



**ESTADO DE MATO GROSSO
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PONTES E LACERDA
FACULDADE DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS E HUMANAS
BACHARELADO EM DIREITO**



EDUARDO MARIANO DOS SANTOS LIMA

**A ASPIRAÇÃO DO BRASIL A UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE
SEGURANÇA DA ONU: UMA POLÍTICA DE ESTADO OU UMA POLÍTICA DE
GOVERNO?**

**Pontes e Lacerda - MT
2018**

EDUARDO MARIANO DOS SANTOS LIMA

**A ASPIRAÇÃO DO BRASIL A UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE
SEGURANÇA DA ONU: UMA POLÍTICA DE ESTADO OU UMA POLÍTICA DE
GOVERNO?**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como exigência para
obtenção do título de Bacharel em
Direito à Universidade do Estado de
Mato Grosso - UNEMAT, sob a
orientação do Professor Ms. Jeison
Batista de Almeida**

**Pontes e Lacerda – MT
2018.**

TERMO DE APROVAÇÃO

EDUARDO MARIANO DOS SANTOS LIMA

A ASPIRAÇÃO DO BRASIL A UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: UMA POLÍTICA DE ESTADO OU UMA POLÍTICA DE GOVERNO?

Trabalho de conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de Bacharelado em Direito, da Universidade do Estado de Mato Grosso.

Em ____/____/____, a banca examinadora considera aprovado o Trabalho de Curso do Acadêmico _____, para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Orientador:

Jeison Batista de Almeida
Universidade do Estado de Mato Grosso

Membros da banca:

Naiara Cássia dos Santos - 1º membro examinador
Universidade do Estado de Mato Grosso

José João Fornanciari Neto - 2º membro examinador
Universidade do Estado de Mato Grosso

DEDICATÓRIA

Dedico à minha família e amigos.
Na saúde e na doença; na
presença e na ausência; na tristeza e na
alegria.
Minhas inesgotáveis fontes de
força e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Maria, que sempre esteve comigo, me guiando e iluminando o meu caminho;

Agradeço à minha família, na figura dos meus pais, especialmente, pois sempre me incentivaram a seguir em frente, ser forte e resiliente;

Agradeço aos meus amigos que, cada um a sua maneira, proporcionou que eu alcançasse este momento, em especial: à Raryanne, Leidiane, Thais, Francielle e Jacqueline, demonstrando o quão forte uma amizade pode significar em nossas vidas e o quanto a distância física é insignificante quando o sentimento é genuíno; à Valeska, Marlon, Celso, Daniely, Emônyck, Suzany, Thameya, Glauco, Lucas e Eduardo Geraldês, que tornam meus dias mais alegres e faz da saudade um sentimento estimável; ao “RPU”, aqui representado por Isadora e João, além de Chrislayne, por terem provado que a vida universitária é extremamente capaz de trazer-nos amizades para toda uma vida; à Carla e Ilce, por terem transformado cada ida e vinda da universidade num momento de divertimento; à Fernanda e ao Samuel, que nos momentos mais improváveis, estiveram presentes; às mais do que queridas Naiara (quase co-orientadora!), Nilmara, Geycy e Thiago, que todos os dias provam o sentido da palavra amizade;

Agradeço ao professor orientador Jeison, por ter aceitado a difícil empreitada de me orientar;

Agradeço à UNEMAT (Universidade do Estado de Mato Grosso), não só por ter ofertado o acesso ao ensino jurídico, mas pelos inenarráveis momentos pelos quais atravessei e as inúmeras amizades que em minha vida adentraram, contribuindo para com a pessoa que sou hoje;

Enfim, agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para que eu – finalmente – conseguisse chegar até aqui. A vocês meu eterno sentimento de gratidão.

RESUMO

A ASPIRAÇÃO DO BRASIL A UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: UMA POLÍTICA DE ESTADO OU UMA POLÍTICA DE GOVERNO?

A aspiração brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a consequente reforma daquele órgão são desejos de longa data da diplomacia brasileira; mais do que prestígio, o Brasil tem um propósito maior. Contudo, a questão enfrenta percalços internos – como se os externos já não fossem suficientes – no intuito de lograr êxito na campanha. Um dos questionamentos que insurgem é se trata essa aspiração de uma política de Estado ou uma política de governo (?). Através do método empírico de investigação, esta pesquisa adotou como procedimento a pesquisa exploratória, além de utilizar-se da abordagem de cunho qualitativo. Aos questionamentos propostos foram, por derradeiro, identificadas possíveis justificativas que embasem a atitude da diplomacia e da política brasileira em se tratando do tema desta pesquisa. Trata-se de uma matéria de extrema importância e requer a sua problematização e discussão, pois envolve diversos interesses que incidem diretamente nos rumos da projeção do Brasil no exterior e as consequências disso internamente.

Palavras-chave: Conselho de Segurança; Brasil; política.

ABSTRACT

THE ASPIRATION OF BRAZIL TO A PERMANENT SEAT ON THE UN SECURITY COUNCIL: A STATE POLICY OR A GOVERNMENT POLICY?

The Brazilian aspiration to a permanent seat on the United Nations Security Council and the reform of that organ are longtime wishes of Brazilian diplomacy; more than prestige, Brazil has a greater purpose. However, the question faces internal mishaps – as if the outsiders already weren't enough – in order to succeed in the campaign. One of the questions that emerge is if this aspiration is a State policy or Government policy (?). Through empirical research method, this study adopted the exploratory research procedure, in addition to use of qualitative oriented approach. To the questions proposed were, for ultimate, identified possible justifications that back up the attitude of Brazilian diplomacy and policy when it comes to the subject of this research. This is a matter of utmost importance and requires its questioning and discussion, since it involves different interests that focus directly on the direction of the projection of Brazil abroad and the consequences of that internally.

Keywords: Security Council; Brazil; policy.

SUMÁRIO

1.	Introdução	9
2.	O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas	13
2.1	Breve contextualização histórica: o Concerto Europeu	13
2.2	A Liga das Nações	16
2.3	O Conselho de Segurança	21
2.4	O Conselho de Segurança e a Guerra Fria	24
2.5	O Conselho de Segurança e os desafios da atual conjectura internacional	26
3.	A Relação Brasil x Conselho de Segurança das Nações Unidas	31
3.1	Das origens da aspiração da diplomacia brasileira pelo assento permanente no Conselho de Segurança	31
3.2	As dimensões do argumento da política externa brasileira justificando a aspiração pelo assento permanente no Conselho de Segurança	35
3.2.1	O argumento legitimador geral	35
3.2.2	O argumento legitimador doméstico	40
3.2.3	O argumento credencial	42
3.2.4	O argumento regional	44
4.	Política de Estado x Política de Governo: compreensão da ordem internacional sob o prisma da política externa brasileira	48
4.1	Política de Estado	48
4.2	Política de Governo	49
4.3	Compreensão da ordem internacional sob o prisma da política externa brasileira .	50
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	58

1. Introdução

A busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas não é um objetivo novo na agenda da política externa brasileira. Pelo contrário, essa pauta é antiga, permanente e desenrolou-se de maneiras diferentes através dos anos. Apesar dessa constância na história da diplomacia nacional na busca não só de um assento permanente, mas de uma consequente reforma de todo o Conselho, a literatura nacional carece de análises quanto ao tópico e a classe política interna não demonstra interesse pelo assunto.

A aspiração do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU implica no seguinte questionamento: trata-se de uma política de Estado ou de governo?

Contextualizar, averiguar e problematizar a aspiração da política externa brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e, com base nas informações obtidas, empenhar-se na construção da relação entre o arrojado desejo brasileiro e as políticas de Estado e de governo.

Não obstante, surge a necessidade de:

- 1) Analisar o contexto histórico em que essa aspiração surgiu e como se desenvolveu desde então;
- 2) O que representaria ao Brasil ser um membro permanente do CSONU?
- 3) Verificar se o Itamaraty tornou dessa uma meta permanente (política de Estado) ou apenas se trata de uma submissão política a outrem (política de Governo).

Num primeiro momento da pesquisa há uma abordagem de caráter mais histórico, contextualizando o surgimento da Liga das Nações, posteriormente das Nações Unidas e com ela o Conselho de Segurança. Após a criação da Organização, o mundo àquela época vivenciou a Guerra Fria, um momento de constante pressão, mas que contribuiu para o crescimento e desenvolvimento do Conselho. Após a queda do Muro de Berlim, o Brasil, o Conselho e as Nações Unidas viram-se diante de um novo cenário internacional, globalizado, exigindo-lhes uma postura diferente daquela que vinha sendo praticada até então pelos atores internacionais.

Em sequência, há a contextualização da relação da política externa brasileira com o Conselho de Segurança, cujo surgimento é ainda mais anterior, remonta do antigo

Conselho da Liga das Nações e do fracasso brasileiro na tentativa de se tornar um membro permanente. Fracassada a breve experiência da Liga e o surgimento da ONU e o seu Conselho de Segurança (predecessor do Conselho da Liga), o Brasil mais uma vez deparou-se com a possibilidade de fazer parte do rol das potências mundiais, porém, dessa vez, houve o patrocínio muito importante de uma das potências vencedoras da 2ª Grande Guerra tornando as suas expectativas concretas; as chances de adentrar aquele seleto grupo eram reais. Contudo, mais uma vez viu o seu anseio desmantelado. Posteriormente, tendo ficado de fora do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a política externa brasileira movimentou-se no sentido de buscar argumentos que legitimassem a sua propositura como membro permanente e a consequente reforma daquele órgão.

Ato contínuo há o esclarecimento do que vêm a ser política de Estado e política de governo, evidenciando as suas principais diferenças e implicações para a política externa brasileira, particularmente na sua aspiração ao assento permanente no Conselho, para que, deste modo, seja possível compreender a visão da diplomacia brasileira acerca do gerenciamento da ordem internacional.

Através do método empírico de investigação, esta pesquisa adotou como procedimento a pesquisa exploratória, cujo intuito é o de explorar um tema ainda pouco conhecido e familiarizar o pesquisador com o seu tema. A pesquisa exploratória estabelece critérios, métodos e técnicas para a elaboração de uma pesquisa e visa oferecer informações sobre o objeto desta e orientar a formulação de hipóteses¹. Soma-se ao propósito uma abordagem de cunho qualitativo, já que o se seguirá na pesquisa são resultados obtidos através de percepções e análises bibliográficas e pesquisa documental. Uma trata da investigação teórica feita pelo pesquisador, tendo como escopo desvendar as ideias, conceitos e características do objeto de pesquisa. Já a pesquisa documental se utiliza de fontes usualmente não científicas – o que não lhe diminuem como fontes de apuramento de informações, que contém informações sobre o tema.

¹ Cervo e Silva, 2006.

Por derradeiro, por meio das informações trazidas a esta pesquisa, foi possível atender às perguntas acima e ainda permitiu a elaboração de uma possível resposta ao questionamento maior: afinal, a aspiração do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas é uma política de Estado ou de governo?

“O Conselho de Segurança das Nações Unidas é, hoje, uma das peças-chave da organização do sistema internacional.”

(João Augusto Costa Vargas)

2. O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

2.1 Breve contextualização histórica: o Concerto Europeu

Compreender o processo histórico de formação do Conselho de Segurança das Nações Unidas é notadamente o primeiro passo para se alcançar a devida, e atual, conjuntura político-internacional no qual estamos inseridos, fruto de décadas de desenvolvimento – em menor ou maior grau – daquele que é o órgão com o maior poder decisório da Organização.

Antes, no entanto, de adentrarmos no desenrolar da história de formação do Conselho de Segurança, deve-se, pois, voltar um pouco no tempo, aos tempos do então Conselho da Liga das Nações. VARGAS² afirma que “Ao comentar a criação do Conselho de Segurança, é praticamente inevitável caracterizá-lo como sucessor imediato do Conselho da Liga das Nações”. É perfeitamente plausível tal fala, dado que o Conselho da Liga das Nações foi verdadeiramente o único órgão formal de Estados cujo intuito era o de tutelar a paz internacional antes da formação do atual Conselho de Segurança.

A composição e a operação desse diretório, conhecido por “Concerto Europeu” (nomenclatura que lhe foi dada à época), foram articuladas antes mesmo da derrota de Napoleão Bonaparte, na famosa Batalha de Waterloo, em 1815³.

[...] O Concerto Europeu fora construído não como mera aliança militar ou simples agrupamento de potências que perseguia seus interesses a todo custo. O princípio animador do concerto [...] a preservação da legitimidade do Antigo Regime europeu de monarquias absolutistas, diante das erupções nacionalistas e liberais que se deram na esteira da ascensão de Napoleão. (KIRGIS, 1995, p. 506 apud VARGAS, 2011, p. 20)

² VARGAS, João Augusto Costa. **Campanha Permanente: O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Rio de Janeiro. Editora: FGV, 2011, p. 19-20.

³ É conhecida como a Batalha de Waterloo o combate envolvendo forças francesas, britânicas e prussianas, que se deu nas proximidades da aldeia belga de Waterloo. Iniciado a 18 de Junho de 1814, o enfrentamento colocou de um lado Napoleão Bonaparte e seu exército de 72 mil homens recrutados às pressas ante o exército aliado de 68 mil homens comandados pelo britânico Arthur Wellesley, Duque de Wellington, (composto de unidades britânicas, neerlandesas, belgas e alemãs), reforçado mais tarde pela chegada de 45 mil homens do exército prussiano, que culminou com a derrota de Napoleão Bonaparte. (SANTIAGO, Emerson. Batalha de Waterloo. < <https://www.infoescola.com/historia/batalha-de-waterloo/> > Acesso em 17/05/2018)

O grande estadista e diplomata austríaco, Klemens von Metternich⁴ foi o articulador do Concerto, tendo se esforçado para convencer seus aliados – em especial a Grã-Bretanha de que a derrota de Napoleão deveria ser não apenas uma vitória militar, mas também uma vitória política e moral, que consagrasse a legitimidade do equilíbrio que se buscava estabelecer logo após a queda do imperador francês⁵.

Logo surge uma inquietação: qual a razão de tamanha preocupação por parte de Metternich com a autêntica vitória contra a França de Bonaparte? Mais do que a ameaçadora onda nacionalista que insurgia naquele momento e que concretamente representava uma ameaça à existência do Império austro-húngaro, que continha numerosas línguas, etnias e povos distintos, aquele diplomata percebia que uma eventual paz somente se tornaria perdurável se a mesma se pautasse em elementos de caráter principiologicos legitimamente reconhecidos por todas as potências e que serviriam, afinal, como substância para a administração de suas relações no futuro. O convencimento das potências, dessa perspectiva, antes e depois do embate com a França, por Metternich, foi determinante para o Concerto.

Notabilizar a relevância da existência de uma paz legítima – ou seja, um ordenamento do sistema que obedeça a certos princípios reconhecidos como válidos pelos principais atores⁶ – acentua a importância de ideias no ordenamento internacional. Isto implica dizer que, um mero arranjo assentado no poderio militar ou econômico, na desenfreada intenção das potências de satisfazerem seus próprios interesses, obrigatoriamente decretaria a inconsistência do mesmo. Ao se estabelecer critérios legítimos para as tomadas de decisões e intervenções – de cunho militar ou político, estreita-se os custos políticos e até mesmo militares, uma vez que tais critérios carregam consigo uma alta valoração, que permitem aqueles que as utilizam como resposta, algo que fora feito em virtude de um bem maior, do bem daquele Estado ou coletividade de países.

Apesar do esforço de Klemes von Metternich, o Concerto Europeu definhou antes mesmo da chegada do século XX. Alguns eventos e características destes foram determinantes para que isso ocorresse, tais como: a derrota da França na

⁴ foi um estadista do Império Austríaco e um dos mais importantes diplomatas do seu tempo, a serviço do Ministro do Exterior imperial desde 1809 e Chanceler a partir de 1821 até à revolução liberal de 1848, que forçou a sua demissão.

⁵ Idem, op. cit., p. 20.

⁶ Idem, op. cit., p. 21.

guerra Franco-Prussiana, cuja vitória destes desequilibrou o poder que havia entre as potências integrantes do Concerto, de tal modo que comprometeu avassaladoramente a existência daquela reunião de países. Outro fato foi a predominância germânica, que eventualmente culminou com o esmorecimento do consenso em torno de normas internacionais, findando num enrijecimento do sistema de alianças e ao fortalecimento do nacionalismo das rivalidades intraeuropeias e da diplomacia secreta⁷.

Entretanto, apesar desse esmorecimento ainda no século XIX, foi no século XX, com a I Guerra Mundial que a Liga das Nações visualizou o seu fracasso indiscutível. A deterioração da vida humana e da economia, numa escala jamais vista na história, causada em virtude da guerra, serviu como impulso para, mais uma vez, tentar reordenar a ordem internacional no intuito de evitar a repetição daquele cataclismo. Defendia-se que aquela deveria ser “a guerra para acabar com todas as guerras”⁸.

Ao término da I Grande Guerra, os Estados Unidos da América situavam-se numa relativa posição de poder da qual em momento algum haviam desfrutado. O poderio bélico e econômico, somado ao prestígio pessoal que seu presidente Thomas Woodrow Wilson gozava, ensejou nos norte-americanos uma influência prevaiente na ordenação do pós-guerra, que visaria reorganizar todo o sistema internacional.

Dos famosos 14 pontos propostos por Wilson para servirem como base para a paz após a guerra, oito tratavam de questões políticas específicas, ao passo que os outros vislumbravam acordos internacionais para garantir a liberdade dos mares, o desarmamento internacional e o comércio internacional, além do célebre último ponto, que propunha uma organização internacional de segurança, que se concretizaria na Liga das Nações. (VARGAS, 2011, p. 25).

A experiência norte-americana, quando ainda eram as 13 colônias, moldou a política daquele país de tal maneira a moldar o pensamento político de Wilson vislumbrando um meio de garantir a defesa contra possíveis inimigos, criar harmonia entre as nações e preservar a liberdade de autodeterminação de cada país.

⁷ Idem, 2011, p. 23.

⁸ Ibidem, p. 23.

2.2A Liga das Nações

A perspectiva de cooperação entre as nações através de acordos formais com o intento de garantir a livre navegação, desarmamento, comércio e segurança coletiva, apesar de haver alguns precedentes semelhantes no sistema westphaliano⁹, refletia, também, a experiência filadelfiana¹⁰. Além do mais, o documento fruto do Pacto da Liga das Nações fora inspirado aos moldes estadunidenses, não somente pelos dispositivos, como também pela formalidade existencial ao qual a Liga sustentou-se, como uma instituição formal, tal qual o padrão legal norte-americano. O ideal de um “parlamento internacional” foi, segundo VARGAS¹¹. “uma tentativa de transposição de instituições americanas para o plano internacional”.

A importância da Liga das Nações é notória; por sua natureza formalizada, sagrou-se como uma marcante evolução no propósito de organizar o sistema internacional. O seu fracasso adveio, em parte, da ausência dos Estados Unidos como membro da mesma, além, também, de uma questão suscitada outrora na história, por Metternich: como legitimar o acordo por meio de uma questão essencialmente moral. Não se tratava apenas da ausência alemã na Liga, tida por essa como uma injustiça, em virtude do Tratado de Versalhes¹², mas da carência de uma consonância entre as potências sobre qual tipo de paz a Liga desejava manter.

⁹ O chamado sistema Westfaliano, passou a servir de referência para guiar as relações internacionais europeias, sobretudo, durante o período compreendido entre 1648 e 1789, consolidando o conceito de Estado Nacional, em desenvolvimento, em estágios diferenciados, em Portugal, Espanha, Inglaterra e França, vinculado as Monarquias Absolutistas, desde o século XV; inaugurando o princípio da soberania estatal (RAMOS, Fábio Pestana. O sistema Westfaliano e as relações internacionais na Europa. 2015. < <http://fabiopestanaramos.blogspot.com.br/2010/08/o-sistema-westfaliano-e-as-relacoes.html> > Acesso em 17/05/2018).

¹⁰ na primavera de 1776 um comitê presidido por Thomas Jefferson foi encarregado em redigir a declaração de independência dos EUA. Documento este que foi debatido e aprovado pelos delegados das 13 colônias e apresentado ao povo em 4 de Julho de 1776, na Filadélfia (RISCH, Oscar. A História da Independência dos EUA em Philadelphia. 2017. < <https://www.viajoteca.com/independencia-dos-eua-philadelphia/> >. Acesso em 17/05/2018).

¹¹ Idem, 2011, p. 25.

¹² O Tratado de Versalhes (1919) foi um tratado de paz assinado pelas potências europeias que encerrou oficialmente a Primeira Guerra Mundial. Após seis meses de negociações, em Paris, o tratado foi assinado como uma continuação do armistício de Novembro de 1918, em Compiègne, que tinha posto um fim aos confrontos. O principal ponto do tratado determinava que a Alemanha aceitasse todas as responsabilidades por causar a guerra e que, sob os termos dos artigos 231-247,

Não houve a percepção conjunta das grandes potências acerca de que tipo de sistema se estaria construindo ou dos limites aceitáveis para a perseguição de seus interesses nacionais. De certa forma, pode-se dizer que a Liga das Nações foi, um mero foro político que pouco pôde modificar os termos do discurso, do debate e, portanto, da organização política internacional. (VARGAS, 2011, p. 26).

Patente é a distinção na forma como as Nações Unidas fora criada quando comparada com a Liga das Nações. Há três principais diferenças orientadoras nesse processo de criação, que possibilitou à Organização ser mais longeva e eficaz que a segunda, quais são:

- 1) A formulação de uma consonância mais aprofundada entre as potências sobre a natureza da paz (ou da ordem) a ser erigida;
- 2) O surgimento das armas nucleares;
- 3) O desenho institucional do novo Conselho de Segurança.

Diferentemente do que se possa imaginar, as Nações Unidas surgiram com fundamento consensual entre as potências. Com a eclosão da Guerra Fria quase que imediatamente após a criação da Organização aparenta contrapor a ideia de que as Nações Unidas englobavam um ponto de vista mais consensual da ordem internacional se comparada à Liga das Nações.

Alguns pontos em comum entre as potências, entretanto, sobre a paz que se desejava criar, são passíveis de identificação.

As Nações Unidas tiveram sua origem na Carta do Atlântico, declaração conjunta assinada pelo primeiro-ministro Winston Churchill e o presidente Franklin Delano Roosevelt em agosto de 1941. A Carta é uma lista de oito princípios nos quais os signatários depositariam suas “esperanças de um futuro melhor para o mundo”.

Dadas as suas brevidade e relevância, cabe transcrevê-los todos abaixo:

fizesse reparações a um certo número de nações da Tríplice Entente (Tratado de Versalhes. 2009-2018. < <http://www.sohistoria.com.br/ef2/versalhes/> > Acesso em 17/05/2018).

Primeiramente, seus países não almejam ganhos territoriais ou de outra natureza.

Em segundo lugar, não desejam ver quaisquer mudanças territoriais que não se coadunem com os desejos livremente expressos dos povos envolvidos.

Em terceiro lugar, respeitam o direito de todos os povos de escolher a forma de governo sob a qual viverão; e desejam ver os direitos soberanos e o autogoverno restaurados àqueles que os tiveram tirados pela força.

Em quarto lugar, buscarão, com o devido respeito por obrigações existentes, aumentar o desfrute por todos os Estados, grande ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, de acesso, em termos igualitários, ao comércio e às matérias-primas do mundo que sejam necessárias para sua prosperidade econômica.

Em quinto lugar, desejam fomentar a mais ampla colaboração entre as nações no campo econômico, com vistas a assegurar melhores condições de trabalho, progresso econômico e seguridade social para todos.

Em sexto lugar, após a destruição final da tirania nazista, esperam ver estabelecida uma paz que permita a todas as nações viverem em segurança dentro de suas próprias fronteiras e que permita que todos os homens em todas as terras possam viver suas vidas livres do medo e da carestia.

Em sétimo lugar, tal paz deve permitir a todos os homens navegarem o alto-mar e os oceanos sem empecilhos.

Em oitavo lugar, acreditam que todas as nações do mundo, por razões tanto realistas quanto espirituais, precisam vir a abandonar o uso da força. Como nenhuma paz futura poderá ser mantida se os armamentos da terra, do mar ou do ar continuarem a ser empregados por nações que ameacem ou possam ameaçar cometer agressões além de suas fronteiras, acreditam ser essencialmente o desarmamento de tais nações, até que seja estabelecido um sistema mais amplo e permanente de segurança geral. Irão igualmente assistir e encorajar todas as medidas praticáveis que aliviarão o esmagador peso dos armamentos para os povos amantes da paz. (VARGAS, 2011, p. 27-28)

Apesar dos princípios da Carta do Atlântico parecem vagos ou até mesmo óbvios sob o olhar contemporâneo é um sinal da efetividade na disseminação daqueles na segunda metade do século XX. O conteúdo dos princípios, no entanto, não foi à toa; comportam uma carga significativa muito particular.

A Carta do Atlântico contém, a priori, um teor fortemente anti-imperialista e anticolonialista, especialmente em seus três primeiros pontos. Representando o que viria a ser o sustentáculo da nova ordem econômica mundial, estão os pontos quatro e cinco. Percebe-se, em ambos, uma clara reação ao protecionismo, considerado como a causa da Grande Depressão¹³, e contra suas sequelas sociais. Os demais

¹³ A Grande Depressão, também conhecida como Crise de 1929, foi uma grande depressão econômica que teve início em 1929, e que persistiu ao longo da década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial. A Grande Depressão é considerada o pior e o mais longo período de recessão econômica do século XX. Este período de depressão econômica causou altas taxas de desemprego, quedas drásticas do produto interno bruto de diversos países, bem como quedas drásticas na produção industrial, preços de ações, e em praticamente todo o medidor de atividade econômica, em diversos países no mundo.

pontos externaram, ademais, uma visão sublimemente liberal da política internacional. “A Carta do Atlântico inspirou fortemente a Carta das Nações Unidas, cujo preâmbulo ecoa a Declaração de Independência dos Estados Unidos [...]”¹⁴.

O preâmbulo da Carta da Organização cita diversos elementos que impunham às Nações Unidas as características de qual tipo de paz deveria ser mantida por ela, como por exemplo: “direitos fundamentais do homem”, a “igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como das nações, grande e pequenas”, o “respeito pelas obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional” e o “progresso econômico e social de todos os povos”. Se esses dizeres já vieram constando do preâmbulo da Carta, o seu respectivo Capítulo 1 é ainda mais cristalino. Em seu art. 1º já consta a lista dos quatro propósitos da Organização, quais são:

- 1) Manter a paz e a segurança internacionais;
- 2) Desenvolver relações de amizade entre as nações com base no princípio da autodeterminação;
- 3) Encorajar a cooperação internacional com vistas a promover os direitos humanos;
- 4) E harmonizar a conduta dos Estados para atingir esses fins.

Já o art. 2º traz os princípios que guiarão o papel dos Estados-membros, incluindo a igualdade soberana dos Estados, a resolução pacífica das disputas e a não intervenção. Apesar da tentativa, o Pacto da Liga das Nações não abarcava, sequer, linguagem comparável.

É factível que algumas potências – particularmente a União Soviética – não partilhavam do conteúdo principiológico do art. 2º da Carta da Organização ou mesmo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e até mesmo os violaram certas vezes. Sem embargo, mesmo com tais atitudes, na esfera internacional, os soviéticos se utilizavam desses princípios para resguardar seus interesses e, deste modo, fortaleciam-nos. Nascia, dessa forma, um “idioma político”, pois mesmo aqueles Estados que não partilhavam da mesma ideologia daqueles princípios, justificavam suas atitudes e violações políticas com base neles, moldando, em vista disso, uma conduta comum.

¹⁴ Idem, 2011, p. 29.

Apesar de essencialmente diferentes entre si, o comunismo soviético e o capitalismo norte-americano guardavam algumas semelhanças, tais como a autenticidade moderna num mundo pós-colonialismo, além de se tratarem de uma visão alternativa da modernidade. Ambos ostentavam o êxito da racionalidade, a necessidade de transformar as estruturas antigas para alcançar o “novo mundo” que se anunciava¹⁵.

Dando prosseguimento às três principais diferenças orientadoras no processo de criação, que possibilitou à Organização ser mais longeva e eficaz que a Liga, em segundo lugar houve a emergência das armas nucleares, cujo surgimento aumentou substancialmente o custo de uma guerra, não somente no que tange ao lado financeiro como também ao grau de periculosidade, uma vez que se trata de um recurso altamente destrutível, de destruição em escala mundial.

O exemplo mais claro disso foi a crise dos mísseis de Cuba, em 1962, que, mais do que um confronto entre a União Soviética e os Estados Unidos, representou um esforço de seus respectivos líderes para frear a marcha de dinâmicas políticas internas que os empurrava em direção do conflito (VARGAS, 2011, p. 31).

Indiscutivelmente o surgimento das armas nucleares deixou uma marca profunda e indelével, cuja aparição deixou clara a sua diferença com os demais entreguerras: o entendimento conjunto, por parte das grandes potências, a respeito de quais era os limites aceitáveis na persecução de seus próprios interesses.

E por fim, mas não menos importante, a terceira distinção entre a Liga das Nações e as Nações Unidas pauta-se na arquitetura institucional muito mais complexa nessa do que naquela. Apesar de compor-se de seis órgãos principais (Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado), o Conselho de Segurança claramente situava-se no cerne da Organização.

Com um processo de tomada de decisão por votação, e não por consenso, exigindo unanimidade das grandes potências e com autoridade para impor obrigações aos Estados-membros da Organização, o Conselho de

¹⁵ Idem, 2011, p. 31.

Segurança foi uma criação verdadeiramente inédita na política internacional (VARGAS, 2011, p. 31 e 32).

Sua capacidade de execução fora planejada a tal maneira, que exatamente tamanha capacidade foi o elemento ausente ao seu antecessor direto, o então Conselho da Liga.

2.3O Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança pode ser comparado – com as devidas peculiaridades – a uma combinação do Concerto Europeu (aquele lá do século XIX) e o Conselho da Liga das Nações (antecessor direto do Conselho de Segurança das Nações Unidas). Se no prisma da formalidade – a realização de votações, reuniões regulares e uma sede estabelecida, dentre outras características – evocava o Conselho da Liga, o espírito entusiasta era mais similar àquele do Concerto Europeu, porquanto as grandes potências responsabilizaram-se explicitamente no papel de gerência da ordem mundial.

Para uma compreensão mais adequada do que veio a ser o Conselho de Segurança, como instrumento inovador na ordem internacional, requer-se a averiguação de três pontos, quais sejam:

- 1) A sua composição;
- 2) O papel predominante das grandes potências;
- 3) E a sua capacidade executiva em um amplo escopo de atuação.

Originariamente, o Conselho de Segurança era composto por onze membros, sendo cinco deles permanentes – República da China, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Reino Unido, França e Estados Unidos da América (EUA). Os demais membros – denominados membros não-permanentes – teriam mandatos de dois anos, não renováveis, e seriam eleitos pela Assembleia Geral baseado em suas contribuições para a Organização e em distribuição geográfica equitativa. A última, e única, emenda de mudança considerável à Carta das Nações Unidas concernente ao Conselho de Segurança ocorreu no ano de 1965, tendo

aumentado o número de membros não-permanentes de seis para o atual número de dez.

O distanciamento ente o que vem a ser membro permanente e não-permanente é demasiado. A maior discrepância, talvez, entre ambos, diz respeito ao “poder de veto” (termo inexistente na Carta das Nações Unidas), cuja operação é descrita no § 3º do art. 27 da Carta:

1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto.
2. As decisões do Conselho de Segurança, em questões de procedimento, serão tomadas por um voto afirmativo de nove membros.
3. As decisões do Conselho de Segurança sobre quaisquer outros assuntos serão tomadas por voto favorável de nove membros, *incluindo os votos afirmativos de todos os membros permanentes*, ficando entendido que, no que se refere às decisões tomadas nos termos do capítulo IV e do n.º 3º do artigo 52, aquele que for parte numa controvérsia se absterá de votar. (grifo nosso). (VARGAS, 2011, p. 33).

Em outras palavras, qualquer membro permanente tem o discernimento de votar contra qualquer decisão substantiva do Conselho de Segurança. A utilização do poder do veto vem se fortalecendo pelo motivo de em tempo nenhum ter sido explicitado de forma definitiva a diferença entre questões substantivas e procedimentais. Deste modo, há o veto duplo:

Na declaração das potências patrocinadoras em São Francisco, foi afirmado que a questão de se determinado tema era ou não procedimental era em si sujeita ao veto. Este “duplo veto” constitui uma enorme barreira, mas, segundo regras de procedimento, é possível que o presidente do Conselho de Segurança determine que uma questão seja procedimental e, se essa determinação for apoiada por nome membros, a questão está resolvida. (SHAW, 1999, p. 826 apud VARGAS, 2011, p. 33).

As consequências do exercício do poder do veto vão além das votações, cabendo afirmar, com efeito, a existência de dois tipos de veto. O primeiro deles, o “veto concreto”, concerne à interpretação mais comum: um voto negativo por parte de um membro permanente, que leva à não adoção de uma resolução. Por outro lado, tem-se o chamado “veto indireto”, ou seja, uma vez sabido que determinados

membros permanentes poderão impedir a tomada de qualquer decisão pertinente a algum tema, um deles desestimula a discussão sobre.

Mais poderoso, talvez, que o próprio veto concreto, seja o indireto, ao passo que estabelece o equilíbrio de poderes regentes dos trabalhos do Conselho de Segurança e definindo, deste modo, as regras do jogo. O voto concreto, na prática, somente é utilizado quando algum membro permanente visualiza a consequência política daquela votação de uma resolução que notoriamente será vetada, no intuito de se evitar polêmicas, fatos políticos novos.

É cristalino, assim sendo, que o predominante poder de ação do Conselho de Segurança nas Nações Unidas canaliza-se no veto. Entretanto, alguns são os pilares complementares sob os quais aquele Conselho se sustenta, dos quais:

- 1) A proibição de que a Assembleia Geral considere assuntos sob análise pelo Conselho (art. 12, §1º);
- 2) A necessidade de ratificação por parte de todos os membros permanentes para que se efetue qualquer emenda à Carta (art. 108);
- 3) E a natureza vinculante das decisões do Conselho (art. 25 e 40).

O último ponto é fundamental para compreender a eminente diferença entre o Conselho de Segurança e seus antecessores, pois diz respeito diretamente à capacidade executiva do Conselho.

No exercício de suas atribuições, é facultado ao Conselho tomar uma gama de decisões, desde recomendações procedimentais, métodos de solução apropriados até levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais (art. 42, da Carta das Nações Unidas).

À medida que os anos se passaram, o modo como o Conselho vem atuando tem demonstrado que o mesmo não tem se atinado aos preceitos da Carta e o estrito sentido de suas disposições. Ademais, a simplificação de diversas matérias, junto da categórica natureza vinculante das decisões do Conselho de Segurança, tem tornado o seu propósito de atuação cada vez mais extenso, interpretando a manutenção da paz e da segurança internacionais de modo mais irrestrito e sem um termo claro.

Mesmo na acepção mais restrita dos poderes do Conselho, obedecendo às disposições da Carta ao pé da letra, trata-se de um órgão com autoridade sem precedentes na história das relações internacionais. O reconhecimento, por parte dos países signatários da Carta das Nações Unidas, de que o Conselho “age em nome deles”, e o compromisso de “aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”, configuram uma situação ímpar na organização internacional: a criação, não só *de facto*, mas *de jure* de uma “comissão executiva” da comunidade internacional (VARGAS, 2011, p. 35).

Eminentemente, o Conselho é um foro político. Não se trata de um sujeito que age sozinho; trata-se, pois, de um conjunto de interações de seus membros que resultam numa só ação, e é exatamente por isso que suas resoluções, decididas individualmente ou como um só agente, não são perfeitamente coesas. Isso nos leva a crer que, sua prática é passível de análise, mas não seu pensamento, pois a interpretação é suscetível de diversos pontos de vista e realidades. Apesar de formarem um “sujeito uno” (em vossa prática), ainda há, no mínimo, cinco diferentes formas de pensar e outras inúmeras maneiras de apreciar uma mesma questão.

É importante chamar a atenção ao fato de que o Conselho de Segurança não exerce poder, mas autoridade, à medida que legitima ações de poder que de outra forma teriam um custo político maior. A Carta atribuiu, à vista disso, um poder de concretude das resoluções do Conselho indubitavelmente enorme; significa legitimar uma intervenção de forma mais eficaz do que apelando pela paz e justiça ou mesmo à responsabilidade internacional. A aquiescência que a Carta confere ao Conselho de Segurança como autoridade mantenedora da ordem e segurança internacionais, mediante o uso da força, se assim o caso exigir, agracia o Conselho como um defensor da organização do sistema internacional.

2.40 Conselho de Segurança e a Guerra Fria

Ao se analisar o papel do Conselho de Segurança ao longo da Guerra Fria, parece quase inevitável o uso da palavra “paralise” ou alguma variante dela¹⁶. Esse termo expressa o sentimento de que, somando a instituição do veto às diferenças aparentemente implacáveis entre Estados Unidos e União Soviética neste ínterim,

¹⁶ KIRGIS, 1995, p. 512; WEISS, FORSYTHE, COATE, 1997, p. 46 apud VARGAS, 2011, p. 37.

impossibilitou o Conselho de desempenhar o seu papel máximo de garantidor da paz e da segurança internacional.

O estabelecimento de um bloco comunista na Europa oriental pela União Soviética rapidamente pôs termo à cooperação entre grandes potências sobre a qual a ordem do pós-guerra havia sido construída. Com seus membros polarizados em dois campos, as Nações Unidas foram incapazes de manter a paz e prevenir conflitos como originalmente cogitado (WEISS, FORSYTHE, COATE, 1997 apud VARGAS, 2011, p. 37).

Apesar disso, pode-se dizer, de maneira simplificada, que o Conselho de Segurança exerceu duas grandes funções na manutenção da paz e da segurança internacionais ao longo da Guerra Fria, quais são:

- 1) Aquele serviu como palco de confrontação política entre as superpotências
- 2) E como instrumento para gerenciar a ordem internacional.

Relembra-nos a história, como exemplo ao item primeiro, a confrontação entre o embaixador norte-americano, Adlai Stevenson, e o embaixador da União Soviética, Valerin. A Zorin, durante a crise dos mísseis de 1962. Naquela oportunidade o Conselho se tornou na falta de um foro institucional adequado para a defrontação, cenário de uma confrontação política entre aquelas superpotências. O papel central conferido e exercido pelo Conselho de Segurança garantiu uma visibilidade ímpar para momentos de enfrentamento como estes, assegurando aos demais membros das Nações Unidas, e até mesmo ao Secretário-Geral, que aquele espaço – de modo inesperado e *sui generis*¹⁷ converteu-se num autêntico novo meio de interlocução entre as superpotências – se tornasse um meio público de embaraçar uma das superpotências.

Em segundo lugar, no cumprimento do gerenciamento da ordem internacional, o Conselho de Segurança assemelhou-se ao Concerto Europeu: em matérias onde os interesses das grandes potências fossem convergentes ou, ao menos, parcialmente coincidentes, ele exercia a relevante tarefa de solucionar distúrbios na ordem¹⁸.

¹⁷ *Sui generis* é uma expressão em latim que significa “de seu próprio gênero” ou “de espécie única”. Representa a ideia de unicidade, raridade e particularidade de algo ou alguma coisa (Significado de Sui generis: O que é Sui generis. 2016. < <https://www.significados.com.br/sui-generis/> >. Acesso em 15/06/2018).

¹⁸ Idem, 2011, p. 40.

Posto que uma conduta eficaz do Conselho de Segurança no sentido de impedir uma crise e manter a ordem internacional requeria um mínimo de coincidência entre as opiniões das superpotências, ela tendia a ser restrita a conflitos “periféricos”¹⁹.

Apesar de não serem mencionadas de modo explícito na Carta das Nações Unidas, as operações de manutenção de paz foram um modelo muito bem recepcionado pelo Conselho que, ao longo dos anos criou várias frentes de manutenção de paz, dos mais diversos tamanhos e especificações, ao redor do mundo. No que tange ao modo de gerenciar a ordem internacional, as operações de manutenções de paz configuravam uma maneira de ratificar a intervenção para resolver ou congelar conflitos e de repartir os custos de fazê-lo, uma vez que possuíam o caráter universal. Ações para estabilizar conflitos periféricos eram apresentadas não mais como intervenções das grandes potências, mas como esforços coletivos da sociedade internacional em prol da paz²⁰.

Em vista disso, apesar do poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança ter evitado que o mesmo agisse de modo mais contundente durante todo este lapso temporal por motivos alheios aos do interesse da comunidade internacional – muito frequentemente por conveniência nacional daqueles, Ele não deixou de influenciar o comportamento da política internacional. Naqueles eventos em que os posicionamentos convergiam entre as superpotências, o Conselho, precipuamente através das operações de manutenção de paz, foi um instrumento eficiente de coordenação e divisão de custos para gerenciar a ordem internacional. Em contrapartida, naqueles momentos em que os membros permanentes divergiam entre si, deixando de tomar medidas eficazes, a própria inação do Conselho diante das ameaças à paz e segurança internacionais consistia num fato político capaz de intervir na resolução da circunstância em questão.

2.5O Conselho de Segurança e os desafios da atual conjuntura internacional

¹⁹ O uso do termo “periferia” aqui tem suas origens nas análises das relações internacionais de cunho marxiano, que distinguem entre o “centro” e “periferia” do sistema internacional, entendido este como sistema econômico fundamentalmente integrado. É importante salientar, todavia, que a ideia de periferia aqui é inteiramente política, desprovida de clara relação com a geografia (VARGAS, 2011, p. 126).

²⁰ Idem, 2011, p. 42.

O século XXI fez com que o Conselho de Segurança se defrontasse com alguns desafios, o mais sensível deles, talvez, seja o terrorismo transnacional. O modo como Ele lidou diante desse quadro teve uma repercussão significativa na maneira como se passou a compreender o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança na ordem mundial.

O marco desse novo desafio que se pôs diante do Conselho de Segurança sem sombra de dúvidas foi os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, causando um perfeito e profundo mal-estar, amedrontamento e descontentamento na seara da política internacional. O sistema desenvolvido ao longo das décadas anteriores ao século XXI serviu como filtro para conflitos interestatais, e buscou, durante a década de 1990, meios de intervenção em guerras intraestatais. Defrontava-se naquele momento no combate aos atores “extraestatais”, ou seja, as redes de terrorismo.

A reação aos ataques terroristas veio por meio de resoluções, cuja substância era o de combater e condenar o exercício terrorista ao redor do mundo. Num primeiro momento agiu de forma mais ampla (*lato sensu*) e no decorrer do tempo o conteúdo das resoluções foi se tornando mais direto, com uma tônica severa no que dissesse respeito ao tópico, conforme Resoluções n.º 1.368 – “aqueles responsáveis por assistir, apoiar ou abrigar os perpetradores, organizadores e patrocinadores desses atos responderão por isso” – e n.º 1.373 – “ameaças à paz e segurança internacionais causadas por atos terroristas devem ser reprimidos e suprimidos”.

Embora a Carta confira poderes vinculantes ao Conselho de Segurança em seu Capítulo VII, algumas resoluções editadas usurpam esse direito, ferindo a soberania dos Estados-membros, submetendo-os a adotarem medidas internas no intuito de combater o terrorismo, custando-lhes a própria autonomia, de maneira desnecessária, uma vez que o art. 25 da Carta assevera que “Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”.

O projeto de resolução não deveria precisar invocar o capítulo 7 da Carta, uma vez que o art. 25 da Carta estabelece que todas as decisões do Conselho de Segurança serão aceitas e implementadas pelos Estados-membros da Organização. Se, no entanto, for mantida a referência ao capítulo 7, poderíamos aceitar que seu escopo de aplicação fosse limitado aos primeiros três parágrafos operativos do projeto.

Em quinto lugar, deverá buscar linguagem melhor no que diz respeito às obrigações contidas no segundo parágrafo operativo no sentido de que todos os Estados adotarão determinadas leis. Recomendamos fortemente que o texto leve em conta a independência dos congressos nacionais no exercício de seu poder legiferante (PROCESSO VERBAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, DOCUMENTO S/PV. 4950 p. 04).

Ainda que algum mal-estar tenha sido gerado a partir do conteúdo e caráter de algumas resoluções advindas do Conselho de Segurança, um fato é inegável: o reconhecimento, vindo de todas as direções, de que o Conselho é a autoridade máxima no que tange à manutenção da paz e segurança dá ao órgão uma influência tamanha na política internacional, jamais conquistada por outro similar na história. Embora cometa alguns deslizes, tanto de omissão quanto de comissão, que por ventura tenham frustrado muitos admiradores do órgão, fato é que Ele permanece no bojo da vida internacional contemporânea. Ainda que não disponha de efetivo econômico ou militar, a Carta lhe confere legitimidade e autoridade, assentindo-lhe praticar papel-chave na instauração das regras que condicionarão a evolução da ordem mundial.

O que urge atenção é a tendência – quase que natural – da expansão, por parte do Conselho, da apreciação de temas que fogem, tradicionalmente, do escopo da segurança internacional, dado que a amplitude da interpretação das ameaças à paz e segurança internacionais têm se modificado copiosamente nos últimos anos.

Ao passo que a capacidade executiva do Conselho de Segurança é mais avantajada quando comparada com outros órgãos, podendo significar que o tratamento de questões por Ele pode agilizar a regulamentação multilateral crucial requerida, não obstante o seu inchaço progressivo será inevitável, pois a sua agenda se verá lotada de assuntos que antes não adentravam às discussões, fazendo com que o órgão deixe de se aprofundar nos conflitos internacionais (que são a sua competência originária).

Parece claro que em muitos casos, embora possa ser mais trabalhoso e mais demorado, certos temas devem ser tratados pela Assembleia Geral, em função de sua maior legitimidade e representatividade. No entanto, o escopo de atuação do Conselho tem crescido nas últimas duas décadas, e tudo indica que continuará crescendo, tornando o órgão cada vez mais central na organização do sistema internacional. Nesse contexto, é fácil entender o crescente clamor por uma reforma do Conselho de Segurança, que dará a mais países voz ativa no gerenciamento da ordem internacional a que pertencem (VARGAS, 2011, p. 52).

Apesar da importantíssima atitude afirmativa, no sentido de criar um órgão legítimo, para garantir a ordem a níveis internacionais (considerando o cenário político-internacional à época de sua criação, pós I Guerra Mundial), o mesmo falhou na sua tentativa por diversas razões, tendo como exemplo: a não ratificação do Tratado de Versalhes pelo congresso norte-americano, impedindo, desta forma, que os Estados Unidos integrassem a Liga e o fracasso em não ter conseguido evitar a invasão japonesa da Manchúria, em 1931. A falha da Liga das Nações – e não só de seu respectivo Conselho – foi não ter tido a devida perspicácia na identificação de qual sistema de paz desejava-se construir naquele momento, não havendo coesão e/ou consenso entre os integrantes da mesma. Implica dizer, deste modo, que as potências integrantes da Liga não se atentaram a qual modelo de manutenção da ordem mundial pós I Grande Guerra pretendia-se alcançar, até que ponto poderiam tomar alguma atitude no intuito de lograr êxito nos interesses nacionais inerentes a cada país, estando como integrantes da Liga das Nações (o que supostamente os faria agir com base nos interesses da coletividade internacional).

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

3. A Relação Brasil x Conselho de Segurança das Nações Unidas

3.1 Das origens da aspiração da diplomacia brasileira pelo assento permanente no Conselho de Segurança

Desde o Conselho da Liga das Nações, antecessor direto do Conselho de Segurança, que a diplomacia brasileira exacerbou o objetivo de tornar-se membro estável de uma instância decisória maior, de forma que o garantisse no centro da tomada das decisões da ordem internacional. No intuito de lograr êxito na sua intenção, o Brasil admitiu a temporalidade de seu assento como uma contribuição na obtenção do assento permanente, afinal, pela primeira vez na história, os Estados decidiram, voluntariamente, serem condescendentes a uma organização internacional, de caráter político e jurídico, predestinada para ser duradoura e operacional. Passado três assembleias gerais como membro temporário em razão da rotatividade, o Brasil passaria a considerar o projeto de integrar-se aquele Conselho de modo permanente em outubro de 1922. Diante da ausência dos Estados Unidos, o Brasil engenhou a proposta de ocupar, mesmo que temporariamente, a vaga destinada aquele país. Apesar disso, em março de 1926, viu a sua ambição fracassada, sem ter o apoio da Grã-Bretanha, França e países latino-americanos, de tal modo que, em junho daquele mesmo ano, o Brasil renunciou ao seu assento temporário, após sete anos ininterruptos, para em seguida retirar-se da Liga das Nações.

O presidente dos Estados Unidos à época da formação e criação do Conselho de Segurança teve a ideia dos “Quatro Policiais”, uma concepção um tanto quanto regionalista que aquele presidente vislumbrou a respeito do ordenamento mundial que deveria erguer-se após as Grandes Guerras e impedir a eclosão de uma Terceira Guerra Mundial. Seguindo essa ideia, as potências deveriam compartilhar os seus deveres de manutenção da paz e segurança de cada região, evitando, deste modo, que os Estados Unidos arcassem com o ônus militar em todo o mundo. Deste

modo, garantir a proteção dos Estados era muito mais fácil dado a repartição de deveres e a presença em escala mundial.

Para Roosevelt, a América Latina merecia um “Policia”, mesmo que os Estados Unidos sozinho dessem conta de proteger o Hemisfério Ocidental sozinho, afinal, ter um aliado na região poderia ser-lhe muito útil.

Na América Latina, o país mais bem posicionado para eventualmente ser um dos Policiais – se essa escolha tivesse de ser feita – seria o Brasil. Embora os EUA fossem capazes de garantir sozinhos a segurança do Hemisfério Ocidental, poderia ser útil a Washington ter um firme aliado latino-americano no Conselho. Incluir o Brasil como membro permanente seria coerente com o grand design de Roosevelt para salvaguardar a paz mundial no pós-guerra, articulando as diferentes regiões em torno de potências com peso específico em suas áreas geográficas, no marco institucional de uma organização que representaria foro universal de diplomacia parlamentar para todos os Estados “amantes da paz”. Além disso, a colaboração brasileira aos Aliados havia sido em geral muito apreciada pelo governo norte-americano, em particular por Roosevelt e pelo secretário de Estado Cordell Hull, que consideravam o Brasil um modelo de “bom vizinho”. (GARCIA, 2011, p. 160)

Não se tratava apenas de uma questão de afinidade ou oportunismo, que teriam influenciado a opinião de Roosevelt a favor do ingresso brasileiro como membro permanente do Conselho de Segurança, mas a percepção norte-americana em relação aos ânimos políticos dos países sul-americanos, especialmente a Argentina. Intitulada como “má vizinha”, era vigiada de perto, sobretudo pelo fato de não ter conseguido – ou quisto – disfarçar a sua inclinação pró Eixo, o que notadamente gerava um claro desconforto aos Estados Unidos, além de colocá-los sempre em posição de alerta. Logo, não é difícil compreender os motivos do apoio mais robusto dos norte-americanos ao ingresso brasileiro, já que este último formava uma espécie de contrapeso à influência argentina na região.

De acordo com as memórias de Cordell Hull (Secretário de Estado do governo norte-americano entre os anos de 1933 e 1944) - titular do Departamento de Estado, em agosto de 1944, durante os debates da composição da ONU, em Dumbarton Oaks (Estados Unidos), os norte-americanos haviam sido favoráveis à integração do Brasil ao Conselho de Segurança, tais quais as demais potências que viriam a compô-lo. Em razão do seu território continental, expansiva população e potencial desenvolvimento, fazia todo o sentido a presença brasileira naquele novo órgão, justificando, deste modo, a sua investidura ao lado dos vitoriosos da Segunda Guerra Mundial. No entanto, as delegações britânica e soviética rejeitaram a

sugestão; para ambos, além dos Estados Unidos, URSS, Grã-Bretanha e República da China, somente a França seria sujeito à admissão ao Conselho de Segurança.

O Brasil, conhecedor da recusa daquelas delegações ao seu pleito à cadeira permanente no Conselho de Segurança, decidiu, em novembro daquele mesmo ano, como alternativa, pugnar como membro temporário. Em janeiro de 1945 a diplomacia norte-americana exteriorizou que os assentos permanentes quedariam com os Estados capazes de manter a paz e a ordem em escala mundial. A Conferência de São Francisco, em abril de 1945, enterrou a aspiração brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança, não só pela falta de apoio britânico e soviético, como também pela carência de respaldo dos países latino-americanos. Contudo, quando da primeira Assembleia Geral, em janeiro de 1946, o Brasil acabou se tornando o mais bem votado para ocupar uma das cadeiras como membro não-permanente, com o expresse apoio norte-americano.

Compelido a obter uma resposta, o encarregado de negócios Donnelly informou alguns dias depois que Leão Velloso lhe dissera que o governo brasileiro “obviamente” preferia e considerava que tinha direito a um assento permanente. No entanto, se isso não pudesse ser arranjado, o Brasil deveria então receber um dos primeiros assentos não permanentes. Essa indicação de aparente desistência em sustentar o pleito levou Donnelly a avaliar (usando as mesmas palavras de Stettinius) que o Brasil “ficaria satisfeito” em ser membro temporário do Conselho – de resto, exatamente aquilo que o Departamento de Estado desejava ouvir. (FRUS, 1944, vol. I, p. 952-953 apud GARCIA, 2011, p. 168)

O Brasil, ao lado do Japão, é o país que mais vezes integrou o Conselho de Segurança como membro não-permanente num total de 10 ocasiões: nos biênios 1946/1947, 1951/1952, 1954/1955, 1963/1964, 1967/1968, 1988/1989, 1993/1994, 1998/1999, 2004/2005 e 2010/2011.

É curioso notar o hiato existente entre os anos de 1968 e 1988 de quase vinte anos, da ausência do Brasil do Conselho de Segurança. Primeiramente, a questão interna àquela época agravou a postura internacional que a diplomacia brasileira costumava tomar, levando a agir de maneira defensiva tamanha a pressão internacional decorrente daquele fato. Pleitear um assento permanente no Conselho passando por uma crise interna, sofrendo pressões externas, significaria uma exposição demasiadamente negativa ao Brasil, de tal forma que os desenvolvedores

da política externa brasileira preferiram abdicar, temporariamente, em favor da causa.

Além disto, soma-se o fato de que no biênio 1967/1968, em que o a diplomacia brasileira esteve como parte do Conselho, revelou-se o manifesto limite de atuação dos membros eleitos, não-permanentes.

Discordar dos membros permanentes ou até mesmo adotar um discurso destoante acerca do papel das Nações Unidas no mundo implicava sujeitar-se a pressões políticas não desprezíveis. A impotência do Conselho e a falta de espaço político para uma atuação mais desenvolvida do Brasil no órgão podem muito bem ter diminuído a disposição brasileira de pagar os custos políticos de se eleger novamente para o órgão. (VARGAS, 2011, p. 86).

Outro evento que deixou o Brasil fora do Conselho por tantos anos foi a questão da descolonização portuguesa, que foi uma fonte marcada pelo desconforto por parte da política externa brasileira, que ora gerava atritos com Portugal, ora com os países africanos. Caso fizesse parte do Conselho, o Brasil se veria obrigado a se pronunciar sobre a questão, acentuando ainda mais a incômoda situação.

Com a volta do governo democrático e o fim da Guerra Fria o Brasil reavaliou a conduta perante o Conselho de Segurança; como consequência notou a viabilidade de voltar a discutir a sua integração ao Conselho e, por conseguinte, a sua reforma.

De uma maneira quase que constante, a diplomacia brasileira tem se mantido a favor de uma reforma do Conselho de Segurança, desde o fim da Guerra Fria. Mesmo que os cenários tenham sofrido mudanças significativas e as táticas e ênfases utilizadas também tenham sido objetos de mudança, a aspiração por um assento permanente no Conselho de Segurança tornou-se, aparentemente, um patrimônio da política externa brasileira, ainda que sutil. Isto posto, o Brasil, durante todo o transcorrer deste tempo detectou e externalizou razões (segundo o seu prisma) pelas quais deveria haver a reforma. É factível a identificação de quatro consideráveis dimensões da posição brasileira.

A primeira dimensão refere-se à categórica reforma do Conselho exposta pelo Brasil aos demais da comunidade internacional, ou seja, demonstrando que a reforma do Conselho de Segurança é primordial não apenas para um grupo de Estados, mas para todo o planeta. Esse argumento se sustenta na noção de que o

Conselho se tornaria muito mais eficaz e teria ao seu dispor maior legitimidade se houvesse uma participação mais presente advinda dos países em desenvolvimento na condução dos trabalhos. Dimensão, essa, chamada por VARGAS²¹ de “argumento legitimador geral”.

A segunda dimensão é o chamado “argumento legitimador doméstico”²², cujo foco é asseverar por que é relevante para a política externa brasileira que haja uma reforma do Conselho de Segurança que contemple o Brasil com um assento permanente. Este argumento serve para justificar ao público interno – desde a sociedade civil até os parlamentares e Forças Armadas – a campanha brasileira e os custos dela provenientes.

O “argumento credencial”²³ diz respeito à terceira dimensão, cujo intuito é o de comprovar a razão pela qual, caso a reforma do Conselho de Segurança venha a se concretizar e novos assentos sejam adicionados ao mesmo, deveria um desses assentos ser destinado ao Brasil e não a outro país.

Por fim, tem-se o “argumento regional”²⁴, que nada mais é do que uma mescla de características da segunda e terceira dimensões. O foco aqui é demonstrar aos vizinhos do Brasil de que a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança não significa uma ameaça a eles; pelo contrário, a presença de um país sul-americano como membro permanente representaria um inestimável ganho para a região em termos de representatividade.

3.2 As dimensões do argumento da política externa brasileira justificando a aspiração pelo assento permanente no Conselho de Segurança

3.2.1 O argumento legitimador geral

²¹ Idem, 2011, p. 88.

²² Idem, op. cit, p. 88.

²³ Idem, op. cit., p. 88.

²⁴ Idem, op. cit., p. 88.

É patente na política – e mais especificamente na diplomacia multilateral²⁵ que para se alcançar apoio alheio, os interesses individuais devem ser apresentados como interesses da coletividade. Não significa, entretanto, que os interesses individuais devam ser reprimidos, mas que os outros só se compadecerão e patrocinarão a causa quando a finalidade perseguida for associada, também, ao interesse deles.

Dito isso, fica claro o motivo da diplomacia brasileira articular a postulação ao assento permanente no Conselho de Segurança como um interesse da coletividade, de toda a comunidade internacional.

O caminho geralmente seguido é apresentar a reforma acima de tudo como benéfica para o Conselho de Segurança (e apenas implicitamente boa para o Brasil). Aquilo que é benéfico para o Conselho renderia a ser, por extensão, positivo para os membros das Nações Unidas como um todo. (VARGAS, 2011, p. 90).

Foi através do então presidente José Sarney, em 1989, diante da Assembleia Geral, que o Brasil articulou a sua primeira intenta a favor da reforma do Conselho de Segurança. Sem mencionar diretamente que se tratava de um interesse nacional, soube com destreza abordar o assunto de maneira clara:

Para que a Organização das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, possa desempenhar o papel de relevo que dela se espera no campo da paz e da segurança internacional, impõem-se algumas alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho. Como dar solução a questões importantes relacionadas, por exemplo, com a instituição de operações de paz e com seu financiamento, sem um reexame da adequação da própria composição do Conselho? Este é um problema que merece ser examinado não apenas sob o ângulo tradicional da adequação entre a quantidade de membros não-permanentes e o aumento verificado no número de Estados-membros das Nações Unidas, mas sobretudo à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo desde a criação da Organização. É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade²⁶ atual se

²⁵ Multilateralismo é um termo nas relações internacionais que se refere a vários países trabalhando em conjunto sobre um determinado tema.

²⁶ Com o declínio do regime socialista em âmbito global, o capitalismo despontou hegemonicamente como sistema político-econômico mundial. No período da Guerra Fria existiam duas potências mundiais: Estados Unidos e União Soviética. Naquele momento o mundo era considerado bipolar. Mas após tais acontecimentos históricos, o mundo passou a ter uma nova organização geopolítica, de forma que há distintos centros de poder, exercendo influência no campo político, econômico e

veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades. (CORRÊA, 2007, p. 513-514).

Do discurso do ex-presidente José Sarney infere-se o fato de que a Organização reclama por uma “reavaliação” no intuito de habilitar o Conselho de Segurança a melhor exercer suas responsabilidades. Isso implica dizer que a grande necessidade do Conselho é a integração de novos polos (Estados), diferentes, por obviedade, daqueles que já o compõem no momento. Entretanto, a identificação destes novos polos merecedores de um assento permanente no Conselho de Segurança é que vem a ser a problemática.

Os polos existem, mas como não operam com a nitidez de outras situações (vitória em uma guerra, por exemplo), estabelece-se a contradição entre a necessidade de ampliar a legitimidade do Conselho com o aumento do número de membros e, conseqüentemente, de representatividade daquela instituição, e o argumento da “igualdade jurídica” que repele qualquer critério que diga finalmente que existem diferentes, que é preciso reconhecer quais os que têm algum tipo de poder que autorizaria a ser membros permanentes. A complexidade da definição do que é poder – dos polos, em consequência – parece reforçar politicamente o argumento jurídico da igualdade. E, ao mesmo tempo, é a própria complexidade de poder, o fato de que se difunde em modalidades diferentes, que se regionalize, que faz com que as instituições internacionais careçam de legitimidade e precisem do reforço de representatividade, que decorreria do aumento dos membros permanentes. (FONSECA JR., 1998, p. 6-7 apud VARGAS, 2011, p. 91-92).

Levanta-se, deste modo, outro oportuno tópico: como pode a justificativa de que é essencial ampliar o número de assentos permanentes no Conselho de Segurança harmonizar-se com a ideia de igualdade jurídica dos Estados e com a essencialidade de convertê-lo mais justo?

A solução adveio do embaixador Celso Amorim, grande ativista da causa. Parte-se de uma averiguação dos limites da ação política, ou seja, do que ou não é “realista”. “Seria irrealista pensar que os membros permanentes atuais venham a abrir mão desse poder”²⁷. Partindo desse pressuposto, sequer acredita-se que os membros permanentes estariam propensos a ceder os assentos cativos que detém no Conselho. Deste modo, é utópico imaginar que o Conselho de Segurança se

militar, isto é, um mundo multipolar (FREITAS, Eduardo de. O Mundo Multipolar. 2018. < <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/o-mundo-multipolar.htm> > Acesso em 29/05/2018).

²⁷ AMORIM, 2003-06, pg.292 apud VARGAS, 2011, p. 92.

transforme num órgão que satisfaça de maneira integral às imposições da igualdade jurídica dos Estados; sendo assim, continuamente “imperfeito”.

Ante essa realidade, duas alternativas mostram-se cabíveis à reforma do Conselho. De um lado a tentativa de tornar o órgão mais representativo e buscar refrear o enfraquecimento ainda maior da igualdade jurídica (nessa hipótese não se criaria novos assentos permanentes). Por outro lado, há a chance do reconhecimento, uma vez que a igualdade jurídica está irreparavelmente comprometida; a arquitetura de novos assentos permanentes para países em desenvolvimento é o sentido mais competente na luta pela “democratização” do Conselho, de tal modo que não se agrave o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

Assim, ainda que a criação de novos assentos permanentes possa ir de encontro ao princípio da igualdade jurídica, não os criar é “aceitar a perpetuação de desequilíbrios contrários ao espírito do multilateralismo”. (AMORIM, 2007, p. 753).

A reforma acontecendo, os desequilíbrios que hoje presenciamos no órgão diminuiriam. A diplomacia brasileira tem optado pela segunda pontuação exposto anteriormente: se impreterivelmente a igualdade jurídica tiver de ser imperfeita, a manutenção do seu status tal qual presenciamos hoje não pode ser justificativa para permitir aos membros permanentes interferência política desproporcional na gestão da ordem internacional.

O desequilíbrio entre membros permanentes e não-permanentes vai muito além do poder de veto. A memória institucional que os membros permanentes do Conselho dispõem entre si, é mais extensa quando comparada com os membros não-permanentes, também agrava a disparidade de influência e acesso ao poder de transformação entre as duas categorias de membros. Somente com a criação de novos assentos permanentes é que se alcançaria a correção deste fato, com ou sem poder de veto.

A diplomacia brasileira chegou ao entendimento de que a questão chave para a reforma do Conselho de Segurança é a articulação entre os conceitos, por um lado, de justiça e representatividade; por outro, de eficácia e eficiência. Tal articulação mostra-se ainda mais fundamental quando diante de países como os

Estados Unidos, que têm afirmado que o aumento do número de membros do Conselho de Segurança poderia ter um resultado nocivo sobre a eficácia do órgão:

O Conselho de Segurança tem sido um órgão efetivo e é hoje mais relevante do que nunca. Um dos primeiros princípios de reforma deve ser o de não causar dano. Uma vez que tenhamos alcançado consenso sobre os novos membros permanentes, devemos considerar alguma expansão na composição não permanente que preserve a representatividade, mas que não torne o Conselho tão grande que passe a ser ineficaz. (TAHIR-KHELI, 2005 apud VARGAS, 2011, p.94).

O modo através do qual interliga-se os conceitos de eficácia e representatividade é feita particularmente por intermédio do fundamento de que as decisões do Conselho, ao contarem com a maior legitimidade derivada da presença de países em desenvolvimento como membros permanentes, serão postas em prática de maneira mais ágil por parte dos membros das Nações Unidas. Além disso, fundamenta-se, também, que os países em desenvolvimento têm conhecimentos e percepções que carecem aos atuais membros permanentes e que auxiliariam numa atuação mais eficaz por parte do Conselho. Ambos os argumentos têm sido fortemente levantados pela diplomacia brasileira ao longo dos anos.

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. (LAFER, 2007, p. 697 apud VARGAS, 2013, p. 96).

Um aumento qualitativo do número de membros permanentes do Conselho de Segurança, juntamente com uma ampliação do número de membros não permanentes, corresponderia à necessidade de conferir-lhe maior autoridade e eficiência no exercício de suas responsabilidades acrescidas na era pós-Guerra Fria. (LAMPREIA, 2007, p. 603 apud VARGAS, 2011, p. 95-96).

A datar do fim da Guerra Fria, a diplomacia brasileira tem fundamentado que a representação permanente de países em desenvolvimentos como membros permanentes no Conselho de Segurança não somente servirá a critérios de justiça e ao reconhecimento das novas realidades internacionais, como também proporcionará que o Conselho desempenhe melhor suas incumbências. Advoga o Brasil, desta maneira, que a criação de novos assentos permanentes não é de

interesse exclusivo daqueles que ocuparão os referidos assentos, mas de toda a comunidade internacional.

3.2.2 O argumento legitimador doméstico

Aspirar um assento permanente no Conselho de Segurança envolve diversos custos. De um lado os custos financeiros, tanto diretos (como passagens e diárias para emissários especiais encarregados de realizar gestões sobre a matéria, por exemplo) quanto indiretos (aumento de contribuições a organizações internacionais e de cooperação bilateral com vistas a fortalecer as credenciais brasileiras para ocupar um assento permanente). Do outro lado, há os custos políticos, mais árduos de serem aferidos: tensões insurgidas com países avessos à reforma, por exemplo. Há também o custo humano, exteriorizado na forma das missões de paz, tal qual a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), da qual o Brasil foi o responsável por liderar.

Imperioso demonstrar aqui a relevância e influência não só do Ministério das Relações Exteriores, como também do Ministério do Planejamento (de quem depende o orçamento da política externa) e do Senado Federal (dentre as suas atribuições incluem a aprovação de tratados – até mesmo de uma eventual emenda à Carta das Nações Unidas), demonstrando os ganhos para o Brasil na defesa pelo assento permanente no Conselho.

Em vista disso, essa é a segunda dimensão do argumento: tornar o Brasil membro do Conselho de Segurança trará para o país benefícios que justificarão os custos da campanha²⁸. Prejudicado fica este argumento no que tange à agenda do órgão, pois não costuma incluir em sua pauta questões que preocupem diretamente o Brasil em termos de segurança. Segundo VARGAS²⁹ os interesses brasileiros com relação aos assuntos debatidos pelo Conselho têm historicamente sido indiretos e difusos (mas, nem por isso, pouco importantes), e não imediatos e óbvios. Ao passo

²⁸ Idem, 2011, p. 98.

²⁹ Ibidem, op. cit., p. 98.

que a Índia (também integrante do G-4)³⁰, desde 1940, é pauta da agenda do Conselho, o Brasil jamais fora.

A fundamentação precípua da diplomacia brasileira na aspiração pelo assento permanente no Conselho tem emanado principalmente da imprescindibilidade de ter o país uma atribuição importante na gestão da ordem internacional. Diferentes diplomatas, como o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, defendem o argumento e apontam a paulatina apropriação, por parte do órgão, de competências indiretamente ligadas à segurança:

Essas novas competências poderiam ocorrer em domínios de especial interesse para os Estados sul-americanos, em especial para o Brasil, tais como a ecologia, os direitos humanos e as comunidades indígenas. Caso as políticas de Estados sul-americanos viessem a ser consideradas eventualmente pelo Conselho como violadoras das normas que resultassem das novas competências, os Estados seriam considerados como violadores ou ameaçadores da paz e poderiam sofrer sanções de diversos tipos, inclusive de natureza econômica. (...) Assim, a eventual não inclusão do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas representa a principal e extraordinária ameaça potencial (para o país), ainda que hoje não seja assim percebida com clareza pelas elites civis e pelas próprias elites militares, na medida em que se o processo de ampliação de competência se faz de forma gradual, informal e discreta, sem modificação e sem um debate maior sobre os artigos da Carta das Nações Unidas. (GUIMARÃES, 2005, p. 329-329 apud VARGAS, 2011, p. 99).

É fácil a inferência da fala do embaixador Pinheiro Guimarães: o Brasil deve participar ativamente da gestão da ordem internacional para evitar que ela seja organizada de forma que venha a atentar aos interesses nacionais, por isso tamanha preocupação.

Essa concepção – de que o Brasil deve esforçar-se na influência da ordem internacional, no entanto, não é algo inédito. Nos idos de 1960, com a independência da política externa, passou a existir a convicção de que o Brasil tinha interesse em envolver-se no gerenciamento da ordem internacional com o objetivo de impedir que ela fosse gerida contra ele.

³⁰ O G4 é uma aliança entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão com o objetivo de apoiar as propostas uns dos outros para ingressar em lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

3.2.3 O argumento credencial

Fundamentar o porquê deve o Brasil, e não outro país, compor o Conselho de Segurança como membro permanente é o terceiro argumento legitimador da aspiração brasileira. Na busca desse objetivo, a diplomacia brasileira constantemente e em diversos fóruns tem listado as suas credenciais que o tornam elegível conquistar o assento desejado. Em 1995, na revista *Política Externa*, o embaixador Celso Amorim arrolou uma lista com um registro, dessas credenciais (ainda que alguns dados já se encontrem defasados), que permanece razoável mais de vinte anos depois:

Somos signatários originais da Carta das Nações Unidas;
Desenvolvemos uma política externa ativa e construtiva, com história impecável de apoio à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias;
Contribuímos tradicionalmente para as atividades de manutenção da paz e da segurança, tanto mediante participação em operação de manutenção de paz, quanto promovendo e apoiando esforços de mediação política para os conflitos, no âmbito das Nações Unidas e no âmbito regional;
Somos o quinto maior país do mundo em população, o quinto maior em território e a nona maior economia;
Demos contribuição histórica e universalmente reconhecida à definição de princípios, acolhidos na Carta, que norteiam as Nações Unidas, e trabalhamos ativamente para a consecução dos propósitos da Organização, desenvolvendo uma participação ativa e construtiva em todos os foros relevantes. Tal foi o caso, por exemplo, da ação brasileira nos órgãos da ONU voltados para o desenvolvimento, como a Unctad e a Unido. Nossa tradição na diplomacia multilateral confere ao país elevado conceito regional e global;
Somos o 11º maior contribuinte para o orçamento regular da Organização e o primeiro entre os países em desenvolvimento;
A contribuição brasileira supera a da China e as da Argentina e México somadas;
Em nosso relacionamento regional, mantemos, há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta com todos os nossos 10 vizinhos, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteiras (as quais foram, de resto, definidas por negociação diplomática). Não há no mundo outro país com desempenho semelhante;
Somos um país-chave na consolidação da América do Sul como a região menos armada do planeta, livre de tensões ou ameaças, que se afirma como polo de irradiação de estabilidade política, paz e progresso;
Construímos uma moldura de cooperação produtiva com os vizinhos mais próximos, o que se evidencia no Tratado da Bacia do Prata, no Tratado de Cooperação Amazônica, no Mercosul, no Alcsa, entre outros;
Projetamos nossa atividade diplomática em outros continentes, notadamente a África, sempre em favor da paz e da não proliferação, como no caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), bem

como da expressão cultural, caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);
 Temos trânsito fluido, com capacidade de articular consensos juntos a todos os grupos de países, dentro e fora da Organização, conforme patenteou a nossa atuação na Rio-92, na Convenção de Viena sobre Direitos Humanos, nas negociações da Rodada Uruguai;
 A formação do país é exemplo da convivência harmoniosa multiétnica, multicultural e multiconfessional;
 Em termos militares, o Brasil é um dos países que menos gasta com defesa em todo o mundo: alocamos menos de 1% do PIB a gastos militares;
 Temos atuação destacada, e apreciada internacionalmente, em favor da eliminação e da não proliferação das armas de destruição em massa em todas as suas formas;
 A sociedade brasileira constitui um sistema de governo plenamente democrático e uma economia de mercado de pujança incontestável;
 Por todas essas razões, o Brasil constitui um país cuja contribuição não pode ser menosprezada na construção de uma ordem internacional mais pacífica e equilibrada. (AMORIM, 1995, p. 11-12 apud VARGAS, 2011, p. 101-103).

É de estranhar que alguns pontos listados como credenciais que cancelam a candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho, vão de encontro com a realidade dos atuais membros permanentes. Como exemplo cita-se o argumento de que o Brasil “é um dos países que menos gasta com defesa em todo o mundo”; num universo de países que destinam grandes porcentagens de seus PIBs à seara militar e detém, por conseguinte, um aparato militar extremamente avantajado, chega a ser paradoxal o posicionamento brasileiro. Outro ponto que chama a atenção é ser o Brasil a “favor da eliminação e da não proliferação das armas de destruição em massa em todas as suas formas”, e utilizar isso como argumento num grupo onde todos os membros são potências nucleares.

A listagem brasileira traz consigo uma significância muito mais profunda: se o que se pretende é a plena reforma do Conselho de Segurança, que seja transformadora e que se ampare em um incremento de legitimidade, inútil afirmar que é preponderante que seus membros permanentes sejam potências bélicas. Pelo contrário, busca-se “garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja fundada na justiça – e não apenas no poder”³¹. Requerer que os membros permanentes daquele que é o órgão central de gerência da ordem internacional sejam potências militares de envergadura é afirmar tacitamente a máxima segundo a qual a força faz o direito. Listar o desinteresse em ser potência militar como uma de suas credenciais para integrar de maneira permanente o Conselho de Segurança é, ao contrário, declarar que não só de força se faz o direito

³¹ AMORIM, 1995, p. 07 apud VARGAS, 2011, p. 104.

– destacando a verdadeira dimensão qualitativa da reforma advogada pela diplomacia brasileira.

Outro tópico listado por Celso Amorim que merece prestígio é a projeção e abrangência brasileira no mundo. Poucos países dispõem de uma rede de representações diplomáticas como a do Brasil, especialmente entre os países em desenvolvimento, e tem na diplomacia uma de suas carreiras de Estado mais institucionalizadas³². A premissa de ter o Brasil “tanto capacidade de atuação quanto presença efetiva em escala global”³³, defendido pelo embaixador Lampreia em seu discurso perante a Assembleia Geral no ano de 1995, serve para diferenciar o Brasil de outros países em desenvolvimento cujo âmbito de atuação é mais restrito – ao plano regional e/ou continental.

Há no mundo em desenvolvimento países de *sólida reputação diplomática* e que, por seu *peso político*, econômico e demográfico estariam igualmente qualificados a integrar o CSNU como membros permanentes. Na realidade, em função de muitos fatores, esses países têm mesmo *um perfil de maior independência* e estão habilitados a *atuar, por vezes, com mais influência* no processo de decisões do Conselho de Segurança. (AMORIM, 1995, p. 7 apud VARGAS, 2011, p. 106-107).

Chama atenção, também, o contundente viés histórico na lista de credenciais apresentada por Amorim. Tamanha ênfase não é ocasional: tem a intenção de apontar que as credenciais brasileiras são estáveis, afirmadas na continuidade da política exterior do país – fator de orgulho para o Itamaraty³⁴. Insufla que a relevância do Brasil não se desvanecerá com o passar do tempo, pelo contrário, se manterá. Foi com este escopo que lembrou o ex-presidente Lula que “o Brasil já era para estar [no Conselho de Segurança da ONU] desde 1945, quando foi criada a ONU”³⁵.

3.2.4 O argumento regional

³² CHEIBUB, 1985, p. 113-131 apud VARGAS, 2011, p. 104.

³³ CORRÊA, 2007, p. 603.

³⁴ LAFER, 2007 apud VARGAS, 2013, p. 105.

³⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007 apud VARGAS, 2011, p. 105.

A diplomacia brasileira tem se valido da tradição das Nações Unidas como um todo e do Conselho de Segurança, em particular, de dividir vagas segundo o posicionamento geográfico em prol de sua candidatura. Sendo assim, o Brasil – numa possível disputa – não contraporía à candidatura indiana ou alemã, por exemplo, mas com outros países da América Latina – sobretudo Argentina e México. Desta maneira, a política externa brasileira tem reservado singular atenção ao argumento de que circunstancial assento permanente consagrado ao Brasil não custará o equilíbrio regional, pelo contrário, mas em proveito de toda a América Latina.

O Brasil já demonstrou em diversas oportunidades de que não advogaria sozinho – num eventual assento permanente, mas em prol de toda a região, cuja voz latino americana teria o seu espaço para ser ouvida e os seus pleitos analisados pelo Conselho de Segurança. A diferenciação entre estar presente no Conselho em sua capacidade nacional e praticar atos em nome da região fica patente na escolha das palavras do embaixador Luiz Felipe Lampreia em seu discurso perante à Assembleia Geral no 52º Debate Geral:

O Brasil [...] já se manifestou pronto a aceitar as responsabilidades decorrentes da condição de membro permanente do Conselho de Segurança, se a isso for chamado pela comunidade internacional. Nesse caso, o Brasil está determinado a desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe. Queremos que a nossa região não apenas esteja presente no Conselho de Segurança em caráter permanente, mas que, por meio de uma ampla coordenação e consulta, sua voz tenha ainda maior amplitude. (CORRÊA, 2007, p. 632-633)

Em sentido análogo, o ex-presidente Lula afirmou no 58º Debate Geral diante da Assembleia Geral que

O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea. (CORRÊA, 2007, p. 705).

A partir do discurso do ex-presidente Lula extrai-se outra credencial, a saber, que o Brasil representará a América Latina por carregar uma tradição regional de

pacifismo e respeito ao direito internacional. É de suma importância esse argumento, pois implica dizer que o realce no compartilhamento de uma tradição pacífica e de respeito ao direito internacional é relevante não somente para assinalar proximidade entre o Brasil e os demais países do continente, como também para destacar a concepção brasileira de que as relações com o resto do continente se dá baseada na harmonia e no diálogo, e não no poder. Deste modo, consagra-se a concepção brasileira de que um eventual assento permanente brasileiro não consistiria num desequilíbrio de poder.

Outro argumento importante na dimensão regionalista é a indicação de ameaças compartilhadas. Tendo em vista que o Brasil e outros países do continente estão compelidos a ameaças congêneres, a ação brasileira no Conselho contra essas ameaças favoreceria não somente o país, como toda a região.

O entendimento por trás da fundamentação regionalista não é de que este será capaz, por si só, de convencer os demais países do continente a abraçarem o pleito brasileiro. O argumento brasileiro visa exprimir ser consciente dos obstáculos políticos, inclusive domésticos, que seus vizinhos poderão ter em ver a hegemonia do Brasil sobre a região, sendo reconhecido internacionalmente e, de certa maneira, fortalecido. Assinala deste modo, uma disposição ao diálogo e à concertação que poderá servir para acalmar alguns dos outros países do continente – a despeito da dificuldade de eliminar todas as resistências receios em relação à candidatura brasileira. No que concerne ao quadro parlamentar fundamental para aprovar a reforma, é preciso lembrar que a candidatura brasileira não depende de um apoio unânime da América Latina. Mesmo que ocorra uma forte oposição da maior parte da região à sua candidatura configurando dificuldade política, isso não será capaz de dificultar o andamento do processo, já que equacionadas as outras questões, a África, detentora de muitos votos, equilibraria a disputa a favor da causa brasileira.

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

(embaixador João Augusto de Araújo Castro)

4. Política de Estado x Política de Governo: compreensão da ordem internacional sob o prisma da política externa brasileira

4.1 Política de Estado

No que diz respeito à nomenclatura “política de Estado”, não se deve olvidar que o mesmo faz referência aos princípios fundamentais que servem como guia para o governo de um país. Isto posto, uma política de Estado jamais deve associar-se a um governo especificamente ou a uma ideologia determinada. Pelo contrário, uma política de Estado remete-se a todo o conjunto de assuntos considerados imprescindíveis para preservar os interesses gerais de uma nação.

O processo de formação de uma política de Estado é mais complexo quando comparado com uma política de governo. Aquela sempre envolverá as burocracias e trâmites de mais de uma agência estatal, e findam postas para análise do Congresso Nacional ou por instâncias diversas de discussão, depois de serem tramitadas dentro de uma esfera (ou, frequentemente, mais de uma) da máquina do Estado e tendo envolvido estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos e/ou orçamentários, além de, regularmente, cálculos de custo-benefício levando em consideração o percurso completo da política que se pretende implementar.

O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Parlamento, pois políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (ALMEIDA, 2016).

Quando se fala em política de Estado fala-se em direcionadores estratégicos de atuação de um país. Independentemente da inclinação política presente naquele contexto em particular, toda – e sem exceção – política de Estado deve ser

orientada por um planejamento em longo prazo, tal qual a perseguição da diplomacia brasileira à reforma do Conselho de Segurança e a aspiração ao assento permanente. Isso acontece, pois carrega consigo um extremado valor estratégico, em razão de não se submeter – pelo menos não deveria – aos caprichos e inconsistências da praxe política.

Embora o uso correto do termo deva estar enquadrado a tudo que afeta o conjunto de uma nação e que conta com um valor estratégico óbvio, muitas vezes, abusa-se desta denominação ou se emprega diretamente como um eufemismo³⁶ que distorce a mensagem política. (POLÍTICA..., 2010-2017)

O sistema democrático, por sua natureza, confere aos governos um termo. Essa limitação temporal imposta – e característica da própria democracia – não deve ser um obstáculo ou uma justificativa para negligenciarem-se as políticas estatais, afinal, são elas os marcos delineadores e guias das políticas de longo prazo, garantidores do bem-estar político-social, macro e micro econômico e diplomático.

4.2 Política de Governo

Ao passo que a política de Estado é a indubitável orientadora do modo de agir de uma nação independentemente do grupo de governantes que esteja à frente daquele país, a política de governo acompanha ideais, medidas e planos influenciados por diversos pormenores, tais como relações partidárias, alianças políticas, apoio de instituições privadas e da própria sociedade civil.

Segundo ALMEIDA³⁷, as políticas de governo, dentre as suas características, tem a transitoriedade como uma das que mais merecem destaque. Muito frequentemente elas remetem a uma vontade passageira de determinado grupo político que encontra-se no poder naquele determinado momento.

³⁶ Eufemismo é a utilização de vocábulos mais leves e mais sutis, para suavizar determinadas mensagens que precisam ser transmitidas (Eufemismo – Figura de Linguagem – Exemplos e O que é? 2018. < <https://www.figuradelinguagem.com/eufemismo/> >. Acesso em 02/06/2018).

³⁷ ALMEIDA 2016.

[...] ela pode expressar tão somente a vontade passageira de um governo ocasional, numa conjuntura precisa, geralmente limitada no tempo, da vida política desse mesmo país, o que a coloca na classe das orientações passageiras ou circunstanciais. (ALMEIDA, 2016).

Os debates direcionadores de uma política de governo, ao contrário da política de Estado, não se assemelham à profundidade deste último, pois geralmente não analisam com tamanho afincamento as minúcias daquele projeto e, mesmo na hipótese de que se assim o fizerem, ele tem um prazo limitador, cuja duração é a daquela legislatura.

Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais. (ALMEIDA, 2016).

4.3 Compreensão da ordem internacional sob o prisma da política externa brasileira

A disposição da diplomacia brasileira em empenhar-se na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas não se trata de uma grande coincidência. É visível que há, sem dúvidas, outros países de porte e/ou presença diplomática análoga à brasileira, que, no entanto, não empreenderam esforço semelhante, como o Canadá ou o México. O diferencial do caso brasileiro perante os seus análogos diplomáticos é a consistência do seu discurso acerca deste tema.

[...] a consistência do discurso diplomático brasileiro acerca desse tema nas últimas duas décadas desautoriza a hipótese de que a busca pelo assento permanente tenha sido mera decisão inconsequente de determinado governo; **tem sido, de modo geral, respaldada por todos os governos brasileiros nesse período.** (grifo nosso) (VARGAS, 2011, p.109).

Não somente tornar o Conselho um órgão dotado de mais representatividade e eficácia, mirando a proteção de futuras ameaças, mas torna-lo mais favorável aos interesses nacionais e regionais, sendo sujeito de poder para moldar a ordem internacional; este é a chave da perspectiva da política externa brasileira no que concerne à aspiração ao assento permanente: a visão nacional da organização da ordem internacional.

O que chama atenção no caso brasileiro é a sua diferenciação quando comparado aos demais aspirantes e/ou possíveis aspirantes; os discursos são notadamente distintos. Reflexão feita outrora neste mesmo trabalho, o Brasil não é dotado de poder bélico ameaçador, não possui armas nucleares, está longe de figurar entre os maiores contribuintes de tropas para operações de paz e o seus gastos com as Forças Armadas não se comparam aos demais países do G-4.

A sua aspiração justifica-se, novamente, na sua visão da organização da ordem mundial.

O Brasil se viu em foros internacionais, ao longo da história, onde teve a chance de pronunciar-se sobre a natureza da ordem internacional e o fez com o propósito de advogar uma ordem jurídica caracterizada pelo reconhecimento da igualdade jurídica dos Estados, e não das desigualdades de poder entre eles³⁸. A perceptividade brasileira acerca de suas capacidades participativas no gerenciamento da ordem internacional só se anunciou no início dos anos 1960, no período conhecido como “política externa independente”³⁹,

Daquele momento em diante o Brasil experimentou uma nova percepção, a de que poderia ter um papel mais central, jamais vivenciado desde a sua independência, e de que efetivamente poderia exercer influência na ordem internacional:

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

³⁸ Ibidem 2011, p. 113.

³⁹ Política Externa Independente: uma estratégia de ação externa do governo brasileiro para ampliar seu poder de barganha no cenário internacional, por meio da ampliação de parcerias econômicas e políticas para além das grandes potências (BORELLI Patrícia. Política Externa Brasileira: Princípios e história da PEB. 2017. < <http://www.politize.com.br/politica-externa-brasileira-principios-historia/> >. Acesso em 02/06/2018).

os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. (AMADO, 1982, p. 212 apud VARGAS, 2011, p. 115).

A grandeza a que se remete não necessariamente está ligada ao poder bélico-militar ou capacidade de projeção perante os vizinhos, mas às desigualdades de poder em termos de capacidade material – forças convencionais ou posse de armas nucleares, as desigualdades de poder em termos de influência na ordem internacional, já que aqueles que ditavam as regras poderiam ditá-las de modo a reprimir o desenvolvimento econômico das nações menos afortunadas de poder⁴⁰. Perdia força, a partir daquele marco histórico, a concepção de que a distância que separava o Brasil das grandes potências fosse insuperável ou perpétuo. O embaixador João Augusto de Araújo Castro e outros diplomatas de sua época perceberam, entretanto, um empenho consciente por parte das grandes potências no sentido de preservarem a situação tal qual se encontrava, mantendo esse distanciamento através do seu poder de gerenciar a ordem mundial, paralisando a distribuição do poder mundial.

O cenário institucional havia mudado. Nos foros multilaterais o Brasil advogava pelo fim da desigualdade de poder material entre ele e as grandes potências; a diplomacia nacional participava ativamente dos debates sobre a ordem internacional e, por conseguinte, ao alargamento das capacidades materiais do país. Poderia o Brasil, em vista disso, buscar assegurar seus interesses materiais através da influência na ordem internacional.

O argumento chave parece extremado simplista. Antes dessa visão trazida pelo movimento “política externa independente”, e fortalecido por diplomatas como Araújo Castro, o Brasil se via como um objeto e não sujeito na ordem internacional, sempre sujeitado às desigualdades de poder. A partir dos anos 1960 a perspectiva mudou: a capacidade de influenciar a ordem internacional – que segundo Araújo Castro depende, antes de qualquer coisa, de “nossa mentalidade ou psicologia internacional” – é que estabelecerá a oportunidade de minimizar as desigualdades materiais entre Estados. Deveria, então, o Brasil, perseguir o poder no âmbito das instituições multilaterais, onde se gerencia o poder, tal qual a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança.

⁴⁰ Idem, 2011.

Estava promovida a ideia de que o Brasil poderia advogar por seus interesses diretos por meio de uma ampla participação no gerenciamento internacional e essa ideia se manifestou de diversas formas e em diversos momentos.

Com o fim da Guerra Fria emergiu um novo ambiente na esfera das relações internacionais, capaz de flexibilizar, ou não, a organização do sistema internacional. Àquela época o Brasil também passava por um marco histórico, o qual era o fim do regime militar e a volta das estruturas democráticas, ou seja, dois acontecimentos vultosos que traziam consigo um espírito de incertezas.

Apesar do contexto ser claudicante, a política externa brasileira sempre se manteve alinhada à algumas concepções básicas sobre o funcionamento da política internacional na tomada de suas atitudes. Esmerado no movimento iniciado lá no idos dos anos 1960, a orientação a forma como o corpo diplomático brasileiro deveria agir era de empenhar-se no intuito de moldar uma ordem internacional que não prejudicasse o Brasil.

Nem sempre houve clareza sobre os contornos exatos da ordem preferida pelo Brasil, mas havia um consenso de que o país teria de conquistar o espaço político e institucional para poder participar do processo de gerenciamento da ordem. Durante a Guerra Fria, essa norma havia sido expressa principalmente por meio da participação ativa do país em debates sobre questões que, embora não fossem de grande importância na superfície, eram relevantes para a organização do sistema internacional de forma mais abrangente. [...] vislumbrava-se uma possibilidade muito mais ambiciosa: a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de modo a assegurar ao Brasil um assento permanente no órgão. (VARGAS, 2011, p. 117-118).

Em razão disso, desde o processo de redemocratização e o fim da Guerra Fria, o Brasil tem aspirado um assento permanente no Conselho de Segurança, com variados graus de esforço. Apesar da variedade de governos – e cada um com a sua visão e preferência ao processo – desde então, o discurso brasileiro durante todo esse período manteve-se consistente, revelando importante coerência e coesão, resultantes, segundo VARGAS⁴¹ do fato de a campanha ser menos uma iniciativa política isolada e mais a manifestação de uma norma profundamente internalizada pela diplomacia brasileira acerca de como o país deve se portar diante dos processos de organização internacional. O embaixador Araújo Castro já havia dito outrora “É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de

⁴¹ Ibidem, 2011, p. 118.

todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais.”⁴².

⁴² AMADO, 1982, p. 212 apud VARGAS, 2013, p. 118.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aspiração da política externa brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança – e sua consequente reforma, após larga discussão aqui tratada, prova-se ser mais do que uma pretensão descabida, infundada e desconexa, muito pelo contrário, trata-se de um anseio perene com diferentes graus de investidas ao longo de todo este tempo. Vale ressaltar, ademais, que a aspiração possui um contexto histórico mais rico e provocante do que se possa imaginar.

Adentrar num assunto que ainda carece de informações de maior concretude e que tanto influencia os rumos de uma nação – ainda que a sua percepção seja precária dentre os vários nichos sociais, ao passo que sua problematização é menosprezada, insurge o desejo de contextualizar os fatos, averiguar informações e buscar respostas. Esgotar o tema seria prepotência; à medida que as leituras avançam, mais pormenores vão surgindo, contribuindo ainda mais para com a pesquisa.

Ante o exposto, analisa-se que a política externa brasileira é desejosa não apenas de um assento permanente no Conselho de Segurança no sentido simplório da sentença, mas de uma profunda reforma no Conselho e nas estruturas de poder que dele se cercam e conduzem a realidade da ordem internacional desde a sua criação. O modo como o Brasil advoga por esta causa, de maneira tão firme e por tão longo tempo, é de difícil comparação com algum outro país. A diplomacia nacional, de maneira perspicaz, observou que somente estando no centro do poder é que seria capaz de influenciar a ordem internacional à sua maneira.

Isto leva-nos a outro ponto de exacerbada relevância: o assento permanente no Conselho de Segurança não é o fim, mas o meio. Explico.

Quando da então Liga das Nações o Brasil também pleiteou um assento permanente no Conselho da Liga, mas o seu intuito era apenas o de garantir que não seria esquecido, “rebaixado” a uma categoria de países sem voz ativa na política internacional. Posteriormente veio a criação da Organização das Nações Unidas e com ela, a criação do Conselho de Segurança, órgão responsável pela manutenção da paz e segurança no âmbito internacional, num contexto de pós II Guerra Mundial. Mais uma vez surge a possibilidade do Brasil adentrar a uma organização internacional em caráter permanente, e, no entanto, mais uma vez

fracassou na sua intenção. O fracasso fez surgir na política externa brasileira uma chama que desde então jamais se apagou: a reforma do Conselho de Segurança. A diplomacia brasileira astuciosamente observou que ao Brasil não bastaria fazer parte do Conselho, mas influir na maneira como a ordem internacional é guiada, de modo a garantir que os interesses nacionais e regionais sejam resguardados. Logo, a pretensão do Itamaraty vai muito além de estar ou não permanentemente no Conselho de Segurança, mas garantir que o Brasil seja sujeito de transformação e líder no direcionamento da ordem internacional, garantindo igualdade jurídica a todos os países em todos os níveis de discussão.

Todo o processo histórico pelo qual o Brasil atravessou contribuiu, de modo imensurável, para com a maturidade da diplomacia brasileira, tornando-a uma das mais institucionalizadas do mundo, com uma rede de inteligência de larga abrangência, presente em quase todos os países e órgãos internacionais.

Observa-se, entretanto, que apesar de a aspiração ao assento permanente e a consequente reforma do Conselho serem uma política permanente dentro da política externa brasileira – características de uma política de Estado, a sua exteriorização fica a mercê de vontades políticas passageiras e do cenário econômico-político-social do momento – características de políticas de Governo. Vive-se, deste modo, num desgostoso estado de enfraquecimento das discussões acerca do tema, até porque, o ambiente interno tem forte influência nessa pretensão.

Criou-se, na atual conjuntura nacional, uma situação que eu, humildemente, descreveria como “sui generis”: presenciamos uma política de Estado enjaulada dentro de uma instituição (neste caso, o Itamaraty), refém de políticas de Governo.

Surgem, assim, novas discussões: quanto o Brasil deve avançar internamente para legitimar o próprio discurso de aspirante ao assento permanente? Quanto tempo levará para a política externa brasileira sair da jaula e provar que é o grande vetor de transformação nacional? É possível mensurar quão distante o Brasil está de alcançar o objetivo?

Os avanços a respeito do tema progrediram estrondosamente – particularmente a partir da redemocratização do Brasil e após o fim da Guerra Fria (como analisado durante a pesquisa, anteriormente), garantindo-nos um “know-how”⁴³ indiscutível. O que falta é que essa política de Estado enjaulada seja “liberta”,

⁴³ Know-how é um termo em inglês que significa “saber como” ou “saber fazer”. Refere-se ao conjunto de conhecimentos técnicos e práticos (fórmulas, tecnologias, técnicas, procedimentos, etc.)

patrocinada, compreendida como um condutor de profundas transformações na órbita interna e regional. Deste modo, assumiria o seu devido e legítimo papel como política de Estado e as políticas de Governo se atentariam aos aspectos menos burocráticos.

Marginalizar a problematização das discussões da política externa brasileira é condenar o país ao retrocesso. Enquanto o Itamaraty não assumir o seu papel vanguardista com políticas de Estado inerentes e urgentes ao desenvolvimento do Brasil, este país dificilmente alcançará os seus pleitos.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

. O G-4 E AS NAÇÕES UNIDAS: TEXTOS, COMUNICADOS E DOCUMENTOS. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sobre Políticas e Políticas de Estado: Distinções Necessárias. 2016. < <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/> >. Acesso em 29 de maio 2018.

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. 2005. < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200008 >. Acesso em 24 maio 2018.

BORELLI Patrícia. Política Externa Brasileira: Princípios e história da PEB. 2017. < <http://www.politize.com.br/politica-externa-brasileira-principios-historia/> >. Acesso em 02 jun. 2018.

CERVO, Amado Luiz; SILVA, Roberto da. Metodologia Científica. 6ª Edição. São Paulo: Prentice Hall Brasil, 2006.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1368. 2001. < http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%20%282001%29 >. Acesso em 24 maio 2018.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1373. 2001. < [https://undocs.org/S/RES/1373\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1373(2001)) >. Acesso em 24 maio 2018.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Brasil nas Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

do Conselho de Segurança da ONU em 1945. 2011. < <http://www.redalyc.org/html/358/35819135010/> >. Acesso em 24 maio 2018.

Eufemismo – Figura de Linguagem – Exemplos e O que é? 2018. < <https://www.figuradelinguagem.com/eufemismo/> >. Acesso em 02 jun. 2018.

FREITAS, Eduardo de. O Mundo Multipolar. 2018. < <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/o-mundo-multipolar.htm> > Acesso em 29 maio 2018.

GARCIA, Eugênio V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente
MARQUES, José Roberto. O Que é Know How?. 2016. < <http://www.ibccoaching.com.br/portal/vida-profissional/o-que-e-know-how/> >. Acesso em 14 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. O Conselho de Segurança. 2018. < <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/conselho-de-seguranca/> >. Acesso em 14 jun. 2018.

Política de Estado – Conceito, o que é, Significado. 2010-2017. < <https://conceitos.com/politica-estado/> >. Acesso em 1º jun. 2018.

RAMOS, Fábio Pestana. O sistema Westfaliano e as relações internacionais na Europa. 2015. < <http://fabiopestanaramos.blogspot.com.br/2010/08/o-sistema-westfaliano-e-as-relacoes.html> > Acesso em 17 maio 2018.

RISCH, Oscar. A História da Independência dos EUA em Philadelphia. 2017. < <https://www.viajoteca.com/independencia-dos-eua-philadelphia/> > . Acesso em 17 maio 2018.

SANTIAGO, Emerson. Batalha de Waterloo. < <https://www.infoescola.com/historia/batalha-de-waterloo/> > Acesso em 17 maio 2018.

Significado de Sui generis: O que é Sui generis. 2016. < <https://www.significados.com.br/sui-generis/> >. Acesso em 15 jun. 2018.

Tratado de Versalhes. 2009-2018. < <http://www.sohistoria.com.br/ef2/versalhes/> > Acesso em 17 maio 2018.

VARGAS, João Augusto Costa. Campanha Permanente: O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.