

UNIVERSIDADE DO SAGRADO CORAÇÃO

TATIANA DE CARVALHO CHIMBO

**AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA NA ÁREA DA SEGURANÇA:
DAS MISSÕES DE PAZ À BUSCA POR ASSENTO
PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA
DAS NAÇÕES UNIDAS**

BAURU
2015

TATIANA DE CARVALHO CHIMBO

**AS TRANSFORMAÇÕES RECENTES DA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA NA ÁREA DA SEGURANÇA:
DAS MISSÕES DE PAZ À BUSCA POR ASSENTO
PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA
DAS NAÇÕES UNIDAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências
Exatas e Sociais Aplicadas como parte
dos requisitos para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais, sob
orientação da Professora Mariana de
Freitas Montebugnoli.

BAURU
2015

C5388t	<p data-bbox="548 1383 906 1413">Chimbo, Tatiana de Carvalho</p> <p data-bbox="548 1446 1284 1602">As transformações recentes da política externa brasileira na área da segurança: das missões de paz à busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas / Tatiana de Carvalho Chimbo. -- 2015.</p> <p data-bbox="591 1608 639 1638">58f.</p> <p data-bbox="591 1669 1239 1698">Orientadora: Profa. Ma. Mariana de F. Montebugnoli.</p> <p data-bbox="548 1730 1284 1822">Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade do Sagrado Coração – Bauru – SP.</p> <p data-bbox="548 1854 1284 1948">1. Missão de Paz. 2. Organização das Nações Unidas. 3. Conselho de Segurança. 4. Política Externa Brasileira. 4. Diplomacia. I. Montebugnoli, Mariana de Freitas. II. Título.</p>
--------	---

Dedico este trabalho principalmente a minha família e amigos que vivenciaram toda essa jornada comigo, e ao meus professores que me guiaram, me influenciaram e me motivaram de alguma forma

AGRADECIMENTOS

Agradeço a coordenadora do curso de Relações Internacionais professora Beatriz Sabia Alves por ser aquela professora amiga de todos os alunos.

Agradeço ao professor Macalé pelas suas aulas sempre polêmicas.

Agradeço a minha orientadora Professora Mariana de Freitas Montebugnoli, por todo o suporte em tão pouco tempo.

Agradeço ao meu grande amigo Bruno Vicente Lippe Pasquarelli pela sua paciência e por ter me suportado por todo este tempo.

Agradeço aos meus pais por esta e por todas as oportunidades que me proporcionam e por sempre me apoiarem em todas as minhas decisões na vida.

Agradeço enfim a minha família toda que sabe o quanto isto é importante para mim nesta etapa da vida!

RESUMO

O presente estudo tem, como objetivo central, a análise da política externa brasileira a partir da sua atuação em missões de manutenção de paz e em questões humanitárias na Organização das Nações Unidas (ONU) e no fortalecimento da defesa e da segurança da América Latina como variáveis imprescindíveis para um dos principais ideais para a projeção internacional do Brasil no cenário internacional: a obtenção de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Para tanto, foram analisados, em primeiro lugar, as características da ONU e do seu principal órgão, qual seja, o CSNU, assim as demandas de reforma que ocorreram desde sua criação, em 1946. Em seguida, foi descrita a atuação do Brasil na ONU ao longo dos anos, considerando seu objetivo primordial de obtenção do assento permanente no CSNU, assim como o desenrolar de missões de manutenção de paz e de participação como membro não-permanente no referido Conselho. Por fim, a partir da caracterização do fortalecimento de questões de defesa e de segurança na América Latina a partir da liderança brasileira, o estudo delinea as operações de manutenção de paz (PKO) para, em seguida, examinar a função primordial que o Brasil teve na Missão de paz no Haiti (MINUSTAH), a partir de 2004, destacando como tal fato pode interferir, futuramente, no aumento da representatividade e da legitimidade do CSNU a partir da inserção do Brasil no órgão.

Palavras-chave: Missão de paz. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Política Externa Brasileira. Diplomacia.

ABSTRACT

The present study has as main objective the analysis of Brazilian foreign policy from its role in peacekeeping and humanitarian affairs missions at the United Nations (UN) and the strengthening of defense and security in Latin America as an essential changing for one of the main ideas: the international recognition of Brazil on the international stage to obtain a permanent seat on the United Nations Security Council (UNSC). For this purpose, first we analyzed the UN characteristics and its main organ, the UNSC, so the demands for reform that has occurred since its creation in 1946. Second, it was described the Brazil's acting in the UN over the years, considering its prime objective of obtaining permanent seat on the UNSC, as well as the development of peace-keeping missions and participation as a non-permanent member on this Council. Finally, based on the characterization of strengthening defense and security issues in Latin America from the Brazilian leadership, the study outlines the peacekeeping operations (PKO) to then examine the Brazil's fundamental role in the Peace Mission in Haiti (MINUSTAH) since 2004 and then highlights how this fact can further affect on increasing the representativeness and legitimacy of the UNSC with the insertion of Brazil in the body.

Keywords: Peacekeeping. United Nation. United Nations Security Council. Foreign Policy. Diplomacy

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	13
2.1	<i>O SURGIMENTO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA.....</i>	<i>14</i>
2.2	<i>O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....</i>	<i>16</i>
2.3	<i>A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....</i>	<i>19</i>
3	O BRASIL E O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	25
4	SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA LATINA COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DO PODER REGIONAL DO BRASIL.....	37
4.1	<i>A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A SEGURANÇA: NOVOS DESAFIOS PARA A DIPLOMACIA BRASILEIRA.....</i>	<i>39</i>
5	MISSÕES DE PAZ E ATUAÇÃO BRASILEIRA NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: O CASO DO HAITI	44
5.1	<i>AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ E O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVO</i>	<i>45</i>
5.2	<i>O BRASIL E A MISSÃO PARA ESTABILIZAÇÃO DO HAITI (MINUSTAH).....</i>	<i>47</i>
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

Com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o posterior dismantelamento da ordem bipolar da Guerra Fria, uma nova configuração política começou a ser formada. O fortalecimento da globalização fez com que os Estados diluíssem barreiras, sejam elas políticas ou comerciais. Consequentemente, o mundo, antes dividido em blocos antagônicos, passou a funcionar e ser percebido como um todo mais harmônico e integrado – embora com diversas assimetrias estruturais.

Nessa nova configuração do sistema internacional, as principais potências hegemônicas, tais como Estados Unidos, Rússia e China, mantiveram o poderio econômico, político e militar, influenciando a conformação dos conflitos e das estratégias de segurança e defesa em um mundo cada vez mais globalizado e integrado. E um dos principais meios de manutenção da influência das grandes potências se dá no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

A ONU foi criada em 1945, após a eclosão das duas grandes Guerras Mundiais que vitimaram países e populações. Com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional, o art. 2.1. da Carta consagrava o princípio da igualdade soberana dos Estados. Contudo, desde seus primórdios, a Organização é marcada pelo privilégio de Estados mais poderosos e influentes no Conselho de Segurança.

O predomínio das grandes potências pode ser observado na composição do Conselho de Segurança (CSNU) – órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança. Dessa maneira, Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França, tidos como as grandes potências, são os membros permanentes do CSNU, desfrutando de poderes especiais na Organização.

Contudo, nas últimas décadas, potências emergentes aumentaram consideravelmente seu poderio econômico, político e militar, contribuindo para o crescimento das críticas em relação aos métodos de trabalho, à composição e à estruturação do CSNU. Assim, diversas potências médias que, por seu peso político, econômico ou contribuições em missões de paz, passaram a cobrar maiores possibilidades de influenciar decisões ou coordenar grupos que as influenciam.

Em 1993, a Assembleia Geral da ONU criou um Grupo de Trabalho visando as possibilidades de reforma do órgão, considerando sua composição e seu método

de trabalho. O Brasil, pautado pela sua atuação em missões de paz e humanitárias no órgão e, considerado como uma potência média emergente, foi um dos países que apoiou a criação do Grupo de Trabalho, tornando-se um dos principais articuladores do projeto de reforma, além de formar, em conjunto com o Japão, a Índia e a Alemanha, o G4, passando a defender um CSNU reformado e que atenda às demandas e necessidades da contemporaneidade (BRIGIDO, 2010, p.14).

Já em 1994, na Sessão Ordinária Anual da Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil candidatou-se oficialmente para se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança do órgão. Historicamente, o Brasil é o país que mais participou do CSNU da ONU como membro não permanente. Foram dez mandatos ao longo dos seguintes períodos: 1946-1947; 1951-1952; 1954-1955; 1963-1964; 1967-1968; 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; 2010-2011 (ANDRADE, 2012). Como membro não permanente, as propriedades do país foram: a ênfase na diplomacia preventiva e na solução pacífica de controvérsias; a necessidade de maior representatividade e diversidade do CSNU; o enfoque abrangente para enfrentar as ameaças à paz e à segurança internacional; e a promoção do multilateralismo e do mundo multipolar.

Sendo assim, a partir desses pressupostos iniciais, o nosso objetivo com esse trabalho é analisar, em primeiro lugar, as iniciativas brasileiras de reforma ONU, sobretudo o seu Conselho de Segurança, e como o maior engajamento do país em questões humanitárias e em missões de manutenção de paz pode ser considerado como uma das maneiras de pressionar a organização para atingir o objetivo de obter um assento permanente no CSNU. E, em segundo lugar, as estratégias de defesa e de segurança na América Latina e América do Sul, a partir do prisma da integração regional, como uma forma de aumentar a inserção do país na Organização das Nações Unidas e em seu Conselho de Segurança. Assim, o maior envolvimento da diplomacia em questões de defesa e segurança nacional no continente está ligado não somente à estabilização democrática entre os vizinhos, mas como um todo, referindo-se aos planos mundiais do Brasil. Nesse sentido, o estudo analisa a atuação brasileira nas operações de manutenção de paz como meio de otimização da participação do Brasil na ONU para se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança do órgão. A fim de se alcançar o objetivo proposto, o estudo está dividido em quatro partes.

Em primeiro lugar, examinamos o tema da Reforma do Conselho de Segurança sob uma perspectiva geral e histórica, delineando a composição e o método decisório do órgão. Para tanto, analisa-se como houve o surgimento das Nações Unidas a partir do fracasso da Liga das Nações, e como se caracterizou o funcionamento do Conselho de Segurança a partir da sua composição, do seu método decisório e das suas ações em diferentes momentos. Sendo assim, o capítulo um se propõe a analisar o funcionamento do CSNU, enfatizando seu processo decisório e suas mudanças no decorrer do tempo, seus problemas e sua efetividade.

Em seguida, será destacado o debate sobre a Reforma do Conselho de Segurança, com especial atenção à perspectiva do Estado e dos governos brasileiros. Sendo assim, o estudo analisa o tema da reforma a partir das intenções da diplomacia brasileira, destacando quais as políticas, estratégias e métodos foram adotados ao longo dos anos pelos governos do país para empenhar-se no lançamento da candidatura. Com isso, o procuraremos elucidar a política externa brasileira desde o processo de redemocratização do país – período identificado por Diniz (2006) como o de maior demanda da diplomacia brasileira frente à ONU. Para tanto, serão apresentados os paradigmas e modelos de análise da política externa brasileira, o relacionamento do país com a ONU, com seu Conselho de Segurança e a demanda pelo assento permanente.

Em terceiro lugar, o estudo analisa os principais temas de defesa e de segurança nacional, assim como suas teorias, delimitando aspectos de integração regional e de fortalecimento da unidade política na América Latina como fatores que impulsionaram o novo papel de destaque do Brasil como uma liderança na região. Para tanto, será analisado como o país consolidou seu desejo de *global player*, de maneira que a estabilidade da segurança da região é fundamental para o florescimento das potencialidades mundiais do país, mostrando ao sistema internacional seu desempenho como fiador da estabilidade regional.

Por fim, caracterizar-se-á as operações de manutenção da paz a partir do prisma e dos objetivos de defesa e de segurança nacional, mapeando e descrevendo a participação do Brasil em questões humanitárias na América Latina e na América do Sul como uma forma do país pressionar a ONU para obter uma vaga permanente no Conselho de Segurança. Com isso, a partir da descrição dos conceitos básicos de segurança coletiva e de operações de manutenção de paz,

serão traçadas as contribuições brasileiras para as missões de paz ao longo das últimas décadas, assim como a atuação do país no CSNU desde a década de 1990, identificando a capacidade da diplomacia brasileira em influir nas decisões do órgão, especificamente nas operações de manutenção de paz. Para tanto, foi selecionada experiência brasileira na operação de manutenção de paz do Haiti (MINUSTAH). Isso porque o comando da MINUSTAH, além das justificativas protocolares de ajuda humanitária, constitui-se um verdadeiro ponto de inflexão no *modus operandi* do país nas operações de paz, apresentando uma possível inflexão e abertura de precedente para o engajamento do Brasil em operações de manutenção de paz (DINIZ, 2006), contribuindo para aumentar o papel do país como uma liderança regional em aspectos de segurança e de defesa da democracia.

2 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

A ONU nasceu como fruto dos acontecimentos ligados às duas Grandes Guerras do início do século, sendo uma organização criada para a busca da preservação da paz e da segurança internacional. Por conseguinte, em 1945, na Conferência de São Francisco, foi preparada a Carta das Nações Unidas.

Contudo, para entender o seu surgimento, é necessário destacar que a ONU não foi a primeira tentativa de se criar uma organização internacional para esses fins. Em 1919, logo após a Primeira guerra Mundial, os Estados reuniram-se na Conferência de Paz de Paris e criaram a Liga das Nações, visando manter a paz por meio de um sistema de segurança coletiva com ampla base jurídica para resolver conflitos e dissuadir agressões (BARACUHY, 2005, p.38). A guerra, juridicamente legítima, deveria ser o último recurso utilizado, e deveria ocorrer somente se os procedimentos legais de solução pacífica de controvérsias não fossem alcançados. Por outro lado, a guerra ilegítima se caracterizaria como um ato de agressão contra toda a comunidade internacional, o que resultaria em uma ação conjunta de todos os Estados-membros da Liga das Nações (LIGA DAS NAÇÕES, 2000).

Tal organização era composta por três entidades centrais: o Secretariado, com Secretário-Geral; a Assembleia, com participação dos Estados-membros, cada um com direito a um voto; e o Conselho, composto permanentemente pelos representantes das potências aliadas e associadas (LIGA DAS NAÇÕES, 2000). O Conselho seria o órgão mais importante da organização, pois era considerado como “o centro hierárquico de poder na nova organização internacional, e seus assentos permanentes assegurariam, quase que automaticamente, a condição de Grande Potência na nova ordem internacional” (BARACUHY, 2005, p.53-4).

Porém, a Liga das Nações fracassou em seu intuito principal, qual seja, o de evitar guerras. Acreditava-se, de maneira errônea, que “os países estariam dispostos a comprometer seus recursos materiais e humanos em um conflito bélico que lhes era estanho e no qual seus interesses não estavam em jogo” (TOMASSINI, 1995). Contudo, nem todas as nações possuíam igual interesse em reagir a um ato de agressão e em aceitar os mesmos riscos para se opor conjuntamente, visando

conter tais atos. Ademais, outro fator que contribuiu para o seu fracasso foi que, de acordo com Kissinger (1999), a Conferência de Paz não incluiu as potências derrotadas na Primeira Guerra Mundial, impondo-lhes pesadas sanções, o que contribuiu para a revolta de alguns países, tais como a Alemanha.

Para Sutterlin (1995), os motivos responsáveis pela falha da Liga das Nações foram, em primeiro lugar, a falha de Estados importantes em obedecer seus princípios básicos; em segundo lugar, a ausência da Liga por parte de grandes potências; em terceiro lugar, a inefetividade da coerção para os estados não obedientes; e, por fim, a falta de boa vontade dos países, em especial dos membros do Conselho, em conter agressões, colocando interesses nacionais acima dos interesses comunitários globais.

Contudo, mesmo com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e com o fracasso em alguns aspectos, a Liga das Nações contribuiu para estabelecer precedentes à cooperação multilateral, visando solucionar conflitos, de maneira que “as origens das diferentes modalidades de operações de manutenção de paz datam deste período” (PATRIOTA, 1998, p.10).

2.1 O SURGIMENTO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVA

Com os princípios básicos da Liga das Nações mantidos no pós Segunda Guerra Mundial, e aderindo à ideia de ação comum visando conter um agressor que ameaçasse a segurança de qualquer Estado, a ONU nasceu como um sistema que deveria garantir a paz, obrigando os Estados a se comprometer, renunciando ao uso da força, aceitando as fronteiras estabelecidas e garantindo a cada um a possibilidade de se organizar, política e economicamente, como lhe conviesse. Assim, em 24 de outubro de 1945, entrou em vigor a Carta Constitutiva da Organização. Em seu primeiro parágrafo do artigo 1, estabeleceu-se que o propósito da organização é

[...] manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os

atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (ONU, 1945).

De acordo com a Carta da ONU, em seu artigo 7, os principais órgãos da organização são: o Conselho Econômico e Social, que trata dos temas internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos; o Conselho de Tutela, que administra os territórios tutelados; o Secretariado, responsável por questões administrativas; a Assembleia Geral, considerado como o órgão mais democrático, pois todos os membros têm um assento e direito a voto, mas cujas resoluções têm apenas caráter de recomendação; a Corte Internacional de Justiça, o órgão judiciário da ONU, com caráter decisório frente aos Estados que ratificarem seu Estatuto; e o Conselho de Segurança, o principal órgão da ONU. O CSNU representa o *locus* privilegiado para celebração de acordos, para tratar da paz e da segurança, sendo o principal órgão responsável pela manutenção da paz. De acordo com Luck (2006, p.129), “the Council’s business is maintaining international peace and security. Its market, therefore, is dynamic, elastic and insatiable”.¹

Contudo, a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social e a Corte Internacional de Justiça têm, juridicamente, valor apenas de recomendação. “À diferença dessas, as determinações do Conselho de Segurança são obrigatórias ou, como se costuma dizer no jargão técnico, juridicamente vinculantes” (BRASIL, 1993, p.168). E, para ser um sistema de segurança coletiva mais efetivo, os países devem aceitar e cumprir as decisões do Conselho de Segurança. Isso porque, na prática, o único que detém poder real e de caráter obrigatório aos Estados é o Conselho de Segurança.

¹ “ o trabalho do conselho é manter a paz e a segurança internacional. Seu Mercado, portanto, é dinâmico, flexível e insaciável”. Traduzido pela autora.

2.2 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) é o órgão que exerce o poder decisório e deliberativo para manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais, exercendo, em última instância, o uso da força em legítima defesa coletiva. De acordo com o art. 24 da Carta da ONU, o CSNU tem a responsabilidade de manutenção de paz e da segurança internacional, agindo em seu nome. Há o privilégio do princípio de não intervenção e da soberania dos Estados; contudo, se há ameaça à paz, a intervenção é permitida. Isso porque, conforme o art. 51, a guerra é ilícita, sendo apenas permitido o uso da força em legítima defesa individual ou coletiva, ou com a aprovação de resolução do CSNU.

A Carta da ONU ainda estabelece que as funções do CSNU são as seguintes: solução pacífica de controvérsias (arts. 33 a 38)²; regulamentação de armamentos (art.26); agir nos casos de ameaça à paz e de agressão, fazendo recomendações ou convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias necessárias e aconselháveis (arts. 39 e 51); decidir medidas a ser tomadas para o cumprimento das sentenças da Corte Internacional de Justiça (art. 94, §2). Além disso, o CSNU exerce atribuições em conjunto com a Assembleia Geral, como a exclusão, suspensão e admissão de membros (art. 23, I); a eleição de juízes da Corte Internacional de Justiça (art. 4 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça); a designação do Secretário-Geral (art. 97); e as emendas à Carta (art. 108).

² De acordo com o art. 33, as partes em uma controvérsia procurarão chegar a uma solução por negociação, mediação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. Já o art. 34 estabelece que o Conselho pode investigar qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre os Estados ou dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se sua continuação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais. Ainda, de acordo com os arts. 36 a 38, o CSNU pode recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados, caso a caso, ficando entendido que as controvérsias de caráter jurídico deveriam ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça.

No texto elaborado para a Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, os Estados Unidos detalharam e sugeriram que o CSNU deveria ser composto por onze membros, sendo cinco permanentes e seis não permanentes, que ficariam por um período de dois anos, e não poderiam ser reeleitos para o período posterior. Assim, em 1945 ficou estabelecido que o CSNU seria composto por onze membros, dos quais cinco seriam permanentes: os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a China e a ex-União Soviética. Dos membros não permanentes, dois seriam provenientes da América Latina, um do Oriente Médio, um da *Common Wealth*, um da Europa Ocidental e um da Europa Oriental (AMORIM, 1995, p.6).

Já em 1963 foi aprovada uma reforma que incluiu mais cinco membros não permanentes. Quando entrou em vigor, em 1965, o CSNU passou a ter dez membros não permanentes, divididos de acordo com um critério de repartição geográfica, e eleitos pela Assembleia Geral, considerando a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacional: cinco afro-asiáticos, dois da América Latina, um da Europa Oriental, dois da Europa Ocidental e outros Estados. Tais membros podem permanecer por um período de dois anos, sem direito à reeleição ao período subsequente (BRIGIDO, 2010, p.32).

Por sua vez, o processo de votação do CSNU, de acordo com o art. 27 da Carta da ONU, estabelece que as decisões são tomadas por voto afirmativo de nove membros para questões processuais³; quanto o assunto diverge, além dos nove votos, exige-se voto afirmativo da totalidade dos votos permanentes. Com isso, destaca-se a importância do poder de veto, de maneira que as grandes potências podem vetar quaisquer decisões contrárias a seus interesses. Ademais, o veto poderá ser exercido por um membro permanente quando este for parte da disputa, podendo vetar a ação.

Assim, o CSNU beneficia os membros permanentes, que podem bloquear as decisões, sendo que o veto tornou-se um mecanismo institucional que privilegia as

³ Caso haja dúvida se a questão é processual ou não, o assunto é submetido de maneira preliminar a uma votação para decidir se a matéria é processual ou não. Com isso, surge a ideia do veto duplo (BRIGIDO, 2010, p.33).

grandes potências, conferindo o domínio sobre todas as decisões. Surgiram diversos protestos contra tais vetos, de maneira que

[...] os que o criticam argumentam que constitui medida iníqua, antidemocrática e tendente a debilitar a capacidade do Conselho de desempenhar suas responsabilidades essenciais. Os que o justificam consideram que o princípio da unanimidade entre os membros permanentes é elemento fundamental da concepção das Nações Unidas, pois seria irrealista supor que a Organização pudesse agir contra a vontade das grandes potências (VIOTTI, 2009, p.12).

É necessário ressaltar, ainda, de acordo com Fontoura (1999, p.103), que Estados Unidos, França e Reino Unido tomam decisões em reuniões prévias (instância P-3), para depois se reunirem com a Rússia (instância P-4), para estender a reunião para os cinco membros permanentes (instância P-5). Por último, o debate é estendido aos demais membros do CSNU.

Durante a Guerra Fria, devido à impossibilidade de se obter a unanimidade dos membros permanentes, houve a paralisação do CSNU, que voltou a funcionar de maneira ativa somente após 1990. De acordo com Moreno (2001, p.112),

[...] o conflito Leste-Oeste refletiu-se no interior do Conselho de Segurança da Organização através do uso sistemático do veto por parte das superpotências, fazendo com que as mesmas recorressem, principalmente, às suas respectivas alianças militares - Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Pacto de Varsóvia - para garantir a estabilidade do sistema.

Com a paralisação do órgão durante a Guerra Fria, foi aprovada em 1950, a resolução *Uniting for Peace*, com o objetivo de atribuir competência residual à Assembleia Geral para intervir em questões de Segurança quando o CSNU não exercesse sua função primordial.

Sendo assim, foi somente a partir de 1990 que o número de intervenções do CSNU aumentou consideravelmente, pois as transformações do sistema internacional geradas pelo fim da Guerra Fria resultaram em um descongelamento do processo decisório do órgão (HERZ, 1999, p.262).

Contudo, se antes de 1990 era questionado o instituto de veto, atualmente o problema se deslocou para a maneira como o CSNU intervém nos conflitos, passando a crescer a “percepção de que a atividade do Conselho teria certamente

maior impacto se o órgão passasse a refletir mais fielmente a atual dimensão política e econômica da comunidade internacional e sua diversidade” (VIOTTI, 2009, p.5).

Assim, diversos países, dentre eles o Brasil, passaram a reivindicar uma reforma do Conselho, criticando a grande influência de poucos Estados detentores do poder, bem como a representação proporcional e o uso do poder de veto pelos membros permanentes, e a prevalência de sessões não públicas que geram falta de transparência nos trabalhos do órgão. De acordo com Moreno (2001, p. 124), as votações nas sessões oficiais do Conselho se tornaram apenas uma formalidade, e nas consultas, além de não serem públicas, “os cinco membros permanentes do Conselho reúnem-se privadamente para elaborar resoluções e decidir sobre a maior parte do trabalho”. Assim, diante desse contexto a ideia da reforma do CSNU passou a ter cada vez maior destaque.

2.3 A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Com as profundas mudanças ocorridas no cenário internacional e as modificações na agenda de governança mundial, a ideia de expansão do Conselho e da maior participação de um número de países se tornou cada vez mais necessária e como condição de aumento da sua legitimidade (AMORIM, 1995, p. 202).

Quando a ONU foi criada, havia apenas cinquenta e um Estados-membros. Porém, com o processo de descolonização das décadas de 1960 e 1970, elevou-se o número de países independentes no mundo, aumentando, já em 1963, o número de Estados-membros para cento e onze. Imediatamente, tais membros não se viram representados no CSNU, que, a princípio, não contava com membros não permanentes provenientes de países afro-asiáticos (ANDRADE, 2012, p.3).

De fato, a necessidade de reforma do órgão vem sendo debatida desde a década de 1970. Em 1979, criou-se o Comitê da Carta, que elaborava recomendações acerca da composição do CSNU (AMORIM, 1995, p.6). Em 1979, com a demanda da Argentina, Argélia, Bangladesh, Butão, Guiana, Índia, Maldivas, Nepal, Nigéria e Sri Lanka, o assunto adentrou de maneira oficial na pauta da Assembleia Geral com o objetivo de analisar a questão da representação equitativa do Conselho em relação aos membros não permanentes.

Mas foi somente nos anos oitenta e noventa que a questão foi retomada com bases divergentes. Recentemente, a fragmentação da URSS e da Iugoslávia fez aumentar o número de países membros para cento e noventa e dois. Com o fim da Guerra Fria, o clamor pela reforma novamente ganhou impulso, pois o número de Estados-membros continuava aumentando, ao passo que o núcleo do CSNU permanecia o mesmo daquele resultante da Segunda Guerra Mundial. E, nos dias atuais, os países em desenvolvimento são maioria na ONU, mas são muito mal representados no CSNU. Assim, em quatro décadas, o número de membros da ONU cresceu “211%, ao passo que o número de membros do Conselho, apenas 67%, com a micro-reforma de 1963. Seu déficit de representatividade, especialmente em relação aos países em desenvolvimento, tornou-se evidente” (ALVEZ, 2008, p.78-64).

Portanto, condução dos trabalhos do CSNU é severamente determinada pelos membros permanentes, conforme suas estratégias de interesses e concentração de poder. Ademais, a distribuição com base nos grupos regionais segue sendo aplicada até os dias atuais e, a cada ano, a Assembleia Geral elege cinco membros permanentes para exercer mandatos de dois anos.

Além disso, o Conselho não está mais limitado à manutenção da paz e da segurança internacional, sendo responsável por restabelecer a paz, proteger os direitos humanos e fornecer assistência humanitária. Sendo assim, os novos valores passaram a ser cada vez mais idealizados como aspectos prioritários; de acordo com Herz (1999, p. 279), “os mecanismos de segurança da ONU foram elaborados objetivando tratar de conflitos entre Estados. Porém, nos últimos anos, os conflitos intraestatais têm sido mais frequentes, gerando crises de caráter humanitário mais dramáticas”.

Argumenta-se, assim, que a mudança dos desafios enfrentados e a nova composição dos métodos de trabalho devem refletir tais mudanças, considerando o aumento do número de Estados-membros. Esses países passaram a destacar que a ausência de uma representação equitativa passou a diminuir a representatividade e a legitimidade do CSNU, prejudicando a credibilidade do órgão e suas respectivas ações. Contudo,

[...] o problema é que olhamos para o mundo de hoje com lentes do século XIX, quando a ordem se baseava em arranjos limitados às potências. Hoje,

ainda que tais arranjos sejam essenciais à estabilidade – e o fato de existirem é um dado da realidade internacional, a sociedade das nações se universalizou e, em qualquer ordem legítima, as diferenças e desigualdades devem ser necessariamente consideradas (FONSECA JR, 1998, p.237-8).

Ao longo dos anos, diversos momentos de possibilidade de mudança ocorreram. Em 1992, a Assembleia Geral adotou a resolução 47/62 com o objetivo de analisar a questão da representação equitativa do Conselho. Em 1993, a mesma Assembleia Geral estabeleceu um Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a reforma do órgão, examinando questões relativas ao método de trabalho e funcionamento. Contudo, de acordo com Garcia (2013, p.118-9), a criação desses grupos tem dois aspectos, funcionando tanto como discussão para atingir melhores resultados tanto quanto um estratégia para adiar o momento da decisão em torno de questões mais conflituosas. Assim, no relatório apresentado em 1994, não fora possível chegar à conclusão sobre a reforma.

Já em 1997, com base na proposta do então Presidente da Assembleia Geral, o Embaixador da Malásia Razali Ismail, previu-se um aumento no número de membros do CSNU – de 15 para 24 –, sem direito a veto, no denominado Projeto Razali. Previa, da mesma maneira, a limitação do uso do veto pelos atuais membros permanentes e que as partes envolvidas em conflitos deveriam participar de todas as reuniões. Entretanto, essa resolução nunca chegou a ser votada pois, de acordo com Duarte (2009, p.19),

[...] pesou nesse desfecho a posição dos Estados Unidos que, embora à época apoiassem o ingresso da Alemanha e Japão como novos membros permanentes, tornaram explícita sua oposição a uma expansão que levasse o número total de um Conselho ampliado a mais de 20.

Outro momento-chave ocorreu em 2005, quando delineou-se dois modelos de reforma no Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Enquanto o primeiro modelo propunha criar seis novos assentos permanentes, sem direito a veto, além de três assentos não permanentes adicionais, o segundo modelo propunha criar uma terceira categoria de oito assentos com mandatos mais longos de quatro anos, com possibilidade de renovação, além de mais de um assento não permanente. No relatório “Uma liberdade mais ampla”, o Secretário-Geral Koffi Annan reiterou que os Estados-membros considerassem os dois modelos, sendo que um projeto de resolução, patrocinado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão e

outros 23 Estados-membros, foi tabulado. Contudo, apesar de gerar intensos debates entre os membros, esse projeto não chegou a ser votado.

Já em 2008, decidiu-se pelo início de negociações intergovernamentais no plenário informal da Assembleia Geral, com base nas propostas dos Estados-membros, procurando buscar uma solução que obtivesse a mais ampla aceitação política possível. Essas negociações trataram dos seguintes temas: veto; representação regional; métodos de trabalho e tamanho do Conselho ampliado; relação entre o Conselho e a Assembleia. De acordo com Duarte (2009), as negociações ainda estão em curso, não sendo possível perceber alterações nos posicionamentos dos principais grupos. Por fim, em 2010, um texto-base com propostas substantivas dos Estados-membros começou a ser objeto de negociação e de revisão (BRIGIDO, 2010, p.75).

E qual seria o posicionamento dos membros permanentes do CSNU no tocante à reforma do órgão? Os Estados Unidos indicaram que estão abertos a uma expansão modesta do órgão nas duas categorias, desde que a consideração de escolha seja feita de modo específico, nos moldes do art. 23 da Carta, baseando-se nas contribuições para a paz e a segurança internacional e outros objetivos da Organização. A China sustenta a necessidade de reforma razoável do CSNU com vistas a fortalecer sua autoridade e eficiência, aumentando a representação dos países em desenvolvimento. A Rússia, por sua vez, se mantém inerte em relação ao formato mais adequado para as mudanças de composição do Conselho, além de não admitir mudança nas prerrogativas de poder de veto. Por fim, Grã-Bretanha e França reiteraram o endosso à ampliação em ambas as categorias de membros e manifestaram nominalmente o apoio ao G-4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) e à uma representação permanente para a África (GARCIA, 2013, p.122-3).

Por fim, os problemas e obstáculos à reforma do Conselho não se resumem apenas aos interesses contrários de determinados países, mas também em função da própria instituição, considerando que uma emenda à Carta nessa matéria, de acordo com o art. 108, exigiria uma maioria de dois terços dos atuais 193 Estados-membros – ou seja, 129 votos – além do voto afirmativo de nove dos quinze membros do CSNU, e que nenhum membro permanente exerça seu poder de veto. Ou seja, se nenhum dos cinco membros permanentes estiver de acordo, não há como obter a reforma do Conselho.

Apesar de alguns avanços administrativos e referentes à estrutura organizacional (como o estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos e a decisão de criar a Comissão de Consolidação da Paz), esses movimentos reformistas ainda não atingiram o cerne do CSNU e a esfera da segurança internacional, que continua presa ao *status quo* dos países membros permanentes. Para Moreno (2001, p.120),

[...] os defensores do *status quo* são a favor de propostas de reforma do Conselho de Segurança que apenas acomodem a nova configuração de poder do sistema internacional, através da inclusão do Japão e da Alemanha [...] como membros permanentes do órgão. A defesa dessa abordagem minimalista de reforma da ONU parte do pressuposto de que o Conselho de Segurança deve ser organizado em termos de responsabilidade e capacidade e não de representatividade.

Por conseguinte, os países do P-5 continuam desfrutando de um privilégio institucionalizado pela Carta de 1945, o que é refletido na composição do Conselho e no poder de veto, ambos decorrentes de uma situação de fato pós Segunda Guerra Mundial. Cabe ressaltar que, apesar das mudanças em seu poder relativo no sistema internacional, Grã-Bretanha, França e Rússia continuam com considerável capacidade de iniciativa de veto no órgão. Assim, deve-se qualificar a concepção de responsabilidade pela paz e segurança internacional, visto que, nos dias atuais, os maiores contribuintes das tropas em operações de manutenção de paz são os países em desenvolvimento – como é o caso do Brasil. É preciso destacar a necessidade de incorporar as novas realidades geopolíticas do século XXI, o que tornaria o Conselho mais representativo e, conseqüentemente, aumentaria sua legitimidade de atuação. Uma das maneiras, de acordo com Garcia (2013, p.128-9),

[...] seria prever representação mais adequada a países em desenvolvimento do Hemisfério Sul, que desfrutam hoje de uma participação muito maior na economia mundial e nas relações internacionais de modo geral. Todos os Estados-membros da ONU têm o direito de postular-se como candidatos, mais ainda aqueles países com capacidade de contribuir e que demonstrem seu compromisso com o fortalecimento das Nações Unidas e o respeito às regras do sistema multilateral.

Assim, é necessário encontrar maneiras de inclusão de representantes de países da América Latina, da África e da Ásia entre os membros permanentes,

equacionando problemas acerca do acesso ao direito de veto e do caráter da representação. Apesar de não haver consenso acerca da composição dos membros permanentes e tampouco em relação ao veto, é necessário aperfeiçoar os métodos de trabalho do Conselho.

3 O BRASIL E O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Em 1994, durante a Sessão Ordinária Anual da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil se candidatou oficialmente para se tornar um membro do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Porém, desde a elaboração da Carta, em 1944 – da qual o país fez parte –, a diplomacia brasileira assumiu o desejo de fazer parte do CSNU como membro permanente.

De acordo com Andrade (2012, p.2-3), podem ser destacadas quatro dinâmicas de esforços do país para obter um assento permanente no CSNU. De 1945 a 1992, pouco se enfatizou tal participação, que foi reiterada em alguns momentos isolados. De 1993 a 1994, considerado como o intervalo de tempo marcado pela candidatura oficial do país ao assento permanente. De 1995 a 2002, em uma fase caracterizada pelo aumento das reivindicações em relação à ampliação do órgão. Por fim, de 2003 até os dias atuais, com priorização do tema na agenda da política externa brasileira.

Contudo, cabe ressaltar que desde a existência do Conselho Executivo da Liga das Nações, em meados da década de 1920, a diplomacia brasileira busca exaltar sua meta de compor de maneira fixa a instância decisória do maior organismo internacional de segurança e paz. Nessa época, com o objetivo de ampliar a liderança no continente latino-americano, enfatizou-se a ideia de que ser um membro temporário auxiliaria a segmentar o plano de obter um assento permanente. E, com a ausência dos Estados Unidos, o país traçou uma proposta para ocupar ao menos temporariamente a vaga destinada àquele país. Contudo, em 1926, sem o apoio britânico, francês e latino-americano (pois os países da região pleiteavam um sistema de rotatividade nas cadeiras não permanentes), o Brasil renunciou ao assento temporário para, posteriormente, se retirar da Liga das Nações. A justificativa oficial do Itamaraty foi a de que a “Liga tinha se desviado da sua função universal para ser o instrumento subordinado de um grupo regional de países” (GARCIA, 1994, p.18).

Como exemplificado no capítulo anterior, a Liga das Nações não obteve êxito e foi substituída pela Organização das Nações Unidas logo após o advento da Segunda Guerra Mundial. Assim, quando da criação da ONU, os primeiros debates acerca da composição do CSNU destacaram a posição favorável dos Estados

Unidos na participação do Brasil no CSNU em pé de igualdade com os outros possíveis países membros. O país, um cinquentas e um países que assinaram a Carta da ONU, já tinha, então, a pretensão de se tornar um membro permanente.

De acordo com documentos do governo estadunidense da época, considerava-se a admissão de um sexto membro permanente proveniente de um país latino-americano, de maneira que o Brasil seria o candidato natural. Contudo, ao mesmo tempo, os britânicos enfatizavam a questão de que os soviéticos exigiriam um limite de cinco membros permanentes (STETTINIUS, 1966, p.738). Por conseguinte, a delegação britânica e a soviética foram contrárias a presença brasileira, argumentando que a criação de um sexto assento permanente demandaria a criação de pelo menos um sétimo assento não permanente (RUSSEL, 1958, p. 443), o que fez com que os Estados Unidos retirassem o pedido da sexta cadeira permanente, e apoiassem apenas a cadeira não permanente para o Brasil.

O principal argumento utilizado para manutenção dos cinco assentos permanentes era de que seus membros deveriam ter a capacidade de manter a paz e a segurança internacionais em qualquer área, de maneira que os assentos permanentes permaneceriam vinculados aos Estados que possuíam capacidade para exercer missões de manutenção de paz em escala mundial - quais sejam, os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha, a China e a França (ARRAES, 2005, p.4). Para o Brasil, a não insistência na obtenção do assento permanente resultou na ocupação de uma cadeira não permanente nos dois primeiros anos de funcionamento da ONU e a na tradição do país ser sempre a primeira nação a se pronunciar na Assembleia Geral.

Nos anos seguintes, e até o ano de 1992, o Brasil passou a criticar o instituto do veto, sem fazer referência à obtenção do assento permanente, além de enfatizar a importância da Assembleia Geral em relação às questões de segurança, e dos objetivos da ONU em comparação com os da Liga das Nações (BRIGIDO, 2010, p.95-6).

Em 1953, durante a VIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral, o Brasil manifestou-se expressamente a favor da necessidade de revisão da Carta da ONU sendo que, nos anos seguintes, o tema da reforma se tornou presença constante nos discursos de diplomatas, embaixadores e políticos brasileiros.

Dez anos depois, em 1963, quando houve a recomposição dos membros não permanentes do CSNU, o Brasil enfatizou a necessidade de ampliação do Conselho,

o que o tornaria mais representativo; contudo, as pretensões brasileiras não foram atendidas. Cabe ressaltar, entretanto, que até 1988 o Brasil passou a ter maior desconfiança em relação às organizações multilaterais, sendo que o Itamaraty procurou aumentar a autonomia brasileira e sua influência no contexto internacional por meio do distanciamento perante as maiores potências mundiais - que eram vistas a partir do prisma da preservação do poder mundial (DINIZ, 2005, p.159-174). No período de 1969 a 1988, o país não se candidatou ao cargo de membro não permanente do Conselho para buscar se proteger sob o escudo da soberania e do princípio da não ingerência, além de procurar não adentrar em temas densos como os direitos humanos e a energia nuclear (CORRÊA, 2006, p.470).

Foi somente no final da década de 1980, com a extinção da bipolaridade e a prevalência do modelo formalmente democrático-liberal e, conseqüentemente, a reestruturação dos organismos internacionais, que o tema voltou a ser debatido com maior assiduidade no contexto mundial. Ao mesmo tempo, passou-se a repensar a estratégia de inserção internacionais do país, de maneira que o Brasil retornou ao CSNU, como membro não permanente, no biênio 1988-1989, o que fez aumentar as oportunidades de participação em decisões relativas ao desenvolvimento da nova ordem internacional. Essa percepção, de acordo com Corrêa (2006, p.494), “anunciada como objetivo no final do governo Sarney, passaria a constituir um elemento importante na estratégia multilateral do Brasil e determinaria a decisão de voltar a buscar, seguidamente, sempre que possível, um lugar não permanente no Conselho”.

Assim, em 1989, quando o tema voltou com força, o então presidente José Sarney quebrou o silêncio brasileiro de quase trinta anos ao afirmar, em discurso na XLIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, que as alterações na estrutura e nos procedimentos do Conselho eram necessárias para que o país pudesse desempenhar a função que dele se esperava (ANDRADE, 2011, p.4). Com isso, retomou o tema da reforma do CSNU, destacando que

[...] era chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades. Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto (SARNEY, 2007, p.513-4).

Em sua fala, portanto, Sarney destacou que não bastava somente aumentar o número de membros do CSNU, mas que era importante observar as mudanças ocorridas nas relações de poder no cenário internacional para que a multipolaridade fosse vista corretamente na ampliação do órgão. Ademais, a liderança brasileira na América Latina

[...] passou a ser utilizada como mais um argumento do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança. Porém, era necessário que o Brasil convencesse os demais países do continente e o resto da comunidade internacional dessa liderança e do fato de que ele, realmente, era o país adequado para representar a região no órgão. A partir daí, o Brasil começou a apresentar seu interesse individual de fazer parte do Conselho de Segurança como um interesse coletivo da América Latina, daí a necessidade de construir seu prestígio internacional (ANDRADE, 2012, p.5).

Contudo, os Estados Unidos e as demais potências não se manifestaram favoravelmente à pretensão do Brasil, pois havia, à época, o prevaletimento por Japão e Alemanha (ALMEIDA, 2004, p.206).

Por outro lado, durante o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), as pretensões brasileiras no órgão não foram explicitadas. Nas Assembleias de 1990 e 1991, em seus discursos proferidos no plenário da ONU, não houve menção à reforma do órgão, pois o foco manteve-se em torno da questão do desarmamento, do meio ambiente, dos direitos humanos e do MERCOSUL.

Foi somente em 1992, com Celso Lafer à frente do Ministério das Relações Exteriores, que o tema voltou à tona quando o diplomata fez questão de mencionar a necessidade de reajustes na organização, com o Brasil contribuindo para a efetivação da reforma e para aumentar o prestígio do país no cenário internacional. Assim, Lafer ressaltou as credenciais do Brasil para um assento permanente no CSNU ao destacar a participação do país nas operações de paz da organização, da luta pelo desarmamento, da tradição democrática e pacífica e da proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente (VARGAS, 2008, p.122). De acordo com Lafer (2007, p.556),

[...] a determinação do Brasil em implementar o princípio da responsabilidade coletiva reflete-se concretamente na sua participação frequente em operações de paz das Nações Unidas. O empenho com que o Brasil participa de iniciativas em prol do desarmamento é decorrência natural da vocação pacífica do seu povo, como demonstra o fato de estarem

nossos gastos de defesa, como proporção do produto nacional bruto, entre os menores do mundo. O Brasil se orgulha da tradição de sua diplomacia. Com dez vizinhos ao longo de uma fronteira de quase 17 mil quilômetros - toda ela negociada pacificamente - o Brasil é uma nação predestinada à civilidade de boa convivência com todos. A democracia que hoje vivemos em toda sua plenitude no plano interno constitui garantia de estabilidade e coesão. O governo brasileiro empenha todos os esforços a seu alcance em defesa e na promoção dos direitos humanos. O Brasil conta com a cooperação da comunidade internacional na área do meio ambiente. Não obstante, quero ressaltar que o meu país, por iniciativa própria e em atenção aos seus próprios e legítimos interesses, já vem demonstrando concretamente seu empenho em contribuir para os esforços internacionais nesta área.

Assim, o Brasil visava discutir os poderes, a composição e a representatividade do CSNU a partir da alegação que contribuiu com as forças de paz da organização, pleiteando, por conseguinte, um lugar como membro permanente no Conselho. O problema, segundo Visentini (2005, p.84), é que o país “esperava ingressar nesse restrito clube do poder mundial por meio da credencial de bom comportamento, de adesão à agenda mundial, renunciando a seus recursos de poder, em lugar de conquistar o posto por sua posição sólida na correlação de forças mundiais”.

Além disso, reiterava-se a ideia de posto permanente devido à participação brasileira como membro não permanente do CSNU, e sua contribuição com Missões de Paz da ONU, visando o restabelecimento da paz em 11 das 27 operações de paz iniciadas de 1945 a 1992 - como se verá no capítulo 4. Em 46 anos, o Brasil participou intensamente como membro não permanente no Conselho em 12 anos sendo, ao lado do Japão, o país com maior número de eleições para o cargo - ao todo, 6. Dessa maneira, para o Brasil reivindicar um posto permanente, deveria ter as credenciais para assumi-lo, com um importante papel nas questões envolvendo segurança internacional, e não pelo bom comportamento (ANDRADE, 2010, p.8).

Com o *impeachment* de Collor, o Presidente Itamar Franco assumiu o governo até 1995, dando prioridade à agenda política interna devido à instabilidade, sendo que a política externa passou a ser um instrumento do desenvolvimento nacional (HIRST; PINHEIRO, 1995, p.10), sem a adoção de posições extremadas e considerando a globalização e os novos temas da agenda internacional.

Assim, em relação à atuação em organizações multilaterais, o governo de Itamar Franco esforçou-se em aumentar a participação brasileira no processo internacional de tomada de decisões com o objetivo de fornecer maior visibilidade ao país. No que concerne ao CSNU, Fernando Henrique Cardoso, à frente do MRE,

levantou a necessidade de ampliação dos membros permanentes, afirmando que o Brasil deveria ser um dos protagonistas do novo ordenamento internacional então vigente.

Contudo, foi somente com a nomeação de Celso Amorim para o MRE que as mudanças tomaram forma, marcando uma nova fase para a diplomacia brasileira. Por conseguinte, de acordo com Ayllon (2006, p. 16), é necessário destacar o empenho de Amorim no projeto de reforma do Conselho, de maneira que o Brasil voltou a pleitear, “através de um extenso discurso na Assembleia Geral, as pretensões brasileiras referentes à ampliação do Conselho e à participação de países em desenvolvimento, reivindicando expressamente um lugar para o país”. Assim, quando aprovada a Resolução da Assembleia Geral que previa a criação de um grupo para discutir o projeto de reforma, “o governo brasileiro iniciou campanha como candidato da América Latina a um lugar permanente no Conselho, preparando-se para defender uma antiga pretensão no foro das Nações Unidas”. (HIRST; PINHEIRO, 1995, p.12).

Em seu discurso realizado na Assembleia Geral da ONU em 1993, Amorim afirmou a satisfação do país acerca do consenso que trataria da reforma do Conselho a fim de aumentar sua representatividade e trazer maior legitimidade para suas decisões, sem agravar o desequilíbrio já existente entre os países desenvolvidos e aqueles que se encontravam em desenvolvimento (AMORIM, 2007, p.574). Contudo, foi no discurso de setembro de 1994 que Amorim formalizou as pretensões brasileiras sobre a reforma. De acordo com Amorim (2007, p.587),

[...] como outros países-membros, desejamos que a reforma do Conselho de Segurança resulte no aumento de sua eficácia. Entendemos que tal eficácia somente será assegurada por uma composição verdadeiramente representativa do conjunto das nações. O Brasil tem participado ativamente do debate sobre a ampliação do Conselho de Segurança. Temos deixado claro nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes.

Portanto, ao mesmo tempo em que a obtenção da cadeira permanente visava aprofundar a influência do país sobre o processo de formatação da nova ordem mundial e obter mais reconhecimento da maturidade da estrutura política do país (MACIEIRA, 1994, p.25), a candidatura brasileira se deu em um momento no qual havia concordância acerca da necessidade de reforma e de aumento de

representatividade, especialmente no CSNU, ao passo que foi criado um Grupo de Trabalho exclusivo para esse fim, qual seja, o de analisar se haveria a possibilidade de inclusão de novos membros permanentes e não permanentes.

Por fim, as responsabilidades mencionadas no discurso de Amorim puderam ser reforçadas pelas participações em missões de paz da ONU e como membro não permanente no CSNU. Isso porque durante o governo Itamar Franco o país contribuiu com 7 das 21 operações de paz da ONU em curso naqueles dois anos (BRIGIDO, 2010, p.120), além de ser eleito como membro não permanente do CSNU pela sétima vez, no biênio 1993-1994.

Após divulgar sua candidatura como membro permanente, em 1994, no final do governo Itamar Franco, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o objetivo permaneceu, mas com enfoque diferente e com um fluxo intermitente de reivindicações em relação à ampliação do CSNU.

Durante o primeiro mandato de Cardoso (1995-1998), Luiz Felipe Lampreia era o ministro das Relações Exteriores e, em seu discurso inicial, ressaltou que o Brasil estaria pronto para assumir as responsabilidades do empreendimento da reforma devido a três aspectos principais: o tamanho territorial do país, o contingente populacional e a contribuição do Brasil para o orçamento da ONU (VISENTINI, 2005, p.94). Dessa maneira, argumentava-se que a candidatura do país a uma vaga permanente no Conselho

[...] residia em torno da sua capacidade em representar o continente latino-americano em tal órgão, dados não só os fatores inerentes à composição do país, como suas dimensões geográficas e populacionais, como também a liderança que o país exercia sobre a região, sendo o Brasil um país confiável, de diplomacia segura e pacífica (Silva, 2008, p.328).

Contudo, em um primeiro momento, havia uma ideia de não insistência na candidatura, significando que o Brasil estaria preparado para ser membro, mas que não estaria fazendo campanha para obter o posto; ademais, na época, o foco da política externa era econômico, com aumento da defesa da maior participação do país em organismos internacionais com finalidade econômica. Assim, em 1996, Cardoso assinalou que a vaga não seria reivindicação do Brasil, mas sim a democratização da ONU e seu aumento de legitimidade (ARRAES, 2006, p.30).

Já em 1997, Lampreia publicou um artigo intitulado “A Reforma do Conselho de

Segurança”, defendendo a ideia de maior representatividade do CSNU, da reforma e, posteriormente, da inclusão do país como membro permanente. Posteriormente, em discurso na ONU, e por meio da defesa de ideais pacifistas e da adesão ao regime internacional de não proliferação de armas, Lampreia afirmou que o Presidente Fernando Henrique Cardoso se mostrou favorável à cadeira permanente para o Brasil se fosse chamado pela comunidade internacional. Assim, o Brasil não fazia campanha para ser membro permanente, mas estaria disposto a assumir o cargo se essa fosse a vontade dos outros países (LAMPREIA, 2007, p.632).

Contudo, nos três anos seguintes o tema não figurou na agenda de política externa brasileira. Isso porque, durante seu segundo mandato (1999-2003), Cardoso teve que lidar com a difícil administração do equilíbrio externo do país, com enfraquecimento da economia brasileira. E, em face dos problemas econômicos internos, o ministro Lampreia enfatizou que o

[...] projeto ‘Brasil potência mundial’ estava arquivado, porquanto para tê-lo é preciso ter dimensão militar. Potência mundial significa capacidade de atuação militar em conflitos fora da fronteira. O Brasil, com os desafios sociais que tem, graves carências no povo, não pode gastar os recursos para criar uma potência militar (ARRAES, 2005, p.13).

Por conseguinte, o Brasil, com todas as suas demandas internas, não podia investir na sua capacidade militar. Ao mesmo tempo, no plano internacional, a questão da reforma do CSNU perdeu espaço; apesar da continuidade do Grupo de Trabalho, as discussões tornaram-se mais desgastadas e as divergências permaneciam. Assim, de acordo com Brigido (2010, p.146),

[...] a questão da reforma do Conselho não teve destaque como no primeiro governo. Nas duas primeiras sessões da Assembleia Geral da ONU no segundo mandato, em 1999 e 2000, o Brasil, no tocante à reforma do Conselho de Segurança, nada mencionou. Nem mesmo no discurso de posse do Presidente Fernando Henrique foi mencionada a questão.

Assim, a diplomacia brasileira teve um posicionamento discreto, sendo raros os momentos em que houve manifestação em relação à reforma.

Em 2000, o Embaixador dos Estados Unidos na ONU, Richard Holbrooke, enfatizou que o Brasil deveria aumentar seu contingente em missões de paz da ONU, o que reforçaria sua candidatura como membro permanente. Contudo, o

governo Cardoso alegou que, devido à instabilidade econômica, havia falta de recursos para ampliar sua participação nas missões de paz, além de assinalar que a candidatura não estava entre as prioridades da política externa brasileira (ARRAES, 2005, p.164).

Foi somente no ano de 2002 que a questão da reforma voltou a ocupar o espaço que tinha no início do governo Cardoso, quando o então ministro Celso Lafer reiterou a candidatura brasileira a um assento permanente.

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. O Brasil já manifestou - e o reitero neste momento - que está pronto a dar a sua contribuição para o trabalho do Conselho de Segurança e a assumir todas as suas responsabilidades (LAFER, 2007, p.697).

Assim, o discurso de Lafer colocou fim à instabilidade da campanha brasileira por uma representação permanente no CSNU. Ao mesmo tempo, no âmbito político-estratégico, o Brasil obteve apoio da Rússia à candidatura como membro permanente, enquanto que a diplomacia brasileira apoiaria a entrada da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Por conseguinte, ao final do segundo mandato, o Brasil de Cardoso assumiu claramente sua posição em relação à Reforma do Conselho – considerando ainda a especificidade do apoio russo para sua candidatura. Ao longo dos oito anos de governo, houve destaque ao tema principalmente durante os anos de 1997 e 2001, por meio de uma candidatura não insistente e de um posicionamento mais cauteloso, privilegiando o aspecto econômico. Porém, não ocorreu o fortalecimento das credenciais brasileiras para o assento permanente, sendo que, de 1995, o país contribuiu militar e diplomaticamente com apenas 15 das 52 operações de paz da ONU, além de ocupar um dos dez assentos não permanentes do CSNU somente no biênio 1998-1999 (BRIGIDO, 2010, p.154).

No governo seguinte, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve a continuidade em relação ao objetivo do assento permanente. Com mudanças de iniciativas na atuação da política externa brasileira e por meio de uma postura mais crítica em relação à globalização e à abertura comercial, o Brasil se posicionou de maneira mais ativa nas negociações internacionais. No plano político-

estratégico, o tema da reforma do CSNU ganhou destaque especial, sendo que o governo Lula priorizou o tema, reforçando a capacidade de intervenção do Brasil no mundo, “a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais” (ALMEIDA, 2004, p.165).

Contudo, o tema da reforma ganhou aspecto diverso do ocorrido nos governos anteriores, com o fortalecimento do posicionamento do ministro Celso Amorim, no qual tal questão deveria ser uma das principais metas do governo Lula. Por conseguinte, já no primeiro ano do seu governo, em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, Lula enfatizou a necessidade de ressaltar que a composição do CSNU não deveria ser a mesma de 1945 no tocante aos membros permanentes, sendo que o Brasil, como representante do continente, deveria ser um dos que contribuíram com tal reforma. Lula argumentou que o Brasil vinha recebendo apoio de países sul-americanos e de outros países na defesa da ampliação do CSNU.

Já em 2004, com a consolidação do “Painel de Alto nível sobre ameaças, desafios e mudanças”, estabelecido pelo Secretário-geral da ONU, considerou-se a ampliação do CSNU como uma necessidade, além das duas propostas elaboradas - como já mencionadas nos capítulos anteriores. Reconhecendo o momento favorável à reforma, o G-4, forrado por Brasil, Alemanha, Japão e Índia, passou a tratar conjuntamente a questão, visando obter uma cadeira permanente para cada um dos quatro, sendo que o Brasil passou a negociar ativamente a questão - que não chegou a ser votada em razão da oposição criada pelo Grupo Unidos do Consenso, das divergências dos Estados Unidos e da Rússia acerca de uma ampliação que incluísse mais que cinco países e da declaração da oposição chinesa à entrada do Japão (BRIGIDO, 2010, p.180).

Em 2007, o Brasil obteve o apoio da França, e Lula ressaltou a participação do país na missão de paz no Haiti (MINUSTAH) como uma credencial brasileira para o assento permanente. Segundo seu discurso na LXII Sessão da Assembleia Geral, o presidente Lula reafirmou a urgente necessidade de reforma, pois

[...] todos concordamos ser necessária uma maior participação dos países em desenvolvimento nos grandes foros de decisão internacional, em particular o Conselho de Segurança das Nações Unidas. É hora de passar

das intenções à ação. Notamos, com muito agrado, as recentes propostas do Presidente Sarkozy de reformar o Conselho de Segurança, com a inclusão de países em desenvolvimento. A participação do Brasil, em conjunto com outros países da América Latina e do Caribe, na Missão de Estabilização no Haiti simboliza nosso empenho de fortalecer o multilateralismo (SILVA, 2007).

Já em 2009, o Presidente Lula e o Presidente da França, Nicolas Sarkozy, assinaram conjuntamente considerados sobre alguns temas do cenário internacional, enfatizando a necessidade de reforma do CSNU, visando sua recomposição e a entrada do Brasil. Isso porque

[...] a estrutura para a paz e a segurança coletiva exige significativas adaptações. Uma ampla reforma do Conselho de Segurança da ONU deve ser implementada, visando salvaguardar uma ordem internacional equilibrada e menos excludente. Para assegurar a efetividade do Conselho, ele deve refletir a atual realidade, incluindo maior atuação dos principais países em desenvolvimento de todas as regiões, como o Brasil e a Índia, uma representação mais justa da África e dos maiores contribuintes do sistema da ONU, como o Japão e a Alemanha (SARKOZY; SILVA, 2009).

Portanto, ao longo de seu governo, Lula e sua equipe diplomática portaram-se com grande empenho a fim de obter um posto permanente no Conselho. Ademais, de 2003 a 2010, o Brasil participou de 10 das 22 operações de paz da ONU, além de ser eleito como membro não permanente do CSNU por mais duas vezes (2004-2005 e 2010-2011). Houve, portanto, maior engajamento em missões de paz, o que pode ter contribuído para uma eventual ampliação dos membros permanentes.

Por fim, durante os atuais dois governos de Dilma Rousseff, houve, em alguns pontos, uma posição mais enfática do que Lula em relação à ampliação do CSNU e ao assento permanente do Brasil. De acordo com seu discurso proferido na LXVI Sessão Ordinária da Assembleia geral da ONU, em 2011, Dilma ressaltou que

[...] a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões. E a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma. A cada ano que passa, mais urgente se faz uma solução para a falta de representatividade do Conselho de Segurança, o que corrói sua eficácia. O ex-presidente Joseph Deiss recordou-me um fato impressionante: o debate em torno da reforma do Conselho já entra em seu 18o ano. Não é possível, senhor Presidente, protelar mais. O mundo precisa de um Conselho de Segurança que venha a refletir a realidade contemporânea; um Conselho que incorpore novos membros permanentes e não permanentes, em especial representantes dos países em desenvolvimento. O Brasil está pronto a assumir suas responsabilidades como membro permanente do Conselho.

Vivemos em paz com nossos vizinhos há mais de 140 anos. Temos promovido com eles bem-sucedidos processos de integração e de cooperação. Abdicamos, por compromisso constitucional, do uso da energia nuclear para fins que não sejam pacíficos. Tenho orgulho de dizer que o Brasil é um vetor da paz, estabilidade e prosperidade em sua região, e até mesmo fora dela (ROUSSEFF, 2010).

Assim como Lula e Cardoso, Dilma ressaltou que o país está pronto para assumir suas responsabilidades como membro do CSNU - dando certa continuidade em relação às inovações iniciadas por Lula em relação às estratégias nacionais de fortalecimento das credenciais brasileiras pra o assento permanente.

Como conclusão, pode-se destacar que os esforços brasileiros visando à obtenção de um assento permanente no CSNU vêm passando por um processo de aprimoramento desde 1945, visando ressaltar as credenciais brasileiras e comprovar o aumento do prestígio internacional e sua inclusão permanente numa das instâncias decisórias mais importantes do mundo.

A seguir, nos capítulos 3 e 4, analisaremos duas estratégias pelas quais o país procura aumentar seu poderio regional e internacional, quais sejam, o fortalecimento da defesa e da segurança regional e a participação em missões de manutenção da paz no continente latino-americano. Isso porque tais estratégias fortaleceriam o Brasil no prisma da segurança internacional, o que evidenciaria e faria o país concorrer, futuramente, à uma vaga permanente no CSNU – no caso de uma eventual reforma.

4 SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA LATINA COMO ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DO PODER REGIONAL DO BRASIL

Com o fim da União Soviética e a implosão do socialismo real, paralelamente ao fortalecimento da hegemonia dos Estados Unidos e do sistema capitalista, a questão da segurança e da defesa em ambientes de integração regional deixou de ser reduzida à bipolaridade do período da Guerra Fria, adquirindo um caráter multidimensional proveniente da ampliação dos atores e sujeitos tradicionais e da caducidade de algumas das estruturas de poder e das estratégias militares estruturadas nas décadas anteriores. Assim, o fim da Guerra Fria, a intensificação da globalização e a existência de novas ameaças evidenciaram a crise de um modelo de segurança hemisfério já em vias de ser ultrapassado.

Assim, a definição das ameaças e das agendas de segurança em projetos de integração regional assumiram dimensões distintas às estabelecidas durante a confrontação capitalismo vs socialismo. Se, durante a Guerra Fria, prevalecia a excessiva prioridade à dimensão unitária da segurança, materializada na construção de grandes potências militares de contenção capitalista ou socialista no sistema internacional, por outro lado, desde o início dos anos noventa prevaleceu a crescente manifestação de fenômenos de caráter multidimensional, vinculando a ideia de segurança e de defesa aos fenômenos de caráter econômico, político, social, cultural e militar (ZAVALETA, 2014).

Cabe ressaltar que a discussão teórica do contexto de bipolaridade acerca da segurança era pautada por duas vertentes. Por um lado, havia o realismo, que destacava que, na disputa pelo poder, os atores competem de maneira cíclica para manter ou maximizar suas posições relativas de poder no cenário internacional. Assim, “um ator com poder suficiente para alcançar e dominar determinada posição irá alcançar sua própria segurança” (BUZAN, 1991, p.2). Por outro lado, os estudos da paz buscavam a resolução dos conflitos pela via pacífica, enxergando a “segurança como consequência da paz: paz irá prover segurança para todos” (BUZAN, 1999).

Contudo, em um novo ambiente internacional marcado pela crescente descentralização do poder, pelo fortalecimento de países emergentes e pela

relevância adquirida pelas regiões e suas formas de governança, as questões globais e regionais passaram a ser estritamente ligadas às capacidades dos países para superar a lógica de fragmentação, avançando e fortalecendo a ideia de integração, seja ela econômica ou política, considerando aspectos de segurança e de defesa sob o prisma militar, político, societário, econômico e ambiental. Nesse contexto de maior complexidade, a segurança de qualquer Estado deve ser pensada a partir dos padrões de interdependência no qual o ator está inserido, não podendo ser analisada de maneira autônoma (BUZAN, 1991, p.187; BUZAN; WEAVER, 2003, p.263).

Por conseguinte, o caráter multidimensional da integração regional na questão da segurança e da defesa envolveu novas formas de liderança e de fortalecimento de instituições, além de abrir a oportunidade para que novos temas, como o narcotráfico, a defesa da democracia, os direitos humanos, dentre outros, fossem contemplados como prioritários, considerando o sistema internacional como um todo. Assim, não se limitava mais a questão da segurança ao aspecto estatal; havia uma multidimensionalidade de aspectos, envolvendo dimensões diversas e complexas no âmbito político, social, econômico, etc, tais como os direitos humanos, a democracia, o terrorismo (SAINT-PIERRE, 2011, p.414).

As novas ameaças multidimensionais à segurança dos países foram contempladas, inicialmente, na Comissão Palme do Conselho de Segurança das Nações Unidas, surgindo no continente sul-americano por meio do Consenso de Washington e da intenção norte-americana de influenciar a recomposição da região como área de segurança nacional (SAINT-PIERRE, 2011, p.410). Com isso, a Organização dos Estados Americanos (OEA) emitiu, em 1991, uma declaração para iniciar consultas sobre como garantir a segurança hemisférica para todos por meio de valores e interesses compartilhados.

Ao mesmo tempo, ainda na década de 1990, as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CDMAs) foram convocadas com o objetivo de discutir e aprovar uma agenda hemisférica de segurança comum para todos os países do continente como condição do desenvolvimento, ou seja, marcando a convergência para um posicionamento compartilhado entre os países da região. Contudo, é necessário problematizar a ideia de existência de uma agenda única de segurança hemisférica que contenha uma lista de ameaças comuns aos países do continente. Isso porque, considerando as políticas de segurança como políticas públicas, é

preciso reconhecer as diferenças de perspectiva das ameaças e das particularidades institucionais e organizacionais dos diferentes países do continente. Isso porque, de acordo com Saint-Pierre (2011, p.420),

[...] quando nos referimos às ameaças nacionais aludimos a um fenômeno condicionado por uma específica e única situação geopolítica, histórica, cultural, institucional e política que constitui a característica idiossincrática de cada país que filtra os inputs e configura suas particularíssimas percepções. Portanto, não existe uma única ameaça objetivamente para todo o continente, mas tantas quantas as particulares percepções que as constituem.

No cenário internacional da atualidade, ameaças como o narcotráfico, a violência civil, o crime e o terrorismo foram integradas ao conceito de defesa e de segurança nacional, enquadrando-as pelo ângulo das políticas públicas e envolvendo políticas de defesa, externa e de provimento de ordem pública no âmbito interno de cada país, além da cooperação visar a integração regional no âmbito internacional. Contudo, ainda não foram elaboradas e assimiladas as novas doutrinas para a cooperação sul-americana, de maneira que os desenhos estratégicos ainda refletem alguns pressupostos da Guerra Fria. A cooperação ainda se limita a gestos de construção de confiança, mas distantes de se estabelecerem em um processo cooperativo. É preciso, então, considerar a nova realidade política de cooperação da região sul-americana, evidenciando suas vulnerabilidades e potencialidades, observando as projeções e destacando os interesses nacionais e regionais.

4.1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A SEGURANÇA: NOVOS DESAFIOS PARA A DIPLOMACIA BRASILEIRA

Todo processo de integração implica em uma maior atenção destinada ao estabelecimento de decisões coletivas, envolvendo políticas voltadas para às novas realidades em um contexto de construção de uma comunidade regional. Assim, a integração deve ser entendida como “um processo que visa gerar um todo com as partes, transformando unidades previamente separadas em componentes de um sistema coerente, cuja característica essencial em tal sistema é o nível significativo de interdependência entre seus componentes” (RIVERA, 2013, p.283). A integração, nesse sentido, deve ser entendida a partir da relação entre as unidades - ou seja, os

países , que são interdependentes, gerando bens públicos regionais e previsibilidade nos comportamentos entre os atores estatais envolvidos, além de diminuir os custos das transações e as possibilidades de conflitos entre os países.

Todo processo de integração regional deve ser pensado não somente no âmbito econômico, mas também a partir do prisma estratégico e militar, envolvendo, portanto, a ideia de defesa e de segurança. Com isso, a integração contribui para aumentar a segurança dos países que participam do processo (GIRAULT, 2009, p.86). Ademais, em um cenário de interdependência entre os estados-membros, a segurança dos países depende diretamente do seu entorno regional.

De acordo com Deutsch (1974, p.231), um processo de integração regional pode gerar dois tipos de lógicas de segurança entre os países: as conjuntas, nas quais as unidades políticas, antes independentes, formam uma unidade com governo comum; e as pluralistas, com compatibilidade de valores políticos fundamentais, cujos governos mantêm sua independência legal e respondem de forma recíproca às necessidades, sem recorrer ao uso da força, privilegiando a previsibilidade dos aspectos econômicos, políticos e sociais. Por sua vez, de acordo com Kupchan (2010, p.184), existem outros três tipos de lógicas de segurança no tocante à integração regional: a segurança nascente, em que Estados-membros superam suas disputas de maneira pacífica, identificando mecanismos para solução de eventuais desconfianças; a segurança ascendente, segundo a qual os países membros institucionalizam um conjunto de regras de comportamento; e, por fim, a segurança madura, cujos Estados pertencentes ao pacto desfrutam de uma ordem constitucional na qual o conflito armado é impensável.

Com base nessas informações conceituais, Rivera (2013, p.285) aponta as principais organizações de integração regional da América do Sul das quais o Brasil faz parte, quais sejam, o MERCOSUL, assim como a UNASUL e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano. Segundo o autor, o MERCOSUL seria caracterizado como uma forma de integração pluralista, de acordo com a classificação de Deutsch, e nascente, segundo a terminologia utilizada por Kupchan. Isso porque, apesar de algumas desavenças no campo político e econômico, os mecanismos de negociação preponderaram perante a coerção e a força física.

Contudo, para analisar questões de defesa e de segurança no âmbito da integração regional da América do Sul, é necessário compreendê-las a partir dos complexos regionais de segurança. Em termos gerais, um complexo regional de

segurança é “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros” (BUZAN; WEAVER, 2003, p.44). Por conseguinte, pode-se pensar o sistema a partir do seu aspecto regional, cujos problemas de segurança e de defesa estão mais intrinsecamente associados à uma região específica (tida como uma unidade independente de análise), apesar das interferências do sistema internacional, de maneira que a segurança dos países depende diretamente do seu entorno imediato, considerando a interdependência - pois os países vizinhos são considerados a maior fonte de insegurança, assim como a parte fundamental das soluções (BUZAN; WEAVER, 2003).

Os complexos regionais de segurança podem ser de dois tipos: padrão ou centrado. No padrão, não há a presença de uma potência global, sendo que o poder deve ser definido em razão da polaridade regional. No centrado, as dinâmicas de segurança de uma região são dominados por um centro localizado dentro dela. Tal centro pode ser uma grande potência ou uma superpotência no plano global, ou uma potência regional, ou integrados por instituições - e não por um poder regional.

Nesse sentido, a América do Sul é considerada como um complexo regional de segurança composta por dois subcomplexos relevantes, sendo um correspondente ao Cone Sul e outro à zona Andina. O MERCOSUL, relativo ao Cone Sul, é caracterizado pelo caráter securitizador, enquanto que o subcomplexo norte-andino apresenta uma formação mais conflituosa, com disputas estatais e fronteiriças, instabilidades democráticas e aumento da penetração dos Estados Unidos (FUCILLE; REZENDE, 2013, p.83). É necessário compreender, ademais, o caráter interdependente dos pactos regionais da América do Sul, nos quais membros de cada subcomplexo de segurança regional - o Andino e o do Cone Sul - possuem preocupações entrelaçadas.

Historicamente, o contexto da região sul-americana é marcado pela debilidade de mecanismos institucionais no âmbito da defesa e da segurança, sendo praticamente inexistentes instrumentos adequados de prevenção de conflitos mediante o estabelecimento de mecanismos de coordenação política, de cooperação ou de acordos e declarações. Contudo, o MERCOSUL e a UNASUL vêm se constituindo como organizações relevantes para o objetivo de convergência dos planos de segurança e de defesa no Cone Sul e, conseqüentemente, na

América do Sul. Por conseguinte, as hipóteses de conflito vêm sendo substituídas paulatinamente para cooperação em segurança e defesa, ainda que sem estabelecer um sistema institucionalizado de segurança (RIVERA, 2013, p.291-295).

Na América do Sul, desde o início dos anos noventa, houve uma tendência cada vez mais marcante em direção à convergência entre segurança e integração, utilizando a moderação e a cooperação política como a melhor opção para construção de um ambiente de paz e de segurança –especialmente no tocante ao MERCOSUL e aos países do Cone Sul. Inicialmente, tal acordo de cooperação privilegiou um caráter mais econômico, obtendo importantes sucessos na área comercial, o que possibilitou o aumento do investimento direto estrangeiro. Contudo, a crise econômica dos anos de 1998 e 1999 tornou o intercâmbio comercial mais desfavorável, iniciando um período de defesa dos interesses nacionais da cada país presente no bloco (LORENZO, 2006, p.2).

Atualmente, o MERCOSUL vem sendo constantemente criticado por alguns problemas centrais. Em primeiro lugar, é visto como um bloco regional com fraca dimensão comunitária e supranacional, privilegiando uma estrutura intergovernamental. Em segundo lugar, possui escassa qualidade institucional e baixa incorporação de normas, o que impulsionou os países economicamente mais frágeis a buscarem novas maneiras de integração comercial. Por fim, não há uma visão comum de liderança no processo de integração (LORENZO, 2006; RIVERA, 2013).

Contudo, apesar das dificuldades vivenciadas sobretudo na área econômica, houve uma crescente simbiose das outras áreas, tais como a tecnologia, a ciência, a educação, a migração, e aspectos relacionados à defesa e à segurança (MOLINA, 2000, p.28). Em uma região caracterizada como uma “zona de paz”, novas ameaças, como o crime organizado, o tráfico de drogas, o tráfico de armas e a migração ilegal, se tornaram os principais desafios que passaram a necessitar de um enfrentamento coordenado e as possibilidades de cooperação. Pode-se destacar, por conseguinte, que o perfil político e de segurança do bloco e da América do Sul como um todo vem ganhando destaque, o que implicou na promoção de um ambiente de paz e de estabilidade, contribuindo para o fortalecimento da democracia entre seus membros. O MERCOSUL, então, se constituiu como uma instância relevante e essencial para fomentar a paz e a estabilidade política entre seus membros plenos e associados e, apesar das divergências existirem, há uma

tendência rumo ao desenvolvimento de regimes cooperativos de segurança e de defesa, prevalecendo a negociação e o diálogo para resolução das diferenças (ROBLEDO; ROJAS, 2002, p.18).

Assim, as questões de segurança e defesa assumiram uma prioridade nos processos de integração, fomentando medidas de confiança entre os Estados, prevenindo efeitos negativos e culminando na criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Em seu Tratado Constitutivo, a UNASUL exacerbou os princípios de respeito à soberania, à integridade e à inviolabilidade territorial dos Estados, além da busca pela democracia, pelos direitos humanos universais e pela redução de assimetrias, estabelecendo metas graduais de acordo com a realidade doméstica de cada país. Enquanto a UNASUL tinha o propósito de aproximar os dois processos de integração sub-regionais, o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações, procurando consolidar a América do Sul como um bloco e aumentando o poder de barganha da região no plano internacional, o CDS funcionaria como um “foro de alto nível regional que permitiria aos governantes sul-americanos resolver situações de crise de segurança de maneira autônoma e sem intervenções extrarregionais, assim como avançar nos seus processos de medidas de confiança como condição de possibilidade para uma futura comunidade de segurança regional” (SAINT-PIERRE; MONTOYA, 2014, p.24).

O Brasil, na condição de *soft power* e de potência unipolar do continente, consegue dominar as dinâmicas de segurança da região, exercendo maior protagonismo nos Complexos Regionais de Segurança, e aproximando as agendas de segurança dos dois subcomplexos existentes por meio de duas instituições centrais: a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Assim, “o protagonismo exercido pelo país na criação da UNASUL e do seu Conselho de Defesa o qualifica como ator central para o Complexo Regional de Segurança, exercendo sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional” (FUCILLE; REZENDE, 2013, p.84).

Desde seu início, o Conselho de Defesa Sul-Americano procurou sepultar a ideia de que era um instrumento de consolidação da hegemonia brasileira na região, sendo idealizado como uma organização de interlocução entre seus integrantes, além de fomentar o intercâmbio nos campos de segurança e de defesa por meio de decisões coletivas consensuais, sendo uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa.

5 MISSÕES DE PAZ E ATUAÇÃO BRASILEIRA NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: O CASO DO HAITI

Nos anos 1990, o Brasil passou a mudar seu comportamento em relação à ONU, em consonância com uma política externa em busca da maior diversificação dos relacionamentos políticos internacionais, aumentando a margem de manobra do país no sistema global (AMADO; CERVO, 2011). Com isso, durante esse período, retomou-se a ideia de demandar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que se tornou uma das principais ambições da política externa brasileira – em especial durante o novo período democrático.

Uma das formas de demonstrar o comportamento de um determinado país com a ONU é por meio da participação em operações de manutenção de paz, ou *Peace-Keeping Operations* (PKO), assumindo responsabilidades para promover o fortalecimento da instituição. O CSNU define os termos, autoriza, extingue ou renova os mandatos das missões de paz da ONU. As operações de manutenção da paz,

[...] por representarem um dos instrumentos preferenciais do Conselho, por atuarem diretamente nos conflitos e por necessitarem de contribuições com tropas e recursos financeiros significativos apresentam-se como caso destacado para a análise dos trabalhos do órgão e para a formulação de hipóteses sobre a influência e o poder em seu âmbito (UZIEL, 2015, p.114).

Assim, ao longo desse capítulo, descreveremos, em primeiro lugar, a compreensão do papel das missões de manutenção de paz (PKO) como principal forma de atuação do CSNU na manutenção da paz e segurança internacional. Por fim, em segundo lugar, a partir da ideia de prevenção e de estabilização de conflitos realizados pelas PKO, o estudo analisa a participação brasileira no sistema de segurança coletiva da ONU, destacando um caso exemplar (MINUSTAH, no Haiti) de atuação do país como um esforço de aumentar sua influência na ONU e, conseqüentemente, pressionar para maiores mudanças no CSNU.

5.1 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ E O SISTEMA DE SEGURANÇA COLETIVO

De acordo com a declaração da ONU de 1945 contida em seu sítio eletrônico, a manutenção de paz “é um instrumento único e dinâmica desenvolvido pela Organização como uma maneira de ajudar os países afetados por conflitos a criarem as condições para uma paz duradoura”. Porém, a Carta da ONU falha em mencionar o termo explicitamente, além de carecer de definições claras (BRACEY, 2011, p.316).

Embora não previstas na Carta de São Francisco de 1945, que criou a Organização das Nações Unidas, as operações de manutenção de paz (PKO) são entendidas como “uma técnica, desenvolvida principalmente pelas Nações Unidas, para ajudar a controlar e resolver conflitos armados” (GOULDING, 1993, p.452), sendo o principal instrumento à disposição da ONU e do CSNU para o objetivo central de manutenção da paz e da segurança internacional. São, portanto, uma resposta desenvolvida pela ONU para exercer um sistema de segurança coletiva.

Existem dois pré-requisitos para o estabelecimento das PKO: em primeiro lugar, as operações de paz são operações das ONU, sendo estabelecidas por um dos seus órgãos legislativos, sob o comando e controle do Secretário-Geral, e com seus custos providos coletivamente pelos Estados-membros; e, em segundo lugar, as tropas utilizadas em PKO não são tropas permanentes da ONU, mas sim tropas providas pelos Estados-membros que representam a organização (GOULDING, 1993). Portanto, tais operações constituem um meio de controle, por terceiros,

De conflitos entre Estados ou no território de um determinado Estado, por meio da intervenção internacional não violenta, voluntária, organizada, e preferivelmente de caráter multinacional, pautada pela imparcialidade, consentida pelo Estado ou Estados-anfitriões e desejada e apoiada pelas partes no conflito (CARDOSO, 1988, p.17-8).

Sua base jurídica foi construída a partir de cada caso, destacando a preponderância do direito consuetudinário, com parâmetros doutrinários. Para tanto, existem três princípios: o consenso das partes, pois as PKO só seriam estabelecidas e mantidas com o consentimento das partes envolvidas no conflito em questão; a imparcialidade em relação às partes do conflito; e o não uso da força - à exceção da autodefesa (PATRIOTA, 1998, p.30).

Durante o contexto da bipolaridade, as PKO serviam para tentar controlar uma situação conflituosa que já havia ocorrido - especificamente para desavenças estatais, ocorrendo após o estabelecimento de uma trégua ou um cessar-fogo. Contudo, o fim da União Soviética ocasionou mudanças significativas ao funcionamento da ONU, com novas demandas e novos tipos de conflitos, de maneira que as PKO passaram a ter maior relevância do que outrora, e fazendo referência não somente aos conflitos inter-estatais, mas também intraestatais (como as guerras civis).

Assim, nessa nova configuração internacional, e a fim, de enfrentar os novos desafios postos pela conjuntura às PKO, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, encomendou, em 2000, uma ampla revisão das atividades da ONU relacionadas à paz e à segurança. E, em 17 de agosto do mesmo ano, o Presidente do Painel das Operações de Paz, Lakhdar Brahimi, publicou um novo relatório, denominado Relatório Brahimi. Nele, foram consolidados novos entendimentos acerca do consentimento, da imparcialidade, da autodefesa, da necessidade de mandatos compatíveis e consistentes com os objetivos das PKO e de critérios para avaliação de desempenhos (DINIZ, 2006). Por conseguinte, o Relatório Brahimi delimitou o alcance e as limitações do papel da ONU na segurança internacional, especialmente nas operações de manutenção de paz como uma das principais ferramentas à disposição do CSNU. Dentre suas recomendações, enfatizava-se a necessidade de preparação profissional das tropas da ONU para o exercício das suas missões, não apenas em termos materiais e logísticos, como equipamentos, armas e munição, mas também do ponto de vista tático e doutrinário (BRAHIMI REPORT, 2000).

Com essas novas mudanças, as PKO são, atualmente, a modalidade de atuação da ONU mais bem aceita e a principal ferramenta que a organização possui para buscar a manutenção da paz. Assim, a participação brasileira nas operações de paz merece ser destacada, sendo que o Brasil é um dos países que mais tem participado, frequentemente, de tais operações, auxiliando no restabelecimento da paz.

Tradicionalmente, o Brasil possui fortes reservas em participar de intervenções baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, que outorga ao CSNU a competência de manter a paz por meio de uma intervenção forçada; prefere, ao invés disso, contribuir para as missões baseadas no Capítulo VI, que requer que os Estados-

membros resolvam suas disputas via mediação, negociação e arbitragem, exigindo, dessa maneira, o consentimento das partes envolvidas em um conflito, além de lidar com as causas primárias da guerra, tais como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade econômica e social (DINIZ, 2007, p.95).

De acordo com Cannabrava (1996), o Brasil sempre procurou participar de operações de paz e segurança internacional, mantendo relações amistosas com todos e gabando-se de não ter inimigos. Já para Aguillar (2002), a participação do Brasil em PKO é um instrumento próprio da política externa do país, estando sempre em consonância com as estratégias tomadas pelos governantes, de acordo com o interesse nacional e de defesa de princípios pacifistas.

Por volta de 2002, o Brasil havia participado de 26 das 54 PKO da ONU, mas participou de apenas 11 das 37 desde 1989. Assim, o país participou de quase metade das PKO desde o seu primeiro envolvimento, mas participou de menos de um terço de todas as missões de manutenção de paz entre 1989 e 2002 - período em que ocorreu a demanda por um assento permanente (BRACEY, 2011, p.317).

Tal participação é um dos principais instrumentos de política externa para a obtenção de uma cadeira permanente no CSNU, sendo que

[...] a participação do Brasil em missões de paz caracteriza-se como um instrumento muito útil da política externa. Além de representar o cumprimento com suas obrigações em nível mundial na matéria, contribui para estreitar as relações com países de particular interesse para a política externa brasileira (BRASIL, 2009).

Assim, nos últimos anos os países em desenvolvimento passaram a liderar a relação dos maiores contribuintes de tropas e policiais – sendo esse um fator de relevância na análise da questão da representatividade no CSNU.

5.2 O BRASIL E A MISSÃO PARA ESTABILIZAÇÃO DO HAITI (MINUSTAH)

Em relação à participação do Brasil em missões de paz, é interessante ressaltar uma em especial: a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Desde o início da ONU, como visto no capítulo 2, o Brasil vem participando intensamente das PKO. Dentre elas, cabe destaque especial à

Operação de Manutenção de Paz no Haiti, a MINUSTAH, estabelecida em 2004, e que, até 2014, contava com cerca de 5.800 militares, dos quais 1.430 eram brasileiros. A criação da MINUSTAH atendeu à solicitação do próprio governo do Haiti após a crise política e os violentos acontecimentos que ocasionaram a saída do presidente Jean-Bertrand Aristide, em 2001.

De acordo com Amorim (2007, p.9), “a Missão tem um caráter multidimensional que envolve, entre outros aspectos, a segurança do país, a reconciliação ou coexistência entre as diversas forças políticas e o apoio ao desenvolvimento econômico e social do Haiti”. Ademais, o mandato da MINUSTAH vai além das questões de segurança, envolvendo medidas de apoio ao governo haitiano relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do país (DUARTE, 2009, p.14).

Desde 2004, o Brasil é o país que mais contribui com o número de tropas da missão; ademais, os generais brasileiros têm exercido o comando militar da mesma (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDE, 2014, p. 32). De acordo com Diniz (2005, p.99), tanto a forma como o Brasil se tornou um líder da missão como o engajamento trazem pontos relevantes de serem observados, pois se diferenciou de maneira substancial das outras PKO onde o país atua ou atuou. O Haiti, então, seria uma oportunidade única para o país mostrar maior engajamento com as PKO da ONU, além de reafirmar e legitimar a liderança brasileira na região.

Quando, em 2004, o Brasil decidiu fazer contribuição substancial para a missão no Haiti, ficou evidente que o país teria função central na formulação do mandato da nova operação, articulando o envio de tropas com outros países da região (como o Chile) e engajando-se em diálogos com países da CARICOM que se sentiam desconfortáveis com a ocupação de um de seus membros - o que evitou, assim, focos de resistência política que deslegitimariam, por ventura, a atuação das PKO. Ademais, uma terceira esfera de negociação foi feita com os membros do CSNU para evidenciar um papel relevante para a OEA, fortalecendo a percepção de uma presença determinante dos países da região latino-americana (UZIEL, 2015, p.179).

Cabe ressaltar as negociações que ocorreram no âmbito do Grupo de Amigos formado sob a liderança norte-americana (e com a presença do Canadá, da França, do Chile e do Brasil) para tratar da crise haitiana. Havia dois posicionamentos: um mais militarista, de curto prazo, vinculado aos Estados Unidos, França e Canadá; e outro que indicava a necessidade de introduzir no mandato alguns elementos mais

complexos, com promoção do desenvolvimento econômico e social - ponto de vista defendido por Brasil e Chile. Durante as negociações, os norte-americanos tiveram que ceder ao Brasil em diversos temas, dentre os quais, a ideia de que as tropas somente estariam disponíveis se houvesse um mandato politicamente aceitável e exequível, sem autorização para uso da força, conforme pretendido pelos Estados Unidos (UZIEL, 2015, p.181).

Assim, prevaleceu a atuação brasileira na defesa de uma operação complexa e de engajamento de longo prazo, com vistas à segurança, à reconciliação política e ao desenvolvimento do Haiti. Nesse sentido, a atuação brasileira foi positiva em permitir a inclusão de diversos elementos em seu mandato, dentre os quais: o compromisso com um engajamento internacional de longo prazo, em cooperação com a OEA e a CARICOM; a inserção de ideias de *peacebuilding*, mesmo com as resistências norte-americanas; a sinalização de renovação do mandato de seis meses; a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento econômico e de combate à pobreza; e o fortalecimento de instituições e das funções humanitárias (UZIEL, 2015, p.181).

A participação do Brasil na MINUSTAH significa um dos maiores investimentos políticos e materiais do país no campo da paz e da segurança internacional - seja pela quantidade de tropas no terreno, seja pela associação entre Brasil e Haiti desde 2004. De acordo com Uziel (2015, p. 178), existem dois aspectos dessa missão que podem ser considerados pela sua peculiaridade: a inserção de elementos específicos no mandato da missão; e a construção, em conjunto com outros países latino-americanos, de uma capacidade de médio e de longo prazo para influenciar os rumos da operação, visando a promoção do desenvolvimento.

A postura da diplomacia brasileira transformou-se durante o comando (e não somente a participação) da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), em 2004. Até então, prevalecia no país uma ideia de somente participar de Operações de Manutenção de Paz; nesse sentido, de acordo com Diniz (2006, p.330-331), a liderança da missão passou a demonstrar a mudança do perfil de atuação da diplomacia brasileira, com postura mais pró-ativa no sistema internacional, distanciando-se, em alguns aspectos da posição de não-intervenção em assuntos internos dos Estados. Com isso, buscou-se consolidar a liderança na região e aumentar o peso do país no cenário internacional (SARAIVA, 2007, p.23).

Desse ponto de vista, o Haiti se tornou uma oportunidade para aumentar a

visibilidade política em uma região de grande prioridade para a política externa brasileira, legitimando a liderança do país perante a América do Sul ao coordenar a resposta da região em uma crise, além de ambicionar a participação mais ativa no âmbito da ONU e do seu CSNU.

Para Diniz (2005, p.102),

[...] teriam sido abandonados - ou, pelo menos, relativizados - princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, em nome de um protagonismo político imediato e de um pragmatismo comercial indireto. Desse ponto de vista, a participação e liderança brasileira na MINUSTAH podem abrir um importante e significativo precedente para a diplomacia brasileira. Pode ser que se esteja diante de uma inflexão adicional da política externa brasileira.

Tal atitude pode ser considerada como uma demonstração do papel do país em arcar com os ônus e os bônus de um eventual assento no CSNU, impactando a percepção dos países da comunidade internacional acerca da função da diplomacia brasileiro em aspectos de segurança internacional.

Por conseguinte, de acordo com Brígido (2010, p.197),

[...] não se pode afirmar que tal participação ocorre apenas com vista à cadeira permanente, até porque, antes mesmo da sua candidatura, o Brasil já estava presente em diversas missões. Entretanto, o atual engajamento brasileiro contribui de forma significativa, visto que esse é um dos requisitos previstos pela Carta, em seu artigo 23, para a eleição dos membros não permanentes. Se isso é exigido para essa categoria, certamente será considerado numa eventual ampliação dos permanentes.

A recente disposição do país em participar de uma missão como a da MINUSTAH deve ser encarada como resultante de uma política externa mais agressiva e pragmática, com maior participação ativa em organizações multilaterais a fim de aumentar a competitividade do Brasil, a solidariedade regional na América Latina e as relações comerciais mais intensas com as regiões do Sul do globo. Contudo, a aspiração brasileira para obter um assento permanente no CSNU talvez seja o fator mais visível responsável pela atuação do país na missão, além de legitimar a pretensão brasileira por um status de hegemonia regional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, considerado como uma potência média, possui declarada vontade de ascensão no cenário e no contexto internacional, utilizando mecanismos para ocupar espaços mais amplos no âmbito do multilateralismo e das organizações internacionais.

Com isso, tem evitado o conflito com maiores potências e com qualquer vizinho, além de atuar com maior vigor em organizações internacionais, tais como a participação em missões de manutenção de paz dirigidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), visando, acima de tudo, apresentar-se como membro imprescindível para a organização e exigindo, como consequência, um lugar de destaque.

Há, portanto, um raciocínio pragmático de custos e benefícios, visando o lucro e o que poderá ser reivindicado com a presença do Brasil e de suas tropas em terras estrangeiras. Contudo, cabe ressaltar que o Brasil age, historicamente, de acordo com suas orientações em política externa, sendo relativamente limitadas as participações brasileiras em combates efetivos.

Por sua vez, a presença do Brasil em missões de manutenção de paz é uma constante há muito tempo e, ao ocupar espaços para aumentar sua possibilidade de demanda de uma vaga no Conselho de Segurança da ONU, é provável que tenha havido alguns erros de avaliação, de acordo com Miyamoto (2009).

Na MINUSTAH, por exemplo, o governo brasileiro não se deu conta de que teria que fazer um papel de polícia - para o qual as Forças Armadas do país não estavam preparadas. Ademais, acreditou-se que os auxílios financeiros e em recursos humanos viriam com a quantidade prometida. Contudo, os custos da operação se tornaram cada vez mais elevados. Por fim, a dificuldade em estabilizar rapidamente a situação no Haiti trouxe alguns problemas, como uma certa ansiedade do governo brasileiro em lidar com as incertezas.

Apesar das dificuldades, é necessário ressaltar os elementos favoráveis da operação regida pelo Brasil. Em primeiro lugar, o Brasil sempre manteve e teve o apoio para liderar. Em segundo lugar, as tropas brasileiras conseguiram arregimentar certa simpatia com a população haitiana.

Tal atuação pode ser um meio de dar continuidade à pretensão brasileira para obter o assento permanente no CSNU. Assim, para continuar com a ambição de obter a qualquer custo uma vaga permanente no CSNU, é necessária a presença em organizações internacionais (especificamente em missões de manutenção de paz da ONU) que visam resolver problemas internos ou conflitos diversos, sendo que o país ainda deverá investir nesse tipo de evento. De acordo com Miyamoto (2008, p.390-1),

esse tipo de comportamento, demonstrando que está preparado para assumir responsabilidades maiores no cenário internacional, do que as que tem tido até o momento, é traço claro da política externa brasileira nos últimos anos. Isto tem se refletido não apenas na participação das operações de paz, mas na realização de empréstimos, perdão da dívida e de condições especiais mesmo para grandes países e organizações internacionais como o FMI.

Seja como for, caso haja uma reestruturação e o Brasil obtenha ou não uma vaga no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, deve-se destacar que a diplomacia brasileira deve aumentar o peso do país no cenário internacional, sempre considerando seus custos e benefícios de atuação, fortalecendo, assim, a presença em operações internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILLAR, Sérgio Luis. I: Balanço. In BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (orgs). **Brasil e o Mundo. Novas Visões**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184. 2004.

ALVEZ, Fábio Simão. Dança das cadeiras: a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Juca**. Brasília, ano 2, n. 2, p. 78-64. 2008.

AMORIM, Celso. **A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: FUNAG, 2007. 21 p.

AMORIM, Celso. Brasil, América Latina e Caribe em um novo Conselho de Segurança da ONU. 30 mar 2005. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Org). **O G-4 e as Nações Unidas: textos, comunicados e documentos**. Brasília: FUNAG, 2007. p. 37-38.

_____. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Política Externa**. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 03-15, mar-maio 1995.

ANDRADE, Leticia Cunha de. **O Brasil Em Busca De Um Assento Permanente No Conselho De Segurança: Análise Construtivista Da Política Externa De 1945 A 2011**. 16 f. Dissertação (pós graduação em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, 2012

ARRAES, Virgílio Caixeta. **O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões**. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo, Saraiva, 2006. v. 2. p. 07-42.

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

BARACUHY, Braz. **Vencer ao perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)**. IRBr/FUNAG: Brasília, 2005. 90 p.

BRACEY, Djuan. **“O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti”**. Contexto Internacional, 2011

BRIGIDO, Eveline. **O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para obtenção de um assento permanente.** Tese de Doutorado. Porto Alegre, 2010.

BUZAN, Barry e Waever, O. (2003), **Regions and powers. The structure of international security.** Cambridge: Cambridge University Press.

BUZAN, Barry. (1991), **People, States and Fear: an Agenda for International Security.** Brighton: Wheatsheaf.

CANNABRAVA, Ivan. **O Brasil e as operações de manutenção da paz. Política Externa**, Vol. 5 - no 3, dezembro: 93-105, 1996.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 1988. 168 p.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; NABUCO, Sérgio; SEITENFUS, Ricardo. (Orgs). **Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990.** 2a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. v. 1. p. 467-499.

DEUTSCH, Karl. (1974), **El análisis de las relaciones internacionales.** Buenos Aires; Paidós.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. In. ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.** V.2. São Paulo: Saraiva/IBRI, 2006.

_____. Peacekeeping and the evolution of foreign policy. In: FISHEL, J; SAENZ, A (Ed.). **Capacity-building for peacekeeping: the case of Haiti.** Washington, DC, 2007.

DUARTE, Carlos Sérgio. Conselho de Segurança das Nações Unidas: modalidades de ação e perspectivas de reforma. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos de acadêmicos.** Brasília: FUNAG, 2009. p. 01-27.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG/IRBr, 1999. 409 p.

FUCCILLE, Alexandre; PEREIRA, Lucas Rezende. (2013), **Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva.** *Revista Contexto Internacional* Vol. 35, Nº 1, 2013 ed. Rio de Janeiro. 28p.

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

_____. **A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações.** Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, ano 37, n. 1. p. 5-23. 1994.

GIRAULT, Cristián. (2009), **El aspecto geopolítico de la integración regional.** *Estudios Internacionales*, XLL, p.83-100.

GOULDING, Marrack. **The evolution of United Nations Peacekeeping.** In: *International Affairs*, vol. 69, n°3, 1993.

HEEGAARD, William. (2011), **El camino largo de Integración Regional de defensa y seguridad en Suramérica: desafíos y potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano.** Buenos Aires, texto para discussão não publicado, 74pp.

HERZ, Mônica. **A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU.** *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2. p. 259-289. jul-dez 1999.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. **A política externa do Brasil em dois tempos.** Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, ano 38, n. 1. p. 05-23, 1995.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia.** 2a ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1999. 1005 p.

KUPCHAN, C. (2010), **How enemies become friends. The sources of stable Peace.** Princeton and Oxford: Princeton University Press.

LAFER, Celso. **Discurso XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas.** 21 set. 1992. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007. p. 551-563.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Discurso LII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas.** 22 set. 1997. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007. p. 625-633.

_____. **Discurso LIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU.** 21 set. 1998. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007. p. 639-647.

_____. **Discurso LIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU.** 21 set. 1998. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007. p. 653-660.

LIGA DAS NAÇÕES. Pacto. In: GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1916): vencer ou não perder.** Brasília: FUNAG; Porto Alegre: Editora da Universidade, 2000. p. 153-167.

LORENZO, N. (2006), **Situación actual y perspectivas del Mercosur**. Madrid: Fundación Ciliae.

LUCK, Edward. **UN Security Council - practice and promise**. New York: Routledge: 2006.

MACIEIRA, Flávio Helmold. **O Brasil e as Nações Unidas em 1994: uma abordagem política**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 37, n. 1. p. 121- 133, 1994.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **A política externa brasileira e as operações de paz**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2008.

MOLINA, C. (2000). **Cooperación regional: potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional**. Fuerzas Armadas y sociedade, 15, 2.

MORENO, Marta Fernández. **Proposta De Democratização Das Nações Unidas**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1. p 111-132, jan-jun. 2001. □

O BRASIL e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Ano 20, n. 73, 2º semestre 1993. p. 168-169.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho De Segurança Após A Guerra Do Golfo: A Articulação De Um Novo Paradigma De Segurança Coletiva**. Brasília: IRBr/FUNAG, 1998. 226 p.

_____. **O Conselho De Segurança Após A Guerra Do Golfo: A Articulação De Um Novo Paradigma De Segurança Coletiva**. Brasília: IRBr/FUNAG, 1998. p. 10. □

REZENDE, Lucas. **O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: um estudo comparativo**. Dissertação de Mestrado, 2010.

RIVERA, Jorge. (2013), **La Relación Entre Integración Y Seguridad En El Mercosur Y Sus Proyecciones Hacia Sudamérica**. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. v.8, n.1, pp.279-308.

ROBLEDO, M. e Rojas, F. (2002), **Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos**. Fuerzas Armadas y Sociedad, 17, 1-2.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso Proferido na LXVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, 21 de Setembro de 2010**.

RUSSELL, Ruth. **A history of the United Nations Charter: the role of the United States, 1940- 1945.** Washington, D.C.: Brookings Institution, 1958.□

SAINT-PIERRE, Héctor Luis, MONTOYA, Alberto. (2014), **As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012)** Revista Brasileira de Política Internacional, 57.

_____. (2011), **Defesa ou Segurança? Reflexões em torno de conceitos e ideologias.** Contexto Internacional. vol. 33, n2.

SARAIVA, Miriam Gomes. **O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades.** Carta Internacional. São Paulo, v. 2, n. 1, p. 22-24, mar. 2007.

SARCOZY, Nicolas. SILVA, Luiz Inácio. Alliance for change. **The New York Times/International Herald Tribune.** New York, 06 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2009/07/07/opinion/07iht-edsarko.html?scp=1&sq=security%20council%20Luiz%20Inacio%20Lula%20Sarcozy&st=cse>>. Acesso em: 10 out. 2015.

SARNEY, José. Discurso XLIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. 25 set. 1989. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007. p. 505-516.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Discurso LIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas – 2004. 21 set. 2004. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007. p. 715-722.

_____. Discurso LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. 22 set. 2003. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007. p. 703-710.

_____. A aliança Índia-Brasil-África do Sul. **Valor Econômico.** São Paulo, 15 set. 2006. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/index.php?option=com-content&task=view&id=438&Itemid>>. Acesso em: 01 set. 2008.

STETTINIUS, Edward. Extract from the personal diary of the Under Secretary of State. 24 ago. 1944. In: UNITED STATES OF AMERICA. Department of State (Org). **Foreign relations of the United States: diplomatic papers 1944.** Washington: Government Printing Office, 1966. v. I. p. 731-733.

SUTTERLIN, James S. **The United Nations and the Maintenance of International Security. A Challenge To Be Met.** Praeger, 1995.

TOMASSINI, Luciano. **As Nações Unidas em um mundo pós-nacional.** Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 211-228, jul-dez. 1995.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da**

paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Funag: Brasília, 2010.

VARGAS, Eugênio. **A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações.** Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v.37, n.1, p. 7-9, 15-8, 1994

VARGAS, João. **Persuadir e Legitimar: a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança.** Cena Internacional, volume 10, no. 2, 2008, p. 119-138.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. A reforma das Nações Unidas. In: SEMINÁRIO SOBRE A REFORMA DA ONU, 2009, Rio de Janeiro. **Reforma da ONU: textos acadêmicos.** Brasília: FUNAG, 2009. p. 01-19.

VIOTTI, Maria Luiza, DUNLOP, Regina e FERNANDES, Leonardo. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011.** Funag: Brasília, 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O G3 e o G20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas.** São Paulo: Saraiva, 2006. v 2. p. 159-193.

ZAVALETA, S. (2014), **Alcances y límites de la seguridad humana como el marco de acción del Estado para proveer seguridad.** En La seguridad humana en México. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Universidad Aut