



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

SUZANY FERREIRA DA SILVA

POLÍTICA EXTERNA E PROTAGONISMO: O pleito brasileiro pelo assento permanente no Conselho de Segurança e as crenças da elite diplomática no governo Lula (2003-2010)

**BRASÍLIA
2024
SUZANY FERREIRA DA SILVA**

POLÍTICA EXTERNA E PROTAGONISMO: O pleito brasileiro pelo assento permanente no Conselho de Segurança e as crenças da elite diplomática no governo Lula (2003-2010)

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Luciano da Rosa Muñoz

SUZANY FERREIRA DA SILVA

POLÍTICA EXTERNA E PROTAGONISMO: O pleito brasileiro pelo assento permanente no Conselho de Segurança e as crenças da elite diplomática no governo Lula (2003-2010)

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Luciano da Rosa Muñoz

CIDADE, DIA MÊS ANO

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

POLÍTICA EXTERNA E PROTAGONISMO: O pleito brasileiro pelo assento permanente no Conselho de Segurança e as crenças de elite diplomática no governo Lula (2003-2011)

Suzany Ferreira da Silva

Resumo

O presente trabalho busca compreender quais crenças são capazes de explicar o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, durante os mandatos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de uma análise da abordagem cognitiva de Análise de Política Externa e a influência das ideias sobre a formulação de política externa brasileira mediante os discursos de lideranças as quais exercem a função de policymakers, especialmente a elite diplomática.

Palavras-chave: conselho de segurança; cognitivismo; política externa brasileira; crenças; Lula; pleito.

Sumário:

Introdução. Seção 1 - Cognitivismo na Análise de Política Externa. Subseção 1.1 - A abordagem cognitiva. Subseção 1.2 - As crenças. Seção 2 - A atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. Subseção 2.1 - A Liga das Nações. Subseção 2.2 - A ONU e o Conselho de Segurança. Seção 3 - A reforma do Conselho de Segurança e a meta pelo assento permanente no governo Luís Inácio Lula da Silva. Subseção 3.1 - O governo Lula. Subseção 3.2 - Uma análise dos discursos. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança das Nações Unidas surgiu após a segunda grande guerra, com o intuito de preservar a segurança internacional e a manutenção da paz no sistema. É constituído de 5 membros permanentes - Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido - e 10 membros não permanentes. O órgão tem a função

de definir e executar sanções econômicas e militares contra Estados, os quais ameaçam a paz.

No entanto, o debate sobre uma reforma no conselho, e na ONU como um todo, tem se mostrado bastante presente devido a insatisfações quanto a sua estrutura. Os argumentos giram em torno da ideia de que a organização foi concebida em um cenário diverso do que vivemos atualmente com um arranjo entre vencedores da segunda guerra, além da não representatividade principalmente para os países em desenvolvimento.

Desde a criação da Liga das Nações, após a primeira grande guerra, o Brasil mantém como objetivo de sua política externa a obtenção de um lugar igualitário às grandes potências, se tratando do poder de tomar decisões sobre o sistema internacional. Com a dissolução da Liga, e por conseguinte a criação da Organização das Nações Unidas e o Conselho de Segurança, esse comportamento não foi diferente. Ainda que a candidatura oficial a um assento permanente tenha sido oficialmente divulgada ao fim do governo de Itamar Franco, o país já possuía a intenção de obter a cadeira como um dos objetivos da política externa brasileira desde a criação do novo órgão.

Apesar de essa necessidade de obter um lugar em um dos maiores órgãos que rege o sistema perdurar por longos anos durante a história brasileira, é com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva que o tema gera grandes proporções, tornando-se o foco da política externa brasileira durante seus dois primeiros mandatos. À medida que acompanhamos os discursos e as medidas tomadas pelo presidente e seus aliados, como seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, percebemos uma continuidade nas ações e nas crenças contidas nas falas. De acordo com Wendell Lima et al. (2015), o Brasil tem usado o capital político-diplomático acumulado, como a resolução pacífica de controvérsias, o de interlocutor em crises internacionais, a implementação de novas embaixadas em vários continentes e as missões de paz da ONU como estratégia para a obtenção da cadeira.

Dessa forma, o referido trabalho tem como foco tentar entender as motivações que levam a tal desejo e insistência. Qual o grande interesse em fazer parte do conselho? Seria a súbita vontade de possuir poder nas tomadas de decisão do sistema internacional, e por fim ganhando o protagonismo que o país tanto busca?

Para essas respostas, Silva (1998) destaca a importância de verificar de que forma as novas teorias produzidas pela literatura internacional podem ser capazes de contribuir para uma análise da influência das ideias sobre a formulação da política externa brasileira contemporânea. Dessa forma, através das crenças enraizadas e com maior continuidade no comportamento diplomático brasileiro - realismo, não-intervencionismo, pacifismo, respeito ao Direito Internacional e aspiração para desempenhar um papel protagônico internacionalmente - e com a contribuição teórica de alguns autores, este trabalho demandará de uma análise da influência das ideias e crenças, as quais possam explicar a busca brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, presentes nos discursos das lideranças que formulam a Política Externa do Brasil.

1 Cognitivismo na Análise de Política Externa

1.1 A abordagem cognitiva

As Relações Internacionais surgem como campo ontológico no início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, especialmente no Reino Unido e Estados Unidos, para a compreensão das motivações da guerra e das relações entre os atores internacionais. De início, havia um predomínio de correntes teóricas com visões consideradas tradicionais para a interpretação do sistema internacional. Como exemplo, podemos citar o paradigma realista o qual possui uma concepção de anarquia do sistema internacional, constituída de Estados soberanos acima dos quais não há nenhuma autoridade.

Contudo, uma insuficiência teórica e empírica nesses modelos de interpretação tradicionais, sobretudo a homogeneização dos atores internacionais, fez com que novas propostas fossem desenvolvidas a partir do final da década de 50. Os fatores de ordem cognitiva, mencionados como “percepções”, de forma mais genérica, não eram considerados uma variável explicativa por essas abordagens. Porém, os aspectos subjetivos, como os cognitivos, psicológicos e culturais devem ser considerados, especialmente em análises de política externa, pois as “visões de mundo” influenciam as ações dos *policymakers* (Herz, 1994).

Dessa forma, essa nova safra de estudos surgiu, após a Segunda Guerra Mundial, devido à insatisfação ao realismo, dando maior ênfase às dimensões psicológicas e culturais marcando uma nova subárea da Análise de Política Externa.

Se tratando de Política Externa Brasileira, a autora Lima (1994 *apud* Silva 1998) expressa a importância da dimensão cognitiva, pois com os paradigmas de política externa, os quais são considerados teorias de ação diplomática constituída de ideias-base, o diplomata consegue dar sentido ao mundo e a sua complexidade. Podemos mencionar o paradigma americanista, o qual foi hegemônico nas formulações da PEB até a década de 60, e o paradigma globalista o qual emergiu logo em seguida.

Por meio da “abertura da caixa preta”, essa nova literatura, como menciona Silva (1998), nos forneceu um conjunto de instrumentos para tratar e compreender dos elementos cognitivos que incidem sobre a formulação de políticas, como por exemplo as imagens, os mapas cognitivos, sistemas de crenças, códigos operacionais, percepções e falsas percepções, ambiente psicológico etc.

Os autores pioneiros que marcaram o início dessa nova subárea de análise de política externa foram Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Spain. Em crítica ao realismo, os autores argumentam que a análise devia se concentrar na forma como os tomadores de decisão “definiam a situação”, ou seja, o resultado de uma decisão de política externa deveria ser considerada sob a forma das percepções, oriundas de uma definição da situação pelos *decision makers*.

Dessa forma, Harold e Margaret Sprout contribuíram com esse pensamento demarcando a distinção entre “ambiente operacional” e “ambiente psicológico”, os quais visam, de acordo com Vertzberger (*apud* Herz 1994), a importância de uma mediação entre o mundo real e a mente do indivíduo acerca do processamento de informações do mundo “objetivo”. De acordo com os autores, o “ambiente operacional” se refere ao ambiente real (características materiais) e aos elementos externos, que incluem o sistema global e suas divisões e relações de poder, e o ambiente interno com sua estrutura política, econômica, grupos de interesse etc. Já o “ambiente psicológico” se refere às representações mentais (subjetivas), compostas por valores, crenças, imagens, ideias etc, as quais esses tomadores de decisão irão utilizar para avaliar o ambiente operacional, ou seja, variáveis subjetivas que compreendem esse espaço real (Herz 1994).

Os estudos de Sprout e Sprout (*apud* Herz 1994) contribuíram também, por meio desses conceitos, para que um legado fosse incorporado posteriormente por

diversos autores, os quais adotaram a perspectiva do processo decisório. Esses estudiosos utilizam o tomador de decisões como unidade básica de análise. Assim, conseqüentemente, os valores, atitudes e percepções que guiam as ações dessa unidade básica de análise devem ser considerados. A proposta dos autores em volta dos conceitos é a de que as decisões de política externa vão, obrigatoriamente, passar pelo ambiente psicológico, além de serem bastante influenciadas por ele.

Ainda sobre a perspectiva da análise cognitiva na compreensão do processo decisório e suas influências psicológicas, Robert Jervis (2006) destaca em sua pesquisa sobre percepções e falsas percepções e como a influência das mesmas podem atingir as preferências por determinadas escolhas políticas. O autor “sugere, então, que, em consequência da necessidade de alcançar consistência cognitiva, informações são assimiladas de acordo com expectativas, crenças e teorias já presentes no quadro cognitivo dos atores” (*apud* Herz 1994), ou seja, ele argumenta que as percepções são adquiridas e moldadas por uma variedade de fatores, sendo influenciadas por experiências e interpretações subjetivas dos acontecimentos. Contudo, ele destaca como as falsas percepções podem levar a erros de avaliação e ações políticas mal orientadas resultando em conflitos diversos.

Desse modo, o cognitivismo como subárea da análise de política externa entende, diferentemente do realismo tradicional, que não há como o Estado ser um ator unitário. Para compreender a maneira que um Estado atua e como agirá no meio internacional, é necessário não apenas levar em consideração os estímulos internacionais o qual está sujeito a sofrer, mas também compreendermos que o sistema de crenças e a dimensão psicológica dos líderes influenciam as decisões que tomarão. Assim, as relações que qualquer ator estabelece com estímulos é afetada por suas crenças.

Como ressalta Silva (1998), ideias não são apenas passivas, mas possuem um papel ativo quando tratamos de política, introduzindo novas categorias cognitivas que permitirá aos atores a redefinição dos seus interesses.

Por meio dessas novas interpretações teóricas produzidas pela literatura internacional podemos entender e analisar a influência das ideias e crenças sobre a formulação de política externa brasileira contemporânea.

1.2 As crenças

Os novos estudos de Análise de Política Externa, como mencionado anteriormente, possibilitaram que as dimensões subjetivas do indivíduo fossem um dos instrumentos centrais para a análise. As visões de mundo impactam na forma como um ator toma suas decisões de política, pois as crenças desempenham múltiplos papéis na vida das pessoas, principalmente se tratando das dimensões do comportamento.

Adotar opiniões é importante não somente para compreender o mundo no qual vivemos, mas também para satisfazer as necessidades psicológicas e sociais de viver consigo mesmo e com os outros (Jervis, 2006). As crenças são centrais para a psicologia política para entender como o mundo é, por que os outros agem como eles agem, e as diversas consequências devido a um comportamento.

Robert Jervis foi um dos autores que se concentrou em estudar as crenças nas relações de causa e efeito. De acordo com ele, as crenças podem se referir tanto a estados internos quanto a realidade externas, pois interpretamos nossos sentimentos e procuramos saber no que realmente acreditamos, além de que as crenças possuem um forte elemento de compromisso e fé, mesmo que a religião não esteja envolvida. Como exemplo, ele cita a democracia no Oriente Médio, e como acreditar que esse fato trará uma realidade melhor para os que ali vivem, é uma forma de ver as evidências e que os seus valores e desejos os levam a pensar que deve ser verdade. Não há como haver uma separação entre cognição e afeto, pois a incorporação da racionalidade pura, não perturbada pela emoção, é algo monstruoso e impossível.

É necessário compreender que crenças são baseadas nas visões de mundo e suas percepções individuais, e nem sempre todos irão concordar. Como menciona Jervis (2006), muitas vezes temos dificuldades em aceitar crenças as quais discordamos e consideramos incorretas. Contudo, devemos prestar atenção, mesmo que estejam erradas, pois podem ser sinceras e sensatas no contexto em que a pessoa vive. Além disso, Jervis ressalta que é um desrespeito para com o próximo que tentamos compreender.

Investigar as crenças é tentar compreendê-las, e isso significa tentar entender o que as causou e quais as suas consequências. De acordo com Smith, Bruner e White, na obra *Opiniões e Personalidade* “isto significa tentar determinar os pesos relativos da avaliação da realidade, das necessidades pessoais e do ajustamento social” (*apud* Jervis, 2006). A avaliação da realidade é um termo técnico da psicologia

que se refere a uma avaliação cognitiva ou interpretação de um fenômeno ou evento. Se tratando da realidade política, ou até mesmo do mundo como um todo, estamos constantemente avaliando e interpretando as situações, pois se trata de descobrir o que está acontecendo. O ambiente está intrinsecamente ligado às crenças, pois a partir da compreensão desse, as crenças surgem e se fundamentam.

Não há como resumir o funcionamento da avaliação da realidade, mas é importante salientar que o mundo em que vivemos é bastante complexo e as nossas capacidades de processar informações limitadas. Esse fato ocasiona a necessidade de orientação pelas teorias. Jervis (2006) destaca quatro implicações sobre como as crenças operam. Primeiro, os indivíduos são fortemente influenciados por suas expectativas, segundo que uma proposição tem maior chance de ser aceita quando é vista como plausível (quando se ajusta a mais crenças gerais), terceiro que os julgamentos de plausibilidade podem ser auto-reforçadores, e por último que o modelo de atualização Bayesiana não é aplicável. Conforme o bayesianismo “as pessoas modificam suas crenças de acordo com a probabilidade de ocorrência de novos eventos ou informações observadas” (Jervis, 2006 p. 251). Contudo, como mencionado acima no texto, pessoas possuem crenças diversas assim como suas próprias interpretações da realidade, o que evidencia a dificuldade do bayesianismo, pois os indivíduos irão reagir e enxergar o novo evento ou informação de maneiras diferentes devido às suas crenças distintas.

Conforme Jervis, as crenças podem ser racionalizações para políticas, bem como justificações para elas. Isso significa que muitas vezes a explicação de qual política foi adotada e como foi executada, às vezes de forma incompetente, está ligada ao fato de como o decisor de política necessita ver os resultados positivos. No geral, essa forma irá diminuir a avaliação da realidade, atraindo o ator para um mundo mais confortável para si próprio, porém sem fornecer bons resultados. Essa má avaliação da realidade está ligada a preconceitos cognitivos, enquanto as funções das crenças ligadas a preconceitos motivados. Entenda-se que os preconceitos cognitivos são atalhos mentais que acarretam em um julgamento rápido e muitas vezes incorreto. Já os preconceitos motivados são aqueles ligados à emoções, crenças e valores enraizados que mesmo confrontados com evidências, permanecem. Jervis menciona que diversas formas de autoengano são bastante comuns, pois a dificuldade de avaliar a realidade e de atualizar as crenças faz com que o autoengano sirva como

uma forma de proteção, nos permitindo trabalhar com o mundo e lidar com as difíceis situações.

Entretanto, Hurrell (*apud* Silva, 1998) observa que para analisar a interação entre os níveis cognitivo e comportamental é necessário a definição de algumas questões de natureza metodológica. De acordo com ele, as ideias, valores e identidades historicamente construídas, portadas pelos decisores de política, não podem se constituir em uma simples descrição de visões e discursos desconexos, pois uma atividade analítica não é composta por interpretações do analista. O autor ainda menciona que é necessário que a interpretação das ideias e valores dos atores políticos faça sentido, pois é preciso que esses acreditem em suas ideias, resultando em motivações.

A autora Silva (1998) destaca que o procedimento metodológico de Hurrell, aparentemente banal, é fundamental para que o reducionismo seja evitado e que as noções de ideias e crenças sejam como apetrechos. Assim, a autora propõe uma forma analítica sobre a influência das ideias na política externa brasileira contemporânea. De acordo com Silva (1998), a proposta de análise é formada por duas etapas. A primeira etapa consiste na reconstrução das principais crenças e ideias presentes no discurso diplomático por meio da análise de conteúdo, a qual é orientada por três componentes fundamentais: as concepções sobre a natureza e a estrutura dos sistema internacional; as concepções sobre a inserção do país por meio das noções de papel, status e pertencimento; e as concepções sobre identidade nacional e a forma como esta se manifesta no comportamento externo. Perante o exposto, as noções de papel e status estão diretamente interligadas, dependentes da concepção sobre a estrutura do sistema internacional, enquanto a noção de pertencimento está ligada à forma como a identidade nacional se manifesta no âmbito externo.

A segunda etapa define que a análise deve estabelecer as conexões entre o conteúdo cognitivo presente no discurso diplomático e a formulação de política externa, por meio do desvendamento dos mecanismos causais que esclarecem a interferência de crenças e ideias sobre os processos decisórios de formulação de políticas.

Em sua proposta, a autora argumenta que observar as maiores crenças presentes nos discursos dos líderes políticos que formulam a política externa é um forte indicador para percebermos e compreendermos qual o nosso papel, status e

pertencimento no plano internacional. A análise de política externa é feita, então, a partir da resposta de três perguntas: Como é visto seu papel no mundo? Como estes interpretam o mundo? Como interpretam e manifestam a identidade nacional do país no plano externo? Conforme veremos na seção seguinte, os períodos de transformações estruturais no sistema internacional foram momentos de reforço nas crenças dos tomadores de decisão responsáveis por formular e implementar a política externa brasileira.

Assim, por meio da contribuição teórica dos autores anteriormente citados, este trabalho demandará de uma análise da influência das ideias e crenças, as quais possam explicar a busca brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, presentes nos discursos das lideranças que formulam a Política Externa do Brasil.

2 A atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU

As consequências geradas pelas duas Grandes Guerras, entre 1914 e 1945, abalaram a comunidade internacional. Foi possível registrar um grande número de mortes e uma grande instabilidade no sistema internacional. Os Estados viram, então, a necessidade de criar uma organização a qual fosse capaz de conter novos conflitos de grande escala, a fim de promover e preservar a paz e a segurança internacional.

Assim, em 1945, durante a Conferência de São Francisco, cinquenta e um Estados se uniram e prepararam a Carta das Nações Unidas (atualmente cento e noventa e três países fazem parte da organização) com foco na segurança coletiva, fundamentada no princípio da igualdade jurídica, autodeterminação dos povos e a não-intervenção.

Entre os seis órgãos principais determinados pela Carta das Nações Unidas está o Conselho de Segurança. Esse detém a responsabilidade de manter e promover a paz e a segurança, além de prevenir futuros conflitos. Apesar de uma das premissas básicas da Organização das Nações Unidas ser a não-intervenção e não-violência, o conselho tem a prerrogativa de autorizar o uso da força e medidas coercitivas contra aqueles que demonstrem ameaça à paz. Trata-se de um órgão restrito, composto por 5 membros permanentes (China, Rússia, França, EUA e Reino Unido), com direito a veto, e 10 membros não permanentes.

Nesse sentido, por defender e prezar pela construção da paz e igualdade no sistema, o Brasil se torna, para muitos, um candidato nato a ocupar o sexto assento permanente e assim ficar à frente das decisões com as principais potências que regem a ordem internacional. Dessa forma, essa necessidade e vontade de um assento permanente no maior órgão regulamentador do sistema se tornou, com o passar dos tempos, uma das prioridades da PEB. Essa intenção está vinculada à uma necessidade de posição mundial como potência e importância no jogo geopolítico compondo a instância decisória maior. Contudo, essa meta brasileira já era reivindicada desde a criação da Liga das Nações, antecessora à ONU e o CSNU como menciona Arraes (2005, p. 3): “Desde a existência de seu predecessor, o Conselho Executivo da Liga das Nações, a diplomacia brasileira exalta a meta de compor de forma fixa a instância decisória maior, de maneira que ampliasse seu prestígio regional”.

As Nações Unidas não foi a primeira organização com o objetivo de preservar a paz e evitar novos conflitos. Ao final da Primeira Guerra Mundial, em 1918, o presidente norte-americano Woodrow Wilson apresentou quatorze pontos que se caracterizavam como premissas básicas para uma paz duradoura. Dentre eles estava a proposta de se criar uma organização internacional a qual se encarregaria de manter a paz: a Liga das Nações. Dessa forma, em 1919, durante a Conferência de Paz de Paris, a Liga foi criada por meio do Tratado de Versalhes.

2.1 A Liga das Nações

Em consequência dos desastres causados pela Primeira Guerra Mundial, havia um clamor por medidas que pudessem impedir que um novo conflito em grande escala se instaurasse novamente. Com o propósito de obter paz, independência política e integridade territorial foi proposto uma associação geral das nações pelos quatorze pontos do então presidente norte-americano Woodrow Wilson.

Assim, com sede em Genebra, criou-se a Liga das Nações, ou Sociedade das Nações. Essa tinha o objetivo de manter a paz por meio “de escopo universal em bases permanentes, voluntariamente integrada por Estados soberanos com o objetivo principal de instituir um sistema de segurança coletiva, promover a cooperação e assegurar a paz futura” (Garcia, 2013, p. 18) substituindo um sistema de equilíbrio de poder e passando a prevalecer uma base jurídica.

Tinha uma organização em torno de três órgãos principais: uma Assembleia composta por todos os Estados-membros; o Secretariado composto por um Secretário-geral; e um Conselho Executivo representado pelas potências aliadas de forma permanente e membros não permanentes.

O Brasil foi um dos membros fundadores da Liga, tendo em conta sua participação na Primeira Guerra Mundial, possuindo um envolvimento direto na produção do texto do Pacto, o qual teve a presença de Epiácio Pessoa como chefe da delegação brasileira. Por possuir apoio decisivo do presidente dos Estados Unidos, o Brasil foi designado como um dos membros não permanentes do Conselho juntamente com Bélgica, Espanha e Grécia, aos quais deveriam somar-se as principais potências aliadas e associadas (EUA, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão) como membros permanentes (Garcia, 2013).

Apesar de ter a premissa básica de que as normas do Direito Internacional deveriam prevalecer, a Liga não obteve sucesso. Durante o período em que permaneceu ativa a Liga não foi capaz de conter conflitos, visto que diversos Estados sofreram agressões entre as décadas de 1920 e 1930. A autora Brigido (2010) menciona que o insucesso da organização deve-se ao fato de que sua premissa básica de segurança coletiva era inaplicável na prática, pois essa só funciona quando todos, ou pelo menos aqueles que têm condições de garantir sua segurança, possuem a mesma visão do conceito de ameaça, ou seja, somente usar a força com o objetivo de preservar a paz, sem haver interesse nacional.

Apesar de seus fracassos, a Liga obteve alguns pequenos sucessos como por exemplo a defesa da soberania da Albânia, a resolução das questões territoriais das ilhas Aaland entre a Suécia e a Finlândia, bem como o estabelecimento relativo à cooperação multilateral para a solução de conflitos.

Apesar de a organização ter sido sugerida, a princípio, pelos Estados Unidos, esses não ratificaram o Pacto da Liga pela recusa do Senado norte-americano em fazer parte. Dessa forma, o Brasil foi, por um tempo, o único país americano com assento no Conselho Executivo buscando assumir a condição de porta-voz do continente (Garcia, 2000).

Durante o governo de Epiácio Pessoa o Brasil foi beneficiado pela ausência de regras que definiam a ocupação dos assentos não permanentes, ocasionando em diversas reeleições brasileiras como membro não permanente, a despeito da recomendação da Assembleia de que houvesse um rodízio de países a ocuparem as

cadeiras. O autor Eugenio Garcia (2000) menciona que durante esse tempo (1919-1922) a política externa brasileira pode ser caracterizada como de baixo perfil, já que o país se satisfazia com tal posição alcançada. Na visão de Norma Breda (2003), o aumento do orgulho e a busca de prestígio, bem como a oportunidade que a Liga oferece para alcançá-lo, não poderiam ser negligenciados pelo Brasil, pois fazer parte da organização representava uma oportunidade única do país reforçar seu status internacional.

Diferentemente do governo de Epitácio Pessoa, o governo de Artur Bernardes (1922-1926) fez com que a conquista do assento se transformasse no objetivo central da diplomacia brasileira ao lado do seu Ministro das Relações Exteriores, José Félix Alves Pacheco, o qual ascendeu ao cargo sem possuir experiência diplomática. Na visão de Eugênio Garcia, Bernardes considerava que “a possibilidade de sucesso era tentadora e a hipótese de derrota não implicava grandes custos, mesmo se o Brasil se retirasse da Liga” (Garcia, 2000, p. 45) Acredita-se, então, que por meio da conquista do assento permanente, o país garantiria a continuidade de sua presença no órgão máximo da Liga.

O argumento central brasileiro era a da representação americana no conselho, pois com a ausência dos Estados Unidos, o Brasil seria o candidato natural com as melhores credenciais devido às suas dimensões territoriais e populacionais e sua consolidada tradição diplomática (respeito ao direito internacional, o não recurso à força para a resolução de disputas entre Estados, o respeito à não ingerência e à não intervenção nos assuntos internos de outros países, a observância dos direitos humanos e de um conjunto de valores próprios ao nosso patrimônio civilizatório). De acordo com Silva (1998), os argumentos presentes no pleito pelo assento permanente se apresentavam como naturais, tendo em vista sua posição única no continente na América do Sul e suas fortes ligações com os Estados Unidos e a Europa, que lhe conferiam uma posição de prestígio na Liga.

Com a conclusão dos acordos de Locarno (1925), a Alemanha se reintegrou no conjunto Europeu e, ao mesmo tempo, fortaleceu o sistema da Liga por meio de seu ingresso no Conselho como membro permanente. Em contrapartida, foi lançada a candidatura da Polônia (aliada da França), o que ocasionou a reivindicação de diversos países por um lugar. Assim como muitos, o Brasil renovou sua candidatura para obter um assento permanente, colocando a questão em termos de dignidade nacional. O presidente Bernardes definiu que “a delegação brasileira deveria votar

contra qualquer aumento do número de cadeiras permanentes caso o Brasil não fosse contemplado” (Garcia, 2000, p. 66). Para o país era vencer ou não perder, mas com o veto à entrada da Alemanha, uma grande crise foi gerada tendo como consequência a retirada do Brasil da Liga das Nações com a justificativa de que a organização havia abandonado seus princípios universais para se tornar subordinada das grandes potências europeias.

2.2 A ONU e o Conselho de Segurança

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) gerou impactos imprescindíveis. A guerra entre os Aliados e o Eixo causou a morte de milhões de pessoas, seja pelas atrocidades do Holocausto, pelas mortes em batalha ou pelo desastre causado com bombas atômicas. Em meio a todos esses acontecimentos, juntamente com a memória recente das frustrações do período entreguerras que influenciou uma nova ordem mundial, foi necessário repensar os mecanismos internacionais de paz e segurança a fim de evitar um novo conflito em grande escala, a fim de que os antigos erros não fossem cometidos novamente.

Apesar do fracasso da Liga das Nações, os países aliados buscaram desenhar uma nova organização, a qual seria capaz de preservar a paz e o seu poder no pós-guerra. No início das negociações, o presidente norte-americano Roosevelt sugeriu que fosse estabelecida uma “tutela dos poderosos” com a crença de que caberia às grandes potências a responsabilidade de impor a paz, mesmo que fosse necessário a utilização da força (Garcia, 2011). Assim, a nova organização deveria possuir um conselho, composto pelas principais potências, com o objetivo de preservar a manutenção da segurança e paz em cada região, e assim contendo novas ameaças no mundo. O Brasil, a princípio, foi cotado a fazer parte do conselho por ser o país mais bem posicionado na América do Sul. Apesar de terem o apoio os Estados Unidos, a ideia não teve continuidade.

Assim, durante a Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, foram aprovadas as propostas para que uma nova organização fosse criada. Sua estrutura organizacional seria estabelecida da seguinte forma: Secretariado; Assembleia Geral; Corte Internacional de Justiça; e o Conselho de Segurança. Desse modo, em 1945, foi assinada a Carta das Nações Unidas (ONU) instituindo uma nova organização a

qual seria capaz de conter as novas ameaças do mundo por meio da Governança Global.

Com a proposta inicial de possuir a sexta cadeira permanente negada, o Brasil seguiu a estratégia de advogar como membro temporário na esperança de que um dia se tornasse definitivo. Assim, em janeiro de 1946, o país foi o candidato mais votado durante a Assembleia Geral para ocupar as vagas rotativas (Arraes, 2005).

O Conselho de Segurança, como órgão principal da ONU, é composto pelos cinco membros permanentes (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido), os quais possuem o direito ao veto, e por dez membros não-permanentes, sem veto, com um mandato de dois anos. Silva e Tavares Filho (2020) mencionam que o direito ao veto às grandes potências é uma forma de bloquear as decisões indesejadas no conselho.

Contudo, as insatisfações com a estrutura organizacional do conselho, e da ONU como um todo, surgiram devido a série de mudanças no cenário internacional. O aumento do número de Estados-membros após a descolonização, e as modificações em torno da agenda internacional foram argumentos impostos pelos países pela falta de representatividade no conselho. Era necessário que uma reforma fosse realizada devido ao sentimento de exclusão dos países, pois sua composição ainda representava o cenário de 1945 representando o poder dos vitoriosos (Brigido, 2010).

O Brasil foi um dos países que demonstrou ser favorável à reforma do conselho, propondo, em 1989, durante a 44^a Assembleia Geral da ONU o alargamento do Conselho de Segurança. Apesar da candidatura oficial a um assento permanente ser oficialmente divulgada ao fim do governo de Itamar Franco, o país já possuía a intenção de obter a cadeira como um dos objetivos da política externa brasileira. Desse modo, as manifestações começaram a ser feitas por meio da Assembleia Geral, que realiza reuniões ordinárias todos os anos. Como menciona Brigido (2010, p. 95) “Tais reuniões constituem um momento em que todos os países da ONU têm direito a se manifestarem sobre os mais diversos temas tratados por essa Organização Internacional. É no âmbito da Assembleia que, atualmente, se discute a reforma da ONU e de seus órgãos”.

De acordo com Visentini (*apud* Brigido, 2010), o Brasil deveria reivindicar um assento no conselho devido às suas ótimas credenciais, bem como o importante papel do país nos assuntos internacionais. Essa reivindicação fez parte do discurso brasileiro na Assembleia Geral por muitos anos, mesmo que por um longo tempo o

país se mantivesse afastado devido ao distanciamento com as organizações multilaterais e as grandes potências, em virtude do posicionamento obtido durante a Ditadura Militar, caracterizado por uma maior autonomia (Brigido, 2010).

Dessa forma, durante o período militar no Brasil havia uma política de não-aceitação dos regimes internacionais e uma diplomacia contraposta a certos assuntos prevaletentes na agenda internacional, ocasionando em um afastamento do país da organização (Vigevani; Cepaluni, 2007). Denominada de autonomia pela distância, a política externa brasileira privilegiava o seu interesse nacional em contrapartida das agendas das grandes potências no intuito de preservar sua soberania. Como exemplo, podemos citar a crítica ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968.

Entretanto, após a redemocratização, o posicionamento brasileiro foi alterado devido a necessidade de repensar sua inserção internacional em razão à mudança de estrutura ocorrida com o fim da Guerra Fria, ocasionando em uma necessidade de procurar novas formas de dialogar com o mundo prevalecendo uma autonomia pela participação, sem que fosse perdido a capacidade de gestão da política externa prevalecendo sua autonomia. Assim, durante a década de 1990, foi notória uma maior e mais ativa participação do país em organismos internacionais e a volta com o discurso a favor de uma reforma por um assento, que permaneceu contínuo, sobretudo, durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, época em que essa reivindicação chegou ao ápice.

Assim, por meio dessa análise histórica é perceptível como o comportamento da política externa brasileira é, de grosso modo, caracterizada por uma continuidade. A necessidade de possuir um assento permanente nesses organismos multilaterais, concentrados na promoção de uma ordem internacional, permite, de acordo com Silva (1998), que possamos recuperar o aspecto mais genérico das formulações diplomáticas brasileiras, as quais são baseadas em um conjunto de crenças históricas enraizadas na sociedade brasileira e entre os formuladores de política externa. A crença base da elite diplomática no Brasil, caracterizada por uma aspiração a um novo status e papel protagônico nos processos decisórios das Relações Internacionais se auto-reforça, principalmente, em momentos em que há uma alteração estrutural no sistema. Dessa forma, podemos perceber que o pleito do país ao Conselho Executivo na Liga e ao Conselho de Segurança na ONU ganha força e insistência durante dois

momentos diferentes em que há uma transição da ordem mundial, sendo estes após as Guerras Mundiais e ao da Guerra Fria.

3 A reforma do Conselho de Segurança e a meta pelo assento permanente no governo Luiz Inácio Lula da Silva

3.1 O governo Lula

Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República no dia 1 de janeiro de 2003 e proporcionou uma política externa marcada por uma autonomia pela diversificação. Em seu governo, buscou estreitar relações com seus parceiros tradicionais, particularmente os Estados Unidos e a Europa Ocidental, e deu prioridade em estabelecer novos eixos dinâmicos com a busca de novas parcerias estratégicas com países como a África do Sul, Índia e China. De acordo com Lessa (2010), o país obteve um esforço para a diversificação e a sofisticação de laços políticos e econômicos com o intuito de incorporar cada vez mais o Brasil no cenário internacional.

Essa nova forma de inserir o Brasil no cenário mundial por meio de formas autônomas, diversificação de parceiros e suas opções estratégicas, com uma intenção de expansão de seu papel desempenhado, bem como suas responsabilidades, ganhou forma mediante a criação de uma Comunidade Sul-Americana (CASA), os esforços para o aprofundamento de relações com grandes potências como Rússia e China, a construção de coligações Sul-Sul, a campanha para se tornar membro permanente no Conselho de Segurança entre outros (Hirst; Lima, 2006).

O governo tinha em mente a valorização do multilateralismo e dos projetos de regionalização com um perfil assertivo, principalmente se tratando das negociações a respeito dos variados temas da agenda internacional, e uma posição mais crítica em relação à globalização e à abertura comercial.

Do ponto de vista de Vigevani e Cepaluni (2007), as mudanças perceptíveis na política externa do governo Lula, em comparação ao governo anterior, se mostram por meio de uma contribuição para a busca de um maior equilíbrio internacional, o fortalecimento de relações bilaterais e multilaterais aumentando o peso do país nas negociações, o aprofundamento de relações diplomáticas e a tentativa de esquivar-se de acordos comprometedores ao desenvolvimento a longo prazo.

Em virtude disso, foi possível observar maior espaço para coordenação política Sul-Sul e Norte-Sul. Como por exemplo, a criação da iniciativa IBAS, em 2003, reunindo Índia, Brasil e África do Sul visava o objetivo de maior cooperação Sul-Sul com foco no desenvolvimento, a luta contra a pobreza e a defesa do multilateralismo, e a alteração da geografia do poder mundial. A formação do G-20 e o mandato como negociador na Rodada Doha também foram momentos explicativos para maior coordenação política e econômica, “condicionando na maior abertura dos serviços e dos mercados industriais dos países do sul à correspondente abertura dos países do norte” (Lessa, 2010, p. 117). Como menciona Hirst e Lima (2006), o G-20 foi uma ocasião para que o país renovasse seu papel como intermediário indispensável entre fortes e fracos.

Se tratando da esfera regional, o governo buscou um papel de liderança demonstrando preocupação com a estabilidade e o desenvolvimento político regional, com a motivação do desejo de se autoprojetar internacionalmente como potência regional responsável com uma economia emergente (Lessa, 2010).

Um outro foco do governo foi a ênfase à necessidade de reforma prática de instituições multilaterais, como a ONU, se preocupando principalmente com a distribuição desigual de poder. Dentre alguns argumentos apresentados estão a alteração do cenário internacional ao longo das últimas décadas por meio da aceleração da globalização no pós-guerra fria, o processo de descolonização, a fragmentação de Estados e a amplitude de novos temas na agenda internacional.

De acordo com o ex-Chanceler Celso Amorim (2005), o Brasil tem defendido a necessidade de reforma da ONU, principalmente o Conselho de Segurança, para que haja espaço de países em desenvolvimento como atores globais, pois tal como hoje composto, o Conselho é incapaz de articulação equilibrada e inclusiva da nova ordem internacional a qual possa satisfazer as percepções do novo mundo em desenvolvimento. Ainda de acordo com Amorim (2010), o período pós-guerra fria é marcado pela ascensão dos países em desenvolvimento com uma ordem mais multipolar, a qual deve ser acompanhada pelas instituições multilaterais por meio de uma democratização para que haja maior legitimidade, transparência e eficácia, bem como uma maior representatividade desses países. Dessa forma, a busca pela reforma e conseqüentemente um assento permanente em um dos fóruns mais importantes para a governança global tem sido uma das metas principais, com especial destaque, durante o governo Lula.

Contudo, em 2003, o tema sobre a reforma ganhou muita importância e espaço para debates na comunidade internacional, sobretudo em razão do conflito no Iraque e a ineficiência da ONU em conduzir e impedir o mesmo (Alves, 2008).

Como menciona Fábio Alves (2008, p. 61), “A incorporação de países em desenvolvimento aos centros decisórios internacionais não seria apenas um fim em si mesmo, [...] tratar-se-ia, de um meio de conferir-lhes maior legitimidade e eficiência”.

Com o crescimento da intensidade dos discursos favoráveis à reforma, uma gama de grupos surgiu para a concretização desse fato. Assim, em 2004, o chamado G-4 composto por Brasil, Japão, Alemanha e Índia foi formado com o objetivo de tratar em conjunto sobre a reforma e, sobretudo, a conquista de um assento permanente para cada um dos quatro países (Brigido, 2010).

O grupo se mantinha por meio de um conjunto de exercícios de consultas e cooperação entre si como forma contínua para que os quatro candidatos naturais a assentos permanentes reivindicassem esse posto. A ideia de criação da coligação surgiu pela vontade de potencializar de forma coordenada suas candidaturas individuais, por meio do apoio mútuo e atrelamento de candidaturas.

Apesar disso, algumas iniciativas, além das manifestações por meio dos discursos e a formação de grupos, foram tomadas. O país, então, começou a ser mais ativo, liderando operações de paz ao redor do mundo com o envio de tropas ao Haiti, e o crescente número de abertura de embaixadas brasileiras no exterior. Essa estratégia por meio do capital político-diplomático acumulado, respaldado na perspectiva pacífica em resolução de conflitos, participação direta em operações de paz e a abertura de embaixadas credenciaria o país a um papel de maior destaque internacionalmente.

Com um discurso baseado em soluções por vias pacíficas, o Estado Brasileiro atuou em mais de 30 missões de paz em diferentes localidades como Chipre, Libéria, Chade entre outros, possuindo um maior destaque no Haiti com a MINUSTAH. Para alguns autores como Scortegagna e Ribeiro (2019), o engajamento da atuação brasileira em conflitos, conforme o instrumento de manutenção da paz, visava uma melhor inserção internacional do país, resultando em uma maior influência dentro dos órgãos multilaterais, especialmente a ONU, reforçando a ideia de merecimento a um assento no Conselho de Segurança. Para os autores, o Brasil, por meio dessas iniciativas de paz, buscava ocupar um lugar de legitimidade devido a sua crescente preocupação com os processos e a procura por decisões justas e inclusivas de acordo

com o Direito Internacional. Além disso, ocupar um lugar de líder por atuar como porta-voz, visando buscar soluções para o problema coletivo e a tentativa de superar adversidades.

Além disso, a renovação do compromisso com os direitos humanos e a democracia, bem como o combate à fome e à pobreza ganharam espaço nos discursos do governo. Dessa forma, defendeu a criação de um Conselho de Direitos Humanos na ONU destacando prioridade do tema equivalente ao de paz e segurança (Amorim, 2005), com o objetivo de colocar o tema de desenvolvimento como principal na agenda internacional.

Assim, os dois mandatos de Lula foram caracterizados com uma maior busca de inserção e equilíbrio internacional, o estreitamento de relações bilaterais e multilaterais com antigos e novos parceiros estratégicos de forma a aumentar o seu peso em negociações políticas e econômicas, a intensificação de relações com países emergentes, bem como uma grande campanha pela reforma do CSNU, visando um lugar de membro permanente para si.

3.2 Uma análise dos discursos

Como percebemos até o momento, a principal aspiração da política externa brasileira é a tentativa de alcançar o reconhecimento internacional, devido a uma crença base de que o país deve assumir o seu papel natural como potência nos assuntos mundiais, por meio de participações mais ativas em órgãos que regem as regras e os regimes internacional, como por exemplo o Conselho de Segurança, um dos órgãos mais importante das Nações Unidas.

A argumentação inicial para ser entendido como ator importante é destacado devido aos seus atributos clássicos e de seu poder brando. O tamanho de seu território, população, perfil econômico, sua localização regional relativamente estável, sua capacidade de resolução pacífica de conflitos e o respeito ao direito internacional surgem como principais pontos do discurso utilizados por formuladores de política externa para explicar sua aspiração ao que poderia ser chamado, como menciona Hist e Lima (2006), um papel internacional intermédio.

A fim de analisarmos a presença dessa crença nos discursos, devemos recapitular a proposta de análise da autora Silva e fazer um recorte empírico, o qual este trabalho propôs ser a reivindicação do assento permanente no Conselho de

Segurança das Nações Unidas, devido a insistência por parte do governo brasileiro ao longo dos anos, com especial foco nos primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva, e a nova configuração estrutural da ordem internacional no pós Guerra-fria.

Esse recorte se justifica, ainda, por se tratar de um organismo multilateral e universal que visa a promoção da ordem internacional, por meio da paz e da segurança, regido pelas principais potências mundiais que compõem o chamado grupo permanente. Apesar de o órgão possuir membros não permanentes, posição que o Estado Brasileiro ocupou diversas vezes, o desejo de se inserir no grupo restrito significa auto reforçar sua crença base de grandiosidade e de que deve ser ocupado o lugar especial de *global player* no mundo.

Dessa forma, os discursos, bem como artigos e declarações aqui a serem analisados, foram escolhidos a fim de responder os questionamentos necessários para chegarmos às conclusões finais: Como o país interpreta o mundo? Como é visto seu papel no mundo? Como interpretam e manifestam a sua identidade nacional no plano externo? Para isso, iremos responder a essas perguntas utilizando falas de dois grandes formuladores de política externa brasileira: O Presidente Lula e seu ex-Chanceler Celso Amorim.

Para Amorim (2010), o cenário pós Guerra-fria, face à nova ordem mundial, é caracterizado por um momento de ascensão dos países em desenvolvimento e por uma interdependência entre os Estados devido à globalização. O peso político e econômico que os países emergentes possuem nos assuntos internacionais é notória e há uma tendência para uma multipolaridade, a qual não está sendo acompanhada por uma redemocratização das instituições multilaterais. De acordo com ele, “A governança global tem estado a carecer de legitimidade, transparência e eficácia, entre outras razões, pois os países em desenvolvimento continuam sub-representados” (Amorim, 2010, p. 3). Em um outros momentos também há a defesa, por Amorim, da ideia de instabilidade e crise na governança global propondo que o conselho seja reformado, como no debate geral da Conferência Especial de Segurança da OEA, em 2003: “Atravessamos uma série crise de governança global, que exige uma reflexão coletiva sobre os mecanismos que criamos no pós-Segunda Guerra [...]”.¹

¹ Discurso do Ministro Celso Amorim no debate geral da Conferência Especial de Segurança da OEA. Cidade do México, 28 de outubro de 2003

Além disso, o ex-Chanceler destaca em seu artigo que o papel desempenhado por países em desenvolvimento na preservação da paz e da segurança deve ser reconhecido, e que esses devem ser representados: “É inadmissível que o mundo em desenvolvimento [...] não esteja adequadamente representado entre os membros permanentes” (Amorim, 2010, tradução própria). Para ele, o mundo hoje é representado por uma diversificação e ampliação dos temas da agenda mundial, com um cenário caracterizado por constantes ameaças à estabilidade global, como a pobreza, a fome e o terrorismo, e a importância para assuntos como a sustentabilidade e os direitos humanos.

Ainda para Amorim (2010), a forma como o Brasil é visto no mundo mudou drasticamente, pois a personalidade e a experiência de dirigente sindical, bem como o carisma do presidente, foram fundamentais para definir a nova imagem do Brasil que agora se destaca por meio do crescimento econômico, da democracia, estabilidade etc. Como é ressaltado por ele, “A sua política externa [Lula] reflete esta confiança e um desejo de se libertar dos seus antigos constrangimentos” (Amorim, 2010, página 3).

A ideia de ascensão de países em desenvolvimento e a ampliação de novos temas como a nova forma de se enxergar o mundo tende a dar uma maior legitimidade para o debate em torno de uma reforma no CSNU. Como argumento para reivindicação de seu posto como membro permanente, o Brasil enfatiza sua representação no continente e a defesa do status quo na região. A posição como elo de aproximação entre o Norte e Sul, bem como a busca pela defesa dos interesses dos países emergentes por meio de um papel intermediário, também se mostram significativamente presentes:

Neste mundo mais multipolar e mais complexo, no qual os países em desenvolvimento não são mais espectadores passivos, o Brasil está disposto a desempenhar um papel maior. (Amorim, 2010)

A visão de um Brasil como líder, que age como porta-voz entre ambos os hemisférios, que defende os interesses dos países em desenvolvimento, que se preocupa com a erradicação da pobreza e os direitos humanos, bem como um sistema internacional regido pelo direito são características marcantes de um Estado que se

projeta na tentativa de uma inserção internacional, a fim de naturalmente poder ocupar um lugar de prestígio.

Assim como seu Chanceler, o Presidente Lula destaca essa percepção do país: “O Brasil tem credenciais para ocupar o assento [...]. Essas incluem nossa longa tradição em prol da solução pacífica dos conflitos, da observância do direito internacional e nossa atuação na promoção dos interesses dos países em desenvolvimento.”²

Partindo ainda da ideia de projeção internacional, o Brasil tem usado como argumento para reivindicar o assento um compilado de atributos, os quais do ponto de vista de seus líderes são suficientes para essa concretização. O tamanho geográfico e populacional são utilizados como parâmetros de grandiosidade do país:

O Brasil já era para estar [no Conselho de Segurança da ONU] desde 1945, quando foi criada a ONU. O Brasil não entrou, o Brasil defende a democratização das Nações Unidas, defende, sobretudo, a democratização do Conselho de Segurança, [...] e o Brasil reivindica para si essa vaga, por ser o maior país da América do Sul e da América Latina, por ser um país de maior número de habitantes, o país de maior extensão territorial, então, nós temos o direito de reivindicar. Estamos reivindicando.³

Como mencionado anteriormente, o país possui um acervo diplomático permanente como normas e posturas a serem respeitadas. A ideia de não-intervenção, autodeterminação dos povos, pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa da igualdade soberana das nações entre outros, fazem parte do discurso da elite diplomática como patrimônio, e estão intrinsecamente associadas ao comportamento do país no plano internacional. Durante os mandatos do governo Lula esses comportamentos se mantiveram em continuidade.

Além disso, uma política universalista voltada para o multiculturalismo foi desempenhada ao longo dos oito anos que se sucederam. A proximidade com os países do Sul Global e o crescente interesse em que esses se desenvolvessem

² Entrevista concedida pelo Presidente Lula à Agência Interfax. Moscou, Rússia, 13 de julho de 2006

³ Entrevista coletiva concedida pelo Presidente Lula no Palácio do Planalto. Brasília, 29 de abril de 2005

fizeram parte da agenda da política externa brasileira. Como menciona Amorim, “ O exercício da solidariedade com os mais necessitados tem sido um dos princípios da política externa do Presidente Lula” (Amorim, 2010, tradução própria). Ainda para o ex-Chanceler, a clara demonstração do Estado Brasileiro em adotar uma política multiculturalista se dá por meio do apoio oferecido à grandes operações de paz, especialmente a MINUSTAH, pois são adeptos a um papel de não-indiferença diante de situações complexas. Como é mencionado por ele, “O Brasil fez uma clara opção pelo multilateralismo. A contribuição brasileira à Minustah no Haiti constitui uma demonstração concreta desse compromisso”⁴. Como menciona o então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães:

O Brasil pode contribuir para a preservação da paz, para o desenvolvimento econômico e social, para a construção da democracia na esfera internacional, de tal forma que cada sociedade, observados os preceitos fundamentais de autodeterminação e não-intervenção inscritos na Carta da ONU, possa prosseguir em sua evolução histórica (Guimarães, 2007)

A defesa de valores humanistas e democráticos, a responsabilidade de liderar as operações de paz, a busca por um mundo mais igualitário contrapondo às assimetrias de poder e riqueza nas relações internacionais e a necessidade de colaborar na construção de um novo sistema são desejos e metas envoltos em uma crença que se auto reforça de tempos em tempos, a qual condiz que o Brasil necessita ocupar e estar a frente de lugares especiais, pondo em prática seu protagonismo e grandeza, o qual “nasceu” para desempenhar.

A luz do acima exposto, conclui-se a análise com base nas respostas às perguntas propostas pela autora Silva (1998). Por meio dos discursos escolhidos de dois grandes formuladores de política externa, compreende-se que para o país a nova ordem mundial ocorre após o fim da Guerra-fria. Essa mudança de estrutura faz com que haja uma interpretação de um sistema voltado para o desenvolvimento de países os quais fazem parte, em especial, do sul global. Entende-se que a nova era é a era dos países em desenvolvimento e que esses devem ser representados nos maiores

⁴ Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. Lisboa, 5 de janeiro de 2009

órgãos mundiais, pois são relevantes para a segurança e preservação da paz no sistema. Desse modo, percebemos que aos olhos da elite diplomática no referido período tratado neste trabalho, o país deve exercer um papel de intermediador entre o Norte e o Sul. A importância do país, devido ao seu acervo diplomático contínuo e seus atributos clássicos, faz com que o mesmo tenha que desempenhar grandes papéis e ocupar grandes espaços. O Brasil é reconhecido pelos formuladores de política externa como peça importante para a preservação da paz, para o desenvolvimento econômico e social e para a construção da democracia. Por fim, para afirmarem os pontos mencionados anteriormente, manifestam e interpretam a sua identidade nacional mediante a defesa do universalismo voltado para o multilateralismo e a corrente de solidariedade ativa. O país possui uma política externa voltada para o crescente interesse no desenvolvimento do sul global e a participação de operações de paz, mostrando-se ser adepto a um papel de não-indiferença, defendendo os direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a igualdade e soberania entre nações, o direito internacional etc.

Por fim, Jervis (2006) explica que a avaliação da realidade se refere a uma avaliação cognitiva ou interpretação de um evento, que estamos constantemente avaliando as situações, e que a partir da compreensão do ambiente as crenças surgem e se fundamentam. Dessa forma, devemos ser orientados pelas teorias para entender como as crenças operam. Assim, entende-se que o Brasil julga ser plausível a ideia de ocupar um lugar igualitário às grandes potências nos maiores órgãos reguladores do sistema internacional, mais especificamente um assento no Conselho de Segurança, o que auto reforça a crença de grandiosidade e de que esse merece ter o protagonismo que tanto deseja e merece.

Considerações finais

Ao longo dos anos, é notável que a mudança de estrutura no sistema gera um impacto direto na crença brasileira de protagonismo que se auto reforça de tempos em tempos. Após a Primeira Guerra Mundial, o país buscou um lugar junto aos vencedores no órgão que detinha mais importância na Liga das Nações, o Conselho Executivo. Por anos, direcionou sua política externa para manter como foco a

obtenção de uma cadeira no Conselho, e assim participar das maiores decisões no sistema internacional. Após várias tentativas frustradas, o país retirou-se do pacto.

Não tão diferentemente, após a Segunda Guerra, e por consequência a criação das Nações Unidas, o Brasil decidiu redirecionar novamente a sua política externa para a conquista de um assento permanente no órgão principal da organização, o Conselho de Segurança.

Mesmo defendendo uma reforma no conselho, com o argumento de não representatividade dos países em desenvolvimento em uma nova ordem pós Guerra fria, o país continua possuindo tentativas frustradas. Com uma política externa voltada para o pleito da cadeira entre os países permanentes, o governo Lula, por meio de um capital diplomático, utilizou diversas estratégias a fim de contribuir para uma imagem mais ativa do país nos problemas do mundo.

A ideia de que o país é visto como mediador pacifista de conflitos, intermediador entre os hemisfério Norte e Sul, líder regional, responsável pelo desenvolvimento dos países do Sul global e essencial para a preservação da paz e da segurança no sistema internacional diz respeito a uma crença base que se auto reforça de que o Estado Brasileiro deve ocupar um lugar especial destinado a ele. A conquista de um assento permanente no CSNU, e por consequência assumir grandes responsabilidades, se torna uma ideia plausível e possível a partir do momento em que as crenças surgem e se fundamentam.

Referências

- ALVES, Fábio Simão. *Ao Vencedor, as Cadeiras: o G-4 e o processo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 2009. Dissertação (Mestrado) - Curso de Formação de Diplomatas do Instituto Rio Branco, Brasília, 2009.
- AMORIM, Celso. A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, p. 214-240, 2010.
- AMORIM, Celso. A ONU aos 60. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 17-24, set-out-nov. 2005.
- ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 48, n. 2. p. 152-168. 2005.

BRIGIDO, Eveline Vieira. *O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente*. 2010. Dissertação (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): Vencer ou Não Perder*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GARCIA, Eugênio Vargas. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 54 n 1, p. 159-177, 2011

GARCIA, Eugênio Vargas. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Secretário-geral do Itamaraty diz não haver ideologia no trabalho do ministério e nega antiamericanismo no governo Lula, mas manda recados sutis aos EUA. *Folha de São Paulo*, 26 fev. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2602200716.htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. *Contexto Internacional*, v. 16, n. 1, p. 75-89, Brasília, jan/jun 1994.

JERVIS, Robert. Understanding Beliefs. *Political Psychology*, v.. 27, n. 5, 2006.

LESSA, Antônio Carlos. Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, p. 115-131, 2020.

LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs* v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LIMA, Wendell. et al. A importância geopolítica do Conselho de Segurança na Organização das Nações Unidas para o Brasil. *Revista científica do centro de estudos superiores de Parintins*. 2015. Disponível em: <http://periodicos.uea.edu.br/index.php/marupiar/article/view/426/423>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e fiasco: repensando a participação brasileira na Liga das Nações - elementos para uma nova interpretação. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 46, n. 002, p. 87-112, 2003.

SCORTEGAGNA, Giulia; RIBEIRO, Jeancezar Ditzz. Brasil, um líder legítimo: rumo ao assento permanente no CSNU mediante operações de paz. *R. Esc. Guerra Nav.*, Rio de Janeiro, v. 25, n.2 , p. 492-516. maio/agosto. 2019.

SILVA, Alexandra de Mello. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 41 n. 2, p. 139-158, 1998.

SILVA, Eduardo Pinheiro; TAVARES FILHO, Newton. A eficácia do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as perspectivas de reforma. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 35, n. 75, p. 13-26, out./dez. 2020.

Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional* [online]. 2007, v. 29, n. 2 [Acessado 15 Abril 2024], pp. 273-335. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>>. Epub 08 Fev 2008. ISSN 1982-0240. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.