

O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas

Eduardo Uziel

The article debates the decision-making process of the United Nations Security Council based on the interaction between its permanent and elected members. It is argued that the elected members actively contribute to shape decisions, although the permanent members define the limits of the negotiations. The quantitative analysis of the Brazilian vote over ten mandates evidences the use of abstentions to express disagreement. The qualitative analysis of four specific cases (Haiti, Sudan, Peace-building Commission and Iran) underlines the strategies available for an elected member to influence decisions. As a conclusion, there seems to be a search for autonomy by Brazil, while making itself available to cooperate and to build up the role of the Security Council in matters of international peace and security.

Introdução

É frequente que analistas acadêmicos e da imprensa tratem o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como o domínio exclusivo de seus cinco membros permanentes (P-5) – EUA, Reino Unido, França, China e Rússia. O CSNU é retratado como uma “cidadela das grandes potências”, onde os cinco protagonizam conspirações e manipulam o cenário internacional, enquanto os dez membros eletivos (E-10) fazem o papel coadjuvante de legitimar decisões já tomadas. Os eletivos podem protestar, protelar e, mesmo, provocar, mas, ao final, sabem que terão que aprovar o que os permanentes acordarem.¹

Explicitamente ou não, essas noções permeiam grande parte dos textos sobre o Conselho de Segurança. As análises acadêmicas das normas de voto e dos padrões de votação no Conselho de Segurança estão focalizadas nos privilégios e estratégias dos cinco permanentes. Apesar do que parece claro para a literatura acadêmi-

ca sobre o Conselho, a maioria dos demais países das Nações Unidas insiste em apresentar suas candidaturas para mandatos de dois anos no órgão, correndo os riscos e pagando os custos correspondentes. Em seu estudo sobre o tema, David Malone, um adepto da teoria de que os permanentes dominam inteiramente o CSNU, propõe-se a pesquisar por que e como outros países lutam por um assento eletivo. Sua investigação do porquê, porém, limita-se a pouco mais de uma página de considerações genéricas sobre prestígio, promoção de interesses particulares e articulação de conceitos.² Sua hipótese básica de que os P-5 dominam inteiramente o Conselho, afinal, o impede de entender quais as motivações dos demais países.

O presente artigo parte de outra premissa: os membros eletivos do Conselho

Eduardo Uziel é diplomata, atualmente lotado na Divisão de Oriente Médio I.

As opiniões do autor não refletem, necessariamente, as do Ministério das Relações Exteriores.

de Segurança desempenham uma função própria no processo decisório do órgão e não se restringem a cancelar a opinião dos membros permanentes.³ Essa percepção tem ramificações múltiplas, tanto no que diz respeito ao funcionamento interno do CSNU quanto no que concerne a sua eficácia e legitimidade no cenário internacional. O objetivo aqui é restrito: explicitar, por meio da análise de seu voto, como um membro eletivo – o Brasil – atua para influenciar decisões do CSNU.

O primeiro motivo para escolher o Brasil é quantitativo. O país pertence a um restrito grupo de membros das Nações Unidas, tais como Japão, Argentina, Canadá, Índia e Colômbia, que foram eleitos seis ou mais vezes para um assento eletivo. No caso do Brasil, dez mandatos (1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11), produzindo quantidade adequada de documentação relativa a diversas épocas do CSNU.⁴ O segundo motivo é o investimento político feito pelo Brasil nas instituições multilaterais em geral e no Conselho de Segurança em particular. Desde 1945, apesar do período de distanciamento (1969-1987), o Brasil atuou no CSNU não só em temas de seu interesse direto mas também em outras matérias do cenário internacional. Ademais, baseou parte importante de sua diplomacia na noção de que paz e segurança devem ser gerenciadas coletivamente. Com isso, pode ser considerado um membro eletivo que tem um compromisso perene com o Conselho, interessado em fortalecer o órgão e participar efetivamente de seus processos decisórios.⁵

Em seu estudo de 1969, Todd alinhou as vantagens de focalizar a pesquisa sobre o Conselho de Segurança no voto. São três as principais: a) a votação no CSNU traz um posicionamento objetivamente identificável de um Estado sobre uma determinada questão internacional; b) o Conselho

tende a tomar decisões por voto em quase todos os temas de que trata; c) o padrão de voto dos países permite identificar alinhamentos e distanciamentos com outros países, bem como o histórico de posicionamentos sobre os temas. O principal problema de analisar o voto é não ser capaz de medir com precisão a intensidade das atitudes dos Estados.⁶ Em realidade, grande parte da simplificação excessiva de que padecem os defensores da hipótese de domínio absoluto dos P-5 decorre de privarem as decisões do Conselho de seus matizes e medirem influência somente pelo voto. Essa deficiência pode ser parcialmente compensada pela análise do encadeamento de votos ou de seu papel no quadro parlamentar.

A opção pelo voto como instrumento central de análise exclui naturalmente outras possibilidades. Sobretudo no período pós-Guerra Fria, a maioria das negociações é conduzida a portas fechadas, em consultas informais ou em grupos de peritos, e o voto não pode transmitir inteiramente a participação de cada país no processo negociador muitas vezes prolongado e controverso.⁷ O voto tampouco explica o papel dos Estados no gerenciamento cotidiano de mecanismos relevantes do Conselho como os regimes de sanções ou as operações de manutenção da paz. Votar, entretanto, é uma manifestação pública que expressa a posição de um Estado com respeito a uma decisão do CSNU e com a política a que se relaciona. Como afirma Gelson Fonseca Jr., o voto nos mecanismos multilaterais disciplina a expressão de diferenças e dissolve as vontades individuais em uma decisão coletiva.⁸

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira traça as linhas gerais da dinâmica negociadora do Conselho, com ênfase na relação entre membros permanentes e eletivos. A segunda explica o significado das várias opções de voto: afir-

mativo, negativo, veto e abstenção, além das ausências. A terceira analisa quantitativamente os votos do Brasil ao longo de seus dez mandatos. A quarta escolhe casos específicos em que a forma como o Brasil votou expressa sua estratégia como membro eletivo que deseja influir nas decisões do CSNU.

Dinâmica – permanentes/eleivos

O Conselho foi originalmente concebido para emular as conferências de grandes potências que, durante a Segunda Guerra, decidiam a estratégia da aliança militar chamada Nações Unidas. Foi estruturado com base na presunção de que os cinco grandes continuariam a manter a cooperação necessária nos temas essenciais e, como subproduto, atuariam para pacificar outras querelas. Desde o início, porém, foi afetado pela reversão dessas expectativas, ou melhor, por expectativas divergentes.⁹ Os EUA e seus aliados viam o órgão como um pequeno corpo governativo das relações internacionais na área de paz e segurança; a URSS o entendia de modo mais restrito, como um foro para impedir a escalada do conflito entre os grandes e uma nova guerra mundial. Não por acaso, os anos de 1946 e 1947, também formativos da Guerra Fria, testemunharam um CSNU que tateava para descobrir quais os limites políticos de seus poderes. Esse processo gerou crescentes atritos e ficou evidente no fracasso do mecanismo previsto na Carta de São Francisco para executar as decisões do órgão. Já em meados de 1947, era claro que não seriam assinados os acordos para criar uma força militar permanente das Nações Unidas, e o Comitê de Estado Maior tornava-se obsoleto.¹⁰

Desprovido de seu mecanismo automático de implementação, o Conselho

passou a ser o que Voeten classifica de um “pacto de elite”, isto é, a manifestação institucional de uma coalizão de potências que facilita esforços cooperativos para limitar o dilema de segurança. Seu papel principal foi o de ponto focal para estabelecer quais os limites do exercício do poder pelas grandes potências.¹¹ Ao longo das décadas, porém, variou a intensidade do uso do CSNU como ponto focal, de acordo com a importância que lhe atribuíam os principais atores e com a disposição, capacidade e interesse que tinham de coordenar-se.

A dinâmica global das grandes potências – no Conselho, os P-5 – define qual a relevância que atribuem ao órgão em suas respectivas políticas internacionais. Como consequência estabelece os limites geográficos, temáticos e instrumentais da atuação do CSNU. Como bem notou Bosco, dado o texto da Carta e a realidade das relações internacionais, “aside from political will, there are few limits to the body’s authority”.¹² Essa mesma relação entre as grandes potências no cenário global influencia também como se comportarão no interior do órgão – como adversários que se bloqueiam mutuamente (década de 1950); como rivais que se respeitam e presidem o sistema (década de 1970); como um diretório que exclui os demais do processo decisório (início de década de 1990); ou como um clube cooperativo que fiscaliza mutuamente as iniciativas de seus membros (década de 2000). Isso significa dizer que os permanentes não são um grupo organicamente dado. Pelo contrário, como explicita Delon, suas rivalidades polarizaram o CSNU durante décadas, e sua capacidade de coordenação foi construída lenta e penosamente.¹³ Atualmente, pode-se dizer que permanece a configuração de um clube, onde os sócios privilegiados tentam coordenar-se, dentro do possível, para evitar choques

desnecessários entre si e coibir atuação vista como inadequada dos E-10. Isso não significa dizer que inexistem tensões e polaridades entre os P-5, mas costumam estar restritas a certos temas e a momentos específicos.

Ao delimitar a dinâmica dentro do órgão, a relação entre as grandes potências no cenário internacional condiciona, sem automatismo, suas negociações e decisões. O grau de aproximação ou divergência entre os P-5 em cada questão concreta tratada pelo CSNU estabelece o limite das negociações e transigências possíveis. Cada membro permanente tem um ótimo de Pareto sobre como tratar uma questão, isto é, quanta força política será despendida no tema, quantos recursos financeiros serão utilizados, se será autorizado o uso da força, qual instrumento à disposição do CSNU (missões de paz, sanções etc.) será empregado. A confluência multidimensional dessas preferências cria um espaço negociador dentro do qual o conjunto dos membros do Conselho têm que encontrar uma solução aceitável para todos os permanentes e para o número suficiente de eletivos. Na ausência de fórmulas predefinidas, cabe aos membros negociar a linguagem que expressará – de maneira inequívoca ou não – essa convergência. Isso significa que, quando um tema chega ao voto, foi objeto de esforços de negociação que condicionam a decisão dos votantes para além do mero desejo de “ganhar” a votação.¹⁴

A descrição acima cumpre uma função analítica, mas não reflete necessariamente a realidade, bem mais complexa. Na prática, o encaminhamento de um tema pode ser decidido e alterado ao longo de todo o processo deliberativo do CSNU, mesmo depois de votada uma decisão. Ademais, mesmo com o atual método do Conselho de definir sua política previamente em consultas informais, a delimitação das

preferências de seus membros é extremamente empírica e aproximativa, resultado de tentativa e erro.¹⁵ Mesmo a natureza da pressão política exercida pelos P-5 sobre os E-10 varia significativamente. Pode tratar-se apenas de gestões internas às delegações no Conselho ou de imposição de medidas punitivas visíveis ao público, passando por “sanções positivas”, inclusive de natureza financeira.

Os dez membros eletivos do CSNU (seis até 1965) são um grupo ainda menos orgânico que os cinco permanentes. Podem não ser explicitamente tratados como “cidadãos de segunda classe”, mas estão estruturalmente em desvantagem por não disporem de veto e por sua condição transitória; são vistos pelos P-5 como “turistas”, cujo comportamento pode ser agradável ou não. Cada configuração dos E-10 dura apenas um ano, limitando articulações de longo prazo, e a disparidade entre os Estados estimula a defesa de interesses individuais e dificulta a coordenação de posições conjuntas. Uma possível exceção são os temas de procedimento, onde há um claro interesse comum de consolidar práticas que os beneficiem.¹⁶ Dada a capacidade de influência reduzida do voto de cada eletivo e o horizonte de tempo limitado que favorece a posição negociadora dos permanentes, os E-10 têm poucos incentivos para, como grupo, formular posições e coibir dissidências.¹⁷

Apesar dessas características estruturalmente limitantes à atuação dos dez eletivos como grupo, os Estados articulam-se entre si ou com os membros permanentes para promover posições e negociar o texto das decisões do Conselho. Naturalmente que a margem de manobra cresce quando há discordância ou certo grau de indiferença entre os P-5, isto é, dependendo do espaço negociador delimitado pela confluência de preferências. Sobretudo no período

do pós-Guerra Fria, é incomum que os eletivos ajam sem o apoio explícito ou o beneplácito de um ou mais permanentes, que costumam liderar as negociações. Com isso, os eletivos visam a limitar as pressões que podem sofrer dentro e fora do Conselho para mudar de posição.¹⁸ No entanto, seu posicionamento não deve ser percebido como mera reação às estratégias dos permanentes. Cada país tem seus próprios interesses e procura promovê-los, dentro do espaço que pode criar para si.

Essas características dos membros eletivos são historicamente perceptíveis em votações do Conselho. Raramente os E-10 abstêm-se ou votam negativamente sozinhos, preferindo a companhia de outros ou de um ou mais permanentes. Embora os casos das Resoluções 202 (1965)¹⁹ e 344 (1973) demonstrem que é possível tomar uma decisão somente com o voto dos eletivos, o contrário, que os eletivos amealhem sete ou mais votos e derrotem uma proposta advogada por todos os permanentes, é improvável. Quando propostas são derrotadas por terem número de votos menor do que o necessário, os opositores congregam permanentes e eletivos.²⁰

As vantagens reais e formais dos P-5, as características dos E-10 e as regras de votação (vide a próxima seção) não são suficientes para explicar a dinâmica negociadora. Como notou Claude, o sistema internacional pós-Segunda Guerra funciona com base no princípio legitimante da segurança coletiva, para a qual o CSNU é um órgão central – ainda que não seja o único nem prevaleça em todos os temas e momentos. Em um quadro onde a segurança coletiva existe como princípio mas não há um mecanismo de execução automática, os membros do Conselho – permanentes ou eletivos – têm interesse em que suas decisões sejam percebidas como tão legítimas quanto possível.²¹ Os Estados levam a legitimidade a sério

e estruturalmente desejam obter o maior apoio parlamentar possível para suas políticas, o que se traduz no seguinte rol de opções, em ordem decrescente de preferência: a) apoio claro, por maioria ampla e de modo reiterado; b) linguagem diluída e maiorias apenas suficientes; c) ausência de decisões, a fim de evitar textos condenatórios.²²

A legitimação, como objetivo, encoraja os membros do CSNU a negociarem em busca de um acordo aceitável para o maior número deles, que simbolize uma estratégia politicamente sustentável. Uma decisão do Conselho que seja vista como detentora de alto grau de legitimidade pode materializar-se em vantagens fora da esfera diplomática ao, por exemplo, angariar apoio interno para que um país atue na solução de uma crise; ao desencorajar Estados ou outros atores a resistirem; ou ao facilitar o compartilhamento de custos políticos e financeiros da ação.²³

Ainda que as decisões do Conselho tenham um importante peso simbólico, mesmo quando não levam a consequências concretas, não se pode deixar de considerar que todos os membros decidem com base não só em suas preferências, mas também em sua indiferença.²⁴ Assim, o voto de um P-5 pode indicar não só apoio ou rejeição, mas antes o cálculo de custo-benefício envolvendo o distanciamento do tema por contraste com as preferências de outro membro, eletivo ou permanente. A disposição para ser cooperativo caso um tema seja indiferente depende da dinâmica existente entre as grandes potências quanto ao papel global do CSNU e dentro do órgão. Muitos autores descartam a possibilidade de indiferença porque sobrevalorizam o peso das decisões. Três fatores, porém, militam para permitir que, em certos casos, mesmo os P-5 possam ser indiferentes: 1) nem todas as decisões do CSNU têm objetivos

externos e mesmo as que os têm muitas vezes não passam de textos exortativos, que não implicam políticas de implementação; 2) alguns conflitos da ampla pauta do Conselho autenticamente não interessam a uma ou mais das grandes potências, sobretudo em contraste com a importância que lhes emprestam outros Estados (membros eletivos ou não) a quem se pode querer agradar; 3) as decisões do CSNU costumam ser um agregado complexo de disposições, algumas das quais podem ser muito relevantes para um número restrito de países e insignificantes para outros, sem afetar o sentido geral da política decidida.²⁵

As decisões do Conselho formalizam-se por meio de uma linguagem a ser negociada, acordada e, na maioria dos casos, sacramentada pelo voto. Como instrumento de enunciação de políticas, a linguagem é o meio pelo qual o espaço negociador entre permanentes e eletivos se traduz. Embora o CSNU historicamente não prime por manter a coerência terminológica e a adequação conceitual aos ditames normativos do direito internacional, é perceptível uma preferência por exprimir interesses como se fossem a corporificação de princípios. Como afirmam Bailey e Daws, "...any diplomatic decision is likely to be based on a complex of motives which do not necessarily sound plausible or respectable when paraded in public".²⁶

O interesse, particularmente forte entre os P-5, de que as decisões do CSNU não só plassem uma política executável e legítima, mas também sejam enunciadas em linguagem adequada, permeia a dinâmica entre os permanentes e os eletivos. Para que haja uma convergência na interpretação das decisões, é necessário fazer concessões, as quais, por seu turno, constroem a execução de uma política. A negociação da linguagem – as posições e conceitos que estão por trás dela – moldam o interior do

espaço negociador, mas cabe a cada país navegá-lo por meio de suas próprias estratégias e meios, a fim de maximizar sua posição. Deve-se imaginar nesse contexto qual a capacidade dos eletivos de otimizar seus interesses e de, eventualmente, expandirem o próprio espaço – uma possibilidade particularmente restrita, dado que a probabilidade matemática de estarem em posição decisiva é pequena.²⁷

Ao contrário do que advogam os defensores do domínio absoluto dos P-5, a linguagem e os conceitos propostos e negociados pelos eletivos não devem ser vistos como mera idiossincrasia desprovida de base política. Podem ser percebidos como uma tentativa de maximizar seus interesses, mesmo que não estejam diretamente ligados ao tema em discussão, mas antes a uma visão de como o CSNU deve relacionar disposições normativas mais amplas à solução de crises individuais. A possibilidade de transigir ou a vulnerabilidade a pressões não demonstram a futilidade das posições, mas a desigualdade de poder inerente ao sistema internacional, reproduzida de modo apenas mitigado no Conselho.²⁸

As preferências de cada membro do Conselho sobre um determinado tema são expressas de muitas formas – pelos discursos em debates abertos, nas negociações fechadas de peritos, na prática cotidiana dos órgãos subsidiários e, de modo conspícuo, pelo voto. Ao votar, um país expressa de modo pontual e objetivo sua posição com respeito a uma linguagem negociada, isto é, quanto a uma área no espaço negociador escolhida pelo conjunto dos membros do CSNU. Essa exposição extremamente disciplinada de uma posição política, por si, revela pouco sobre interesses e transigências, mas tem um alto valor simbólico.²⁹ Trata-se, por assim dizer, de um instrumento rombudo. A simbologia e o potencial para a imprecisão, no período

pós-Guerra Fria, desestimularam o uso do voto, a não ser em condições controladas, a fim de minimizar a possibilidade de uma desconexão entre uma decisão e o poder real e de evitar que pequenas questões pendentes criem irritantes. Por isso, a busca do consenso informal e as decisões unânimes tornaram-se a prática corriqueira do Conselho.³⁰

Apesar de seu caráter sibilino, o voto transmite estrategicamente uma informação sobre como um Estado se posiciona a respeito de uma decisão do CSNU, isto é, traz uma mensagem específica, ainda que difícil de identificar. Nesse sentido, podem ser entendidos como “atalhos” informativos, expressões condensadas de uma questão intratavelmente complexa para outros Estados e organismos internacionais e para o público em geral. Sinalizam que uma política será facilitada ou dificultada ou ainda que não deverá ser aplicada além do caso específico.³¹ O sentido do voto não deve, assim, ser buscado só nas justificativas que os Estados formulam, uma vez que, de modo geral, apresentam-se todas como baseadas em princípios e não é possível aferir sua sinceridade.³² É possível avaliá-lo ao examinar qual sua relação com a decisão em tela (se se refere a uma parte ou ao todo), ao quadro parlamentar (se tinha por objetivo mudar o rumo do tema ou apenas marcar posição) e ao conjunto da questão debatida (se reafirma posição anterior ou se cria uma nova estratégia negociadora).

A próxima seção debaterá as formas de votar no CSNU e como adquiriram sentido na expressão do posicionamento dos Estados com respeito às decisões do órgão.

Voto, veto, abstenção, ausência

O artigo 27 da Carta define as regras de votação no Conselho de Segurança:

1. Each member of the Security Council shall have one vote.
2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.
3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.³³

Conhecida como “fórmula de Yalta”, acordada por Roosevelt, Stalin e Churchill, foi debatida e combatida em São Francisco por enunciar o diferencial básico de poder no CSNU. Na percepção de seus defensores, era uma garantia de que a Organização não agiria sem respaldo das grandes potências que, por seu turno, deveriam assumir responsabilidades comensuráveis e manter a cooperação predominante durante a Segunda Guerra. Era o reconhecimento da desigualdade de poder, mas também uma forma de discipliná-la, partindo sempre do princípio de que os P-5 alcançariam consenso na maioria dos temas.³⁴ Essa presunção, porém, não se concretizou e, observa Gross, criou a necessidade de reavaliação política do voto no Conselho:

“Whether the permanent members were wise in making it the sheet anchor of the Security Council is not the issue here. The error (...) consisted (...) in assuming that unanimity among the great powers would be forthcoming on major political issues in the post-war world, rather than in accepting the fact that without this unanimity the organization could not function as an effective organ for the maintenance of international peace and security. (...) [I]t was an error of the first magnitude to

overlook the necessity of providing for the contingency that unanimity might not be forthcoming in cases in which, politically, inaction of the Council would not be acceptable".³⁵

Em sua interpretação original, a fórmula do artigo 27 permitia que os membros do Conselho votassem afirmativamente ou negativamente em um sistema de maioria qualificada; historicamente os Estados passaram também a abster-se e a ausentar-se ou não votar. Cada uma dessas possibilidades, nos contextos da votação e dos trabalhos do Conselho, traz um sentido político para o voto.

AFIRMATIVO: o voto afirmativo é a menos polissêmica das maneiras de votar no CSNU, mas pode esconder discordâncias quanto a questões específicas ou ao processo negociador. Nas primeiras décadas do Conselho, foi comum o recurso à votação separada de parágrafos, que permitia aos membros expressarem aprovação explícita a aspectos específicos das decisões substantivas. O texto ainda era votado no todo, de modo a endossar o contexto, ofuscando, porém, as divergências. Desde o início da década de 1990, o Conselho costuma votar parágrafos separadamente apenas em casos raros, como as Resoluções 904 (1994) e 918 (1994), quando geralmente um ou mais membros dissociam-se claramente de uma parte das decisões.³⁶

Desde os anos 1980, o CSNU trabalha, na maioria dos temas, tendo o consenso como objetivo. Isso significa que consultas prévias são conduzidas até que um acordo seja obtido, ainda que não leve à unanimidade na votação. É comum que Estados sintam-se particularmente premiados a votar afirmativamente, para não serem acusados de bloquear o funcionamento do órgão. Em certos casos, o Conselho decide "sem recurso a voto", isto é, o presidente registra apenas que nenhu-

ma delegação opôs-se à decisão proposta, o que o Secretariado contabiliza como decisão unânime. Esse mecanismo normalmente indica a existência de significativas divergências, que os Estados acobertam ao apenas aquiescerem, sem manifestar-se ativamente. Em ambos os casos, o voto afirmativo pode mascarar discordâncias substantivas ou processuais, normalmente denunciadas pela ocorrência de explicações de voto.³⁷

NEGATIVO: o voto negativo é o mais marcante no CSNU porque, se for exercido por um dos P-5, impede a adoção da decisão, isto é, resulta em um veto. Em termos matemáticos, a possibilidade de vetar um texto cria a distinção básica entre os membros do Conselho. Como assinala Winter, "(...) it is the veto players who extract all the gains from the collective decision made".³⁸ Na Conferência de São Francisco, estava claro que veto era a suprema garantia e o reconhecimento da desigualdade que todas as grandes potências exigiam para tomar parte na Organização.³⁹ Ainda em 1946, porém, a discordância passou a ser estigmatizada como um "ato egoísta" da URSS, supostamente responsável por romper a unidade de propósitos que deveria guiar os membros permanentes. A esse mito correspondia outro de que os EUA agiam desinteressadamente. Stoessinger tornou evidente, porém, que existia um *hidden veto*, caracterizado pela maioria de votos sistematicamente derrotando todas as iniciativas soviéticas. Quando, na década de 1970, os EUA perderam a capacidade de criar maiorias automáticas, passaram a usar o veto de modo habitual, tal como a URSS havia feito.⁴⁰

O veto é uma expressão formal das relações de poder, e sua função original era evitar que uma maioria parlamentar fosse confundida com poder real. Ao longo da história, foi utilizado com vários propósitos: a) para afastar totalmente um tema da

consideração do CSNU (v. g. Tchecoslováquia, 1968, Panamá, 1989); b) para manifestar descontentamento com os trabalhos do Conselho em geral (veto dos EUA ao projeto sobre Rodésia, em 1970); c) para mudar o rumo das negociações, ou seja, como instrumento impreciso para alterar linguagem ou diluí-la (veto soviético sobre Síria-Líbano, em 1946); d) em muitos casos, para impedir que um Estado ingressasse na Organização. Muitos vetos não puseram fim às negociações e foram cedo “contornados” ou “superados”, mas vetar uma decisão carregou sempre um forte sentido de fracasso da negociação, que normalmente desencorajava outros membros de a ele se associarem.⁴¹ Para os membros eletivos, votar negativamente não tem o mesmo peso em termos de procedimento. Essa opção é normalmente utilizada para manifestar um forte descontentamento com o resultado das negociações. Durante a Guerra Fria, estava ligada também a associar-se com uma das superpotências de quem os Estados dependiam, sobretudo no caso dos satélites da URSS.

ABSTENÇÃO: a possibilidade de um país votar sem expressar voto afirmativo ou negativo, isto é, abstendo-se, foi um desenvolvimento criativo e precoce do CSNU, ocorrendo desde 1946. Tanto nos primeiros anos quanto no período imediatamente após a emenda que expandiu o CSNU, a ideia de abstenção foi acerbamente debatida por juristas. O principal argumento contrário é a leitura estrita do artigo 27.3, que sugere a obrigatoriedade do voto afirmativo de todos os P-5. Os que advogam a legalidade da abstenção sustentam que os países não são obrigados a votar negativa ou afirmativamente e podem escolher não expressar uma opinião específica. Apesar do debate acadêmico, o Conselho, desde cedo, aceitou a ideia de abstenção, sem questionamentos significativos.⁴²

Não se deve confundir a abstenção tratada aqui com a chamada “abstenção obrigatória”, quando um país não vota por estar envolvido em uma questão, conforme previsto na última parte do artigo 27.3. A “abstenção voluntária” expressa uma posição política específica sobre a matéria em votação. No caso dos P-5, desde os primeiros meses de trabalho do Conselho, ficou claro que necessitavam de uma válvula de escape quando se opusessem no todo ou em parte a uma proposta, mas preferissem manifestar conspicuamente seu desacordo a impedir que a medida fosse adotada.⁴³ Os membros eletivos, sem o condão de vetar decisões, passaram a emular a atitude dos permanentes, expressando na abstenção uma divergência graduada. Matematicamente, seu voto negativo ou sua abstenção têm o mesmo peso. Há países que escolheram o uso sistemático da abstenção, restringindo o voto negativo a casos que considerem sobremaneira graves.⁴⁴

AUSÊNCIA OU NÃO PARTICIPAÇÃO: por sua própria natureza, a ausência ou a decisão de não votar não estão previstas na Carta. Podem ocorrer pela real impossibilidade de um delegado chegar a tempo para a reunião do Conselho ou pela inexistência de um delegado com credenciais reconhecidas, mas é mais comum que ocorram por razões políticas. Juristas como Gross e Kelsen questionam a validade de assimilar a ausência e a recusa em votar à abstenção, e o próprio CSNU, depois de certa hesitação, passou a registrar separadamente “não votou” ou simplesmente registrar o número de votos havidos. Na prática, porém, pode-se dizer que têm força passiva de abstenção porque, no caso de não se completarem os nove votos necessários, uma decisão não seria considerada adotada.⁴⁵

A ausência politicamente motivada foi inaugurada pela URSS em 1946 e utilizada,

com resultados prejudiciais a Moscou, em 1950. Entre 1971 e 1981, a China não votou em qualquer dos itens incluídos na pauta quando Formosa tinha assento no órgão. Houve vários casos isolados envolvendo outros países. O conjunto permite identificar três motivações políticas para que um país se ausente ou se recuse a votar: a) questionar a legitimidade do Conselho como um todo e, logo, a legalidade de todas as decisões tomadas; b) questionar determinados temas que teriam sido incluídos de modo inadequado e, no caso da China, questionar a composição passada do Conselho; c) no exemplo raro do Iêmen na Resolução 660 (1990), evitar o constrangimento do voto ante pressões contraditórias.⁴⁶

Até o fim dos anos 1980, não era incomum que o CSNU colocasse a voto, em sessões públicas, **questões de procedimento**, tais como participação de países ou organizações, inclusão de itens na agenda e adiamento da consideração de um tema. Características das primeiras décadas de funcionamento do órgão, quando serviam para acuar os soviéticos, as votações de procedimento foram escasseando em vista da crescente coordenação entre os P-5. Tornaram-se definitivamente improváveis com a concertação resultante da Guerra do Golfo e com o uso das consultas informais.⁴⁷ De modo geral, eram menos politicamente significativas que as de substância, mas podiam polarizar os membros do órgão em casos como convites para participar dos debates ou inserção de matérias na pauta. A mais controversa, entretanto, sempre foi a meta-discussão se um item era realmente de procedimento, a fim de determinar se a proposta poderia ser vetada. Conhecido como duplo veto, o entendimento do Conselho, desde o início foi o de que, caso questionado, o caráter de uma decisão seria considerado substantivo a não ser que todos os P-5 o vissem como de procedimento.⁴⁸

Substantivas ou não, as modalidades de voto no Conselho de Segurança têm significados múltiplos que estão conectados não só às regras de votação, mas também ao processo negociador como expressão do quadro político em relação a cada tema. Ao votar, um Estado espera aprovar uma decisão ou derrotá-la, ou mesmo apenas expressar sua opinião quanto a um dos aspectos da proposta. Explícita, assim, em relação ao espaço negociador e ao texto negociado, qual o seu ponto preferido. O voto é, portanto, um instrumento que traz uma mensagem específica, mas que, por si, não a define claramente. Sua interpretação depende de sua contextualização no histórico de votações do país e no quadro negociador das decisões.

A participação brasileira

Esta seção analisa quantitativamente o voto do Brasil ao longo de seus mandatos no Conselho de Segurança. Na primeira parte, discute-se o voto brasileiro com base em seu histórico. Na segunda, analisa-se o grau de convergência entre o voto brasileiro e o de outros países. O objetivo é identificar o padrão de comportamento e, com isso, entender as mensagens políticas inseridas nos votos, ou seja, como o Brasil usou as várias formas de votar para posicionar-se quanto ao espaço negociador.

A revisão das 2.194 reuniões do Conselho de que o Brasil participou em seus dez mandatos produziu uma relação de 1.113 votações.⁴⁹ A relação compreende itens substantivos e de procedimento. Embora essa divisão seja questionável, foi seguido o entendimento adotado pelo próprio CSNU ao lidar com cada votação, ao invés das diretrizes da Assembleia Geral.⁵⁰ Esse processo resultou em 956 votações substantivas e 157 de procedimento. A tabela abaixo sumariza as votações:

Tabela 1
Votações por ano (absoluto e porcentagem):

Ano	Substância	%	Procedimento	%	Total
2011	68	100			68
2010	59	100			59
2005	71	100			71
2004	62	100			62
1999	67	100			67
1998	73	100			73
1994	91	100			91
1993	95	100			95
1989	25	78,15	7	21,85	32
1988	26	81,25	6	18,75	32
1968	21	84	4	16	25
1967	14	66,7	7	33,3	21
1964	25	86,2	4	13,8	29
1963	14	100			14
1955	29	65,90	15	34,10	44
1954	6	27,27	16	72,73	22
1952	15	42,85	20	57,15	35
1951	9	45,00	11	55,00	20
1947	132	72,52	50	27,48	182
1946	54	76,06	17	23,94	71
TOTAL	956	85,89	157	14,10	1113

Fonte: Nações Unidas⁵¹

As votações relacionadas compreendem não só as resoluções adotadas, mas também os vetos e os muitos casos em que uma proposta foi derrotada por não obter os 7 ou 9 (após 1965) votos necessários. São contados apenas os votos registrados em sessões formais, públicas ou privadas, não nas consultas informais.⁵² No caso de resoluções de substância, foram contadas todas as ocasiões em que se tomou uma decisão, mesmo que sem recurso a voto; quanto ao procedimento, foram computadas apenas votações nominais (*by show of*

hands, no jargão do CSNU).⁵³ Não foram contadas eleições para a Corte Internacional de Justiça, por voto secreto.

A Tabela 1 evidencia de imediato duas características historicamente assumidas pelas votações no CSNU que são centrais para a compreensão do comportamento de seus membros: a) o número total de votações têm um crescimento significativo na década de 1990, o que marca a ampliação da pauta do Conselho; b) após o fim dos anos 1980, reduz-se a zero o número de votações de procedimento, que eram

uma marca da bipolaridade e do bloqueio dos trabalhos. Esses dados são complementados pela queda da quantidade de vetos, sinal de desbloqueio; e pela predominância de votos unânimes, evidência de consultas prévias, que ofuscam as discordâncias e permitem a expansão da pauta sem constrangimentos reiterados para algumas grandes potências (sobretudo URSS/Rússia e China).

Cabe identificar qual o padrão brasileiro de voto, isto é, se predominam os

afirmativos, negativos ou abstenções e se houve ausências. Nas votações não unânimes, o Brasil preferiu votar afirmativamente, o que deve ser interpretado como sinal de satisfação, mesmo que parcial, com o resultado das negociações. Em outros termos, o voto brasileiro, de modo geral, coloca o país a favor do texto a ser votado. Como o cômputo não explicita os vetos, há casos em que o voto brasileiro favorável não resultou em uma decisão aprovada.

Tabela 2
Votos brasileiros em votações unânimes e não unânimes de substância:

Ano	Total de votos		Votos não unânimes		
	Brasil afirmativo	Brasil afirmativo	Brasil negativo	Brasil abstenção	Total de votos
2011	66	3		2	5
2010	58	5	1		6
2005	69	1		2	3
2004	61	6		1	7
1999	66	8	1		9
1998	73	5			5
1994	86	11		5	16
1993	94	9		1	10
1989	24	6		1	7
1988	26	9			9
1968	19	5		2	7
1967	12			2	2
1964	19	9		6	15
1963	11	6		3	9
1955	28	25	1		26
1954	5	3		1	4
1952	10	9	3	2	14
1951	9	7			7
1947	79	63	16	37	116
1946	40	25	9	5	39
TOTAL	855	215	31	70	316

Fonte: Nações Unidas

A percentagem de votos afirmativos brasileiros é compatível com o comportamento esperado dos membros eletivos. Isso não significa dizer que haja uma restrição a como o país vota. Dos vinte anos, somente em três deles o Brasil não votou negativamente ou se absteve em pelo menos uma votação. Os votos negativos, porém, são extremamente raros, 31 no total de 956, e somente 2 no período pós-Guerra Fria. As abstenções são mais prolíficas e podem representar até 2/3 dos votos não unânimes após 1989. Não há casos de ausência ou de não votar.

Em conjunto, esses dados correspondem a um membro eletivo que, com frequência, manifesta uma discordância limitada com as decisões levadas a voto, mas só raramente uma postura negativa ante o conjunto do texto proposto. A literatura atribui as abstenções brasileiras aos casos em que há dúvidas sobre o limite do mandato do CSNU ou sobre a eficácia das ações propostas.⁵⁴ Em termos do modelo enunciado acima, coloca-se dentro do espaço negociador ou próximo de seu limite exterior na maioria dos casos. Não boicota o pacto como um todo, embora expresse, raramente, discordâncias significativas.

Se as abstenções e os votos negativos são as exceções no padrão brasileiro, cabe averiguar como esses votos do Brasil se associam ou não aos de outros países (Tabela 3). No período da Guerra Fria, tanto as abstenções quanto os votos negativos estiveram sistematicamente associados a um ou mais dos P-5. Na maioria dos casos, tratava-se de apoio ao bloco ocidental, a fim de derrotar uma proposta soviética. Em poucos momentos, a abstenção brasileira opôs-se aos EUA, mas sempre em companhia de outro membro permanente. Somente em 1994, o Brasil, pela primeira vez, absteve-se só, ou seja, foi o único voto discordante em uma resolução adotada. Em 2005, também pela primeira vez, o país absteve-se em companhia unicamente de outro membro eletivo (Argentina). Em 2010, registra-se o único voto negativo brasileiro, até o momento, em companhia exclusiva de outro membro eletivo (Turquia). Nunca o Brasil votou negativamente sem que outro país também discordasse da decisão proposta. Note-se que, sobretudo nos últimos anos, a intenção de voto dos países é razoavelmente previsível, o que significa que o Brasil era sabedor, em linhas gerais, de qual era o quadro parlamentar.

Tabela 3
Abstenções e votos negativos do Brasil em relação a P-5 e E-10:

Ano	Negativo só	Abstenção só	Negativo + P-5 ⁵⁵	Abstenção + P-5	Negativo + E-10	Abstenção + E-10
2011				2		
2010					1	
2005				1		1
2004				1		
1999			1			
1998						
1994		1		4		
1993				1		
1989				1		

Ano	Negativo só	Abstenção só	Negativo + P-5 ⁵⁵	Abstenção + P-5	Negativo + E-10	Abstenção + E-10
1988						
1968				2		
1967				2		
1964				6		
1963				3		
1955			1			
1954				1		
1952			3	2		
1951						
1947			16	37		
1946			9	5		
TOTAL		1	30	68	1	1

Fonte: Nações Unidas

A correlação entre os votos brasileiros negativos e as abstenções corrobora o argumento de que os membros eletivos raramente assumem uma posição mais distante do espaço negociador sem contar com o apoio de um ou mais membros permanentes. Por extensão, fortalece o modelo em que os P-5 desenham os limites das negociações, e os E-10 posicionam-se dentro desse espaço.⁵⁶ Os casos em que o Brasil, só ou com outro eletivo, atua de modo a distanciar-se de todos os permanentes desmentem, entretanto, as interpretações tradicionais de que não há saída senão concordar com as grandes potências. Também sugerem que alguns eletivos podem tentar expandir os limites definidos pelos permanentes, embora os casos mais evidentes sejam aqueles em que essa intenção não foi exitosa (tema retomado na próxima seção).

Vale notar que o voto brasileiro demonstra uma aversão ao veto. Nos dez mandatos, o Brasil testemunhou 81 vetos no Conselho de Segurança. Em somente três casos, em 1954, 1989 e 2011, o país

permitiu-se optar pela abstenção em um projeto vetado. Esse comportamento pode ser atribuído a uma estratégia deliberada de evitar uma associação com o voto negativo de um dos P-5, por dois motivos principais: a) o veto é visto como momento traumático no CSNU, como fracasso das negociações e potencial instigador de atritos entre as grandes potências, prejudicial ao bom funcionamento do órgão;⁵⁷ b) um Estado que se elege com frequência para o CSNU tem interesse em demonstrar inequívoca autonomia decisória em relação aos grandes. O frequente voto afirmativo não prejudica essa imagem em uma era de votações unânimes; a convergência, mesmo que parcial e esporádica, com o veto poderia, entretanto, sugerir algum tipo de dependência, articulação tácita ou vulnerabilidade a pressões.

Igualmente importante para dimensionar a atuação do Brasil como membro eletivo é o efeito que espera que seu voto tenha sobre o resultado da votação (Tabela 4). Ao avaliar o quadro parlamentar, o país pode modificar sua forma de votar,

de acordo com a expectativa de como votarão os demais e com o efeito político que deseja causar. A maioria dos votos afirmativos brasileiros contribuiu para a adoção de decisões, mesmo se forem excluídas as votações unânimes. Reitera-se a tendência brasileira a colocar-se como membro satisfeito com a área delimitada dentro do espaço negociador. Em várias ocasiões, o voto afirmativo não resultou em uma decisão adotada porque a discordância de um dos membros permanentes não permitiu que prevalecesse a vontade da maioria. É de se imaginar que, em alguns desses casos, a intenção de vetar era conhecida, e o Brasil participou da estratégia orquestrada para pressionar uma das grandes potências. É muito provável que o Brasil tivesse preferido abster-se em outras decisões, mas que tenha decidido votar afirmativamente por saber que todos os demais o fariam.

Em seus seis primeiros mandatos, todas as abstenções e votos negativos brasileiros resultaram na derrota das propostas apresentadas. Na dinâmica da Guerra Fria, esse quadro sugere apoio frequente ao *hidden veto* dos EUA. Somente nos mandatos 1963-1964 e 1967-1968, o Brasil passa a utilizar a abstenção como instrumento para marcar posição discordante em relação à maioria, ou seja, “perdendo” a votação. No período pós-Guerra Fria, essa prática tornou-se a regra: o Brasil não se abstém normalmente para impedir a aprovação de um projeto, mas para indicar que discorda de parte do texto. A exceção é a derrota ao projeto de resolução sobre a Bósnia-Herzegovina, em 1993 (reunião de 29/6/1993, S/PV.3247). O uso do voto negativo, embora muito raro, sugere o mesmo padrão.

Tabela 4
Relação entre voto brasileiro e resultado da votação:

Ano	Afirmativo adotada	Afirmativo derrotada	Abstenção adotada	Abstenção derrotada	Negativo adotada	Negativo derrotada
2011	65	1	1	1		
2010	58				1	
2005	69		2			
2004	58	3	1			
1999	65	1				1
1998	73					
1994	85	1	5			
1993	93	1		1		
1989	20	4		1		
1988	20	6				
1968	18	1	1	1		
1967	12			2		
1964	16	3	2	4		

Ano	Afirmativo adotada	Afirmativo derrotada	Abstenção adotada	Abstenção derrotada	Negativo adotada	Negativo derrotada
1963	9	2	1	2		
1955	10	18				1
1954	2	3		1		
1952	2	8		2		3
1951	9					
1947	54	25		37		16
1946	23	17		5		9
TOTAL	761	94	13	57	1	30

Fonte: Nações Unidas

A correlação entre o voto brasileiro e a adoção ou rejeição das propostas corrobora o argumento de Gélson Fonseca Jr. de que o Brasil iniciou sua atuação no CSNU acompanhando a política dos EUA e, lentamente, começou a manifestar divergências, sobretudo contra o “congelamento do poder global”. Em seu retorno ao órgão, em 1988, adequou-se à nova era, mas procurou manter certo grau de autonomia e contribuir ativamente para a construção do arcabouço institucional.⁵⁸ O padrão de voto confirma essa evolução histórica, ao explicitar uma opção pelas abstenções com efeito limitado e uma aversão por, de um lado, bloquear os trabalhos do Conselho, por outro, “perder” votações.

A segunda variável na análise quantitativa dos votos brasileiros é a proximidade ou distância que demonstram com relação a outros países membros. A fim de medir esse grau de convergência de dois países com base em seus votos, foi utilizada a fórmula proposta por Arend Lijphart, segundo a qual, com base em uma média ponderada, atribuem-se valores diferentes a votos positivos, negativos e abstenções. A fórmula é a seguinte:

$$IA = (f + 1/2g)/t \times 100\%$$

“IA” é o índice de convergência, “t” é o número total de votações consideradas, “f” é o número de vezes em que os dois países votaram da mesma maneira, e “g” é o número de vezes em que os países concordaram parcialmente.⁵⁹ Para os dez mandatos, mediu-se a convergência com EUA e URSS/Rússia⁶⁰ e com a maioria simples dos votos do Conselho, independentemente de o projeto ter obtido os votos necessários para ser adotado (Tabela 5).

Com relação aos EUA, o cálculo tem o resultado esperado no período da Guerra Fria, ao indicar um alto índice de convergência, tanto em votações unânimes quanto em não unânimes. A partir de 1988, há uma queda considerável do índice, que reflete dois fatores: a discordância quase total ante o uso do veto; e a manifestação frequente de discordância parcial nas poucas votações não unânimes. A ocorrência de índices de 100% em 1998 e 1999 e de índices altos em outros anos explicita, porém, não haver um distanciamento sistemático. No primeiro mandato do Brasil após seu retorno ao CSNU (1988-1989) é possível dizer que sua divergência com os EUA é passiva, ou seja, o Brasil mantém seu padrão de voto positivo e inercialmente discorda do voto de Washington quan-

do ocorre o veto. Na maioria dos mandatos subsequentes (1993-1994, 2004-2005 e 2010-2011), a divergência é preponderantemente ativa, com o Brasil alterando seu padrão de voto e optando pela abstenção ou pelo voto negativo, enquanto os EUA votam afirmativamente.

Para a URSS/Rússia, existe quase uma imagem especular, com baixos índices durante a Guerra Fria, que aumentam nos anos 1960. No mandato 1988-1989, vale notar que baixíssimos índices de conver-

gência com os EUA correspondem a altíssimos com a URSS, refletindo um Conselho onde Moscou opta, como o Brasil, por votar com a maioria e isolar os EUA – sobretudo na Questão Palestina. A partir dos anos 1990, a irregular convergência em votações não unânimes reflete a divergência entre Brasil e Rússia sobre em quais itens é necessário demonstrar cautela quanto ao limite institucional da atuação do Conselho, bem como a divergência quase total quanto ao uso do veto.

Tabela 5
Convergência entre Brasil, EUA, URSS/Rússia e a maioria do CSNU (%):

Ano	Brasil X EUA		Brasil X URSS/Rússia		Brasil X CSNU	
	Unânime	Não unânime	Unânime	Não unânime	Unânime	Não unânime
2011	97	60	98	80	98	80
2010	98	83	97	75	98	83
2005	99	83	97	50	98	66
2004	95	57	97	75	99	92
1999	100	100	94	61	100	100
1998	100	100	98	80	100	100
1994	95	69	97	80	97	87
1993	99	94	97	77	100	100
1989	78	21	98	92	98	92
1988	71	16	100	100	100	100
1968	92	78	88	64	97	92
1967	100	100	92	50	100	100
1964	96	93	72	53	92	86
1963	92	88	78	66	96	94
1955	84	82	37	30	100	100
1954	91	87	41	12	91	87
1952	100	100	16	10	100	100
1951	100	100	61	50	100	100
1947	93	92	55	48	97	97
1946	95	93	46	25	100	100

Fonte: Nações Unidas

O uso do índice de convergência permite também detectar uma preferência – provavelmente compartilhada com muitos outros membros eletivos – por coincidir com o voto da maioria dos membros do Conselho, mesmo que isso não resulte na adoção de uma proposta. Enquanto o índice de convergência com os EUA atinge 100% somente cinco vezes e, com a URSS/Rússia, uma vez, com a maioria do CSNU, ocorre em nove anos. Nas votações não unânimes, o índice de convergência com os EUA cai abaixo dos 90% onze vezes e, dos 80%, seis vezes; com a Rússia/URSS, dezesseis vezes abaixo dos 90% e doze dos 80%. Com a maioria do CSNU, somente seis vezes o índice está abaixo dos 90% e uma vez abaixo dos 80%. Esses dados sugerem uma preferência marcada por somar-se à maioria do CSNU, que invariavelmente inclui muitos membros eletivos, mesmo que isso crie uma divergência com as grandes potências.

É necessário, então, comparar o voto brasileiro com o de outros eletivos, a fim

de averiguar se também se comportam de maneira análoga (Tabela 6). Dadas as limitações de espaço, foi escolhido um outro eletivo para cada ano desde 1993, tendo em vista países que compartilham com o Brasil a frequente participação no Conselho. Estão também associados ao Brasil nas Nações Unidas por meio de grupos políticos ou regionais.⁶¹ Todos têm alguma característica que exclui sejam considerados como pequenas potências.

Os membros eletivos pesquisados costumam abster-se com frequência semelhante à do Brasil, isto é, sem fazê-lo sistematicamente, mas apresentando quase sempre uma abstenção ao menos por ano. O voto negativo também não é comum, ocorrendo normalmente quando a maioria do CSNU também votou desse modo. Isso não significa dizer que os países votam da mesma maneira ou que haja uma articulação entre eles. De fato, em quatro anos (1993, 1998, 1999 e 2011) houve uma coincidência exata do padrão de voto, enquanto nos seis outros anos os demais eletivos divergiram do Brasil.

Tabela 6
Convergência entre Brasil e outros membros eletivos (1993-2011):

Ano-País	Outro Eletivo						X Br.	Brasil					
	S	N	A	EUA (%)	Rus. (%)	CSNU (%)		%	S	N	A	EUA (%)	Rus. (%)
1993-Japão	9	0	1	95	80	100	100	9	0	1	94	77	100
1994-Paquistão	14	1	1	75	81	90	75	11	0	5	69	80	80
1998-Japão	5	0	0	100	80	100	100	5	0	0	100	80	100
1999-Argentina	8	1	0	100	61	100	100	8	1	0	100	61	100
2004-Alemanha	5	0	2	78	57	85	78	6	0	1	57	75	92
2005-Argentina	2	0	1	66	66	83	83	1	0	2	83	50	66
2010-Japão	6	0	0	100	91	100	83	5	1	0	83	75	83
2011-Índia	3	0	2	60	80	80	100	3	0	2	60	80	80

Fonte: Nações Unidas

Os índices de convergência entre o Brasil e o outro membro eletivo escolhido costumam ser iguais ou maiores dos que ocorrem entre o outro membro eletivo e EUA e Rússia ou entre o Brasil e EUA e Brasil e Rússia – com exceção do Paquistão, em 1994. A convergência com a maioria dos membros do Conselho é, normalmente, igual ou maior à convergência com o Brasil. Esses resultados, ainda que limitados, também sugerem, por um lado, que não há uma articulação sistemática entre os membros eletivos pesquisados e o Brasil. Por outro lado, os dados evidenciam um comportamento análogo entre os membros eletivos pesquisados e o Brasil. Esse padrão de convergência, se extensível para todos os membros eletivos, permitiria identificá-los como um grupo que estruturalmente adota comportamento semelhante ante os demais atores, sem que isso leve a uma articulação consciente com aqueles que ocupam a mesma posição e sem que resulte em atitudes idênticas em todos os casos concretos. A possível exceção é a correlação com Índia em 2011, quando a convergência entre os dois eletivos superou a convergência de cada um deles com a maioria dos membros. Há indícios de coordenação no âmbito dos grupos IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) e/ou BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Vale notar que não há correspondência significativa entre a decisão brasileira de votar negativamente ou de abster-se e o tema em questão. Desde a despolarização do Conselho, o Brasil absteve-se ou votou contrariamente em matérias tão diversas quanto Líbia, Irã, construção da paz, Sudão, Haiti, Líbano, Kosovo, Ruanda e Bósnia-Herzegovina. Isso significa dizer que o país não discorda sistematicamente quanto a um assunto da agenda do CSNU, nem mesmo em um ano específico. A exceção foram as sucessivas abstenções rela-

tivas ao Haiti, em 1994; é a regra que o Brasil, mesmo tendo se abtido em uma decisão, apoie outras sobre a mesma matéria, como nos casos do Sudão, em 2005, e da Líbia, em 2011.

A análise do voto tem limitações, mas pode produzir conclusões importantes. Em primeiro lugar, o Brasil vota afirmativamente na grande maioria das ocasiões. Isso não significa dizer que está satisfeito com todas as decisões ou com a íntegra de seus textos. Indica que consegue participar do processo decisório o suficiente para não opor-se às propostas. A forte tendência a votar com a maioria e a distanciar-se do veto reforçam a noção – derivada inicialmente da opção de candidatar-se com frequência – de que é um país interessado no fortalecimento do CSNU como órgão central do mecanismo de paz e segurança. Em segundo lugar, as abstenções e votos negativos, embora em número reduzido, estão quase sempre presentes. Some-se a isso que não são frequentes objeções reiteradas no mesmo tema. A combinação delinea um uso da discordância no voto para sinalizar objeções pontuais, seja quanto à substância, seja quanto ao processo negociador. Do ponto de vista relacional, duas outras conclusões podem ser explicitadas. A primeira é a de que, historicamente, o Brasil partiu de um alinhamento com o bloco ocidental para uma crescente autonomia, sem adotar uma política de objetar sistematicamente. A segunda, o país e outros membros eletivos com características similares apresentam, em uma análise admitidamente preliminar, comportamento análogo, embora não concordem em todos os pontos substantivos.

Casos selecionados

Se a análise do voto por si tem limitações ao não permitir uma interpretação

densa da decisão brasileira de como votar, a discussão de alguns temas específicos, com a devida contextualização, pode descortinar outros aspectos e contribuir para conclusões mais amplas. Os casos escolhidos representam abstenções e votos negativos que, por serem a decisão incomum, podem demonstrar melhor a motivação brasileira. São os seguintes: 1) as diversas resoluções sobre Haiti, em 1994; 2) a Resolução 1593 (2005), sobre Sudão e Tribunal Penal Internacional; 3) a Resolução 1646 (2005) sobre a Comissão de Construção da Paz; 4) e a Resolução 1929 (2010) sobre o programa nuclear iraniano.

Haiti 1994

No biênio 1993-1994, o Conselho de Segurança votou doze resoluções sobre o Haiti, na tentativa de encerrar a crise iniciada com o golpe militar que derrubara Jean-Bertrand Aristide em 1991. Desse total, o Brasil absteve-se em quatro – Resoluções 940 (1994), 944 (1994), 948 (1994) e 964 (1994). No caso da Resolução 948 (1994), absteve-se sozinho, enquanto os outros 14 membros votaram favoravelmente. O contexto político do tema era o de sucessivas reviravoltas em que os militares haitianos concordavam com medidas para retorno do mandatário civil, mas, após gestos de boa-vontade do CSNU, retrocediam e adiavam a conclusão da crise. Em uma época de grande ativismo e assertividade após a Guerra do Golfo, os EUA mudaram rapidamente de estratégia em meados de 1994 e passaram da preferência por uma combinação de sanções e gestões diplomáticas à ameaça do uso da força, por meio de uma operação multinacional, com endosso do Conselho, mas fora do comando das Nações Unidas.⁶²

Em suas explicações de voto, o Brasil repetidamente reiterou o interesse em re-

solver a crise haitiana e a legitimidade do Conselho para atuar, mas expôs uma forte objeção ao que via como intervencionismo. Em especial, questionou a autorização para o uso da força, em um país das Américas, com base no Capítulo VII da Carta e sob linguagem semelhante à da Resolução 678 (1990) sobre o Iraque – vista como símbolo do triunfo estadunidense no CSNU. Criticou fortemente também a ausência de debates adequados no Conselho e a abrupta decisão de mudar de tática. No conjunto, os questionamentos brasileiros delineiam um contexto em que os EUA, em momento de influência particularmente forte, desenharam limites muito estreitos para a negociação, deixando de lado as preocupações brasileiras e de outros latino-americanos. O Brasil optou por conspicuamente sinalizar que seu ponto ideal estava fora do espaço delimitado pelas preferências dos EUA e aceito pelos demais membros do CSNU. O encadeamento de abstenções foi apresentado como questão de coerência com o voto original.⁶³ Em três dos quatro votos em tela, o Brasil foi acompanhado por Rússia ou China, que expressaram restrições sobre o uso da força e a extensão das competências do órgão.

A Resolução 948 (1994) merece comentário especial. A reveladora perspectiva interna de Gharekhan traz à baila dois pontos fundamentais, que ajudam a explicar o conjunto das abstenções sobre Haiti:

“Ambassador Sardenberg said that Brazil opposed the very concept of MNF [multinational force] occupying any country in the region. That was why Brazil had abstained on Resolution 940 and that was why Brazil could not support the statement. (...) He said, referring to Mrs. Albright, that every draft had to be subjected to the usual give and take; nobody could impose any text on a take-it-or-leave-it basis. For

once, a non-permanent member won. The US converted the statement into a resolution so that Brazil and China could abstain. When the time for vote came, however, only Brazil abstained".⁶⁴

Em primeiro lugar, fica claro que o Brasil não pretendia abster-se isoladamente e contava que a China também o faria. Esse quadro é mais consistente com a preferência dos eletivos de reforçar seu posicionamento discordante ao associar-se a um dos permanentes. Embora muito incommon, alguns eletivos votam isoladamente, inclusive de modo reiterado, mas costumam reservar esse instrumento para matérias de seu interesse direto. Os votos negativos da Turquia sobre Chipre no biênio 2009-2010 exemplificam essa postura.

Em segundo lugar, o Brasil tinha consciência de que seu voto não mudaria o rumo da votação. Dado a natureza localizada da objeção no conjunto do texto considerado, não parece jamais ter tido a intenção de impedir a aprovação das resoluções. A meta era exclusivamente discordar publicamente e afastar-se da substância e dos procedimentos adotados. Se as decisões do CSNU são símbolos que se fortalecem quando reiterados de modo unânime,⁶⁵ o sentido denso das abstenções brasileiras foi questionar a excessiva influência dos EUA e evitar que se tornasse normal, nas Américas, a autorização para o uso da força sem supervisão adequada.

Sudão e TPI

A abstenção brasileira na Resolução 1593 (2005), de março de 2005, não está relacionada com o Sudão; reflete posição assumida em defesa do Tribunal Penal Internacional (TPI). Desde a entrada em vigor do Estatuto de Roma em 2002 e com

o início dos trabalhos do TPI em 2003, o governo dos EUA promoveu campanha para prejudicar o funcionamento da corte e obter imunidade de jurisdição para seus cidadãos. Uma vertente desse esforço era a assinatura de acordos bilaterais de isenção, conforme permitido pelo Estatuto, em troca de ajuda militar e financeira.⁶⁶ A outra era a adoção de resoluções do CSNU que impedissem *peacekeepers*, sobretudo estadunidenses, de serem levados a julgamento pelo Tribunal.

Os EUA obtiveram a Resolução 1422 (2002), que previa uma isenção de um ano, renovável, para que não pudessem ser julgados pelo TPI os cidadãos de Estados que não fossem parte do Estatuto de Roma e participassem de missões de paz. A decisão causou muita controvérsia no CSNU e só foi aprovada, unanimemente, mediante concessões limitadas no texto e a ameaça dos EUA de vetarem as renovações de operações de manutenção da paz. Rússia e China estavam satisfeitas com a decisão, embora não a defendessem ativamente. No ano seguinte, a isenção foi renovada por mais um ano pela Resolução 1487 (2003), aprovada com três abstenções (França, Alemanha e Síria), em processo politicamente muito mais custoso. Muitos países, inclusive o Brasil, e o secretário-geral Kofi Annan criticaram acerbamente a estratégia dos EUA. Poucos meses depois, a inserção de cláusula semelhante em texto sobre a Libéria, a Resolução 1497 (2003), resultou em novas abstenções (França, Alemanha e México), sugerindo a crescente objeção de membros permanentes e eletivos.⁶⁷

Em 2004, os EUA tentaram novamente renovar a Resolução 1422 (2002), com o mesmo texto, proposto no documento S/2004/408. Dessa vez, porém, a tentativa de reduzir o espaço negociador a um ponto predeterminado foi confrontada com forte resistência de membros permanentes

e eletivos, seja porque se opusessem às táticas estadunidenses, seja porque fossem defensores do Estatuto de Roma – como Brasil, Alemanha e França. O projeto chegou a ser debatido em consultas informais, mas a possibilidade de até dez abstenções fez que os EUA simplesmente o retirassem. Em uma rara ocasião, ainda mais por ser perceptível ao público, os EUA foram forçados, pelo peso do voto conjugado dos eletivos, a retroceder em uma política que consideravam essencial. Não houve votação, apenas discussões fechadas e uma reveladora nota de imprensa do secretário-geral.⁶⁸

O projeto de resolução que encaminhava ao TPI o caso dos crimes cometidos no Sudão foi parte de uma iniciativa europeia para fortalecer o Tribunal. Os EUA tiveram muita dificuldade em aceitá-la e ainda consideravam a ideia de renovar a Resolução 1422 (2002). Por isso, introduziram o parágrafo operativo 6, que isentava seus nacionais da jurisdição da corte. Nesse contexto, a abstenção brasileira foi ostensivamente crítica daquele parágrafo, acolhendo o restante da decisão. Numa perspectiva mais ampla, o Brasil teve a oportunidade de registrar a abstenção pela qual teria optado se os EUA tivessem posto a voto o projeto S/2004/408. Pôde sinalizar a disposição de opor-se caso houvesse uma nova ofensiva estadunidense para retomar a isenção anual de jurisdição.⁶⁹

Vale notar que, em 2011, o Brasil votou favoravelmente à Resolução 1970 (2011), que remetia à consideração do TPI crimes cometidos na Líbia, embora seu parágrafo operativo 6 contenha linguagem quase idêntica ao da Resolução 1593 (2005). O contexto era outro, onde a possibilidade de ressuscitar a Resolução 1422 (2002) era quase nula. Isto significa dizer que, sobre um mesmo texto, o Brasil pôde assumir postura diferente porque mudou o

espaço negociador criado pela dinâmica do CSNU sobre o tema.⁷⁰

Comissão de Consolidação da Paz

O conceito de “consolidação da paz” foi muito debatido nas Nações Unidas e, em meados da década de 2000, consolidou-se como apoio aos países recém-egressos de conflitos para garantir-lhes não só segurança, mas também a reconstrução e a retomada do desenvolvimento. No relatório “In Larger Freedom”, de 2005, fortaleceu-se a ideia de que esse tema deveria ser gerenciado por um órgão novo, uma Comissão de Consolidação da Paz (CCP). O Brasil logo apoiou a ideia, inserida no contexto maior de controversas tratativas para a reforma da Organização.⁷¹

As negociações sobre a CCP estiveram ligadas à Cúpula de Chefes de Estado e Governo de 2005 e se desenrolaram no CSNU, na Assembleia Geral e no ECOSOC. Como testemunha Bolton, o interesse principal dos EUA e dos demais P-5 era assegurar que o novo órgão estivesse sob o controle do Conselho de Segurança e de seus membros permanentes. O Brasil, explica Neves, e diversos grandes países em desenvolvimento tinham por objetivo: a) garantir que a CCP respondesse também a demandas do ECOSOC, dando conta da vertente socioeconômica da recuperação pós-conflito; b) e estabelecer uma composição diversificada para a Comissão, de modo a incluir também países que não são doadores tradicionais, em particular os latino-americanos.⁷²

No decorrer do processo, ficou acordado que duas resoluções de igual teor seriam votadas simultaneamente pelo CSNU e pela Assembleia Geral, a fim de estruturar a CCP. Esses textos, faziam concessões moderadas ao contato entre a

nova Comissão e o ECOSOC e não garantiam que todos os P-5 seriam membros do novo órgão. Tratava-se de proposta duramente negociada durante meses, que se sustentava na maioria dos países das Nações Unidas, todos com voto na Assembleia Geral. Os P-5, em manobra típica, decidiram apresentar, na última hora, projeto adicional de resolução só ao Conselho, em que se indicavam como membros permanentes da CCP, sabedores de que não haveria unidade entre os eletivos para derrotar a proposta.⁷³

Como explica Neves, “ao Brasil (...) coube apenas comparar custos e benefícios políticos de defender posição de princípio e abster-se ou de votar a favor resolução”. Para fortalecer sua posição, buscou o apoio da Argentina, o outro integrante latino-americano do CSNU.⁷⁴ Juntos, os países votaram afirmativamente na Resolução 1645 (2005), que estruturou a Comissão, mas abstiveram-se na Resolução 1646 (2005), que indicou os P-5 para integrarem permanentemente a CCP. Em suas explicações de voto, criticaram a subordinação do novo órgão ao CSNU e o processo inadequado que levou à indicação dos P-5. Nesse contexto, o Brasil teve também uma possibilidade de provocar a falência do consenso e, talvez, colocar em risco a própria estruturação da CCP, por meio da manipulação dos processos decisórios e regras de votação, mas optou por não fazê-lo.⁷⁵

Em uma situação de claro conluio dos P-5, o Brasil não teve dúvidas da impossibilidade de arregimentar os eletivos para bloquear a decisão; abster-se serviu novamente para manifestar a discordância sem expectativa de alterar o resultado. O apoio argentino fortaleceu a posição latino-americana para negociações posteriores. A opção por não prejudicar a votação da Resolução 1645 (2005) ou do mesmo texto na Assembleia Geral demonstrou a prefe-

rência por não abalar o funcionamento da Organização, mesmo ao custo de sofrer reveses momentâneos.

Programa nuclear iraniano

O tratamento do programa nuclear iraniano no CSNU (mascarado sob o termo “não proliferação”), desde sua introdução na agenda em 2006, tem sido conduzido pelo grupo informal de Estados designados P-5+1 ou E-3+3 (EUA, Rússia, China, França, Reino Unido e Alemanha). Trata-se de prática relativamente comum no Conselho, isto é, formar um núcleo reduzido de países especialmente interessados em uma matéria, a fim de facilitar a negociação dos textos e de endossá-los politicamente.

Todas as Resoluções sobre o programa nuclear iraniano desde 2006 foram exaustivamente negociadas, em alto nível e a portas fechadas pelos P-5+1, antes de serem apresentadas para voto no Conselho. Em alguns casos, os membros eletivos tiveram conhecimento da linguagem proposta pouco mais de um dia antes da aprovação. Apesar da insatisfação com os métodos negociadores, a maioria dos eletivos, fortemente pressionados pelos permanentes, votou favoravelmente às decisões. Até 2010, somente o Qatar e a Indonésia haviam se abtido, respectivamente nas Resoluções 1696 (2006) e 1803 (2008).⁷⁶ O cenário no Conselho pode ser apresentado como o de uma forte coalizão entre os P-5, que só empreendiam uma ação quando obtinham consenso entre si, restringindo ao máximo o espaço negociador.

Em maio de 2010, Brasil, Turquia e Irã anunciaram um acordo para entrega de material físsil iraniano em troca de combustível para usinas nucleares – semelhante a proposta apoiada pelos P-5+1

em 2009. A iniciativa foi apresentada como parte de um esforço conjunto que complementava as articulações dos membros permanentes do Conselho e tinha sido empreendida com seu conhecimento e possível aquiescência. No entanto, no dia seguinte à divulgação do acordo, os P-5+1 tabularam o projeto que viria a ser adotado como Resolução 1929 (2010) e que não levava em conta as preocupações brasileiras e turcas.⁷⁷

Como resultado, o Brasil e a Turquia votaram negativamente, e o Líbano absteve-se. Em sua explicação, o Brasil lamentou a imediata rejeição do acordo e opôs-se às novas sanções, apesar de rechaçar a possibilidade de um programa nuclear militar no Irã. Significativamente, assinalou também, sobre o processo negociador: “also of great concern was the way in which the permanent members, together with a country that is not a member of the Security Council, negotiated among themselves for months behind closed doors”.⁷⁸

Brasil e Turquia tentaram modificar as preferências e limitações dos membros permanentes que, temerosos de perder espaço no CSNU em tema considerado central, reagiram rejeitando totalmente a contribuição dos dois eletivos, sem mesmo considerá-la substantivamente. O voto negativo brasileiro – o primeiro em conjunto apenas com um outro membro eletivo – pode ser interpretado como uma tentativa de se afastar ao máximo do espaço negociador definido restritivamente pelos P-5.⁷⁹ Apesar da tensão criada com o voto negativo, o Brasil fez questão de demonstrar que cumpriria estritamente as sanções adotadas⁸⁰ e de votar favoravelmente à Resolução 1984 (2011), que renovou o mandato do grupo de peritos que monitora as sanções – ao contrário do Líbano, que escolheu reiterar sua abstenção.

Conclusão

A análise do voto brasileiro no Conselho de Segurança ao longo dos dez mandatos no órgão – tanto do aspecto quantitativo quanto dos casos escolhidos – permite vislumbrar com mais clareza as possibilidades de contribuição de um membro eletivo para o processo decisório do órgão.

Retomando a hipótese de Voeten, o CSNU deve ser visto como um pacto de elite, voltado para manter a paz entre as grandes potências e disciplinar sua atuação no cenário internacional, sobretudo o exercício de poder pelos EUA. Nesse contexto, os P-5 exercem inegavelmente um poder privilegiado no Conselho, que reflete, com distorções, o poder real de que desfrutam no sistema de Estados.⁸¹ Mas esse modelo *per se* não explica a atuação de membros como o Brasil.

O país tem uma forte tradição de fortalecimento de organismos multilaterais, porque acredita tratar-se não só de um meio de refrear as ambições dos grandes, mas também de promover seus próprios interesses.⁸² Demonstrou historicamente uma preocupação em reforçar o pacto e assegurar que seu funcionamento contemple a mais ampla gama possível de interesses. No voto, isso fica claro nas tendências a votar com a maioria e de modo majoritariamente afirmativo. Ademais, há também um esforço de ser cooperativo e fortalecer a instituição, mesmo quando uma decisão não lhe agrade inteiramente.

A consciência do poder dos P-5 e a preferência por uma abordagem positiva não impedem uma atuação que explora ao máximo as oportunidades abertas aos membros eletivos. No voto, essa característica fica evidente ante a presença frequente, ainda que restrita, de abstenções, que denunciam mormente o descontentamento com o resultado das negociações.⁸³ O que as votações não evidenciam são os

ganhos obtidos nas barganhas quotidianas, porque resultam em votos favoráveis, os quais constituem a grande maioria das decisões do Conselho e ofuscam as divergências e acertos.

O conjunto dos votos e os casos específicos analisados sugerem que as discordâncias explícitas brasileiras emergem quando a atuação do CSNU vulnera um valor abstrato (como a promoção do direito por meio do Tribunal Penal Internacional) ou promove um conceito visto como inadequado (como a autorização para o uso da força nas Américas) ou ainda prejudica um interesse direto (como a participação latino-americana na CCP). Não há como saber, pela análise do padrão de votos, quantas vezes o Brasil preferia ter se absterido em uma decisão, mas não o fez para evitar obtruir um processo em curso, por pressão de outros países ou para cooperar com Estados com quem tem boas relações. A raridade do voto discordante reiterado sugere uma preocupação do Brasil em não tentar afastar um tema da consideração pelo Conselho de Segurança, mesmo que veja seu tratamento imediato como inadequado. Nesse sentido, opõe-se ao comportamento dos P-5, que usam do veto para impedir a formação de um espaço negociador.

Os casos analisados acima parecem indicar que os eletivos não conseguem modificar as preferências dos permanentes. No entanto, podem ser interpretados de modo diverso. Na Resolução 1929 (2011), de fato, os eletivos não conseguiram pressionar os permanentes a mudar de posição, mas não ela afasta a possibilidade de que isso tenha ocorrido em outras circunstâncias. Seria difícil perceber em que casos isso ocorreu, dado que essas decisões teriam sido aprovadas sem grande controvérsia. Mas há

evidência de que o Brasil teria conseguido alargar o espaço negociador em vários temas do Conselho, como Timor-Leste, Haiti e Iraque.⁸⁴ Sugere igualmente que a oportunidade para mudar as preferências dos P-5 depende de não haver uma forte confluência de seus interesses. Caso haja, como fica patente no episódio da Resolução 1646 (2005), pode-se apenas evidenciar o conluio e aumentar os custos políticos, mas não bloquear a adoção das medidas.

A preferência pelo voto afirmativo e pela discordância contida não decorre apenas do interesse em obter resultados ou de pressões das grandes potências. Pode-se postular que o Brasil pesa em seu voto a existência de um equilíbrio instável entre os P-5 que os mantêm interessados em utilizar o CSNU como instrumento. Isso significa que o voto brasileiro é calculado para manifestar descontentamento, sem arriscar o funcionamento do sistema como um todo, sem retirar a utilidade política do Conselho para as grandes potências. Não se trata de altruísmo, mas, novamente, de um interesse estrutural na relevância das decisões multilaterais.⁸⁵

Analisado o comportamento brasileiro, é necessário indagar se todos os membros eletivos comportam-se da mesma maneira. A resposta depende do estudo sistemático de todos os eletivos, mas está claro que há variações notáveis dependentes das características de cada país. Os dados acima sugerem que, ao menos para o grupo de frequentadores assíduos do CSNU, existiria um comportamento análogo frente ao processo decisório, ainda que não uma coincidência em temas substantivos ou uma coordenação eficaz. Cabe aprofundar o estudo dessas convergências, assim como daquelas existentes entre eletivos e alguns permanentes.

3 de maio de 2012

Notas

1. Bosco, D. *Five to Rule Them All. The Security Council and the Making of the Modern World*. Nova York: Oxford University Press, 2009, pág. 103; Ross, C. *Independent Diplomat*. Ithaca: Cornell University Press, 2007, pág.50.
2. Malone, D. "Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council". In *Global Governance*, vol. 6, nº 3, 2000, pp. 5-7.
3. Amorim, C. "Prefácio". In FONSECA Jr., G. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002, pág. 9. Ainda que se adicionem motivos complementares – população, território, economia – existe um grau de arbitrariedade na escolha do Brasil. Em essência, a condição de membro eletivo será melhor compreendida se eventualmente forem empreendidos estudos sistemáticos de todos os Estados que ocuparam essa posição, a começar pelos que o fazem de modo recorrente.
4. http://www.un.org/sc/list_eng5.asp, acessado em 4/9/2011.
5. Fonseca Jr., G. "Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy". In *Global Governance*, vol. 17, nº 3, 2011, pp. 375-379; Sardenberg, R. "O Brasil e as Nações Unidas". In *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995.
6. Todd, J. "An Analysis of Security Council Voting Behavior". In *The Western Political Quarterly*, vol. 22, nº 1, 1969, pp. 62-3.
7. Amorim, C. "Prefácio". In Fonseca Jr., G. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002, pág. 5; O'Neill, B. "Power and Satisfaction in the United Nations Security Council". In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, nº 2, 1996, pág. 230.
8. Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pp. 53-4.
9. Bosco, D. *Five to Rule Them All. The Security Council and the Making of the Modern World*. Nova York: Oxford University Press, 2009, pág. 3.
10. Idem, pp. 4-5; Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, pp. 56-8; CLAUDE, Jr., I. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In *International Organization*, vol. 20, nº 3, 1966, pág. 372.
11. Voeten, E. "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force". In *International Organization*, vol. 59, nº 3, 2005, pp. 541-543. Voeten postula que o principal objetivo do pacto de elite focalizado no CSNU é limitar o exercício de poder pelos EUA. O presente artigo desvia-se deste argumento e parte do princípio de que interessa limitar e normatizar o exercício de poder por todas as potências, a começar pelos EUA, passando pelos demais P-5 e incluindo outros atores internacionais.
12. Bosco, D. *Five to Rule Them All. The Security Council and the Making of the Modern World*. Nova York: Oxford University Press, 2009, pág. 166.
13. Delon, Francis. "La concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité". In *Annuaire Français de Droit International*, vol. 39, 1993.
14. Voeten traça um modelo linear baseado nas preferências dos EUA por contraste com os demais P-5: VOETEN, E. "Outside Options and the Logic of Security Council Action". In *The American Political Science Review*, vol. 95, nº 4, 2001. Teixeira, de modo mais especulativo, constrói cenários de como a posição dos P-5 delimita as negociações: TEIXEIRA, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pág. 23. Cf. O'Neill trata o voto como se fosse simplesmente uma escolha momentânea que cataliza todos os fatores, sem negociação anterior: O'Neill, B. "Power and Satisfaction in the United Nations Security Council". In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, nº 2, 1996, pág. 220. Malone reconhece a existência de um espaço negociador, mas o considera irrelevante: Malone, D. "Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council". In *Global Governance*, vol. 6, nº 3, 2000, pág. 6. Ver também Bailey, S. *Voting in the Security Council*. Bloomington: Indiana University Press, 1969, pág. 10.
15. Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág. 228.
16. Mahbubani, K. "The Permanent and Elected Council Members". In Malone, D. *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 258-9; Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pp. 67-8.
17. Winter, E. "Voting and Vetoing". In *The American Political Science Review*, vol. 90, nº 4, 1996, pp. 814-7; O'Neill, B. "Power and Satisfaction in the United Nations Security Council". In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, nº 2, 1996, pág. 228.
18. Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág. 249; Mahbubani, K. "The Permanent and Elected Coun-

- cil Members". In Malone, D. *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004, pág. 263; Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pág. 68.
19. Tecnicamente, essa Resolução contou com o voto da China, mas, naquele momento, Formosa não atuava com a força política de um membro permanente.
20. Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 249-50; Gross, L. "Voting in the Security Council: Abstention in the Post-1965 Amendment Phase and Its Impact on Article 25 of the Charter". In *The American Journal of International Law*, vol. 62, nº 2, 1968, pág. 323.
21. Claude, Jr., I. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In *International Organization*, vol. 20, nº 3, 1966, pp. 370-3.
22. Idem, pág. 375.
23. Voeten, E. "Outside Options and the Logic of Security Council Action". In *The American Political Science Review*, vol. 95, nº 4, 2001, pp. 847-8; Hurd, I. *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007, pág. 65.
24. Idem, pp. 112-7.
25. Voeten, por exemplo, nega a possibilidade de indiferença: Voeten, E. "Outside Options and the Logic of Security Council Action". In *The American Political Science Review*, vol. 95, nº 4, 2001, pág. 851. Sobre o ponto 1, o Conselho vota, por exemplo, para criar órgãos subsidiários ou toma decisões que fazem apelos genéricos em temas humanitários ou institucionais.
26. Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág. 228; Johnstone, I. "Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument". In *European Journal of International Law*, vol. 14, nº 3, 2003, pág. 441; Voeten, E. "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force". In *International Organization*, vol. 59, nº 3, 2005, pp. 535-7.
27. Johnstone, I. "Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument". In *European Journal of International Law*, vol. 14, nº 3, 2003, pp. 450-4; O'Neill, B. "Power and Satisfaction in the United Nations Security Council". In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, nº 2, 1996, pág. 223.
28. Para a opinião que se quer refutar, ver: Ross, C. *Independent Diplomat*. Ithaca: Cornell University Press, 2007, pp. 165-86.
29. Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pp.53-6; O'Neill, B. "Power and Satisfaction in the United Nations Security Council". In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, nº 2, 1996, pág. 229; Bailey, Sydney. *Voting in the Security Council*. Bloomington: Indiana University Press, 1969, pp. 10-1.
30. Smith, Courtney. *Politics and Process at the United Nations. The Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006, pp. 219-20; Chai, F. Y. "The Scope of Consensus". In Nicol, Davidson. *Paths to Peace. The UN Security Council and its Presidency*. Nova York: Pergamon Press, 1981, pp. 50-3.
31. Thompson, A. "Coercion through IOs: the Security Council and the Logic of Information Transmission". In *International Organization*, vol. 60, nº 1, 2006, pp. 3-4 e 9; Claude, Jr., I. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In *International Organization*, vol. 20, nº 3, 1966, pág. 374.
32. Johnstone, I. "Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument". In *European Journal of International Law*, vol. 14, nº 3, 2003, pág. 455.
33. Disponível em <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter5.shtml>, acessado em 20/10/2011. Antes de 1965, onde se lê "nine", constava "seven".
34. Wilcox, F. "The Yalta Voting Formula". In *The American Political Science Review*, vol. 39, nº 5, 1945.
35. Gross, L. "Voting in the Security Council: Abstention from Voting and Absence from Meeting". In *The Yale Law Journal*, vol. 60, nº 2, 1951, pág. 251.
36. Bailey, S. *Voting in the Security Council*. Bloomington: Indiana University Press, 1969, pp. 10-1; Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 222-3.
37. Smith, Courtney. *Politics and Process at the United Nations. The Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006, pág. 218; Chai, F. Y. "The Scope of Consensus". In Nicol. *Paths to Peace. The UN Security Council and its Presidency*. Nova York: Pergamon Press, 1981, pp. 49-55; Teixeira, P. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003, pp. 21-2.
38. Winter, E. "Voting and Vetoing". In *The American Political Science Review*, vol. 90, nº 4, 1996, pág. 813; O'Neill, B. "Power and Satisfaction in the United Nations Security Council". In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, nº 2, 1996, pp. 223-4.
39. Wilcox, F. "The Yalta Voting Formula". In *The American Political Science Review*, vol. 39, nº 5, 1945, pp. 946-52.

40. Stoessinger, J. *The United Nations and the Superpowers*. Nova York: Random House, 1966, pp. 13-4; Todd, J. "An Analysis of Security Council Voting Behavior". In *The Western Political Quarterly*, vol. 22, nº 1, 1969, pp. 75-6; Bosco, D. *Five to Rule Them All. The Security Council and the Making of the Modern World*. Nova York: Oxford University Press, 2009, pp. 117-9.
41. Stoessinger, J. *The United Nations and the Superpowers*. Nova York: Random House, 1966, pp. 10-1; Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pág. 56.
42. Contra a possibilidade de abstenção, ver Gross, L. "Voting in the Security Council: Abstention from Voting and Absence from Meeting". In *The Yale Law Journal*, vol. 60, nº 2, 1951 e Gross, L. "Voting in the Security Council: Abstention in the Post-1965 Amendment Phase and Its Impact on Article 25 of the Charter". In *The American Journal of International Law*, vol. 62, nº 2, 1968. A favor, ver McDougal, M. e Gardner, R. "The Veto and the Charter: an Interpretation for Survival". In *Faculty Scholarship Series*, paper 2477, 1951; e Stavropoulos, C. "The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council under Article 27, paragraph 3, of the Charter of the United Nations". In *The American Journal of International Law*, vol. 61, nº 3, 1967.
43. Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pág. 250; McDougal, M. e Gardner, R. "The Veto and the Charter: an Interpretation for Survival". In *Faculty Scholarship Series*, paper 2477, 1951, pp. 284-6.
44. Neves, G. "O Brasil e a criação da Comissão para Consolidação da Paz". In *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008, pág. 101.
45. Gross, L. "Voting in the Security Council: Abstention from Voting and Absence from Meeting". In *The Yale Law Journal*, vol. 60, nº 2, 1951, pp. 242-6; Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 257-9.
46. Idem, pp. 257-9. A caso do lêmen é incomum no CSNU, mas é utilizado com frequência na Assembleia Geral, onde muitos países se ausentam porque não desejam ser pressionados pelas partes em uma controvérsia.
47. Bosco, D. *Five to Rule Them All. The Security Council and the Making of the Modern World*. Nova York: Oxford University Press, 2009, pp. 156-63; Delon, Francis. "La concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité". In *Annuaire Français de Droit International*, vol. 39, 1993.
48. Bailey, S. e Daws, S. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998, pp-240-9.
49. Em alguns casos, foram registrados apenas os votos favoráveis; considerou-se, para fins deste estudo, que, nesses casos, os demais países teriam se absterido.
50. Resolução 267 (III), de 14/4/1949, "The Problem of Voting in the Security Council", disponível em <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r4.htm>, acessado em 20/8/2011.
51. Para o período 1946 a 1993, foram pesquisados os processos verbais do CSNU, disponíveis em <http://www.un.org/en/documents/ods>; de 1994 a 2011, foi utilizada a tabulação preparada pelo Secretariado, disponível em <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact.htm>.
52. A partir dos anos 1990, muitas decisões do CSNU são tomadas em "consultas informais", reuniões que não são oficiais, mas que reúnem todos os membros, com apoio logístico pleno do Secretariado. Não há ata ou registro dessas reuniões, a não ser os que fazem os Estados. É raro, ainda que não impossível, votações, substantivas e de procedimento, nas consultas informais, mas não têm o mesmo sentido político de compromisso público como as feitas em sessões formais.
53. A contagem dos votos de procedimento foi restrita às votações nominais. Tecnicamente, são decisões de procedimento todas as relativas à agenda ou à suspensão de reuniões, tomadas em todas as reuniões, na maioria das vezes sem votação. Incluí-las no cômputo o faria inchar sem que fossem realmente decisões significativas politicamente.
54. Fonseca Jr., G. "Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy". In *Global Governance*, vol. 17, nº 3, 2011, pág. 392; Patriota, A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 1998, pp. 191-2; Sardenberg, R. "O Brasil e as Nações Unidas". In *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 124-5.
55. Nesta coluna e nas seguintes, não se registra se o outro membro votou da mesma maneira que o Brasil, apenas que não votou afirmativamente.
56. Mahbubani, K. "The Permanent and Elected Council Members". In Malone, D. *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004, pág. 263.
57. Fonseca Jr., G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, pág. 56.

58. Fonseca Jr., G. "Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy". In *Global Governance*, vol. 17, nº 3, 2011, pp. 378-88.
59. Lijphart define concordância parcial como os casos em que um Estado vota favoravelmente e o outro se abstém ou quando um vota negativamente e o outro se abstém. Lijphart, A. "The analysis of bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal". In *The American Political Science Review*, vol. 57, nº 4, 1963, pp. 909-911. Para efeitos de cálculo, decisões sem recurso a voto foram registradas como "sim" de todos os membros; ausências foram computadas como abstenções.
60. Para o período da Guerra Fria, EUA e URSS eram os óbvios polos políticos do CSNU. A Rússia foi mantida como ponto de comparação a partir da década de 1990. Embora sua atuação seja muito diferente da soviética, ainda mantém grau de autonomia e frequentes discordância dos EUA que permitem uma comparação útil.
61. Japão, Índia e Alemanha – G-4; Argentina – GRULAC; Paquistão – G-77.
62. Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>, acessado em 3/12/2011; para a diferença entre missões de paz e forças multinacionais, ver Fontoura, P. R. C. T. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999, pp. 189-94.
63. Ver: *Security Council Official Records. Forty Ninth Year*. 3413th meeting, pp. 8-10; 3429th meeting, pp. 6-7; 3430th meeting, pp. 4-5; 3437th meeting, pp. 3-4; e 3470th, pp. 2-3, acessíveis em <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact1994.htm>. Ver também: Fonseca Jr., G. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002, pp. 135-6.
64. Gharekan, C. *The Horseshoe Table. An Inside View of the UN Security Council*. Delhi: Longman, 2006, pp. 234-5.
65. Claude, Jr., I. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In *International Organization*, vol. 20, nº 3, 1966, pág. 375; Hurd, I. *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007, pág. 65.
66. Bolton, J. *Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and abroad*. Nova York: Threshold Editions, 2007, pp. 85-7.
67. Stahn, C. "The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)". In *European Journal of International Law*, vol. 14, nº 1, 2003, pp. 90-2; *Security Council Official Records. Fifty Eighth Year*. 4772nd meeting, disponível em <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2003.htm>, acessado em 20/11/2011.
68. Ver <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9379.doc.htm>, acessado em 26/4/2011; e Journal nº 2004/120, disponível em <http://www.un.org/Docs/journal/En/20040623e.pdf>, acessado em 21/7/2011.
69. Bolton, J. *Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and abroad*. Nova York: Threshold Editions, 2007, pp. 348-61; *Security Council Official Records. Sixtieth Year*. 5158th meeting, disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N05/292/47/PDF/N0529247.pdf?OpenElement>, acessado em 11/12/2011.
70. *Security Council Official Records. Sixty-Sixth Year*. 6491st meeting, disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N11/245/28/PDF/N1124528.pdf?OpenElement>, acessado em 12/12/2011.
71. "In larger freedom: towards development, security and human rights for all" (A/59/2005), disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_hisdocs.shtml, acessado em 18/12/2011; NEVES, G. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2010, pp. 122-3.
72. Bolton, J. *Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and abroad*. Nova York: Threshold Editions, 2007, pp. 225-30; Neves, G. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – Perspectiva Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2010, pág. 129.
73. Idem, pp. 140-1.
74. Idem, pág. 142.
75. Neves, G. "O Brasil e a criação da Comissão para Consolidação da Paz". In *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008, pág. 106; Neves, G. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2010, pp. 142-5.
76. Ver http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKWLLeMTIsG/b.7886213/k.9533/December_2011brlran.htm, acessado em 20/12/2011.
77. Ver <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,e-preciso-dar-uma-chance-para-a-diplomacia,557396,0.htm>, e http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKWLLeMTIsG/b.6077901/k.5BFC/Update_Report_No_2brlranbr8_June_2010.htm, acessados em 19/12/2011.
78. Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N10/395/96/PDF/N1039596.pdf?OpenElement>, acessado em 10/8/2011.
79. É possível arguir, como salientou o prof. Tullo Vigevani em comunicação com o autor, que o Brasil e a Turquia tinham interesses substantivos no tratamento da questão iraniana, que transcendiam aspectos internos ao CSNU. Neste artigo, porém, optou-se por sinalizar os aspectos institucionais da estratégia adotada.

80. Ver Decreto nº 7.259, disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7259.htm, acessado em 11/7/2011.
81. Voeten, E. "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force". In *International Organization*, vol. 59, nº 3, 2005, pp. 541-543.
82. Sardenberg, R. "O Brasil e as Nações Unidas". In *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 119-22.
83. Fonseca Jr., G. "Notes on the 83 of Brazilian Multilateral Diplomacy". In *Global Governance*, vol. 17, nº 3, 2011, pág. 392.
84. Para Timor-Leste e Haiti, ver Uziel, E. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010, pp. 174-84; para Iraque, ver Padovan, G. *Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque*. Brasília: FUNAG, 2010, pp. 127-177.
85. VOETEN, E. "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force". In *International Organization*, vol. 59, nº 3, 2005, pág. 549.

Bibliografia

- BAILEY, Sydney. *Voting in the Security Council*. Bloomington: Indiana University Press, 1969.
- BAILEY, Sydney e DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BOLTON, John. *Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and abroad*. Nova York: Threshold Editions, 2007.
- BOSCO, David. *Five to Rule Them All. The Security Council and the Making of the Modern World*. Nova York: Oxford University Press, 2009.
- CHAI, F. Y. "The Scope of Consensus". In NICOL, Davidson. *Paths to Peace. The UN Security Council and its Presidency*. Nova York: Pergamon Press, 1981.
- CLAUDE, Jr., Inis. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In *International Organization*, vol. 20, nº 3, 1966, pp. 367-379.
- DELON, Francis. "La concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité". In *Annuaire Français de Droit International*, vol. 39, 1993, pp. 53-64.
- FONSECA Jr., Gelson. "Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy". In *Global Governance*, vol. 17, nº 3, 2011, pp. 375-397.
- _____. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- _____. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002.
- FONTOURA, Paulo Roberto C. Tarrisse. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.
- GHAREKAN, Chinmaya. *The Horseshoe Table. An Inside View of the UN Security Council*. Delhi: Longman, 2006.
- GROSS, Leo. "Voting in the Security Council: Abstention in the Post-1965 Amendment Phase and Its Impact on Article 25 of the Charter". In *The American Journal of International Law*, vol. 62, nº 2, 1968, pp. 315-334.
- _____. "Voting in the Security Council: Abstention from Voting and Absence from Meeting". In *The Yale Law Journal*, vol. 60, nº 2, 1951, pp. 209-257.
- HURD, Ian. *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- JOHNSTONE, Ian. "Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument". In *European Journal of International Law*, vol. 14, nº 3, 2003, pp. 437-480.
- LIPHART, Arend. "The analysis of bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal". In *The American Political Science Review*, vol. 57, nº 4, 1963, pp. 902-917.
- MAHBUBANI, Kishore. "The Permanent and Elected Council Members". In MALONE, D. *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- MALONE, David. "Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council". In *Global Governance*, vol. 6, nº 3, 2000, pp. 3-23.
- MCDUGAL, Myres e GARDNER, Richard. "The Veto and the Charter: an Interpretation for Survival". In *Faculty Scholarship Series*, paper 2477, 1951, pp. 258-292.
- NEVES, Gilda M. S. "O Brasil e a criação da Comissão para Consolidação da Paz". In *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008, pp. 85-107.
- _____. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – Perspectiva Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2010.

- O'NEILL, Barry. "Power and Satisfaction in the United Nations Security Council". In *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, nº 2, 1996, pp. 219-237.
- PADOVAN, Gisela Maria Figueiredo. *Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque*. Brasília: FUNAG, 2010.
- PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 1998.
- ROSS, Carne. *Independent Diplomat*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.
- SARDENBERG, Ronaldo Mota. "O Brasil e as Nações Unidas". In *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 119-128.
- SMITH, Courtney. *Politics and Process at the United Nations. The Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- STAHN, Carsten. "The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)". In *European Journal of International Law*, vol. 14, nº 1, 2003, pp. 85-104.
- STAVROPOULOS, Constantin. "The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council under Article 27, paragraph 3, of the Charter of the United Nations". In *The American Journal of International Law*, vol. 61, nº 3, 1967, pp. 737-752.
- STOESSINGER, John. *The United Nations and the Superpowers*. Nova York: Random House, 1966.
- TEIXEIRA, Pascal. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Genebra: UNIDIR, 2003.
- THOMPSON, Alexander. "Coercion through IOs: the Security Council and the Logic of Information Transmission". In *International Organization*, vol. 60, nº 1, 2006, pp. 1-34.
- TODD, James. "An Analysis of Security Council Voting Behavior". In *The Western Political Quarterly*, vol. 22, nº 1, 1969, pp. 61-78.
- UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.
- VOETEN, Erik. "Outside Options and the Logic of Security Council Action". In *The American Political Science Review*, vol. 95, nº 4, 2001, pp. 845-858.
- _____. "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force". In *International Organization*, vol. 59, nº 3, 2005, pp. 527-557.
- WILCOX, Francis. "The Yalta Voting Formula". In *The American Political Science Review*, vol. 39, nº 5, 1945, pp. 943-956.
- WINTER, Eyal. "Voting and Vetoing". In *The American Political Science Review*, vol. 90, nº 4, 1996, pp. 813-823.