolvidos e três países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina) e quatro não-permanentes (para África, Ásia, América Latina e Europa do Leste). Os novos membros permanentes seriam eleitos pela Assembléia Geral, por maioria de dois-terços.

O documento de Razali reconhecia que a maioria dos Estados Membros considerava o poder de veto “*anachronistic and undemocratic*” e, assim, não o estendia aos novos membros

---

<sup>20</sup> Vide o Anexo II do Relatório de 1997 do Grupo de Trabalho Aberto sobre a Reforma do Conselho de Segurança, documento A/51/47.

permanentes. A proposta instava, ainda, os membros permanentes a restringirem o uso do veto a questões no âmbito do Capítulo VII da Carta (embora esse dispositivo não fosse vinculante).

Como forma de amenizar resistências à reforma, Razali incluiu, em sua proposta, parágrafo que decidia que dez anos após a aprovação das emendas que ampliassem o Conselho, teria lugar uma “conferência de revisão”, no âmbito do Artigo 109 da Carta, para apreciar a situação criada pelas emendas. Finalmente, em seu penúltimo parágrafo, o documento instava o Conselho de Segurança a adotar reformas aos seus métodos de trabalho que tornassem seus procedimentos mais transparentes, listando dezoito sugestões nesse sentido.

Ainda que vários países, incluindo Japão, Alemanha e Reino Unido, tivessem demonstrado apoio ao projeto, diversos outros tinham restrições. Após um período de consultas, ficou claro que o projeto não contava com o número de apoios necessários para ser aprovado. Não chegou, portanto, a ser levado à votação.

O movimento em torno da proposta Razali mobilizou aqueles países mais relutantes em prosseguir com a reforma, que lograram aprovar, em 23 de novembro de 1998, a Resolução A/RES/53/30:

*The General Assembly,*

*Mindful of Chapter XVIII of the Charter of the United Nations and of the importance of reaching general agreement as referred to in resolution 48/26 of 3 December 1993, determines not to adopt any resolution or decision on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters, without the affirmative vote of at least two thirds of the Members of the General Assembly.*

Garantiu-se, assim, que a reforma do Conselho de Segurança, caso fosse levada à votação na Assembléia Geral, seria considerado uma “questão importante”, nos termos do parágrafo 2 do Artigo 18 da Carta, não podendo, dessa forma, ser decidido por maioria simples.

## **2.5 A reforma do Conselho de Segurança no século XXI**

Conforme foi apontado no capítulo anterior, a invasão do Iraque em 2003 sem autorização explícita pelo Conselho de Segurança pela coalizão liderada pelos Estados Unidos revelou as percepções divergentes dos Membros das Nações Unidas acerca da segurança internacional. O

Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, considerou ser o momento propício para uma reavaliação aprofundada do sistema de segurança coletiva da Organização. Para isso, em setembro de 2003, convocou um “Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudança”, composto por quinze personalidades eminentes na área de política internacional, inclusive o Embaixador brasileiro João Clemente Baena Soares, que havia sido Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos e Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil. Conforme assinalaram os “termos de referência” do Painel:

*The past year has shaken the foundations of collective security and undermined confidence in the possibility of collective responses to our common problems and challenges. It has also brought to the fore deep divergences of opinion on the range and nature of the challenges we face and are likely to face in the future. The aim of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change is to recommend clear and practical measures for ensuring effective collective action, based upon a rigorous analysis of future threats to peace and security, an appraisal of the contribution collective action can make and a thorough assessment of existing approaches, instruments and mechanisms, including the principal organs of the United Nations. (UNITED NATIONS, 2004, p. 119, grifo meu).*

A questão da reforma do Conselho de Segurança certamente estava no âmbito das competências do Painel, conforme revela a citação acima. Todavia, o amplo escopo de responsabilidades outorgadas ao Painel e as controvérsias em torno da reforma faziam com que não ficasse absolutamente claro para os observadores – ou mesmo para os próprios membros do Painel – a dimensão que a reforma do Conselho teria em seus trabalhos, relativamente a outras questões:

*The all-important issue, at least to outsiders, was – not unexpectedly – Security Council reform. The Secretary-General had himself emphasized that “it is generally agreed that the Security Council today does not reflect the realities of the 21st Century and more or less reflects the power structure of 1945, and that the world has changed”. Thus, he would argue, reform of the Council was arguably one of the most critical issues on the reform agenda. On this issue there is disagreement among respondents, not only about the subject matter, but about how the panel came to discuss it. Some have argued – it would seem with sound basis in the “fork-in-the-road” speech – that the panel was always expected to say something on Security Council reform, but that there was a conscious decision to discuss it at the end. (...) Other respondents claim that the panellists would have preferred not to deal with the issue at all, but that Member-State expectations, particularly from those states pushing for Council membership, made it clear by the third meeting in Ethiopia in April–May 2004*

*that it could not be avoided. Although the issue was a potential show-stopper, it would have to be dealt with if this process were to be seen as modern and relevant (KASPERSEN; LEIRA, 2007, p. 17-18).*

Aproximadamente um ano depois de o Painel ter começado os seus trabalhos, a reforma do Conselho de Segurança ganhou novo ímpeto. Às margens da 59ª Assembléia Geral, em setembro de 2004, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva; o Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer; o Primeiro-Ministro do Japão, Junichiro Koizumi; e o Primeiro-Ministro indiano, Manmohan Singh, lançaram o “Grupo dos Quatro”, ou “G-4”, dedicado a promover uma reforma do Conselho de Segurança que assegurasse assentos permanentes para seus quatro países. No comunicado conjunto emitido na ocasião, os quatro países anunciaram:

*O Conselho de Segurança precisa refletir as realidades da comunidade internacional no século XXI. Ele precisa ser representativo, legítimo e eficaz. É essencial que o Conselho 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 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007a, p. 21-22).*

A criação do G-4 engendrou uma importante alteração na dinâmica política envolvendo a reforma do Conselho de Segurança. Os dois países desenvolvidos que buscavam ingressar no Conselho para equiparar sua estatura política nas Nações Unidas ao seu peso econômico aliaram-se a dois dos maiores países em desenvolvimento cujo ingresso no Conselho era reivindicado, *inter alia*, com base na necessidade de dar ao mundo em desenvolvimento maior voz no ordenamento internacional.

Desde a formação do G-4, foi aparente uma lacuna: a África. Embora os países do G-4 defendam a criação de assentos permanentes para a África no Conselho, nenhum país africano foi convidado a integrar o grupo. Isso derivou, em boa medida, do fato de não haver “candidatos óbvios” na África como havia na América do Sul ou na Ásia: numerosos países africanos eram considerados ou se diziam candidatos a assentos permanentes, incluindo África do Sul, Nigéria, Quênia, Egito, Senegal e até Líbia (OKUMU, 2005). Convidar um ou dois para o G-4 seria alienar todos os outros, de modo que o Grupo optou por simplesmente apoiar a presença africana permanente no Conselho e esperar que surgisse um consenso regional sobre quais seriam os candidatos.

O próximo momento crucial no processo de reforma do Conselho de Segurança veio com a divulgação do relatório do Painel de Alto Nível, intitulado “*A More Secure World: Our Shared Responsibility*” (dezembro de 2004) e do subsequente relatório do Secretário-Geral, “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*” (março de 2005).

O relatório do Painel de Alto Nível propôs dois modelos de reforma para o Conselho. O Modelo “A” previa a criação de seis assentos permanentes e três assentos não-permanentes. O Modelo “B” baseava-se na criação de um assento não-permanente e oito assentos de uma terceira categoria, com mandato de quatro anos, passível de reeleição. Em ambos os modelos, o poder de veto continuaria restrito aos atuais cinco membros permanentes. O relatório do Secretário-Geral endossou ambos os modelos, sem expressar preferência por qualquer um.

Kaspersen e Leira indicam que a apresentação de dois modelos pelo Painel de Alto Nível não resultou da falta de consenso em torno de um único modelo pelos membros do Painel, mas da percepção de que a apresentação de uma alternativa seria politicamente arriscado:

*Much to everyone’s surprise, consensus among the panelists seemed within reach. However, in contrast to all other issues, consensus was not seen as advantageous on this particular issue. Agreeing on one specific solution would set the panel up for massive critique from any state that felt slighted, and would put the Secretary-General in the impossible situation of having to accept or reject such a recommendation. Thus, at the request of the research team, Annan himself came to the meeting, where he said that it would be acceptable for there to be more than one recommendation on Security Council reform (KASPERSEN; LEIRA, 2007, p. 18).*

Ainda em março de 2005, finalmente foi acordada uma posição comum africana acerca da reforma do Conselho. O chamado “Consenso de Ezulwini”, embora convergisse em boa parte com as posições do G-4, reivindicando dois assentos permanentes e cinco não-permanentes (inclusive os já existentes) no Conselho para a África, tinha um elemento problemático<sup>21</sup>. Para a África, os novos membros permanentes deveriam ter todas as prerrogativas e privilégios dos atuais membros permanentes – inclusive o veto. Segundo o Consenso de Ezulwini: “*even though Africa is opposed in principle to the veto, it is of the view that so long as it exists, and as a matter of common justice, it should be made available to all permanent members of the Security Council*”.

---

<sup>21</sup> Disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=8> . Acessado em 28/5/2008.

Foi contra esse pano de fundo que, em 6 de julho de 2005, o G-4 apresentou à Assembléia Geral o projeto de resolução A/59/L.64, sobre a reforma do Conselho. Assim como a proposta Razali, o projeto previa a ampliação do número de membros do Conselho em ambas as categorias (permanentes e não-permanentes). O projeto do G-4 propunha a criação de seis assentos permanentes (dois para a África, dois para a Ásia, um para a América Latina e o Caribe e outro para a “Europa Ocidental e Outros”<sup>22</sup>) e de quatro não-permanentes (um para a África, um para a Ásia, um para a América Latina e o Caribe e um para a Europa Oriental).

A questão do veto era tratada de forma cautelosa no projeto do G-4: ao mesmo tempo em que se estabelecia que os novos membros permanentes teriam as mesmas obrigações e responsabilidades que os originais, decidia-se que *“the new permanent members shall not exercise the right of veto until the question of the extension of the right of veto to new permanent members has been decided upon”* por uma conferência de revisão a ser convocada quinze anos após a entrada em vigor da reforma. A proposta do G-4 incluiu ainda medidas referentes aos métodos de trabalho do Conselho de Segurança, em boa parte inspiradas naquelas da proposta Razali.

O projeto do G-4 contava com número expressivo de apoios, tendo sido co-patrocinado por Afeganistão, Bélgica, Butão, República Tcheca, Dinamarca, Fiji, França, Geórgia, Grécia, Haiti, Honduras, Islândia, Kiribati, Letônia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguai, Polônia, Portugal, Ilhas Salomão, Tuvalu e Ucrânia, além dos próprios membros do grupo. Maioria significativa dos membros das Nações Unidas havia sinalizado seu apoio ao Modelo “A” de reforma proposto pelo Painel de Alto Nível (cerca de 120, segundo TRAUB, 2006, p. 314), e os membros permanentes, ainda que não apoiassem explicitamente uma reforma nos moldes daquela proposta pelo G-4, tampouco se manifestaram diretamente contra ele (a exceção a essa posição foi a França, que co-patrocinou o projeto do G-4). A posição comum africana essencialmente diferia daquela do G-4 apenas ao reivindicar um assento não-permanente a mais para a África e ao insistir na extensão do veto aos novos membros permanentes.

Em torno do projeto do G-4, havia uma delicada questão política: uma vez apresentado, seria necessário levá-lo à votação. Uma derrota do projeto seria catastrófica para o Grupo: seria

---

<sup>22</sup> No âmbito das Nações Unidas, o grupo regional “Western European and Others Group” contempla vinte e nove Estados, principalmente da Europa Ocidental mas incluindo, também, países de outras regiões que são afinados politicamente com a Europa, como a Austrália e o Canadá.



percebido como uma derrota de toda a idéia de aumentar o número de membros em ambas as categorias, e provavelmente adiaria qualquer reforma substantiva em muitos anos.

Tornava-se, portanto, crucial a questão da África. Detendo mais de cinquenta votos na Assembléia Geral, o apoio do continente africano ao projeto do G-4 quase certamente garantiria o seu êxito. Na prática, vinte ou trinta países africanos já seriam capazes de virar a maré. Todavia, a atuação do Grupo Africano nas Nações Unidas tradicionalmente se pautara pela coesão, de modo que dificilmente algum país africano se dissociaria do Consenso de Ezulwini. Seria necessário efetivamente criar um novo consenso na África – algo praticamente impossível de se fazer frente à determinação de alguns países de postergar uma reforma que consideravam que beneficiariam seus rivais regionais em detrimento deles.

O projeto de resolução do G-4 não foi, portanto, posto em votação. Tinha-se esperanças, no entanto, de que a Cúpula Mundial, a realizar-se em setembro de 2005, dos dias 14 ao 16, poderia representar oportunidade de se realizar a reforma.

A Cúpula Mundial foi idealizada como momento para se implementar a maior parte das reformas propostas pelo Painel de Alto Nível e pelo Secretário-Geral em seus respectivos relatórios. Uma imensa reunião de Chefes de Estado, ela teria ainda o valor simbólico de realizar-se no ano em que as Nações Unidas completavam 60 anos. Esperava-se que o Documento Final da Cúpula fosse abrangente e impactante, um marco que atualizaria as Nações Unidas para enfrentar os desafios do século XXI. Todavia, o processo de negociação do Documento Final foi mais complicado do que se imaginava.

Antes de tudo, é preciso ter em conta o imenso número de temas contemplados. Incluíam questões conceituais (o reconhecimento da “responsabilidade de proteger”, por exemplo), questões administrativas (a reforma do Secretariado das Nações Unidas), delicados problemas políticos (a definição de “terrorismo”), a criação de novos órgãos (como a Comissão de Construção da Paz e o Conselho de Direitos Humanos) e a reforma de órgãos já existentes, como o Conselho de Segurança. Cada um dos quase duzentos Estados Membros das Nações Unidas possuía uma visão própria de cada um desses temas, considerando alguns vitais, outros importantes, outros sem grande relevância e facilmente negociáveis. O processo de redação havia começado no âmbito do Secretariado, mas rapidamente passou – como não poderia deixar de ser – para os Estados Membros. Quem se encarregou de coordenar o processo foi o Presidente da

Assembléia Geral, o gabonês Jean Ping. A negociação foi, como aponta Traub, marcada pela costumeira influência dos países em desenvolvimento (G-77) nos trabalhos da Assembléia:

*Over the previous several months, Jean Ping and his staff had been drafting and redrafting the various reform proposals that had originated with the High Level Panel and the Sachs report on development. These drafts were produced within a General Assembly culture far more attuned to the wishes of the majority of members than was the Secretariat. Ping 3, the working draft during much of the summer, was a thirty-five page document that reproduced virtually every proposal contained in the Sachs document and proposed repositioning the UN as the coordinating body for international development policy; in the human rights and security agenda, the draft soft-pedaled several issues distasteful to the G-77 and added others obviously unacceptable to the United States (TRAUB, 2006, p. 368).*

Todavia, o processo conheceu uma importante mudança com a chegada em Nova York do novo Representante Permanente dos Estados Unidos, o Embaixador John Bolton. Bolton – figura controversa e conhecidamente cética com relação às Nações Unidas – indicou que queria recomeçar o processo de redação do documento, uma vez que considerava absolutamente inaceitável o esboço mais recente:

*On 17 August he presented a list of around 750 amendments to the current draft outcome document, and refused to continue with facilitation [processo pelo qual Jean Ping estava redigindo o documento]. The process thus moved to line-by-line negotiations, in successively smaller groups of countries, known as the group of 30, the group of 15 and so on. [...] [T]hose supportive of the facilitators' work generally [felt] that Bolton's initiative wrecked the chances of a better outcome. The skeptics argued that the criticism of Bolton was unfair: he did not throw the negotiations into disarray, since there were no 'real' negotiations going on. However, by doing it line-by-line, all the spoilers were admitted into the process (KASPERSEN; LEIRA, 2007, p. 32).*

A partir do momento em que o documento passou a ser negociado linha por linha por todos os Estados Membros, em vez de ser redigido pelo Presidente da Assembléia Geral com base nas “consultas” realizadas pelos seus facilitadores, tornou-se muito mais difícil alcançar um resultado final. Assistiu-se, assim, a um progressivo enfraquecimento do documento final, ao ponto que, pouco tempo antes da Cúpula Final, não havia qualquer acordo a vista. Foi preciso, na última hora, produzir um texto preparado secretamente por Jean Ping com os membros do Secretariado, que buscava atender aos principais interesses de todos os principais grupos e

Estados que estavam participando da negociação. A apresentação desse texto não agradou a Bolton, conforme ele deixa claro em suas memórias do episódio (BOLTON, 2007, p. 213-215).

A dificuldade de se alcançar qualquer consenso e o progressivo enfraquecimento do texto do Documento Final tornaram claro que a Cúpula Mundial não seria capaz de reformar o Conselho de Segurança. Traub aponta uma reunião do G-4 com o Secretário-Geral Kofi Annan, em 10 de agosto, como o momento em que se enterraram as esperanças de que o Documento Final resolveria a questão da reforma (TRAUB, 2006, p. 371-372). No fim das contas, o Documento Final<sup>23</sup> apenas acordou, sobre o assunto, que:

*We support early reform of the Security Council - an essential element of our overall effort to reform the United Nations - in order to make it more broadly representative, efficient and transparent and thus to further enhance its effectiveness and the legitimacy and implementation of its decisions. We commit ourselves to continuing our efforts to achieve a decision to this end and request the General Assembly to review progress on the reform set out above by the end of 2005.*

As tentativas de se reformar o Conselho de Segurança têm prosseguido desde então. Todavia, ao aproximar do terceiro aniversário da Cúpula Mundial, ainda não houve nenhum momento em que o ímpeto político para uma reforma tenha ficado tão evidente para o público quanto ficou naquela ocasião. É significativo o fato de que os Membros das Nações Unidas têm tido êxito em realizar tantas outras reformas, mesmo em áreas com limitada convergência de interesses, como a arquitetura internacional de proteção e promoção dos direitos humanos, mas ainda não têm progredido com relação à reforma do Conselho. Os poderes e as responsabilidades do Conselho são os mais amplos de qualquer órgão intergovernamental de abrangência global, e nos últimos anos, a tendência tem sido de ampliação desses poderes e responsabilidades para áreas apenas tangencialmente ligadas à segurança internacional. A centralidade do Conselho na organização do sistema internacional tem se consolidado progressivamente, de modo que a reforma de sua composição torna-se uma questão cada vez mais crítica. Para aqueles países que desejam ingressar de modo permanente no Conselho, esse objetivo torna-se um prêmio cada vez mais importante. Aquelles Estados que não se interessam por ingressar no Conselho desse modo ou não consideram ter condições políticas de fazê-lo vêem eventual reforma de forma cada vez

---

<sup>23</sup> *World Summit Outcome*, documento A/60/1, disponível em <http://www.un.org/summit2005/documents.html>. Acesso em: 28/5/2008.

mais cautelosa, por entenderem que as implicações de uma reforma podem ser ainda maiores do que imaginam em função da evolução do papel do Conselho.

Mesmo à luz do arrefecimento do ímpeto político público por uma reforma do Conselho, o Brasil tem mantido, junto com o G-4, sua campanha por um assento permanente, com pouca ou nenhuma alteração em sua posição. É essa posição – e o substrato normativo que a sustenta – que serão examinados nos capítulos seguintes.

### **CAPÍTULO III: A POSIÇÃO DO BRASIL SOBRE A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA**

No período em que se negociava a criação do Conselho de Segurança, em fins da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos aventaram a possibilidade de o Brasil integrar o Conselho como membro permanente. Na ocasião, a sugestão foi rejeitada pela União Soviética e pelo Reino Unido, e o Brasil recebeu, como “prêmio de consolação”, um dos primeiros assentos não-permanentes no órgão<sup>24</sup>. Todavia, entre 1945 e 2008, o Brasil integrou o Conselho de Segurança como membro não-permanente em nove ocasiões, nos biênios 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005. Foi o Brasil, assim como o Japão, o país que teve mais mandatos eletivos no Conselho nesse período.

É interessante notar que entre 1968 e 1988, houve um hiato de vinte anos em que o Brasil esteve ausente do Conselho. Ainda que não caiba aqui fazer um exame mais pormenorizado das razões por trás dessa ausência prolongada, torna-se importante apontar os elementos que contribuíram para ela.

Em primeiro lugar, pode-se argumentar o debate em torno das disposições desiguais do Tratado de Não-Proliferação Nuclear e a pressão internacional sobre o Brasil decorrente do agravamento da repressão política no País levaram a diplomacia brasileira a adotar uma postura internacional cada vez mais defensiva. Assim a campanha por um assento não-permanente no Conselho e os dois anos de mandato poderiam expor o Brasil de forma indesejada pelos formuladores da política externa.

Ademais, é sintomático que o último mandato do Brasil no Conselho na década de 1960 tenha sido marcado por uma série de eventos que revelaram a impotência do órgão frente às grandes questões internacionais da época, como a crise no Oriente Médio e a invasão da Tchecoslováquia. O ano de 1968 foi, nas palavras do Embaixador Araujo Castro, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em um de seus discursos no Conselho, “a

---

<sup>24</sup> Os documentos americanos referentes à negociação infrutífera foram traduzidos e publicados no Brasil pela Revista Brasileira de Política Internacional; vide Oliveira Filho, 1970. As versões originais estão disponíveis em: <http://digioll.library.wisc.edu/FRUS/>. Acesso em: 31/5/2008.

*disturbed year – a year of aggression and a year of power*”<sup>25</sup>. Tornava-se claro que o Conselho de Segurança teria margem de ação progressivamente reduzida à medida que se aprofundava o processo de *détente* entre as superpotências. Essa impotência do Conselho pode muito bem ter diminuído o interesse do Brasil em dele participar.

Havia também o fato de que a questão da descolonização portuguesa foi, até o Governo Geisel, fonte de profundo desconforto para a política exterior brasileira, gerando atritos ora com Portugal, ora com os países africanos. Esse desconforto seria apenas agravado caso o Brasil se visse forçado a se pronunciar ou votar sobre a matéria enquanto membro não-permanente do Conselho de Segurança. Conforme escreveu em suas memórias o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro:

Quando secretário-geral adjunto para organismos internacionais opus-me que o Brasil se candidatasse ao Conselho, contra o desejo de Araujo Castro, então chefe da missão. [...] a questão das colônias portuguesas poderia ser levada ao Conselho, e eu muito receava que tomássemos uma posição de defesa e especial compreensão do colonialismo português, profundamente desgastante e contrário a nossos interesses, nesse foro reduzido em que as posições individuais são mais visíveis e alcançam maior repercussão; achava, por exemplo, que nossas atitudes na questão palestina poderiam, igualmente, criar-nos dificuldades (SARAIVA GUERREIRO, 1992, p. 44-45).

O Brasil apenas reavaliaria essa postura com relação ao Conselho a partir das transformações da década de 1980. A partir desse momento, passou a ser viável não só integrar o Conselho novamente, mas também pensar em reformá-lo.

A defesa por parte do Brasil de uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas tem se mantido relativamente constante desde o fim da Guerra Fria. Ainda que tenha havido variações de ênfase e de táticas, a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança parece ter se tornado patrimônio, ainda que não incontestado, da política exterior brasileira, a despeito das mudanças de governo e de chanceler por quais tem passado o País.

Este capítulo buscará analisar os argumentos do Brasil em defesa de uma reforma do Conselho. Baseando-se exclusivamente em fontes públicas, uma vez que os arquivos do período em questão ainda não estão disponíveis para consulta, buscará demonstrar a linha pela qual o Brasil tem advogado a reforma. No fundo, é possível identificar quatro importantes dimensões da posição brasileira.

---

<sup>25</sup> Processo verbal do Conselho de Segurança das Nações Unidas, documento S/PV. 1462, p. 3.

A primeira dimensão diz respeito ao imperativo da reforma para a comunidade internacional, isto é, o argumento de que a reforma do Conselho de Segurança é importante para o mundo inteiro. Esse argumento é apresentado principalmente com referência à eficácia que o Conselho ganharia ao dispor de maior legitimidade, esta advinda da maior participação de países em desenvolvimento em seus trabalhos. Essa dimensão será denominada aqui de o “argumento legitimador geral”.

A segunda dimensão é o “argumento legitimador doméstico”, que busca demonstrar porque é do interesse do Brasil que haja uma reforma do Conselho que contemple o Brasil com um assento permanente. Esse argumento serve para justificar para o público doméstico (que inclui, entre outros, eleitores, parlamentares e outros Ministérios) a campanha brasileira e os custos dela advindos.

O “argumento credencial” é a terceira dimensão, cujo propósito é demonstrar o motivo pelo qual, numa eventual reforma do Conselho de Segurança em que fossem criados novos assentos permanentes, deveria ser o Brasil a ocupar um deles e não outro país.

Finalmente, tem-se o “argumento regional”, que mistura elementos da segunda e terceira dimensão. Esse argumento tem por fim convencer os vizinhos do Brasil de que a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança não é uma ameaça a eles; eventual elevação do Brasil à categoria de membro permanente do Conselho representaria, antes, um ganho para a região como um todo.

No final do capítulo, irá se buscar demonstrar que os argumentos brasileiros por uma reforma do Conselho de Segurança estão predicados em uma visão particular da ordem internacional e do papel do poder na constituição dessa ordem.

### **3.1 A eficácia pela representatividade – o argumento legitimador geral**

É uma verdade inescapável da política parlamentar – e por extensão, da diplomacia multilateral – que, para lograr obter apoio alheio, os interesses individuais devem ser apresentados como interesses da coletividade. Isso não significa que interesses diretos individuais devam ser negados, mas que a simpatia dos outros será conquistada apenas à medida que os objetivos perseguidos sejam associados, também, ao auto-interesse deles.

Um exemplo claro desse tipo de argumentação é a tradição norte-americana de internacionalismo liberal. Existente pelo menos desde Woodrow Wilson (MEAD, 2002 e CARR, 1964) e talvez até desde antes (KAGAN, 2006), a idéia de que a promoção de valores universais como a democracia seria convergente com a consecução dos interesses comerciais e de segurança americanos representa um caso claro de se articular um interesse particular em termos de interesse coletivo. O uso corrente em foros multilaterais de termos como “liberdade”, “justiça” ou “bem comum” são sintomáticos dessa tendência.

Não surpreende, portanto, que a diplomacia brasileira tenha buscado articular a candidatura do País a um assento permanente no Conselho de Segurança, também, em termos de interesse coletivo da comunidade internacional. O caminho geralmente seguido é apresentar a reforma como sendo, acima de tudo, benéfica para o Conselho (e apenas implicitamente boa para o Brasil). Aquilo que é benéfico para o Conselho tenderia a ser, por extensão, positivo para os membros das Nações Unidas como um todo. A primeira articulação clara de um desejo brasileiro pela reforma do Conselho de Segurança na nova era que se anunciava, feita pelo Presidente José Sarney perante a Assembléia Geral em 1989, seguiu claramente esse molde, sequer mencionando o interesse nacional em ser contemplado com um assento permanente:

Para que a Organização das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, possa desempenhar o papel de relevo que dela se espera no campo da paz e da segurança internacional, impõem-se algumas alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho. Como dar solução a questões importantes relacionadas, por exemplo, com a instituição de operações de paz e com seu financiamento, sem um reexame da adequação da própria composição do Conselho? (...) É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 513-514).

É particularmente digna de nota a referência à multipolaridade, tema que seria retomado por outros formuladores da política exterior, particularmente pelo Chanceler Celso Amorim. A rigor, o fato (discutível) de o sistema internacional ter passado com o fim da Guerra Fria de uma situação de bipolaridade para multipolaridade não implicaria necessariamente em mudanças na composição do Conselho, ao menos que os “novos pólos” fossem Estados que não detivessem, ainda, assento permanente no Conselho. Todavia, como lembra Gelson Fonseca, a identificação dos “novos pólos” não é uma tarefa fácil:



Os pólos existem, mas como não operam com a nitidez de outras situações históricas (vitória em uma guerra, por exemplo), estabelece-se a contradição entre a necessidade de ampliar a legitimidade do Conselho com o aumento do número de membros e, conseqüentemente, de representatividade daquela instituição, e o argumento da "igualdade jurídica" que repele qualquer critério que diga finalmente que existem diferentes, que é preciso reconhecer quais os que têm algum tipo de poder que os autorizaria a ser membros permanentes. A complexidade da definição do que é poder – dos pólos, em conseqüência – parece reforçar politicamente o argumento jurídico da igualdade. E, ao mesmo tempo, é a própria complexidade de poder, o fato de que se difunde em modalidades diferentes, que se regionalize, que faz com que as instituições internacionais careçam de legitimidade e precisem do reforço de representatividade, que decorreria do aumento dos membros permanentes (FONSECA, 1998, p. 6-7).

Fonseca levanta, portanto, outra questão importante: como pode o argumento de que é necessário expandir o número de assentos permanentes no Conselho coadunar-se com a idéia de igualdade jurídica dos Estados e com a necessidade de tornar mais justo aquele órgão?

A resposta a esse dilema parte de uma constatação acerca dos limites da ação política, isto é, do que é ou não é “realista”. Escreveu o Ministro Celso Amorim, acerca do poder de veto, que “seria irrealista pensar que os membros permanentes atuais venham a abrir mão desse poder” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b, p. 292). Para quem parte dessa convicção, tampouco é crível acreditar que os membros permanentes estariam dispostos a ceder os assentos cativos que têm no Conselho. Assim sendo, é impossível que o Conselho seja transformado em um órgão que atenda integralmente aos imperativos da igualdade jurídica dos Estados – será, nesse quesito, eternamente “imperfeito”.

Diante desse fato, apresentam-se duas alternativas para a reforma do Conselho. Por um lado, pode-se tentar tornar mais representativo o órgão buscando impedir o enfraquecimento ainda maior da igualdade jurídica (não se criando, portanto, novos assentos permanentes). Por outro, pode-se reconhecer que, uma vez que a igualdade jurídica está irrecuperavelmente comprometida, a criação de novos assentos permanentes para países em desenvolvimento é o caminho mais eficaz para “democratizar” o Conselho “de forma tal que não se agrave o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo decisório das Nações Unidas”, nas palavras do Ministro Celso Amorim (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 574). Assim, ainda que a criação de novos assentos permanentes possa ir de encontro ao princípio da igualdade jurídica, não criar-los é “aceitar a perpetuação de desequilíbrios contrários ao espírito

do multilateralismo” (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 753). Com a reforma, “será menos desequilibrado do que é hoje. As chances de as decisões serem, digamos, hostis aos interesses dos países em desenvolvimento serão menores” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007b, p. 328).

O Brasil tem claramente optado pela segunda posição: se a igualdade jurídica for ser necessariamente imperfeita, sua preservação não deve ser desculpa para permitir aos membros permanentes já existentes influência política desproporcional na gestão da ordem internacional. Por isso, afirmou o Ministro Lampraia em 1997 que “não devemos criar uma terceira ou uma quarta categoria de membros, porque isso enfraqueceria ou desvalorizaria a participação do mundo em desenvolvimento [...] no futuro Conselho ampliado” (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 632).

Nesse sentido, é particularmente ilustrativo o relatório de um “workshop” promovido em dezembro de 2003 para países recém-eleitos para o Conselho de Segurança<sup>26</sup>. Nesse texto, fica evidente que o desequilíbrio entre membros permanentes e não-permanentes vai muito além da questão do poder de veto. Os membros permanentes dispõem de uma memória institucional do Conselho muito mais abrangente do que aquela dos membros não-permanentes, bem como desenvolveram, pela familiaridade construída com base em anos de convivência, o hábito de trabalharem constantemente em conjunto. Esse tipo de desequilíbrio só poderia ser corrigido a partir da criação de novos assentos permanentes com ou sem poder de veto.

Voltando à questão da multipolaridade, é importante perceber que com o passar do tempo, ela passou a figurar de forma diferente dos argumentos sobre a reforma do Conselho. Se para Sarney, a reforma do Conselho consistiria em reconhecer a emergente multipolaridade, Amorim realça que a multipolaridade por si só fortalece o multilateralismo, ao dificultar o enfraquecimento do Conselho que pode derivar de uma situação de unipolaridade:

Não desejamos nem um multipolarismo sem lastro no direito internacional, nem o multilateralismo colocado a serviço da unipolaridade. A rigor, o que se almeja é uma crescente multipolaridade com o sustentáculo jurídico-parlamentar do multilateralismo (AMORIM, 1999, p. 6).

---

<sup>26</sup> Carta do Representante Permanente da Finlândia junto às Nações Unidas ao Presidente do Conselho de Segurança, contendo o relatório do evento “‘*Hitting the ground running*’: *workshop for newly elected members of the Security Council*”, documento S/2004/135.

O aspecto mais importante da defesa brasileira de uma reforma do Conselho de Segurança é a articulação entre os conceitos, por um lado, de justiça e representatividade e, por outro, de eficácia e eficiência. Essa articulação faz-se necessária particularmente à luz da posição de países como os Estados Unidos, que têm argumentado que o aumento do número de membros do Conselho poderia ter um efeito deletério sobre a eficácia do órgão:

*The Security Council has been an effective body, and is more relevant today than ever. One of the first principles of reform should be to do no harm. Once we have reached consensus on new permanent members, we should consider some expansion of non-permanent membership that maintains representativeness, but without making the Council so large that it becomes ineffective* (TAHIR-KHELI, 2005).

A ligação entre representatividade e eficácia é feita principalmente por meio do argumento de que as decisões do Conselho, ao contarem com a maior legitimidade decorrente da presença de membros permanentes de países em desenvolvimento, serão cumpridas de forma mais diligente por parte dos Membros das Nações Unidas. Ademais, argumenta-se que os países em desenvolvimento possuem conhecimentos e percepções que faltam aos atuais membros permanentes, que podem levar a uma atuação por parte do Conselho. Esses dois argumentos têm sido esgrimidos de forma constante pelo Brasil ao longo dos anos, como se vê pelas citações a seguir:

[...] precisamos de mais estabilidade e equilíbrio no processo de tomada de decisões do Conselho. Nisto é que talvez se encontre a mais grave fragilidade da estrutura atual do Conselho, por uma excessiva rotatividade de membros não-permanentes, o que reduz sua representatividade e sua legitimidade para agir em nome da ONU como um todo. Não seria hora de se considerar a reavaliação da composição do Conselho (NOGUEIRA BATISTA, 1992, p. 98-99)?

Entendemos que à crescente atuação do Órgão [o Conselho de Segurança] em assuntos que afetam os interesses fundamentais dos Estados-membros corresponde a necessidade de garantir sua maior representatividade e, com isso, sua legitimidade e sua eficácia. (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 574 – discurso do Ministro Celso Amorim).

Um aumento qualitativo do número de membros permanentes do Conselho de Segurança, juntamente com uma ampliação do número de membros não-permanentes, corresponderia à necessidade de conferir-lhe maior autoridade e eficiência no exercício de suas responsabilidades acrescidas na era pós-Guerra Fria. (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 603 – discurso do Ministro Luis Felipe Lampreia).

Com base no princípio da não discriminação, defendemos uma reforma que, ao incluir países em desenvolvimento na categoria de membros permanentes, contribua para incorporar uma amostragem mais representativa de pontos de vista ao núcleo decisório do Conselho de Segurança (AMORIM, 1998, p. 7).

O Conselho de Segurança precisa ser reformado de modo a aumentar sua legitimidade e criar bases mais sólidas para a cooperação internacional na construção de uma ordem internacional justa e estável. Deve ser parte essencial da reforma a expansão do número de membros, tanto na categoria de permanentes quanto de não-permanentes (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 697 – discurso do Presidente Lula).

É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua – em especial no que se refere aos membros permanentes – composição não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase sessenta anos. (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 705 – discurso do Presidente Lula)

Desde o fim da Guerra Fria, o Brasil tem argumentado que a representação permanente de países em desenvolvimento no Conselho de Segurança não só atenderá a critérios de justiça e ao reconhecimento das novas realidades internacionais, como também permitirá que o Conselho desempenhe melhor suas atribuições. Defende o Brasil, portanto, que a criação de novos assentos permanentes interessa não apenas àqueles que ocuparão os referidos assentos, mas também à comunidade internacional como um todo.

### **3.2 A influência nos rumos da ordem – o argumento legitimador doméstico**

A campanha do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança envolve incorrer em diversos custos. Por um lado, têm-se os custos financeiros, tanto diretos (por exemplo, passagens e diárias para emissários especiais encarregados de realizar gestões sobre a matéria) quanto indiretos (aumento de contribuições a organizações internacionais e da cooperação bilateral visando fortalecer as credenciais brasileiras para ocupar um assento permanente). Por outro lado, existem os custos políticos, muito mais difíceis de serem contabilizados: tensões geradas com países oponentes da reforma e omissões causadas pelo desejo de não agravar ânimos de sustentadores da candidatura brasileira, por exemplo. Caso se aceite a visão de autores como Soares de Lima (2006), que atribuem a participação brasileira na

Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) ao desejo de fortalecer as credenciais do País para ocupar um assento permanente, a contabilização de custos financeiros e políticos será muito mais alta e incluirá, também, os custos humanos.

Este trabalho não busca avaliar a razão custo-benefício da campanha brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança, tanto pelo fato dessa avaliação envolver um juízo normativo que foge ao escopo da investigação científica, quanto pela dificuldade de mensuração dos intangíveis custos e ganhos políticos envolvidos. Todavia, a questão dos custos da campanha vem à tona à medida que a política exterior conduzida sob regime democrático é sujeita à aprovação dos eleitores, como vem demonstrando a crescente saliência dos programas de política externa nas eleições presidenciais nacionais (vide ALMEIDA, 2004, p. 255-308). Ademais, a influência de órgãos além do Ministério das Relações Exteriores nessa campanha, como o Ministério do Planejamento (de quem depende o orçamento da política externa) e o Senado Federal (cujas atribuições em política externa incluem a aprovação de tratados – inclusive de eventual emenda à Carta das Nações Unidas), torna imperativo que se possa defender a campanha brasileira com base em ganhos para o Brasil.

É essa, portanto, a segunda dimensão do argumento: que tornar o Brasil membro permanente do Conselho de Segurança trará para o Brasil benefícios que justifiquem os custos da campanha pela reforma. Esse argumento é dificultado pelo fato de que a agenda do Conselho de Segurança não costuma incluir assuntos de preocupação direta para o Brasil em termos de segurança. Os “interesses brasileiros” com relação aos assuntos debatidos pelo Conselho têm historicamente sido indiretos e difusos (mas nem por isso pouco importantes) e não imediatos e óbvios. Ao contrário da Índia, por exemplo, que tem estado na agenda do Conselho de Segurança desde a década de 1940, o Brasil jamais foi objeto das atenções do Conselho. Ao contrário de potenciais candidatos africanos a assentos permanentes, o Brasil não pode apontar para um envolvimento histórico e controverso do Conselho em sua região para justificar a necessidade de estar nele representado.

Os argumentos sobre o interesse do Brasil em ser membro do Conselho têm derivado principalmente da necessidade de ter um papel importante na gestão da ordem internacional. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães é quem tem feito de forma mais explícita esse argumento, que aponta a progressiva apropriação, por parte do Conselho, de competências não diretamente ligadas à segurança:

Essas novas competências poderiam ocorrer em domínios de especial interesse para os Estados sul-americanos, em especial para o Brasil, tais como a ecologia, os direitos humanos e as comunidades indígenas. Caso as políticas de Estados sul-americanos viessem a ser consideradas eventualmente pelo Conselho como violadoras das normas que resultassem das novas competências, os Estados seriam considerados como violadores ou ameaçadores da paz e poderiam sofrer sanções de diversos tipos, inclusive de natureza econômica. [...] Assim, a eventual não-inclusão do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas representa a principal e extraordinária ameaça potencial [para o País], ainda que hoje não seja assim percebida com clareza pelas elites civis e pelas próprias elites militares, na medida em que o processo de ampliação de competência se faz de forma gradual, informal e discreta, sem modificação e sem um debate maior sobre os artigos da Carta das Nações Unidas (PINHEIRO GUIMARÃES, 2006, p. 328-329).

Análise cuidadosa das afirmativas de Pinheiro Guimarães revela que sua preocupação com as “ameaças” apresentadas pelo Conselho de Segurança é, no fim das contas, elaboração de um argumento mais simples: o Brasil deve participar da gestão da ordem, para impedir que ela seja organizada de forma atentatória aos interesses nacionais. Converte, assim, com as afirmações do Presidente Fernando Henrique Cardoso acerca da “democratização das relações internacionais” face à incapacidade dos processos de globalização de prover os benefícios esperados para os países em desenvolvimento:

Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. [...] a globalização tem ficado aquém de suas promessas. [...] Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje. Como considera inerente à lógica das atuais transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. Já não faz sentido circunscrever a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 683).

A idéia de que o Brasil deve buscar influenciar na forma da ordem internacional não é uma inovação. Já na década de 1960, com a Política Externa Independente, passou a existir uma consciência de que o Brasil tinha interesse em participar do gerenciamento da ordem internacional para impedir que ela fosse “gerida contra ele”, por assim dizer. Este ponto será retomado mais adiante.

### 3.3 Sustentáculos da candidatura - o argumento credencial

Defender a reforma do Conselho de Segurança e a inclusão de países em desenvolvimento como membros permanentes do órgão é a primeira parte da posição brasileira; indicar o porquê disso ser interesse do Brasil é a segunda. A terceira parte é argumentar por que deve o Brasil e não outro país integrar o Conselho como membro permanente. Para isso, o Brasil tem reiteradamente e em diversos fóruns listado suas credenciais para ocupar o assento pretendido. A lista arrolada por Celso Amorim na revista *Política Externa*, em 1995, a despeito de serem alguns dados já ultrapassados, permanece como um registro razoavelmente completo dessas credenciais quinze anos depois:

somos signatários originais da Carta das Nações Unidas;

desenvolvemos uma política externa ativa e construtiva, com história impecável de apoio à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias;

contribuímos tradicionalmente para as atividades de manutenção da paz e da segurança, tanto mediante participação em operação de manutenção da paz, quanto promovendo e apoiando esforços de mediação política para os conflitos, no âmbito das Nações Unidas e no âmbito regional;

somos o quinto maior país do mundo em população, o quinto maior território e a nona maior economia;

demos contribuição histórica e universalmente reconhecida à definição de princípios, acolhidos na Carta, que norteiam as Nações Unidas, e trabalhamos ativamente para a consecução dos propósitos da Organização, desenvolvendo uma participação ativa e construtiva em todos os foros relevantes. Tal foi o caso, por exemplo, da ação brasileira nos órgãos da ONU voltados para o desenvolvimento, como a UNCTAD e a UNIDO. Nossa tradição na diplomacia multilateral confere ao país elevado conceito regional e global;

somos o décimo-primeiro maior contribuinte para o orçamento regular da Organização e o primeiro entre os países em desenvolvimento. A contribuição brasileira supera a da China e as da Argentina e México somadas;

em nosso relacionamento regional, mantemos, há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta com todos os nossos dez vizinhos, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteiras (as quais foram, de resto, definidas por negociação diplomática). Não há no mundo outro país com desempenho semelhante;

somos um país-chave na consolidação da América do Sul como a região menos armada do planeta, livre de tensões ou ameaças, que se afirma como pólo de irradiação de estabilidade política, paz e progresso;

construímos uma moldura de cooperação produtiva com os vizinhos mais próximos, o que se evidencia no Tratado da Bacia do Prata, no Tratado de Cooperação Amazônica, no Mercosul, na ALCSA, entre outros;

projetamos nossa atividade diplomática em outros continentes, notadamente a África, sempre em favor da paz e da não-proliferação, como no caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), bem como da expressão cultural, caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);

temos trânsito fluido, com capacidade de articular consensos junto a todos os grupos de países, dentro e fora da Organização, conforme patenteou a nossa atuação na Rio-92, na Convenção de Viena sobre Direitos Humanos, nas negociações da Rodada Uruguai;

a formação do país é exemplo da convivência harmoniosa multiétnica, multicultural e multiconfessional;

em termos militares, o Brasil é um dos países que menos gasta com defesa em todo o mundo: alocamos menos de 1% do PIB a gastos militares;

temos atuação destacada, e apreciada internacionalmente, em favor da eliminação e da não-proliferação das armas de destruição em massa em todas as suas formas;

a sociedade brasileira constitui um sistema de governo plenamente democrático e uma economia de mercado de pujança incontestável;

por todas essas razões, o Brasil constitui um país cuja contribuição não pode ser menosprezada na construção de uma ordem internacional mais pacífica e equilibrada (AMORIM, 1995, p. 11-12).

Alguns dos elementos dessa lista merecem exame mais detido. Talvez o primeiro que salte aos olhos seja o décimo-terceiro ponto. Ao pleitear ser incluído em uma categoria da qual todos os atuais membros são potências nucleares e, também, potências de grande envergadura militar, o argumento de que “o Brasil é um dos países que menos gasta com defesa” parece um contra-senso. Aparenta, também, ir à contramão da afirmação de que a capacidade de contribuir para operações de manutenção da paz constitui credencial para a candidatura brasileira.

No entanto, essa afirmativa de Amorim traz consigo um sentido mais profundo: se a reforma do Conselho pretende-se realmente transformadora, e se ela deve sustentar-se com base em um incremento de legitimidade, então inexiste necessidade de que seus membros permanentes sejam potências militares. Ao contrário, busca-se “garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja fundada na justiça – e não apenas no poder” (AMORIM, 1999, p. 7). Exigir que os membros permanentes do principal órgão gestor da ordem internacional sejam potências bélicas de porte é tacitamente subscrever a máxima segundo a qual



a força faz o direito. Arrolar o desinteresse em ser potência bélica como credencial para integrar permanentemente o Conselho de Segurança é, ao contrário, afirmar que não só da força faz-se o direito – salientando a verdadeira dimensão qualitativa da reforma defendida pelo Brasil<sup>27</sup>.

É interessante realçar, também, como tem o Brasil enfatizado a abrangência e proatividade de sua atividade diplomática. O País dispõe de uma rede de representações diplomáticas rivalizada por poucas entre os países em desenvolvimento e tem na diplomacia das mais institucionalizadas de suas carreiras de Estado (ver CHEIBUB, 1985). O argumento de ter “tanto capacidade de atuação quanto presença efetiva em escala global”, avançado pelo Ministro Luís Felipe Lampreia (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 603), serve para distinguir o Brasil de outros países em desenvolvimento cuja esfera de atuação é mais limitada – por exemplo, ao plano regional ou continental. É nesse sentido que devem se entender referências como aquela do Presidente Lula à “nossa *atuação* na promoção dos interesses dos países em desenvolvimento” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c, p. 196; grifo meu) ou aquela do Ministro Celso Amorim afirmando que

há no mundo em desenvolvimento países de *sólida reputação diplomática* e que, por seu *peso político*, econômico e demográfico estariam igualmente qualificados a integrar o CSNU como membros permanentes. Na realidade, em função de muitos fatores, esses países têm mesmo *um perfil de maior independência* e estão habilitados a *atuar, por vezes, com mais influência* no processo de decisões do Conselho de Segurança (AMORIM, 1998, p. 7; grifos meus).

É interessante, também, perceber que a lista de credenciais apresentada por Amorim tem um forte viés histórico. Faz-se referência, entre outras coisas, ao Brasil ser signatário original da Carta, ter “história de apoio à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias”, contribuir “tradicionalmente” para as atividades de manutenção da paz e da segurança, ter dado “contribuição histórica” à definição dos princípios das Nações Unidas, ter “uma tradição na diplomacia multilateral” e manter “há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta” com os vizinhos. Essa ênfase não é acidental: busca indicar que as credenciais brasileiras são estáveis,

---

<sup>27</sup> Importa perceber que a argumento trazido à tona por Amorim representa diz respeito não apenas à visão do Brasil sobre a natureza de um sistema internacional “ideal” (regido pelo Direito e não pela força), mas também à própria possibilidade de se construir esse tipo de sistema. A “política de poder” seria, nessa visão, não um dado da realidade, mas uma construção social – que poderia, eventualmente, ser substituída por outra. Postulando que as relações de força não sejam essenciais ao sistema, mas contingentes, abre-se o caminho para outra visão de fortalecimento do Estado Nacional, desvinculada do poderio militar – a constituição de uma “potência civil”, por assim dizer.

talvez até perenes, predicadas na continuidade da política exterior do país – fator de orgulho para o Itamaraty (vide LAFER, 2004). Sugere que a importância do Brasil não irá se esvaír com o tempo, mas se manterá. É com esse mesmo propósito que lembrou o Presidente Lula que “o Brasil já era para estar [no Conselho de Segurança da ONU] desde 1945, quando foi criada a ONU” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007c).

### **3.4 Nação em prol do continente – o argumento regional**

Os argumentos brasileiros em prol de sua candidatura têm se beneficiado da tradição das Nações Unidas como um todo e do Conselho de Segurança em particular de repartir vagas com base em grupos geográficos. Assim, a questão não chega a contrapor, por exemplo, a candidatura brasileira à candidatura indiana. Uma possível “disputa” do Brasil por uma vaga em um futuro Conselho ampliado seria com outros países da América Latina – particularmente com a Argentina e o México. Assim, a política externa brasileira tem dado especial atenção para argumentar que eventual assento permanente brasileiro não viria às custas do equilíbrio regional, mas em benefício de toda a América Latina.

Em primeiro lugar, ao mesmo tempo em que afugenta a possibilidade de um “assento permanente regional”, o Brasil tem buscado indicar que daria voz aos anseios da região, caso fosse contemplado com assento permanente do Conselho. A distinção entre estar presente no Conselho em sua capacidade nacional e agir nele em nome da região fica claro na escolha de palavras do Ministro Luiz Felipe Lampreia em seu discurso no Debate Geral da 52ª Assembléia Geral:

O Brasil [...] 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. Nesse caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, por meio de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 632-633).

O Presidente Lula afirmou, em sentido semelhante, que

O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 705).

A citação do Presidente Lula traz à tona outra dimensão do argumento regionalista, a saber, que o Brasil representará a América Latina por ser portador de uma tradição regional de pacifismo e respeito ao Direito Internacional. Amorim enfatizou esse ponto em seu discurso à Assembléia Geral nove anos antes, quando citou declaração do Grupo do Rio de 1994, que enunciava que “por sua tradição jurídica e contribuição à causa da paz, a região da América Latina e do Caribe deve estar contemplada em qualquer ampliação do Conselho”. Importa dizer que a ênfase no compartilhamento de uma tradição pacífica e de respeito ao Direito Internacional é relevante não apenas por indicar proximidade entre o Brasil e o resto do continente, como também para realçar a visão brasileira de que as relações entre os países do hemisfério se dão com base na concórdia e no diálogo, e não no poder. Diminui-se, dessa forma, a percepção de eventual assento permanente brasileiro constituir um “desequilíbrio de poder”.

Outro importante elemento do argumento regional é a indicação de ameaças compartilhadas. À medida que o Brasil e outros países de região estão sujeitos a ameaças semelhantes, segue que a ação brasileira no Conselho contra essas ameaças beneficiaria não apenas a si próprio, mas a toda a região. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães faz esse argumento de forma contundente com ênfase na região do Mercosul e, portanto, na Argentina – entre os mais relutantes países da região com relação à candidatura brasileira:

A competência do Conselho de Segurança será expandida, de maneira gradual e informal, para incluir tópicos de grande interesse para o Brasil, a Argentina e o Mercosul, como meio ambiente, drogas, terrorismo, regimes políticos, pobreza. O Conselho se tornará o centro da governança global, qualquer que seja o nome a ser dado a essa estrutura mundial de poder informal. A reforma do Conselho será uma oportunidade única de consolidar o papel político do Mercosul e de permitir uma defesa efetiva de seus interesses. Brasil e Argentina têm de coordenar ativamente suas políticas para esse fim. A capacidade, o poder e a influência da região para atuar em todas as questões internacionais dependerão da participação permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa participação permitirá à região e ao Mercosul melhor defender e promover seus interesses em todos os mecanismos internacionais importantes de coordenação do sistema mundial. Esse esforço não pode ser visto como uma estratégia competitiva entre Brasil e Argentina, pois essa atitude política e psíquica

somente enfraquecerá ambos os países dentro de cada sistema político nacional, no âmbito regional e mundial e estimulará os Estados que, não desejando a união da América do Sul, atizarão rivalidades (PINHEIRO GUIMARÃES, 2006, p. 429).

A idéia por trás do argumento regional não é de que será capaz, por si só, de persuadir os outros países de região a apoiarem o pleito brasileiro. O argumento do Brasil visa demonstrar consciência das dificuldades políticas, inclusive domésticas, que seus vizinhos poderão ter em ver o predomínio regional do Brasil reconhecido internacionalmente e, de certa forma, fortalecido. Indica, dessa forma, uma disposição ao diálogo e à concertação que poderá servir para tranquilizar alguns dos outros Estados da região – embora dificilmente será capaz de eliminar todas as resistências e temores em relação à sua candidatura. Em termos do quadro parlamentar necessário para aprovar a reforma, é preciso lembrar que a candidatura brasileira não depende de um apoio unânime da América Latina. Ainda que uma oposição vocal e constante da maior parte do continente à sua candidatura configuraria uma dificuldade política de monta, a oposição – ainda que acirrada – de alguns poucos países da região à candidatura brasileira ou à reforma do Conselho de Segurança como um todo não será capaz de impedir o andamento do processo, uma vez que sejam equacionadas as outras questões (entre as quais a principal continua sendo a posição da África).

### **3.5 A posição brasileira e a compreensão da ordem internacional**

A decisão brasileira de pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas não foi nem uma inevitabilidade, nem mero fruto do acaso. Por um lado, há outros países de porte e/ou presença diplomática comparáveis às do Brasil que não empreenderam campanha semelhante, como o Canadá ou o México, por exemplo. Por outro, a consistência do discurso diplomático brasileiro acerca desse tema nas últimas duas décadas desautoriza a hipótese de que a busca pelo assento permanente tenha sido mera decisão inconseqüente de determinado governo; tem sido, de modo geral, respaldada por todos os governos brasileiros nesse período. Fica a pergunta, então: por que o Brasil tomou a decisão de empreender tantos esforços pela conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança?

Por um lado, os argumentos descritos anteriormente neste capítulo já respondem a essa pergunta – para tornar o Conselho mais representativo e eficaz, para prevenir o país contra futuras ameaças, para poder moldar uma ordem internacional mais favorável aos interesses nacionais e regionais. Todavia, há um fator mais profundo sustentando esses argumentos: a visão brasileira da organização do sistema internacional.

De certa forma, a campanha por um assento permanente de um país como a Índia, que é uma potência nuclear, parece ser mais compreensível do que aquela de um país como o Brasil. A política externa indiana pode ser descrita como uma busca por poder, no qual o desenvolvimento do poderio nuclear, o incentivo à pesquisa e desenvolvimento tecnológico e a busca por um lugar fixo no Conselho de Segurança todos são caminhos para alcançar esse objetivo. O que chama atenção no caso do Brasil é que é uma campanha árdua, determinada, empreendida por um País que parece, à primeira vista, muito menos afeito do que a Índia pela busca do poder. Os gastos do Estado brasileiro com as Forças Armadas, o tamanho de seu efetivo e o estado de seu aparelhamento não são aqueles de um país que almeja o poder, conforme tradicionalmente entendido. Tampouco tem o Brasil demonstrado desejo de se tornar um dos principais contribuintes de tropas para operações de manutenção da paz das Nações Unidas – que seria uma visão diferenciada, mas ainda militar, de poder. Atualmente, o Brasil é o décimo-oitavo maior contribuinte de tropas para as Nações Unidas, com 1.279 efetivos em campo<sup>28</sup>. Só a título de comparação, o Paquistão é o maior contribuinte (10.597 efetivos em campo), o Nepal é o quinto (3.669 efetivos em campo) e o Uruguai é o décimo (2.605 efetivos em campo).

O que explica, então, o descompasso entre a busca brasileira por “poder” no sentido jurídico-institucional de um assento permanente no Conselho de Segurança e o aparente desinteresse em aumentar seu poderio material ou militar? Novamente, a resposta está na visão brasileira da ordem internacional.

A política externa brasileira tem sido, ao longo de sua história, fortemente influenciada pela existência de tradições de pensamento diplomático. Essas são, resumidamente, construções ideológicas que buscam inserir idéias soltas sobre a ação internacional do Brasil em correntes de pensamento mais amplas, legitimando-as com base na aparente coerência com os princípios e a história da política exterior. Seus principais arquitetos são os diplomatas, principalmente em

---

<sup>28</sup> Esses números são de 30/4/2008 e incluem observadores militares e policiais. Disponível em: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/apr08\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/apr08_2.pdf).

virtude do papel preponderante que têm tido na formulação da política exterior brasileira pelo menos desde a República Velha. Essas tradições são repassadas de geração para geração, informando a visão do mundo dos diplomatas, que buscam adaptá-las às circunstâncias cambiantes que encontram.

No final da década de 1980, quando se encerrava a Guerra Fria e se iniciava um período de fluidez relativamente maior na ordem internacional, o pensamento diplomático brasileiro passou por importantes transformações. Tradições já estabelecidas eram revistas à luz das mudanças pelas quais passava o sistema internacional, e buscava-se desenvolver um instrumental conceitual adequado para encarar a *terra incognita* que se anunciava a partir de eventos como a queda do Muro de Berlim e a Guerra do Golfo.

Todavia, os formuladores da política exterior brasileira não se viam obrigados a partir do zero na tentativa de compreender a nova ordem e nela encontrar um lugar para o Brasil. O pensamento diplomático do período da Guerra Fria legara alguns conceitos – principalmente sobre o funcionamento profundo do sistema internacional – que o fim do conflito bipolar não tornara obsoleto e aos quais os diplomatas agora recorriam. No capítulo seguinte, examinar-se-á a origem desses conceitos e como vieram a informar a visão brasileira da ordem internacional no pós-Guerra Fria, principalmente por meio da obra de seu principal formulador – o Embaixador João Augusto de Araujo Castro.

## **CAPÍTULO IV: ARAÚJO CASTRO, O BRASIL E A ORDEM INTERNACIONAL**

A campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas decorreu de uma percepção por parte dos formuladores da política externa de que o Brasil deveria buscar ativamente uma voz no gerenciamento da ordem internacional. Essa percepção não surgiu ao acaso e tampouco se reduz a um posicionamento político de alguns indivíduos. Mais do que uma mera “percepção” ela é, na verdade, elemento integral do substrato normativo da política exterior do Brasil. Esse substrato, construído ao longo de décadas, tem dado contorno à política externa, ao mesmo tempo em que vem evoluindo em decorrência da ação de indivíduos e das transformações no Brasil e no mundo.

Este capítulo buscará inserir o pleito brasileiro por um assento permanente no contexto mais amplo da política exterior por meio de três passos. Primeiro, será explorado brevemente o conceito de “substrato normativo” da política externa. Em segundo lugar, examinar-se-á o pensamento do Embaixador João Augusto de Araujo Castro, que teve um papel fundamental em consolidar a percepção de que o Brasil deveria buscar influir na organização do sistema internacional. Finalmente, irá se apontar como que o pensamento de Castro foi efetivamente integrado no substrato normativo da política externa brasileira e lá permaneceu mesmo após o fim da Guerra Fria, quando as transformações no sistema internacional levaram o Brasil a enxergar uma oportunidade de participar do gerenciamento da ordem por meio de um assento permanente no Conselho de Segurança.

### **4.1 O substrato normativo da política externa brasileira**

O termo “substrato normativo” será utilizado aqui para referir-se a um conjunto de normas não-escritas que orientam os formuladores da política externa brasileira acerca de como se portar

em relação às normas de conduta internacional, isto é, às regras da ordem internacional<sup>29</sup>. É, assim, uma coleção de normas (no âmbito da formulação da política externa) que versa sobre outras normas (no âmbito do sistema de Estados).

O substrato normativo distingue-se dos valores e princípios da política externa de duas formas. Em primeiro lugar, princípios e valores podem ser positivados, tais como aqueles inscritos no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988. O substrato normativo é, por definição, não-escrito. Ele não pode ser reduzido a normas distintas positivadas, pois é composto de precedentes, memória institucional, tradições, enfim, de experiência e conhecimento compartilhado.

A outra diferença entre princípios e o substrato normativo é que, enquanto os primeiros podem pertencer a uma cultura mais ampla, o substrato normativo, por ser mais difuso, exige estruturas de transmissão e reforço mais institucionalizadas. Explica-se: poder-se-ia argumentar que o “pacifismo”, por exemplo, seja um valor do Brasil, com seu lócus na cultura brasileira de forma mais ampla, elaborado e transmitido por meio do pensamento social, da cultura literária e das tradições sociais e religiosas, entre outros. Já o substrato normativo, como surge a partir de uma série de experiências mais específicas que devem ser compartilhadas entre os formuladores da política externa, exige estruturas que transmitam esse conhecimento de forma mais ágil, direta e constante do que a cultura de modo geral. Pode-se afirmar que, no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores tem construído e aperfeiçoado estruturas desse tipo ao longo do século XX, permitindo o surgimento de um substrato normativo da política externa.

Essas estruturas incluem, entre outros, o processo de recrutamento e treinamento de diplomatas; o insulamento do corpo diplomático produzido pela reserva da maior parte dos cargos substantivos no Ministério e nos postos no exterior a diplomatas de carreira; o desenvolvimento de uma linguagem própria utilizada dentro do Ministério<sup>30</sup>; as referências ao

---

<sup>29</sup> A idéia de que o sistema internacional é fundamentalmente um arranjo de normas é baseada principalmente em Onuf (1989) e Kratochwil (1989), embora possa se argumentar que mesmo Bull (2002) já avançava visão semelhante. A proposição de que uma política externa pode ser descrita com base nas idéias que a orientam foi avançada por Goldstein e Keohane (1993) e sofisticada em Kubalkova (2001).

<sup>30</sup> Ainda não há, infelizmente, estudo sobre a linguagem própria utilizada pelo Itamaraty. Esta inclui: ortográficos pouco convencionais (por exemplo, o uso de palavras como “Embaixada”, “Governo”, “Posto” inevitavelmente com letra maiúscula); siglas e abreviações técnicas; formalismos arcaicos (“Muito agradecerá a Vossa Excelência...”); ficções jurídicas (todo telegrama da capital é escrito como se fosse o Chanceler redigindo na primeira pessoa, enquanto os que chegam do exterior vêm como se do punho do Chefe do Posto); e frases feitas, quase rituais. O efeito agregado dessas inovações é criar uma linguagem que padroniza, despersonaliza e encoraja a consistência. Estudo mais aprofundado desse tema poderia tornar mais claro como que a linguagem da diplomacia afeta a substância da política externa.



Itamaraty como a “Casa” e a hierarquia da carreira, que acabam por conferir uma autoridade quase patriarcal aos mais altos funcionários; e a ênfase na continuidade da política exterior e a valorização dos “antecedentes”. Ainda está muito incipiente e muito teria a contribuir para o estudo da política externa a análise dessas estruturas, uma verdadeira “antropologia social do Itamaraty” (algumas das principais obras nesse sentido são PATRIOTA MOURA, 2006 e 2007; GÓES FILHO, 2003; CHEIBUB, 1985; e TOMASS, 2000).

Para os fins deste trabalho, todavia, importa saber apenas que o Ministério das Relações Exteriores possui estruturas sociais que encorajam não só um “espírito de corpo” entre os diplomatas brasileiros, como também um “pensamento de corpo” ou pensamento diplomático<sup>31</sup>. Esse pensamento não é unívoco, estático ou perfeitamente coerente. Possui várias correntes, evolui com o tempo e pode ter contradições internas. Sustenta-se, todavia, sobre o substrato normativo da política externa, que serve como referencial comum de seus formuladores.

O substrato normativo é algo intangível, pertencente ao plano das idéias: é impossível demonstrar inequivocamente sua existência. Podem-se enxergar apenas suas manifestações, como as sombras na parede da caverna de Platão, e não ele sem si. Sendo assim, qual a serventia analítica do conceito de substrato normativo?

Como se verá abaixo, há consistências importantes entre o pensamento de diplomatas brasileiros do período da Guerra Fria e a política externa do País no pós-Guerra Fria. Descartando a possibilidade de que essas consistências se reduzem a coincidências, é preciso propor uma hipótese que as explique – no caso, o substrato normativo da política externa. No fim das contas, não se pode afirmar terminantemente que o substrato normativo exista; apenas que a política externa evoluiu (ao menos neste caso) como se ele existisse. O substrato normativo é, assim, um conceito teórico que visa explicar a continuidade na política exterior do Brasil.

Embora o substrato normativo seja um produto coletivo, isto é, fruto do pensamento, das ações e das interações de centenas de indivíduos, esses não contribuem na mesma medida para a constituição do substrato. Certos indivíduos podem ter um impacto maior nele, à medida que suas idéias sejam, por alguma razão intrínseca ou extrínseca, mais bem-difundidas ou mais aceitas do que as dos demais. Um dos diplomatas que legou uma das contribuições mais importantes para o substrato normativo da política externa foi Araujo Castro.

---

<sup>31</sup> Herz adota abordagem semelhante ao falar da “cultura internacional” dos tomadores de decisão (1994), ao passo que Hurrell se debruça diretamente sobre o conceito de “cultura diplomática” do Brasil (2004).

## 4.2 João Augusto de Araujo Castro

O pensamento de Araujo Castro, assim como qualquer pensamento, é situado historicamente, produto de determinada conjuntura social, política e cultural. Dessa forma, é relevante, para melhor compreender seu pensamento, repassar brevemente sua biografia, que tangencia com vários dos momentos mais importantes da política exterior brasileira do século XX<sup>32</sup>.

Nascido em 1919, Castro ingressou no Itamaraty em 1940, aos 21 anos. Em 1943, partiu para seu primeiro posto, o Consulado em Porto Rico, onde permaneceu menos de dois anos, para ser então removido para o Consulado em Nova York.

A carreira de Castro começou a tomar novos rumos em 1948, quando voltou ao Rio de Janeiro. Depois de um breve período no Departamento de Administração do Ministério das Relações Exteriores, foi designado para trabalhar na Secretaria-Geral, onde participou de sua primeira Assembléia Geral das Nações Unidas (1949; participou, também, da Assembléia do ano seguinte). Em 1951, foi removido para a Delegação brasileira em Nova York, onde pôde, pela primeira vez em sua carreira, dedicar-se exclusivamente aos temas multilaterais. O contato com o multilateralismo seria a característica mais marcante de sua carreira e influenciaria seu pensamento de forma decisiva.

A missão de Castro em Nova York durou até 1953, quando foi removido para Roma. Em 1957, retornou ao Brasil e já no ano seguinte foi encarregado da chefia do Departamento Político e Cultural. No cargo, Castro pôde participar da formulação da Operação Pan-Americana, que marcou a política externa do Governo Juscelino Kubitschek, além, é claro, de estar encarregado de todos os temas políticos tratados no âmbito das Nações Unidas. Nesse período, importa lembrar, o processo de descolonização começava a deslanchar, e o Brasil encontrava-se de certa forma preso na contradição entre sua condição de país em desenvolvimento e de aliado de Portugal. Essa tensão, que permaneceria por muitos anos, seria de grande interesse para Castro: ele enxergava, no processo de descolonização, uma reorganização do sistema internacional, e temia

---

<sup>32</sup> Este esboço foi feito com base nas seguintes fontes: o currículo de Araujo Castro, disponível em Amado (1982); a breve biografia disponível no site do CPDOC ([http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jgoulart/htm/biografias/Araujo\\_Castro.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/biografias/Araujo_Castro.asp). Acesso em: 31/5/2008); a nota biográfica em Barreto (2001, p. 330-331) e a breve biografia no volume de Abreu e Lamarão (2007, p. 79-84).

que as posições pró-portuguesas defendidas pelo Brasil poderiam azedar as relações com os jovens Estados africanos, dificultando o trânsito brasileiro na nova ordem.

Em 1959, Castro foi indicado para o cargo de Ministro-Conselheiro na Embaixada brasileira no Japão. Exercia a função há dois anos quando foi escolhido para participar de missão comercial liderada pelo então Vice-Presidente João Goulart à República Popular da China. Essa participação foi importante, pois lhe trouxe à atenção de Goulart – que, como se sabe, seria alçado à Presidência do Brasil após a renúncia de Jânio Quadros, que ocorreu enquanto a missão comercial ainda se encontrava na China.

Ainda naquele ano, Castro foi chamado de volta ao Brasil para chefiar a Secretaria-Geral Adjunta para Organizações Internacionais. Já na época da chamada “Política Externa Independente”, participou da formulação do programa de política externa do Chanceler San Tiago Dantas (vide COSTA FRANCO, 2007). Foi promovido a Embaixador em 1962, aos 43 anos.

1963 foi, de certa forma, o ano-chave da carreira de Castro. Evandro Lins e Silva, que o conhecia da missão comercial à China Popular, foi designado Chanceler, e escolheu Castro para ser seu Secretário-Geral. Na época, quando era raro um diplomata de carreira ser escolhido para comandar o Ministério, ser Secretário-Geral era o ápice da carreira de um diplomata, o posto mais alto a ser galgado. Todavia, menos de dois meses mais tarde, Castro rompia a barreira da tradição: com a indicação de Evandro Lins para o Supremo Tribunal Federal, foi efetivado como Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o primeiro diplomata de carreira a assumir o cargo no pós-Segunda Guerra (vide BARRETO, 2001).

Apesar de seu curto período como Chanceler, Castro deixou um legado importante, marcado principalmente pelo seu “discurso dos três ‘D’s” – discurso de abertura do Brasil no Debate Geral da 18ª Assembléia Geral – e pela participação brasileira na primeira UNCTAD, que levaria à formação do Grupo dos 77 (G-77), agremiação política de países em desenvolvimento que exerce importante influência nas Nações Unidas até hoje. Conforme destaca Brito Cruz (1999), Castro operou uma importante mudança na Política Externa Independente, afastando-a da idéia de “neutralismo” político e enfatizando os temas relativos à estrutura das relações econômicas internacionais.

Ao longo desse período, ficou clara a visão de Castro de que os foros multilaterais – em particular as Nações Unidas – representavam, devido ao princípio da igualdade soberana dos

Estados, uma arena onde os países em desenvolvimento poderiam fazer valer seus interesses, particularmente ao agirem em conjunto. Essa idéia seria retomada e refinada por ele ao longo de sua carreira.

O golpe militar de 1964 pôs fim ao ministério de Araujo Castro. Embora o Itamaraty tenha sido, em grande parte, preservado de uma “inquisição” pelo novo regime, em boa parte devido aos esforços do Embaixador Vasco Leitão da Cunha (2003) e à percepção da diplomacia como “carreira de Estado”. Todavia, Castro fora “exilado” a um posto de pouco relevância, sendo designado Embaixador junto à Grécia. Lá permaneceu por menos de três anos, pois no começo de 1967, foi removido para Lima.

Já em 1968, todavia, Castro foi reintroduzido ao centro da diplomacia brasileira, escolhido para chefiar a Missão do País junto às Nações Unidas. No período em que ocupou o cargo (de 1968 a 1971), teve atuação enérgica não só na Assembléia Geral, como também no Conselho de Segurança, que presidiu durante agosto de 1968, e nos demais órgãos da Organização. Durante seu tempo em Nova York, sem divergir da política externa do regime militar, seus discursos e ações refletiram várias das mesmas preocupações que haviam marcado seu período como Chanceler, sobretudo a valorização do multilateralismo e das Nações Unidas como meios privilegiados para a atuação dos países em desenvolvimento. A negociação do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, que se deu durante sua estadia em Nova York, confirmou essa visão de Castro, ao apresentar de forma nítida o ponto de encontro entre a construção de normas internacionais e as realidades de poder.

Em 1971, Castro foi removido para seu último posto, a Embaixada do Brasil em Washington. Lá, embora estivesse distante do palco multilateral que era sua paixão, pôde desenvolver seu pensamento ainda mais, observando de perto a política externa americana conduzida por Richard Nixon e Henry Kissinger e as suas implicações para a relação entre o poder e a ordem internacional – tema que informou boa parte de seus escritos. Castro permaneceu nos Estados Unidos até 9 de dezembro de 1975, dia em que faleceu na sua sala na Embaixada.

### 4.3 O pensamento de Araujo Castro

É preciso prefaciá-lo a consideração do pensamento de Castro com algumas observações metodológicas. Em primeiro lugar, é importante salientar que Castro não era um acadêmico. Ele publicou alguns poucos artigos e nenhum livro, de modo que as fontes primárias que permitem conhecer seu pensamento resumem-se basicamente em seus artigos; seus discursos em foros multilaterais, que porventura tenham sido registrados; palestras por ele ministradas em instituições acadêmicas e políticas e os textos dos expedientes oficiais que redigiu. Esses últimos serão, em sua maior parte, deixados de lado neste trabalho, uma vez que aqueles expedientes no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores aos quais se pôde ter acesso, ainda que sejam interessantes, pouco acrescentam para a compreensão do pensamento global de Castro. De modo geral, apenas realçam alguns detalhes, sem prover grandes revelações. Ademais, recorda-se que este estudo não se propõe a recuperar a documentação diplomática produzida por Castro para ter uma visão absolutamente completa de seu pensamento; quer apenas recuperar as grandes linhas de seu pensamento de modo a demonstrar que foram absorvidos pela política externa brasileira por meio de seu substrato normativo.

Quanto aos outros textos, os mais relevantes podem ser encontrados na coletânea “Araujo Castro”, publicado como parte da Coleção Itinerários da Editora Universidade de Brasília em 1982. Os documentos mais importantes que não se encontram naquele volume são os artigos “*Environment and Development: The Case of the Developing Countries*”, publicado no periódico *International Organization* em 1972; “Fundamentos da paz internacional: Balança de Poder ou Segurança Coletiva”, publicado na Revista Brasileira de Política Internacional em 1970; e o relatório feito por Castro após sua participação como observador na Conferência de Cairo de 1961, disponível no volume “Documentos da Política Externa Independente” (COSTA FRANCO, 2007). Quanto aos discursos, são de especial interesse aqueles pronunciados por Castro em reuniões abertas no Conselho de Segurança (que eram, na época, maioria – vide KIRGIS, 1995) todos os quais estão registrados no sistema documental das Nações Unidas.

Essa breve explicação sobre fontes leva às considerações acerca da consistência do pensamento de Castro. Conforme lembra Skinner, nenhum pensador é perfeitamente consistente ao longo de todas as suas obras (2002). Presumir que tal consistência existe – que todos os conceitos são sempre definidos e aplicados de forma homogênea, que vieses e tendências

presentes em um momento necessariamente estão presentes em todos – é impor uma visão de fora no trabalho e criar uma versão distorcida do objeto sob estudo. No caso de Araujo Castro, essa cautela é particularmente importante, à luz da escassez de fontes, da ausência de rigor metodológico e do fato de que seus textos foram produzidos antes com um fim político (avancar determinada visão da política externa brasileira frente ao público internacional ou doméstico) do que com um fim acadêmico. Assim, ao analisar os textos de Castro, em vez de se buscar apreender uma “teoria” homogênea da política internacional por ele proposta, pode ser mais proveitoso tentar compreender o fim do texto em termos políticos, isto é, a posição que ele estava tentando avançar ou defender; tal metodologia é proposta por Skinner (2002).

Desde o primeiro texto que se tem disponível de Castro sobre política externa, de 1958, ele já evidenciava a preocupação que levaria ao longo da sua carreira acerca do lugar do Brasil na comunidade das nações:

Dentro de alguns anos, o Brasil se terá transformado num país exportador de produtos industriais e esse fortalecimento do poder econômico não poderá deixar de traduzir-se em um sensível fortalecimento de nosso Poder Nacional. É necessário, entretanto, que a nossa mentalidade ou psicologia internacional se ajuste à nova posição relativa do Brasil e não se vincule a concepções e atitudes de tipo semicolonial ou paracolonial. Uma vez superadas as limitações e vulnerabilidades no campo interno, as limitações e vulnerabilidades no campo externo sofrerão uma correspondente atenuação e poderão mesmo desaparecer (AMADO, 1981, p. 22).

Castro considerava, assim, ser necessária certa “mudança de mentalidade” na política externa brasileira. No relatório que fez de sua participação como observador do Brasil na Reunião Preliminar da Conferência de Chefes de Estado e Governo de Países Não-Alinhados, em Cairo, em 1961, escreveu:

Num certo sentido, podemos dizer que o Brasil nunca desenvolveu uma ação política na Assembléia Geral da ONU. [...] Tenho o entendimento de que a intenção do governo brasileiro é seguir a política mais independente possível, dentro do quadro de nossos compromissos e obrigações internacionais. Esse deveria ser o roteiro de nossa atuação no ONU. Sem problemas internacionais de caráter político, o Brasil possui, como nenhum outro país, uma perfeita mobilidade e uma potencialidade ilimitada de expansão diplomática. Dentro de uma linha de independência, poderemos aproximar-nos de todos os países do mundo, procurando novos campos de ação e de presença (Ásia e África), sem desprezar os amigos (América Latina e Europa). Nada, porém, será atingido sem planejamento político e sem flexibilidade diplomática e, sobretudo, sem o mais

perfeito entrosamento entre os setores de formulação e definição e os setores de execução, porque estamos diante de um trabalho de paciência e de precisão, de nuances e de ênfase, num momento extremamente delicado da crise internacional e num momento em que, pela primeira vez, tentamos situar o Brasil no mundo e definir uma linha de política brasileira em função e dentro do contexto da política das nações. Estamos diante de um problema novo. Pela primeira vez se coloca, entre nós, o problema da política exterior e a colocação do problema não poderia ser feita sem divergências e controvérsias (COSTA FRANCO, 2007, p. 112-113).

Como se percebe pelas duas citações acima, Castro enxergava, a partir do fim da década de 1950, um momento de transição da política externa brasileira. Mais tarde, reforçaria a importância dessa transição a partir da distinção que fez entre “política externa” e “política internacional”:

A manutenção do *status quo* no Prata, a constância de nossas relações amistosas com os Estados Unidos da América, nossa posição e contribuição nas duas guerras mundiais, nossa defesa ativa do princípio da igualdade soberana das nações, nossa fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias internacionais – todos esses são elementos históricos positivos que caracterizam uma *política externa*, atuante e consistente, a serviço do Brasil. Cumpre notar, entretanto, que insensivelmente estamos sendo levados à definição de uma *política internacional* ou, em outras palavras, uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações. (...) A política externa e a política internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia (AMADO, 1982, p. 197-198, grifos no original).

Nessa e outras ocasiões em que distinguia os dois conceitos, transparece que a principal distinção entre política externa e política internacional seria, acima de tudo, temporal: “política externa” seria aquilo que vinha de antes, o passado da política exterior, enquanto “política internacional” referia-se às transformações na política brasileira que Castro já defendia no final dos anos 1950, isto é, à contemporaneidade. Trata-se, de certa forma, de um meio de legitimar propostas inovadoras em um meio diplomático extremamente reverente da continuidade e das tradições.

A transição na política externa defendida por Castro era marcada por quatro grandes elementos: as transformações econômicas pelas quais passava o Brasil; a valorização do multilateralismo como foro privilegiado para a atuação brasileira; a independência do Brasil em relação às superpotências e o processo de descolonização.

Todos esses elementos estão presentes no relatório feito por Castro da Conferência de Cairo. Lá, ele afirma que embora o Brasil seja “ideologicamente parte do Ocidente”, “repetir que pertencemos ao bloco ocidental [...] poderá dificultar nossos contatos com o mundo do subdesenvolvimento, onde poderemos encontrar excelente campo de ação para a dinamização da política exterior do Brasil” (COSTA FRANCO, 2007, p. 95-96). Ao longo do relatório, todavia, o entusiasmo de Castro por uma maior interação do Brasil com os “novos Estados” afro-asiáticos não é associado, de forma explícita, a qualquer objetivo específico como, por exemplo, o aumento das exportações brasileiras. Suas referências na conclusão do relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas como foro ideal para a interação do Brasil com o “mundo do subdesenvolvimento” deixam entrever, todavia, que sua visão desse ponto dava-se essencialmente em termos de articulação multilateral.

Em 19 de setembro de 1963, já como Chanceler, Castro abriu o Debate Geral da 18ª Assembleia Geral com seu comemorado “discurso dos três ‘D’s”, que sintetiza bem sua visão para a política externa brasileira (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 171-188). Castro considerava que a bipolaridade estava em declínio (“nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963”, *Ibid.*, p. 172) ao passo que o neutralismo e o não-alinhamento tendem a perder “sua solidez e sua consistência à medida que se tornam menos rígidos os pólos que os sustentavam” (*Ibid.*, p. 172). Nesse cenário, emergia

uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das polarizações militares, numa luta continuada em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização. [...] Esta articulação parlamentar ainda não perfeitamente caracterizada, transcende os termos da antiga divisão do mundo em Ocidente, Oriente e Mundo não-alinhado. Esse movimento, iniciado sob o signo dos três Ds mencionados, Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização, não faz senão exigir o cumprimento das promessas já contidas na Carta de São Francisco (*Ibid.*, p. 173).

Se, por um lado, o interesse brasileiro no desenvolvimento econômico era imediato e aparente, não o era com relação à descolonização e ao desarmamento. Cuidadosa leitura do discurso (e de outros textos de Castro) revela, no entanto, que a importância desses temas para o Brasil não estaria em suas dimensões intrínsecas, mas em suas implicações para a organização do sistema internacional. No caso da descolonização, por exemplo, afirmou Castro:



Para o Brasil, a luta pela descolonização abrange todos os aspectos da luta secular pela liberdade e pelos direitos humanos. O Brasil é contra toda forma de colonialismo: político, econômico ou policial. Por esse motivo, o Brasil vê com extremo cuidado a emergência de formas sucedâneas do colonialismo político, formas já consagradas sob a expressão de neocolonialismo. Será assim de desejar que os mesmos órgãos das Nações Unidas que ora cuidam da descolonização dentro das Nações Unidas principiemos a voltar as suas vistas para esse novo fenômeno do mundo moderno – cuja periculosidade me dispense de ressaltar (Ibid., p. 184).

A “descolonização”, assim, abrangia muito mais do que a retirada das metrópoles européias dos territórios que ainda controlavam na África e na Ásia: envolvia “a emergência de formas sucedâneas do colonialismo político”, que poderiam englobar desde o processo de “satelitização” do Leste Europeu às tentativas de concentração de poder político internacional nas mãos das grandes potências.

O desarmamento, também, servia de ponto de partida para Castro dirigir-se a questões mais profundas e abrangentes. Falando do tema no “discurso dos três ‘D’s””, defende, em um dado momento, que a “paz e a segurança mundial não podem mais ser objeto de negociações exclusivas de um Diretório de Grandes Potências [...]. A um perigo comum – de morte e destruição – há de corresponder uma responsabilidade comum” (Ibid., p. 176-177). Castro queria que os países em desenvolvimento – em especial, o Brasil – fossem incluídos na tomada de decisões sobre os grandes temas internacionais. Anos mais tarde, já como Representante Permanente junto às Nações Unidas, voltaria a essa temática ao debater o projeto de Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Naquele contexto, afirmou:

Estão sendo estabelecidas agora categorias de nações, como foram estabelecidas pelo Tratado de Não-Proliferação, com o poder como única e suficiente medida, no entendimento tácito de que os poderosos se tornarão mais poderosos, e os indefesos se tornarão mais indefesos. Este é um fenômeno paralelo ao que está acontecendo no campo econômico, pois as nações ricas se tornam mais ricas e as nações pobres mais pobres. A combinação dos dois fenômenos contribui para a estabilização e perpetuação do status quo. As Nações Unidas terão repudiado seus Propósitos e Princípios se se tornarem parte e parcela deste processo de congelamento da História (AMADO, 1982, p. 86).

As referências de Castro ao desarmamento inevitavelmente apontavam para o fato de que nas discussões sobre a matéria estava em questão muito mais do que a limitação de armamentos:

O desarmamento é basicamente um problema de poder e historicamente todos os problemas de poder foram, até agora, resolvidos através de mera operação do próprio poder. A Conferência do Comitê de Desarmamento enfrenta o difícil desafio de decidir este problema por meio da negociação e usando de meios pacíficos. O desarmamento é um problema central e todos os demais problemas mundiais estão, por assim dizer, nele refletidos. Com isso, o desarmamento torna-se um problema espectral. [...] um passo em falso em matéria de desarmamento pode ser irreversível, já que toca as próprias raízes do poder. Por todas essas razões, este problema é muito mais do que um item numa agenda de um comitê de uma Organização Internacional (Ibid., p. 62).

Poder, aqui, era mais do que capacidades materiais: era capacidade de ditar os termos da ordem, de criar regras que controlassem, por exemplo, o acesso dos países subdesenvolvidos a tecnologias que poderiam impulsionar o seu desenvolvimento.

Vem daí o famoso conceito de Castro de “congelamento do poder mundial”, isto é, uma tentativa de solidificar, institucionalmente, a posição privilegiada de certas potências no gerenciamento da ordem internacional. Ele identificava como momentos-chave desse processo a outorga do poder de veto aos membros permanentes do Conselho de Segurança e a assinatura do TNP. Em uma ordem mundial caracterizada pelas tentativas das grandes potências de “congelarem” sua posição privilegiada, Castro acreditava que caberia ao Brasil combater o congelamento para abrir caminhos ao seu futuro desenvolvimento. Discorrendo, mais uma vez, sobre a “política externa” e a “política internacional” do Brasil, afirmou que essa segunda (correspondente, como foi visto, à contemporaneidade) “visa remover ou, na medida do possível, neutralizar, quaisquer obstáculos e limitações externas ao crescimento e fortalecimento de nosso poder nacional” (Ibid., p. 224). Seria, assim, um esforço ativo do Brasil de interferir na forma da ordem internacional, de modo a impedir que ela apresentasse dificuldades ao País. O congelamento, dessa forma, nas suas palavras,

prejudica sobretudo os interesses de países médios (ou supermédios) como o Brasil, a Índia, o México, a Argentina, a Iugoslávia, países que têm perspectivas enormes de si, mas ainda não atingiram o estágio da “irreversibilidade” em matéria de progresso e desenvolvimento econômico e social. Para os países industrializados ou para os países menores, sem viabilidade para maiores vãos e sem possibilidade de maiores aventuras, essa “Política de Congelamento” determina, na realidade, poucas preocupações (Ibid., p. 286).

Pode-se argumentar, portanto, que o pensamento de Castro se sustentava em dois pilares centrais. O primeiro era que o Brasil teria que olhar além dos seus interesses diretos e imediatos e

se interessar pelas questões mais amplas de organização internacional, de modo a impedir que o sistema fosse ordenado de modo desfavorável a ele. O segundo pilar era que o gerenciamento da ordem deveria ser, acima de tudo, baseado no princípio da igualdade soberana, e tão insulada quanto possível do peso do poder relativo dos Estados. Para o Brasil, conviria uma organização do sistema internacional que minimizasse as diferenças de influência entre as superpotências e outros Estados. Essa percepção ficou clara em agosto de 1968, quando, durante a presidência de Castro do Conselho de Segurança, a União Soviética invadiu a Tchecoslováquia, suscitando do bloco ocidental apenas um protesto perfunctório, como apontou Castro na ocasião:

Atravessando as fronteiras da Tchecoslováquia, um dos membros permanentes do Conselho de Segurança rasgou, numa só noite, vários artigos da Carta de São Francisco e, o que é mais grave, justificou essa violação com uma estranha teoria de “soberania limitada” que, se aceita, determinaria o estabelecimento e o reconhecimento de uma doutrina de “esfera de influência” e, mesmo de “esferas de dominação” (...) Conquanto as potências ocidentais hajam claramente denunciado a invasão e ocupação da Tchecoslováquia, não denunciaram suficientemente a perigosíssima doutrina em que ela se apoiou. Segundo a opinião de várias delegações, a teoria da intervenção é mais perigosa do que a sua prática (Ibid., p. 148).

#### **4.4 Desigualdade de poder na política externa brasileira**

Cabe examinar, aqui, exatamente qual foi a inovação que Araujo Castro trouxe para a política externa, uma vez que duas das principais temáticas de seu pensamento – as desigualdades de poder no sistema internacional e a possibilidade do Brasil interferir na ordem internacional – já haviam se manifestado em diversos momentos na história política exterior.

A questão da desigualdade de poder surgira já no período imperial. Naquele momento, o Brasil já percebia as relações de poder em dois planos diferentes – o “eixo simétrico”, com seus vizinhos regionais, e o “eixo assimétrico”, com as potências européias da época, principalmente a Grã-Bretanha (RICUPERO, 1996, p. 37). A simetria e assimetria em questão davam-se em termos de poder.

Todavia, é importante perceber que situar as relações do Brasil nesses dois eixos não significa considerar o Brasil uma “potência média”, mais poderosa do que uns e mais fraca do que outros. A assimetria de poder existente entre o Brasil e as grandes potências apontada por Ricupero não se repetiria entre os outros Estados sul-americanos e o Brasil. Nesta segunda

relação, as diferenças de poder não eram de tal monta a configurar uma assimetria. Eram, assim, marcadas por um diferencial quantitativo, ao passo que as diferenças entre o Brasil e a Grã-Bretanha eram de ordem qualitativa.

Dessa forma, por mais que no século XIX o Brasil fosse mais poderoso, em termos militares, do que os seus vizinhos, a idéia de “desigualdade de poder” era pensada principalmente com relação às grandes potências. Nesse diapasão, “talvez a principal vazão do debate no Estado imperial sobre o relacionamento do Brasil com aqueles países cujo poderio era percebido como maior do que o seu se tenha dado nas discussões no Conselho de Estado sobre tratados” (FELDMAN, 2006, p. 88-89). Sob a rubrica de “tratados”, inclui-se a discussão de temas como a renovação dos privilégios comerciais da Grã-Bretanha no Brasil e a abertura à navegação do rio Amazonas. O Conselho de Estado enfrentava o dilema da fragilidade do direito frente à força. Por um lado, ao se assinar um tratado com uma grande potência, mesmo que suas disposições fossem aparentemente equitativas e recíprocas, o Estado “mais forte em comércio e navegação gozará senão exclusivamente ao menos mais largamente do favor concedido; a reciprocidade será ilusória ou incompleta, e nunca a justa compensação será obtida” (BRASIL, 1979b, p. 428-429). Na mesma linha, lembrava o Visconde de Abaeté que a “hermenêutica da força é fecunda em achar na interpretação mais que sutil dos tratados recursos, com que procura encobrir suas violências e atentados. Cumprir privá-la de um meio, de que ela abusa tão escandalosamente” (BRASIL, 1979a, p. 262).

Por outro lado, caso o Brasil se recusasse a firmar tratados com as grandes potências, poderia se ver reduzido a um estado de isolamento, e se privaria da (reconhecidamente tênue) proteção estendida pelos acordos internacionais. Ambas as alternativas são claramente defensivas: a grande preocupação do Brasil com relação ao poder é proteger-se dele ou minimizar os efeitos das assimetrias; não havia, efetivamente, perspectiva de diminuir essas assimetrias.

As considerações de poder também estiveram claramente presentes em outros momentos, como durante o ministério do Barão do Rio Branco, ou durante a “barganha nacionalista” de Getúlio Vargas. Todavia, o poder era sempre percebido como um dado da realidade, uma “distribuição de capacidades materiais”, no dizer de Waltz (1979), que constituía uma assimetria insuperável e indiscutível entre o Brasil e as grandes potências (que passavam a ser encabeçadas pelos Estados Unidos). No plano regional, havia predominância simétrica do Brasil; no plano

global, havia fraqueza assimétrica. Tanto o Barão do Rio Branco quanto Getúlio Vargas foram hábeis em sua administração política dessa assimetria.

O Barão do Rio Branco buscou construir uma proximidade com a ascendente potência norte-americana – a chamada “aliança não-escrita” – que cumprisse duas funções. Em primeiro lugar, essa proximidade deveria servir para desencorajar os Estados Unidos de interferirem no jogo de forças sub-regional sul-americano – particularmente de um lado que não o do Brasil. Ademais, essa aproximação serviria para lastrear e incentivar o uso do poderio americano para defender a chamada “Doutrina Monroe”, isto é, para repelir eventuais tentativas das potências européias de interferirem na sub-região. Esses pontos são explorados em Burns (2003) e Lins (1996), e não merecem maior elaboração aqui. Todavia, cumpre notar que o Barão jamais questionava a distribuição de poder; antes buscava valer-se do “eixo assimétrico” apontado por Ricupero para preservar a predominância brasileira no “eixo simétrico”.

Getúlio Vargas, por sua vez, realizou operação política ainda mais complexa, identificando uma oportunidade de realizar ganhos para o País na iminente querela entre dois Estados cuja potência era simétrica entre eles, mas assimétrica em relação ao Brasil. Reconhecendo que o Brasil aumentava seu valor estratégico relativo à medida que cresciam as tensões entre a Alemanha hitleriana e os Estados Unidos, partiu para o que a historiografia convencionou chamar de “equidistância pragmática” (vide MOURA, 1991 e BUENO; CERVO, 2002). Tratou-se, em poucas palavras, de simular uma espécie de leilão pelo apoio brasileiro, entre os alemães e americanos, de modo a extrair progressivas concessões de ambos os lados. Não vêm ao caso as verdadeiras possibilidades de o Brasil ter se aliado à Alemanha nazista: o que é relevante é o fato de Vargas ter demonstrado que as assimetrias, ainda que permanecessem efetivamente insuperáveis, não eram imunes à manipulação “de baixo para cima”, por assim dizer. Incorporava-se mais uma ferramenta ao instrumental brasileiro para lidar com as desigualdades de poder sem, todavia, questionar sua existência ou até mesmo, sua perenidade.

Com Vargas, inicia-se um processo importantíssimo para o entendimento brasileiro do poder, a saber, a industrialização. As transformações que a industrialização traria para o País em muito transcenderiam o simples crescimento econômico. A acelerada evolução das estruturas políticas, sociais e econômicas do País a partir desse momento pôs em curso uma profunda alteração na percepção do presente e do futuro do Brasil. A ambiciosa exuberância política dos anos Kubitschek foi resultado direto desse processo e trouxe, na esteira da “civilização do

automóvel”, a idéia de que o Brasil poderia modificar qualitativamente o seu lugar no concerto das nações.

As implicações do alvorecer da “modernidade industrial” no Brasil para as relações internacionais de poder foram levadas em duas direções pelos pensadores brasileiros. De um lado, surgiu a chamada escola da geopolítica, intimamente ligada às Forças Armadas, à Escola Superior de Guerra e a pensadores como o General Golbery do Couto e Silva (vide MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993). A geopolítica, de modo geral, não questionava as assimetrias de poder global. Ao organizar sua visão de mundo em torno da contenda bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética, alinhando-se firmemente do lado do primeiro, considerava, de certa forma, equacionado o problema das assimetrias. À luz do conflito ideológico, a relação com os Estados Unidos passava a ser entendida com base nas coincidências políticas, sendo minimizados os impactos da diferença de poder.

Para a escola geopolítica, o lugar do poder era no plano regional. Ao enfatizar a “construção do poder nacional”, ostensivamente com base na ameaça comunista, vislumbrava-se a possibilidade do Brasil consolidar uma hegemonia regional, quiçá passando a desfrutar, também, de relação assimétrica com relação a seus vizinhos. Todavia, cabe realçar que:

Os policy-makers responsáveis pela conduta externa do Brasil ignoravam os estudos geopolíticos e suas motivações eram fundamentalmente diversas daquelas existentes nesses mesmos estudos. As obras de Golbery do Couto e Silva e Meira Mattos tiveram impacto maior e foram mais debatidas no exterior do que no Brasil, sobretudo nos países vizinhos, em virtude das referências explícitas que eram feitas a “projeções de poder” no plano regional e ao “destino” do Brasil como “grande potência mundial” (VARGAS GARCIA, 1997, p. 25).

A outra direção na qual o pensamento sobre o poder foi levado sob a influência da industrialização foi justamente aquela desbravada por Araujo Castro. Antes de voltar a esse ponto, todavia, cabe examinar como que a idéia de influir na ordem internacional havia se desenvolvido na política externa brasileira até aquele momento.

#### **4.5 A política externa brasileira e o desejo de influenciar a ordem**

Se, por um lado, a temática da desigualdade de poder esteve presente na política exterior brasileira praticamente desde seus primórdios, a idéia de que o Brasil poderia ou deveria exercer alguma influência na organização e no gerenciamento da ordem internacional apareceu de forma muito mais inconsistente e esporádica. Isso decorreu, em parte, da conjunção da própria percepção da desigualdade de poder com a forma dos mecanismos de gerenciamento da ordem internacional até meados do século XX. Antes das conferências de São Francisco e Bretton Woods, que inauguraram uma verdadeira nova fase, a possibilidade de se discutir as bases do ordenamento internacional esteve em larga medida restrita às cúpulas das Grandes Potências. Às potências menores, era dado participar apenas em grandes conferências pontuais, como aquelas de Haia (1899 e 1907) e de Paris (1919), por exemplo. Mesmo nessas conferências, a participação das grandes potências e das potências menores costumava dar-se em termos distintos.

Ao longo do século XIX, portanto, e durante a primeira parte do século XX, o Brasil considerava que as assimetrias de poder no nível internacional lhe reduziam a um papel muito mais de objeto do que de sujeito da organização internacional. Houve, no entanto, alguns episódios no qual oportunidade e disposição convergiram de modo a permitir que o Brasil buscasse influenciar na forma da ordem internacional.

O primeiro desses episódios foi a Conferência de Haia de 1907, a qual teve como uma de suas mais importantes tarefas a criação de uma corte internacional de justiça. A Alemanha, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha propuseram a criação de uma corte de dezessete membros, sendo que nove países – no caso, as grandes potências – deteriam assento permanente. Esta idéia implicava a rotatividade dos assentos restantes entre os outros Estados, por um período especificado pela categoria em que os países fossem classificados (vide BURNS, 2003).

Rui Barbosa, representante do Brasil na Conferência, posicionou-se contra a proposta diante da inferioridade atribuída ao Brasil no rodízio, que estava classificado na terceira categoria, abaixo de Estados europeus menores. Frente a essa tentativa de hierarquizar os Estados, Rui Barbosa empreendeu árdua defesa da proposta de que a nova corte tivesse por base o princípio da igualdade soberana dos Estados. Em um de seus discursos, enfatizou:

Sem dúvida existe entre os Estados diversidade de cultura, de probidade, de riqueza e de força, mas segue-se que desse fato resultem diferenças no tocante aos seus direitos essenciais? Os direitos civis são os mesmos para todos os homens como os direitos políticos são os mesmos para todos os cidadãos. [...] A soberania é por excelência o direito elementar dos Estados constituídos, independentes, e significa igualdade em teoria e na prática. A soberania é absoluta, ela não sofre classificações [...]. Logo, se é preciso haver entre os Estados um órgão comum de justiça, necessariamente todos os Estados devem ter nele representação equivalente (BARBOSA *apud* BURNS, 2003, p. 156).

Poucos anos depois, oportunidade para semelhante defesa de uma ordem internacional fundada na igualdade dos Estados veio na Conferência de Paris, que elaborou o Tratado de Versalhes. Lá, a ativa participação brasileira concentrou-se principalmente na distinção que havia sido estabelecida entre as potências de “interesses gerais” e aquelas de “interesses limitados”. A terminologia é reveladora: ao passo que as grandes potências teriam interesses “gerais”, isto é, na ordem como um todo, as menores teriam (por esse raciocínio) interesses “limitados” a questões específicas – no caso do Brasil, “o pagamento pela Alemanha de depósitos relativos a venda de café do Estado de São Paulo na início da guerra e a questão da propriedade dos navios ex-alemães, apreendidos em portos brasileiros” (VARGAS GARCIA, 2000, p. 34-35).

Ao longo da Conferência, o Brasil ensaiou uma série de argumentos visando desfazer essa distinção. Reivindicou a participação das potências menores em todas as comissões e sessões, e não apenas aquelas em que seus interesses diretos estivessem em questão; pressionou para que potências menores pudessem ter maior participação na comissão que elaboraria o Pacto da Liga das Nações e buscou garantir que todos os integrantes da Liga tivessem assento permanente em seu Conselho (Ibid., p. 31-37). Em alguns desses momentos, obteve êxito; em vários outros, não.

O que esses dois momentos – Haia e Paris – têm em comum é que em ambos, o Brasil viu-se em um foro onde teve oportunidade de pronunciar-se sobre a natureza da ordem internacional e o fez no sentido de defender uma ordem caracterizada pelo reconhecimento da igualdade jurídica dos Estados e não das desigualdades de poder entre eles. Todavia, em nenhum dos dois casos imaginou-se que haveria uma possibilidade concreta de o Brasil encontrar um lócus que lhe permitiria opinar e influenciar de forma constante sobre a forma da ordem e seu gerenciamento.

Mesmo quando surgiu, na década de 1920, a idéia de o Brasil pleitear um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, não parece ter-se firmado de forma clara no imaginário dos formuladores da política externa a idéia de que o País poderia, por meio desse



assento, exercer algum tipo de efeito transformador sobre a ordem. Conforme aponta Vargas Garcia, a campanha brasileira por um assento permanente no Conselho da Liga visava “garantir a conservação do Brasil no órgão de cúpula da Liga em uma situação de igualdade em relação às grandes potências [...] e explorar politicamente essa conquista para angariar apoio interno” (Ibid., p. 138-139). Mesmo a situação de “igualdade” com as grandes potências era enxergada em termos da “dignidade nacional” e do prestígio relativo do Brasil no continente americano, e não da oportunidade de se participar de decisões que efetivamente teriam algum impacto nas fortunas do País.

Em São Francisco e Bretton Woods, o Brasil pôde se imiscuir, mais uma vez, na reconstrução da ordem internacional após um cataclismo bélico. Foi, todavia, apenas em fins da década de 1950, quando o surgimento do Movimento Não-Alinhado anunciava o fim da era da bipolaridade rígida e o conseqüente surgimento de um importante “espaço para criação” nas relações internacionais, que se modificou sensivelmente a percepção brasileira acerca de suas possibilidades de participação no gerenciamento da ordem internacional.

#### **4.6 Poder, ordem e inovação em Araujo Castro**

Após essa pequena digressão sobre desigualdades de poder e influência na ordem internacional da política exterior do Brasil, pode-se ter uma percepção melhor das inovações presentes no pensamento de Araujo Castro. Chegando aos altos escalões da carreira diplomática no momento em que a industrialização brasileira e o enfraquecimento da bipolaridade rígida abriam novas frentes para o tratamento daquelas duas questões (poder e ordem) pelo Brasil, ele ligou os dois conceitos de uma forma absolutamente inovadora no repertório da política externa do Brasil.

O momento de Castro foi um momento de ascensão brasileira – daí que o tema da inescapável grandeza do Brasil é recorrente em seus textos:

Nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza. [...] O nacionalismo não é para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que

queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais (AMADO, 1982, p. 212).

No entanto, Castro não via a ascensão como oportunidade para garantir a superioridade regional do Brasil (os temas regionais estando de modo geral ausentes da sua obra). O desenvolvimento econômico era, para ele, um fim em si, mas cuja consecução dependeria das circunstâncias internacionais favoráveis. O problema, para Castro, não era as desigualdades de poder em termos de capacidade material, mas as desigualdades de poder em termos de influência na ordem, pois aqueles que ditavam as regras poderiam ditar-las de modo a cercear o desenvolvimento econômico dos menos poderosos – e, na visão de Castro, de fato o faziam. Assim, ao contrário de gerações anteriores de formuladores de política externa, Castro não considerava que o hiato separando o Brasil das grandes potências fosse intransponível ou perene por definição. Todavia, enxergava um esforço consciente dessas potências de preservarem esse hiato por meio do seu gerenciamento da ordem internacional – o processo de congelamento do poder mundial.

No momento em que Castro trabalhava, escrevia e pensava, os *loci* institucionais onde se organizava o sistema internacional eram muito mais aparentes do que haviam sido nas eras do Visconde de Abaeté ou de Getúlio Vargas. Nos foros multilaterais, como a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança e outros órgãos das Nações Unidas, debatiam-se diariamente as normas e os critérios de legitimidade da ordem internacional. Castro advogava, portanto, que o Brasil não deveria se deixar impressionar pelas desigualdades de poder material entre ele e as grandes potências: deveria participar da forma mais ativa possível dos debates sobre a ordem internacional, pois o verdadeiro poder estaria em moldar as regras para que fossem conducivas ao desenvolvimento nacional e, portanto, à ampliação das capacidades materiais do País. Castro não negava que as capacidades materiais das grandes potências lhes conferiam especial facilidade para moldar a ordem: sugeria, porém, que relação entre o poder material e o poder sobre a ordem fosse uma via de duas mãos. Poderia, assim, o Brasil buscar garantir seus interesses materiais por meio da influência na ordem internacional.

A aparente simplicidade desse argumento oculta sua importância. Antigamente, o Brasil se via como país sujeitado às realidades da desigualdade do poder. A escassez de poder implicava a incapacidade relativa de influir na ordem internacional. Castro apresenta outra perspectiva: a capacidade de influenciar a ordem – que depende, antes de tudo, de “nossa mentalidade ou

psicologia internacional” – é que estabelecerá a possibilidade de minorar as desigualdades materiais entre os Estados. O Brasil deveria, portanto, passar a buscar o poder no âmbito das instituições multilaterais onde se constrói a ordem, como a Assembléia Geral – e o Conselho de Segurança.

Castro não foi o único diplomata a salientar a importância de que o Brasil se valesse dos foros multilaterais para construir normas internacionais benéficas para si. Diversos outros personagens tiveram papéis importantes na introdução no substrato normativo da política externa da noção de que o poder poderia vir pela palavra. Todavia, a contribuição de Castro teve uma dimensão própria, por várias razões.

Em primeiro lugar, Castro ocupou postos importantes na diplomacia brasileira em dois momentos distintos e marcantes: a Política Externa Independente e o ápice do regime militar brasileiro. Teve, assim, duas oportunidades de deixar sua marca na política externa, por meio das decisões que tomou, da influência que exerceu em seus colegas (particularmente os mais jovens, que passariam a chefiar o Itamaraty no futuro) e dos textos que escreveu.

Não se pode ignorar, também, o fato de que Castro ocupa um lugar simbólico no imaginário coletivo no Itamaraty. Foi o primeiro diplomata de carreira moderno a ocupar o cargo de Chanceler; ocupou também dois dos três principais postos no exterior (Washington e Nova York) e foi “exilado” e “reabilitado”. Faleceu jovem, ainda no auge de sua carreira, literalmente em meio ao seu trabalho. Ademais, seu agudo senso de ironia e constante bom humor produziram dezenas de anedotas em que é a figura principal, e que têm lugar em “uma tradição oral que faz circular histórias de diplomatas em geral, que já faleceram ou não, do cotidiano ou do trabalho diplomático. São ‘causos’ verídicos ou não, romanceados ou pitorescos que constituem a memória da instituição” (TOMASS, 2000, p. 108n). Não se deve descartar a importância dessa tradição em manter viva na instituição a memória de Castro e presente, assim, a consciência de seu pensamento.

De todos os diplomatas brasileiros de destaque da época da Guerra Fria, nenhum se compara a Castro no que diz respeito ao esforço de articular suas idéias sobre o lugar do Brasil no mundo em termos gerais e conceituais. Da leitura de seus textos e seus telegramas, depreende-se o enorme prazer que tinha Castro em realizar análises da conjuntura internacional que não diziam diretamente respeito à política externa brasileira. Eram-lhe caras as reflexões sobre o poder e sobre a organização do sistema internacional que não se restringiam à consideração dos dilemas

concretos do cotidiano diplomático. O resultado – intencional ou não – dessa abordagem foi o de tornar seu pensamento facilmente aplicável a questões concretas que ele jamais imaginara.

Finalmente, descontente com meramente converter em ação suas idéias sobre a realidade internacional, ele as convertia em palestras, artigos e telegramas, que acabaram por deixar um registro considerável de seu pensamento para gerações futuras. Se o volume dos seus escritos não se compara, por exemplo, àquele dos do Embaixador Roberto Campos, ou se a documentação que deixou não se aproxima àquela legada pelo Embaixador Azeredo da Silveira, é, ainda assim, uma fonte considerável.

Portanto, embora Castro não tenha sido o único responsável pela construção de uma nova visão do poder para a política externa brasileira, ele foi, por todas as razões listadas acima, o diplomata que mais teve condições de firma-la no substrato normativo da política externa. Com o passar dos anos, essa visão de poder passou a ser, portanto, lugar-comum no Itamaraty, socializado em seus quadros a partir de seu ingresso na instituição.

#### **4.7 Araujo Castro e a reforma do Conselho de Segurança**

Com a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, abria-se – assim como nos anos 1950 – um novo “espaço de criação” nas relações internacionais, isto é, uma flexibilidade política que poderia ser aproveitada para fazer ajustes – intencionais ou não, positivados ou não – na organização do sistema internacional. O Brasil não reagiu de forma perfeitamente consistente e consciente a essa nova realidade. Emergindo, ele também, de um processo de transformação, após vinte anos de regime militar, os primeiros passos do Brasil na *terra incognita* que se abria à sua frente foram incertos e até, em alguns momentos, claudicantes.

Todavia, sob todas as decisões que se tomavam sobre questões específicas, algumas concepções básicas sobre o funcionamento da política internacional persistiam no imaginário coletivo dos formuladores da política externa brasileira. Nem sempre fáceis de interpretar ou de aplicar, e nem sempre aceitas como sendo relevantes após tantas transformações, elas ainda assim se fizeram sentir, particularmente após um período inicial de transição política (até, talvez, o início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso). Uma dessas concepções ou normas

de orientação da ação brasileira era a idéia de que para garantir os seus interesses concretos, o Brasil teria que se empenhar para moldar uma ordem internacional que não lhe prejudicasse.

Durante a Guerra Fria, essa norma havia sido expressa principalmente por meio da participação ativa do País em debates sobre questões que, embora não fossem de grande importância na superfície, eram relevantes para a organização do sistema internacional de forma mais abrangente. Todavia, no novo ambiente internacional, desprovido dos efeitos políticos da bipolaridade, vislumbrava-se uma possibilidade muito mais ambiciosa: a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de modo a assegurar para o Brasil um assento permanente no órgão. Essa perspectiva tornava-se muito mais atraente – e muito mais urgente – à medida que o novo ambiente internacional permitiu ao Conselho ir progressivamente consolidando seus poderes e ampliando as suas competências, permitindo a ele influir cada vez mais em áreas de interesse direto para o Brasil, como a proteção do meio ambiente.

Por isso, desde 1989, o Brasil tem, com variados graus de empenho, empreendido uma campanha para angariar um assento permanente no Conselho de Segurança. Nesse período, cada governo tem emprestado sua visão e suas preferências próprias ao processo. Todavia, o exame do discurso brasileiro ao longo desse período revela importantes consistências, resultantes do fato de que a campanha é menos uma iniciativa política isolada e mais a manifestação de uma norma profundamente internalizada pela diplomacia brasileira acerca de como deve o País se portar frente aos processos de organização internacional. É, nas palavras de Araujo Castro, “uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais” (AMADO, 1982, p. 212).

## **CONCLUSÃO: CAMPANHA PERMANENTE**

Este trabalho buscou demonstrar que a campanha do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança é uma manifestação de um ímpeto mais profundo da política externa brasileira. A partir desse caso específico, esboçou uma hipótese acerca da política externa brasileira, aventando que ela não é formulada apenas no presente, visando atingir objetivos concretos e aparentes: ela resulta, na verdade, de um processo complexo, em que experiências e visões do mundo e do Brasil são transmitidos de geração a geração de diplomatas, criando uma continuidade na ação internacional do País.

Essas conclusões foram sustentadas em determinada visão da realidade internacional. Partiu-se de pressuposto de que as relações internacionais – e até mesmo a própria noção do “internacional” – são construídas com base em normas e regras. Que Israel é um Estado, mas o Curdistão não o é; que uma intervenção militar ordenada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas possui legitimidade internacional, enquanto uma ordenada pelo Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos não a possui; que um tratado assinado pelo governo Geisel é vinculante para o governo Lula: essas fronteiras e certezas são estabelecidas em normas internacionais, algumas tão profundas e arraigadas que os atores as confundem com a natureza essencial da realidade. Além de definirem o que “pode” e o que “não pode”, essas normas definem o que “é” e o que “não é”: constituem dessa forma o sistema, a ordem ou a organização internacional.

Com o passar do tempo, solidificaram-se determinadas instâncias e processos que gozam de maior legitimidade para estabelecer e interpretar as regras internacionais, isto é – gerenciar (ou continuar a construção) da ordem internacional. Este trabalho buscou esclarecer o processo pelo qual, durante a segunda metade do século XX, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adquiriu um papel central do gerenciamento do sistema internacional, papel esse que tem sido fortalecido no alvorecer do século XXI.

A partir desse cenário, explorou-se o modo pelo qual os formuladores da política externa do Brasil, principalmente a partir da década de 1960, passaram a tomar um interesse mais ativo em participar da organização do sistema internacional. Principalmente a partir do pensamento de

indivíduos como Araujo Castro, construiu-se uma percepção de que se o Brasil se engajasse de forma mais ativa para tentar influenciar no gerenciamento da ordem, poderia tornar o sistema internacional mais favorável à consecução dos objetivos nacionais brasileiros. Alargou-se, dessa forma, a percepção de quais eram os interesses do Brasil: não só imediatos e concretos, passavam a ser vistos como sendo estruturais.

As instituições sociológicas que envolviam e envolvem a formulação da política externa brasileira acabaram levando essa percepção dos interesses do Brasil a perpetuar-se, constituindo, assim, um novo aspecto do substrato normativo da política externa. O Brasil iniciava, dessa forma, uma “campanha permanente” para transformar a ordem internacional, que transcendia a governos e a indivíduos específicos.

No trabalho argumentou-se que no fim da década de 1980 a ordem internacional passou por uma grande transformação. O colapso da União Soviética e o conseqüente fim do conflito bipolar levaram à abertura de amplos espaços para a reforma e modificação da ordem. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, em particular, estava no centro de dois importantes movimentos políticos. Por um lado, ganhava renovado dinamismo e nova importância dos processos de organização internacional. Por outro, esse fortalecimento e a percebida nova fluidez na ordem internacional levavam a um clamor cada vez maior pela sua reforma, por meio da ampliação e da “democratização”.

Frente a essas circunstâncias, o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança foi uma afluyente natural de sua campanha permanente por uma maior voz na construção da ordem. Importa perceber que segundo essa interpretação, a reforma do Conselho não é, para o Brasil, um fim absoluto e sim um passo no processo mais longo de influir na organização da política internacional.

Essa colocação tem algumas implicações que merecem ser examinadas. Em primeiro lugar, decisões de política externa como a participação na MINUSTAH não seriam, nessa visão, operações subordinadas ao pleito por um assento permanente, mas coordenadas com ele, visando um objetivo maior. A campanha pela reforma do Conselho pode ser entendida, assim, como uma de várias avenidas trilhadas pela política exterior do Brasil rumo a um fim maior – a capacidade de influir na ordem. Outras iniciativas, como a tentativa de se ampliar o G-8, o adensamento das relações Sul-Sul, o maior protagonismo nas negociações comerciais internacionais e até, em

parte, os projetos de integração regional, se encaixam na mesma categoria que o pleito pelo assento permanente – ainda que nem sempre sejam tão visíveis (ou controversos) quanto ele.

Duas ressalvas importantes devem ser feitas. Em primeiro lugar, a campanha permanente do Brasil não se dirige a uma visão específica da ordem, até mesmo porque os horizontes de possibilidade de transformação da ordem internacional são constantemente cambiantes. Não há, no substrato normativo da política externa brasileira, uma visão detalhada da “ordem ideal”. A campanha brasileira é por um papel maior na definição da ordem: como o Brasil exercerá esse papel e as decisões específicas que tomará em momentos quando pode efetivamente influir na ordem são e serão frutos da conjuntura internacional e doméstica. Certamente, há algumas “grandes linhas” cuja defesa pelo Brasil está incorporada no substrato normativo – todavia, essas não dão respostas aos dilemas específicos encontrados nos processos de gerir a ordem internacional.

A outra ressalva que cumpre notar é que o substrato normativo da política externa brasileira não se resume à campanha permanente por uma busca de um papel maior na organização internacional. Nela encontram-se, também, outras normas que orientam os formuladores da política externa brasileira na lida com as questões internacionais. Mesmo questões menores – como a escolha da língua a ser usada em pronunciamentos em foros internacionais – podem ter suas origens no substrato normativo da política externa brasileira.

Será exitoso o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança? Não é possível responder a essa questão de forma absoluta, até porque os processos de negociação internacional poderão levar a uma reforma que não seja aquela reivindicada publicamente pelo Brasil, mas que atenda em grandes linhas aos seus interesses. Ressalta-se, no entanto, que vários dos supostos obstáculos intransponíveis que impediriam o processo de avançar foram superados com sucesso na ampliação anterior do tamanho do Conselho de Segurança, como a própria oposição dos membros permanentes. Deve-se levar em conta, também, que, embora sejam muito ativos os opositores de uma reforma nos moldes pretendidos pelo Brasil, eles são uma minoria. Na última instância, uma coalizão de rivais regionais dos potenciais membros permanentes (como Argentina, Itália e Paquistão) não será capaz de impedir que a reforma aconteça. Mais do que esses rivais ou do que os membros permanentes, a principal dificuldade encontrada até agora na consecução dos planos do G-4 tem sido a posição comum adotada pelo continente africano. Todavia, eventual evolução nessa postura – o que parece provável – poderá levar a novo



dinamismo no processo, viabilizando uma reforma que atenda aos interesses fundamentais do Brasil.

Caso esse cenário se concretizasse e o Brasil passasse a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, seria o início de uma nova fase na política externa brasileira? Ainda que o governo que lograr a reforma provavelmente teria interesse em avançar essa visão, a realidade é que a conquista do assento permanente não alteraria as diretrizes básicas da política externa brasileira. O Conselho de Segurança, por maior que seja sua influência, é incapaz de reger todo o sistema internacional por atos de vontade. Ademais, ter um assento permanente no Conselho não implica de forma alguma conseguir ditar as suas decisões – como têm descoberto todos os atuais membros permanentes ao longo dos últimos sessenta anos. Mesmo tendo assegurado um lugar cativo no Conselho, prosseguiria a busca brasileira por maior voz na ordem internacional, procurando novos foros, palcos e caminhos onde poderá garantir que a organização do sistema não ocorra à sua revelia. Até que haja profunda mudança no substrato normativo da política externa ou até que transformação radical no modo por qual essa política é formulada diminua a importância desse substrato, o Brasil prosseguirá em sua campanha permanente, logrando ou não um assento permanente no Conselho de Segurança.

## BIBLIOGRAFIA

### 1. LIVROS E MONOGRAFIAS

ABREU, A. A.; LAMARÃO, S. T. N. (Org.). *Personalidades da política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v.2.

AMADO, Rodrigo (Org.). *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

BARACUHY, Braz. *Vencer ao perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília: FUNAG, 2005.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 2002.

BARRETO FILHO, Fernando P. de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOLTON, John. *Surrender is not an option: defending the America at the United Nations and abroad*. Nova York: Threshold Editions, 2007.

BRASIL. *Conselho de Estado, 1842-1889: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros*. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1979, v. 3, Consultas de 1849-1853. (1979a)

BRASIL. *Conselho de Estado, 1842-1889: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros*. Brasília: Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores, 1979, v. 4, Consultas de 1854-1857. (1979b)

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

BULL, Hedley. *Sociedade anárquica*. Brasília: Editora UnB, 2002.

BURNS, E. Bradford. *A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações do Brasil com os Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC Ed., 2003.

CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CARR, Edward H. *The twenty years' crisis, 1919-1939*. Nova York: Harper & Row, 1964.

CERVO, Amado (Org.). *O desafio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CUNHA, Vasco Tristão Leitão da. *Diplomacia em Alto-Mar: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

DEUDNEY, Daniel H. *Bounding power: republican security theory from the polis to the global village*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

FELDMAN, Luiz. *A Bonomia do Gigante: Política Externa Brasileira, 1840-1907*. Monografia de graduação apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2006. mimeo.

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

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

FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2007.

GADDIS, John Lewis. *We now know: rethinking Cold War history*. Nova York: Oxford University Press, 1998.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Editora da UFRGS/FUNAG, 2000.

GOÉS FILHO, Paulo de. *O Clube das Nações: a missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2003.

GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal de. *Entre poder e direito: a tradição grotiana na política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2005.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (Org.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

KAGAN, Robert. *Dangerous nation: America's place in the world from its earliest days to the dawn of the 20th century*. Nova York: Alfred A Knopf, 2006.

\_\_\_\_\_. *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2003.

KISSINGER, Henry. *A world restored: Metternich, Castlereagh and the problems of peace*. Londres: Phoenix Press, 2000.

\_\_\_\_\_. *American Foreign Policy*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1977.

\_\_\_\_\_. *Diplomacy*. Nova York: Simon & Schuster, 1994.

KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, norms, and decisions: on the conditioning of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press: 1989.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka. (Ed.). *Foreign policy in a constructed world*. Nova York: Armonk & Londres, 2001.

LINS, Alvaro. *Rio Branco (O Barão do Rio Branco): biografia pessoal e história política*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1996.

MALONE, David. *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Boulder, Rienner Publishers, 2004.

MEISLER, Stanley. *United Nations: the first fifty years*. Nova York: Atlantic Monthly Press, 1997.

MEAD, Walter Russell. *Special providence: American foreign policy and how it changed the world*. Nova York: Routledge, 2002.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace (Brief Edition)*. Boston: McGraw-Hill, 1993.

ONUF, Nicholas G. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1989.

PAROLA, Alexandre Guido Lopes. *A ordem injusta*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

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

PATRIOTA DE MOURA, Cristina. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

ROSENAU, James N. *The scientific study of foreign policy*. Nova York: The Free Press, 1971.

- RUGGIE, John Gerard (org.). *Multilateralism matters*. Nova York: Columbia University Press, 1993.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais: Dois Séculos de História – Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.
- SHAW, Malcolm. *International Law*. Londres: Cambridge University Press, 1999.
- SKINNER, Quentin. *Visions of Politics, Vol. I: regarding method*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- TRAUB, James. *The best intentions: Kofi Annan in the UN in the era of American world power*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2006.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. 2.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world economy*. Cambridge University Press, 1979.
- \_\_\_\_\_. *The modern world system I: capitalist agriculture and the origins of the European World-Economy in the sixteenth century*. Nova York: Academic Press, 1974.
- WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- WEIS, W. Michael. *Cold warriors and coups d'état: Brazilian-American relations, 1945-1964*. New Mexico: University of New Mexico Press, 1993.
- WEISS, Thomas, FORSYTHE, David & COATE, Roger. *The United Nations and changing world politics*. Boulder, Westview, 1997.
- WENDT, Alexander E. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WESTAD, Odd Arne. *The global Cold War*. Nova York: Cambridge University Press, 2005.
- WOODWARD, Bob. *Plan of attack*. Nova York: Simon & Schuster, 2004.

## 2. ARTIGOS

AMORIM, Celso. *A reforma da ONU*. Conferência proferida no IEA em 2/4/1998. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos). Acesso em: 24/5/2008.

\_\_\_\_\_. *Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria*. Conferência proferida no IEA em 11/9/1998. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos). Acesso em: 24/05/2008.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*, v. 3, n. 4, 1995.

ARAUJO CASTRO, João Augusto de. “The United Nations and the freezing of the international power structure”. *International Organization*, v. 26, n. 1, 1972.

\_\_\_\_\_. “Environment and development: the case of the developing countries”. *International Organization*, v. 26, n. 2, 1972.

\_\_\_\_\_. “Fundamentos da paz internacional: balança de poder ou segurança coletiva”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 49-50, 1970.

BAILEY, Sydney D. New light on abstentions in the UN Security Council. *International Affairs*, v. 50, n. 4, 1974.

BLAVOWKOS, Spyros; BOURANTONIS, Dimitris. *The chair in the UN context: assessing functions and performance*. Netherlands Institute of International Relations, 2005. Disponível em: [http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051100\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue101.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051100_cli_paper_dip_issue101.pdf). Acesso em: 12/5/2008.

BLUM, Yehuda Z. “Proposals for UN Security Council Reform”. *The American Journal of International Law*, v. 99, n. 3, 2005.

\_\_\_\_\_. “Russia takes over the Soviet’s seat at the United Nations”. *European Journal of International Law*, v. 3, n. 2, 1992. Disponível em: <http://www.ejil.org/journal/Vol3/No2/art8.pdf>. Acesso em: 12/5/2008.

BOURANTONIS, Dimitris; MAGLIVERAS, Konstantinos. “The enlargement of the UN Security Council: reflections from the current debate”. *Politics*. Athens University of Economic Business, v. 22, n. 1, 2002.

BRITO CRUZ, José Humberto de. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da “Política Externa Independente”. In: DANESE, Sérgio França (Org.). *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*. Brasília: IPRI, 1989.

DIMITRÍJEVICS, Anna. *Strengthening the Legitimacy and Effectiveness of the Security Council: advice to the UN High Level Panel on Threats, Challenges, and Change*. The Oxford Council on Good Governance, 2004. Disponível em: <http://www.oxfordgovernance.org/fileadmin/Publications/GA002.pdf>. Acesso em: 24/5/2008.

FONSECA JR., Gelson. *Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil*. Texto do evento realizado no IEA “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado no dia 11 de setembro de 1998. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos). Acesso em: 24/5/2008.

FRASER, Trudy. *The United Nations Security Council and the G4 debate: implications for contemporary collective security*. BISA Annual Conference, University College Cork, 2006.

FUJITA, Edmundo Sussumu. “O Brasil e o Conselho de Segurança: notas sobre uma década de transição: 1985 – 1995”. *Parcerias Estratégicas*, v.1, n.2, 1996.

GARCIA, Eugênio Vargas. “O pensamento dos militares em política internacional (1964-1984)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.40, n. 1, 1997.

GILLINSON, Sarah. *UN Reform 1997-2003*. Overseas Development Institute. London, 2003.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. In: *Estudos Históricos*, v. 6, n.12. Rio de Janeiro, 1993.

HERZ, Mônica. Análise cognitiva e política externa. In: *Contexto Internacional*, v. 16, n. 1, 1994.

HURRELL, Andrew. *Working with diplomatic culture: some Latin American and Brazilian questions*. Trabalho apresentado na reunião anual da International Studies Association, março de 2004. Mimeo.

KASPERSEN, Anja T.; LEIRA, Halvard. *A fork in the road or a roundabout? – A narrative of the UN Reform process 2003-2005*. UN programme, NUPI, 2007. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/2007/0615forkroundabout.pdf>. Acesso em: 28/5/2008.

KIRGIS, Frederic L. “The Security Council’s first fifty years”. *The American Journal of International Law*, v. 89, n. 3, 1995.

LUCK, Edward C. *Reforming the United Nations: lessons from a history in progress. International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers*, n.1, 2003. Disponível em: <http://www.reformwatch.net/fixers/58.pdf>. Acesso em: 7/5/2008.

MELLO E SILVA, Alexandra. “Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 2, n. 41, 1998.

NOGUEIRA BATISTA, Paulo. “Presidindo o Conselho de Segurança da ONU”. *Política Externa*, v.1, n.3, 1992/1993.

OKUMU, Wafula. *Africa and the UN Security Council permanent seats*. Pambazuka, 2005. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/0428afriseats.htm>

PATRIOTA DE MOURA, Cristina. “O Inglês, o Parentesco e o Elitismo na Casa de Rio Branco”. *Revista Cena Internacional*, v. 8, n. 1, 2006.

PAUL, James; NAHORY, Céline. *Theses Towards a Democratic Reform of the UN Security Council*. Global Policy Forum, 2005. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>. Acesso em: 4/7/2007.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, v.1. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP/Cultura Editores Associados, 1996.

RUGGIE, John Gerard. Continuity and the transformation in the world politics: toward a neorealism synthesis. In: KEOHANE, Robert (ed.). *The neorealism and its critics*. Nova York: Columbia, 1986.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: KRASNER, Stephen D. (Org.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

SCHRIJVER, Nico. “Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security”. *Journal of Conflict & Security Law*, v.12, n.1. Oxford University Press, 2007.

SCHWELB, Egon. “Amendments to articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations”. *The American Journal of International Law*, v. 59, n. 4, 1965.

\_\_\_\_\_. “The 1963/1965 amendments to the Charter of the United Nations: an addendum”. *The American Journal of International Law*, v.60, n. 2, 1966.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Decisões e Indecisões*. Disponível em: <http://cartacapital-old.ig.com.br/2006/12/decisooes-e-indecisooes>. Acesso em: 31/5/2008.

WALKER, Rob B.J. *The Doubled Outside of the Modern International*. Artigo apresentado na Fifth International Conference on Diversity in Organizations, Communities and Nations, Central Institute of Ethnic Administrators, Pequim, China, 30 de junho a 3 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.ephemeraweb.org/journal/6-1/6-1walker.pdf>. Acesso em: 1/6/2008.

WEISS, Thomas. The illusion of UN Security Council reform. In: *The Washington Quarterly*, v. 26, n. 4, 2003. Disponível em: [http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn\\_weiss.pdf](http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf). Acesso em: 8/5/2008.

WILSON, Peter. *E. H. Carr: the revolutionist's realist*. London School of Economics and Political Science, 2000. Disponível em: [www.theglobalsite.ac.uk/press/012wilson.pdf](http://www.theglobalsite.ac.uk/press/012wilson.pdf). Acesso em: 10/5/2008.



### 3. DOCUMENTOS

BRAHIMI, Lakhdar. *Report of the panel on United Nations Peace Operations*. Nova York: Nações Unidas, 2000.

BUSH, George H. W. *Address to the nation on invasion of Iraq*. Disponível em: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/ghwbushiraqinvasion.htm>. Acesso em: 2/7/2007.

NAÇÕES UNIDAS. *A more secure world: our shared responsibility. Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Nova York: Nações Unidas, 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *O G-4 e as Nações Unidas: textos, comunicados e documentos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. (2007a).

\_\_\_\_\_. *Política Externa Brasileira, Volume II: Discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. (2007b).

\_\_\_\_\_. *Repertório de Política Externa: posição do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. (2007c).

OLIVEIRA FILHO, Artur Pereira e. “O Brasil e o Conselho de Segurança: revelações vinte anos depois”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 49-50, 1970.

SARDENBERG, Ronaldo & ARAUJO CASTRO, Luís Augusto de. *Palestras na cerimônia de inauguração do Auditório Embaixador João Augusto de Araújo Castro*. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/irbr/irbr/sede/discauditorio.htm>. Acesso em: 10/10/2007.

TAHIR-KHELI, Shirin. Senior Advisor to the Secretary of State for UN Reform, on UN Reform, in the General Assembly, July 12, 2005.

WILSON, Thomas W. *Fourteen points*. Disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wilson14.htm>. Acesso em: 2/7/2007.