
O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança: Uma Análise Realista*

Flávio Pedroso Mendes**

Introdução

O governo brasileiro tem definido a busca por uma reforma do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU) – em que o Brasil, juntamente com outros países emergentes, ganharia um assento permanente – como um dos principais pontos de sua agenda de política externa há pelo menos vinte anos (VARGAS, 2008). O principal argumento apresentado é o de que o fim da Guerra Fria – e da bipolaridade que a sustentava – teria ocasionado uma dispersão do poder mundial, com novos focos de poder e de influên-

* Artigo recebido em 23 de maio de 2014 e aprovado para publicação em 11 de dezembro de 2014. O autor é grato aos discentes Caroline Miaguti, Irving Vieira, Yunkler Phillip Costa, Helena Castro e Michelle Gomes pelas contribuições e pela pesquisa realizada por ocasião do IX Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (Escola Naval, Rio de Janeiro/RJ, 2013).

** Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e professor adjunto do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IEUFU), Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: flaviopedroso@ie.ufu.br.

cia, que necessitam verem-se refletidos na configuração do órgão responsável pela paz e segurança internacionais. O presente artigo se propõe a analisar de maneira crítica e teoricamente informada o argumento que legitima a demanda por uma reforma expansiva do quadro permanente do CS, tentando responder amplamente a duas questões: (i) em que medida a configuração sistêmica no pós-Guerra Fria corresponde às expectativas dos defensores da reforma?; e (ii) dada a real estrutura de poder do sistema internacional contemporâneo, uma expansão do CS traria maior efetividade ao sistema de segurança coletiva baseado na ONU?

A construção do argumento está estruturada da seguinte forma: a seção 1 apresenta um balanço sumarizado do debate em torno da reforma do CS; a seção 2 apresenta a orientação teórica que informa a análise, discutindo os efeitos das dinâmicas elementares da política internacional sobre o papel de instituições internacionais, em geral, e sobre o funcionamento de sistemas de segurança coletiva, em particular; a seção 3 apresenta um histórico, também sumarizado, do funcionamento das iniciativas de segurança coletiva no século XX – a Liga das Nações e o CS –, contrastando-o com as expectativas teóricas construídas na seção anterior; a seção 4 sustenta a tese de que o atual sistema internacional é unipolar e levanta, a partir de sua dinâmica de relacionamentos políticos, algumas considerações teóricas e empíricas sobre o futuro do CS. Conclui-se com alguns breves comentários.

1. A Reforma em Debate

Um discurso mais assertivo por parte do governo brasileiro em busca de um assento permanente no CS começou a ser percebido no fim da década de 1980 e início dos anos 1990 com as mudanças decorrentes do fim da Guerra Fria – quando, de acordo com o argumento, a ordem bipolar teria sido substituída por uma nova multipolaridade. Com base nessa suposta transformação sistêmica, em 1989 o Brasil pro-

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

pôs a reforma expansiva do quadro permanente do CS, objetivando sua entrada juntamente com outros países emergentes (ARRAES, 2005). Entretanto, somente em 1994, durante a Sessão Ordinária Anual da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil lançou oficialmente sua proposta de candidatura a membro permanente do CS (ANDRADE, 2012).

É possível discernir quatro argumentos gerais que têm ancorado a candidatura brasileira a um assento permanente no CS: (i) o argumento da eficácia pela representatividade, (ii) o argumento legitimador doméstico, (iii) o argumento credencial e o (iv) argumento regional (VARGAS, 2008). Esses quatro argumentos se somam para sustentar a dupla tese de que o CS precisa ser reformado para refletir a atual distribuição do poder global e de que o Brasil é um candidato natural a ocupar um assento permanente, em função de seu peso regional¹ e de sua capacidade de inserção internacional.

Paradoxalmente, a percepção de que o CS adquiriu nova centralidade e maior efetividade com o fim da Guerra Fria – em particular, após a bem-sucedida concertação que culminou na expulsão do Iraque do território do Kuwait, em 1991 – gerou uma renovada onda de debate em torno da necessidade de se reformá-lo (WEISS, 2003). Esta percepção foi acompanhada de um expressivo acirramento na disputa entre os países pelos assentos não permanentes, com campanhas iniciadas com grande antecipação e envolvendo a mobilização da maior parte do aparato diplomático dos candidatos, incessantes visitas intergovernamentais e um intrincado e dispendioso processo de barganha e *lobby* que passou a quase monopolizar as representações em Nova York durante os meses que antecedem as eleições na Assembleia Geral da ONU (MALONE, 2000).

A supervalorização de um assento não permanente no CS parece, à primeira vista, não condizente com seu peso bastante reduzido nas votações substanciais no órgão de segurança coletiva.² Em uma esti-

mativa, o poder de voto de cada um dos dez membros não permanentes do CS – ou seja, sua capacidade individual de alterar o resultado de uma resolução mediante a mudança de seu voto – equivale a apenas 0,2%, ao passo que o poder de voto de um membro permanente seria de 19,6% (O’NEILL, 1996).

Não obstante, um influente estudo sugere que, para além dos benefícios tradicionalmente relacionados à participação no CS, tais como prestígio, direito a voz e voto em temas sensíveis e capacidade de influenciar a agenda – em particular quando o país ocupa a presidência do CS, que é mensal e rotativa –, membros não permanentes experimentariam um aumento significativo no fluxo de ajuda financeira externa coincidente com o período de seu mandato no CS (KUZIAMKO; WERKER, 2006). Segundo os autores, a presença no CS está associada a um aumento de 59% em ajuda direta dos Estados Unidos (EUA) e de 8% em recursos para o desenvolvimento fornecidos por programas da ONU – em sua maior parte provenientes de órgãos majoritariamente controlados pelos EUA, como a Unicef e o PNUD (KUZIAMKO; WERKER, 2006, p. 11-16). Ainda segundo os autores, o aumento da ajuda externa é maior nos anos em que o CS está em evidência e os temas tratados são mais sensíveis e relevantes.³ Estudos semelhantes apontam para o mesmo padrão, desta vez relacionando o mandato rotativo no CS com uma maior probabilidade de aprovação de projetos e acordos com o Banco Mundial e o FMI – instituições financeiras também majoritariamente controladas pelos EUA (DREHER et al., 2009a; 2009b). É possível que este seja um dos fatores que expliquem a aparente anomalia expressa na divergência dos padrões de votação na Assembleia Geral e no CS no pós-Guerra Fria, em que a fragmentação e polarização na primeira contrastam com a prevalência do consenso no segundo (BACCARINI, 2011; 2013).

De particular relevância para os propósitos deste artigo são as conclusões do estudo de Voeten (2001). Seguindo as linhas de Rubin-

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

stein (1982) na investigação sobre a produção de equilíbrios em modelos racionais de barganha, Voeten desenvolveu um modelo para avaliar o impacto da atual posição de poder dos EUA sobre as decisões no CS e sobre a capacidade de influência dos outros membros do órgão. Pressupondo um espectro de preferências cujos extremos são os pontos ideais para os EUA e para outro membro permanente com poder de veto do CS, o autor demonstra que a capacidade dos EUA de exercer a “opção externa” – agir unilateralmente ou com aliados fora do CS – lhes confere poder de barganha suficiente para aprovar uma resolução mais próxima do seu ponto ideal do que seria o caso na ausência da “opção externa”. Ainda, contrariamente ao senso comum, o autor demonstra que a “opção externa” dos EUA lhes permite apenas garantir a aprovação de uma resolução dentro de um segmento favorável do espectro de preferências, mas não lhes permite escolher entre os vários pontos de equilíbrio ótimos de Pareto que estão localizados ao longo do segmento. Essa escolha é feita pelo outro membro permanente, que tem como principal instrumento de barganha o seu poder de veto, e espera-se que ele escolha a opção que mais se aproxime do seu ponto ideal (VOETEN, 2001, p. 851-853).

As conclusões do modelo de Voeten iluminam duas questões substanciais do debate. (1) Por que os EUA, mesmo com a “opção externa”, tentam buscar uma solução coletiva no CS? Porque a “opção externa” lhes garante uma resolução próxima de seu ponto ideal, com maior legitimidade e alguma divisão dos custos, que no balanço podem compensar uma solução que estivesse exatamente no ponto ideal, mas com os custos do unilateralismo. E (2) por que países como o Brasil lutam tão arduamente para obter um assento com poder de veto no CS? Não é para controlar os EUA ou dissuadi-los de uma ação que eles julguem vital, mas para exercer alguma influência sobre o resultado (escolher entre os pontos de equilíbrio dentro do segmento de barganha), obtendo alguma concessão, ainda que marginal.⁴

Um balanço adequado, contudo, deve necessariamente incorporar eventuais custos de se participar do CS. Bueno de Mesquita e Smith (2010), por exemplo, afirmam que o aumento sazonal de investimentos externos, associado ao período de participação no CS, tende a gerar uma contração relativa da economia. Custos políticos, com potencial de gerar prejuízos financeiros, também devem ser considerados. O Iêmen, por exemplo, viu cortado o montante de ajuda financeira que recebia previamente dos EUA como retaliação ao seu voto negativo à resolução que autorizava o uso da força contra o Iraque em 1991 (KUZIEMKO; WERKER, 2006, p. 5). Deste ponto de vista, pode ter sido uma vantagem para o Brasil não estar presente no CS em 2003, quando sua oposição à guerra ao Iraque o teria colocado como um obstáculo formal a um interesse importante dos EUA, com custos políticos correspondentes.

Uma das questões centrais no debate sobre a reforma do CS é certamente o impacto das várias propostas sobre a efetividade institucional. Neste aspecto, merece destaque o abrangente e minucioso estudo de Hosli et al. (2011), que avaliou o impacto das principais propostas de reforma sobre duas variáveis-chave: o *poder de voto relativo* (o quanto cada membro da instituição é capaz de determinar o resultado da votação) e a *probabilidade de decisão* (probabilidade de que coalizões vitoriosas sejam formadas e uma resolução seja aprovada). Os autores avaliaram inicialmente o impacto da única reforma já realizada na configuração do CS, que em 1965 elevou o número de membros não permanentes de 6 para 10 (ver seção 3 a seguir). O poder de voto relativo dos membros permanentes combinados diminuiu de 90,48% para 83,46%, ao passo que o valor combinado dos não permanentes subiu de 9,52% para 16,54%. A probabilidade de decisão no CS, porém, diminuiu de 2,78% para 2,59% (HOSLI et al., 2011, p. 172).

De todas as propostas de reforma analisadas – *High-Level Panel*, Van Herpen (2003), Russett et al. (1997), Grupo dos Quatro, União

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

Africana e Unidos pelo Consenso –, apenas a proposta de Van Herpen (2003) resultaria em um aumento da probabilidade de decisão no CS, ainda assim mediante uma alteração absolutamente irrealista (WEISS, 2003): a abolição do poder de veto. A proposta que nos últimos anos chegou mais perto de ser discutida seriamente, antes de ser rejeitada pela China e pelos EUA, entre outros, é a do Grupo dos Quatro – Japão, Brasil, Alemanha e Índia –, que prevê a criação de seis novos assentos permanentes e quatro não permanentes, todos sem poder de veto, e a preservação do poder de veto dos atuais membros permanentes. De acordo com os cálculos de Hosli et al. (2011, p. 180-181), os efeitos seriam: um decréscimo do poder de voto relativo dos membros permanentes com poder de veto (de 16,69% para 12,51%), um ligeiro aumento do poder de voto relativo dos membros sem poder de veto (permanentes e não permanentes, de 1,65% para 1,87%) e uma *diminuição* da probabilidade de decisão no CS de 29%.

Outra parte do debate dá foco a supostas mudanças incrementais e informais no *modus operandi* do CS que estariam ocorrendo nas últimas décadas e que, apesar de não alterarem as regras decisórias e a configuração dos membros, teriam impacto significativo em seu *output* institucional. Para Weiss (2003, p. 154-156), práticas como a circulação de informações de consultas privadas a países não membros e à imprensa, a divulgação de agendas provisórias e de rascunhos de resolução e a consulta constante a partes envolvidas nas questões trazidas ao CS aumentam a transparência e o caráter democrático das decisões tomadas. De acordo com o argumento, as consultas regulares e quase mandatórias a países como Japão e Alemanha, importantes contribuintes dos cofres da ONU e candidatos naturais a ocupar assentos permanentes em um CS reformado, já tornariam inócua uma reforma formal, e seus custos políticos, portanto, seriam desnecessários. De acordo com Baccarini (2011, p. 11-20), essas mudanças incrementais respondem em grande medida por um dos fenôme-

nos mais curiosos nas deliberações recentes no âmbito do CS: de todas as resoluções aprovadas no período 1991-2011, 91,17% foram consensuais, enquanto no período da Guerra Fria este percentual era de 55,82%.

O presente artigo se insere no debate em torno da reforma do CS pela via do edifício científico das relações internacionais, isto é, a partir da teoria de política internacional. Tratará a seguir não de avaliar propostas particulares de reforma, potenciais ou em curso, mas de traçar expectativas teóricas – tentativamente iluminadas por manifestações exemplares do pós-Guerra Fria – acerca do impacto sobre a saúde institucional do CS de *qualquer reforma concebível que afaste o rol de soluções aceitáveis do ponto ideal dos EUA*.

2. O Papel de Instituições Internacionais e os Sistemas de Segurança Coletiva

A política entre Estados tem lugar em um ambiente cuja realidade fundamental é a do dilema da segurança (HERZ, 1950; BUTTERFIELD, 1951; JERVIS, 1978). Este dilema é o resultado lógico da realidade básica dos meios de força, contemplada nas dimensões tática e estratégica:⁵ os instrumentos utilizados pelo defensor na guerra são virtualmente os mesmos utilizados pelo agressor.⁶ Entretanto, essa realidade não é capaz, por si só, de produzir o dilema da segurança. Afinal, não obstante a disponibilidade de armamentos, a política no interior de um Estado moderno minimamente eficiente não produz, entre os seus cidadãos, o mesmo tipo de dilema da segurança que vigora na política internacional.

O dilema da segurança, assim, requer um elemento estrutural como condição de possibilidade. Particularmente, o dilema da segurança se manifesta em sistemas políticos cuja estrutura possui um tipo particular de princípio ordenador – a anarquia. Sistemas políticos anár-

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

quicos como o sistema internacional, em que inexistem uma agência superior capaz de regular e circunscrever o relacionamento entre as partes, são sistemas em que a lógica comportamental prevalente é a da autoajuda (*self-help*) (WALTZ, 1979; 1988; MEARSHEIMER, 1990; 2001). Isso significa que os Estados, para fazerem valer os seus interesses – entre os quais aquele que antecede e supera logicamente todos os outros: a garantia de sua sobrevivência como unidade independente –, só podem contar seguramente com seus próprios esforços e recursos. Além disso, a suficiência dos esforços e recursos de um Estado na busca por seus objetivos só pode ser medida em termos relativos. Ou seja, a medida das condições de um Estado de se manter ou prosperar no sistema internacional – em outras palavras, o seu *poder* – só faz sentido em comparação com as condições (poder) dos demais Estados. Isso necessariamente faz dos Estados atores posicionais (GRIECO, 1988), cujos cálculos se baseiam em sua posição relativa na distribuição internacional de poder. A essência da política internacional é, em suma, a luta pelo poder, e suas manifestações mais significativas – a paz e a guerra, a cooperação e a discórdia, a distância e o alinhamento etc. – são resultado e consequência direta dessa luta e das formas que ela pode tomar.

Instituições internacionais podem ser entendidas como um conjunto de regras, normas e processos decisórios que buscam orientar a ação dos Estados, prescrevendo alguns tipos de comportamento e proscurendo outros.⁷ Inicialmente, é inescapável a conclusão de que a criação de uma instituição internacional não altera as condições que ensejam a manifestação do dilema da segurança. Sua condição estrutural de possibilidade – a anarquia – permanece intocada, e, com ela, a tônica sistêmica do comportamento de autoajuda. Seja fora ou dentro do âmbito institucional, a política entre os Estados é conduzida de forma descentralizada e coordenada – e não subordinada, como em ambientes hierárquicos –, o que significa que a resultante final é necessariamente função das dinâmicas mais amplas de interesse e de

poder. Como lembram Mearsheimer (1995, p. 82) e Diniz (2003, p. 136), o ponto central em torno do debate sobre o papel de instituições internacionais deve ser: elas são capazes de alterar *fundamentalmente* as dinâmicas da política internacional, levando a que os Estados eventualmente se comportem de maneira *contrária* à prevista com base na lógica da autoajuda e da balança de poder? Teórica e empiricamente não parece haver razão suficiente para que se dê uma resposta afirmativa a esta questão, posição que o presente artigo tenciona corroborar.

Instituições internacionais são, portanto, subproduto das relações de poder no sistema internacional. Esta é outra forma de dizer que instituições internacionais não têm impacto significativo independente (das dinâmicas de poder), ou que sua manifestação é epifenomenal (às dinâmicas de poder). A principal expectativa teórica derivada desta constatação é a de que o futuro de uma instituição internacional, particularmente daquelas que tratam de temas caros às grandes potências de um dado sistema internacional, dependerá de sua capacidade de refletir a distribuição internacional de poder e de se adaptar a eventuais alterações significativas nesta distribuição. O descompasso entre uma instituição internacional com a configuração de poder vigente tende a produzir seu desaparecimento formal ou sua completa inoperância – uma forma de desaparecimento funcional. Instituições de segurança tendem, naturalmente, a refletir de maneira mais sensível este processo, como é o caso do CS da ONU.

O CS é a instituição internacional que ocupa o cerne do sistema de segurança coletiva criado no pós-Segunda Guerra Mundial no âmbito da ONU. Um sistema de segurança coletiva tem como meta manter a paz pela geração da expectativa de que um ato de agressão internacional será respondido com a formação *automática* de uma coalizão composta por todos os demais Estados – ou pelo menos por todas as grandes potências – contra o Estado agressor. Trata-se, em princípio, de uma *rationale* realista; afinal, a certeza de confrontar todos os

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

Estados do sistema em uma guerra deve ser suficiente para dissuadir qualquer Estado individual de cometer uma agressão.⁸ O realismo da proposta de segurança coletiva, entretanto, não resiste a uma análise mais cuidadosa.

Um sistema de segurança coletiva depende de pelo menos três pressupostos: (i) os Estados estão dispostos a banir a guerra como instrumento da política e a abrir mão dela para avançar seus interesses; (ii) diante de uma agressão, os Estados devem – independentemente de onde ela ocorreu, de quem a cometeu, por que motivo e contra quem ela foi cometida – deixar de lado seus eventuais interesses particulares e agir em prol do interesse geral de punir o agressor; e (iii) os Estados devem confiar uns nos outros (MEARSHEIMER, 1994, p. 28-30).

Todos os três pressupostos são de difícil conciliação com os incentivos colocados ao comportamento dos Estados pelo anárquico sistema internacional. Um dos efeitos mais imediatos da anarquia, do qual depende toda a dinâmica competitiva da política internacional e a própria manifestação do dilema da segurança e da política de balanço de poder, é a *desconfiança derivada da incerteza*. Os Estados não têm como apurar ao certo as intenções dos demais e este fato, somado à inexistência de um agente regulador e protetor ao qual recorrer, exige que eles estejam sempre preparados para o pior. Esta preparação, de sua parte, envolve comportamentos de autoajuda – sendo os principais o balanceamento interno (expansão e aprimoramento das próprias capacidades) e externo (formação de alianças) e a eventual condução de guerras – que tendem a, não raro, se chocar com as necessidades de um sistema de segurança coletiva. Com quem e contra quem se aliar, em que momento e sob quais condições; quando e contra quem se utilizar de força para impor uma vontade política; quando e em quais condições manter-se neutro diante de uma guerra envolvendo outros Estados etc. são todas decisões que os Estados têm de tomar em função das injunções ora impostas pela balança de poder e

pela necessidade de maximizar suas chances de autopreservação. Como confiar nos demais – confiar que não serão atacados ou que os outros virão ao seu socorro caso o sejam – é o problema central dos atores da política “internacional” desde tempos imemoriais, e a tentativa dos sistemas de segurança coletiva de resolvê-lo por decreto é claramente inócua e insuficiente.

Tudo isso não significa que um dado sistema de segurança coletiva não possa operar como previsto em alguns casos ou em momentos específicos. Para retomar o argumento, como qualquer esforço de institucionalização ou de normatização da política internacional, um sistema de segurança coletiva depende, quando chamado a teste, de estar em consonância com as dinâmicas da balança de poder e com os interesses das grandes potências baseados nela.

A próxima seção sumariza o histórico dos dois grandes esforços de institucionalização nos moldes da segurança coletiva no século XX – a Liga das Nações no período entreguerras e o CS desde 1945 –, comparando-os às expectativas teóricas construídas anteriormente. A atuação no interior do CS desde 1991 será abordada na seção seguinte, concomitantemente à discussão teórica da unipolaridade.

3. Os Sistemas de Segurança Coletiva no Século XX: A Liga das Nações e o Conselho de Segurança

Criada em 28 de junho de 1919 por meio do Tratado de Versalhes, assinado em Paris no imediato pós-Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações foi concebida com forte influência wilsoniana. Contudo, quando da assinatura do Tratado, somente 44 países o firmaram, com a notável ausência dos EUA em razão da recusa de seu Congresso em ratificar o Tratado de Versalhes. A Liga era formada por uma Assembleia Geral, um Conselho Executivo e uma Secretaria. A Assembleia

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

Geral reunia todos os Estados-membros, que se encontravam anualmente para deliberar sobre as políticas da organização. O Conselho Executivo era formado por quatro membros permanentes – Inglaterra, França, Itália e Japão – e por quatro (posteriormente nove) outros selecionados rotativamente a cada três anos pela Assembleia Geral (GORODETSKY, 1994, p. 27). Requeridos resultados unânimes de nove votos favoráveis (posteriormente quinze) no Conselho Executivo para a aprovação de uma resolução, qualquer decisão era de difícil realização e, em grande parte das vezes, inalcançável (BIRN, 1981, p. 226-227).

Nos anos 1920, a Liga obteve alguns sucessos pontuais em suas atribuições como órgão de segurança coletiva, como a resolução da crise envolvendo as Ilhas Aaland, em 1920, entre Finlândia e Suécia, e a retirada de forças gregas, italianas e iugoslavas da Albânia em 1921. No entanto, a Liga não impediu a eclosão de duas guerras – Greco-Turca (1920-22) e Russo-Polonesa (1920) – e foi incapaz de reverter a decisão da França, que ocupou o rico território alemão do Vale do Ruhr em 1923 (MEARSHEIMER, 1994, p. 33).

Os anos 1930, porém, impuseram à Liga testes mais severos, os quais, diante da inoperância da organização, ocasionaram sua derrocada. Em particular, a Liga em nada influenciou os desdobramentos dos seguintes eventos internacionais: a invasão japonesa da Manchúria (1931) e da China (1937), a invasão da Etiópia pela Itália (1935), a ocupação alemã da Renânia (1936) e a invasão soviética à Finlândia (1939). Além, naturalmente, de não ter travado as engrenagens políticas e militares que conduziram à Segunda Guerra Mundial.

O fracasso estrondoso da Liga das Nações como um sistema de segurança coletiva deveu-se, como previsto teoricamente, pelas *frequentes inconsistências entre suas incumbências e as dinâmicas de comportamento baseadas na balança de poder*. De início, salta à vista o flagrante descompasso entre a operacionalização do principal órgão

decisório da organização – o Conselho Executivo – e a realidade internacional de poder. O requisito de unanimidade dava poder de veto real a todos os membros deste Conselho, não obstante o fato de que, quando chamado a agir, particularmente em situações mais graves, os esforços e custos recaíam sobre um grupo bastante reduzido de grandes potências. Em face disso, não surpreende o fato de os EUA, país que já ocupava o topo da escala internacional de poder, ter-se desinteressado pela Liga e escolhido conduzir sua política internacional às margens dela.

Além disso, os maiores desafios colocados à Liga naquele momento apontavam para cálculos de poder bastante distintos daquilo que as normas de segurança coletiva apregoavam. Considerem-se, por exemplo, as invasões japonesas à Manchúria e à China e a invasão da Etiópia pela Itália. Nos anos 1930, o grande desafio das potências europeias era como fazer frente a uma Alemanha em acelerado rearmamento e crescentemente hostil. Para esses países, o que significaria abraçar a segurança coletiva em defesa da Manchúria e da China? Significaria desdobrar recursos para o outro lado do mundo, subtraindo-os da defesa de suas próprias fronteiras. E o que significaria antagonizar a Itália em defesa da soberania etíope? Significaria abrir mão automaticamente de um importante aliado potencial contra a Alemanha, que poderia ainda somar seus recursos aos desta.⁹ Em conformidade com a teoria, comportamentos de autoajuda prevaleceram sobre a norma.

O CS foi declaradamente elaborado em moldes supostos a corrigir as imperfeições que selaram o futuro da Liga das Nações. O CS é um dos órgãos basilares que sustentam a Carta das Nações Unidas, juntamente com a Assembleia Geral (AG), o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e o Secretariado. O CS é composto por quinze Estados. Destes, cinco são os chamados membros permanentes, cujos nomes estão apontados na Carta – China, EUA, Federação Russa (sucessora da URSS),

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

França e Reino Unido. Os demais são os membros não permanentes, eleitos¹⁰ para mandatos de dois anos entre os Estados-membros da AG de acordo com um critério de representatividade regional (HURD, 2007, p. 12-13). Para aumentar a representatividade, a presidência do CS se alterna mensalmente de acordo com a lista dos nomes dos quinze membros ordenada alfabeticamente conforme a língua inglesa.

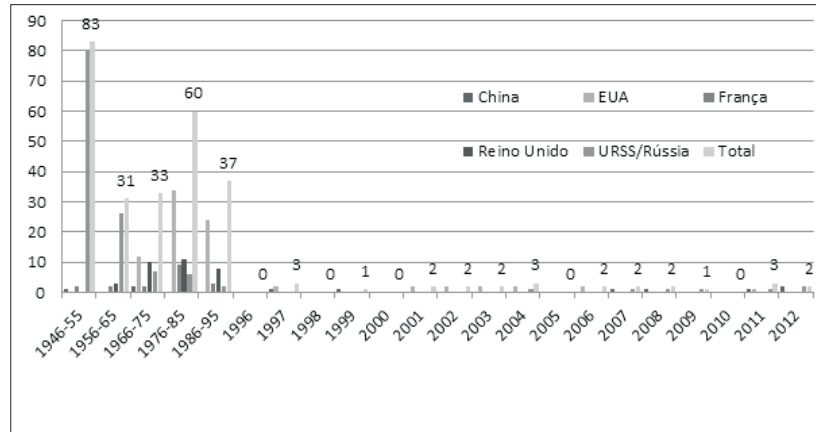
As votações procedimentais do CS requerem a aprovação por maioria simples dos membros. Decisões mais importantes, como as atinentes ao uso da força, requerem a aprovação de nove membros (maioria qualificada), com o voto *concorrente* dos cinco membros permanentes – mecanismo habitualmente chamado de *veto*, embora o termo não conste na Carta das Nações Unidas. É preciso notar que esse requerimento pode ser atingido ainda que um membro permanente não vote afirmativamente, havendo a possibilidade de abstenção. No entanto, o voto negativo por parte de um membro permanente é suficiente para a reprovação imediata de uma resolução. Conforme demonstrado no Gráfico 1, todos os membros com “poder de veto” usaram-no pelo menos uma vez.¹¹

Ao contrário das deliberações da AG, as resoluções do CS são vinculantes a todos os membros das Nações Unidas: ao se aceitar a carta, concorda-se em acatar e executar todas as decisões do CS. No entanto, se um Estado não agir em conformidade com as resoluções, a CIJ pode ser acionada para emitir um parecer de caráter opinativo ou mesmo recomendar a suspensão dos privilégios desse Estado.

A configuração do CS foi pensada de modo a corrigir em parte a discrepância, vigente no Conselho Executivo da Liga das Nações, entre a tomada de decisão e a realidade internacional de poder. O poder de veto restrito apenas a cinco países com peso desproporcional na política internacional – reduzindo-se, na prática, às duas superpotências do pós-Segunda Guerra Mundial e a seus principais aliados – visava

Gráfico 1

O Uso do Poder de Veto no Conselho de Segurança – 1946-2012



Obs.: Entre 1946 e agosto de 2012, o veto foi usado 269 vezes (128 vezes pela URSS/Rússia e 83 pelos EUA). Ressalte-se que o assento chinês no CS foi ocupado pela República da China (Taiwan) até sua substituição, em 1971, pela República Popular da China. Logo, o primeiro veto da República Popular da China ocorreu somente em agosto de 1972.

Fonte: Global Policy Forum (2012).

cooptar o envolvimento dessas potências a partir: (i) do reconhecimento de sua indispensabilidade para o tratamento das grandes questões de segurança internacional e (ii) da garantia de que nenhuma decisão que violasse frontalmente seus interesses nacionais seria aprovada no âmbito do CS.

Entretanto, nem mesmo a subordinação normativa do aparato decisório do CS à balança de poder impediu a virtual esterilização do sistema de segurança coletiva em face da bipolaridade. A distribuição bipolar do poder mundial impunha que EUA e URSS medissem seus esforços e suas políticas exclusivamente em função dos esforços e políticas da superpotência rival, engendrando um relacionamento altamente competitivo e propenso a reações exageradas (WALTZ, 1964; 1967) e ao tratamento das grandes questões internacionais de segurança como um jogo de soma zero. O resultado está ilustrado no Gráfico 1: 90% dos vetos no CS foram aplicados durante a bipolaridade, e apenas 10% nos vinte anos que se seguiram à derrocada da

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

URSS; sendo que, do total de vetos, 78% partiram dos EUA ou da URSS/Rússia. Nas palavras de Mearsheimer (1994, p. 33), “a competição soviético-americana se seguiu imediatamente ao fim daquela guerra [Segunda Guerra Mundial], e as Nações Unidas, portanto, nunca foram seriamente testadas como um aparato de segurança coletiva durante a Guerra Fria”.¹²

O fim da bipolaridade gerou entre alguns teóricos e praticantes da política internacional, como o governo brasileiro, a expectativa de que o CS poderia finalmente exercer seu papel com eficiência e legitimidade – no caso do governo brasileiro, mediante uma reforma que atualizasse sua configuração. No entanto, se o histórico do século XX nos diz alguma coisa a este respeito, é que estas expectativas devem ser amparadas pela configuração de poder do mundo pós-Guerra Fria e pelas dinâmicas políticas derivadas dela.

**4. O Conselho de Segurança na
Unipolaridade**

Para os proponentes de uma reforma expansiva do CS, o fim da Guerra Fria ocasionou uma redistribuição do poder mundial. Novos polos de poder deram origem, segue o argumento, a uma configuração sistêmica multipolar, que obriga a uma reconsideração da organização do CS como órgão responsável pela paz e segurança internacionais. Entretanto, em que medida essa avaliação corresponde à realidade? Em um dos estudos mais sistemáticos e consistentes sobre a configuração do poder global no pós-Guerra Fria, Wohlforth (1999) apresenta constatações diametralmente opostas às dos multipolaristas: não houve pulverização do poder, mas, ao contrário, sua concentração em um único polo – os EUA – de maneira ainda mais acentuada do que na bipolaridade anterior. Na realidade, uma concentração de poder sem precedentes desde o apogeu do Império Romano. Para ele, o sistema internacional havia se tornado inequivocamente unipolar. Wohlforth (1999, p. 9) define assim uma configuração unipolar de poder:

Uma estrutura em que as capacidades de um Estado são grandes demais para serem contrabalançadas. Uma vez que as capacidades estejam tão concentradas, surge uma estrutura que é fundamentalmente distinta tanto de uma multipolaridade (uma estrutura constituída por três ou mais Estados especialmente poderosos) quanto de uma bipolaridade (uma estrutura produzida quando dois Estados são substancialmente mais poderosos do que todos os outros). Ao mesmo tempo, as capacidades não estão concentradas de maneira a produzir um império global. A unipolaridade não deve ser confundida com um sistema multipolar ou bipolar contendo um Estado-polo especialmente forte ou com um sistema imperial contendo apenas uma grande potência.

A unipolaridade atual é resultado, portanto, de uma extraordinária margem de superioridade do poderio dos EUA com relação aos Estados seguintes na escala internacional de poder. Wohlforth compara a distribuição de capacidades entre os principais Estados do sistema em 1870,¹³ 1950,¹⁴ 1985 e 1996. O resultado encontrado foi que o sistema moderno de Estados nunca testemunhou uma concentração de poder tão dramática em um único Estado, agregando mais de 50% de todos os recursos materiais relevantes – militares, econômicos, tecnológicos e geopolíticos – do atual sistema das grandes potências (WOHLFORTH, 1999, p. 29). A vantagem dos EUA ainda é aumentada exponencialmente se são considerados aspectos qualitativos de seu poder, tais como sua parcela no gasto mundial com pesquisa e desenvolvimento, em geral (53%) e relacionados à defesa (80%), e na produção de alta tecnologia (41%) (WOHLFORTH, 1999, p. 16).

As principais abordagens alternativas à de Wohlforth não questionam propriamente suas conclusões sobre o caráter unipolar da política internacional contemporânea, mas antes sua durabilidade e/ou seu

grau de estabilidade. Waltz (1993; 1997; 2000), Layne (1993) e Mastanduno (1997) estão entre aqueles que acreditam que a unipolaridade atual é um interlúdio e que dará lugar a uma nova configuração de poder.¹⁵ Contudo, Wohlforth fornece argumentos fortes em defesa da durabilidade e da estabilidade da unipolaridade centrada nos EUA. Em primeiro lugar, a enorme concentração de poder no único polo do sistema, somada às ineficiências e fricções inerentes ao processo de agregação de recursos entre aliados, desencoraja fortemente que uma coalizão de balanceamento se forme para tentar contra-arrastar o poder norte-americano. Em segundo lugar, Wohlforth acredita que o caminho mais provável para o surgimento de um novo rival global para os EUA – um Estado que venha a dominar sua própria região em função de um desequilíbrio regional de poder – tende a permanecer fechado pela intensa atuação dos EUA nas políticas regionais de segurança, com vistas a manter equilibradas as balanças regionais de poder e preservar sua posição como único polo do sistema (WOHLFORTH, 1999, p. 28-37).

Qual o impacto da unipolaridade para se pensar o futuro do CS? O pilar fundamental da unipolaridade é a enormidade da margem de superioridade militar dos EUA. Essa superioridade se traduz em uma constatação cujo impacto na política internacional contemporânea é impossível de se superestimar: os EUA são o único Estado com capacidade de projeção sustentada e efetivamente global de força (PROENÇA JR.; DUARTE, 2003). Essa capacidade exige, sobretudo, disponibilidade e permanente atualização dos meios necessários para se manterem abertas e controladas as vias globais de acesso aos teatros de operações em que o CS venha a ter que atuar – mar, ar e, embora ainda muito incipiente, o espaço. Este “comando dos comuns” é, e promete continuar sendo por um futuro apreciável, exclusividade dos EUA (POSEN, 2003).

Assim, o funcionamento de um sistema de segurança coletiva no atual estágio da política internacional depende, quase que exclusiva-

mente, do envolvimento dos EUA e do seu interesse na sua preservação. Isso equivale a dizer que a subsistência do CS com um mínimo de vitalidade requer a sua adequação à realidade de poder vigente – unipolaridade centrada nos EUA – e à dinâmica de interesses subjacente a ela. Diniz, discutindo genericamente o papel de instituições internacionais na unipolaridade, descreve finamente o raciocínio:

Entretanto, essas instituições só interessam à Potência Unipolar à medida que lhe tornam mais fácil o atendimento de suas necessidades de segurança, ainda que ao preço de uma ou outra concessão em questões menos críticas. Se, por outro lado, membros e/ou dirigentes dessas instituições desconhecem a realidade política subjacente e esses mecanismos manifestam uma tendência de se tornarem obstáculos aos objetivos de segurança da Potência Unipolar, esta tenderá a se desinteressar desses organismos, depois a desconsiderá-los e, no limite, a abandoná-los (DINIZ, 2006, p. 537).

A atuação no interior do CS desde 1991 corrobora a asserção anterior, particularmente no que toca às guerras do Golfo de 1991 e de 2003. Após a invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990, o CS se reuniu com o propósito de realizar sua *raison d'être*: reverter uma agressão ilegal e restaurar o status quo internacional. Após um período de negociações e de pressão política e econômica, a coalizão da ONU liderada pelos EUA e chancelada pelo CS expulsou o Iraque do Kuwait em uma guerra iniciada por uma campanha exclusivamente aérea e concluída por uma campanha (aero)terrestre (PRESS, 2001). Pela primeira vez em décadas, o CS funcionou como esperado pela Carta das Nações Unidas.

Em 2003, entretanto, a sorte do CS não seria a mesma. A Guerra do Golfo de 2003 contra o Iraque, que agora encontrava este país como *defensor político* do status quo e que culminou na destruição de suas forças armadas, na deposição do seu regime e na ocupação de seu ter-

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

ritório, foi conduzida também por uma coalizão liderada pelos EUA, mas em total desconsideração com o processo político prévio no interior do CS – em que França, Rússia e China, três dos membros permanentes do CS, recusaram-se a aprovar uma resolução que autorizasse a guerra sob os auspícios da ONU. Como explicar que pouco mais de dez anos tenham separado dois momentos que possivelmente tenham expressado, respectivamente, o maior triunfo e a maior humilhação do CS em sua história? A resposta remete à subordinação, desenvolvida teoricamente na seção 2 deste artigo, do funcionamento de um sistema de segurança coletiva às dinâmicas de poder do sistema internacional.

A invasão do Kuwait em 1990, que adicionalmente posicionava as forças iraquianas para um eventual ataque à Arábia Saudita, colocou em xeque toda a balança de poder no Oriente Médio e anunciou, entre outras coisas, a potencial monopolização da produção mundial de petróleo pelo Iraque. Nunca houve uma identidade tão perfeita entre a competência institucional do CS e os interesses das grandes potências – em particular da potência unipolar. A este respeito, é sintomático o total alinhamento entre a ação da força de coalizão da ONU com os interesses dos EUA. Tudo indica que o objetivo original do CS – a retirada integral das forças iraquianas do território do Kuwait – seria contemplado após alguns dias de bombardeio aéreo (entre os dias 15 e 23 de fevereiro de 1991), quando Saddam Hussein concordou com uma retirada “total e incondicional”. Os EUA, no entanto, endureceram a demanda original e passaram a exigir que os iraquianos deixassem para trás seus armamentos e equipamentos pesados, o que, na prática, implicaria um enfraquecimento dramático das forças armadas do país. Diante da recusa do governo iraquiano, a campanha aérea foi seguida por uma campanha terrestre (PAPE, 1996, p. 211-253).

O ano de 2003 viu as coisas acontecerem com os sinais trocados. De um lado estava a potência unipolar, para quem seus interesses de se-

gurança no médio e longo prazos demandavam a condução de uma guerra ilimitada¹⁶ contra o Iraque.¹⁷ De outro estava o CS e três dos seus membros permanentes, que tinham o entendimento justo, do ponto de vista legal, de que uma guerra na ausência de agressão prévia violava os fundamentos do sistema de segurança coletiva. Que os EUA tenham tentado seguidamente obter a sanção institucional do CS – supostamente até pela apresentação de evidências fabricadas – sugere o óbvio: que a possibilidade de minimizar custos políticos e morais e de dividir custos materiais é sempre melhor do que a alternativa de não minimizá-los e não dividi-los. Porém, o fato de a guerra ter eventualmente ocorrido, às margens do CS e à revelia da vontade de 60% de seus membros permanentes,¹⁸ é absolutamente crucial para o entendimento das dinâmicas da política internacional contemporânea e, em particular, sobre o futuro do CS e do sistema de segurança coletiva.

Considerações Finais

Instituições internacionais não são capazes de alterar fundamentalmente as dinâmicas da política internacional. Seu papel é epifenomenal e subordinado à estrutura de poder internacional e aos relacionamentos e cálculos políticos derivados dela. Esta constatação teórico-empírica tem valor ainda maior para aquelas instituições responsáveis pelo tratamento de temas mais sensíveis e atinentes à segurança dos Estados, como é o caso do CS.

Uma reforma expansiva do quadro permanente do CS, da forma defendida pelo Brasil e por outros países emergentes, iria, diferentemente do que afirma o argumento levantado em sua defesa, em direção *contrária* às transformações sistêmicas provocadas pelo fim da URSS: concentração de poder em um único polo, com ênfase no poder militar, o único lastro capaz de sustentar a moeda trocada no mercado da paz e da segurança internacionais. A efetividade do sistema de segurança coletiva baseado no CS foi colocada em xeque há uma

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

década, quando os EUA – único ator político atual com capacidade de emprego efetivamente global e sustentado de força – agiram independentemente quando o mecanismo decisório *em vigor* no CS se colocou como um entrave à realização de seus interesses de segurança. O resultado imediato de um aumento no número de membros permanentes no CS seria, efetivamente, a proliferação de *pontos de veto* – ainda que informais, pela dificuldade de formação de coalizões vitoriosas (HOSLI et al., 2011) – naquela instituição, em um momento em que os meios e capacidades de ação internacional nunca estiveram tão concentrados. Com isso, interseções de barganha compostas por soluções aceitáveis se tornariam menores e mais distantes do ponto ideal dos EUA (VOETEN, 2001).

Uma reforma expansiva do CS o aproximaria perigosamente da Liga das Nações, porém com um agravante: se há um século a renúncia à participação por parte dos EUA era debilitante, hoje ela corresponderia a um virtual obituário institucional.

Notas

- 1.** Com efeito, é impossível compreender plenamente a iniciativa brasileira na Missão de Paz do Haiti (MINUSTAH), expressão mais demandante e incisiva da política externa brasileira recente, sem que se levem em conta as pretensões e papéis que o Brasil sustenta em nível regional (DINIZ, 2005).
- 2.** Ver a seguir, na seção 3, as regras e procedimentos decisórios do CS.
- 3.** Para um estudo alternativo, com metodologia diferente e cujo resultado apresentado é a refutação da “hipótese do suborno” no CS, ver Baccarini e Diniz (2011).
- 4.** Naturalmente, essas considerações dizem respeito apenas aos ganhos políticos da participação no CS. Como se discutiu anteriormente, existem evidências também de ganhos financeiros (MALONE, 2000; KUZIEMKO; WERKER, 2006; DREHER et al., 2009a; 2009b).

- 5.** Para a diferença entre tática e estratégia, ver Clausewitz (1993) e Proença Jr. et al. (1999). Para o entendimento de que o dilema da segurança só faz sentido quando se incorporam as considerações estratégicas na guerra, ver Diniz (2002).
- 6.** As diversas tentativas de separação analítica entre armamentos defensivos e ofensivos apresentaram resultados inconsistentes e insatisfatórios (LIEBER, 2000), e, ademais, a própria tese sobre a qual repousa essa diferenciação se sustenta em bases teóricas irrecuperáveis (DINIZ, 2002).
- 7.** O argumento institucionalista tradicional pode ser encontrado em Keohane (1984), Martin (1992) e Keohane e Martin (1995). Para o debate entre realistas e institucionalistas liberais acerca do papel de instituições internacionais, ver Baldwin (1993).
- 8.** Poder-se-ia, contudo, discutir se o princípio continuaria válido no caso da atuação da única superpotência de um sistema unipolar. A discussão acerca da unipolaridade será feita brevemente na penúltima seção deste artigo, porém o argumento proposto aqui dispensa o questionamento deste ponto em particular.
- 9.** Que isso tenha eventualmente acontecido como desdobramento das dinâmicas de alinhamento anteriores à Segunda Guerra Mundial não invalida o raciocínio.
- 10.** O Brasil foi eleito para um termo de dois anos dez vezes – o primeiro em 1946-47 e o último em 2010-11 –, ao passo que países como Suíça, Islândia, Israel e outros 68 Estados nunca foram eleitos.
- 11.** As 43 vezes em que o veto foi usado para bloquear nomeações para secretário-geral em sessões fechadas do CS não foram incluídas na tabela (GLOBAL POLICY FORUM, 2012).
- 12.** Esta e as demais citações de originais estrangeiros foram livremente traduzidas para este artigo.
- 13.** Apogeu do poder britânico na multipolaridade do século XIX.
- 14.** Momento da Guerra Fria em que os EUA gozaram da maior margem de superioridade com relação à superpotência rival, a URSS.
- 15.** Uma exceção de grande importância é o realismo ofensivo de Mearsheimer (2001), principal modificação teórica do realismo estrutural desde a publicação da obra de Waltz (1979). Para esta teoria, o mundo não é unipolar em função da inadequação analítica de se pensar uma configuração global de poder. Segundo Mearsheimer, algumas dinâmicas relacionadas às condições materiais de emprego da força impõem que o globo seja dividido em diversas balanças de

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

poder regionais. Entretanto, ao considerar os EUA como único hegemona regional e único ator capaz de atuar como balanceador externo (*offshore-balancer*) nas demais regiões do planeta, o realismo ofensivo fornece bases similares para a defesa do argumento desenvolvido neste artigo sobre a relação entre a posição atual de poder dos EUA e o futuro do CS.

16. Para a diferenciação entre guerras limitadas e ilimitadas, ver Clausewitz (1993) e, com base neste, Corbett (1988).

17. Para o argumento construído aqui, a adequação da avaliação dos EUA e a discussão sobre os “reais” motivos por trás da Guerra do Iraque de 2003 são menos importantes do que o fato de que *os EUA acreditavam que a guerra atendia a interesses vitais seus e estavam dispostos a pagar um alto preço para conduzi-la.*

18. Que um desses membros seja a Rússia, que há pouco mais de uma década antes da guerra de 2003 reunia em si as credenciais de polo e havia exercido por décadas a maior influência sobre os EUA que um Estado jamais pôde exercer na história, é talvez o maior atestado de relevância para uma abordagem estrutural da política internacional.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Letícia Cunha. O Brasil em busca de um assento permanente no conselho de segurança: análise construtivista da política externa de 1945 a 2011. In: **1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais** – “Governança e Instituições Internacionais”. Brasília: ABRI, 2012.

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

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

———. Os padrões de votação da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas em perspectiva comparada e a busca dos atores emergentes. In: **XXIX Congresso Latinoamericano de Sociología**, Santiago, 2013.

———; DINIZ, E. UN Security Council Decision-Making: Testing the Bribery Hypothesis. In: **52nd Annual Convention of the International Studies Association** – “Global Governance: Political Authority in Transition”, Montreal, 2011.

BALDWIN, David A. (Ed.) **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. Nova York: Columbia University Press, 1993.

BIRN, Donald S. **The League of Nations Union**. Oxford: Clarendon Press, 1981.

BUENO DE MESQUITA, B.; SMITH, A. The Pernicious Consequences of UN Security Council Membership. **Journal of Conflict Resolution**, n. 54, p. 667-686, 2010.

BUTTERFIELD, Herbert. **History and Human Relations**. Londres: Collins, 1951.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Nova York: Alfred A. Knopf, 1993.

CORBETT, Julian S. **Some Principles of Maritime Strategy**. Annapolis: Naval Institute Press, 1988.

DINIZ, Eugenio. **Clausewitz, o balanço ataque-defesa e a teoria das Relações Internacionais**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

———. Realismo, institucionalismo liberal e a inserção internacional do Brasil. In: ESTEVES, P. **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2003. p. 133-170.

———. O Brasil e a Minustah. **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, p. 90-108, 2005.

———. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 2, p. 505-565, 2006.

DREHER, A.; STURM, J.; VREELAND, J. Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions? **Journal of Development Economics**, v. 88, p. 1-18, 2009a.

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

_____. Global Horse Trading: IMF Loans for Votes in the United Nations Security Council. **European Economic Review**, v. 57, n. 7, p. 742-757, 2009b.

GLOBAL POLICY FORUM. Subjects of UN Security Council Vetoes. 2012. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/Tables_and_Charts/vetosubj.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2013.

GORODETSKY, Gabriel (Ed.). **Soviet Foreign Policy, 1917-1991: A Retrospective**. Londres: Frank Cass, 1994.

GRIECO, Joseph. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critic of the Newest Liberal Institutionalism. **International Organizations**, v. 42, n. 3, p. 485-507, 1988.

HERZ, John H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.

HOSLI, M. O.; MOODY, R.; O'DONOVAN, B.; KANIOVSKI, S.; LITTLE, A. C. Squaring the Circle? Collective and Distributive Effects of United Nations Security Council Reform. **Review of International Organizations**, v. 6, p. 163-187, 2011.

HURD, Ian. **After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2007.

JERVIS, Robert. Cooperation under the Security Dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1984.

_____; MARTIN, Lisa. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

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

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion: Why Great Powers will Rise. **International Security**, v. 17, n. 4, p. 5-51, 1993.

LIEBER, Keir. Grasping the Technological Peace: The Offense-Defense Balance and International Security. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 71-104, 2000.

Flávio Pedroso Mendes

MALONE, David. Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council. **Global Governance**, v. 6, p. 3-23, 2000.

MARTIN, Lisa. Interests, Power and Multilateralism. **International Organizations**, v. 46, n. 4, p. 765-792, 1992.

MASTANDUNO, Michael. Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, v. 21, n. 4, p. 49-88, 1997.

MEARSHEIMER, John J. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. **International Security**, v. 15, n. 1, p. 3-54, 1990.

———. The False Promise of International Institutions. **International Security**, v. 19, p. 4-49, 1994.

———. A Realist Reply. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 82-93, 1995.

———. The Tragedy of Great Powers Politics. Nova York: Norton & Company, 2001.

O'NEILL, B. Power and Satisfaction in the United Nations Security Council. **Journal of Conflict Resolution**, v. 40, n. 2, p. 219-237, 1996.

PAPE, Robert A. **Bombing to Win: Air Power and Coercion in War**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

POSEN, Barry. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

PRESS, Daryl. The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare. **International Security**, v. 26, n. 2, p. 5-44, 2001.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugenio; RAZA, Salvador G. **Guia de Estudos de Estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

PROENÇA JR., Domício; DUARTE, Érico. Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 135-152, 2003.

RUBINSTEIN, R. Perfect Equilibrium in a Bargaining Model. **Econometrica**, v. 50, n. 1, p. 97-109, 1982.

**O Brasil e a Reforma do Conselho de
Segurança: Uma Análise Realista**

RUSSETT, B.; O'NEILL, B.; SUTTERLIN, J. Breaking the Restructuring Logjam. In: RUSSETT, B. (Ed.). **The Once and Future Security Council**. Nova York: St Martin's Press, 1997. p. 153-172.

VAN HERPEN, M. Security Council Reform: How and When? **The National Interest**, 8 out. 2003. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/article/security-council-reform-how-and-when-2449>>.

VARGAS, João A. C. **Campanha permanente**: a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VOETEN, Erik. Outside Options and the Logic of Security Council Action. **The American Political Science Review**, v. 95, n. 4, p. 845-858, 2001.

WALTZ, Kenneth N. The Stability of a Bipolar World. **Daedalus**, v. 93, n. 3, p. 881-909, 1964.

———. The Politics of Peace. **International Studies Quarterly**, v. 11, n. 3, p. 199-211, 1967.

———. **Theory of International Politics**. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

———. The Origins of War in Neorealist Theory. **Journal of Interdisciplinary History**, v. 18, n. 4, p. 615-628, 1988.

———. The Emerging Structure of International Politics. **International Security**, v. 18, n. 2, p. 44-79, 1993.

———. Evaluating Theories. **American Political Science Review**, v. 91, n. 4, p. 913-917, 1997.

———. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

WEISS, T. G. The Illusion of UN Security Council Reform. **The Washington Quaterly**, v. 26, n. 4, p. 147-161, 2003.

WOHLFORTH, William C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41, 1999.

Flávio Pedroso Mendes

Resumo

O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança: Uma Análise Realista

O governo brasileiro tem definido a busca por uma reforma do Conselho de Segurança como um dos principais pontos de sua agenda de política externa há pelo menos vinte anos. O presente artigo se propõe a analisar de maneira crítica e teoricamente informada o argumento que legitima esta demanda, tentando responder amplamente a duas questões: (i) em que medida a configuração sistêmica no pós-Guerra Fria corresponde às expectativas dos defensores da reforma?; e (ii) dada a real estrutura de poder do sistema internacional contemporâneo, uma expansão do Conselho de Segurança traria maior efetividade ao sistema de segurança coletiva baseado na ONU?

Palavras-chave: Brasil – Conselho de Segurança – Balança de Poder – Unipolaridade

Abstract

Brazil and the Security Council Reform: A Realist Analysis

The Brazilian government has pursued a reform of the Security Council as a main topic of its foreign policy agenda for at least 20 years. This article analyses, in a critical and theoretically informed way, the argument advanced to justify this demand, while trying to answer two separate and interrelated questions: (i) does the power configuration of the post-Cold War international system correspond to the expectations put forth by the proponents of the reform?; and (ii) given the actual power structure of the current international system, would an expansion of the Security Council actually improve the effectiveness of the UN's collective security system?

Keyword: Brazil – Security Council – Balance of Power – Unipolarity