



Visão panorâmica de reunião do Conselho de Segurança sobre a situação em Guiné-Bissau, 28 Ago15, Nações Unidas, Nova York.

ONU/Rick Bajornas

A Reforma do Conselho de Segurança da ONU

Visão de Mundo e Narrativas do Brasil

Eduarda Passarelli Hamann

Esta é uma versão revisada e atualizada da Nota Estratégica nr 17, do instituto Igarapé, publicada em maio de 2015.

O ano de 2015 marca o 70º aniversário da Organização das Nações Unidas (ONU). Com isso, ganham força os já existentes debates sobre a adequação do Sistema ONU à realidade e às necessidades do século XXI, com destaque para a reforma do Conselho de Segurança (CSNU), o principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional. O efetivo avançar do tema, porém, tem sido debatido em reuniões fechadas e por um grupo restrito de profissionais, em geral representantes de governos e da ONU. Se, por um lado, o imperativo da transparência e a urgente necessidade de democratização começam a pressionar por maior abertura, por outro, é também fundamental que a sociedade civil volte as suas atenções ao debate, expanda e aprofunde o seu próprio conhecimento sobre o assunto e participe mais ativamente dessas relevantes discussões.

Este artigo é, portanto, uma contribuição do Instituto Igarapé às reflexões sobre tal questão. A pesquisa realizada sobre a reforma do CSNU a partir de uma perspectiva brasileira demonstrou que:

1. É preciso fazer uma contextualização histórica e ampliada da demanda do Brasil pela reforma do sistema internacional contemporâneo a fim de entender o pleito pelo assento permanente no CSNU.
2. Na política externa brasileira, existe uma variação entre, de um lado, aceitar o desempenho de papéis na “periferia” e, do outro, promover o engajamento mais ativo do país e em questões cruciais à paz e à segurança internacional.
3. Verificou-se uma tendência geral, com altos e baixos, de defender a revisão da ordem mundial e de ali desempenhar um papel mais proeminente.
4. O Brasil tem frágeis credenciais de *hard power*, sobretudo se comparado a seus aliados na demanda pela reforma do CSNU (membros do “Grupo dos 4”) ou de outros arranjos, como o BRICS — e isso enfraquece a sua posição. Ao mesmo tempo, o país tem fortes credenciais de *soft power* e deveria explorá-la de maneira mais articulada na área da paz e segurança internacional.
5. É altamente recomendável que o governo promova gestões efetivas junto a atores domésticos chave diante da histórica oportunidade para a reforma que se

apresenta hoje no plano internacional e que encontre um meio-termo ou combinação entre o robusto *soft power* e o suave *hard power* a fim de fazer ecoar seus interesses e preferências no atual processo de reforma.

Para compartilhar os resultados da pesquisa e bem desenvolver os argumentos, o texto está organizado em quatro partes. Na seção 1, contextualiza-se a estratégia brasileira pela reforma do CSNU como parte de uma visão de mundo, cunhada pelo Brasil, na qual estão presentes novas narrativas para a reorganização — ou recriação — da ordem global. A seção 2 identifica alguns padrões na tentativa de promover a implementação desta visão; algo que, nos últimos 30 anos, pelo menos, tem sido caracterizado por “altos” e “baixos” e que depende em larga medida de um alinhamento específico de conjunturas internacionais e domésticas, ou seja, não é regular. Na seção 3, serão discutidas algumas das credenciais do Brasil para justificar o argumento de que, na nova ordem mundial, o país deve assumir papéis mais centrais e relevantes, sobretudo na construção das macronarrativas sobre paz e segurança internacional. Por fim, a última seção elenca alguns dos desafios que requerem maior atenção do Estado brasileiro, no curto e médio prazos, a fim de fortalecer a proposta do Brasil de aperfeiçoar o sistema e de alcançar, eventualmente, mais espaço em um CSNU reformado.

A Grande Estratégia: Reforma da Ordem Global

Não é recente o pleito do Brasil por um assento permanente no órgão responsável por assuntos de paz e segurança internacional, em uma organização de cunho universal. São cerca de cem anos de uma espécie de “campanha permanente”¹, como se verá a seguir.

O Brasil foi o único da América Latina e Caribe a participar das duas Guerras Mundiais do século XX². Embora os números não sejam impressionantes³, trata-se de um engajamento significativo, em uma época com cerca de 50 Estados constituídos e com grandes desafios relacionados ao desdobramento e à manutenção das tropas do outro lado do Atlântico.

Nos anos 1920, em virtude da participação na Primeira Guerra, e já no âmbito da Liga das Nações (1919-1946⁴), o país pleiteou um assento definitivo no Conselho Permanente desta organização. O sistema de votação daquele órgão conferia o poder de veto a *todos* os membros, permanentes ou não. E o Brasil recorreu a

este poder, em 1926, para vetar a entrada da Alemanha como membro permanente — categoria à qual almejava. Como consequência, tornou-se alto demais o custo político de o Brasil permanecer na Liga, fazendo com que se optasse por seu desligamento⁵. Na época, houve um desentendimento entre o Presidente da República, Arthur Bernardes, e o Representante Permanente do Brasil junto à Liga, Afrânio de Melo Franco, a respeito do comportamento que o Brasil deveria seguir⁶.

Em seguida, já na década de 1940 e após enviar tropas para a Segunda Guerra Mundial, o Brasil repetiu a sua demanda no âmbito das negociações que dariam origem, em 1945, à ONU. Há, por exemplo, registros de um telegrama de 1944, enviado por um encarregado de negócios norte-americano, residente no Brasil, ao Secretário de Estado dos Estados Unidos da América (EUA). Ali constava a observação explícita de que o governo brasileiro esperava obter o assento permanente na nova organização, mas, se isso não fosse possível, o país talvez se contentasse em receber os primeiros assentos não permanentes⁷.

Não houve campanha pela reforma do CSNU na República Liberal (1945-1964) nem no auge do regime militar (1964-1985)⁸. Somente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 é que ganha renovado ânimo o pleito pela reforma do CSNU e pelo assento permanente por parte do Brasil. As raízes dessa nova guinada encontram-se nos anos 1960, mais precisamente na formação de um grupo específico de diplomatas. Trata-se de uma configuração do pensamento diplomático brasileiro que encontra inspiração em João Augusto de Araújo Castro e Antonio Francisco Azeredo da Silveira, por exemplo, e que culminou com o exercício pelo Brasil de dois mandatos praticamente consecutivos no CSNU (1963-1964 e 1967-1968).

Tal entusiasmo reverbera até hoje nas visões de mundo de alguns diplomatas seniores, como os Embaixadores Celso Amorim e Antônio Patriota. Embora não sejam da mesma geração, têm em comum, entre outros aspectos, a posição de que a demanda pela cadeira permanente tem explicações mais profundas do que a mera busca por prestígio. Tal visão engloba também os anseios por uma participação proativa no sistema internacional, de maneira a influenciar e/ou efetivamente criar as regras do jogo, que definam não só os atores (quem são e quantos são), como também os seus comportamentos⁹.

Em outras palavras, o Brasil também quer elaborar

normas, e não simplesmente acatá-las. O país tem condições de ser um *norm maker* e não apenas um *norm taker*¹⁰. Assim, é importante pressionar ou elaborar novas macronarrativas, no sentido de promover uma ordem mundial baseada em normas e princípios que: (1) não contrariem o interesse nacional; (2) sejam relevantes para a política externa brasileira; e (3) garantam o reconhecimento do Brasil como país que produz e distribui bens públicos globais (a exemplo da paz e segurança internacional).

Implementando a Estratégia com Altos e Baixos

Para avançar a estratégia, o argumento brasileiro baseia-se em duas vertentes. No primeiro momento, defende-se que as atuais estruturas globais estão sedimentadas em uma ordem anacrônica, com baixa representação dos atuais atores relevantes e com instrumentos inadequados ao século XXI. Como consequência, as instituições existentes estão em grande medida desprovidas de eficácia, legitimidade e credibilidade. No segundo momento, o Brasil apresentar-se-ia como candidato detentor das credenciais adequadas para o cumprimento de um papel mais ativo, com representatividade e legitimidade, na nova ordem mundial.

Nas últimas três décadas, pelo menos, a implementação desta visão de mundo passou por claros períodos de altos e baixos, que dependeram de uma confluência de fatores internacionais (a evidente oportunidade para a reforma) e domésticos (o interesse político da capital, alinhado com a Delegação do Brasil junto à ONU). Mais especificamente, os períodos de “alta” ganharam força não só quando a oportunidade externa se fez presente, o que seria esperado, mas também quando houve um explícito interesse da capital em temas de paz e segurança internacional (Presidência da República e Ministro das Relações Exteriores).

Os anos 1990 são considerados um período de “baixa”. O presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e seu Ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), não se entusiasmassem por temas de segurança. Em Nova York, porém, o então Representante Permanente (RP), Embaixador Celso Amorim, defendia com firmeza posições por uma reforma estrutural do Sistema ONU¹¹. A distância entre capital e representação na ONU ficou mais evidente em 1997, quando Kofi Annan foi nomeado ao cargo de



Representante do Brasil assina a Carta das Nações Unidas (São Francisco, 26 Jun 1945).

ONU/McLain

Secretário-Geral e trouxe consigo a bandeira da reforma. Isso levou a novas discussões sobre a revisão do Sistema, mas, a despeito da enfática abordagem do RP, o Brasil não participou de forma mais ativa do processo devido à ausência de apoio político na capital. Isso não é o mesmo que dizer que a Presidência e o Ministro eram contrários à reforma ou que o RP defendia em Nova York uma posição diferente da posição do governo brasileiro.

A época de maior engajamento com esses temas foram os anos 2000¹². Durante o governo Lula (2003-2010), graças ao empenho político de Brasília, foi possível apoiar a revisão do arcabouço de paz e segurança internacional com influentes debates e novos arranjos que contavam com participação ativa do Brasil.

Havia um espaço para reforma no plano internacional. Houve avanços no nível global, com a criação da Comissão de Consolidação da Paz (2005)¹³ e discussões concretas sobre a reforma do CSNU (2009), e também no nível regional, com a concepção da União das Nações Sul-Americanas - UNASUL (2008). Na mesma década,

outras organizações internacionais passaram por importantes processos de revisões e questionamentos, sendo relevante o exemplo das instituições de Bretton Woods. Entre os arranjos criados e integrados pelo Brasil, destacam-se dois: (1) o “Grupo dos 4” (G4), iniciado em 2004 e integrado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, unidos pelo interesse de reformar o CSNU; e (2) o “BRICS”, concebido em 2001, fundado em 2008 e hoje integrado por África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, que estão unidos pelos altos índices de crescimento econômico do início dos anos 2000. Apesar das diferenças, compartilham, além de membros, o desejo de promover leituras alternativas da ordem global em determinados temas e sob circunstâncias de interesse mútuo.

Hoje, há novo espaço para reforma, com a chegada do 70º aniversário da ONU em outubro de 2015. Ainda assim, o governo brasileiro, na atual administração (2011-2014 e 2015-), não demonstrou até o momento qualquer interesse por questões de paz e segurança internacional, concentrando a sua energia e seus recursos

em assuntos comerciais e financeiros¹⁴. O mandato de Dilma Rousseff foi renovado até 2018 e, como consequência, é possível ou até mesmo provável que se mantenha a agenda não favorável a temas de segurança. A dinâmica atual talvez seja alterada pelo trabalho do Ministro Mauro Vieira, nomeado em janeiro de 2015 para a pasta das Relações Exteriores. De qualquer forma, há um alto grau de pessimismo no ar, sobretudo no âmbito doméstico, quanto à possibilidade de se retomar os anseios de reforma, apesar da inescapável oportunidade internacional apresentada em 2015.

Soma-se a isso um componente político-diplomático de âmbito regional. A lista do rodízio do *Latin American and Caribbean Group* (GRULAC) já está negociada e prevê os seguintes países para as próximas campanhas para membros não permanentes: Uruguai (2016-2017), Bolívia (2017-2018), Peru (2018-2019) e República Dominicana (2019-2020)¹⁵. Segundo esses cálculos, caso a situação atual se mantenha — e há chances razoáveis para tanto — o Brasil só teria

chances de assumir, caso eleito, o mandato em 2020-2021. Entrevistas recentes, porém, sugerem um cenário ainda pior, segundo o qual a nova campanha do Brasil para o CSNU só ocorreria em 2030. Neste cenário, o Brasil ficaria ausente do Conselho por 19 anos consecutivos, algo só verificado durante o regime militar¹⁶.

O Ministro das Relações Exteriores está diante de enormes desafios orçamentários e institucionais. Além disso, sofre grande pressão (inclusive de seus próprios diplomatas) para retomar as rédeas da política exterior — não nos moldes da política “altiva e ativa” da era Lula, o que é impossível devido a limitações financeiras e restrições político-burocráticas, mas que pelo menos devolva ao Brasil parte do prestígio dilapidado nos últimos três anos.

Enquanto isso, o Embaixador Antonio Patriota continua a trabalhar pela reforma, já como Representante Permanente (RP) do Brasil junto à ONU. Continuou o que fazia antes, de certa forma. Quando chefiou o Itamaraty (2011-2013), por exemplo, organizou um



Cerimônia promovida pela MINUSTAH celebra o Dia dos *Peacekeepers* com soldados brasileiros (Porto Príncipe, 29 Mai 2013).

ONU/Audrey Gaillot

importante evento sobre a reforma do CSNU no Brasil (Praia do Forte, 2013), com ampla e inédita participação da sociedade civil. Em 2014, já como RP em Nova York, integrou o seletivo grupo de Embaixadores que assessorava o então Presidente da AGNU, Embaixador John Ash, durante a 68ª sessão, no processo pelo avanço da reforma¹⁷.

Ainda assim, a Presidência permanece alheia às pressões internas e internacionais e às evidentes oportunidades de influenciar a reforma da ONU — não só do CSNU, cujo avanço não é tão evidente, mas também de outros importantes processos e órgãos cuja revisão se faz em 2015, a exemplo das operações de paz e atividades de consolidação da paz. A análise das dinâmicas anteriores entre Brasília e Nova York demonstra que, apesar dos esforços da última, sempre prevalece a primeira. Ou seja, a falta de interesse político da capital prevalece justamente porque ali se encontram o cérebro e o coração da política externa.

Caberia, então, perguntar: em períodos de baixa, como o atual, poderia a macronarrativa caminhar apesar da falta de empenho político da Presidência, aproveitando-se do *momentum* internacional? As credenciais de que o Brasil dispõe contribuiriam para mantê-lo no radar das principais iniciativas de reformas e garantiriam, de alguma forma, que o país tenha acesso às mesas de negociação de paz e segurança internacional?

A próxima seção analisa tais credenciais e salienta o grande paradoxo do poder brasileiro.

Credenciais: o Paradoxo do Poder Brasileiro

O *hard power* é o atributo do poder que prevalece no sistema internacional atual, sobretudo em questões de paz e segurança. Influencia-se o comportamento por meio da coerção, cuja materialidade manifesta-se nas dimensões militar e econômica. O paradoxo do poder brasileiro consiste em manter e promover um suave *hard power* paralelo a um robusto *soft power*¹⁸.

Suave *hard power*

No quesito *hard power* (poder militar e econômico), o Brasil não desfruta de boa posição em termos absolutos nem em termos relativos. Nem mesmo quando se considera apenas os seus aliados do G4 ou do BRICS.

Em termos militares, o país simplesmente não dispõe dos recursos tradicionais de poder. Pelo volume

de suas forças armadas, o Brasil alcança a 28ª posição mundial: são cerca de 300 mil militares das três forças, para uma população de 200 milhões de pessoas. Seus investimentos na área equivalem a 1,5% do PIB, por ano — uma constante que se manteve nos últimos dez anos e que hoje deixa o país na 66ª posição¹⁹.

Atualmente, há cerca de 1.300 soldados brasileiros desdobrados em operações de paz da ONU²⁰, o que corresponde a 0,43% de todo o efetivo militar do país. Esse contingente coloca o Brasil em 23º lugar no *ranking* da ONU, por contribuir com apenas 1,22% do total do pessoal uniformizado desdobrado²¹.

Em termos econômicos, o Brasil não apresenta crescimento sustentável nem faz contribuição significativa para o arcabouço de paz e segurança internacional. Em janeiro de 2015, na cúpula de Davos, o Ministro da Fazenda admitiu que a economia estivesse estagnada²².

A contribuição financeira para assuntos de paz e segurança do Sistema ONU ocorre em duas frentes, pelo menos: o aporte ao orçamento para missões de paz da ONU²³, que inclui tanto as contribuições obrigatórias como as voluntárias, e o valor investido no treinamento e no desdobramento de tropas em missões de paz, que não é totalmente reembolsado pela ONU.

Quanto às contribuições ao orçamento das missões de paz, em 2012, o país contribuía com 0,3222% do total. O cálculo é baseado em critérios objetivos, definidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em grande medida relacionados ao desempenho econômico de cada Estado-membro nos anos anteriores, com indicadores como renda per capita, tamanho da dívida externa, entre outros²⁴. Não fica, portanto, à mercê da vontade política de cada Estado-membro. Assim, devido ao avanço do produto interno bruto do Brasil, o valor da contribuição brasileira aumentou em cerca de 80% no biênio 2014/2015, passando para 0,5868%. Isso fez com que o país saltasse da 28ª para a 21ª posição. Entretanto, a despeito do progresso em termos de cálculos, desde 2012 o Brasil não remete boa parte de suas contribuições obrigatórias ao Sistema ONU. Hoje, a dívida alcança 87 milhões de dólares norte-americanos somente para o orçamento das missões de paz. Ao orçamento regular da ONU, que cobre também as missões políticas especiais, o país deve 76,8 milhões de dólares²⁵. Tal situação, se persistir, poderá eventualmente levar à suspensão do direito de voto do Brasil na AGNU, como dispõe o Artigo 19 da Carta²⁶.

RANKING	ESTADO-MEMBRO	TOTAL	PORCENTAGEM DO TOTAL (%)
1	Bangladesh	9.398	8,84
2	Etiópia	8.309	7,82
3	Índia	7.960	7,49
4	Paquistão	7.665	7,21
5	Ruanda	5.600	5,27
6	Nepal	5.332	5,02
7	Senegal	3.613	3,40
8	China	3.078	2,89
9	Gana	3.070	2,89
10	Nigéria	2.936	2,76
(...)			
14	África do Sul	2.173	2
(...)			
23	Brasil	1.296	1,22
(...)			
54	Japão	272	0,26
(...)			
60	Alemanha	175	0,16
(...)			
77	Rússia	76	0,07

Nota: Há 106.286 militares e policiais com o capacete azul (31/07/2015).
Fonte: ONU/DPKOc 2015.

Tabela 1 – Países contribuintes de militares e policiais para as operações de paz da ONU (seleção: top 10 e aliados do Brasil no G4 e no BRICS).

Também é importante incluir nesses cálculos os subsídios que o governo brasileiro concedeu ao preparo, desdobramento e desmobilização de seus militares em operações de paz da ONU. A missão da ONU no Haiti (MINUSTAH), que representa o maior engajamento da história do Brasil em termos de volume de tropas e tempo em missão, custou aos cofres públicos

pouco mais de R\$ 2.1 bilhões, em 10 anos. Segundo o Ministério da Defesa, cerca de 35% desse valor teriam sido reembolsados pela ONU²⁷.

O *hard power* do Brasil parece ainda mais “suave” quando comparado com o de seus aliados na busca pela reforma do CSNU, os integrantes do G4. O mesmo argumento é válido para os parceiros do BRICS, à exceção da África do Sul.

As tabelas 1 e 2 demonstram que, em termos militares e em termos econômicos, as contribuições do Brasil colocam o país em torno da 22ª posição do *ranking* mundial. Os demais parceiros variam de posição a depender de seus interesses e capacidades. A Índia fica atrás em termos de contribuições financeiras diretas (36º), mas não deixa a desejar em termos de contribuição com tropas (3º). A relação é oposta para parceiros mais ricos como Alemanha e Japão, que estão no topo do *ranking* financeiro, mas mal contribuem com tropas para as missões da ONU, até mesmo por limitações legais decorrentes da Segunda Guerra. O Brasil, porém, em ambos os *rankings*, mantém posições nada confortáveis para quem almeja mais voz e mais espaço no sistema internacional de paz e segurança.

De qualquer maneira, segundo o argumento brasileiro, o *hard power* representaria apenas uma parte daquilo que é relevante, inclusive para assuntos de paz e segurança. Maior atenção deve ser conferida ao *soft power*. Trata-se de um argumento bastante conveniente para um país que quer se manter relevante, mas que apresenta, nas operações de paz, frágeis capacidades militar e econômica não só em termos absolutos, como também em termos relativos. Contudo, é um argumento que, na experiência recente, gerou frutos para o país, como se verá a seguir.

Robusto *soft power*

A limitada capacidade material — resultante de uma escolha política ou da falta de planejamento estratégico —, junto com o desejo de se manter relevante no

RANKING	ESTADO-MEMBRO	PORCENTAGEM DO TOTAL
1	Estados Unidos	28,3626
2	Japão	10,8330
3	França	7,2105
4	Alemanha	7,1410
5	Reino Unido	6,6768
6	China	6,6368
7	Itália	4,4480
8	Rússia	3,1431
9	Canadá	2,9840
10	Espanha	2,9730
(...)		
21	Brasil	0,5868
(...)		
36	Índia	0,1332
(...)		
44	África do Sul	0,0744

Nota: O orçamento das operações de paz para 2014-2015 é de aprox. 8 bilhões de dólares.
Fontes: ONU/AGNU 2012 e ONU/DPKOb 2015a.

Tabela 2 – Financiadores do orçamento das operações de paz em 2014-2015 (seleção: top 10, mais aliados do Brasil nos arranjos do G4 e BRICS)



O Gen Div Carlos Alberto dos Santos Cruz (no centro, à esquerda), Comandante da Força Militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), fala ao Conselho de Segurança durante reunião sobre as operações de manutenção da paz. À sua esquerda está o Gen Div Muhammad Iqbal Asi, Comandante da Força Militar da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), 26 Jun 13, Nova York, Nações Unidas.

ONU/Devra Berkowitz

plano internacional acabam por tonificar o argumento do Brasil de que o importante mesmo seria o aspecto brando do poder, ou o *soft power*. Entende-se por *soft power* a capacidade de fazer alguém querer o que se quer e de alcançar um resultado que se almeja sem recorrer a punições (*sticks*) e incentivos (*carrots*)²⁸. Em outras palavras, trata-se da persuasão, que se manifesta por meio de palavras ou atos simbólicos, para influenciar determinados resultados de modo que fiquem mais alinhados, ou pelo menos não sejam contrários, a certos interesses.

Apesar de relativamente abstrato e difícil de mensurar, há maneiras de identificar o exercício e o impacto do *soft power*, ainda que não haja necessária relação de causalidade entre determinados atos e os efeitos verificados na prática. No campo da paz e segurança, destacam-se pelo menos dois aspectos que contribuem para a construção de uma imagem positiva do Brasil e assim reforçam a capacidade do país de influenciar

normas e comportamentos sem recorrer a punições ou incentivos. São eles: (1) a preocupação com a qualidade do serviço militar antes e durante o engajamento com as missões de paz da ONU; e (2) a capacidade político-diplomática de manter, ao mesmo tempo, um diálogo aberto e construtivo com o Norte e de desempenhar papéis de liderança compartilhada no Sul Global. Tal situação, não necessariamente articulada pelos sucessivos governos, acaba por levar ou reforçar uma série de resultados positivos ao país.

No que se refere ao primeiro aspecto, há evidente preocupação com a qualidade das ações militares antes ou durante a atuação em missões de paz. Os militares são selecionados a partir de um grupo de voluntários e passam por quatro meses de treinamento específico para as missões de paz, ainda antes do desdobramento. Uma vez no terreno, a tropa se engaja com atividades militares tradicionais, a exemplo das patrulhas ou das operações com eventual uso da força letal, e também

com ações de desenvolvimento, a exemplo do concerto de paredes de escolas e hospitais, pavimentação de ruas e jogos de vôlei ou futebol com a população local. Essa dualidade do “braço forte e mão amiga”²⁹ contribui para a conquista de “corações e mentes” e facilita o planejamento e a execução das operações, a partir da confiança da população e da consequente inteligência que passa a ser obtida mais facilmente.

No terreno, os militares brasileiros submetem-se a rigorosas regras de comportamento, mesmo durante o período de arejamento, a fim de evitar problemas que venham a comprometer o cumprimento do mandato ou a reputação do país e da ONU. Os números da Justiça Militar ajudam a entender o resultado da disciplina. Desde 2004, foram instaurados apenas 44 inquéritos policiais militares sobre a atuação dos cerca de 30 mil *peacekeepers* brasileiros que passaram pela missão no Haiti em 10 anos. Destes, somente cinco efetivamente foram convertidos em processos, tendo havido *uma* única condenação: prática do crime de oposição à ordem de sentinela³⁰, ou seja, um crime militar de baixo teor ofensivo.

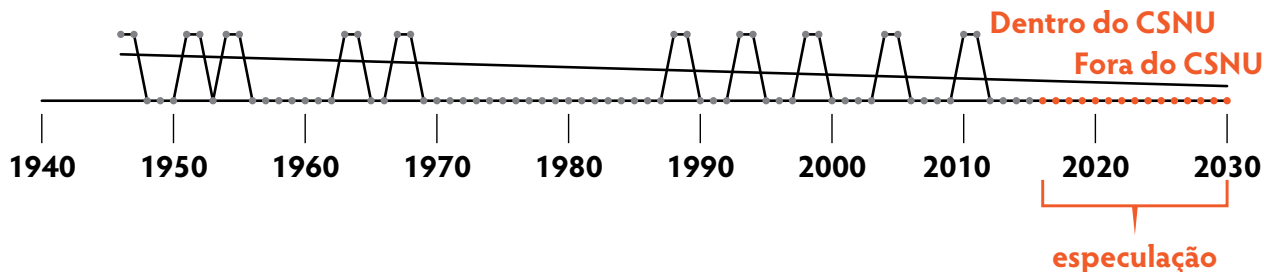
A preocupação com a qualidade e a disciplina levam a um resultado positivo que compensa, de certa forma, o suave *hard power*. A principal manifestação dessa conquista é que, pela primeira vez, há cinco oficiais-generais brasileiros em cargos relevantes à paz e segurança no Sistema ONU³¹. O país nunca esteve tão bem representado, e em tão alto nível, em termos militares.

No que se refere ao diálogo com países tanto do Norte como do Sul, isso ocorre há pelo menos cem anos, com a II Conferência de Haia, em 1907, e a Liga das Nações, criada em 1919. O país tem conseguido representar e liderar boa parte do Sul através da

capacidade de produzir e/ou gerenciar bens públicos globais, como paz, segurança e desenvolvimento. Além do diálogo, outros fatores indiretos, associados ao *soft power* do Brasil, também contribuem para fazer avançar o seu interesse, a exemplo das principais manifestações culturais e artísticas do país, que incluem o futebol, música, dança, tolerância religiosa, novelas e filmes³².

O mais importante exemplo da importância do Brasil para o arcabouço de paz e segurança internacional tem sido a sua recorrente eleição, pela AGNU, para assumir a vaga de membro não permanente do CSNU. O ingresso nesse órgão depende de vários fatores (domésticos e internacionais), inclusive da capacidade do país de contribuir para a manutenção da paz e segurança internacional. Exige, também, uma intensa articulação política, em diversos níveis, durante a campanha. É, portanto, bastante significativo que o Brasil seja percebido como ator relevante por seus pares e que tenha sido eleito 10 vezes para essa posição (ver Gráfico 1).

Apesar dos 10 mandatos, a linha de tendência está em declínio, sobretudo se as projeções atuais se confirmarem e se o Brasil ficar fora do principal órgão de paz e segurança internacional por duas décadas. Como consequência dessa possível lacuna futura, a diplomacia brasileira já começou a voltar a sua atenção para espaços onde tem acesso e influência, como a AGNU e a Comissão de Consolidação da Paz e, em menor escala, departamentos do Secretariado, como o DPKO, o Departamento de Assuntos Políticos (DPA) e o Departamento para Assuntos de Desarmamento (ODA). São setores importantes, mas com menos prestígio para questões de paz e segurança, e também são carecedores de reforma e de fortalecimento político e institucional.



Fonte: ONU/CSNUa (2015).

Gráfico 1 – Participação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU (1946-2015): membro “semipermanente”

#	Membros	Anos no CSNU	Participação no CSNU em relação ao tempo de existência do órgão	Biênios
1	Brasil	20	28,57%	1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011
	Japão			1958-1959, 1966-1967, 1971-1972, 1975-1976, 1981-1982, 1987-1988, 1992-1993, 1997-1998, 2005-2006, 2009-2010
2	Argentina	18	25,71%	1948-1949, 1959-1960, 1966-1967, 1971-1972, 1987-1988, 1994-1995, 1999-2000, 2005-2006, 2013-2014.
3	Colômbia	14	20%	1947-1948, 1953-1954, 1957-1958, 1969-1970, 1989-1990, 2001-2002, 2011-2012
	Índia			1950-1951, 1967-1968, 1972-1973, 1977-1978, 1984-1985, 1991-1992, 2011-2012
	Paquistão			1952-1953, 1968-1969, 1976-1977, 1983-1984, 1993-1994, 2003-2004, 2012-2013
4	Itália	12	17,14%	1959-1960, 1971-1972, 1975-1976, 1987-1988, 1995-1996, 2007-2008
5	Austrália	10	14,29%	1946-1947, 1956-1957, 1973-1974, 1985-1986, 2013-2014
	Bélgica			1947-1948, 1955-1956, 1971-1972, 1991-1992, 2007-2008
	Panamá			1958-1959, 1972-1973, 1976-1977, 1981-1982, 2007-2008
	Venezuela			1962-1963, 1977-1978, 1986-1987, 1992-1993, 2015-2016
	Nigéria			1966-1967, 1978-1979, 1994-1995, 2010-2011, 2014-2015
	Espanha			1969-1970, 1981-1982, 1993-1994, 2003-2004, 2015-2016
	Alemanha			1977-1978, 1987-1988, 1995-1996, 2003-2004, 2011-2012

Nota: Elencados a partir da ordem cronológica estabelecida pelo primeiro ano do primeiro mandato.
Fonte: ONU/CSNU (2015a).

Tabela 3 – Estados-membros da ONU eleitos para cargos não permanentes no Conselho de Segurança – seleção das cinco primeiras posições (total: 14 Membros)

De todo modo, passar 20 anos como membro não permanente no CSNU é bastante relevante em termos relativos, pois se trata do maior número de mandatos já assumidos por um Estado-membro (ver Tabela 3). Tal feito só foi alcançado por Brasil e Japão, entre os 120 Estados-membros que alguma vez já assumiram assentos rotativos³³. Isso representa a presença de cada um em 28% do tempo de existência do Conselho, de um total de 70 anos. Quando só o período pós-Guerra Fria é considerado, a presença aumenta para 34,78% do tempo. Tal situação cria a peculiar posição de membro “semipermanente,” garantindo o acesso em um a cada três anos, em média.

Além da recorrente eleição para o CSNU, há outros resultados importantes igualmente decorrentes do robusto *soft power* brasileiro. Embora não seja possível estabelecer umnexo de causalidade, há indícios de que a recente eleição de dois brasileiros para a chefia de importantes agências do sistema multilateral só tenha sido possível devido à política externa brasileira, e não somente graças à capacidade técnica de cada um. Em 2011, Graziano da Silva foi eleito para o cargo de Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e, em 2013, Roberto Azevêdo assumiu a direção da Organização Mundial do Comércio (OMC). Não por acaso, ambas as instituições carregam temas estratégicos para a política exterior do Brasil.

Assim, o *soft power* parece ter contribuído para o alcance de alguns objetivos de política externa, inclusive na área de paz e segurança. Isso ocorre ainda que o discurso não esteja bem articulado e que haja uma espécie de “tabu” no governo quanto ao uso efetivo do *soft power* como instrumento de poder. Considerando que o *hard power* brasileiro não impressiona, se o país quiser manter as suas ambições globais, um investimento mais pesado em comunicação estratégica de seu *soft power* torna-se fundamental para garantir acesso a discussões mais efetivas sobre a reforma da estrutura internacional de paz e segurança.

Considerações Finais

Hoje existe um inequívoco espaço para novas macronarrativas no plano internacional. A ONU completa 70 anos em 2015 e é bastante alto o custo político da “não reforma” de diversos processos e órgãos. Isso pressiona não apenas o sistema como um todo, mas

também os atores que se beneficiam da ordem atual. Mais especificamente, e devido à reestruturação do poder no nível global e à consolidação da multipolaridade, a falta de mudança efetiva no CSNU (gradual ou radical) mina cada vez mais o próprio arcabouço de paz e segurança internacional.

Uma alternativa ao impasse é analisar a situação a partir de uma perspectiva abrangente, como tem defendido o Brasil, segundo a qual o CSNU é parte de uma estrutura bem mais ampla no sistema internacional. Diante da impossibilidade de retornar ao CSNU no médio prazo, o país pode influenciar outras instituições onusianas que tenham responsabilidades com paz e segurança internacional, ainda que com menos prestígio, a exemplo do valioso trabalho que o país já faz junto à Comissão de Consolidação da Paz. De qualquer maneira, mesmo para fazer frente a essas ambições “menores,” o governo precisa se empenhar para superar os desafios referentes à atual política externa.

Entre as várias restrições existentes, há pelo menos duas que merecem destaque pelo papel que exercem, já que dificultam ou mesmo impedem que o Brasil avance com a sua grande estratégia pela reforma do sistema³⁴. Primeiro, identifica-se a necessidade de alinhamento entre, de um lado, um espaço no plano internacional favorável à reforma (que já existe) e, do outro, uma política na capital que seja favorável — ou, pelo menos, não negligente — à reforma. Hoje, a falta de engajamento da capital com tais temas apresenta-se como um dos principais entraves à agenda exterior do Estado brasileiro. É, portanto, indispensável que as prioridades de política externa da administração recém-inaugurada incluam também assuntos de paz e segurança internacional.

O outro grande desafio diz respeito à ausência de uma macronarrativa nacional sobre como implementar a visão do Brasil de maneira mais regular. Falta também uma proposta razoável sobre como será o comportamento do país após o eventual ingresso como membro permanente. De que maneira reagirá o Brasil diante de rupturas ou ameaças à paz e à segurança internacional? O papel será semelhante ao que desempenhou como membro não permanente? Em que medida se diferenciará de outros membros não permanentes, se assumir responsabilidades derivadas de uma presença menos temporária? Tal lacuna abre margem a discussões polêmicas sobre as responsabilidades de novos membros.

Assim, é altamente recomendável que o Brasil promova gestões efetivas com os atores domésticos mais relevantes, uma vez que a janela de oportunidade — única — já se encontra presente no plano internacional. Também é indispensável que encontre um meio termo ou uma combinação entre o suave *hard power* e o robusto *soft power*. Uma espécie de *smart power* “à brasileira”. Caso contrário, a grande estratégia corre o sério risco de enfrentar, no momento atual e no futuro próximo, um dos piores períodos de baixa da história da política

externa brasileira, coincidindo com um *momentum* internacional que exigiria justamente o contrário.

Nesse diapasão, a sociedade civil brasileira tem um importante papel a cumprir, com o intuito de, no mínimo, contribuir para que o tema seja mantido na agenda do governo e, quiçá, influenciar que o país reassuma um papel não periférico e mais regular em questões de paz e segurança. Trata-se de uma oportunidade histórica. Ainda há tempo para outro período de alta na atual administração. ■

Eduarda Passarelli Hamann é Coordenadora do Programa de Consolidação da Paz do Instituto Igarapé. É advogada, e possui mestrado e doutorado em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), obtidos em 2002 e 2007 respectivamente. Trabalhou como consultora em várias instituições brasileiras e internacionais, governamentais e não governamentais, como o Banco Mundial, Viva Rio, Canal Futura e Ministério de Desenvolvimento Social (governo brasileiro). Tem experiência como professora de graduação no IRI/PUC-Rio e de pós-graduação na Fundação Getúlio Vargas e na Universidade Cândido Mendes.

Notas Explicativas

1. Vargas, 2011.
2. Stochero, 2014.
3. Para a Primeira Guerra (1914-1919), o Brasil enviou soldados, navios e médicos (Brasil 2014). Para a Segunda Guerra (1939-1945), o engajamento com tropas começou em julho de 1944 e alcançou o número de 25.445 soldados. Houve 443 baixas e cerca de 3 mil feridos (Portal FEB s/d).
4. Apesar de não funcionar mais e a despeito da criação da ONU, em 24 de outubro de 1945, a Liga das Nações só foi formalmente dissolvida em 18 de abril de 1946.
5. Garcia, 2000.
6. Para detalhes, ver Santos, 2003. O Presidente Artur Bernardes assume em 1922 e, diante das pequenas chances de manter o Brasil naquele órgão em função de algumas normas da Liga, estabeleceu que um dos objetivos de sua política externa seria a obtenção de um assento permanente. Afrânio de Mello Franco é escolhido em 1923 pelo Presidente para chefiar a delegação brasileira — em 1924 seu cargo é convertido em Embaixador do Brasil junto à Liga — e recebe instruções do governo para avançar com a demanda. Havia, porém, vários relatórios pessimistas quanto à possibilidade da renovação do assento, em função de desentendimentos com outros países latino-americanos. Assim, Mello Franco modifica as instruções recebidas e passa a defender o “distanciamento da Liga, caso a solução encontrada represente uma ofensa ao prestígio do Brasil”. (Santos, 2003).
7. Vargas, 2011.
8. Em 1966, a eleição deu ao Brasil o mandato 1967-1968. Depois disso, porém, o Brasil não esteve no CSNU por 19 anos consecutivos (saída em dezembro de 1968 e novo ingresso só em janeiro de 1988). Foi o período mais longo de ausência desde a primeira reunião, em janeiro de 1946. Hoje, se as previsões pessimistas se concretizarem, o Brasil passará por outro período de duas décadas de ausência (saída em dezembro de 2011 e novo ingresso especulado para ocorrer somente em janeiro de 2030).
9. Vargas, 2011.
10. Stuenkel, 2013.
11. O Embaixador Amorim chefiou a Missão Permanente do Brasil junto à ONU de 1995 a 1999, tendo exercido, inclusive, a presidência do Conselho de Segurança da ONU, durante o mandato de 1998-1999.
12. No final do século XIX e início do século XX também houve um período no qual a política externa esteve ativa para questões tradicionais de paz e segurança. Mais especificamente, o Barão do Rio Branco, antes e durante seu mandato como chanceler, esteve envolvido em questões de mediação de disputas de fronteiras, a exemplo da controvérsia com a Argentina (1893-1895) e Guiana Francesa/França (1898), e com a própria demarcação das fronteiras brasileiras: Bolívia (1902), Equador (1904), Guiana holandesa (1906), Colômbia (1907), Peru (1904 e 1909) e Argentina (1910).
13. A Comissão de Consolidação da Paz foi criada em 20 de dezembro de 2005. Ver Resolução AGNU 60/180 (A/RES/60/180) e Resolução CSNU 1645 (S/RES/1645).
14. Costa, 2014.
15. Spektor, 2013.
16. O Brasil saiu do Conselho em dezembro de 1968 e só retornou em janeiro de 1988.

17. Sénéchal, 2014.
18. Celso Amorim argumenta que a política externa brasileira, pacífica por natureza, precisa do apoio de uma política de defesa robusta (Amorim, 2013). No presente artigo, porém, sugiro que o *hard power* brasileiro não seja nada robusto, mas a forma de exercê-lo tem importantes impactos para o *soft power* do país, sobretudo no que se refere ao engajamento nas missões de paz da ONU.
19. SIPRI, 2014.
20. São 1.287 militares (em missão individual e coletiva) e 9 policiais militares (DPKO 2015b).
21. ONU/DPKO, 2015c.
22. Ver O Globo, "Levy foi realista em Davos", 22/01/2015. <http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2015/01/22/levy-foi-realista-em-davos-559202.asp>.
23. A contribuição ao orçamento das operações de paz inclui: (1) a maioria dos postos no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) e no Departamento de Apoio ao Terreno (DFS); (2) um pequeno grupo de postos em outros setores do Secretariado, a exemplo do Departamento de Assuntos Políticos (DPA); e (3) as operações de paz em si. Agradeço a João Vargas pela atenção a este aspecto.
24. Em 2001, a Assembleia Geral (A/RES/55/235) normatizou os critérios que atualmente são considerados para constituir a escala de contribuições obrigatórias para as missões de paz (www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/235). Ver também ONU/AGNU 2015.
25. Chade, 2015.
26. O Artigo 19 da Carta da ONU determina: "O Membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar

ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembleia Geral poderá entretanto, permitir que o referido Membro vote, se ficar provado que a falta de pagamento é devida a condições independentes de sua vontade".

27. Kawaguti, 2014.
28. Nye Jr, 2003.
29. "Braço forte, mão amiga" é o *slogan* do Exército Brasileiro, que se traduz pela capacidade operacional das tropas na defesa da pátria, conjugada com o apoio da instituição ao desenvolvimento social do país.
30. Palma, 2015.
31. No terreno, há dois generais brasileiros atuando como *Force Commanders* (Haiti e República Democrática do Congo) e um almirante como comandante da Força-Tarefa Marítima (Líbano). No DPKO, o cargo de Diretor de Parcerias Estratégicas é desempenhado por um general brasileiro, o Gen. Paul Cruz (desde o fim de 2014). E, por fim, o Painel de Alto Nível sobre as Operações de Paz, criado pelo Secretário-Geral em outubro de 2014, tem entre seus poucos membros o Gen. Floriano Peixoto.
32. O Itamaraty tem um departamento responsável pela diplomacia cultural, organizado em seis unidades: (1) Divisão de Promoção da Língua Portuguesa; (2) Divisão de Operações de Difusão Cultural; (3) Divisão de Promoção do Audiovisual; (4) Coordenação de Divulgação; (5) Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais Culturais e (6) Divisão de Temas Educacionais.
33. Dos atuais 193 membros da ONU, cinco têm acesso permanente ao CSNU e 68 nunca foram eleitos (CSNU 2015b). Como consequência, 120 membros já passaram pelo menos um ano no órgão.
34. Parte-se do pressuposto de que a grande estratégia está acima das políticas de um governo específico.

Referências

- AMORIM, Celso. "Hardening Brazil's Soft Power". Project Syndicate, 16/07/2013. www.project-syndicate.org/commentary/a-more-robust-defense-policy-for-brazil-by-celso-amorim. Acesso: 29/08/2015.
- BRASIL. Senado Federal. "País enviou navios, soldados e médicos para o conflito". Arquivo S., de 01/09/2014. www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/09/01/pais-enviou-navios-soldados-e-medicos-para-o-conflito. Acesso: 30/07/2015.
- CHADE, Jamil. "Dívida derruba direito de voto do país na ONU". Estado de S. Paulo, 27/01/2015. <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,divida-derruba-direito-de-voto-do-pais-na-onu,1625693>. Acesso: 30/07/2015.
- COSTA, Camilla. "Com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional?". BBC Brasil, 12/02/2014. www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140210_politica_externa_dilma_cc.shtm. Acesso: 30/07/2015.
- FELLET, João. "Trabalho da ONU para promover paz é 'insatisfatório', diz Patriota". BBC Brasil, 11/02/2015. www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/02/150210_patriota_entrevista_jf_hb.shtml. Acesso: 30/07/2015.
- GARCIA, Eugênio Vargas. "O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926) : vencer ou não perder". Porto Alegre: Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.
- KAWAGUTI, Luís. "Operação militar no Haiti custa R\$ 1.3 bilhão em 10 anos". BBC Brasil, 01/06/2014. www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/06/140601_dez_anos_missao_brasil_haiti_lk_an.shtml. Acesso: 30/07/2015.
- NYE JR., Joseph. "The Paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone". Oxford University Press, 2003.
- ONU/AGNU (2012). "Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236 - Addendum" (A/67/224/Add.1). NY, 27/12/2012. www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add.1. Acesso: 30/07/2015.
- ONU/AGNU (s/d). Administrative and Budgetary / Fifth Committee. "Background resources": www.un.org/en/ga/fifth/pkofinancing.shtml. Acesso: 23/02/2015.
- ONU/CSNU (2015a). "Countries Elected Members of the Security Council". www.un.org/en/sc/members/elected.asp. Acesso: 22/02/2015.
- ONU/CSNU (2015b). "Countries Never Elected Members of the Security Council". www.un.org/en/sc/members/notelected.asp.

Acesso: 22/02/2015.

ONU/DPKO (2015a). "Financing peacekeeping". www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml. Acesso: 22/07/2015.

ONU/DPKO (2015b). "Monthly Summary of Contributions" (31/07/2015). http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/jul15_1.pdf. Acesso: 30/07/2015.

ONU/DPKO (2015c). "Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations" (31/07/2015). http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/jul15_2.pdf. Acesso: 30/07/2015.

PALMA, Najla Nassif. "A Manutenção da Paz (no Haiti) e a Justiça (no Brasil): uma reflexão sobre o impacto da MINUSTAH no sistema jurídico militar brasileiro". In: Eduarda Hamann, "Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016". Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 13, 12/01/2015. http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AE-13_Brasil-e-Haiti.pdf. Acesso: 31/08/2015.

Portal FEB. "Breve balanço da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial". <www.portalfeb.com.br/breve-balanco-da-participacao-brasileira-na-segunda-guerra-mundial/> (s/d). Acesso: 31/08/2015.

SANTOS, Norma Breda dos. "Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação". Rev. Bras. Polít. Int. 46 (1):

87-112 [2003]; pp. 87-112. <www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a04.pdf>. Acesso: 31/08/2015.

SÉNÉCHAL, Gustavo. Entrevista à autora, concedida ao vivo (Brasília) e complementada por e-mail, em novembro de 2014.

SIPRI. "Military expenditure data by country". Military Expenditure Database. <http://portal.sipri.org/publications/pages/expenditures/country-search>. Acesso: 05/02/2015.

SPEKTOR, Matias. "O que a gente quer". Folha de S. Paulo, 16/10/2013. www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2013/10/1357200-o-que-a-gente-quer.shtml. Acesso: 31/08/2015.

STOCHERO, Tahiane. "Único latino-americano a participar da 1ª Guerra, Brasil mostrou despreparo". G1, 28/07/2014. <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/unico-latino-americo-participar-da-1-guerra-brasil-mostrou-despreparo.html>. Acesso: 31/08/2015.

STUENKEL, Oliver. "O Brasil como articulador de normas: a responsabilidade ao proteger". In: Eduarda Hamann e Robert Muggah (orgs.). A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2013. <http://igarape.org.br/implementing-the-responsibility-to-protect-new-directions-for-international-peace-and-security/>. Acesso: 31/08/2015.

VARGAS, João Augusto Costa. "Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU". Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.