

DANIEL FRANÇA OLIVEIRA

**A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NAS QUESTÕES DE AMPLIAÇÃO DO
CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (1989-2005)**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SANTIAGO
DANTAS
(PUC-SP, UNESP, UNICAMP)

São Paulo _ 2005

DANIEL FRANÇA OLIVEIRA

**A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NAS QUESTÕES DE AMPLIAÇÃO DO
CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (1989-2005)**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa Santiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PUC-SP, UNESP, UNICAMP), como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Oliveiros Ferreira.

PROGRAMA SANTIAGO DANTAS (PUC-SP, UNESP, UNICAMP)

São Paulo _ 2005

DANIEL FRANÇA OLIVEIRA

**A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NAS QUESTÕES DE AMPLIAÇÃO DO
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (1989-2005)**

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Oliveiros Ferreira, Orientador

Professor Doutor Henrique Altemani de Oliveira

Professor Doutor Rafael Villa

*Ai, que esta terra
ainda vai cumprir seu ideal. Ainda vai tornar-se um imenso Portugal ...*

Chico Buarque de Hollanda

RESUMO

A atual candidatura brasileira para um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas é a expressão de um antigo desejo brasileiro de ocupar um lugar no concerto das grandes nações. O trajeto percorrido pela chamada política externa de grande potência, nesse sentido, inicia na tentativa de ocupar uma cadeira permanente no Conselho da Liga das Nações, passa pela negociação com os EUA por um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas durante sua criação, assim como também tem passagem na política nuclear paralela do governo Geisel, e culmina na iniciativa do presidente Sarney quem lançou a candidatura atual brasileira, em 1989, e a qual sobrevive até os dias atuais, no governo Lula. Desde o governo Sarney, a participação brasileira nos debates acerca da ampliação do CS têm tido diferentes ênfases e graus de importância nos governos subsequentes: desde a diplomacia de desbravamento de Collor no início dos debates sobre a reforma até a política para uma busca de liderança explícita de Lula, promovendo uma campanha intensa para eleger o Brasil ao Conselho. Mesmo com uma diplomacia arquitetada para lograr a vontade brasileira de obter status de potência mundial, cuja aliança mais importante é o G-4 (grupo formado por Alemanha, Brasil, Japão e Índia que propõe uma única resolução para a reforma do Conselho), Lula não elege o Brasil para o Conselho. Esse estudo é uma análise de como os resultados até o momento atual não favoreceram o pleito brasileiro no Conselho, tendo os EUA e a China vetado a proposta de reforma do G-4. Nos baseamos em três principais possibilidades que possam ter culminado nesse resultado: a ausência de capacidade do Brasil de projetar poder nas relações internacionais, o não consenso regional para com o pleito brasileiro, e a rivalidade sino-japonesa, mostrando um *misperception* da diplomacia brasileira ao aderir o G-4. Para tanto, ao longo do estudo, analisamos desde o histórico da política externa de grande potência até a construção de um mapa político desde o governo Sarney até Lula para verificar essas possibilidades.

ABSTRACT

The recent Brazilian to a United Nations Security Council permanent seat is the expression of a historical desire in having a place among the great powers. The path followed by the so-called Great Power Foreign Policy begins in the political tentative in being elected to a permanent seat in the League of Nations Council. It also passes through a process of diplomatic negotiation with the United States to occupy a permanent seat in the Security Council during the establishing process of United Nations and goes through the nuclear parallel policy project in the Geisel period. Its recent manifestation begins when President Sarney takes the initiative to release Brazilian candidacy to a permanent seat in the Security Council, in 1989. Since then, the other government periods have given distinct diplomatic treatment and emphasis during the debate process of the Council expansion. For instance, in the beginning of the 90's, president Collor promotes an exploration diplomacy that corresponds to the immature atmosphere of first debates about the Council's reform. Recently, President Lula, emphasizing a policy willing for leadership, gives an intense treatment to the Brazilian campaign in the Council's expansion. Even if, having a diplomacy accurately constructed to get a great power status to Brazil in the Council _ which the most important alliance is the G-4, a group formed by Brazil, Germany, Japan and India to propose a unified resolution to the Council's reform _ Lula has not been successful in getting Brazil a permanent seat. The present study is an analysis of the main reasons that have taken Brazil's proposal to an unsuccessful stage. It is based in three main possibilities: the Brazilian lack of power projection capacity in the international relations, the non-regional consensus on Brazilian proposal, and the political rivalry between Japan and China, showing a misperception in Brazil diplomacy view, having joined the G-4. With this specific purpose, an analysis is executed based on the Great Power Foreign Policy historical fundamentals and on how the foreign policy since president Sarney to Lula contributed to this unwished result.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 – CONCEITOS DE PODER, POTÊNCIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL	
1.1 “Política Externa de Grande Potência”: um exercício pendular entre o poder e o direito internacional.....	14
1.2 O diferencial das potências: política externa e os elementos essenciais do poder.....	17
1.3 O pós Guerra Fria e a necessidade da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.....	30
CAPÍTULO 2 – BRASIL POTÊNCIA?	
2.1 Brasil e os elementos de construção da política externa de grande potência: na região, uma grande potência; no mundo, uma potência média de tamanho continental.....	39
2.1.1 Dimensão geopolítica e continental do território, da população e dos recursos naturais.....	42
2.1.2 O perfil econômico-comercial, a vulnerabilidade externa, e o papel importante da tecnologia.....	44
2.1.3 A tradição diplomática e a necessidade da defesa.....	53
2.2 Três tentativas de vôos de potência.....	60
2.2.1 A primeira tentativa.....	62
2.2.2 A segunda tentativa.....	64
2.2.3 A terceira tentativa.....	72

2.4 Brasil e o período pós Guerra Fria: ser líder ou não ser?	78
--	-----------

CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NAS QUESTÕES DE AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (1989-2005)

3.1 Da iniciativa a abertura da “caixa de pandora”: os governos de José Sarney, Fernando Collor, e Itamar Franco.....	93
--	-----------

3.2 Oito anos de diplomacia de oscilação de Fernando Henrique Cardoso para o CS em função do <i>mainstream</i> internacional.....	115
--	------------

3.3 Luís Inácio Lula da Silva e a campanha eleitoral para um Brasil líder-permanente na América Latina.....	135
--	------------

CONCLUSÃO.....	151
-----------------------	------------

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	157
--------------------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Apresentação do problema

Tornar-se um membro do círculo restrito pertencente às nações que decidem as grandes questões mundiais faz parte de uma antiga aspiração brasileira que vem desde a criação da Liga das Nações¹, quando o Presidente Arthur Bernardes se empenhou numa tentativa de eleger o Brasil como membro permanente do Conselho da Liga, no início da década de 1920. A tentativa fracassou. A Alemanha ocupou o lugar e o Brasil saiu da Liga.

Em 1945, na criação da Organização das Nações Unidas (ONU)², cogitou-se a possibilidade do Brasil ser um dos membros permanentes do Conselho de Segurança (CS).

¹ A **Liga das Nações**, ou **Sociedade das Nações** (SDN), foi uma organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz. Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, a idéia de criar um organismo destinado à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento já havia sido defendida por alguns estadistas, especialmente o presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson. Contudo, a recusa do Congresso norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes acabou impedindo que os Estados Unidos se tornassem membro do novo organismo.

² A **Organização das Nações Unidas** (ONU), organização intergovernamental e política fundada em 1945, no final da Segunda Guerra Mundial, tem como objetivos principais a manutenção da paz, a defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e a promoção do desenvolvimento dos países em escala mundial. A ONU atua primordialmente através de sua Assembléia Geral, **Conselho de Segurança**, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela e, finalmente, sediada em Haia, a Corte Internacional de Justiça. O sistema das Nações Unidas também engloba agências especializadas, que são organismos autônomos, vinculados através de acordos especiais, que foram sendo criados em datas diferentes para responder a diversas necessidades da comunidade internacional. O nome Nações Unidas, foi concebido pelo Presidente Norte-Americano Franklin Roosevelt e utilizado pela primeira vez na Declaração das Nações Unidas de 12 de Janeiro de 1942, quando os representantes de 26 países assumiram o compromisso de que seus governos continuariam a lutar contra as potências do Eixo. A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945. As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta pela China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários.

O governo brasileiro esperava o apoio norte-americano. Porém, segundo foi divulgado pelo próprio governo dos Estados Unidos, a Rússia e a Inglaterra vetaram o ingresso brasileiro.

Os dois episódios, na Liga e na criação do CS, manifestaram o desejo do Brasil de se promover ao *status* de potência mundial. Nas duas ocasiões, as justificativas que sustentaram a candidatura brasileira a uma cadeira permanente estavam ligadas às suas condições geoestratégicas, políticas, econômicas, e bélica _ esta última por conta da participação brasileira na II Guerra Mundial.

Iniciada oficialmente em 1992 (resolução 47/62)³, a recente tentativa de reforma do CS _ este já tinha sido reestruturado em janeiro de 1966⁴ _ partiu de uma necessidade de adaptar a arquitetura do CS à conjuntura internacional, com o aparecimento de novas dimensões da segurança internacional e com a presença de outros vários países membros na ONU. Dessa forma, estava aberto o processo acerca da reestruturação do CS, que fez surgir um debate sobre a participação permanente de países em desenvolvimento (a exemplo do Brasil e da Índia), como representantes e atuantes nos interesses de suas regiões, e a outros desenvolvidos (a exemplo do Japão e a Alemanha), como contribuintes financeiros.

³ A resolução 47/62 da AGNU aprovada no dia 11 de dezembro de 1992, tinha sido proposta por 36 países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, no Décimo Encontro dos Chefes de Estado ou Governo dos países não-alinhados, realizado em Jacarta em Setembro de 1992. <http://www.un.org>. Acessado em: 01/04/2005.

⁴ O quadro original do CSNU era de cinco membros permanentes e seis membros não permanentes. A ampliação do Conselho de onze para quinze membros, sendo agora dez membros não permanentes, foi aprovada no dia 31 de agosto de 1965 e teve efeito no dia 1º de janeiro de 1966. Ver BAILEY, Sidney D. e DAWS, Sam. *The Procedure of the United Nations Security Council*. New York: Oxford University Press, 1998, p. 382.

A candidatura do Brasil a membro permanente do CS foi lançada pelo presidente José Sarney na 44ª Assembléia Geral da ONU, em 1989⁵. Esse projeto tem sobrevivido às últimas seis gestões presidenciais, e possui, até os dias de hoje, a mesma meta observada na Liga e na criação do CS: ocupar um espaço permanente entre as grandes potências.

No entanto, o núcleo dos discursos atuais do governo não fundamenta esse pleito com os mesmos argumentos levantados na época da Liga das Nações e do pós II Guerra Mundial. As justificativas são fundamentadas num tema que ganhou destaque diplomático na reconfiguração do sistema internacional, durante o pós Guerra Fria: a contribuição que os países em desenvolvimento podem dar às soluções dos novos temas da agenda de segurança internacional (direitos humanos, meio ambiente, fome, tráfico internacional, saúde, desarmamento, terrorismo, etc.).

A característica de país pacifista, de seguidor das normas do direito internacional, a sua atuação como potência média continental, e a sua capacidade em lidar com as novas questões de segurança internacional, estiveram, até o período do Governo Fernando Henrique, no cerne dos discursos governamentais que justificaram a candidatura do Brasil.

Contudo, o presidente Lula redimensiona esse discurso, e declara, de forma expressa, a pretensão do Brasil em exercer uma liderança no continente latino-americano,

⁵ Discurso do Presidente José Sarney na XLIV Sessão da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1989. In: FUNDAÇÃO Alexandre Gusmão. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 2000. p. 495

posicionando, como carro-chefe da plataforma da política externa de seu governo, a corrida para conseguir um lugar permanente como representante da América Latina no CS ampliado. Igualmente, como medida para reforçar essa candidatura, a diplomacia brasileira articulou, juntamente com Alemanha, Japão e Índia, a formação do G4, que apresentou em conjunto uma proposta de resolução⁶ de reestruturação do CS.

Embora tenha ocorrido uma mudança na estratégia da política externa brasileira nessa questão, a tentativa brasileira mais uma vez se frustrou. Desta vez, os chineses e os norte-americanos declararam, na Cúpula Mundial de 2005⁷, que não concordavam com a proposta do G-4 para a ampliação do CS.

Algumas análises, como a de Celso Lafer, afirmam que a tentativa do Brasil em obter *status* de membro permanente é uma expressão da construção de suas relações diplomáticas_ que o habilita à mediação de posições no campo multilateral _ e de sua natureza de potência média de dimensões continentais, que o permite lidar com assuntos de ordem mundial.⁸

Nesse estudo, entretanto, depreende-se dessa tentativa, que a atuação diplomática brasileira, se alterna entre ações baseadas em princípios do direito internacional e ações orientadas por objetivos de poder. Há estudos sobre essa alternância da diplomacia

⁶ ALEMANHA, BRASIL, ÍNDIA E JAPÃO (G-4) *Draft Resolution on Security Council Reform*. 05 maio 2005. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/g4resolution.pdf> Acesso em: 01/08/2005.

⁷ A Cúpula Mundial de 2005 (United Nations Summit 2005) foi uma conferência dos países membros da ONU para decidir e aprovar os principais pontos para reforma da ONU, e definir de que forma serão implementados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015. A votação dos países aconteceu entre os dias 14 e 16 de setembro de 2005. Nessa ocasião, também se comemorou o sexagenário da ONU.

⁸ Ver: LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

brasileira que são considerados nesta dissertação, a exemplo da análise de Oliveiros Ferreira, a respeito do conceito de diplomacia pendular e de política externa de grande potência.

Partindo desse pressuposto, é importante entender de que forma ambos os recursos, desde o mais multilateral e idealista, até o de origem mais próxima ao realismo, foram articulados durante desde o Governo Sarney até Lula, e como essa característica antitética da diplomacia brasileira pode ter frustrado a tentativa do país em se eleger membro permanente do CS.

Nesse sentido, este estudo foi orientado a compreender a seguinte questão: por que a tentativa brasileira, de 1989 a 2005, em ser membro permanente do Conselho, não obteve o resultado esperado?

Hipótese

Para compreender essa questão, o presente estudo parte das seguintes hipóteses: 1) o perfil geográfico-estratégico, as dimensões continentais de sua população e território, sua forte tradição diplomática, e seu desempenho enquanto potência média em desenvolvimento, não constituíram elementos suficientes para lhe posicionar em condição de obter um lugar permanente no CS, uma vez que seu poder econômico, tecnológico-científico, e militar tem projeção somente no nível regional e não mundial; e 2) o não consenso dos países da América Latina na questão da candidatura do Brasil no CS, principalmente por parte da Argentina e México _ este em menor grau _ e a diretriz histórica com a finalidade de representar a América Latina no CS, reforçada pelo objetivo de liderança de Lula, causaram a

manutenção da opinião norte-americana de não resolver a reforma do CS por critérios de representação regional; 3) a proposta do G-4, determinando alteração de 15 para 25 membros no CS _ enquanto a proposta dos EUA era de aumentar o quadro do órgão com não mais de 20 países _ e a presença alemã no Grupo, ocasionaram o não apoio norte-americano à proposta, bem como a participação do Japão nesse Grupo determinou a rejeição dos chineses à essa proposta de ampliação do CS.

Objetivo geral

O objetivo geral dessa dissertação é analisar a conduta da política externa brasileira nas questões de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas desde o Governo do Presidente José Sarney até o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, de 1989 até o ano de 2005, período em curso da gestão de Lula.

Objetivos específicos

Os objetivos específicos são os seguintes:

1) Analisar como a política externa brasileira relaciona os elementos de poder e potência nas questões de reforma do CS, bem como de que forma insere o Brasil, enquanto país em desenvolvimento, neste processo.

2) Compreender as diferentes posturas diplomáticas assumidas na conduta das gestões governamentais de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, nas questões da reforma do CS.

3) Entender até que ponto a participação do Brasil dentro do CS influenciou o não sucesso do pleito brasileiro. São elas as atividades que podem ter relação com a candidatura brasileira a membro permanente: contribuição financeira, articulação política com países membros, operações de paz e sua participação no quadro de membros não permanentes do CS.

Justificativa

Embora sem os resultados desejados, o Brasil ensaiou alguns vôos de potência na história da sua política externa. Podem-se citar episódios diplomáticos e até períodos governamentais que miravam um projeto de poder, quais são: o esforço para entrar no Conselho da Liga, a investida diplomática para vir a ser um membro permanente no CS, em 1945, e a política nuclear paralela do Presidente Ernesto Geisel. Todos estes foram fatos históricos importantes, e, por isso, foram exaustivamente estudados.

Todavia, o projeto de obter *status* de membro permanente no atual processo de reestruturação do CS iniciado há mais de quinze anos (1989 a 2005) ainda não foi submetido a uma análise minuciosa. É verdade que muitos estudos foram dedicados à relação que se tem entre a política externa brasileira e a atuação do Brasil na ONU e nas atividades do CS.

Não se pode deixar de ressaltar, entretanto, que nas atuações e participações em atividades na ONU, o Brasil já tinha em vista sua candidatura a membro permanente do CS. Essa relação encontra evidência na quão intensa se tornou sua participação em atividades principalmente ligadas ao CS: 32 participações em operações de paz, das quais 26, desde 1989; nove vezes eleito como membro não permanente, desde 1945, das quais, quatro, desde 1988; outrossim, foi um dos 30 países a assinar a resolução 47/62, marco oficial de início do debate para reforma do CS. Além dessa intensa presença no CS e nas operações de responsabilidade do órgão, o Brasil apoiou veementemente as propostas da agenda para a reforma da ONU lançadas em 1995, em 2005, no cinquentenário e sexagenário aniversário da Organização, respectivamente.

Dada a indivisibilidade dos temas da ONU na conduta diplomática brasileira, este estudo tem com sua principal justificativa, a busca pela compreensão de um contexto que vai além de uma análise quantitativa da atuação brasileira nas atividades do CS e do ONU, de forma geral. A dissertação faz-se pretensiosa a ponto de objetivar a contribuição para os estudos da política externa brasileira, buscando entender de que forma se dá o processo de resgate do desejo histórico do Brasil de se figurar como uma potência no círculo dos países que decidem.

Se tomarmos como referência o objeto de estudo, e fizermos uma comparação com publicações acerca do tema, não há análise que inclua a dimensão do período proposto acerca das questões do Brasil e da reforma do CS, salvo a dissertação do Centro de Altos Estudos do Instituto Rio Branco elaborada por um diplomata que mapeou a

conduta do Brasil desde 1989 a 1995. Essa pesquisa, entretanto, além de compreender um período mais curto de análise, se trata de um documento confidencial que não pode ser acessado, nem ao menos podem o título e o autor serem divulgados.

Fontes de Informação e delimitação do tema

As fontes de informação mais importantes na pesquisa elaborada são os documentos diplomáticos governamentais. Foram consultados os arquivos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em Brasília, mais especificamente telegramas de 1992 _ período a qual o acesso foi permitido _ utilizados na comunicação oficial entre a Missão Permanente do Brasil na ONU (Delbrasonu) e o Itamaraty. Estes documentos constituem o capital de maior valor utilizado para construir o fio lógico deste estudo.

Igualmente foram consultados os arquivos da Divisão das Nações Unidas (DNU), aonde foram encontrados telegramas e relatórios trocados entre a Delbrasonu, a DNU, a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, e o Itamaraty, nos anos de 1993 a 2003. Por serem documentos mais recentes, o acesso aos telegramas foi limitado.

Também foram utilizados discursos presidenciais e dos ministros de relações exteriores, que se encontravam disponíveis no *website* do Palácio do Planalto, www.planalto.gov.br, e do MRE, www.mre.gov.br.

Outrossim, é de suma importância destacar, a utilização de notícias jornalísticas da imprensa nacional e internacional da época, as quais compõem uma das percepções mais importantes para a análise das relações internacionais.

Como não há estudo sobre o tema durante esse período, foram utilizadas também outras fontes não primárias, como teses de mestrado e doutorado, livros e artigos sobre temas que ocupam a periferia do tema principal.

A utilização de textos, dissertações e teses a respeito de temas correlatos tiveram grande importância para complementar as poucas informações a respeito do tema em específico e serviram como vetores para delinear e dar diretrizes históricas, conceituais e teóricas.

É imprescindível reafirmar que não tivemos acesso a todos os documentos diplomáticos governamentais da época, destacando-se aqui documentos presidenciais, e alguns despachos telegráficos do MRE para a Delbrasonu, e vice-versa. Não obstante, devido às esclarecedoras evidências encontradas nos telegramas acessados, é essencial dizer, que, tanto do ponto de vista qualitativo, quanto do quantitativo, temos informações suficientes para dar prosseguimento a este estudo.

Tendo como referenciais mais importantes posições documentadas e evidências factuais encontradas nos telegramas e relatórios governamentais, proceder-se-á com uma análise da conduta do Brasil na ONU, à luz de uma perspectiva histórica de interpretação.

Logo, recorrer-se-á, sobretudo, à análise desses documentos mencionados. Para tanto, delimitou-se o tempo e o espaço nos quais se desenrolam o estudo da problemática questionada nessa dissertação: o período de 1989-2005 dentro do contexto organizacional do CS. Na mesma lógica, se resolveu dar maior ênfase às posições assumidas e os papéis desempenhados pelo Brasil.

Estrutura da dissertação

A presente dissertação está estruturada em três partes.

O primeiro capítulo trata de três temas: 1) abordagem teórica e os conceitos de política externa de grande potência e diplomacia pendular; 2) a sistematização dos diferentes conceitos de poder e potência como quadro teórico dos temas de relações internacionais; e 3) o ambiente internacional no pós Guerra Fria e sua relação com a reestruturação do CS como pano de fundo para entendermos a inserção do Brasil pós década de 90. À medida que estes conceitos são desenvolvidos, será debatido como a política externa se relaciona com os conceitos de poder e potência, bem como será estabelecido como estes elementos definem em qual contexto se faz a grande potência. Nessa análise, utilizar-se-á principalmente as teorias realistas de Hans J. Morgenthau e Raymond Aron nas discussões acerca do conceito de potência e as relações de poder nas relações internacionais. Igualmente, será estudado, de forma a inserir como cenário internacional em que o Brasil constrói sua política para as questões da ampliação do CS, a situação do sistema internacional do pós Guerra Fria, sua relação com os novos conceitos de segurança internacional e a necessidade

da reforma do CS. A abordagem interpretativa do estudo será baseada na escola realista das relações internacionais.

O segundo capítulo é um estudo do Brasil à luz dos conceitos apresentados no primeiro capítulo. Da mesma forma, é dividido em três temas: 1) o Brasil do ponto de vista dos conceitos de potência; 2) as tentativas da política externa de grande potência como abordagem de perspectiva histórica; e 3) a inserção do país no período pós Guerra Fria como quadro para análise da diplomacia para a reforma do Conselho de Segurança. Pretende-se buscar compreender como o país se insere no pós Guerra Fria, bem como entender a posição do país dentro do contexto de potência. Serão estudados momentos históricos selecionados, tais como a questão do Conselho na Liga das Nações, a criação do CS em 1945, e a política nuclear paralela do Governo Geisel. Estes períodos, escolhidos propositalmente, refletem momentos em que o país investe numa tentativa de se incluir no sistema internacional por intermédio de uma política de potencialização de seu poder. Procura-se, dessa forma, levantar informações históricas acerca da política externa brasileira, que servirão de subsídios para se compreender a construção de uma diplomacia em busca do *status* de grande potência.

O terceiro e último capítulo trata da participação do Brasil no processo de reforma do CS, desde 1989, no Governo José Sarney, até a atual postura do Brasil no Governo Lula. Como corpo terá três partes, as quais tratam de três momentos importantes: 1) o processo inicial de abertura de reestruturação do CS: Sarney, Collor e Itamar; 2) a diplomacia inconstante do Governo FHC para a questão de ampliação do CS; e 3) a política de liderança de Lula para a América Latina e a reforma do CS. Será feito um mapeamento da

participação brasileira nas questões de reforma do CS, ou seja, como o posicionamento diplomático pode ter levado o Brasil a não ter sido eleito membro permanente do CS.

CAPÍTULO 1 – CONCEITOS DE PODER, POTÊNCIA E A NECESSIDADE DE REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO PÓS GUERRA FRIA

1.1 “Política Externa de Grande Potência”: um exercício pendular entre o poder e o direito internacional

Para posteriormente analisarmos as problemáticas sugeridas e verificarmos a hipótese levantada neste estudo é necessário, antes de entrarmos nas questões do Brasil e ampliação do CS propriamente ditas, compreender como a política externa se relaciona com os conceitos de poder e potência.

A discussão conceitual em torno das questões de poder e potência nos dará subsídios para compreender como a política externa brasileira relaciona estas questões do ponto de vista de uma inserção regional e internacional. Com estes elementos, poderemos debater como a política externa do Brasil tem promovido a construção de uma estratégia diplomática, visando um assento permanente no CS desde 1989, lugar este que é atualmente ocupado pelas grandes potências vencedoras da II Guerra Mundial, o P-5, composto por China, Estados Unidos, França, Inglaterra e URSS. Por sua vez, a apresentação do cenário da segurança internacional, no pós Guerra Fria, servirá como pano de fundo para debater a inserção da diplomacia brasileira nestas questões.

A análise dos conceitos mencionados será necessária para definir e explicar antíteses conviventes entre si, que no caso do Brasil, são claramente notadas na política para

consolidar as condições de sustentação de sua autonomia externa que é construída a partir de políticas de poder e normas do direito internacional.⁹

O professor Oliveiros Ferreira, num texto intitulado *O Brasil e o Destino de Grande Potência*, afirma, que “a compreensão desse movimento pendular de reclamo da vigência do Direito Internacional e de aspiração a posições que permitam realizar, sob outro nome, uma política de poder, é essencial para que se possam entender os movimentos do Brasil na América Latina.”¹⁰ Oliveiros, lembrando a reiterada afirmação do Itamaraty de que o Brasil não tem uma política de poder, conclui que “(...) os dois elementos_ Poder e Direito _ coexistem na práxis diplomática do Brasil como partes antitéticas de um mesmo todo.”¹¹ O autor continua, defendendo a posição, “segundo a qual o Brasil aspira a ver reconhecidas suas credenciais para ingressar no clube dos *íntimos* que negociam os interesses dos mais fortes, embora saiba que sua órbita de ação é a política sul-americana.”¹²

Os dois conceitos, poder e direito, são os dois lados de uma mesma moeda, a qual o professor Oliveiros chamou de “política externa de Grande Potência (...) que traça uma linha de conduta para a diplomacia brasileira, a qual permitisse que o país se inserisse no cenário internacional de maneira autônoma e pudesse realizar o sonho (...) de ser, por mérito próprio, membro do círculo restrito das nações que decidem”¹³.

⁹ O Embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa explica que “da participação do Brasil na Conferência de Haia sob a liderança de Ruy Barbosa derivam pelo menos dois dos principais paradigmas seguidos desde então pela diplomacia brasileira: o paradigma da singularidade do Brasil e o paradigma do respeito ao Direito Internacional”. CORRÊA, Luiz Felipe Seixas. *In: A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 2000. p. 17.

¹⁰ FERREIRA, Oliveiros. *A Crise na Política Externa: Autonomia ou Subordinação?* In: NASSER, Reginaldo Mattar (sel. e org.). Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 88

¹¹ Cf. *Idem*. p. 88

¹² *Ibidem*. p. 88

¹³ *Ibidem*. p. 11

É exatamente a aspiração de um dia estar entre as grandes potências _ situação esta, que deve ser sobreposta à realidade econômica e política-estratégica do Brasil _ que nos propomos a compreender como uma das questões importantes para levar adiante esse estudo sobre a conduta brasileira nos assuntos de ampliação do CS.

Para nos situar melhor no tema, estabelecendo linhas objetivas de discussão, caberiam aqui algumas perguntas: o que é o poder nas relações internacionais?; como a política externa está relacionada ao poder?; o que vem a ser uma grande potência, ou seja, quais os pontos balizantes seguidos pela potência de primeira linha?; como os países lidaram com as mudanças do pós Guerra Fria e o reordenamento de novos temas da segurança internacional?; quais foram as mudanças no cenário da segurança internacional nesse período?

O que se pretende aqui é promover um debate entre os importantes teóricos que estudaram e formularam diferentes interpretações referentes às questões levantadas e conceitos chave já mencionados. Utilizar-se-á, na montagem de um arcabouço teórico para o desenvolvimento deste presente estudo, principalmente os modelos conceituais da *Realpolitik* _ é importante explicitar que a margem de interpretação dos fatos analisados acerca da política externa brasileira neste estudo não se limitará a esta roupagem teórica _ que terão como mais importantes os conceitos de Hans Morgenthau e Raymond Aron acerca da política externa, poder e potência. Com igual propósito, se fará um debate em torno das questões em torno das questões do sistema internacional que levaram a um processo para a reforma do CS, após a década de 90. Utilizar-se-á como sustentáculo teórico, os princípios da visão realista das relações internacionais, a qual faz uma abordagem estatocêntrica, enquanto, na outra ponta da cena teórica, estarão conceitos utilizados pela visão globalista, que dá importância

aos estudos da “segurança societal”¹⁴. Embora estejamos utilizando uma série de autores para incrementar a discussão, optaremos ao longo do estudo pelos conceitos que melhor atenderão às questões analisadas.

1.2 O diferencial das potências: a política externa e os elementos essenciais do poder

O historiador da Grécia Antiga, Tucídides, ao descrever a disputa pelo poder entre os coríntios e helenos durante a Guerra do Peloponeso, considerava variados elementos que definiam o poder dessas civilizações:

Como os coríntios tinham a sua cidade no istmo, desde os tempos mais remotos eles mantinham ali um entreposto para a troca de mercadorias, porque os helenos de dentro e de fora do Peloponeso, que antigamente se comunicavam mais por terra que por mar, tinham de atravessar o território coríntio; por isto eles eram poderosos e ricos, como demonstram os poetas antigos, que chamavam a região de opulenta. Quando a navegação se tornou mais intensa entre os helenos, os coríntios, usando a sua frota, moveram guerra à pirataria e, oferecendo um mercado marítimo tão importante quanto o terrestre, tornaram a sua cidade extremamente poderosa graças aos lucros que obtinham¹⁵.

Tucídides é considerado o primeiro analista crítico das relações internacionais. Além dos fatores geográficos, a força militar e a capacidade econômica-comercial, considerados essenciais na descrição que o autor faz da disputa entre Esparta e Atenas pelo controle do poder na região do Peloponeso, outros elementos como a diplomacia

¹⁴ TANNON, Grace. *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*. In Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 25, nº1. Janeiro/julho 2003. p.56.

¹⁵ TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. p. 10

e a cultura política de governo (fundamental no acordo de paz de Nícias, negociados por 50 anos entre Atenas e a Liga de Delos) definiram a vitória de Esparta sobre Atenas na Guerra.

A importância e a influência destes fatores de poder podem ter mudado na história contemporânea das relações internacionais, dada a modificação contínua das relações econômicas e políticas no sistema de estados. Porém, conforme afirmou E. H. Carr, é seguro dizer que o poder é sempre um elemento essencial da política. Só não se pode definir a política em termos exclusivos de poder.¹⁶

No livro “Paz e Guerra entre as Nações”, Raymond Aron explica que poder ou potência¹⁷, “no sentido mais geral (...) é a capacidade de fazer, produzir ou destruir. No campo das relações internacionais, poder é a capacidade que tem uma unidade política de decidir e impor sua vontade às demais”¹⁸. O autor é um dos representantes mais importantes da escola realista clássica, que tem seus fundamentos nas obras de Thomas Hobbes:

O poder de um homem (universalmente considerado) consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro...é a

¹⁶ Cf. CARR, E. H.. *Vinte Anos de Crise (1919-1939)*. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Editora UnB / IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2001. p. 135

¹⁷ “O termo potência não é utilizado em português nesta acepção. Diz-se ‘assumir o poder’ ou ‘chegar ao poder’ (como em francês ‘prendre le pouvoir’ e ‘arriver au pouvoir’, expressões traduzidas em alemão com ‘Macht’ e em inglês com ‘power’), mas não se diz ‘assumir a potência’ ou ‘chegar à potência’. Por outro lado, fala-se em ‘grande potência’ (grossmacht) ou em ‘superpotência’ (super-power) e não em ‘superpoder’. Foi justamente a oposição entre as expressões ‘arriver au pouvoir’ (‘chegar ao poder’, isto é, tomar posse so Estado ou do direito de comandá-lo) e ‘les grandes puissances’ (‘as grandes potências’), que me levou em ‘Paix et Guerre entre les Nations’, a dizer que potência é o conceito mais genérico _ potencial de comando de influência ou de coação que tem um indivíduo, com relação aos outros _, enquanto o poder é apenas uma modalidade da potência, caracterizada não por qualquer tipo de exercício da potência, mas por uma certa forma de potencial ou atualização desse potencial”. Ver ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 1985. p. 206. Vide também, na nota feita pelo tradutor do livro Paz e Guerra entre as Nações, aonde consta que Aron “discrimina entre o poder (pouvoir), exercido dentro das unidades políticas, e a potência (puissance) externa destas últimas (atributo dos atores coletivos que são os Estados), ou poder de estado”. ARON, Raymond. *Op. cit.* p. 99

¹⁸ *Idem.* p. 99.

*eminência das faculdades do corpo ou espírito...e constituem meios e instrumentos para adquirir mais poder. O maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado.*¹⁹

O conceito de Hobbes em torno do poder inspirou a análise de Aron, assim como também influenciou a criação do realismo, do qual uma das vertentes chama-se realismo *hobbesiano*. É só se deparar com o detalhamento de Aron ao enumerar as credenciais de uma potência, chamado pelo autor de poder de estado_ é claro que de forma mais direcionada ao estudo contemporâneo das relações internacionais _ e se notará a essência *hobbesiana*:

*...a potência de uma coletividade depende do cenário da sua ação e da sua capacidade de empregar os recursos materiais e humanos de que dispõe. Meio, recursos, ação coletiva: tais são, evidentemente _ em qualquer época e quaisquer que sejam as modalidades de competição entre as unidades políticas _ os fatores determinantes da potência.*²⁰

Aron entende que *meio* é o espaço ocupado pelas unidades políticas, *recursos* são os materiais disponíveis e o conhecimento que permite transformá-los em armas, o número de homens e a arte de transformá-los em soldados, e que a capacidade de ação coletiva engloba a organização do exército, a disciplina dos combatentes, a qualidade do comando civil e militar, na guerra e na paz, e a solidariedade dos cidadãos.²¹ Contudo, nos tempos exclusivos de paz, a potência dependeria ainda mais dos

¹⁹ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 53

²⁰ ARON, Raymond. *Op. cit.* p. 107

²¹ Cf. *Idem*, p. 107

*(...) meios legítimos admissíveis em cada época pelo costume internacional. Em vez de considerar o aparelho militar, devemos considerar os meios não-violentos (...) quanto à capacidade de ação coletiva, ele se exprime, ofensivamente, pela arte de convencer ou de impor sem recursos á força e, defensivamente, pela arte de não se deixar enganar, aterrorizar, impressionar ou dividir.*²²

Hans Morgenthau, por sua vez, acredita que o poder nacional consiste de elementos mutáveis, estáveis ou instáveis, que se seguem: a geografia; os recursos naturais (tais como comida e matérias-primas); a capacidade industrial, a preparação militar (incluso tecnologia, liderança, e qualidade/quantidade das forças armadas); a população; o caráter e a moral da nação; a qualidade da diplomacia nacional; e a qualidade do governo.²³

O cientista político alemão Guido Fischer também classificou os elementos de potência em algumas categorias:

*1) fatores políticos: posição geográfica, dimensões do Estado, população, densidade demográfica, organização social e nível cultural, tipos de fronteira e atitudes dos países vizinhos; 2) fatores psicológicos: flexibilidade econômica e capacidade de invenção; perseverança e capacidade de adaptação; 3) fatores econômicos: fertilidade do solo e riquezas minerais; organização industrial e nível tecnológico; desenvolvimento do comércio e das transações; força financeira.*²⁴

É certo que as condições de potência dadas por Morgenthau e Fischer _ principalmente na definição dada pelo último autor _ são mais abrangentes, em termos de elementos específicos, que a de Aron, a exemplo dos substratos econômicos, industriais, e financeiros considerados pelos dois autores nos elementos de poder. Se faz mister, no entanto,

²² *Ibidem*, pág. 112.

²³ Cf. MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Knopf, 1973. p. 117-155.

²⁴ Ver Der Wehr Wirtschaftliche Bedarf, Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, t. IC (1939), p. 519. In: RAYMOND, Aron. *Op. cit.* p. 105

lembrar que Aron leva em consideração as reações que alguns elementos do sistema econômico provocam nas relações de poder no que ele veio a chamar _ por uma questão convencional _ de sociedade internacional. Esta análise de Aron veio á tona no seu livro “Os últimos anos do século”, publicado em 1984, que constituiu uma revisão de “Paz e Guerra entre as Nações” à luz dos acontecimentos pós II Guerra, marcado pela lógica do crescimento econômico sustentado no sistema monetário.²⁵

Neste estudo, Aron segmenta a sociedade internacional em dois sistemas: econômico, nome dado às relações na economia mundial; e interestatal, classificação por ele dada às relações entre os Estados. Embora tenha distinguido estes dois sistemas, a fórmula, sociedade mundial ou internacional, deveria ser designada na sua totalidade, ou seja, incluindo ao mesmo tempo, o sistema interestatal, o econômico, os movimentos transnacionais (os quais atravessam as fronteiras e fogem ao controle do Estado), as diversas formas de trocas comerciais entre as sociedades, e as instituições supranacionais. Ao considerar os fatores econômicos que influenciam a sociedade internacional, entretanto, Aron ainda coloca em primeiro plano o sistema interestatal, pelos quais os estados promoveriam seus interesses na economia mundial, como foi a criação do sistema de Bretton Woods, em 1945, idealizado pelos EUA.²⁶

Na verdade, como já tinha sido dito, Raymond Aron havia buscado em Hobbes os fundamentos necessários à definição do poder do Estado no estudo “Paz e Guerra entre as Nações”. A inclusão das questões econômicas na conceituação do poder do Estado confirma ainda mais esta influência, uma vez que para Hobbes, esse poder se originava de um

²⁵ Cf. ARON, Raymond. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 38

²⁶ Cf. *Idem*. p. 18-39.

conceito plurívoco: poderio militar, ou o poder da espada do Estado; poder da riqueza, ou poderio econômico; e o poder religioso, ou ideológico.²⁷

Dessa diferenciação colocada entre os autores acerca dos elementos de poder existentes nas relações entre os Estados, Aron se destaca, pois insere estes elementos essenciais para a potência na dinâmica anárquica e desordenada das relações internacionais, em tempos de paz e de guerra.

Portanto, se considerarmos que as definições de Aron acerca do poder de um Estado, abrangem desde o recurso político-militar, capacidade econômica, e de poderio ideológico _ meios não violentos de convencimento aos quais o autor se referia, a exemplo, da diplomacia _ nos tempos de paz ou nos tempos de guerra, as outras definições sobre a potência e seus elementos essenciais, serão insuficientes para entendermos como a política externa serve aos estados, uma vez que é ela quem fornece mobilidade as ações de um país, a qualquer tempo e condição histórica.

Para Aron, a política externa

*(...) pode ser concebida em termos de uma competição permanente (quem recebe o que, como e quando?); em termos de exigência, a qualquer preço, de uma ordem pacífica (a guerra civil é o mal supremo, sendo preferível suportar qualquer tipo de ordem); em termos de busca da melhor ordem possível; enfim, em termos de uma conciliação entre aspirações complementares e divergentes (igualdade e hierarquia, autoridade e reconhecimento recíproco etc).*²⁸

²⁷ Cf. HOBBS, Thomas. *Op. cit.* p. 103-107, 114-122, 192-200, 211-221.

²⁸ ARON, Raymond. *Op. cit.*, 2001. p. 104

O autor afirma que os fatores de potência devem ser homogêneos, isto é, devem situar-se num nível de generalidade com relação à história. A soma destes fatores determinava o grau de potência a um estado²⁹. Aron quer dizer que esses quesitos, na realidade, ainda necessitam de passar pela capacidade que uma potência possui de projetar politicamente esses ativos num período específico:

*Dentro de um sistema internacional, o status de uma unidade política é determinado pelo volume dos recursos, materiais e humanos, que ela pode consagrar à ação diplomática e estratégica. As grandes potências de cada período são consideradas capazes de dedicar recursos consideráveis à ação externa e de conseguir muitos seguidores.*³⁰

Para a conceituação de potência, há necessidade de conceitos mais precisos _ressaltando que um conceito mais preciso é diferente de algo definitivo_ que determinem um grau de poder para cada país, como foi apontado por Aron. Se desejarmos compreender a condição de cada país num determinado jogo político na escalada para o *status* de grande potência, como foi a disputa de um assento permanente no Conselho da Liga das Nações entre a Alemanha e o Brasil, em 1926, temos que hierarquizar os estados num determinado nível de potência para compreendermos como se dá o jogo de poder. Ter uma soma total que atribuía ao país o *status* de grande potência, em alguns momentos,

*conferia certos direitos: nenhum assunto de importância devia ser resolvido, dentro do sistema, sem que todas as grandes potências fossem consultadas. Quando uma delas conseguia uma vantagem em qualquer parte do mundo, as outras faziam valer seus títulos para obter uma compensação – fossem sócias ou rivais.*³¹

²⁹ ARON, Raymond. *Op. cit.* p. 105.

³⁰ *Ibidem.* p. 124

³¹ *Idem.* p. 111

Em contrapartida, o status de grande potência muitas vezes não é sinônimo de capacidade real de poder. Há casos na história que uma consulta de uma potência para obter licença internacional de outra, ou outras, para prosseguir com movimentações políticas e militares, revelou, na realidade, o parco poder do país requisitado, ou até, pode-se dizer, a capacidade de projetar poder do solicitante. As recentes intervenções da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo (1999) e dos EUA no Iraque (2001), por exemplo, caracterizaram que as consultas prévias feitas aos membros permanentes do CS, representaram somente atos de concessão política por parte dos países que participaram da ação, especialmente dos EUA, e não uma questão de convicção na legitimidade conferida a esses membros e ao órgão.

Esse *status*, como apontado por Aron numa citação anterior, pode atribuir o grau de grande potência a uma unidade política. Porém, nesse caso, é preciso ter em mente que poder é diferente de influência, ou seja, muitas vezes o *status* de uma unidade política pode não lhe conferir a capacidade suficiente para exercer poder de fato, para decidir efetivamente. Então, como a política pode ser utilizada pelos estados, enquanto meio estratégico, para maximizar seus recursos?

Nesse sentido, Morgenthau elabora um modelo teórico com o intuito de diferenciar as diversas políticas de poder:

(...) all political phenomena can be reduced to one of three basic types: keeping power, increasing power, and demonstrating power (...) Internationally, these patterns are transformed into policies: status quo

*(keeping power); imperialism (increasing power); and prestige (demonstrating power).*³²

Esses três tipos de políticas estão intrinsicamente ligadas à discussão sobre qual o tipo de inserção política que o Brasil desenvolve como diretriz para atuar no processo de reforma do CS, a qual, por sua vez, está contextualizada nos meios e nas condições _ manutenção de poder, prestígio, ou aumento de poder _ com as quais o Brasil luta e espera ter como membro permanente nesse órgão.

No clássico das relações internacionais *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Morgenthau afirma: "(...) history shows that all nations actively involved in international politics are continuously preparing for, actually involved in, or recovering from organized violence in the form of war".³³ Essa afirmação é útil a este estudo na medida em que Morgenthau descreve cada tipo de política detalhadamente, demonstrando que algumas políticas podem parecer uma coisa, mas no final das contas, se revela outra.

O próprio Aron confirma essa tese expondo a situação da França e Inglaterra após a II Guerra Mundial, diz:

os Grandes da Europa de ontem – a Grã-Bretanha e a França – querem continuar sendo potências de nível mundial, pretensão que parece ratificada pelo lugar permanente que ocupam no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas a situação real desses dois países é tão incerta

³² Todos os fenômenos políticos poderiam ser reduzidos em três tipos básicos de fenômenos políticos: a manutenção do poder, o aumento do poder e a demonstração de poder (...) No campo internacional, estes padrões se transformariam em políticas: status quo (manutenção do poder), imperialismo (aumento de poder), prestígio (demonstração de poder). MORGENTHAU, Hans. *Op. cit.* p. 40-41. Tradução do autor.

³³ A história demonstra que todas as nações ativamente envolvidas na política internacional estão continuamente se preparando para ativamente se envolver ou se recuperar da violência organizada na forma da guerra. *Idem.* p. 46. Tradução do autor.

*que a posição oficial de que desfrutam não acrescenta ao seu prestígio, nem tampouco lhes traz vantagens adicionais. ”*³⁴

Para Aron, naquela ocasião, a ocupação da cadeira permanente do Conselho pelos dois países, enfraquecidos econômica e militarmente pelo avanço alemão, não serviu como demonstração de poder ou política de prestígio, mas como política de manutenção de seu *status quo*, principalmente aos olhos da Europa, servindo como barreira a futuras ameaças do poder dos EUA por outros países na região. Se tomarmos como verdade que Inglaterra e França não adquiriram ou demonstraram poder de fato ao ingressar como membros permanentes do CS, poderia se dizer, portanto, que talvez o reconhecimento das outras grandes potências (URSS, EUA e China) atribuía somente uma posição de influência, isto é, um *status* de grande potência aos dois países.

Outra questão importante levantada por Morgenthau vem de uma afirmação que faz o seguinte alerta: "(...) not every policy aiming at an increase in power is necessarily a manifestation of imperialism".³⁵ O autor lembra que: "(...) as policies of the status quo and imperialism are fundamentally different, so must the policies designed to counter them."³⁶ Se houver um embate de duas políticas distintas com igual capacidade de resposta, esta relação poderia levar a um estado de medo recíproco, aonde qualquer movimento extremo objetivando maior poder, poderia levar à guerra.³⁷

³⁴ RAYMOND, Aron. *Op. cit.*, 2001. p. 112

³⁵ *nem toda política objetivando um aumento de poder é necessariamente uma manifestação de imperialismo.* MORGENTHAU, Hans. *Op. cit.* p. 46. Tradução do autor.

³⁶ *políticas de status quo e imperialismo são fundamentalmente diferentes, então devem ser projetadas para se opor.* *Idem.* p. 65. Tradução do autor.

³⁷ Cf. *Ibidem.* p. 65-69

Esse é um dos pontos críticos da tese de Morgenthau. Para o autor, um dos fundamentos da solução entre problemas de poder e paz se respalda na estratégia diplomática que, em seu turno, está fundamentada no contexto da manobra de espaço para atingir seus objetivos.³⁸

Para um dos autores mais importantes da escola realista inglesa, Hedley Bull, esse embate de poder entre diferentes potências pode marginalizar alguns tipos de problemas ou conflitos de interesse entre estados.³⁹ Para Bull, as grandes potências contribuem para aumentar um dos elementos definidores da ordem internacional, que é a desigualdade de poder entre os estados:

(...) se os estados tivessem todos o mesmo poder, como são iguais perante a lei, e todos pudessem afirmar suas pretensões com a mesma força dos demais, é difícil ver como os conflitos internacionais poderiam ser resolvidos, e as pretensões de qualquer estado atendidas ou negadas definitivamente, a não ser mediante alianças que introduzissem elementos de desigualdade. Como os estados são bastante desiguais em poder, só alguns problemas internacionais são resolvidos. As demandas de certos estados (os fracos) podem ser na prática ignoradas, enquanto as de outros (os fortes) são admitidas como as únicas relevantes na pauta do que precisa ser resolvido.⁴⁰

Nesse caso, um bom exemplo poderia ser a delonga da ampliação do CS, que se dá por falta de vontade política por parte dos EUA e da China (atualmente contra a reforma por conta de posição conflituosa com o Japão). Tendo, ambos os países, o poder de veto, poderão obstruir quaisquer propostas para a reforma do CS.

³⁸ Cf. *Ibidem* p. 539-542.

³⁹ BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica..* Brasília: Editora UnB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2002. p. 235 e 236.

⁴⁰ *Idem.* p. 235 e 236.

Se adotarmos uma das resoluções postas por Morgenthau acerca da disputa desigual de poder, há pouco exemplificada, diríamos que o jogo político de submissão se equilibraria da melhor forma, ou traria uma possível ordem nas relações internacionais, por intermédio da diplomacia, como grande instrumento de estabelecimento dessa ordem, diferente dos elementos considerados fictícios pelo autor: o direito internacional e a opinião pública⁴¹.

Aceita essa possibilidade, poderia ser dito que, a diplomacia, enquanto instrumento de manobra internacional, evitaria a utilização de poderio militar, por exemplo, manifestando uma forma de poderio ideológico, ou de convencimento sem recorrer à violência ou à força. Isso seria, sem dúvida, uma manifestação de poder, como é a política feita pelos EUA, na ONU, ou seja, fazer com que os outros países se submetam aos seus interesses por intermédio da diplomacia. Este instrumento poderia evitar uma guerra, como dito anteriormente por Morgenthau. Porém, o que faz os EUA ser uma superpotência atualmente, é ser a única unidade política cujo poder se estende desde o poderio econômico, ideológico, até o militar, ainda que, como disse Shashi Tharoor, “America still needs the United Nations” (a América ainda precisa as Nações Unidas) para legitimar e maximizar seu poderio ideológico, ou *soft power*, permitindo que evite a utilização do poderio militar, ou *hard power*, amenizando a possibilidade de ações políticas dispendiosas.⁴²

Dessa forma, fica estabelecido que os pontos mais importantes para o desenvolvimento desta dissertação estão lastreados na forma, sobretudo *hobbesiana*, do que

⁴¹ Cf. MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* p. 517-519.

⁴² Cf. THAROOR, Sashi. Why America still needs the United Nations? *Foreign Affairs*. New York: September/October 2003. Vol. 82, N. 5. <http://www.foreignaffairs.org/20030901faessay82505/shashi-tharoor/why-america-still-needs-the-united-nations.html>. Acesso em: 20/08/2005.

seja a potência. A definição de Aron, uma vez que se inspira nessa linha de pensamento das relações internacionais, servirá como ponto de partida para a compreensão de como se dá a graduação de uma potência e de que forma sua inserção no sistema internacional se daria, uma vez que o autor leva em conta, tanto o estado de guerra, quanto o de paz, na sua discussão sobre os conceitos de poder, e os relaciona diretamente à política externa. Entender-se-ia a potência, portanto, não pelos seus recursos em potencial, mas pela força desprendida na mobilização desses recursos tendo como alvo a execução da política externa. Dessa forma, podemos, finalmente, definir potência como a capacidade de impor a própria vontade a outra unidade política, por via tanto da ação diplomática quanto da força militar, ou por outros recursos e meios pertencentes e ao alcance do Estado.

Esses elementos funcionariam de forma independente das normas existentes dentro das organizações internacionais. Estas podem até proibir o emprego e o uso da força, como o faz a Carta das Nações Unidas. Mas os Estados, na verdade, contam com seus próprios recursos para fazer justiça e promover seus interesses. Não há um tribunal acima das decisões nacionais com o objetivo de resolver os desacordos de forma equitativa e equilibrar as relações entre as diferentes potências. As organizações internacionais serviriam, portanto, como palco para a utilização do poder por parte das potências que decidem. Com estas ou sem estas instituições, os Estados fariam a política de promoção ou imposição de seus interesses.

Os conceitos de Morgenthau, por seu turno, trazem elementos que diferenciam os tipos de política de poder, além de contextualizar essa discussão com o papel que a diplomacia empenha nas relações internacionais. A inclusão dos ativos diplomáticos no nosso estudo é essencial para entendermos como se dão as relações de poder dentro do

processo de reforma do CS e de que forma a política externa do Brasil pode inserir esses elementos como fator de poder na sua participação nesse processo. É fundamental entender que a diplomacia deve ser utilizada como instrumento de equilíbrio das relações entre os Estados, pois nenhum país deseja perder espaço político nas relações internacionais. Por isso, para que se evite um embate, ou entrave por parte de outro país, em caso de conflitos de interesse, é necessário utilizar a diplomacia como um fator da negociação e da estratégia que precede o objetivo político. Daí porque não se fazem necessárias as manifestações expressas de pretensas políticas de poder, que na verdade, como levantado na hipótese, podem parecer ser uma coisa (manifestação ou aumento de poder), mas que no final das contas, não constituem poder de fato, nem mesmo manutenção de poder, uma vez que a posição de grande potência antecede o *status*, e trará, ao contrário do que se espera, somente influência.

1.3 O pós Guerra Fria e a necessidade da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A reunificação da Alemanha, em 1989, o fim do bloco comunista-soviético, e o desmoronamento da URSS, em 1991, marcaram o fim do confronto bipolar entre os EUA e a URSS. E, como toda a guerra possui um vencedor, os EUA iniciaram a década de 90, ou melhor, _ como foi datado por Eric Hobsbawn _ começaram o século XXI⁴³, como a única superpotência mundial, estabelecendo assim, na opinião de Samuel P. Huntington, “a strange hybrid, a uni-multipolar system with one superpower and several major powers.”⁴⁴ A

⁴³ Eric Hobsbawn considera o ano de 1991, quando aconteceu o colapso da União Soviética, o último ano do século XX. Ver: HOBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁴⁴ HUNTINGTON, Samuel P. The lonely superpower. *Foreign Affairs*, March/April, 1999. Ver: www.foreignaffairs.org/19990301faessay966/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower.html. Acesso em: 11/10/2003.

situação indefinida do sistema internacional, que de um lado manifestava tendência unipolar, e de outro uma inclinação multilateral, ocasionava dúvidas a respeito do sistema de segurança internacional, sobretudo, tendo como único órgão de representação e alcance global, o CS, que apresentava muitos problemas de funcionamento.

No pós II Guerra, o acirramento do conflito Ocidente-Oriente fez com que as duas superpotências, EUA e URSS, utilizassem o veto no CS como instrumento político na Guerra Fria, e acabou congelando suas atividades. Isso aconteceu na maioria do período de Guerra Fria, exceto em alguns momentos, a exemplo do envio de forças de paz no Sinai, em 1956, e da intervenção do conflito na Coreia do Norte, em 1950, situação em que a URSS, motivada por um boicote pelo fracasso do CS em expulsar a China Nacionalista, não marcou presença no CS, possibilitando a aprovação da resolução da Coreia do Norte sem que os soviéticos estivessem lá para vetar quaisquer decisões.⁴⁵ Na verdade, o CS acabara servindo mais como foro de discussão do conflito entre as duas superpotências, negando, dessa forma, sua responsabilidade primordial, expressa no artigo 24:1⁴⁶: a manutenção da paz e da segurança internacional.⁴⁷

Embora terminado o conflito ideológico capitalista x comunista que congelava o CS, este se tornara ainda mais ineficaz, e, sobretudo, como Ruth Wedgwood, professora de direito internacional da Universidade de Yale, afirmou, passara a ser um reflexo fiel dos conflitos de interesse nacional e alianças políticas, que tinham como protagonista a superpotência, os EUA. À imagem de *primeiro os nossos interesses, depois as questões do CS*

⁴⁵ Cf. BAYLE, Sidney D. & DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford University Press: New York, 1998. p. 257

⁴⁶ Ver artigo 24 (1) da Carta das Nações Unidas. Acessar <http://www.un.org>.

⁴⁷ Cf. URQUHART, Brian. Quem pode policiar o mundo? *Política Externa* – Vol. 3 - Nº 2 –. p. 22-34. setembro de 1994.

_ grifos meus _ somavam-se às décadas de sedentarismo do órgão na Guerra Fria. A falta de experiência em operações de paz de grande monta durante a maior parte de sua história e o foco mal direcionado em missões humanitárias, haviam inabilitado o aparelho de segurança da ONU com o necessário vigor de resposta aos conflitos.⁴⁸

A intensificação de conflitos fora das relações entre os Estados e o aparecimento de novas questões relativas à segurança internacional, cada vez mais, denunciavam a necessidade de promover uma reforma na ONU e na estrutura operacional e institucional do CS, que na sua fase embrionária, tinha recebido funções de tratar problemas de segurança entre Estados, a exemplo do que tinha sido a II Guerra Mundial.

É verdade que houve certo otimismo no início da década de 90, relativo à “habilidade adquirida pelo CS, até então inédita, de concordar sobre a maioria das questões que lhe eram apresentadas.”⁴⁹ A intervenção do CS no Iraque em 1991, por conta da invasão de Saddam Hussein no Kuwait, foi caso emblemático e de sucesso do CS no papel de polícia do mundo. Entretanto, as operações dos capacetes azuis (tropas de operações de paz da ONU) na Somália, em 1993, na Bósnia, de 1991 a 1995, não tiveram os resultados esperados e questionaram a eficácia e até a legitimidade do que deveria ser o instrumento renovado na manutenção da paz e segurança internacional.

Os variados conflitos intra-estatais e transnacionais, de origem religiosa, étnica, e sócio-econômica, os quais o pós Guerra Fria havia trazido a tona, aumentaram ainda

⁴⁸ WEDGWOOD, Ruth. Unilateral Action in the UN System. *European Journal of International Law*. Vol. 11 N° 2, p. 349-359, 2000.

⁴⁹ URQUHART, Brian. *Op. cit.* p. 22.

mais a dimensão dos problemas de ineficácia do CS. O ex-Subsecretário Geral da ONU, Brian Urquhart, explicou que estes conflitos surgiam dos países antes assistidos economicamente e blindados ideologicamente pela vigília constante que os EUA e URSS faziam nas suas regiões de influência. Na década de 90, algumas regiões, como a África, que já havia experimentado a independência de alguns países nas décadas de 60 e 70, se viam dessa vez menos dependentes dos modelos econômicos e políticos impostos pelos dois países. Em contrapartida _ diminuídos os recursos provenientes da assistência norte-americana e soviética _ a crise econômica e social aumentou, e muitos conflitos civis deram um recomeço a luta pelo espaço e pelo controle das principais riquezas dessas regiões.⁵⁰

Na opinião de alguns autores das relações internacionais, como os que compunham a Escola de Copenhague, esse ambiente internacional trouxe uma nova dimensão para os temas de segurança internacional e da paz. Os modelos clássicos dos conceitos de segurança internacional, focados nas análises estatocêntricas das questões militares e políticas, ampliaram seus nichos de compreensão, direcionando suas atenções às questões que surgiam dos conflitos que apresentamos acima, e também a outros temas, como a degradação do meio ambiente e os crimes internacionais, como o terrorismo e o narcotráfico, deslocando o estado como ator central das relações internacionais.⁵¹

Se a questão de eficácia operacional do CS pudesse ter sido resolvida somente com uma séria revisão de conceitos das operações de paz em função das mudanças dos temas da segurança internacional, focando suas ações em *preventive diplomacy* (diplomacia preventiva) e *post-conflict peace-building* (construção e estabelecimento da paz

⁵⁰ Cf. *Idem.* p. 22-34

⁵¹ Cf. TANNO, Grace. *Op. Cit.* p. 53-56.

em situações pós-conflito) _ temas propostos no *High Level Panel on Threats and Change* durante a Cúpula Mundial da ONU, em 2005⁵² _ é provável, que, a aprovação da reforma, poderia ter sido uma tarefa menos dificultosa. Entretanto, para cumprir a proposta de reestruturação da ONU e do CS, que vem sendo reformulada desde 1995 (Agenda para a paz de Boutros-Ghali), e que está atualizada na proposta feita por Kofi Annan (Cúpula de 2005), será necessário resolver outras questões, além das tensões e conflitos intra-estatais que afetaram a segurança internacional.

Embora haja presença de novos temas de segurança na agenda internacional e de novos atores nesse cenário, o eixo ordenador das relações internacionais, ainda parece ter o Estado como seu principal condutor. Se essa hipótese se confirma, a ampliação do CS se torna uma questão emblemática. O próprio Kofi Annan, afirmou que “nenhuma reforma da ONU estaria completa sem a reforma do Conselho de Segurança.”⁵³

A composição desatualizada do CS _ ainda reflexo da correlação de forças do pós II Guerra Mundial _ bem como a necessidade de alguns países de fazerem oposição à presença global dos EUA,⁵⁴ despertaram na maioria dos países membros da ONU, o interesse pelo início de um debate a respeito da reestruturação e ampliação do órgão, como foi descrito na tese do artigo de Justin Morris, no *Security Dialogue*:

Since the end of the Cold War, the United Nations Security Council has become a much more prominent security actor, able, it is said by its

⁵² High Level Panel on Threats, Challenges and Change addressed to the Secretary General, Resolução A59/565. <http://www.un.org>. Acesso em: 09/09/2005.

⁵³ ANNAN, Kofi. Dentro de uma liberdade mais ampla: momento de decisão das Nações Unidas. *Política Externa*, Vol. 14, N° 2 Set/Out/Nov 2005.

⁵⁴ WEISS, Thomas G. The Illusion of UN Security Council Reform. *The Washington Quarterly*, Autumn, 2003.

*supporter, to assume the role rightly prescribed for it by the terms of the UN Charter. Its more proactive stance has, however, attracted criticism over the extent to which the Council has come to be dominated by an elite group of states, led by the USA, but also including, by virtue of their permanent membership of UNSC, the UK and France (...) Such allegations regarding Great Power domination have, inevitably, brought into question the legitimacy of the UNSC, its procedures, decisionmaking and the operations which it has chosen to sanction. They have also led to demands, inter alia, for Council reform to provide for the newly prevailing power dynamics within the international environment and for greater representation.*⁵⁵

As negociações concluídas em *caucus*⁵⁶ pelo P-5 questionavam _ e ainda questionam _ a transparência do órgão, bem como o aumento de países-membro da ONU (principalmente os países da descolonização africana e os ex-membros da URSS), demonstrou a necessidade de um CS mais representativo. Compactuando com a opinião de Morris, Ingvar Carlsson, um dos presidentes da *Comissão sobre Governança Global*, e na época, representante permanente da Suécia na ONU, expressou bem essa situação:

Just as the role of the Security Council has increased, so should the level of scrutiny over its structure and practices. The lack of transparency in its procedures and the tendency for some of all of the permanent five to caucus in private are cause for concern. A more serious concern is the composition of the Council. It is not reasonable to suggest that the five winners of the Second World War, with the assistance of 10 additional, rotating member states, comprise a representative, legitimate, or authoritative voice for a U.N. membership of 189. Without reform in both

⁵⁵ Desde o fim da Guerra Fria, o Conselho de Segurança das Nações Unidas tornou-se um agente de segurança, ainda mais importante, capaz, dito por seu defensor, de assumir o papel corretamente prescrito pelos termos da Carta Patente das ONU. Entretanto, sua posição pró-ativa, atraiu amplas críticas, no qual o Conselho tem sido dominado por um grupo de elite de estados, liderados pelos EUA, mas incluindo também, devido a qualidade de membro permanente do CSNU, o Reino Unido e França (...). Tais alegações, considerando grande poder de dominação, tem, inevitavelmente, levantado a questão da legitimidade do CSNU, seus procedimentos, poder de decisão e as operações as quais escolheu à sanção. Também levou a demanda, entre outras coisas, da reforma do conselho, para suprir o novo poder prevalecente, a dinâmica dentro do ambiente internacional e maior representação. MORRIS, Justin. UN Security Council Reform: a Counsel for the 21st century. *Security Dialogue* Vol. 31(3). p. 265-277, 2000. Tradução do autor.

⁵⁶ A expressão *caucus* se refere a um clube política ou social. A expressão *moderated caucus* é utilizada por grupos de países nas reuniões do Conselho de Segurança que queiram se reunir e debater assuntos em comum num espaço curto de tempo determinado pelo presidente da sessão.

*areas, the Council cannot hope to win broad consensus in its necessary role as custodiam of peace and security.*⁵⁷

Por todas essas questões se fazia, e ainda se faz, um imperativo, que o CS seja reformado, como apontou o Secretário Boutros-Boutros Ghali, na *Agenda for peace*, em 1995: “Was it not time to restructure the Security Council’s composition and revise its anachronistic procedures so that matters of right would take precedence over matters of might.”⁵⁸

A despeito da urgência de um CS mais eficaz, legítimo, e representativo, alguns países _ tendo como atores principais os membros permanentes do CS _ emperram essa reforma. Já passada mais de uma década desde a primeira proposta de reestruturação do CS, em 1995, ainda não foi aprovada nenhuma resolução acerca da expansão do órgão. E, como resultado dessa situação, os novos acontecimentos políticos do pós Guerra Fria ainda não foram incorporados pela estrutura do CS.⁵⁹

Na verdade, a reforma do CS acontece numa época em que a distribuição do poder nas relações internacionais, ainda não definida, se tornou um campo muito vasto para a

⁵⁷ *Tão logo o papel do Conselho de Segurança cresceu, cresceu também o nível de escrutínio à cerca de sua estrutura e prática. A falta de transparência em seus procedimentos e a tendência para alguns de todos os cinco membros permanentes, de realizar suas convenções entre eles, é motivo de preocupação. Uma maior preocupação é a composição do Conselho. Não é razoável sugerir que os cinco vencedores da Segunda Guerra Mundial, assistidos por 10 membros adicionais, alternando-se os estados membros, compreendam a voz representativa, legítima, ou autoritária dos 189 membros da ONU. Sem a reforma em ambas as áreas, o Conselho não poderá esperar obter um largo consenso, em seu papel necessário como guardião da paz e segurança.* CARLSSON, Ingvar. *The U.N. at 50: a time to reform. Foreign Policy* – v. 100 – p. 3-18, Fall 1995. Tradução do autor.

⁵⁸ *Se não é o momento para reestruturar a composição do Conselho de Segurança e revisar seus procedimentos anacrônicos, então as questões de direito tomarão precedência às questões de dever.* COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1995. In: MORRIS, Justin. *Op. cit.* Tradução do autor.

⁵⁹ Cf. SARDENBERG, Ronaldo Mota. As Nações Unidas, o Conselho de Segurança, e a ordem internacional em formação. *Revista Parceria Estratégicas*. Centro de Estudos Estratégicos. Vol. 1, N°1, maio de 1996. <http://www.mct.gov.br>. Acesso em: 09/08/2005.

orientação diplomática. Na opinião de Celso Lafer e Gelson Fonseca, de um lado, “a multiplicação dos atores de perspectiva transnacional, sejam empresas sejam ONG’s, tem levado muitos a considerar que o Estado-nação se tornou obsoleto”, e portanto, os assuntos relativos ao Estado, como os assuntos clássicos de segurança, dariam lugar à predominância da economia de mercado, à democracia liberal, e aos assuntos ligados a questões de desenvolvimento. De outro lado, outro cenário, de domínio do sistema estatocêntrico, implicaria uma parte substantiva dos atores internacionais. “Os temas de segurança e estratégicos voltariam a predominar e as negociações reencontrariam um leito hierárquico.”⁶⁰

De acordo com José Eduardo Felício, Edmundo Fujita, e Achilles Zaluar, “o debate dentro das Nações Unidas sobre o reexame da composição do Conselho de Segurança” não é diferente do cenário de polaridades indefinidas do pós Guerra Fria. “Tanto em termos quantitativos quanto qualitativos”, desde seu começo, tem, “como fulcro, a busca de um ponto ideal de equilíbrio entre democracia e poder”⁶¹, mas não o encontrou ainda.

Neste processo de reforma do sistema de segurança coletiva, restaria à diplomacia, desenvolver uma estratégia que optasse por um dos dois caminhos, entre poder e direito, ou transitasse entre eles de forma que houvesse liberdade, e não necessariamente autonomia, para aguardar uma oportunidade internacional que melhor lhe coubesse segundo as condições do país e segundo seus interesses.

⁶⁰ Cf. LAFER, Celso & FONSECA JR., Gelson. *Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)*. In: FONSECA JR., Gelson & NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (org.). *Temas de política externa brasileira II (volume 1)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. p. 72-73.

⁶¹ MARTINS FELÍCIO, José Eduardo & FUJITA, Edmundo Sussumu & ZALUAR NETO, Achilles Emilio. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). *Revista Parcerias Estratégicas*. Centro de Estudos Estratégicos. Vol. 1, N° 1, maio de 1996. <http://www.mct.gov.br>. Acesso em: 20/10/2005.

Da maioria dos estados, alguns esperam ser representados pelos seus pares, outros defendem um CS somente com maior número de membros não permanentes, esperando, que os próprios fizessem sua representação em gestões rotativas no CS. Há países que enfrentam uma maratona atrás de uma posição internacional diferenciada, que poderia ser obtida com um assento permanente no CS. Dentre estes países, alguns em desenvolvimento, que utilizam a contribuição diplomática, do direito nos seus discursos eletivos, e outros, que têm insígnias de potência econômica e política, no centro dos argumentos para seu ingresso como membro permanente do CS. Outros, os membros permanentes do CS, percorrem uma corrida, cuja estratégia é não perder poder, ou melhor, mirar uma política de *status quo*, com o intuito de não ter mais competidores no espaço do clube P-5 ou em suas respectivas regiões geográficas de influência, mesmo que esses se tornem sócios nas despesas. Como disseram Lafer e Gelson Fonseca, a configuração de polaridades indefinidas do sistema internacional no pós Guerra Fria, é um desafio para a reestruturação do aparelho de segurança.⁶²

CAPÍTULO 2

⁶² Cf. LAFER, Celso & FONSECA JR., Gelson. *Op. cit.*. p. 49-77.

2.1 O Brasil e a construção da política externa de grande potência: na região, uma grande potência; no mundo, uma potência média de tamanho continental.

O pensador da escola de relações internacionais inglesa, Martin Wight, enumerou dois tipos de potências menores que “atingem uma eminência que as distinguem das demais: as grandes potências regionais e as potências médias”⁶³. Para Wight, em alguns subsistemas, “haverá (...) estados com interesses gerais em relação à região limitada e à capacidade de agirem por si sós, o que lhes confere a aparência de grandes potências locais (...) regionais”⁶⁴, a exemplo do Brasil na América do Sul. Todavia, se considerarmos o sistema de estados mundial como ponto de referência, essas potências seriam candidatas a se inserirem na categoria de potências médias, tendo como próximo objetivo a corrida para obtenção do *status* de grande potência mundial. Nesse caso, as grandes potências se diferenciariam das pequenas pela diversidade e capacidade de promover seus interesses; as primeiras teriam interesses gerais, enquanto as potências menores teriam interesse limitado.⁶⁵

O Professor Oliveiros Ferreira apontou que um dos traços permanentes da política externa brasileira é a busca do *status* de grande potência, isto quer dizer, nas suas palavras, que existe na diplomacia brasileira um “desejo do país de elevar-se à condição de potência capaz de influir nos assuntos mundiais”.⁶⁶ Para situar o Brasil como um país que busca incrementar sua capacidade para promover seus interesses em termos globais, situação da qual goza as grandes potências, pode-se levantar a hipótese de que Oliveiros partiu da idéia

⁶³ WIGHT, Martin. *A Política de Poder*. Editora UnB, IPRI: Brasília; Imprensa Oficial de São Paulo: São Paulo: 2002. p. 47.

⁶⁴ *Idem*. p. 47

⁶⁵ Cf. *Ibidem*. p. 48 e 49.

⁶⁶ FERREIRA, Oliveiros. *Op. Cit.* p. 86

de que o Brasil, como Wight afirmou, ainda possui capacidade limitada, ou mesmo regional, de promover seus interesses. Caso esteja correta a hipótese, poderia ser levantada a seguinte questão: quais os elementos formadores do poder nacional _ além da competição do Brasil com os EUA no cenário diplomático no Hemisfério Ocidental e a busca mundial, o Hemisfério norte, ⁶⁷ as quais Oliveiros mencionou _ que inspiraram a construção dessa linha de política externa?

Apesar de Celso Lafer, como já foi mencionado anteriormente, argumentar que a busca do Brasil por um *status* de membro permanente no CS tem objetivo pautado no campo da diplomacia multilateral e do direito internacional, e não no sentido de competição em qualquer centro de poder no sistema internacional, ele expõe algumas variantes úteis para buscar a origem da política externa brasileira. Partindo do princípio que a perspectiva é um dos componentes da realidade e que este ponto de vista é apropriado para a análise da política externa, ele afirma que no caso do Brasil, a posse de alguns elementos de potência, ainda que não suficientes para ser classificado de grande potência, pode persistir como qualificador⁶⁸ “de forças profundas (...) que explicam iniciativas, decisões e gestos governamentais”.⁶⁹ Esses fatores de persistência da vida internacional do país, por sua vez, podem ser levados em conta na escolha de sua política externa, que, de acordo com Duroselle, pudesse propor “simultânea ou alternativamente objetivos de poder, de riqueza, de prestígio e de conquista ideológica.”⁷⁰

⁶⁷ *Idem.* p. 87-88

⁶⁸ Cf. LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 20

⁶⁹ *Idem.* p. 20.

⁷⁰ DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília : São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 222

Se essa análise for verdadeira, pode-se entender que a diplomacia brasileira tem como um dos instrumentos de orientação e de decisão não só os ativos colhidos na análise, de conclusão favorável ou não, da conjuntura internacional _ como foi sua percepção de um ambiente internacional propício no início da década de 1920, levando a crer que marcando presença no centro nevrálgico do poder, o Brasil seria eleito membro permanente da Liga _ mas o fato de acreditar ser o Estado brasileiro depositário de bens de proporções territoriais, sócio-econômicos e políticos dignos de uma grande nação. Em resumo, pode-se depreender que a ação diplomática brasileira é definida pelo resultado da análise do plano externo com o interno, e se expressa pelo desejo de ter o reconhecimento formal de um *status* diferenciado, como o é o pleito a um lugar permanente no CS.⁷¹

Dessa forma, não podemos neste estudo, deixar de compreender quais os elementos de potência e em quais condições, o Brasil projeta suas qualidades de potência, uma vez que estes elementos também são partes que integram a linha de construção da *Política Externa de Grande Potência*. Para dar sentido ao estudo dos elementos de poder, em potencial ou em execução, proceder-se-á com uma análise segmentada numa tríade de conjuntos que agrupam estes elementos de forma indissociável: 1) dimensão geopolítica e continental do território, da população e dos recursos naturais; 2) o perfil econômico-comercial, a vulnerabilidade externa, e o papel importante da tecnologia; e 3) a tradição diplomática e a necessidade da defesa.

2.1.1 A dimensão geopolítica do território, da população e dos recursos naturais

⁷¹ Cf. LAFER, Celso. In: GARCIA, Eugênio Vargas. *Op. cit.* p. 19 e 20.

A proporção continental de grande parte dos ativos brasileiros traz fatores favoráveis e negativos na estratégia política internacional do Brasil. Já no processo de sua consolidação territorial, compreendido no início do século XX, o nosso território adquiriu proporção continental, feito que caracterizou a principal obra do Barão do Rio Branco.⁷²

Essa privilegiada condição territorial brasileira, fruto da nossa herança colonial, e da negociação diplomática acerca da delimitação territorial que o fez o quinto país maior do mundo, carrega nesse patrimônio imenso, um manancial muito diverso em termos de recursos naturais, que são encontrados desde a permeabilidade de nosso continente até a biodiversidade da fauna e flora. A riqueza mineral _ tanto do solo quanto dos oceanos brasileiros _ por exemplo, constitui uma das fontes que possibilitou a transformação do país no maior exportador de minério de ferro, e no oitavo produtor de aço do mundo⁷³ _ situação que também foi possível, é claro, graças à política externa conduzida por Getúlio Vargas, em 1941, a qual possibilitou a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, empresa que iniciou o parque industrial-metalúrgico existente no país _ além de um produtor de petróleo de alta escala, via prospecção marítima.

O general Golbery de Couto e Silva, numa publicação acerca da geopolítica brasileira, disserta não só sobre a dimensão do território brasileiro, mas sobre a posição estratégica usufruída pelo Brasil:

⁷² Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 196.

⁷³ Estatísticas referentes ao ano de 2004, no banco de dados da *Iron and Steel Statistics Bureau*: <http://www.issb.co.uk>. Acesso em 03/10/2005.

*Ora aí temos esse amplíssimo território brasileiro que nossos avós nos legaram, um triângulo fisicamente compacto de terras com o vértice, apontado para o sul, assentado sobre um vasto planalto que descamba insensivelmente a noroeste para uma não menos imensa planície recente onde os rios contam mais que a terra, que se debruça a oeste, em grande hemicírculo, sobre uma região anfíbia que ora é água, ora é terra, e mais a sudoeste se prolonga, por sobre caudais irrequietos que menos separam que unem, a regiões indistintas da circunvinhança política.*⁷⁴

É de conhecimento dos analistas de relações internacionais, entretanto, que a qualidade dos quesitos geoestratégicos não tem a mesma relevância atualmente, como demonstrou Oliveiros numa conferência em que expôs sua opinião com relação à busca incessante do Brasil por um lugar permanente no CS, fato, que em sua opinião, ocorre durante as gestões do Chanceler Celso Amorim:

*O peso específico do Brasil, dado por território e população (já que a posição geoestratégica deixou de ter a importância que teve nos anos 1940) tem servido para fundamentar posições do Itamaraty desde a primeira gestão Celso Amorim, quando se lançaram pela primeira vez as idéias de ingresso do Brasil no Conselho de Segurança da ONU (...).*⁷⁵

Se nossa análise partisse somente deste ponto de vista, poderíamos calcular o grau de potência do Brasil nos baseando num referencial de mesma amplitude. Sabe-se que o peso do Brasil na América do Sul, como a maior potência do continente, não é diferente do tamanho de sua população (a quinta maior do mundo), e até mesmo do seu território.⁷⁶ Estas ordens de grandeza, no entanto, não inserem o país na mesma proporção no sentido de projeção de poder fora do continente. Caso utilizássemos somente estes critérios, o país seria uma das cinco grandes potências mundiais. Logo, já que estamos tomando como referência o

⁷⁴ COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura Política Nacional: O Poder executivo & Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981.. p. 38.

⁷⁵ Palestra proferida por Oliveiros Ferreira na *Semana de Ciências Sociais da PUC-SP*. Tema: *A Política Externa do Governo Lula*. (18/08/2004). <http://www.oliveiros.com.br>, Acesso em: 01/08/2005.

⁷⁶ *Idem*.

sistema de estados como um todo, há que se aprofundar na análise de outros elementos para entendermos o conceito de Brasil potência.

2.1.2 O perfil econômico-comercial, a vulnerabilidade externa, e o papel importante da tecnologia

Nesse sentido, é importante que sejam consideradas as variáveis econômicas como instrumentos bastante relevantes na análise acerca dos elementos de poder do Brasil.

Embora o Brasil tenha perdido a posição que ostentava de oitava economia do mundo no início da década de 90, e atualmente, ter caído para o 14º lugar no PIB mundial⁷⁷, o país continua sendo a maior potência econômica sul-americana. Não obstante, se for feita uma análise comportamental do quadro econômico mundial de 1990 a 2003, a economia brasileira possui uma taxa de crescimento econômico equiparada, ou até mais robusta, do que a taxa de alguns países desenvolvidos, ou até mesmo da taxa média mundial, apesar da taxa dos países mais ricos não serem um ideal comparativo, uma vez que estes países têm o PIB, muitas vezes maior que o do Brasil, a exemplo dos EUA, vinte vezes maior, ou o da Alemanha, cinco vezes maior.⁷⁸ Ainda que, se comparadas às taxas dos países em desenvolvimento, o Brasil fica atrás da China, Índia, e México (que também estão na frente do Brasil no ranking do PIB)⁷⁹, com uma vantagem mínima com relação à Argentina.

⁷⁷ Em julho de 2005, o Banco Mundial divulgou no “World Development Indicators, 2005”, um ranking do PIB mundial, no qual o Brasil ocupa o 14º lugar. No início da década de 90, no entanto, o Brasil chegou a ocupar o 8º lugar. <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Section4.htm> Acesso em: 08/09/2005:

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Idem.*

Figura I - Média de crescimento anual do PIB %

	1990 – 2003
Alemanha	1,5
Argentina	2,3
Brasil	2,6
China	9,6
EUA	3,3
França	1,9
Índia	5,9
México	3,0
Reino Unido	2,7
Rússia	-1,8
Am. Latina	2,7
Mundo	2,8

Fonte: World Development Indicators 2005 – Banco Mundial

Ao analisar as taxas de crescimento do PIB relativas ao ano de 2004, incluindo nessa análise exclusivamente países em desenvolvimento, inclusive os BRIC's _ sigla criada para denominar o grupo dos maiores países em desenvolvimento: Brasil, Rússia, Índia e China _ o Brasil fica numa posição que denuncia uma situação de desvantagem com relação a estes países, apontando a necessidade de implementar medidas micro e macroeconômicas que façam o país superar esses números tímidos herdados da última década.

Figura II - Média de crescimento anual do PIB %

	2004
Argentina	7,0
Brasil	5,2
China	9,5
Índia	6,9
México	4,4
Rússia	7,0

Fonte: World Development Indicators 2005 – Banco Mundial

Como pode ser observada nas figuras I e II, a economia brasileira ainda precisa demonstrar um crescimento bem acima dos 5,2 %, relativos a 2004, para recuperar sua posição entre as dez maiores economias do mundo. Temos que levar em conta, entretanto, que, apesar desse desempenho tímido do PIB, o país tem colhido bons resultados em sua economia na última década, principalmente no que toca a sua atuação como *player* no comércio mundial.

Embora a opinião de certos economistas, como é a de José Roberto Mendonça de Barros e Lídia Goldenstein, contenha fortes críticas acerca de alguns pontos-chave do plano real _ projeto de reestruturação do modelo econômico-financeiro pelo qual o Brasil passou na década de 90 _ a exemplo de controle obsessivo da inflação, eles acreditam que

*a estrutura produtiva do país vem passando por uma verdadeira revolução, se não permitindo a consolidação de um novo paradigma produtivo em todos os setores/segmentos do país, pelo menos espraiando-o e tornando mais difícil o retorno a velhas práticas tão comuns em uma economia fechada e inflacionária.*⁸⁰

Algumas medidas, como a abertura econômica-comercial _ iniciada antes do Plano Real, com o Governo Collor _ a integração comercial promovida com o mercado sul-americano, principalmente com os países do Mercosul, além do fortalecimento e aumento das relações comerciais com alguns mercados, como a China, por exemplo _ atualmente, o terceiro maior parceiro comercial do Brasil⁸¹ _ trouxeram resultados positivos para a balança comercial, diversificando e equilibrando a carteira de comércio exterior brasileira. Em alguns setores, por exemplo, o país lidera a concorrência internacional. O Brasil é atualmente o primeiro exportador mundial de suco de laranja, carne bovina e de frango, soja, etanol, café, tabaco, açúcar⁸², minério de ferro, e de aço e ferros de ligas simples⁸³. Porém, de um modo geral, a nossa parcela de participação no comércio mundial nas últimas décadas vem decrescendo, tendo atingido aproximadamente 1,2% do volume global no último ano, em 2004.

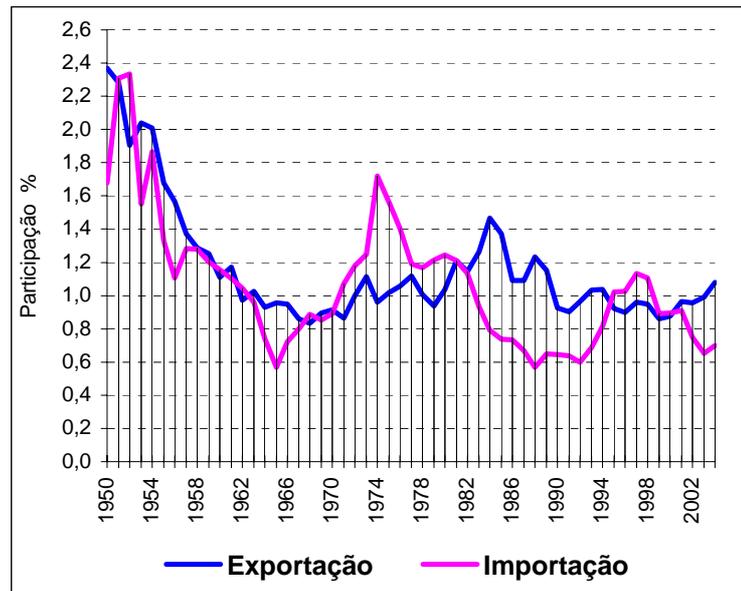
⁸⁰ MENDONÇA DE BARROS, José Roberto & GOLDENSTEIN, Lídia. *O Real e aliança inflacionária*. In: *O Brasil e os Desafios da Globalização*. VEIGA, Pedro da Motta (org.). Rio de Janeiro: Relume- Dumará; São Paulo: SOBEET, 2000. p. 12.

⁸¹ Ver website: http://www.brasil.gov.br/prestandocontas/2anos_rel5.pdf. 10/09/2005.

⁸² United States Department of Agriculture (USDA) 2004; COMTRADE (Para etanol, dados de 2003). *Maiores exportadores mundiais de produtores agrícolas selecionados*. In: JALES, Mário. Inserção do Brasil no comércio internacional agrícola e expansão dos fluxos comerciais sul-sul. s/d. http://www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/Jales_Paises%20em%20Desenvolvimento.pdf. Acesso em 10/10/2005.

⁸³ Estatísticas referentes ao ano de 2004, no banco de dados da *Iron and Steel Statistics Bureau*. Ver website: <http://www.issb.co.uk>. Acesso em: 03/10/2005.

Figura III - Participação % do Brasil nas importações e exportações mundiais 1950-2004



Fonte: Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio

Do ponto de vista político comercial, entretanto, de acordo com que foi concluído no relatório anual da Organização Mundial do Comércio (OMC) relativo ao ano de 2004, a atuação econômica-comercial do Brasil tem mostrado uma significativa mudança:

*In conclusion, this Review has confirmed Brazil's progress towards greater transparency in, and liberalization of its trade and investment regime. The export-led recovery experienced over the last year provides concrete evidence of the benefits of Brazil's closer integration in the global economy.*⁸⁴

Com o intuito de prestar como uma cartilha de recomendação, uma vez que o trabalho é elaborado em consenso com os países-membro da Organização, o relatório

⁸⁴ Concluindo, essa revisão confirmou o progresso do Brasil em direção a uma maior transparência e à liberação de seu regime de comércio e investimento. A experiência de recuperação da exportação dirigida no ano passado, fornece evidência concreta dos benefícios de uma integração mais próxima do Brasil na economia global. Ver Relatório anual de política comercial da Organização Mundial do Comércio, dezembro de 2004. http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp239_crc_e.htm. Acesso em: 09/09/2005. Tradução do autor.

aponta para algumas lacunas, as quais dizem respeito principalmente a medidas que devem ser tomadas para que o Brasil mantenha futuramente um crescimento econômico sustentado:

*However, to ensure the sustainability of the gains already achieved, and translate them into higher living standards, further reforms are needed to reduce the market access barriers and internal inefficiencies that still create uncertainty for traders and investors, rise production costs and lower consumer welfare.*⁸⁵

Quanto ao desempenho do Brasil na área tecnológica _ setor este que é indispensável no desenvolvimento econômico de um país, principalmente neste período de internacionalização de mercados, em que é indispensável uma indústria tecnológica nacional forte _ o próprio antropólogo Darcy Ribeiro, ao analisar o Brasil como nação, diz que:

*apesar de feitos pela fusão de matrizes diferenciadas, os brasileiros são, hoje, um dos povos mais homogêneos lingüística e culturalmente e também um dos mais integrados socialmente da Terra (...) O Brasil já é a maior das nações neo-latinas, pela magnitude populacional ... precisa agora sê-lo no domínio da tecnologia da futura civilização...*⁸⁶

A presente situação do setor tecnológico no Brasil comprova a atualidade do estudo de Darcy Ribeiro. De fato, o país não tem desempenhado um papel de ponta nesta área, ficando atrás inclusive de alguns países em desenvolvimento (no último quesito, “Graduados em Ciências e Engenharia”, da figura IV, os números devem ser analisados na seguinte proporção: população / graduados).

⁸⁵ Entretanto, para garantir a sustentação dos ganhos já obtidos e traduzi-los para critérios de sustento mais altos, reformas futuras são necessárias para reduzir as barreiras de acesso ao comércio e ineficiências internas que ainda criam incertezas para negociantes e investidores, aumentando os custos de produção e baixando o bem estar do consumidor. *Idem*. Tradução do autor.

⁸⁶ RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 454 e 455.

Figura IV - Países inovadores

	Israel	Coréia do Sul	Taiwan	Cingapura	Rússia	Índia	China	BRASIL*
FORÇAS	Comunicação ótica e sem fio, <i>software</i> , sensores.	Display digital, chips de memória, jogos de computador, telecomunicações sem fio, banda larga	Chips de PC, equipamentos multimídia, equipamentos para redes.	Computação de banda larga, biotecnologia, equipamentos de telecom. e periféricos.	Software aeroespacial, tecnologia ótica para laser, energia, algoritmos, química.	<i>Embedded software</i> , fármacos, software para negócios, design de chips	Engenharia mecânica, <i>computer graphics</i> , reconhecimento de escrita.	Exploração de petróleo em águas ultraprofundas ; tecnologia aeroespacial; agro-indústria; software.
PATENTES NOS EUA (1993 / 2003)	306 / 1.188	764 / 3.952	62 / 5.300	39 / 438	62 / 268	30 / 354	60 / 366	53 / 220
GASTOS EM P&D (% do PIB)	4,7	2,9	2,3	2,2	1,2	1	1,2	1
GRADUADOS EM CIÊNCIAS & ENGENHARIA (mil)	14	97	49	5,6	216	316	337	56

Fonte: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (dados retirados do Ministério da Ciência e Tecnologia).

Há importantes avanços e inovações em algumas indústrias brasileiras que atuam no setor de tecnologia, a exemplo da indústria petroquímica. Porém, não há indústrias nacionais em outros setores tecnológicos, a exemplo da indústria eletrônica e de tecnologia de informação. Fernando Galembeck e Wanda P. Almeida demonstraram, num trabalho apresentado numa conferência anual sobre a situação da tecnologia no Brasil no Ministério da Ciência e Tecnologia, que há uma ausência de empresas brasileiras dos setores de semicondutores, microeletrônica e de tecnologias de informação. Com o gráfico abaixo (ver “Figura V”), eles mostram que a maioria das indústrias inovadoras brasileiras atuam na área petroquímica. Eles atestam que não há inovações nestes setores supracitados:

*O problema, neste setor, não é que as indústrias brasileiras sejam pouco inovadoras; de fato, não existe uma indústria brasileira desse setor, por isso não existem as patentes. Essa observação mostra a inocuidade de se discutir dados relativos a patentes brasileiras comparando-os com dados relativos (por exemplo) à Coréia, que tem uma vigorosa indústria de semicondutores e de equipamentos para as tecnologias de comunicação e de informação. Em todo o mundo, essa indústria é uma grande patenteadora*⁸⁷

⁸⁷ GALEMBECK, Fernando & ALMEIDA, Wanda P.. *Propriedade Intelectual*. Documento apresentado em seminário preparatório da 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI). <http://www.cgee.org.br/cncti3/>. Acesso em: 02/06/2005.

Figura V - Patentes publicadas no período 2001-2004 por algumas empresas e universidades brasileiras, bem como por empresas estrangeiras de mesma área

Nome da empresa	Número de patentes publicadas em 2001-2004	
	Brasil	País de Origem
<i>Petrobrás</i>	12	114
<i>Halliburton</i>	431	431
<i>Statoil</i>	16	31
Braskem	2	1
Oxiteno	0	2
Dow	479	479
Hercules	21	21
<i>Embraer</i>	0	1
<i>Bombardier</i>	0	7
<i>Avibras</i>	0	1
Copersucar	0	14
Tate & Lyle	1	0
<i>Embrapa</i>	2	37
<i>USDA</i>	2	2
Fiocruz	2	8
Institut Pasteur	36	(-)
<i>Companhia Vale do Rio Doce</i>	1	57
<i>Rio Tinto</i>	0	3

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia⁸⁸

Se a política de investimentos para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no Brasil tivesse um incremento na relação PIB/P&D, a indústria nacional seria mais competitiva em nível global. É importante entender, no entanto, que, para que um país tenha uma maior autonomia econômica internacional e um crescimento sustentável, não bastaria somente a diminuição de sua vulnerabilidade comercial externa, aumentando o *market share* em setores de alto valor agregado. Na verdade, o país precisaria tomar medidas mais efetivas com relação a outros itens, como por exemplo, a diminuição de sua dívida externa, que é uma das maiores

⁸⁸ *Idem.*

do mundo⁸⁹, e a fatores político-institucionais, como questões de corrupção e burocracia estatal, os quais, segundo relatório sobre o Cone Sul feito pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), tem sido o um dos principais motivos para o baixo grau de crescimento produtivo no longo prazo nos países da região, inclusive do Brasil:

The main result from the statistical analysis is that long-run productivity growth is affected by trade policy and by institutions (as measured by the International Country Risk Guide, ICRG, which combines risk of repudiation of contracts by government, risk of expropriation, corruption, rule of law and bureaucratic quality). More open economies and economies with good institutions seem to experience faster productivity growth⁹⁰.

Apesar da recente crise política no governo Lula pode-se notar que há uma maior confiança, em termos de retorno para o investidor estrangeiro direto, na economia brasileira, como vemos na projeção da Consultoria AT Kerney, “Índice Global das Melhores Regiões” de 2005, em que o Brasil ocupa o 7º lugar entre os maiores recebedores de investimentos estrangeiros diretos do mundo, enquanto em 2004 ocupava o 17º lugar.⁹¹ Entretanto, há que esperar para ver como isso irá repercutir em termos de crescimento da economia brasileira.

⁸⁹ Ver Banco Mundial. World Development Indicators, 2005.. <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Section4.htm>. Acesso em: 08/09/2005:

⁹⁰ *O principal resultado da análise estatística é de que o crescimento da produtividade há longo prazo, é afetado pela política de negócios e por instituições (como medido pelo Guia Internacional de Risco de Países, GIRP, que combina riscos de rejeição de contratos pelo governo, risco de expropriação, corrupção, regras de lei e qualidade burocrática). Economias mais abertas e economias com boas instituições, parecem experimentar crescimento de produtividade mais rápido.* BLYDE, Juan S. & ARIAS, Eduardo Fernandez - *Economic Growth in the Southern Cone*. Economic and Social Studies Series. Inter-American Development Bank. Abril de 2004. <http://www.iadb.org>. Acesso em: 09/07/2005. Tradução do autor.

⁹¹ www.atkearney.com ; <http://gmc.globo.com/GMC/0,,2465-p-M388802,00.html>. Acesso em: 09/11/2005.

2.1.4 A tradição diplomática e a necessidade da defesa

Ao escrever sobre o Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, Marco Aurélio Garcia afirmou que “os temas da segurança global (...) não podem resumir-se a um debate militar (...), possuem uma ineludível dimensão econômica, política e diplomática.”⁹² Essas questões realmente não podem ser decididas estritamente no campo militar. Mas também não devem deixar de ser tratadas sob esta perspectiva. Ainda mais, como já foi argumentado, tendo a segurança internacional tomado múltiplas dimensões, principalmente com o aparecimento de novos atores transnacionais surgidos de conflitos intra-estatais.

O Brasil vem lidando com os temas de segurança, tanto com ações voltadas à cooperação diplomática, como foi a construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul (ZPCAS)⁹³, quanto por meio de orientações voltadas para o setor de defesa, como foi a tomada de conhecimento do Projeto Calha Norte, no governo Sarney, que tratava de questões de desenvolvimento e segurança nas regiões dos Rios Solimões e Amazonas. A Conferência Ambiental no Rio em 92 e os projetos SIVAM/SIPAM⁹⁴, também foram exemplos de como as questões de segurança internacional estavam sendo tratadas nos âmbitos da defesa e da diplomacia.⁹⁵

⁹² GARCIA, Marco Aurélio. *O Brasil e a (in)segurançaglobal*. In: VIGEVANI, Tullo & DUPAS, Gilberto (orgs.) *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega/FAPESP, 1999. p. 185.

⁹³ Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.* p. 471

⁹⁴ O SIVAM e o SIPAM (Sistema de Vigilância e Proteção da Amazônia) foram inaugurados na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso e compreende um sistema de controle sobre o território e espaço aéreo de toda a Região Amazônica.

⁹⁵ Cf. MYIAMOTO, Shiguenoli. *A evolução do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 8 e 9 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

Ao falar recentemente num seminário sobre os desafios do Brasil na área de defesa, Hélio Jaguaribe, constatou, entretanto, que, além das condições atuais do setor militar no Brasil terem um déficit organizacional e econômico-tecnológico, o país, por conta deste problema, poderia ser atingido por potenciais ameaças regionais desestabilizadoras:

de satisfatórias possibilidades para exitosamente enfrentar sérios desafios militares, econômico-tecnológicos, ou mesmo poderosos movimentos desestabilizadores (...) Decorre a mesma, em última análise, de dois principais fatores. Em primeiro lugar, do fato de que os meios de que o Brasil presentemente dispõe para assegurar sua defesa nacional, em contraposição a desafios muito sérios, relativamente às três ordens de riscos precedentemente enunciados⁹⁶, são excessivamente modestos, tanto militarmente, como no plano econômico-tecnológico, ou no que se refira à contenção de poderosas intervenções desestabilizadoras. O que toma essa situação particularmente grave é o fato de que, presentemente, o completo engessamento dos recursos financeiros da União não lhe proporciona nenhuma folga para mobilizar montantes mais significativos com o quais pudesse, emergencialmente, complementar nossos meios de defesas. Em segundo lugar, a atual impotência brasileira, em matéria de defesa nacional, decorre da falta de apropriada consciência, no conjunto do povo brasileiro e nos principais segmentos sociais e territoriais pelos quais este se reparte, da absoluta relevância de que se reveste a preservação da autonomia nacional.⁹⁷

Em certa medida, compactuando com a postura de Jaguaribe, no mesmo seminário, o almirante (R/1) Mário César Flores, afirma que, embora a hipótese de ameaças militares clássicas seja improvável no Brasil, especialmente pelo fato de que a América do Sul esteja vivendo em paz há muito tempo (com exceção do conflito Peru-Ecuador, que, de acordo com Flores, não conseguiu empolgar os povos dos dois países) _ sob um regime de

⁹⁶ Os três riscos externos aos quais Jaguaribe se refere o Brasil estar exposto são: 1) militares; 2) econômico-tecnológicos; 3) de desencadeamento ou exarcebção, por poderosa influência externa, de processos ou movimentos domésticos desestabilizadores. Ver Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ver JAGUARIBE, Hélio. *Defesa Nacional: desafios e possíveis respostas do Brasil*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 08 e 09 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

⁹⁷ *Idem*.

segurança global em que os EUA exercem um papel protagônico _ há uma probabilidade que deve merecer preocupação brasileira: o risco de que o próprio Brasil não está absolutamente imune quanto a ameaças fronteiriças, enquanto houver miséria e desencanto, haverá solo fértil para a ilegalidade e a violência.⁹⁸

Para Eliézer Rizzo, os conflitos das FARC's na Colômbia, por exemplo, se não resolvidos, poderiam transbordar para o Brasil. Ademais, na região, não se vislumbra uma solução de curto prazo. A situação se agrava, sobretudo, quando há uma ligação entre guerrilha marxista e narcotráfico que transpõe as fronteiras colombianas, podendo, numa operação conflituosa ampliada, atingir a amazônia brasileira.⁹⁹

Por outro lado, há mais de 140 anos que o Brasil não entra em guerra no continente. O Brasil tem mantido suas tradições pacifistas e detém um exército com a função de conservar sua soberania, sem pretensões de guerra de conquista, a exemplo da delimitação territorial brasileira na qual em nenhuma circunstância foi utilizado o “argumento da força”¹⁰⁰, como dito por Cervo e Bueno.

Essa postura está muito bem representada no discurso de Rodrigo Octávio, na 6ª Comissão da Liga das Nações:

⁹⁸ Cf. FLORES, Mário César. *Uma estratégia para o Brasil*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 13 e 14 de setembro de 2004. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

⁹⁹ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa: um enfoque hemisférico*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 8 e 9 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

¹⁰⁰ CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. P. 196.

*O Brasil é certamente um país liberal e pacífico, nada tendo de imperialista ou de militarista. Mas seu território é considerável, suas costas são muito extensas, e para suas necessidades interiores, é-lhe necessário ter um Exército e uma Marinha de Guerra (...) na Constituição do Brasil há dois artigos _ um que proíbe as guerras de conquista e outro que estabelece a intenção absoluta de não abandonar esta orientação (...) temos as melhores relações com nossos vizinhos (...) nossas fronteiras estão todas definitivamente estabelecidas.*¹⁰¹

O discurso foi proferido em Genebra no ambiente da Liga das Nações, num contexto que se discutiam as questões do controle do orçamento de armas e de uma distinção entre membros permanentes e não-permanentes no Conselho. A essência do conteúdo desses termos continua a mesma na Constituição do Brasil de 1988, como uns dos princípios de suas relações internacionais: “defesa da paz” e a “solução pacífica.”¹⁰²

A formação da política externa brasileira herdou traços importantes que prestam qualidade à atuação do país nas organizações internacionais. A Conferência de Paz de Haia em 1907 _ momento que foi importante para a definição deste viés multilateral da diplomacia enquanto instrumento da inserção internacional brasileira _ trouxe ao Brasil uma tradição de “atuar no concerto das nações não com peso de suas armas ou com eventuais ambições de potência, mas com a força de suas razões e a ascendência do Direito.”¹⁰³

A diplomacia, certamente, é um grande instrumento para promover uma inserção mais autônoma ao Brasil, como foi a delimitação do nosso território no início do século XX negociada pelo Barão do Rio Branco, como, outrossim, foi a diplomacia da

¹⁰¹ Ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* (período 1919-1940). P. 241 In: BARRETO FILHO, Fernando P. de Mello. *Os Sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil: 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. P. 63.

¹⁰² Ver Art. 4º (VI e VII) da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁰³ SEIXAS CORRÊA, Luís Felipe In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (org.) *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília: 1995. P. 17

*Política Externa Independente*¹⁰⁴ que proclamou, segundo Oliveiros Ferreira, “solidariedade do Sul contra o Norte, reservando ao Brasil, sem dizê-lo de maneira clara e expressa, o papel de condutor dos subdesenvolvidos das Américas, da África e da Ásia”.¹⁰⁵

Entretanto, a atuação de um país como potência deve aliar poderio ideológico junto ao militar. E, atualmente, o Brasil, diferentemente dos EUA _ aceitas as hipóteses levantadas por Hobbes _ não detém grande poder de convencimento por meios não violentos, ou *soft power*, a exemplo da diplomacia. Mesmo porque, o poderio ideológico não sustenta a potência sem o poderio militar, sem que o país esteja devidamente seguro.

È exatamente para prover maior autonomia internacional ao país, principalmente no papel dentro do campo da segurança internacional _ incluso os problemas de fronteira _ que deve haver maior apreço, e conseqüentemente, maior investimento no setor de defesa. Este é um segmento no corpo do Estado que pode ser fundamental na projeção externa do país.

O almirante Armando Vidigal argumenta que uma maior participação nas forças de paz da ONU, por exemplo, reforçaria nosso pleito a uma vaga permanente no CS (posteriormente, esta questão será estudada de forma mais detalhada), aumentando o nosso prestígio internacional enquanto contribuintes para as forças de paz e como partidários da cooperação multilateral nestas missões de paz, bem como incrementaria a experiência de nossas forças armadas, elevando seu *know-how* em atuações em conflitos internacionais. O

¹⁰⁴ Ver DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.

¹⁰⁵ FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.*, 2001. p. 98-99.

almirante ainda faz uma comparação, dizendo que o Brasil participa eventualmente de forças de paz, enquanto a Argentina tem participação sistemática.¹⁰⁶

Nesse sentido, o grau de desenvolvimento do setor tecnológico-militar protagoniza a lista de quesitos importantes na atuação de um país nas questões de segurança, tanto no âmbito político-militar quanto econômico.

No primeiro plano, o Brasil não possui tecnologia nuclear para utilização militar, e abandonou, como dito por Oliveiros Ferreira, a política de estado que era traduzida na “decisão de chegar ao domínio completo do ciclo do átomo e de dotar o país da tecnologia de foguetes”, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP)¹⁰⁷ e ao Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), em 13 de julho de 1998.¹⁰⁸ Essa adesão aos _ como disse o então Ministro das Relações Exteriores Lampreia_ “principais ingredientes do mainstream internacional”¹⁰⁹, possuem a tendência de ,“no geral, a situar o país em posição de inferioridade estratégica e fazem inaudível a sua voz.”¹¹⁰

No plano econômico-tecnológico militar, como expôs o almirante Mário César Flores, o setor militar brasileiro sofre com as restrições tanto qualitativas quanto

¹⁰⁶ FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim. *O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 8 e 9 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

¹⁰⁷ O Tratado de Não-Proliferação (TNP) foi concluído em 1º de julho de 1968, com o objetivo de limitar a proliferação das armas nucleares, e entrou em vigor em 5 de março de 1970. Sua negociação se prolongou de 1965 a 1968, em Genebra, no chamado "Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações", antecessor da atual Conferência de Desarmamento.

¹⁰⁸ FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.*, 2001. p. 21.

¹⁰⁹ Citação do Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia feita por Oliveiros Ferreira. *In: Idem*. p. 31.

¹¹⁰ *Ibidem*. p. 31

quantitativas, pois além de não possuir o domínio de algumas tecnologias essenciais, como softwares operacionais ou mesmo materiais utilizados em guerras eletrônicas, o país depende do abastecimento da indústria internacional das grandes potências. O almirante ainda complementa, dizendo que a tecnologia é fundamental, e que sem seu domínio, “o Brasil se desarma por obsolescência”.¹¹¹

Embora o Governo do Presidente Fernando Henrique houvesse elaborado o chamado Plano de Defesa Nacional (PDN), em 1996, apresentando diretrizes nacionais nos campos da segurança e defesa, algumas opiniões, como a do professor Shiguenoli Myiamoto, além de apontar para a falta de uma política militar global no Brasil, afirmam que o país não possui “um projeto nacional (...) entendido (...) como a conjugação de esforços entre Estado e sociedade na busca de um mesmo destino.” Continua, dizendo que a “alternância do poder” não favorece a continuidade das políticas, dificultando a conversão de planos em um “verdadeiro projeto de Estado, onde, obviamente deveriam estar inseridas preocupações centrais como a defesa e a segurança nacionais.”¹¹²

O Brasil ainda é a maior potência militar da América do Sul e possui tradição no trato diplomático, tendo construído um histórico de grandes realizações, e atribuído uma característica de ator internacional multilateral ao país. Quiçá, se buscar concretizar um real projeto de Estado, poderá projetar-se enquanto um país competitivo no cenário político e militar-estratégico, qualificado para atuar nas soluções dos problemas de segurança regional e internacional, e, cumprindo essas virtudes, possa se inserir com mais autonomia no cenário internacional.

¹¹¹ FLORES, Mário César. *Op. cit.*

¹¹² MYIAMOTO, Shiguenoli. *Op. cit.*

2.2 Três tentativas de vôos de potência: o Brasil no Conselho da Liga, na criação do Conselho de Segurança em 1945, e a política nuclear paralela de Geisel

Uma vez que está sendo analisado, como principal tema deste estudo, a busca da diplomacia brasileira pelo *status* de grande potência no CS, se faz indispensável entender alguns precedentes históricos que são partes integrantes da construção da lógica diplomática brasileira quando orientada pela visão *hobbesiana* das relações internacionais.

Nesse sentido, selecionamos três episódios na história da política externa do Brasil: 1) a corrida por uma cadeira permanente e o processo político que levou o Brasil a se retirar da Liga das Nações; 2) as negociações diplomáticas entre EUA e Brasil em torno do assento permanente na criação do CS em 1945; e 3) a política nuclear paralela de Geisel. A seleção destes três momentos se justificaria por três razões principais.

Em primeiro lugar, pode-se dizer que os três episódios representam o fiel retrato da característica pendular da diplomacia brasileira, um dos princípios balizadores deste estudo. Nesse caso, estes foram um dos raros momentos em que o pêndulo da diplomacia brasileira se virou com força política não habitual para o lado contrário da visão idealista (o lado da nossa herança de Ruy Barbosa), tentando promover a inclusão do Brasil no concerto das grandes nações de forma declarada e por intermédio de atitudes que levaram até um comportamento internacional ostensivo, a exemplo da retirada do Brasil da Liga. São todas tentativas, assim como dito por Oliveiros Ferreira, em que a “práxis diplomática do Brasil (...) aspira a ver reconhecidas suas credenciais para ingressar no clube dos íntimos que negociam

os interesses dos mais fortes”¹¹³, seja _ nos casos aqui referidos _ o círculo das grandes potências de *status* permanente no CS (1 e 2), seja o condomínio de poder em que se localizam as potências nucleares (3).

Além dessa abordagem, a escolha dos dois primeiros tópicos caracteriza, de certa forma, um retrospecto de como a diplomacia brasileira pode ser representada por uma dialética entre o poder e o direito no palco das organizações internacionais, que por sua vez, permite ainda mais estas ações antitéticas, que são contidas, por exemplo, na própria Carta das Nações Unidas: ora em prol de um ideal multilateral e de igualdade entre as nações, princípios contidos nos artigos 1(2) e 2(1); ora em função exclusiva da realização do interesse unilateral, como é a utilização do poder de veto (ver artigo 27(3)), ou mesmo no caso do processo de reforma que poderia eleger um número de seletos membros permanentes no CS (meta perseguida pelo Brasil), ainda que não tenham o poder de veto durante quinze anos, como é a proposta do G-4.

O terceiro motivo se baseia na importância de estudar uma retrospectiva de como foi a nossa inserção como país-membro da ONU, e, consecutivamente, nos assuntos relativos ao CS. O conhecimento, mesmo que não de forma aprofundada, dessa passagem da diplomacia brasileira, servirá para orientar como o Brasil se articulou diplomaticamente desde o início nesse órgão. Dando prosseguimento a esse breve estudo, poder-se-á ter maior conhecimento do quão contínua (ou não) é a linha de orientação diplomática brasileira nesse foro.

¹¹³FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.*, 2001. p. 88

2.2.1 A primeira tentativa

A aspiração brasileira em se tornar membro permanente do Conselho da Liga foi impulsionada, segundo Norma Breda dos Santos, pela opinião exacerbada com relação ao prestígio internacional que fora obtido pela participação do Brasil na I Guerra Mundial e pelo fato de ter sido um dos primeiros eleitos a membro não permanente. Essa postura criou um ambiente de otimismo no governo brasileiro quanto a sua posição na esfera internacional, e acabou motivando sua candidatura. Porém, ao ver a Alemanha tomando seu pretense assento, o Presidente Arthur Bernardes deu ordem expressa à Mello Franco, então representante do Brasil na Liga, de retirar o país da Organização.¹¹⁴

Embora duas respeitadas publicações, uma de Norma Breda dos Santos, e a outra de Eugênio Vargas Garcia¹¹⁵, concluíssem que a saída do Brasil havia sido um ato de voluntarismo de Arthur Bernardes, o próprio afirmou na sua derradeira mensagem à Mello Franco, antes da retirada da Liga, que o Brasil não votaria a favor de “mais uma nação no quadro permanente (...) sem que nele” ficasse “representado um grande continente como a América”¹¹⁶, denunciando, dessa forma, a importância que teria esse prestígio para o Brasil com relação aos seus vizinhos.

Essa pretensão de ser a voz da América Latina seria mais um indício de que, como está na hipótese levantada por Oliveiros, essa era uma “estratégia indireta para chegar a

¹¹⁴ Cf. SANTOS, Norma Breda do. Tese de doutoramento apresentada a Universidade de Genebra, *Le Brésil et La Société des Nations*. Genebra, 1996. p. 166, 167, 232, 239 e 240.

¹¹⁵ Ver livro: GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Da Universidade/UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000.

¹¹⁶ ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia Independente: Um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 31.

desempenhar efetivamente, na sua órbita de ação específica, o papel que reputa seu, isto é, potência sul-americana capaz de competir com os Estados Unidos no cenário diplomático do Hemisfério Ocidental.”¹¹⁷

O então Embaixador Mello Franco, classificou ter sido essa uma posição _ levado em conta os limites impostos pelo seu ofício _ de “natureza essencialmente política”¹¹⁸, postura essa, que fez as delegações hispano-americanas isolarem o Brasil no continente¹¹⁹. Embora não tivesse transmitido seu discurso que declarou a retirada do Brasil da SDN, em 11 de junho de 1926, com o mesmo ar voluntarista de Arthur Bernardes, Mello Franco disse: “Transforma-se, assim, a Sociedade, por abandonar o idealismo americano que a fundou como uma instituição destinada a perpetuar o passado.”¹²⁰

Por esta rejeição brasileira ao circuito político europeu, ainda que o motivo mais relevante da saída do Brasil da Liga, como foi afirmado por Eugênio Vargas Garcia, ter sido ocasionado por um “caso típico de *misperception* do governo brasileiro” impulsionado por “excesso de confiança e voluntarismo, (...) que superestimou as possibilidades de sucesso de sua aspiração”¹²¹, não se pode esquecer que antes da pretensão que o Brasil tinha de “se autoproclamar porta-voz da América na Liga, como continuador da obra do presidente Wilson de levar ao velho continente os ideais americanos de paz e direito”¹²², e ocupar uma posição política fora da sua órbita de atuação, o Brasil possui na natureza de sua diplomacia o desejo

¹¹⁷ FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* p. 88.

¹¹⁸ O termo foi retirado de: SDN, JO, VIIe Année, N° 7. *Quarentième session du Conseil, Cinquième Séance (publique)*, 10 de juin 1926, p. 887-889.

¹¹⁹ Cf. ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia Independente: Um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 31

¹²⁰ Discurso do embaixador Afrânio de Mello Franco na SDN, publicado em “O Estado de S. Paulo” de 11 de junho de 1926, p. 2, sob o título geral “Sociedade das Nações” e sob o título particular “As instituições enviadas ao embaixador Mello Franco”. In: FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* p. 87.

¹²¹ GARCIA, Eugênio Vargas. *Op. cit.* p. 139.

¹²² *Idem.* p. 138

de se posicionar, como já foi citado, dentro do próprio espaço do Hemisfério Ocidental e travar uma competição com os EUA.¹²³

Logo, as expressões de poder que marcam um dos lados da ambivalência da diplomacia brasileira podem ter origem na vontade de competição pelo espaço latino-americano, ou vice-versa. A posição brasileira na Liga _ nesse caso, referente a Epiácio Pessoa _ dessa forma, poderia ter sido classificada _ como foi conceituado por Eugênio Vargas Garcia _ de um “gesto de autonomia política”¹²⁴, pelo fato do Brasil, antes de sua retirada, não ter acompanhado os EUA quando da sua decisão de não ratificar sua participação no órgão.

2.2.2 A segunda tentativa

A participação do Brasil no processo de reconfiguração do CS no pós Guerra Fria, está intimamente ligada com os antecedentes das relações do país no hemisfério e dentro da ONU. Uma desses momentos foi o estabelecimento de uma aliança Brasil-EUA durante o Governo Vargas, que teve como seu principal motor o que deveria ser uma relação baseada na troca de concessões políticas e diplomáticas que girava em torno da II Guerra Mundial. O convite norte-americano ao Brasil para fazer parte do quadro de membros permanentes do CS gerou expectativas políticas e foi um dos fios condutores das negociações diplomáticas durante esse período.

¹²³ Cf. FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* p. 87-89.

¹²⁴ GARCIA, Eugênio Vargas. *Op. cit.* p. 138.

A criação do CS, em 1945, teve os EUA como protagonista desse processo. Segundo Ruth Wedgwood, Franklin Roosevelt, então presidente norte-americano, teria sido o líder político no planejamento arquitetônico do órgão: "US Presidente Franklin Roosevelt sketched his plan for Four Policemen to guarantee post-war security. Joint action by the United States, the Soviet Union, the United Kingdom, and China would guard against new threats to the peace."¹²⁵ Essa liderança havia sido conquistada pelos EUA por conta de sua importante atuação durante a II Guerra.

Ao escrever sobre a participação do Brasil durante a II Guerra Mundial e seus desdobramentos políticos, Gerson Moura diz que a Força Expedicionária Brasileira (FEB) não havia sido criada para responder à demanda dos aliados, mas surgido como um resultado de uma exigência brasileira junto aos Estados Unidos, tendo na sua origem uma razão político-militar que buscava extrair vários benefícios de sua criação. Dentre os benefícios esperados pela Chancelaria brasileira, estaria o reconhecimento do Brasil, por parte dos EUA, como uma potência associada que exercesse uma proeminência natural e histórica nos assuntos da América do Sul.¹²⁶

Em 1945, no auge dos debates em torno da formação do CS e no clima de vitória da Força Expedicionária Brasileira que havia capturado quase o número correspondente de pracinhas enviados à Nápoles, na Itália _ 20 mil membros de tropas do Eixo contra 25 mil brasileiros _ o governo brasileiro contactou os EUA para tratar de seu

¹²⁵ *O presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, esboçou o plano para quatro policiais garantirem a segurança do pós-guerra. Uma ação conjunta dos Estados Unidos, da União Soviética, do Reino Unido e da China protegeria contra novas ameaças a paz...* WEDGWOOD, Ruth. *Op. cit.* p. 349. Tradução do autor.

¹²⁶ Cf. MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões: Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 15

ingresso no CS.¹²⁷ Parecia que a aliança política e econômica estabelecida com os EUA não havia sido suficiente. O Brasil não havia conseguido a cadeira de membro permanente. E a França entraria no CS depois da Conferência de Yalta, realizada em 12 de fevereiro de 1945.

Inicialmente, os EUA parecia realmente querer o Brasil no CS. Nas memórias de Cordell Hull, Secretário de Estado norte-americano da gestão de Roosevelt, ele afirma a seguinte posição, à respeito da posição do governo americano sobre seu suporte ao Brasil:

*We felt we should also raise at this time the question of giving Brazil a permanent seat. I myself felt strongly on this point, believing that Brazil's size, population, and resources, along her prospect of a great future and the outstanding assistance she had rendered her sister United Nations, would warrant her receiving permanent membership. The President was fully of the same opinion. During the following days, however, both the British and Russians emphatically opposed our view.*¹²⁸

Realmente, o papel de Getúlio Vargas como assegurador da permanência da aliança Brasil-EUA e o apoio de Roosevelt _ no envio da FEB, por exemplo, considerada a última das grandes reivindicações _ foram elementos indivisíveis no processo de inserção do Brasil na economia mundial e política durante os anos da II Guerra.¹²⁹

Gerson Moura ressaltou que “durante os anos de guerra, reduziram-se as importações e aumentaram os saldos da balança comercial brasileira, tanto nos Estados

¹²⁷ Cf. BARRETO, Fernando de Mello. *Op. cit.* p.159

¹²⁸ Nós sentimos que deveríamos também levantar neste momento a questão de dar um assento permanente ao Brasil. Pessoalmente, percebi com firmeza essa questão, acreditando que o tamanho, a população, e os recursos do Brasil, através de sua perspectiva de um grande futuro e a ótima assistência que tem prestado a sua irmã, Nações Unidas, justificaria seu recebimento de um lugar como membro permanente. O Presidente concordava integralmente com essa opinião. Durante os dias posteriores a decisão, ambos, britânicos e russos, opuseram de forma enfática nossa visão. CORDELL, Hull. *The Memoirs*. p. 1678. In: *Idem*. P. 311. Tradução do autor.

¹²⁹ Cf. MOURA, Gerson. *Op. Cit.* p. 15.

Unidos como na Grã-Bretanha, e o Brasil conseguiu empréstimo dos fundos necessários à compra, nos EUA, de equipamento e operação de uma usina siderúrgica no Brasil.”¹³⁰

No campo político, no entanto, o maior pleito do Brasil, que era o de ter sido reconhecido como potência do pós-guerra, tendo como recompensa uma cadeira permanente no Conselho, não foi atendido. A cadeira permanente fora cedida à França, liderada na época pelo General De Gaulle, que disse, justificando a obtenção de um lugar entre as grandes potências: “cada nação receberá o que lhe couber de acordo com os feitos das suas armas.”¹³¹

Apesar de a França haver tido uma participação bem maior que a do Brasil na Guerra, contabilizando na sua lista as batalhas na África Ocidental e as batalhas como membro da Grande Aliança contra o Fascismo, além, é claro, de ter sido muito prejudicada econômica e politicamente na Grande Guerra, alguns autores apontam que há outros motivos que levaram o país a lograr um lugar como grande potência no círculo dos países que decidem questões de segurança mundial, isto é, uma cadeira permanente no CS. Paul Kennedy, por exemplo, entendia que aos ingleses, interessaria ver a França restabelecida como grande potência, reforçando a barreira contra a Rússia na região; por isso, e não por ser de fato uma potência de primeira linha _ a economia e a própria infra-estrutura do país haviam sofrido quatro anos de saque feitos pelo *Führer* _ a França recebeu algumas insígnias de grande potência: uma zona de ocupação na Alemanha e uma cadeira permanente no Conselho de Segurança.¹³²

¹³⁰ Cf. MOURA, Gerson. *Op. Cit.* p. 17-20.

¹³¹ Citação de General De Gaulle. *In: RAYMOND, Aron. Op. Cit.*, 2001. p. 125

¹³² Cf. KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 350 e 351.

Pelo menos com os russos e com os ingleses, isso de acordo com Cordell Hull, o Brasil não tinha tanto prestígio _ e, de fato, era prestígio, no sentido de manutenção de poder _ quanto à França.

Ao partir de uma perspectiva histórica da política externa brasileira, Moniz Bandeira levanta outra hipótese referente ao insucesso político brasileiro. Para Bandeira, a política externa de Getúlio, ao final da Segunda Guerra Mundial havia perdido, substancialmente, o poder de barganha.¹³³ Moura reafirmou essa postura, dizendo que o “Brasil já não se destacava como primordial para a realização da política internacional dos EUA.”¹³⁴ Embora tendo o apoio dos EUA na questão do CS, os americanos não queriam “repartir sua própria hegemonia no continente com um poder associado.”¹³⁵

Se aceitarmos a hipótese de que o esfriamento da relação Brasil-EUA no término da II Guerra Mundial levou o Brasil a não conseguir uma cadeira no CS, poderíamos aceitar, como verdade, que o Brasil, diferente da França, não tivesse mais importância estratégica para os EUA e por isso teve que se contentar com um cargo de membro não permanente durante dois anos (1945-47).

Durante o período da II Guerra, há fatos _ algumas declarações em que o governo dos EUA expressa seu desejo de que o Brasil se fizesse representar no Conselho _ que provam o contrário, e nos quais o governo brasileiro apostou para levar a questão da candidatura até o último momento de decisão.

¹³³ Cf. BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-EUA: No Contexto da Globalização*. São Paulo: Editora Senac, 1999. p. 34.

¹³⁴ MOURA, Gerson. *Op. Cit.* p. 24.

¹³⁵ *Idem.* p. 15

Talvez o Brasil tivesse chegado tão longe por conta de a iniciativa ter sido norte-americana. Um fato que evidencia essa hipótese data de janeiro de 1943, quando, no meio das tratativas costuradas entre Roosevelt e Vargas para o fornecimento de material bélico ao Brasil e o pedido de envio de tropas brasileiras a Açores ou a Cabo Verde, foi aventada a possibilidade de o Brasil ter um assento permanente no CS.¹³⁶

Em agosto de 1944, Roosevelt, numa reunião em Dumbarton Oaks, propôs a entrada do Brasil no CS. Porém, em desacordo com os EUA, a URSS e Inglaterra não aceitaram. No caso da URSS, a possibilidade de que as delongas da diplomacia brasileira em promover uma reconciliação diplomática com Moscou, pudessem ter sido o principal motivo para que Stalin negasse o pedido dos EUA não era suficiente. Todavia, o Brasil, antes da notícia dada por Nelson Rockefeller, no dia 23 de maio de 1945, ao embaixador Leão Velloso, de que o pleito do Brasil pela criação da sexta cadeira permanente não havia sido atendido, já havia reatado relações diplomáticas com a URSS, no dia 2 de abril do mesmo ano, podendo então a URSS reaver sua decisão.¹³⁷

Quanto à Inglaterra, as dificuldades de Churchill já estavam sendo impostas no início de 1944, período em que as forças aliadas no Mediterrâneo estavam sob o comando inglês. Custou as gestões de dois secretários norte-americanos, Hull e Stettinius, para convencer Churchill de que o Brasil pudesse enviar forças armadas para o local. Nesse sentido, se aceitarmos a hipótese de Kennedy, somente a França interessaria aos ingleses, como uma política de manutenção do poder europeu frente a um possível avanço russo. Ademais, de

¹³⁶ Cf. BARRETO, Fernando de Mello. *Op. cit.* p. 146 e 147.

¹³⁷ Cf. *Idem.* p. 146 e 147.

acordo com a mensagem dada por Rockefeller a Velloso, as cadeiras permanentes só seriam dadas às grandes potências.¹³⁸

De qualquer forma, por mais que houvesse os russos e ingleses relutando contra o possível ingresso do Brasil no CS, e, afirmando, que este *status* deveria ser dado somente às grandes potências, Fernando de Mello Barreto aponta que há fortes indícios de que a hipótese dos EUA ser o pivô do insucesso do Brasil pode ser verdadeira, ainda mais tendo Roosevelt falecido em abril de 1945 _ o grande aliado do Brasil, único que poderia talvez pudesse ter atendido a pretensão brasileira _ e tendo Harry S. Truman, assumido a presidência norte-americana. Ao citar a conversa num discurso de Stettinius (agosto de 1944)¹³⁹, quem disse que a escolha do Brasil como membro permanente do Conselho causaria ciúmes aos outros países da América Latina, Barreto conclui o seguinte:

*A afirmação parecia pouco inverossímil quando a política de Washington com relação com o país que poderia sentir esse alegado ciúme, a Argentina, estava sob fortes restrições por parte dos Estados Unidos: em junho (1944), haviam retirado seu embaixador; em agosto, congelaram seus depósitos em ouro; e, em setembro, haviam proibido exportações de diversos produtos, enquanto Cordel Hull acusava Buenos Aires de propiciar refúgio para nazistas foragidos.*¹⁴⁰

Tem-se, na verdade, uma posição mais clara e definitiva por parte do governo americano, num telegrama enviado pelo Secretário Stettinius à Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, no dia 18 de dezembro de 1944, que relata:

¹³⁸ Cf. *Ibidem.* p. 151-157.

¹³⁹ Cf. *Ibidem.* p. 153 e 158.

¹⁴⁰ *Ibidem.* p. 153

*Os Estados Unidos da América estão dispostos a apoiar o pedido brasileiro de um lugar não permanente no Conselho de Segurança, mas não apoiarão o pedido para um lugar permanente. Uma das razões dessa decisão é que as possibilidades de vitória sem ajuda da União Soviética são negligíveis. O esforço seria não apenas infrutífero, mas enfraqueceria a posição americana em relação a outros assuntos. (...) Há oposição definida quanto ao aumento do mínimo de membros do Conselho, acima dos onze atuais, que é composto de cinco membros permanentes (Estados Unidos, Grã-Bretanha, China, França e URSS) e 6 não permanentes. Para aumentar o número de membros permanentes seria necessário reduzir o número dos não permanentes, com o sacrifício de outros interesses vitais. A seleção dos cinco membros permanentes tomando-se por base a sua capacidade para, caso haja oportunidade, manter a paz em qualquer parte do mundo, inclusive no Extremo Oriente (sic!). Essa capacidade é medida pelas suas forças navais, aéreas e terrestres, além de facilidades de transporte durante o período subsequente ao término das hostilidades. (...) Informe, por favor, se o Brasil ficaria satisfeito com o apoio americano para um lugar não permanente no Conselho de Segurança.*¹⁴¹

O informe deixa claro que a mensagem enviada por intermédio de Rockefeller já era sabida do governo brasileiro. Não obstante, quiçá houvesse, por parte do governo brasileiro, uma expectativa de que, reatando relações diplomáticas com a URSS, o Brasil talvez tivesse seu pleito pela sexta cadeira permanente atendida. Porém, ao ler o telegrama, chega-se à conclusão que, de fato, seria difícil convencer a URSS que concordasse com a causa. Na verdade, a despeito dessas dificuldades com os russos, os EUA também não estavam dispostos a arriscar seus interesses pelo Brasil. Talvez porque o Brasil, como Moura, disse, não estava nos interesses prioritários dos norte-americanos. Ademais, os pré-requisitos de ordem militar, estavam além do alcance das estruturas bélicas oferecidas pelo Brasil.

Portanto, a confirmar as hipóteses levantadas de que os EUA não estavam dispostos a apoiar o Brasil no CS, os norte-americanos acabam sendo, ao mesmo tempo, os grandes irmãos do norte e os grandes competidores no Hemisfério Ocidental, relação que

¹⁴¹ THE UNITED STATES, Foreign Relations. Washington, 18 de dezembro de 1944. 1944, vol. 1, P. 952. In: PEREIRA, Arthur & FILHO, Oliveira. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU: revelações vinte anos depois. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n.º 49/50, março/junho/1970, p. 131-136.

possibilitou parte da nossa industrialização e militarização durante a II Guerra, e que ao mesmo tempo abandona o Brasil, ao mudar o foco de seu interesse por outros cantos com perspectivas de maior ganho político e econômico. O Brasil, por sua vez, continuava atuando na sua órbita de ação diplomática, a América do Sul, contemplando a possibilidade de que os ares políticos hemisféricos o favorecessem, e vislumbrasse mais uma vez a possibilidade de representar a América do Sul e Latina no cenário mundial, como havia sido a expectativa do Brasil na Liga e no CS. Afirmou Mário Gibson Barboza, membro da delegação brasileira, a respeito dessa rara oportunidade política:

*Traria (a delegação brasileira) apenas uma aspiração, esta, porém, importante: a de que o Brasil fosse membro permanente do Conselho de Segurança da futura organização. Seríamos os representantes da América Latina no órgão executivo supremo das Nações Unidas, posição a que nos podíamos justificadamente candidatar, pela nossa posição destacada no continente e dada a nossa participação única e efetiva no conflito mundial, entre todos os latino-americanos, com sacrifícios e riscos que nenhum outro país do hemisfério tinha sofrido nem enfrentado.*¹⁴²

2.2.3 A terceira tentativa

Como havia sido considerado anteriormente, o setor de defesa de um país cumpre um papel fundamental na construção de uma política de Estado. No caso do Brasil, especificamente, uma força armada bem aparelhada e a posse de um Dispositivo Estratégico de Dissuasão (DED) seriam instrumentos que _ como foi preconizado por Oliveiros Ferreira _ serviriam de amparo para a “grande manobra diplomática” do Itamaraty, a qual faria do Brasil _ tendo em mente a política dos círculos concêntricos de interesse nacional _ primeiro, um

¹⁴² BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço da vida*. p. 21 In: BARRETO, Fernando de Mello. *Op. cit.* p. 161

país líder na região latino-americana, posteriormente, no Continente Americano, e por fim, um país decisivo na Comunidade Ocidental.¹⁴³

Todavia, a despreocupação com os setores da defesa nacional, parafraseando Oliveiros, tem dificultado “extraordinariamente a lenta e penosa construção do edifício da Grande Estratégia.”¹⁴⁴ Embora essa mentalidade do descaso tenha estado presente na política externa brasileira, é nos governos do período (1964-79), de Castelo a Geisel, que o Ministério da Defesa encontrou maior espaço como agente ativo no processo decisório da política internacional do Brasil. Foi nesse período, mais especificamente no governo Geisel (1974-78), que a política, de origem e objetivos pragmáticos _ no sentido da objetividade e praticidade aos quais deve alcançar a política externa, tendo em vista a promoção dos interesses nacionais e de uma política de Estado _ “assumiu contornos mais concretos (...) e distantes dos objetivos e interesses da política externa norte-americana (...)” _ *e é aí que reside mais uma justificativa para o presente estudo se atentar a política de Geisel, grifos meus _ que são “(...) ipso facto, geradores de conflitos entre os dois países.”*¹⁴⁵

A política externa do presidente Geisel, nesse sentido, pareceu ter buscado, realmente, a diversificação do núcleo capitalista da *Pax Americana*. Essa mudança de direção, na busca de novas alternativas, aumentou o ângulo de possibilidades de convergência diplomática com outras regiões do globo, como a Europa Ocidental e o Japão. O resultado não poderia ser outro que fazer surgir pontos de atrito com os norte-americanos. Por outro lado,

¹⁴³ Cf. FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* p. 20 e 21.

¹⁴⁴ *Idem.* p. 20

¹⁴⁵ SOARES DE LIMA, Maria Regina & MOURA, Gerson. A trajetório do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 26., N°2, 1982. p. 347.

poderia não só se presumir que isso potencializaria a capacidade de barganha do Brasil para com os EUA, como de fato o fez.¹⁴⁶

Não por acaso, esta estratégia diplomática tornou-se um projeto de “potência emergente”, que, segundo Lima e Moura, “procurou obter melhores condições de desenvolvimento econômico e acréscimo de poder no plano internacional.”¹⁴⁷ São vários os pontos que destacam o caráter autônomo da política externa de Geisel, a exemplo do voto contra o sionismo na ONU e a aproximação com a Organização para Libertação Palestina (OLP), em desacordo com o pró-sionismo dos EUA. Não obstante, no presente estudo, como já mencionado, terá maior relevância a análise do plano político-militar, e mais especificamente a política nuclear paralela desenvolvida nesse período, após o acordo nuclear com a Alemanha, exatamente por ter sido esse fato a expressão de um ponto crítico desse projeto de potência, e por haver sido, da mesma forma, uma referencial nas análises do processo de autonomização frente a política externa norte-americana.

A compra do reator da Westinghouse Electric Corporation, em 1971, a ser instalado na usina nuclear Angra I, parecia representar a vitória do grupo favorável ao desenvolvimento de uma política nuclear no país associada à tecnologia norte-americana. Em junho de 1975, no entanto, foi assinado o Acordo Nuclear entre Brasil e Alemanha sobre “cooperação no campo dos usos pacíficos da energia nuclear”¹⁴⁸, que acabou sendo mais que uma alternativa de fornecimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos. De acordo com Oliveiros, “a condição para a realização dessa política era que o país não estivesse atado a

¹⁴⁶ Cf. *Idem*. p. 351

¹⁴⁷ *Ibidem*. p. 351.

¹⁴⁸ Ver Arquivo Antônio Azeredo da Silveira/AAS 1974.08.15/CPDOC. Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas.

nenhum tratado internacional que limitasse sua capacidade de pesquisa nesses campos considerados sensíveis pelas duas superpotências da época”¹⁴⁹, que lançaram o TNP, em julho de 1968, como instrumento de congelamento de poder, dividindo o mundo em potências nucleares e não-nucleares. Além do que, com esse acordo, o Brasil teria estabelecido uma rota alternativa fora da política externa norte-americana.

É certo que o “memorando de entendimento” Kissinger-Silveira _ relativo a consultas sobre assuntos de interesse mútuo _ assinado em 1976, poderia ter significado a comemoração de uma relação especial entre Brasil e EUA, dentro do pressuposto de que, nas palavras do Presidente Nixon, "(..) as Brazil goes, so will go the rest of the Latin American continent."¹⁵⁰ Esse memorando, entretanto, pareceu não ter tido efeitos sobre o acordo Brasil-Alemanha. Tão pouco, serviu para um realinhamento com a política dos EUA.

Albert Fishlow, num artigo publicado na *Foreign Affairs*, logo após a viagem de Carter ao Brasil, em 1978, afirmou _ arriscando explicar o fato de que as pressões de Washington sobre o acordo Brasil-Alemanha não tivessem sido atendidas _ que Carter preferia o “understanding memorandum” (memorandum de entendimento) a um “missunderstanding” (desentendimento). Fishlow continuava, tentando explicar que não era por um gesto e capacidade de autonomia política por parte do Brasil que os EUA havia cedido à posição brasileira de não alterar o acordo nuclear Brasil Alemanha. Mesmo porque, o título de seu artigo “Flying down to Rio” (voando abaixo, ao Rio); poderia ser interpretado como expressão de *doutrina de inferioridade natural* _ grifos meus _ acerca dos latino-americanos;

¹⁴⁹ Cf. FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* 2001. p. 21.

¹⁵⁰ *Para onde se inclinar o Brasil, se inclinará o continente latino-americano.* Citação de frase dita pelo Presidente norte-americano Richard Nixon, em 1971. In: FISHLOW, Albert. *Flying down to Rio: perspectives on U.S.-Brazil relations.* Foreign Affairs, Winter, 1978/79. Tradução do autor.

ou mesmo, poder-se-ia aceitar a hipótese de que essa doutrina o influenciou quando disse que as palavras de Nixon _ “as Brazil goes (...)” _ eram meias verdades. Disse, Fishlow¹⁵¹:

*Neither of the salient differences had been advanced provocatively; indeed, the nuclear accord was implicitly recognized as a fait accompli, and the publicized Carter meeting with private leaders actively engaged in the process of political opening avoided even the hint of intervention. Sighs of relief in official Brazilian circles as Carter embarked for Africa signaled an end to the long winter of discontent ushered in with the inauguration of the new Administration in Washington.*¹⁵²

Ao contrário do que Fishlow disse, a concordância de Carter com Geisel, veio, na realidade, demonstrar, que os EUA não teve influência no que veio a ser a desistência do Brasil em construir as oito usinas nucleares previstas, em cooperação com a Alemanha e a empresa alemã Kraftwerk Union –KWU.

Como disse Oliveiros, o fato era que _ embora “(...) para muitos, a compra da usina de reprocessamento e as instalações da Nuclep indicavam que se pretendia, além da geração de energia elétrica, acumular plutônio(...)” _ a campanha movida contra o Brasil no exterior era uma “(...) campanha de desinformação(...)”. Na verdade, era sabido de todos que “(...) tudo que viesse da Alemanha estaria sob salvaguarda da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e que a AIEA saberia se e quando um parafuso qualquer viesse a ter destinação diversa daquela estipulada (...)”¹⁵³ no Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, como se pode ver no próprio documento:

¹⁵¹ Cf. *Idem*.

¹⁵² *Nenhuma das diferenças salientadas avançou provocativamente, na realidade, o acordo nuclear foi implicitamente reconhecido como consumado e a publicidade dada ao encontro de Carter com líderes privados ativamente engajados no processo de abertura política, veio evitar até a alusão de intervenção. Suspiros de alívio nos círculos brasileiros oficiais quando Carter embarcou para a África, sinalizando o fim de um longo inverno de descontentamento iniciado com a inauguração da nova administração em Washington. Ibidem.*
Tradução do autor.

¹⁵³ Cf. *Ibidem*. p. 26.

*Artigo 3 (1): A pedido de um exportador cada uma das partes, concederá no âmbito das respectivas disposições legais em vigor autorizações de exportação de material fértil e físsil especial, de equipamentos e materiais destinados ou preparados para a produção ou utilização, ou processamento de material físsil especial, bem como para a transmissão das respectivas informações tecnológicas.*¹⁵⁴

*Artigo 3 (2): Tal fornecimento ou transmissão pressupõe que, com relação à parte Contratante importadora, tenha sido concluído um acordo sobre salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica, assegurando que esses materiais, equipamentos e instalações nucleares e o material fértil e físsil especial nelas produzido, processado ou utilizado, bem como as respectivas informações tecnológicas, não sejam usadas para armas nucleares ou outros explosivos nucleares.*¹⁵⁵

O alto custo financeiro que demandaria levar o projeto alemão adiante e o erro estratégico _ “ao assinar um acordo que previa a transferência de uma tecnologia que havia sido provada apenas em laboratório” _ é que fizeram com que o Brasil, inclusive, partisse para a criação do projeto nuclear paralelo, “que resultou no enriquecimento do urânio nas instalações da Marinha em Iperó.”¹⁵⁶

Portanto, poder-se-ia dizer que independente do governo Geisel haver tido intenção de dotar o Brasil, ou não, de armamento nuclear, “é de justiça reconhecer que (...)” havia “(...) no círculo dos que realmente decidiam, a preocupação de fazer que o Brasil palmilhasse os tortuosos caminhos da pesquisa nuclear e da tecnologia de mísseis com o objetivo de alterar qualitativamente o posicionamento do Brasil no concerto das nações.”¹⁵⁷

¹⁵⁴ Ver Arquivo Antônio Azeredo da Silveira/AAS 1974.08.15/CPDOC. Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ Cf. FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* 2001. p. 21

¹⁵⁷ *Idem.* p. 21

Dessa forma, como afirmou Oliveiros, “por mais que tivéssemos altos e baixos”, o período de 1964-79 *_ e uma vez citado esse período, deve se lembrar que dentre os governos de pragmatismo político (1964-79), Geisel é o que mais se destaca na construção da Grande Estratégia, grifos meus _ possui origem comum: “militar; seus fins, os mesmos: construir com a aceleração possível, um Poder Nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto das nações dos fortes e respeitada na dos fracos; seus objetivos, sempre pragmáticos carrear recursos externos para fortalecer o Poder Nacional; a idéia que se tem do campo em que se há de atuar, imutável pelas origens e fontes: a teoria do círculo concêntrico de atuação.”*¹⁵⁸

2.3 O Brasil e o período do pós Guerra Fria: ser líder ou não ser?

Ao escrever sobre o Brasil no período de pós Guerra Fria, Maria Regina Lino Soares, ressaltou que “as incertezas geradas pelo fim da Guerra Fria e as discussões que seguiram sobre a construção de uma nova ordem internacional reacenderam nas elites brasileiras a aspiração de um papel influente do país na configuração da nova ordem”.¹⁵⁹

Já foram analisadas as origens desta aspiração de “país influente”, que é um grau de potência que poderia inclusive ser o resultado real de pretensas políticas de poder “imperialista” ou de “prestígio”_ conceitos de Morgenthau já citados anteriormente. Independente do resultado _ que no caso da política brasileira para o CS só seria revelado quando fossem apuradas as conseqüências práticas da eventual eleição do país como membro

¹⁵⁸ *Ibidem.* p. 50 e 51

¹⁵⁹ SOARES LIMA, Maria Regina. *Aspiração Internacional e Política Externa.* p. 8. <http://www.funcex.com.br/bases/82-MRSL.pdf>. Acesso em: 08/08/2005.

permanente _ é importante que se tenha em mente, que a aspiração de ser um país influente, é, na verdade, a manifestação do desejo de ser uma potência de primeira linha, que possui sua fase embrionária _ baseando-nos na ordem cronológica desse estudo _ na tentativa de 1926, na Liga, passa pela negociação com os EUA por um lugar no CS, em 1945, assim como pela política nuclear paralela de Geisel (1974-78), e desemboca, em 1989, no início da construção de uma estratégia diplomática para lograr uma cadeira permanente no CS.

No pós Guerra Fria, os decisores da política externa brasileira, realmente, optaram por conduzir o país por meio de uma atuação internacional palmilhada pela democracia liberal, pela economia de mercado, e por uma retórica que na maior parte do tempo, apresentava o Brasil como um ator multilateral e idealista _ opção que converge, inclusive, com o aspecto multidimensional adquirido pela segurança internacional. Não obstante, a permanência do Estado como ator principal do sistema internacional e a luta pelo poder _ que em contrapartida, convergem com as atuais questões que obstruem e circundam a reforma do CS _ foram fatores propícios para a manifestação da política externa de grande potência.

Em princípio, como marca da opção feita pelos caminhos do liberalismo, os discursos governamentais têm imprimido um rumo estratégico à diplomacia brasileira pautado nas qualidades do Brasil, enquanto país em desenvolvimento atuante nas questões de paz e segurança internacional. Como o próprio Celso Amorim, quando representante do Brasil nas Nações Unidas, em 1994, disse, enumerando as credenciais pelas quais o Brasil deveria entrar como membro permanente do CS:

*(...) em nosso relacionamento regional, mantemos, há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta com todos os nossos dez vizinhos, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteiras (as quais foram, de resto, definidas por negociação diplomática). Não há no mundo outro país com desempenho semelhante (...) projetamos nossa atividade diplomática em outros continentes, notadamente a África, sempre em favor da paz e da não-proliferação, como no caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), bem como da expressão cultural, caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (...) em termos militares, o Brasil é um dos países que menos gasta com defesa em todo o mundo: alocamos menos de 1% do PIB a gastos militares.*¹⁶⁰

Além dessas justificativas, Celso Amorim também aponta para as contribuições brasileiras nas “atividades de manutenção de paz”, bem como para as credenciais econômicas de um país em desenvolvimento em ascensão, fazendo referência ao Brasil como “nona maior economia” do mundo, e para a proporção continental de sua população e território.¹⁶¹

Sem dúvida, estas são características importantes para um país que pretende atuar em nível global em questões relativas à manutenção da paz e segurança internacional. No caso brasileiro, nas justificativas diplomáticas a serem expressas à comunidade internacional não poderiam predominar outros fundamentos, senão aqueles respaldados em princípios idealistas e ligados ao direito internacional. De acordo com o Itamaraty, estes, inclusive, constituem a linha central das instruções que orientam a ação diplomática das missões brasileiras no exterior, como consta numa minuta de telegrama enviada pelo MRE à

¹⁶⁰ AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa* – Vol. 3 – Nº 4 – Março – 1995.

¹⁶¹ *Idem.*

Delbrasonu, na ocasião do “Comitê Preparatório da Segunda Conferência de Revisão do ENMOD”¹⁶², comitê que tratou questões de desarmamento:

*O estrito respeito do Brasil a esses dispositivos (não utilização de técnicas de modificações do meio ambiente para fins militares _ grifos meus) é corolário da aplicação dos princípios que fundamentam nossa política externa de vocação pacífica. Tais princípios, consagrados pelo Direito Internacional e, em especial, pela Carta das Nações Unidas, acham-se incorporados à Constituição brasileira, em seu artigo 4°. Valeria citar, nesse contexto, o da igualdade entre os Estados, o da defesa da paz, e o da solução pacífica de conflitos.*¹⁶³

Todavia, ao analisarmos a menção que Amorim faz ao interesse do Brasil em promover uma ampliação do CS por uma “distribuição geográfica equitativa”, depreende-se daí, que há outros argumentos que não somente o saneamento da sub-representação de algumas regiões (como a América Latina) de forma a estabelecer maior igualdade entre os Estados em desenvolvimento dessas regiões. Disse Amorim:

*A maioria das questões de que se ocupa o Conselho ocorre nos países em desenvolvimento, e é lógico que a presença permanente de países sólidos e responsáveis do Sul, por sua maior sensibilidade e experiência nessas áreas, dará ao Conselho maior profundidade e equilíbrio em suas declarações, assim como maior autoridade, legitimidade e efetividade em suas resoluções.*¹⁶⁴

Se retomarmos mais uma vez aos conceitos da política externa de grande potência, pode-se dizer que a reivindicação brasileira à única cadeira permanente, que

¹⁶² ENMOD – Convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques. http://www.univie.ac.at/RI/KONTERM/intlaw/konterm/vrkon_en/html/doku/enmod.htm Acesso em: 01/09/2004.

¹⁶³ Ver arquivo do MRE / Pasta 163-92 / Despachos Telegráficos do número 1601 até 2750: Para Delbrasonu. Caráter: Ostensivo. Índice: Nações Unidas; Desarmamento; Comitê Preparatório de Revisão do ENMOD. Solicitação de Informações. Número 1739. 31/07/1992.

¹⁶⁴ AMORIM, Celso. *Op. cit.*, 1995.

supostamente pertenceria a América Latina, pode ser uma evidência de que essa candidatura traduz um desejo do Brasil de atuar como potência no concerto das grandes nações a partir de um papel como representante da América do Sul e Caribe no CS. A afirmação de Amorim confirma que _ a ser correta a hipótese já referida ao analisarmos a questão do Brasil na Liga e no CS, em 1945 _ a política atual condizente à reforma do CS seja a consolidação do projeto brasileiro em ser um país protagônico na América do Sul (cujo exemplo poderia ser a iniciativa Cúpula Sul-Americana de Brasília, ocorrida em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000), seguido de uma política de liderança para a América Latina, e finalmente, para o Hemisfério Ocidental _ estratégia que reporta à política dos círculos concêntricos do interesse nacional.

Se essa hipótese estiver correta, o Itamaraty talvez o avalie como uma instituição internacional com características *sui generis* _ independente de ser o palco ideal ou não _ para que o Brasil possa promover seus interesses nacionais e concretizar a política de grande potência, tendo como escudo e como meio de atuação o instrumento diplomático nacional.

Nesse sentido, ao dar destaque a esse lado realista da proposta brasileira, não se pode deixar de analisar a atuação brasileira nas operações dos capacetes azuis, principalmente nas regiões de maior interesse diplomático-estratégico para o Brasil _ principalmente, sendo a atuação dos países nas forças multinacionais, como disse Paulo Roberto C. T. da Fontoura, “uma categoria operacional de política externa”, que vem permitindo ao governo brasileiro organizar “iniciativas (...) destinadas a melhor capacitar o (...)” país “(...) a se fazer ouvir no debate sobre assuntos de paz e segurança nas Nações

Unidas.”¹⁶⁵ Sob essa lógica, analisemos a postura do Brasil no processo de restabelecimento da paz em Angola _ necessário por conta da situação de instabilidade no pós eleições de 1992, que foi realizada com a participação da ONU, por intermédio da UNAVEM II.¹⁶⁶

Um documento enviado pelo MRE no dia 30 de outubro de 1992, ao então Ministro Celso Lafer, em visita à ONU, revela uma política de conteúdo que condiz a interesses especiais o Brasil mantinha naquele país e na região africana. O tema nuclear do telegrama era sobre a situação de crise em Angola e as linhas gerais da política externa brasileira no país e, em especial, orientações para a diplomacia brasileira acerca do assunto. O documento destaca que além dos laços especiais que o unia aos PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), o Brasil tinha interesses estratégicos no Atlântico Sul e, conseqüentemente, na costa ocidental da África, como demonstrava a política brasileira de aproximação com a Nigéria, Angola e Namíbia, a presença na SADC (Comunidade Sul-africana de Desenvolvimento) e o atento acompanhamento da situação na República da África do Sul.

O documento ainda dá continuidade no que deveria seguir, tradicionalmente, uma lógica de cooperação internacional baseada nos preceitos idealistas da diplomacia brasileira, mas, que ao contrário, acaba destacando a projeção do poder nacional, traduzido nos rendimentos econômicos e políticos que tem colhido na sua relação com Angola, desde a descolonização, em 1975. Nele, constava que, no caso específico de Angola, a decisão tomada em 1975 estava rendendo, desde então, inúmeros dividendos políticos e

¹⁶⁵ TARISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. *O Brasil e as operações de paz da ONU*. Brasília: FUNAG, 1999. p. 25 e 29.

¹⁶⁶ Segundo Paulo Roberto Campos Tarisse da Fontoura, o Brasil participou da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II / Res. 696 – 30/05/91) com 350 observadores militares, 120 policiais, 400 observadores eleitorais e 370 funcionários civis. 25 países cederam observadores. *Idem*. p. 127.

econômicos. Maior tomador de créditos brasileiros (em 1992, cerca de um bilhão de dólares), Angola pagava pontualmente seus compromissos com o Brasil e era palco de atividade de inúmeras empresas brasileiras, estatais e privadas (Petrobrás, Furnas, Odebrecht, etc.). O relacionamento político exemplar vinha gerando um efeito-demonstração naquele Continente altamente benéfico aos interesses brasileiros. Segundo o telegrama, com a normalização da situação em Angola, a influência e capacidade de penetrações brasileiras tenderiam a aumentar de maneira mais do que proporcional a capacidade objetiva brasileira de investimento, graças ao crédito político acumulado ao longo dos anos e à atitude firme e coerente que vinha sendo mantida pelo Governo brasileiro durante a crise em Angola naquela época.

A vitória do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) _ com 54,74% dos votos _ sobre a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) _ com 34,10% dos votos _ foi o motivo do início das reações dos grupos armados da UNITA.¹⁶⁷ Segundo o mesmo documento do MRE, já mencionado, o apoio da África do Sul _ possível fornecedora militar destes grupos armados _ e a simpatia velada dos EUA e Portugal mantida com relação à UNITA, não poderia ser declarada por conta da posição de repúdio da UNITA acerca da proclamação da ONU quanto à lisura das eleições, bem como das suas críticas cada vez mais estridentes contra a ingerência estrangeira. Ao declarar sua

¹⁶⁷ “Desde 1961 até 1974, a luta do povo de Angola pela sua independência e a conseqüente insegurança levaram ao êxodo de grande parte dos angolanos, sobretudo das zonas rurais, os quais procuraram asilo, principalmente, nos países vizinhos. Em 1974, com a independência e a formação de um governo de coligação nacional composto pelo Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), muitos angolanos regressaram para participar no processo. Em 1976, o fracasso desta coligação governamental conduziu a um longo período de guerra civil entre o governo liderado pelo MPLA e a UNITA. A guerra civil durou quinze anos, ao longo dos quais os angolanos continuaram a procurar refúgio no estrangeiro. No dia 31 de Maio de 1991, o Governo de Angola e a UNITA assinaram os Acordos de Bicesse pondo termo à guerra civil.” Com os resultados das eleições favoráveis ao último Governo de Angola, iniciam-se conflitos internos em protesto aos resultados das eleições, com participação, principalmente de grupos armados da UNITA. Documento do Repatriamento e Reintegração de Refugiados Angolanos Junho de 1995 a 31 de Dezembro de 1997, Genebra – ACNUR. http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2d2-1.html. Acesso em: 01/09/2004.

posição diante deste impasse político, o caráter de interesse idealista da diplomacia brasileira ficou em segundo plano, predominando uma política com intenções do aumento de seu poder não só em Angola, mas principalmente na África Austral. E, apesar de sua postura neutra quanto ao apoio específico a um dos lados (UNITA e Governo eleito), preservando o respeito a direito de não ingerência em assunto nacionais outros, o Brasil faz uma menção a um possível papel protagônico numa eventual força de paz nos moldes convencionais.

Dando prosseguimento a análise da situação em Angola, segundo o documento, o Brasil estaria se baseando numa avaliação realista dos interesses do Brasil na região e no país e na sua capacidade de projetar poder nacional. Partindo desse ponto de vista, o Governo brasileiro vinha respaldando todos os esforços da Comunidade Internacional, da ONU e do próprio Governo angolano para assegurar o processo de paz e uma transição pacífica para a democracia representativa e para economia de mercado em Angola. A partir dessa premissa, o Governo brasileiro, segundo a análise do Itamaraty, estaria disposto a relacionar-se com qualquer Governo que surgisse em Angola, em respeito aos princípios de não ingerência. Diante das linhas de ação no âmbito multilateral, caso algumas das partes envolvidas insistisse em desrespeitar os Acordos de Paz, o Brasil acreditava que o passo seguinte poderia ser o pedido de convocação do Conselho, com base no artigo 35 da Carta. Nesse caso, se houvesse decisão de um envio de uma Força de Paz convencional, o Brasil não poderia deixar de participar como protagonista, para o que conviria sondar a opinião do Ministério da Defesa e EMFA (Estado-Maior das Forças Armadas).

As evidências sobre a construção de uma política estratégica, que visa o acréscimo do poder brasileiro encontradas na questão de Angola, nos faz refletir acerca das

reais intenções construídas pela diplomacia brasileira na candidatura brasileira ao CS. A esta altura, caberia muito bem destacar que uma posição no CS, poderia trazer, na perspectiva do Itamaraty, maior possibilidade de projeção de poder, por meio inclusive, de uma atuação protagônica não só pelos canais diplomáticos ou pelas participações deliberativas no CS, mas pela atuação convencional em questões de segurança internacional nas regiões de conflito em que se encontram os núcleos de interesse estratégico nacional, como foi a Angola, situada na África Austral, região dos PALOP's e da ZPCAS.

Considerando mais uma vez o pressuposto de que a diplomacia brasileira possui um eixo e movimentação pendular, podemos afirmar que há uma contradição entre o processo da construção da retórica diplomática brasileira para o CS, uma vez que há interesses políticos estratégicos intrinsecamente ligados ao desejo de se elevar ao status de membro permanente desse órgão. Estes fatos denunciam, na verdade, um objetivo que transborda a defesa de princípios multilaterais e idealistas, como a construção da paz, que no caso de Angola, serviu como anexo, se comparado à importância que foi dada aos dividendos econômicos e políticos que seriam tragos ao Brasil, com a condição de que houvesse maior estabilidade na região.

O lado realista da moeda _ que nesse caso tinha como roupagem a construção da cooperação internacional na resolução de conflitos _ fica ainda mais exposto na política internacional quando analisamos o conteúdo do debate sobre a reforma do CS, uma vez que os membros permanentes possuem maior autonomia nas decisões sobre segurança e paz se comparados aos outros países membros da ONU. Por isso, como vimos anteriormente, se faz tão complicada a decisão sobre de que forma será ampliado o CS e será _ independente

em que grau _ redistribuído os votos dentro desse órgão. Por isso, a reforma do CS está emperrada pelas relações de poder.

Observemos as posições dos países quanto à reforma. Estas se traduzem em diferentes políticas, defendidas por diferentes grupos de países: a busca da manutenção do poder (China e EUA que vetaram as propostas de reforma, em 2005); o acréscimo, ou redistribuição do poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (G-4: Brasil, Índia, Alemanha, Japão, e outros países, como a França, que apóiam a proposta); e por uma política de inflexão das propostas que criam cadeiras permanentes, ou seja, uma estratégia diplomática para que alguns países não fiquem em situação de desvantagem em termos regionais e promovam uma reforma quantitativamente mais representativa (Argentina, México, Espanha, Itália, Indonésia, Turquia, Colômbia e outros países, que formam tradicionalmente um grupo apelidado de *Coffee Club*¹⁶⁸).

Desde o início da campanha brasileira para uma ampliação do CS, a face mais transparente da diplomacia do país, de porte do viés idealista em prol de uma equidade representativa, tem o feito conseguir angariar o apoio político de países e grupos importantes, além dos já supracitados: os membros permanentes, Rússia (2002)¹⁶⁹ e Inglaterra (2004)¹⁷⁰; alguns países da Cúpula do Rio, Chile, Peru, Paraguai e Cuba (desde 1994); e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, CPLP (desde 1997). Em contrapartida, o Brasil não tem conseguido o apoio norte-americano, nem mesmo um voto definitivo e explícito por parte da

¹⁶⁸ Segundo um relatório do MRE, de janeiro de 2003, o *coffee club* é um grupo heterogêneo de países interessados em bloquear, por intermédio de manobras regimentais e de arregimentação política, especialmente entre os Não-Alinhados, avanços na discussão sobre a ampliação na categoria de não-permanentes (...). A Itália e o Paquistão são os principais expoentes do 'coffee club'. Dentre os demais participantes constam: Argentina, Canadá, Egito, Espanha, Indonésia, México, República da Coreia e Zimbábue.

¹⁶⁹ De acordo com o mesmo documento a Rússia declarou formalmente seu apoio à candidatura brasileira para um assento permanente num CS ampliado, em 2002.

¹⁷⁰ "Inglaterra apóia Brasil no Conselho de Segurança" *Jornal do Brasil* 29/04/2004. p. 1 e A15.

China, ao contrário do que recebeu ultimamente a Índia, no começo de 2005. Vejamos a posição chinesa e norte-americana.

A China, de acordo com um documento do Itamaraty acerca da reforma do CS, embora reconheça bilateralmente que o Brasil reúne as qualificações necessárias para ingressar no CSNU, não esconde sua dificuldade com a criação de novos membros permanentes, especialmente com a demonstração dada contra o ingresso do Japão. A posição discreta da China com relação ao Brasil, no entanto, mostra que essa postura favorável possa ser uma interpretação do MRE, uma vez que a China ainda não fez apoio declarado ao Brasil, destacando _ inclusive o título do artigo da BBC aponta essa tendência como otimista por parte do governo brasileiro: “Lula vê apoio chinês á ambição do Brasil na ONU” _ somente as “positivas contribuições para defender a paz mundial (...)” e a promoção do “(...) desenvolvimento conjunto (...)”¹⁷¹ que o Brasil tem realizado no cenário internacional, como foi dito pelo presidente chinês Hu Jintao ao visitar o Brasil em novembro de 2004.

Por outro lado, apóia oficialmente a Índia, mesmo que esse apoio tenha tido início recentemente, no começo de 2005, próximo do 55° aniversário de relação diplomática sino-indiana. Sun Yuxi, embaixador chinês em Nova Delhi, disse, declarando o apoio aos indianos: “Our major effort is to keep our border as peaceful and tranquil areas (...) We have a

¹⁷¹ Lula vê apoio chinês à ambição do Brasil na ONU. *BBC Brasil*. 13 de novembro de 2004. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/11/041113_brasilchinarg.shtml. Acesso em: 15/11/2004.

common border. We want that the border becomes a bridge for exchanges and friendship (...) We would like to see India play a bigger role at the UN as well as the Security Council,”¹⁷²

Analisada a posição chinesa, pode-se depreender que há uma prática de política de *status quo* _ que tem raízes históricas na disputa pela influência regional no continente asiático _ frente à candidatura do Japão. Poderia ser utilizada a mesma justificativa para a Índia. Mas, o governo chinês, ao que parece, optou recentemente por favorecer uma atuação internacional conjunta na fronteira com a Índia, do que perpetuar uma postura baseada em interpretações que sugerem a concorrência indiana nos assuntos de segurança regional. A aliança sino-brasileira nos assuntos do CS, no entanto, não parece ter chegado a essa altura.

Agora, quanto à posição que os norte-americanos têm tradicionalmente defendido, essa, talvez seja o reflexo mais fidedigno da política de manutenção do *status quo* _ mesmo porque a China passava a apoiar o pleito da Índia, aceitando, de certa maneira, compartilhar a representação regional asiática no CS _ e dos conceitos realistas acerca da importância do poder do Estado nas questões de segurança internacional.

Essa linha de atuação tem obstruído a reforma. Tanto é que desde a primeira proposta, em 1995, *Agenda for peace*, no cinquentenário da ONU, bem como as propostas A

¹⁷² Nosso maior esforço é manter nossas fronteiras como áreas pacíficas e tranquilas (...) Nós temos uma fronteira comum. Nós queremos que a fronteira se torne uma ponte para intercâmbio e amizade (...) Nós gostaríamos que a Índia tivesse um papel mais importante na ONU e no Conselho de Segurança. Cf. CHINA Daily. *Índia PM keen on building strong ties with China*. 04 de fevereiro de 2005. http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-04/02/content_430408.htm. Acessado em 05/02/2005. Acesso em: 10/07/2005. Tradução do autor.

e B do High Level Panel de dezembro de 2004¹⁷³, e a proposta incluída no High Level Panel da ONU¹⁷⁴ (21 de março de 2005), no sexagenário da Organização, ainda não houve avanços quanto à reestruturação do quadro de membros do Conselho, ou seja, nenhuma proposta ainda foi aprovada, nem mesmo as resoluções sugeridas por grupo de países, a exemplo da proposta do G-4.¹⁷⁵

O discurso feito pelo Embaixador dos EUA na ONU, John R. Bolton, em 10 de novembro de 2005, representa de forma geral a posição norte-americana quanto à reforma do CS:

We must also ensure that new permanent members are supremely qualified to undertake the tremendous duties and responsibilities they will assume. In our view, qualified nations should meet criteria in the following areas: size of economy and population; military capacity; contributions to peacekeeping operations; commitment to democracy and human rights; financial contributions to the United Nations; non-proliferation and counterterrorism records; and equitable geographic balance. We have long supported a permanent seat for Japan. We hope very much that Japan will be able to take a permanent seat at the earliest possible opportunity. And we believe that developing countries deserve greater representation on this body. As I have already noted, particular emphasis should be placed on criteria for membership. And those member states who most clearly meet those criteria should be allowed to serve on the Council, even where there is a disagreement over other candidates. The United States is prepared to engage fully in an effort to find a proposal that allows for agreement on expansion of the Council. However, too large an expansion would risk making it unable to quickly address challenges to international peace and security. We will not, however, support a return to

¹⁷³ Propostas A e B do High Level Panel Threats, Challenges and Change (59° AGNU). <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/highlevelmodels.htm>. Acesso: 20/06/2005.

¹⁷⁴ Relatório completo do High Level Panel Threats, Challenges and Change (59° AGNU) <http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/annan/2005/followupreport.pdf>. Acesso em: 20/06/2005.

¹⁷⁵ ALEMANHA, BRASIL, ÍNDIA E JAPÃO (G-4) mais Afeganistão, Bélgica, Butão, República Tcheca, França, Georgia, Grécia, Haiti, Honduras, Islândia, Kiribati, Latvia, Ilhas Maldivas, Nauru, Palau, Paraguai, Polónia, Portugal, Ilhas Salomão, Tuvalu, e Ucrânia. *Draft Resolution on Security Council Reform*. 05 maio 2005. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/g4resolution.pdf> Acesso em: 01/08/2005.

*any of the three proposals introduced in the 59th General Assembly. In these past attempts, simply put, we bit off more than we could chew.*¹⁷⁶

Embora seja mencionado o possível apoio a países em desenvolvimento, o discurso deixa claro que, na visão dos EUA, para que um país obtenha uma posição no clube permanente dos que decidem assuntos mundiais de segurança e paz, este deve ter capacidade de atuação internacional à altura de uma potência de nível mundial. Em resumo, o país deve ser rico, ter capacidade militar, e ter uma força e um histórico de contribuição diplomática às questões de segurança e paz, ou seja, o país deve ser uma potência com alcance global, como é o Japão. Os EUA tradicionalmente apoiavam a Alemanha. Atualmente, não fez referência a este país. De qualquer forma, não há apoio explícito dos EUA à causa brasileira.

A referência ao Brasil permanecia no nível de uma consciência política de que o governo norte-americano sabia da pretensão brasileira. No início de 1990, mais precisamente em fevereiro de 1992 _ ano em que o debate acerca da reforma do CS ainda estava nos seus primeiros estágios de debate _ o então vice-presidente norte americano, Dan Quayle, concedeu uma entrevista ao *Financial Times*, falando a respeito do Brasil e a reforma do CS. De acordo com a revista, ao ser perguntado a respeito do apoio ao ingresso do Japão e

¹⁷⁶ *Queremos também garantir que os novos membros permanentes sejam extremamente qualificados para incumbir-se das tremendas obrigações e responsabilidades que irão assumir. Em nosso ponto de vista, as nações qualificadas deveriam passar por critérios nas seguintes áreas: tamanho da economia e população; capacidade militar; contribuição para manutenção de operações de paz; comprometimento com democracia e direitos humanos; contribuições financeiras para a ONU; registros de não-proliferação e anti-terrorismo e equilíbrio geográfico justo. Temos apoiado a muito tempo um lugar permanente para o Japão. Esperamos realmente que o Japão venha obter o lugar permanente na próxima oportunidade possível. E acreditamos que os países em desenvolvimento merecem uma maior representação nesse corpo. Como já havia notado, ênfase particular deveria ser dada ao critério de escolha dos membros. E esses estados membros que mais claramente preenchem esses critérios, deveriam ser permitidos a servir no Conselho, mesmo onde haja desacordo a cerca de outros candidatos. Os Estados Unidos estão preparados para engajar-se completamente em um esforço para achar uma proposta que permita um acordo para expansão do Conselho. Entretanto, uma expansão de maiores proporções, correria o risco de impossibilitar rápidas medidas de desafio para paz e segurança internacional. Não iremos, contudo, apoiar a volta de quaisquer das três propostas introduzidas na 59ª Assembléia Geral. Nessas tentativas passadas, colocando com simplicidade, mordemos mais do que poderíamos mastigar.* Discurso do Embaixador dos EUA na ONU, John R. Bolton, na Assembléia Geral da ONU, em 10 de novembro de 2005. http://www.un.int/usa/05_214.htm. Acesso em: 12/11/2005. Tradução do autor.

Alemanha: “(...) the vice-president stalled, suggesting that countries such as Nigeria or Brazil would clamour for similar treatment.”¹⁷⁷

Desde então, o governo norte-americano não tem se manifestado formalmente a favor da candidatura brasileira a membro permanente do CS. Todavia, façam os EUA, ou não, as regras de admissão dos novos membros permanentes do CS, o Brasil vem mostrando que há um espaço a ser preenchido entre a atual condição econômica e diplomática-estratégica de potência média em ascensão e sua vontade de atuar como potência global.

¹⁷⁷ O vice-presidente esquivou-se, sugerindo que países tais quais: Nigéria ou Brasil clamariam por tratamento similar. Entrevista com vice-presidente dos EUA, Dan Quayle. *Financial Times*. 10/02/1992. Tradução do autor.

CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NAS QUESTÕES DE AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (1989-2005)

3.1 Da iniciativa à abertura da “caixa de pandora”: os governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco.

Na opinião de Paulo Vizontini, Sarney ainda manteve, em alguns assuntos, como foi “com relação ao Terceiro Mundo e aos organismos internacionais (...)”, o “paradigma de política exterior fortalecido durante o regime militar”, predominando um ambiente nacional de insubordinação externa que havia sido iniciado por Geisel. Por isso, Vizontini ressalta o patrocínio da “diplomacia do governo de José Sarney (...)” em direção a “(...) algumas inflexões diplomáticas importantes.”¹⁷⁸

De acordo com Sérgio Danese, cuja afirmação vai de encontro à opinião dada por Vizontini, José Sarney:

*mesmo com as deficiências causadas pelos constringimentos a que o país esteve submetido na área econômica (...) patrocinou algumas inflexões diplomáticas importantes: a mudança na política de direitos humanos, com a adesão aos Pactos e Convenções das Nações Unidas e da OEA (...) o retorno do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU; a adoção de uma diplomacia mais afirmativa na área de meio ambiente, com o lançamento do Programa Nossa Natureza, em 6 de abril de 1989, e o oferecimento da sede do que seria a Rio-92; e uma política deliberada de remoção de desconfianças na área nuclear, através da cooperação e do entendimento com a Argentina.*¹⁷⁹

¹⁷⁸ Cf. VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa brasileira em transição: do desenvolvimento ao neoliberalismo*. In: REZENDE MARTINS, Estevão Chaves de (org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003. p. 70.

¹⁷⁹ DANESE, Sérgio F. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Topbooks: Rio de Janeiro, 1999. P. 384

No íterim dos acontecimentos que marcaram o fim da Guerra Fria, a gestão de Sarney teve iniciativas que pareciam _ como afirmaram Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., a respeito do momento que caracterizava essa transição de regras nas relações internacionais _ “uma aposta sobre que tendências (...)” iriam “(...) prevalecer a curto e médio prazos no sistema internacional (...).”¹⁸⁰

O debate acerca da reforma do CS era anterior aos anos da gestão de José Sarney. O núcleo dessa discussão se baseava num pleito indiano _ que tinha a simpatia de países afro-asiáticos _ voltado para uma proposta do aumento de cadeiras não-permanentes no CS. Esse debate se manteve nos anos de 1979 e 80, levantando a bandeira de que em decorrência do aumento do número de países membros da ONU, por conta do processo de descolonização, principalmente de países africanos, o CS deveria ser ampliado. Os adversários da ampliação não concordavam com a proposta, alegando a preservação da eficiência e efetividade do órgão. Para estes países resistentes, ampliar o CS seria o equivalente a abrir uma “caixa de pandora”.¹⁸¹

Segundo Celso Amorim, “(...) o Brasil seguia de perto a evolução dos debates (...)”. Porém, “(...) o realismo político (...)” havia levado o país “(...) a não participar ativamente dos debates de 1979 e 1980. A cautelosa posição do governo brasileiro era a de não incluir-se entre os promotores da idéia, embora (...)” o país estivesse disposto a votar a favor “(...) se as condições parlamentares o recomendassem (...) Nos dez anos subseqüentes, o tratamento substantivo do assunto permaneceu adormecido.”¹⁸²

¹⁸⁰ Cf. LAFER, Celso & FONSECA JÚNIOR, Gelson. *Op. cit.* p. 69.

¹⁸¹ Cf. AMORIM, Celso. *Op. cit.*, 1995.

¹⁸² Cf. *Idem.*

O discurso do presidente Sarney na 44ª Sessão da AGNU significou o resgate do debate da ampliação do CS na ONU. Apesar de resgatar a proposta de reforma do CS, fazendo menção à necessidade, nas palavras proferidas por ele na Assembléia Geral da ONU, em 1989, “de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade” do momento se visse “refletida no Conselho”, contemplando, dessa forma, “uma categoria adicional de membros permanentes,”¹⁸³ não levou a questão adiante. O ambiente não era propício ao debate do tema. Celso Amorim apontou que “(...) parceiros importantes _ a Alemanha, notadamente _ hesitavam em esclarecer suas ambições e assim a idéia não pode avançar de imediato.”¹⁸⁴

Embora na sua manifestação, o Presidente defendesse a criação de lugares permanentes com a abdicação do privilégio do veto, esse não constituiu um argumento forte o bastante que pudesse abrir espaço diplomático que tivesse grande ressonância internacional. Além disso, o discurso havia sido feito em 24 de setembro de 1989¹⁸⁵, já no final do seu mandato, que se findava no 01 de janeiro de 1991.

De qualquer forma, como foi levantado por Luís Felipe de Seixas Corrêa, um dos legados de vertente mais inovadora da política externa de Sarney no campo multilateral, era o regresso ao CS, no biênio 1998-1999 _ fazendo o país retomar ao palco desse órgão depois de quase 20 anos, quando havia sido eleito membro não-permanente em 1967. Para Seixas, isso “deu ao Brasil a oportunidade de participar de importantes decisões anunciadoras do papel que o órgão teria como peça-chave do desenvolvimento da chamada nova ordem internacional. Essa participação (...)” teria sido “(...) decisiva para que iniciasse

¹⁸³ Cf. SARNEY, José. Discurso do Presidente José Sarney na XLIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU. *In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO, Op. Cit.* P. 504

¹⁸⁴ Cf. AMORIM, Celso. *Op. cit.* 1995.

¹⁸⁵ Cf. SARNEY, José. *Op. cit.* P. 495

(sic!) no Brasil um processo de avaliação sobre as possibilidades de se promover alterações na composição do Conselho, de forma a abri-lo à participação permanente de novos países (...). Essa atitude teve grande importância, pois como uma percepção diplomática, “(...) anunciada como objetivo do final do governo Sarney, passaria a constituir um elemento importante na estratégia multilateral do Brasil (...)”.¹⁸⁶

O debate acerca da reforma da ONU e do Conselho seria retomado somente no fim de 1991, “no discurso do Chanceler da Itália na Assembléia Geral (...) e na atuação da delegação indiana naquele mesmo ano”¹⁸⁷. A reforma do Conselho era motivada por uma possibilidade de torná-lo mais equânime e eficiente com a possível inclusão do Japão e Alemanha, que já haviam injetado US\$ 24 bilhões nas despesas da Guerra do Golfo, valor que contabilizou metade dos custos de toda a operação tempestade.¹⁸⁸

Ainda que houvesse iniciativas de alguns países, o P-5 parecia inflexível quanto a mudanças na composição do CS. O então vice-secretário de estado dos EUA, John Bolton, numa palestra proferida no dia 03 de abril de 1992, durante a Reunião Anual da *American Society of International Law*, explicou que, de fato, havia apoio por parte dos EUA, desde a administração Nixon, para que o Japão entrasse no CS como membro permanente. Porém, como o próprio Bolton ressaltou, pareciam os EUA não acreditarem ser aquela a hora para a ampliação do CS. Disse, ele:

If it were a question of amending the Charter only to add Japan as a permanent member of the Council, that would be one thing. But once we get into the subject of the Charter amendment any part of the Charter is a

¹⁸⁶ SEIXAS CORRÊA, Luís Felipe. *A política externa de José Sarney*. In: GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto (org.). *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume / NUPRI/USP, 2000. p. 380.

¹⁸⁷ Cf. AMORIM, Celso. *Op. cit.*. 1995. P. 8

¹⁸⁸ Cf. *Idem*. P. 8

fair game and we know because they told us that a number of other governments would take the opportunity, if Japan moves forward aggressively, to seek their own permanent memberships on the Council. India would be interested, Egypt (...) Germany (...) Nigeria (...) Brazil (...) There is also the feeling that if the number of permanent members (...) is expanded, the (...) non-permanent (...) should be added. The risk of getting into changes in the Council means that we have the possibility of going from a fifteen members (...) to (...) twenty-six, twenty-seven member Council (...) The effectiveness of the Council as a whole will decrease (...) the issue of the veto will undoubtedly come back up (...) We have never thought given a thought to reconsider abolishing the veto (...) The Council is working now (...) and while we continued to believe that in an appropriate time Japan should be a permanent member, that time is not now.”¹⁸⁹

Como ressaltou o *The Economist* num artigo de Agosto de 1992: “The Council exult northernness, has been reborn to keep peace in a manner that fits with modern times. No, grumble southerners, the council is becoming a flag of convenience for old-time neo-imperialists”.¹⁹⁰ As palavras de Bolton pareciam aludir à ampliação do CS como um fato que não tornaria o órgão mais eficiente, ao contrário, o tornaria inchado e lento. Mas, na realidade, a declaração de Bolton esclarecia o que era muito visível para os países desejosos pela reforma diante do cenário pós Guerra Fria: a política de *status quo* do condomínio de poder do CS era a maior barreira a ser quebrada para uma ampliação desse órgão.

¹⁸⁹ *Se fosse a questão de emendar a carta somente para adicionar o Japão como membro permanente do Conselho, seria uma coisa. Mas, uma vez que entremos no problema da emenda da carta, qualquer parte da carta é um jogo justo e nós sabemos por que nos foi dito que outros governos usariam a oportunidade, se o Japão tiver uma posição agressiva e buscar sua posição permanente como membro do Conselho, a Índia estaria interessada, o Egito (...), a Alemanha (...), Nigéria (...), Brasil (...), Há também o sentimento de que se o numero de membros permanentes (...) for expandido, o numero de membros não-permanentes deverá ser acrescido. O risco de começar as mudanças no Conselho significa que teremos a possibilidade de ir de quinze membros (...) para vinte e seis, vinte e sete membros de Conselho (...). A eficiência do Conselho como um todo irá diminuir (...), a questão do veto, irá sem duvida retornar (...) Nunca nos demos ao pensamento de reconsiderar a abolição do veto (...) O conselho está trabalhando agora (...) e enquanto continuarmos acreditando que a tempo apropriado o Japão deverá ser um membro permanente, e esse tempo não é agora. BOLTON, John. Palestra durante Reunião Anual da American Society of International Law. 03 de abril de 1992. <http://www.asil.org/resource/crim1.htm>. Acesso em: 04/05/2004. Tradução do autor.*

¹⁹⁰ *O Conselho, para o contentamento do hemisfério do norte, renasceu para manter a paz de maneira que adequasse os tempos modernos. Para o descontentamento do sul, o Conselho está se tornando uma bandeira de conveniência para os neo-imperialistas dos velhos tempos. “Open the Club”, *The Economist*, 29 Agosto 1992, p. 14. Tradução livre do autor.*

Um telegrama enviado por Ronaldo Sardenberg _ na época, embaixador do Brasil na ONU _ ao MRE, com informações da conversa com seu respectivo, representante do Japão, Yoshio Hatano, acerca da ampliação do CS, em 18 de janeiro de 1992, relatava que em conversa do vice-primeiro ministro japonês, Myiosawa, com o presidente Bush, em Kennenbunkport tinha sido fria a reação de Bush, que se justificava com a indefectível tese da caixa de pandora que poderia ter sido aberta com a postulação japonesa (e de outros países). Segundo o telegrama, Hatano prosseguia, explicando que a posição norte-americana àquela época, teria evoluído para um apoio aparente norte-americano ao pleito japonês de tornar-se membro permanente, e também ao da Alemanha, resistindo, em especial, a idéia de representantes regionais.

A restrição quanto ao início de um processo de reforma da Carta não só encontrou ressonância em Washington, mas parecia surgir, como Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., disseram, num ambiente em que predominava um “momento de transição, que se (...)” caracterizava “(...) pela criação de novas regras de convivência entre nações nos planos de segurança, do intercâmbio econômico (...)” e “(...) dos valores (...)”¹⁹¹, e em que a política de manutenção do poder era a garantia da qual o P-5 precisava para evitar atitudes revisionistas de outros países fora do *status quo* na ONU _ não no sentido revisionista que o *Führer* lançou mão na II Guerra, mas no sentido de mudança do *status quo* no CS com inclusão de outros países nos sócios permanentes.

É diante dessa geografia mundial acerca do debate para a reforma do CS, a qual claramente não havia adquirido maturidade política internacional suficiente para levar a questão ao âmbito de discussão dentro da AGNU descendo em por menores _ como, por

¹⁹¹ LAFER, Celso & FONSECA JR., Gelson. *Op. cit.* p. 69.

exemplo, a questão de representantes regionais _ e que por conta das resoluções 598¹⁹² (intervenção da ONU na conflito Iraque-Kwait de 1991) e 678¹⁹³ (monitoramento do fim da Guerra Irã-Iraque de 1987), fazia do CS um órgão de um pseudo bom desempenho, que o governo Collor constrói a diplomacia do Brasil para as questões da reforma do CS.

Perto de ser realizada a primeira “Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança”, marcada para o dia 31 de janeiro de 1992 _ oportunidade em que estariam presentes autoridades de primeiro escalão dos estados _ já se intensificava as conversas, na imprensa e nos corredores da ONU, acerca de uma possível reforma da Carta, especialmente com relação à ampliação do CS.

Nesse período, principalmente nas semanas anteriores à Reunião de Cúpula, o Brasil era citado por analistas de relações internacionais, de forma sintomática, como um potencial membro permanente. A seguir, transcrevemos algumas notícias da imprensa internacional acerca do assunto: “(...) permanent seats without a veto might then go to Japan and such big developing countries as India, Egypt, Nigeria and Brazil.” (New York Times, 02/01/1992); “(...) moreover, if Japan is brought onto the Council as permanent member, Germany, Brazil, India, Nigeria could all be expected to press similar cases (...)” (Thomas Friedman, New York Times, 06/01/1992); “(...) the alternative is to expand the permanent membership, besides Japan and Germany, there’s growing international recognition of the importance of India, Nigeria and Brazil (...)” (The Toronto Star, 29/01/1992); “(...) But it is likely that such reforms, far from satisfying Japan, Germany, India, Brazil and others, will

¹⁹² SC Res. 678 (29 de novembro de 1990), 45º Sess., ONU doc. S/INF/46 (1991).

¹⁹³ SC Res. 598 (20 de julho de 1987), 43º Sess., ONU doc. S/INF/43 (1989).

whet their appetite for a larger place in the Council Sun (...)” (Washington Post, 02/01/1992).¹⁹⁴

Igualmente, ao que consta numa mensagem da Delbrasonu para o MRE acerca das conversas mantidas com a Chancelaria japonesa nesse período _ janeiro de 1992 _ o Brasil faria parte do “pacote” de países que estaria incluso nas conversas do representante japonês na ONU com seu respectivo norte-americano acerca do assunto. Ronaldo Sardenberg relata, a respeito de conversa mantida com os japoneses no dia 18 de janeiro de 1992, que Hatano pretenderia deixar claro para o representante dos EUA, que não era realista o apoio seletivo dos EUA ao Japão e Alemanha. Para ele, o ingresso japonês teria chances reais de êxito no contexto do que descreveu como um pacote de novos membros permanentes, que incluísse, igualmente, países como Brasil, Índia e Nigéria.

Na mesma mensagem, havia comentário por parte de Sardenberg de que, embora o Brasil fosse cada vez mais frequentemente mencionado como candidato natural, teria que se evitar discussão de critérios para a definição de novos assentos permanentes no CS, sobretudo, a idéia de representação regional, passível de criar desnecessários equívocos, constrangimentos e distorções. O representante japonês mencionou que havia dúvidas quanto à unidade do apoio latino-americano ao Brasil em alguns setores em Tóquio e também nas Nações Unidas. A situação brasileira condizia com o cuidado mantido, em especial, com a Argentina e EUA, nestes assuntos.

¹⁹⁴ "(...) lugares permanentes sem um veto, deverão então, ir para o Japão, e grandes países em desenvolvimento tais quais a Índia, Egito, Nigéria e Brasil." ; (...) mais ainda, se o japão for trazido ao Conselho como membro permanente, a Alemanha, Brasil, Índia, e Nigéria poderam também pressionar casos similares (...)", " (...) a alternativa será expandir o numero de membros permanentes. Além do Japão e Alemanha, há um crescente reconhecimento internacional da importância da Índia, Nigéria e Brasil(...)" "(...) Mas é provável que tais reformas, longe de satisfazer o Japão, Alemanha, Índia, Brasil e outros, irá aumentar ainda mais a vontade de conseguir uma posição ainda mais importante entre os membros do Conselho. Tradução do autor.

O presidente Collor, munido do conhecimento que deveria se tratar com veledade descrições detalhadas relativas à ampliação do CS, principalmente no tocante ao tema de representação regional, enviou carta ao presidente da Reunião de Cúpula do CS, o chanceler britânico John Major, na qual tecia opinião do governo, sugerindo a concordância do Brasil com os questionamentos levantados acerca do anacronismo da estrutura do órgão. Na carta a Major, Collor descreve que o Brasil acompanharia com grande interesse os procedimentos daquela sessão, sem precedentes, enquanto especial atenção seria prestada para as mudanças contínuas nas relações internacionais, alterações tais que afetariam os interesses legítimos políticos e econômicos de todos os membros da ONU. O presidente estaria plenamente consciente da natureza única dos desafios a serem enfrentados pelo CS nos anos subseqüentes daquele ano de 1992, por isso, o Brasil esperava ver o CS, aumentando sua capacidade de funcionar com eficiência, como o órgão, o qual agindo em favor de todos os membros da ONU, tem como principal responsabilidade manter a paz e segurança internacional. Ainda na carta, Collor diz que, da mesma forma, o CS deveria agir em favor de todos os membros da ONU, cumprindo suas obrigações, sob a responsabilidade na qual, os brasileiros acreditavam que os estados membros deveriam ter cuidadosa consideração às sugestões que tinham sido feitas, considerando-se a necessidade de reestruturar a composição do CS.

Já realizado o evento, a avaliação da Reunião de Cúpula incluía dentre os assuntos prioritários ao Brasil, o lançamento de sua candidatura a membro não-permanente para a gestão de 1993-94 e o impulso que tomava a idéia da futura reestruturação da composição do Conselho, com a inclusão do Brasil como membro permanente. O relatório da delegação brasileira que havia participado da Reunião, encaminhado diretamente ao Ministro de Estado, Francisco Rezek, analisava que estava se fortalecendo a posição externa do país,

com a percepção da seriedade e determinação com que se estava conduzindo os esforços de ajuste econômico. A mensagem continuava, dizendo que o panorama político era extremamente complexo, mas conjunturalmente não desfavorável às iniciativas brasileiras e que apesar de problemas internos, o Brasil, pelas características que lhe são próprias (dimensões, capacidade de articulação diplomática, interesse pelos problemas de natureza global, moderação, interlocutores diversificados não só em sua região imediata da América Latina e África) era cada vez mais visto, no plano multilateral, como parceiro necessário. O tema da ampliação do CS, de acordo com a percepção brasileira, já era discutido de forma aberta, ampla e natural.

A conclusão das discussões em torno do tema na Reunião de Cúpula, ficaria, entretanto, numa proposta feita pelo primeiro-ministro japonês, Miyazawa, para o ano 1995, quinquagésimo aniversário da ONU. Os cinco membros permanentes haviam rejeitado conversas detalhadas acerca do tema, numa tentativa de consolidação simbólica do *status quo* por iniciativa anglo-francesa, com a conivência norte-americana, assentimento russo e tolerância chinesa. Diante desse quadro, somente a Índia, o Japão, o Zimbábue e, até certo ponto, a Venezuela e Marrocos insistiram na reforma da organização e na necessidade da mudança do CS. Segundo o documento de avaliação da Cúpula, a carta enviada pelo presidente Collor, sensível á necessidade da mudança, havia circulado no próprio dia da reunião e merecido muitas referências elogiosas ou de interesse, por sua oportunidade e conteúdo, enquanto, a carta posterior do presidente Menem, que se limitava a louvar a realização do evento, não havia encontrado ressonância.

Ao contrário do que estava relatado, o debate acerca do CS parecia não ter tomado um formato tão natural e ostensivo, reação que poderia ser vista com relação à

Argentina, temerosa de que o Brasil pudesse tomar uma iniciativa mais agressiva sobre o tema na ONU. Essa postura pôde ser observada num telegrama enviado por Sardenberg a Francisco Rezek, no dia 15 de fevereiro de 1992. No documento, Sardenberg relatava que havia sido contatado, a título urgente, pelo Embaixador Jorghe Vasquez, para, por instruções de Buenos Aires, confirmar informação, originária de Brasília, no sentido de que a missão do Brasil estaria a ponto de tomar uma iniciativa (*hacer una presentation*), nas ONU, sobre a questão da reforma do CS. Sardenberg dizia na mensagem ter desmentido o rumor e o atribuído a uma possível má interpretação de notícias de imprensa ou a alguma outra fonte desinformada. Continuava, dizendo, que havia lembrado o embaixador argentino que a referência brasileira ao assunto havia sido feita como uma recapitulação do andamento do assunto por ocasião da Reunião de Cúpula e do recente discurso da Delegação ao Comitê Especial sobre a carta e o fortalecimento da Organização.

Segundo um documento de análise das reuniões do Comitê Especial sobre a Carta da ONU e o fortalecimento do papel da organização¹⁹⁵ _ das quais realizações deveriam-se à iniciativa de alguns países, dentre os quais o Brasil _ se confirmava que a data ideal para uma discussão aprofundada acerca da reforma da Carta e ampliação do CS seria em 1995, no quinquagésimo aniversário da ONU, como havia sido sugerido pelas delegações da Itália, do Japão e do Egito.

De acordo com outro relatório _ o qual era uma avaliação geral _ enviado pela Delbrasonu ao MRE (março de 1992), a realização das sessões de 1992 do mesmo

¹⁹⁵ Em 1974, nasce o Comitê *ad hoc* sobre a Carta das Nações Unidas. Em 1975, é “(...) rebatizado Comitê Especial sobre a Carta e o Fortalecimento do Papel da Organização (...)”, Todavia, neste ano, “(...) sequer entrou na análise das propostas que diziam respeito ao Conselho de Segurança (...) Em 1979, sob a liderança da Índia, um grupo de países majoritariamente afro-asiáticos introduziu na agenda da Assembléia Geral um item relativo à questão ‘da representação equitativa e do aumento do número de membros do Conselho de Segurança’. A iniciativa visava aumentar, exclusivamente, o número de membros não permanentes.” Ver Cf. AMORIM, Celso. *Op. cit.* 1995.

Comitê teria constituído o primeiro elemento diferenciador com relação às sessões anteriores e uma condicionante da evolução dos trabalhos do Comitê dentro da vertente reformista que já se esboçara durante a 46ª AGNU, em setembro de 1991. Nessa AGNU anual em setembro de 1991, o presidente Collor dirigiu-se às autoridades presentes, enfatizando um conteúdo de discurso _ em apologia a um ideário sócio-liberal _ “(...) predominantemente conceitual em que se (...)” retomaram “(...) temas tradicionais da diplomacia brasileira: desenvolvimento e paz (...)”. Collor havia falado também da Conferência da ONU sobre meio-ambiente, que seria celebrada em 92 no Rio de Janeiro, e na constituição do Mercosul.¹⁹⁶ Analisando o discurso de Collor, realmente, conclui-se que não havia menção, em nenhum momento, a propostas que sugerissem uma reforma da Carta.¹⁹⁷

Voltando a análise do relatório acerca das sessões do Comitê especial sobre o fortalecimento da Carta de 1992, percebe-se que apesar dos avanços dos debates a favor da reforma do CS, alguns países liderados pelos EUA, Reino Unido e França, embora, privadamente, mantinham uma postura oposta a possíveis ajustes da composição do CS. Nas consultas informais que antecederam as sessões, nenhuma delegação havia indicado pretender introduzir propostas com o objetivo de fortalecer o papel da organização e torná-la mais efetiva. Numa das sessões, a delegação brasileira se pronunciou _ referindo-se à afirmação do delegado dos EUA de que não se justificaria debate geral acerca do tema _ e sugeriu que houvesse mais sessões para discutir questões com vistas a eventuais propostas. No meio do debate, para surpresa dos presentes, havia surgido uma proposta que advogava a revisão da Carta, o aumento da composição do CS, e a supressão do poder de veto, dentre outros assuntos. Apresentado o documento, mais de vinte países, dentro eles, o Brasil, o México, a Colômbia, o Japão, a Itália, a Índia, a Itália, a Nigéria, o Peru, e o Egito, apoiaram o conteúdo

¹⁹⁶ Cf. SEIXAS CORRÊA, Luís Felipe. FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *Op. cit.* p. 521-523.

¹⁹⁷ Ver discurso do presidente Fernando Collor na XLVI Sessão Ordinária da Assembleia da ONU, em 23 de setembro de 1991. *In: Idem.* p. 525-536.

reformista. Apesar desse apoio, o documento nasceu com o problema de ter Cuba como seu autor o que o inviabilizou como instrumento de reforma.

A idéia de reforma se fortalecia *pari passu*. Não obstante, como visto, embora o Brasil mantivesse posição de apoiador das causas reformistas da ONU, a forte oposição dos EUA e da Argentina nos assuntos de reestruturação do CS _ sendo estes países historicamente estratégicos na construção das ações diplomáticas brasileiras _ constituía barreiras ao fortalecimento de sua estratégia diplomática neste assunto. Paralelamente aos debates sobre a reforma da Carta, o Brasil enfrentava outros problemas na ONU relativos a questões de ordem econômica-financeira. Como decorrência dos acúmulos dos débitos dos outros governos, já na gestão do presidente Itamar Franco, o Brasil, em meio à campanha para sua eleição como membro não-permanente do CS (1993-94) e ao processo de desenvolvimento dos debates sobre a reforma, enfrentava uma situação delicada que, segundo conclusões da Missão Permanente do Brasil na ONU, afetava não apenas a situação diplomática e parlamentar dentro das Nações Unidas, mas a própria credibilidade externa do país.

O Brasil devia à ONU desde 1989. De acordo com Sardenberg em telegrama enviado ao ministro de relações exteriores Fernando Henrique Cardoso _ empossado no dia 05/10/1992 _ havia sido notificado pela Organização em 14 de outubro de 1992, que o país correria o risco de perder o direito de voto nas Nações Unidas a partir de janeiro de 1993 se não fizesse um pagamento de perto de US\$ 5 milhões dos US\$ 39 milhões que devia na época. Isso seria suficiente para afastar a possibilidade de aplicação ao Brasil da sanção prevista no artigo 19 da Carta da ONU, sanção que na época se aplicava a Camboja,

Guiné Equatorial, República Centro-Africana, República Dominicana, São Tomé e Príncipe e África do Sul.

Ainda de acordo com o telegrama de Sardenberg a Fernando Henrique, o então Ministro Celso Lafer tinha sido cobrado pelo Secretário Boutros Ghali, na entrevista que tiveram no final de setembro de 1992. A mensagem prosseguia, dando relevância à referência implícita a situação do Brasil, candidato a novo mandato do Conselho de Segurança, feita pela primeira ministra Norueguesa, Gro Brundtland, que havia afirmado em seu discurso na 47ª Sessão da Assembléia Geral que a questão deveria ser levantada caso países poderiam ser elegíveis aos cargos de membro não permanente se eles não tiverem cumprido seus compromissos financeiros.

Em contrapartida, nas linhas transmitidas pelo mesmo telegrama _ o qual havia sido enviado como uma conclusão do debate geral da 47ª sessão da AGNU, e que traçava as principais questões no âmbito das Nações Unidas de interesse mais imediato para a política externa brasileira _ constava que o Brasil se mantinha como um país interessado em contribuir em diversas questões que se discutiam na ONU, como o meio ambiente (realização da ECO-92), o desarmamento, a inclusão dos novos países europeus orientais na ONU, a Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993) , além da sua candidatura como membro não permanente, que havia sido lançada para a gestão 93 e 94, como representante da América Latina.

O documento ressaltava ainda, que uma vez, o país eleito como membro não-permanente do CS, a participação brasileira nesse órgão, cada vez mais ativa no exercício de sua responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacional seria

necessariamente elemento central do processo de formulação e condução da política externa brasileira durante todo o período de 1º de janeiro de 1993 a 31 de dezembro de 1994. Todavia, até o final do ano _ aqui, o documento fazia referência ao fim de 1992 _ seria necessário desenhar, com cuidado, o perfil da atuação do Brasil no Conselho, inevitavelmente expressão das mais sensíveis e visíveis de nossa política exterior. Tanto entre os membros permanentes quanto entre os demais membros das Nações Unidas havia grande interesse em ver até que ponto o Brasil saberia manter no Conselho de Segurança _ que ao enfrentar desafios sem precedentes (*poderia ter se referido aqui à transição política que se deu após o impeachment de Collor*, grifos meus) estava sujeito a fortes pressões políticas _ uma linha de atuação compatível com a tradição de profissionalismo e coerência que tinha como marca a atuação diplomática brasileira ao longo dos anos.

A respeito desse cenário que se apresentava para as ações da diplomacia brasileira, o assunto da reforma permanecia sendo tratado, no entanto, com reservas a posições mais ostensivas e detalhistas. Dentre as posturas assumidas nos debates que davam prosseguimento à 47ª Sessão AGNU (setembro de 1992), é interessante registrar, de acordo com informações de um documento de conclusão do debate geral da AGNU expedido pela Delbrasonu (outubro de 1992), que nenhum dos cinco grandes (membros permanentes, com direito de veto) havia se referido explicitamente ao tema. Entre os integrantes do Grupo dos Sete _ além dos EUA, da França, e do Reino Unido, incluídos na categoria anterior _ apenas o Canadá havia silenciado sobre a matéria, a Alemanha não proporia a reforma, mas, caso ela ocorresse, pleitearia um assento permanente. O Japão favorecia a reforma da composição do CSONU, porém deixava de explicitar sua candidatura. Entre alguns países em desenvolvimento, vale mencionar alguns exemplos: entre os latino-americanos, vale registrar que o México e a Argentina (além do Uruguai, Paraguai, Colômbia, Bolívia e Peru), entre os

atores mais relevantes para o Brasil, não haviam feito qualquer referência ao assunto. Já Venezuela, Chile, Costa Rica, Guatemala e Cuba, haviam defendido a mudança da composição do Conselho. No grupo asiático, o Vietnã, a Indonésia e a Índia haviam proposto a ampliação. O Paquistão, pensando na possibilidade de um assento indiano, havia falado apenas em mudança de procedimentos e alertou contra a criação de novos centros de privilégios. A Coréia do Norte, referindo-se claramente ao Japão, havia se manifestado contrária ao ingresso de um país que até o momento não tinha reconhecido os crimes e agressões que cometeu na II Guerra Mundial. No continente africano e na régia árabe, Gabão, Costa do Marfim, Ghana, Togo, Sudão, Egito e Argélia, de modo mais ou menos explícito, advogaram o exame e a alteração da composição do CSNU. A Nigéria havia sido clara. Queria um assento permanente para a África e considerava que o lugar lhe caberia.

O governo brasileiro, dada às oportunidades que teve, não deixou de levar ao debate internacional sua concordância com a reforma da Carta e ampliação do CS. Junto aos países que defendiam a causa reformista, a exemplo do Japão, o diálogo era mais franco e a ele era dado prosseguimento pelos canais diplomáticos. Por outro lado, essa investida acontecia de forma restrita e com reservas nas suas declarações e conversas com alguns países (EUA e Argentina), principalmente _ como já havíamos citado _ com relação à forma com que expressava suas vontades, a exemplo da censura, imposta pelos EUA (discurso de Bolton) e sugerida pela Argentina, em torno das questões de representatividade regional.

A posição argentina se confirmava quanto mais exposto ficava o debate da reforma. Ainda era flagrante a limitação com que era tratada as conversas entre Brasil e Argentina. Essa situação fica clara diante da conclusão de um relato feito pelo então Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso, acerca de uma conversa entre ele e o

chanceler argentino Guido Di Tella que se realizou no dia 25 de outubro de 1992. Ele conta que, neste dia, em visita a Buenos Aires, tinha se entrevistado com o chanceler argentino, Guido Di Tella, numa reunião de trabalho, em haviam sido tratados, além de outros temas, a reformulação do CS. Continua, dizendo que na consideração dos temas da reforma da Carta e da Agenda para Paz do Secretário Geral Boutros Ghali, o Chanceler argentino julgava que as propostas de ampliação do CS abriam uma caixa de pandora. Na ocasião, Guido Di Tella, falando em tom de franqueza, teria ilustrado a delicadeza do assunto com a afirmação de que, se ao Brasil coubesse um lugar como representante pela América Latina, isto seria trágico para a Argentina. Secundado pelo Embaixador Azambuja, Fernando Henrique teria feito ver a Di Tella, o sentido de que o Brasil procurava imprimir ao debate sobre a questão, com vistas à democratização do processo decisório internacional. Os dois representantes brasileiros teriam comentado que a discussão de uma nova representatividade no CS era algo que já se impunha naturalmente em face das transformações internacionais e que, na medida em que o tema evoluísse, países como Brasil, Índia, Egito não poderiam deixar de participar desse debate, inclusive para efeito da introdução de uma nova categoria de membro permanente sem direito a veto. Os dois prosseguiam, acentuando, que dificilmente, concordaria a Assembléia Geral com a hipótese de que o eventual ingresso da Alemanha e do Japão restringisse o escopo da reforma do Conselho. À guisa de conclusão do assunto, as duas chancelarias haviam coincidido, em que a comemoração do 50º aniversário das Nações Unidas, em 1995, constituiria oportunidade de aprofundamento do debate.

Vemos, portanto, que as conversas delicadas com a Argentina e a reserva diplomática quanto aos assuntos de reforma do CS eram evidências de que o Brasil teria dificuldades em detalhar o assunto com seu parceiro sul-americano. Como estava previsto no relatório conclusivo acerca do debate geral da 48ª AGNU _ já mencionado _ não seria tão

fácil mudar hábitos mentais e percepções dos parceiros do Brasil quanto aos objetivos brasileiros no campo da diplomacia multilateral, e estar preparado com a celeridade possível para reagir, com objetividade e tempestividade, às idéias lançadas ou relançadas por ocasião da Reunião do Conselho. As tratativas aprofundadas com relação à ampliação do CS teriam uma construção diplomática com visão de um prazo mais extenso.

De forma reservada, também se tratava as relações bilaterais com os EUA, como foi concluído numa mensagem da Delbrasonu endereçada ao MRE, de novembro de 1992. No documento, que apontava instruções para as relações Brasil-EUA nos assuntos de ampliação do CS, consta que seria inviável um esquema de consulta que implicasse um processo de ‘screening’ _ isto é, um exercício de apresentação da posição do país e negociação a respeito de determinado assunto _ conjunto com os EUA.

Por outro lado, na mesma mensagem, a Delbrasonu apontava que _ contrapondo a referência à situação de desconforto parlamentar e de credibilidade externa da qual o Brasil passava por conta do débito com a ONU, provavelmente por que nessa ocasião já havia sido paga uma parcela da dívida e teria sido confirmada sua eleição a membro não-permanente _ era confortável a situação parlamentar do Brasil e que sua capacidade de atuação independia do beneplácito de qualquer país. Na qualidade de membro do CS, o Brasil estaria necessariamente envolvido em deliberações e decisões de crucial importância. Segundo o documento, sob essa ótica, poderia ser igualmente examinada a perspectiva de o Brasil vir a integrar, em termos permanentes, um futuro CS ampliado. Para tanto, uma das melhores credenciais do Brasil era a ação externa construtiva e confiável que o país sempre havia desenvolvido dentro das ONU, e que se refletia, *inter alia*, na expressiva votação

recebida na eleição do Conselho para gestão de 93-94 _ 168 votos positivos, dentre 173 delegações presentes.

De acordo com o documento, a capacidade decisória dos EUA não era direta nos assuntos da reforma, pois envolvia apenas um veto passivo se não ratificassem uma eventual emenda à Carta, o que constituiria considerável ônus político por opor-se a uma medida apoiada por mais de dois terços dos estados membros e colocaria em risco a legitimidade da organização e do CS. Por isso, do ponto de vista brasileiro, não parecia necessário formalizar com o lado norte-americano canais adicionais especializados na coordenação sobre os temas afetos ao CS. Segunda a mesma mensagem, no entanto, não se deveria alimentar a expectativa de convergências de posições, que por tantos motivos, dificilmente ocorreriam. O Brasil deveria, por conta dessa conjuntura, preservar a Embaixada em Washington.

O telegrama conclui, descrevendo a importância com relação às operações de paz, que se tornavam cruciais e invariavelmente examinadas no contexto político e diplomático multilateral. Porém, o Brasil deveria evitar um tratamento desse tema numa agenda militar bilateral com os EUA, para não agravar o potencial de incompreensão mútua.

Num apanhado de como o Brasil tratou o tema da reforma do CS, durante o ano de 1992, o governo brasileiro parecia abordá-lo, segundo Luis Felipe de Seixas Corrêa,

com “circunspeção”¹⁹⁸, enfatizando mais a utilização de canais diplomáticos. Num discurso de Celso Lafer, então Ministro das Relações Exteriores, na 47ª Sessão da AGNU, foi somente mencionada, a necessidade de “reajustes que (...)” permitiriam “(...) ao Conselho o desempenho mais representativo de suas funções (...)”. Dentro dessa lógica, Lafer apontou que “(...) o Brasil (...)” se disporia “(...) a contribuir (...) levando em conta o equilíbrio institucional entre os órgãos (...)” da ONU.¹⁹⁹

Os debates entre os países-membro da ONU se intensificam no início de 1992 por conta de sua oficialização na Organização por intermédio da aprovação de uma resolução que convidava os países-membros a submeter comentários para uma possível ampliação do CSNU. A resolução 47/62 da AGNU, de 11 de dezembro de 1992, tinha sido proposta por 36 países em desenvolvimento _ segundo Amorim, “o Brasil integrava o Grupo de Redação e a lista de co-patrocinadores da resolução”²⁰⁰ _ sendo um deles o Brasil, no Décimo Encontro dos Chefes de Estado ou Governo dos países não-alinhados, realizada em Jakarta em Setembro de 1992.²⁰¹ O Japão surge como patrocinador da resolução, junto ao Brasil, Índia, e outros países, incluindo o debate na agenda oficial da AGNU. A Alemanha, como assinalou Celso Amorim, que tratava o assunto com “(...) negaceios (...)” no primeiro semestre de 1992, começava a ver a ampliação do CS, como foi ressaltado pelo então primeiro ministro alemão, Klaus Kinkel, como “uma ambicionada meta”, principalmente com a eleição de Bill Clinton para a presidência dos EUA (1993), que flexibilizava suas posições e se referia favoravelmente à mudança na composição do CS e às candidaturas de Japão e

¹⁹⁸ SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO, *Op. Cit.* p. 539

¹⁹⁹ LAFER, Celso. Discurso na XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU. *In:Idem..* p. 546

²⁰⁰ AMORIM, Celso. *Op. cit.*, 1995.

²⁰¹ Os países eram: Argélia, Barbados, Bélgica, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Egito, Gabão, Guiana, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Japão, Jordânia, Líbano, Libéria, Líbia, Lituânia, Malásia, Mali, Ilhas Maurício, México, Nepal, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Senegal, Togo, Tunísia, Uganda, Venezuela, Vietnã e Zimbábue. Cf. BAILEY, Sidney D. e DAWS, Sam. *Op. cit.* p. 383.

Alemanha.²⁰² De um lado, se abria a “caixa de pandora”. Mantinham-se, por outro lado, as velhas máximas da *Realpolitik*, preservando o maior livre-arbítrio das grandes potências do P-5. Para o Brasil, em particular, mais canais se abriam para negociar seu desejo em entrar para o CS. Quando se tratava de discutir representação regional com a Argentina e de sentar-se à mesa com os EUA para um processo de *screening*, a ampliação do CS se perpetuava como uma “caixa de pandora”, agora entreaberta.

Durante o governo de Itamar Franco, com o ingresso do ministro Celso Amorim _ toma posse no dia 20 de julho de 1993 _ o governo dá ao tema da ampliação do CS um tratamento mais ostensivo, sendo reservadas ao assunto, menções na proposta de Amorim no que foi chamada de uma atualização com relação aos chamados três D’s _ “(...) Desarmamento e Desenvolvimento se manteriam como metas fundamentais (...) o outro D, no entanto, seria o da Democracia, que substituiria o (...) da Descolonização (...)” _ expostos pelo Ministro Araújo Castro na Sessão da AGNU de 1993.²⁰³

Disse Amorim, em setembro de 1994, na 49ª Sessão da AGNU, em explícita referência à candidatura brasileira a uma vaga permanente para o CS:

A democratização dos Estados e das relações internacionais é a meta que poderemos tornar realidade. O fortalecimento do papel da Assembléia Geral e a ampliação do Conselho de Segurança, com a participação de países em desenvolvimento em todas as categorias de membros, são passos importantes e necessários no caminho da democratização e de uma maior legitimidade. Como outros países membros, desejamos que a reforma do Conselho de Segurança resulte no aumento de sua eficácia (...) a região da América Latina e do Caribe deve estar contemplada em qualquer ampliação do Conselho (...) O Brasil tem participado ativamente do debate sobre a ampliação do Conselho de Segurança. Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes. Temos pautado nossas

²⁰² Cf. AMORIM, Celso. *Op. cit.*, 1995.

²⁰³ SEIXAS CORRÊA, Luís Felipe. FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Op. cit.* p. 556.

*posições pelo respeito aos princípios da não-intervenção e da soberania e integridade territorial dos Estados; pela busca constante da solução pacífica e negociada dos conflitos; pelo primado do Direito na preservação da ordem pública internacional; pelo respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e pela participação nas operações de manutenção da paz (...) A partir do elo que (...) une (...) o Atlântico Sul, pretendemos alargar os horizontes da cooperação entre a América e a África (...) A Zona de Paz e cooperação do Atlântico Sul transformará esse oceano em área livre de armas nucleares e será exemplo de relações solidárias e fraternas entre dois continentes. Com esse objetivo, os (...) países que hoje integram esse foro acabam de reunir-se em Brasília (...) Nossa diplomacia infensa ao hegemonismo, busca contribuir, com confiabilidade e previsibilidade, em cooperação com todas as nações irmãs (...).*²⁰⁴

Assim era a tônica com que o Brasil tratava a ampliação do CS durante os anos de 1993 e 1994; declarando uma candidatura explícita a um assento permanente e pautado num discurso diplomático em que a inclusão dos assuntos de desenvolvimento entraria como elemento para garantir as condições de segurança internacional e promover a estabilidade em áreas de conflito. Nessa lógica, o Brasil se habilitava como o portador da voz da América Latina e do Caribe _ já se nota a menção à questão da representação regional _ e como país protagonista nas iniciativas de aliança nos países do Atlântico Sul, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPACS), citada por Amorim como meio e fim de uma das prioridades da política estratégica brasileira, uma vez que foi incluída como credencial brasileira para um ingresso eventual no CS e como finalidade para a política brasileira nas suas regiões de influência. Dessa forma, também era enfatizada _ lembrando o que havíamos reiterado anteriormente acerca do caráter pendular da diplomacia brasileira _ uma busca pela realização de uma política de acréscimo de poder, que não só tinha como objetivo final a ocupação física de um assento permanente no CS, mas _ ao longo de sua participação nas atividades do CS _ que buscava atuar de forma a conseguir vantagens estratégicas para o país

²⁰⁴ Ver discurso do ministro de relações exteriores Celso Amorim na XLIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 26 de setembro de 1994. In: *Idem*. p. 577-579.

nas suas regiões de maior interesse, principalmente nas operações de paz, como foi a de Angola na região do Atlântico Sul _ exemplo já citado.

O ano de 1993 foi um ano de muito progresso nos assuntos em torno da reforma do CS, inclusive no debate da revisão das funções do CS. Criou-se um Grupo de Trabalho (GT)²⁰⁵, que seria o palco oficial para o debate de desenvolvimento das questões acerca do tema. No “(...) debate geral da 49ª da AGNU (...)” crescia “(...) as menções ao tema da ampliação do Conselho (...) Nesta AGNU, o Brasil (...)” recebera “(...) apoio explícito de países de três continentes (...)”: Colômbia _ *que mais adiante mudará de posição*, grifos meus _ e Equador (na América do Sul); Portugal (Europa); Moçambique e Cabo Verde (África).²⁰⁶ Todavia, ainda havia muitas alianças que angariar para levar a bom termo a candidatura brasileira.

Para Celso Amorim, “a aproximação do 50º aniversário da ONU (...)” poderia “(...) estimular certos países a acelerar o processo do Conselho. Nessas circunstâncias, a diplomacia brasileira não poderia limitar-se a um papel de espectador.”²⁰⁷

3.2 Oito anos de diplomacia de oscilação de Fernando Henrique Cardoso para o CS em função do *mainstream* internacional

²⁰⁵ Ver art.1) Decides to establish an Open-ended Working Group to consider all aspects of the question of increase in the membership of the Security Council, and other matters related to the Security Council; art. 2) Requests the Open-ended Working Group to submit a report on the progress of its work to the General Assembly before the end of its forty-eighth session; e art. 3) Decides to include in the provisional agenda of its forty-ninth session an item entitled. A/RES/48/26 - “Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council” 69ª Reunião da Plenária – 3 dezembro de 1993. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r026.htm>. Acesso em: 08/05/2004.

²⁰⁶ Cf. AMORIM, Celso. *Op. cit.*, 1995.

²⁰⁷ Cf. *Idem.*.

O presidente Fernando Henrique Cardoso toma posse no ano em que os debates acerca da reforma do CS estão mais abertos, em fase de definição, e num momento em que se aceleravam também as conversas preparatórias do GT que antecederiam a 50ª AGNU, a qual seria realizada no fim de 1995. Nesse mesmo ano, o Brasil ainda encontrava limitações por parte dos EUA _ segundo documento do Itamaraty (2003), de 1994 a 1996, os norte-americanos eram favoráveis inicialmente ao ingresso somente da Alemanha e Japão na categoria de membros permanentes (*quick fix*) _ e Argentina nas questões da reforma, mas já vislumbrava a possibilidade de apoio político com países de alta patente, como a Alemanha, cujo primeiro ministro, Klaus Kinkel, de acordo com Amorim, já havia dado “(...) demonstrações inequívocas de simpatia pelo (...) pleito (...)” brasileiro.²⁰⁸

Nesse contexto, o governo inicia o ano com o tema da reforma da ONU na pauta da agenda diplomática, como havia sido assinalado pelo discurso de posse do Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, proferido no dia 02 de janeiro de 1995, no qual, em suas palavras, o Brasil deveria “(...) buscar uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial, tanto nos foros políticos como nos (...) econômicos (...)”, enfatizando como tema em particular, “(...) a reforma das Nações Unidas (...)”, à qual deveria ser dada “(...) atenção especial (...)”.²⁰⁹ No mesmo ano, se formatam os critérios gerais da linha de atuação brasileira no debate em torno da reforma da ONU, que de acordo com Celso Amorim, então embaixador do Brasil para a ONU, “(...) deveria (...) privilegiar três qualificações básicas: a representação equitativa, a eficiência e a efetividade do Conselho.”²¹⁰

²⁰⁸ Cf. *Ibidem*.

²⁰⁹ Cf. LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999. p. 35 e 36.

²¹⁰ Cf. AMORIM, Celso. *Op. cit.* 1995.

Seixas Corrêa destaca que “(...) a diplomacia brasileira (...)” havia dado “(...) particular importância (...)” ao tema da ampliação do CS ao longo de 1995.²¹¹ No discurso de Lampreia na 50ª Sessão da AGNU, “(...) a reforma do Conselho (...)” era um “(...) imperativo (...)” e estava ligada à “(...) inquestionável (...)” necessidade “(...) da legitimidade (...)” do órgão, a qual dependia “(...) em última análise (...)”, de “(...) representatividade (...)”.²¹²

Sob a perspectiva brasileira, nesse período, a questão da representatividade estava vinculada ao “(...) surgimento de novas potências econômicas (...)” e ao “(...) número de países em desenvolvimento com projeção global (...)”. No discurso o país estaria “(...) pronto para assumir todas as suas responsabilidades (...)” numa eventual ampliação do CS. Sem atrelar a questão da representatividade a um nível regional, como havia feito Celso Amorim _ quem dava destaque à necessidade de contemplar um lugar permanente no CS para a América Latina e Caribe, cabendo ao Brasil assumir esse papel, no seu discurso na AGNU, em 1994 _ observa-se uma mudança de enfoque que reflete na diplomacia para a reforma do CS.

Se retomarmos a conversa de Fernando Henrique com Di Tella, já referida, poderíamos levantar a hipótese de que essa alteração pode ser atribuída à preferência pela opinião argentina _ em detrimento à posição brasileira _ que, àquela época disse seria “trágico” para os argentinos caso ao Brasil fosse dado um lugar permanente no CS. A ser correta essa hipótese, estaria esclarecido porque Lampreia ligou o pleito do Brasil à questão de representatividade ao aumento dos países em desenvolvimento e não à representação

²¹¹ Cf. SEIXAS CORRÊA, Luís Felipe. FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *Op. cit.* p. 583

²¹² Ver discurso do ministro de relações exteriores Luis Felipe Lampreia na L Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 25 de setembro de 1995. *In:* Cf. *Idem.* p. 585-595.

regional, como havia feito Amorim. Não porque na gestão de Itamar Franco não tenha se cedido terreno à Argentina, porque se cedeu espaço aos argentinos sim _ como explicitou Oliveiros Ferreira, ao dizer que desde Itamar Franco se mantinha o Mercosul no Alfa e no Ômega da diplomacia presidencial brasileira, enquanto para Argentina este não era tão prioritário.²¹³ Porém, a questão da ampliação do CS parecia ter uma importância maior _ enquanto instrumento de prioridade para projeção internacional para o Brasil _ e um efeito mais direto na agenda diplomática de Itamar Franco, bem como na de Collor, do que estava tendo na agenda externa do governo de FHC.

Da mesma forma, provavelmente imbuído do conhecimento sobre a rejeição norte-americana em discutir a ampliação do CS atrelada à idéia de representação regional _ como vimos na exposição de Bolton (1992) _ Lampreia, numa palestra no *Council on Foreign Relations*, em 19 de abril de 1995, por ocasião da visita de Fernando Henrique aos EUA, disse:

Sem qualquer veleidade de liderança autoproclamada, estamos buscando também fortalecer nossa participação nos mais importantes foros de decisórios mundiais: o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio (...) Queremos uma voz que corresponda melhor ao tamanho e peso inerentes do Brasil (...).”²¹⁴

A estratégia do governo FHC de amplificar o alcance da voz brasileira no concerto das nações também faz parte da Política de Defesa Nacional, aprovada em

²¹³ Cf. OLIVEIROS, Ferreira. *Op. cit.* p. 17-19. 2001.

²¹⁴ LAMPREIA, Luiz Felipe. *Op. cit.* p. 117.

dezembro de 1996, da qual um dos objetivos norteadores é “a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional.”²¹⁵

Em 1996, no entanto, como disse Lampreia, então ministro de relações exteriores, estava se buscando a autonomia brasileira mais pelas vias regionais, do que nos órgãos de alcance global. Segundo Lampreia, seu discurso na 51 ° Sessão da AGNU, em setembro de 1996 _ *no qual havia mencionado a questão da reforma do CS somente para efeitos de constatação do andamento de seu processo*, grifos meus _ refletia, “(...) em grande medida, a frustração da comunidade internacional com a impossibilidade de avançar substantivamente nas reformas indispensáveis para (...) a ONU (...)”. O então ministro, continuava, dizendo que aproveitou seu discurso na ONU para exaltar a integração regional, chamando atenção, implicitamente, para o fato de que era a integração (...)” _ do qual “(...) o Mercosul (...)” era “(...) um bom exemplo _ que estava sendo capaz de fazer regionalmente o que a ONU tinha tanta dificuldade de fazer em nível global.”²¹⁶

No início de 1997, o assunto da reforma do CS marca uma volta à agenda do Itamaraty. Três fatos principais constituíram a razão para tal reação, que, pelos movimentos de ida e vinda, parecia cada vez mais orientada pelas tendências internacionais. O primeiro se devia à boa repercussão que teve a “proposta Razali”, de 20 de março de 1997. Submetida pelo Embaixador Ismail Razali, encarregado pela direção do GT para a reforma do CS, a proposta sugeria que fossem criadas mais 9 cadeiras para o CS, das quais 5 para membros permanentes sem o poder de veto e 4 assentos não permanentes, ou seja, o CS teria

²¹⁵ BRASIL, Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa do Governo Fernando Henrique Cardoso, dezembro de 1996. Ver website: www.defesa.gov.br. Acessado em: 04/06/1999.

²¹⁶ Cf. LAMPREIA, Luiz Felipe. *Op. cit.* p. 349.

seu quadro acrescido de 15 para 24 membros. Tomando essa proposta como válida, o CS precisaria de 15 votos para aprovar uma resolução, o que daria poder de veto coletivo a um grupo de 10 ou mais membros não permanentes, colocando os países em desenvolvimento e do hemisfério Sul _ uma vez que a “proposta Razali” contemplava 7 lugares para países nessa condição, além dos assentos não permanentes tradicionais _ em condições de defender qualquer proposta, caso assumissem uma disciplina de votação. A proposta teve grande repercussão tanto para os países a favor, quanto para os adversários da ampliação do CS.²¹⁷ Antes mesmo de ter sido apresentada oficialmente, o conteúdo da proposta já tinha respaldo no Secretariado Geral da ONU. Boutros Ghali, em 4 de março de 1996, discursou que, “(...) in this way, an effective group veto might be created for the developing world _ without placing one veto into the hands of any single state (...)”. Boutros Ghali continuou, dizendo que o critério representativo poderia balancear a representação entre países em desenvolvimento e desenvolvidos.²¹⁸

O segundo fato é que os EUA, como reação à “proposta Razali”, se pronunciou a favor de Japão e Alemanha _ posição que já havia sendo apontada como uma tendência _ e acrescentou que concordaria com a criação de 2 ou 3 lugares permanentes para países em desenvolvimento. Embora tenha sido um pronunciamento de rejeição à “proposta Razali” _ uma vez que os EUA concordariam com o aumento dos membros do CS de 15 para não mais que 20 membros _ a menção a um possível apoio, mesmo sem citar nomes, aos

²¹⁷ Cf. BAILEY, Sidney D. & DAWS, Sam. *Op. cit.* p. 390.

²¹⁸ *Dessa forma um grupo de veto efetivo poderia ser criado pelo mundo em desenvolvimento – sem posicionar o veto nas mãos de um único estado.* BOUTROS-GHALI, Boutros. *Magisterial Lecture on Security Council Reform.* Ministério das Relações Exteriores, Cidade do México, México. 4 de março de 1996. *In: Idem.* p. 390. Tradução do autor.

países em desenvolvimento²¹⁹, incentivou o Brasil e outros países nestas condições, a reforçar o pleito a suas candidaturas.

Finalmente, o último motivo constituía na “(...) divulgação da posição argentina, que (...)” defendia “(...) a rotatividade dos novos membros permanentes (...)” e que era vista “(...) de forma geral, como manifestação de oposição à candidatura brasileira (...)”. O Brasil, por sua vez (...)” estava reagindo “(...) à tese argentina através (sic!) do argumento de que a rotatividade criaria uma terceira e discriminatória categoria de membros; e, ainda, de que a escolha (sic!) dos novos membros permanentes (...)”, segundo Lampreia, deveria obedecer a critérios que levassem em conta “(...) a projeção global dos candidatos, não sendo necessário que se conte, para tal, com o apoio de consensos regionais.”²²⁰

À primeira vista, a posição brasileira em face da postura argentina parecia revelar que o Brasil não precisaria da concordância dos argentinos, talvez nem de outros vizinhos, para completar o apoio a sua candidatura no CS. Entretanto, ao partirmos para um exame mais detalhado acerca de como se estava dando a negociação Brasil-Argentina nesse tema, essa discussão desperta outras interpretações. Um documento do MRE, datado de 18 de abril de 1997, que serviu como fonte de informações para a realização de um encontro entre FHC e Menem, revelava que os dois países mantinham um bom relacionamento na área de candidaturas, com freqüente intercâmbio de apoios. Segundo o documento, por ocasião de um encontro privado, no Palácio San Martín, entre o embaixador Marcos Azambuja com o vice-

²¹⁹ Cf. *UN reform*. United Nations Chronicle Online Edition, Vol. XXXIV, N°4, 1997. <http://www.un.org/Pubs/chronicle/1997/issue4/0497p5p.html>. Acesso em: 10/10/2005.

²²⁰ Cf. AMORIM, Celso. Entrevista concedida a Alexandra de Mello e Silva. New York, novembro de 1997; Cf. LAMPREIA, Luiz Felipe. Discurso do Ministro das Relações Exteriores por ocasião do almoço que oferece aos chanceleres e chefes de delegação do Grupo Latino-Americano e do Caribe (GRULAC) nas Nações Unidas, New York, 23 de setembro de 1997. In: Cf. MELLO E SILVA, Alexandra de. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. <http://ftp.unb.br/pub/unb/ipr/rel/rbpi/1998/48.pdf>. Acesso em: 06/10/2005.

chanceler, Andres Cisneros, então no exercício interino do cargo de ministro de estado, o argentino teria confidenciado _ a sós e a título pessoal _ que acreditava estar se acelerando o processo de expansão do CS. Continuou, dizendo que o Brasil lhe parecia o candidato natural da região. Para Cisneros, de acordo com o conteúdo do documento, Brasília poderia oferecer compensações relacionadas ao aprofundamento do Mercosul, no sentido de uma redução das assimetrias entre os dois países e de uma facilitação do acesso argentino ao mercado brasileiro, a fim de permitir ao governo argentino explicar à opinião pública e aos segmentos do congresso posição favorável adotada quando do eventual ingresso do Brasil no CS. Até aquele momento, a Argentina não teria se prontificado a apoiar o Brasil sob nenhuma condição. Essa declaração teria sido feita antes da reação formal argentina à “proposta Razali”, que por sua vez, aconteceu após o encontro de FHC e Menem.

Baseando-se nas informações dadas, poderia se levantar a hipótese de que a conversa entre FHC e Menem foi um marco definidor da falta de consenso entre Argentina e Brasil nos assuntos da ampliação do CS _ ainda mais, tendo o Brasil tomado a postura de passar a não considerar o consenso regional na questão de reforma do CS. O resultado desse encontro, em abril de 1997, não teve uma repercussão tão positiva quanto à conversa entre Azambuja e Cisneros. A ser correta essa hipótese, a preferência brasileira _ já citada anteriormente _ por fundamentar sua candidatura na sua projeção global sem precisar de consenso regional para levar a bom termo uma eventual eleição para membro permanente, pode ter tido um efeito contrário, ou seja, enfraquecido a posição brasileira nas questões da reforma do CS.

O Brasil continuava acompanhando as deliberações do GT para a reforma do CS, agora sem a possibilidade de apoio da Argentina, se de fato, ela existira em algum

momento. Em telegrama enviado em julho de 1997 pelo embaixador Celso Amorim, então chefe da Delbrasonu, há informações de que o representante da chancelaria alemã na ONU, embaixador Gunter Pleuger, insistia que seu governo não poderia aceitar um *status* formalmente diferente daquele reservado a Londres e a Paris no CS. Pleuger não acreditava, mesmo após a apresentação da “proposta Razali”, que maiores progressos poderiam emergir do GT sobre a ampliação do CS, mesmo se este não deveria, na sua opinião, ser desativado naquela época. O que ele antevia era somente um grupo de países *like minded* _ grupo de países a favor da ampliação do CS nas duas categorias, permanente e não-permanente _ trabalhando em conjunto sobre o texto do projeto de resolução e buscando apoio de grupos de países africanos e árabes para no momento adequado tabulá-lo e submetê-lo a voto. Segundo Amorim, na Alemanha, naquele momento, persistia uma atitude com alguma parcela de impaciência com o que se lhes afigurava como a incapacidade das regiões no mundo em desenvolvimento em definir suas modalidades de participação permanente num CS ampliado. Amorim, por conta do contato com o interlocutor da chancelaria alemã, teria ficado com a impressão de que, efetivamente, os alemães, ao se ingressarem, na etapa decisória sobre a reforma do CS, tensionariam permanecer em estreito contato com o Brasil, e de que estariam dispostos a ouvir o governo brasileiro com atenção.

A previsão de Pleuger sobre a campanha movida pelos adversários da “proposta Razali” parecia estar se confirmando. Um outro documento do MRE, expedido pelo chefe da delegação brasileira no GT para a ampliação do CS, contém importantes informações acerca desse movimento. Relatava que, de um lado, havia uma maioria expressiva de países favoráveis à ampliação do CS nas duas categorias de membros. De outro lado, outros países, como a Itália, o México, o Canadá, a Turquia, a Espanha, o Paquistão, e a Argentina expressavam uma contrariedade flagrante no tocante à reforma do CS. O Canadá estaria

buscando apoio de caribenhos anglófonos e a Itália estaria buscando apoio de africanos e árabes. O fato mais importante, na verdade, era que ainda não existia consenso entre os membros permanentes acerca da proposta, principalmente dos norte-americanos.

Na chancelaria brasileira, além das questões que envolviam a composição do CS, era dada relevância às questões de contribuição financeira para a ONU e o seu efeito prático nos custos das operações de manutenção de paz.

Num documento dos arquivos da Divisão das Nações Unidas (DNU) no MRE, de 1997, acerca do curso de ação _ mais especificamente com relação aos custos financeiros _ para o Brasil nos assuntos do CS, havia previsão de que o país deveria perder nos próximos 15 anos os descontos estruturais dos quais dispunha naquela época em suas contribuições para o orçamento regular e operações de paz da ONU. Com efeito, dados relativos ao crescimento da economia brasileira _ cuja renda per capita tinha sido da ordem de US\$ 4500,00, em 1996 _ já tinha ultrapassado a renda per capita média mundial, de cerca de US\$ 3200,00. A previsão do documento era que disso decorreria a provável perda do Brasil de seus dois maiores descontos na escala da ONU, relativos à renda nacional _ desconto de 215,6 pontos em escala global de 10 mil pontos _ e à faixa de países cuja renda per capita se situava abaixo da média mundial, equivalente a um desconto de 50 pontos em escala global de 10 mil pontos. O documento ainda relata que mantidas as tendências da época, as contribuições brasileiras poderiam atingir, em 2010, independente do ingresso ou não do país na categoria de membro permanente do CS, montante quatro vezes (US\$ 134,5 milhões) superior ao de 1997 (US\$ 27,8 milhões).

Diante desse quadro, o mais interessante no conteúdo do documento é que apesar de não atrelar a eventual admissão do Brasil como membro permanente a um aumento de contribuição, o orçamento regular da ONU pode ser afetado com relação aos custos das operações de paz, os quais, como já foi afirmado, contabilizariam um grande número de missões de paz até o fim do primeiro mandato FHC, contrariando a previsão do documento, que acreditava numa diminuição de operações de paz de alto custo, com o aumento das atividades de ajuda humanitária, de monitoramento eleitoral e de direitos humanos. A partir desse fato, poderíamos inclusive levantar uma hipótese de que o Brasil participou de somente uma operação de paz de grande envergadura _ que foi a UNAVEM III, em Angola²²¹ _ justamente porque não previa e não tinha condições de arcar com os altos custos desse tipo de operação. Essa hipótese pode ser, inclusive, atestada com a orientação diplomática recebida pelo documento, uma vez que ressalta, à guisa de conclusão, a necessidade de uma negociação nas formas de pagamento das operações de paz por parte do Brasil, caso o país viesse a integrar o quadro de países permanentes do CS. O documento inclui a possibilidade de concessão de *waivers* _ faixas de desconto _ excepcionais para países em desenvolvimento no rateio das sobras das despesas com operações de paz num período de 30 a 50 anos, por exemplo. Além de prever esse problema, não se sabia _ e até o CS ser reformado, não se saberá _ se a reestruturação desse órgão seria aprovada com itens que obrigariam os futuros membros permanentes a pagar taxas adicionais que compensassem as contribuições dos membros não-permanentes. Na época, a proposta japonesa, nesse sentido, sugeria uma sobretaxa fixa com o teto de 20% para a contribuição dos membros permanentes para o orçamento de operações de paz e de 15% para os demais membros de CS, enquanto os EUA propuseram teto de 25% para os membros permanentes.

²²¹ Na UNAVEM III, “o Brasil contribuiu, de agosto de 1995 a julho de 1997, com um batalhão de infantaria (800 homens), uma companhia de engenharia (200 homens), dois postos de saúde avançados (40 médicos e assistentes), e aproximadamente 40 oficiais do Estado-Maior. Forneceu também observadores policiais e militares. TARRISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. *Op. cit.* p. 202

Destacamos essas passagens, relativas às contribuições financeiras do Brasil à ONU, pois frequentemente o governo ressalta a alta participação do Brasil em operações de paz como um dos ingressos de entrada para um assento permanente no CS. É de se estranhar, no entanto, que ao mesmo tempo em que as argumentações governamentais dão relevância à esse quesito, apostavam na diminuição do número de operações de paz, e numa situação flexível quanto às formas de pagamentos de eventuais sobretaxas para membros permanentes no orçamentos de operações de paz. Essa parecia mais uma aposta de quem não queria assumir prováveis compromissos financeiros extras e não ligava a responsabilidade dos membros permanentes a uma maior participação em forças multilaterais. Nessa lógica, ser membro permanente acresceria os custos financeiros brasileiros na ONU sim, ao contrário do que havia sido dito anteriormente. Resta saber, visto o histórico de dívidas do país com a Organização, desde a década de 90 _ como já foi apontado _ se o governo pretendia arcar, e possuía condições financeiras, para cumprir com as responsabilidades de um assento permanente.

Ao longo de 1997, além das tendências de aumento nos custos financeiras para o país acerca dos custos de operações de paz _ afinal de contas, o Brasil aumentava sua participação em missões de paz, e iria até o final da primeira gestão de FHC participar de 12 operações²²², 1/3 das 32 missões da ONU²²³ para as quais contribuiu desde 1945 _ a “proposta Razali”, na qual o Brasil apostava suas fichas, não havia vingado. De acordo com a ONU, a questão do veto era o grande problema, como explicou um artigo da United Nations Chronicle:

²²² *Idem.* p. 201-203.

²²³ BRASIL, Ministério da Defesa. Participação brasileira nas operações de paz. <http://www.exercito.gov.br/04Maoami/missaopaz/indice.htm> Acesso em: 10/11/2005.

*The issue of veto remains a sticking points—some countries believe the new permanent members should possess equal rights—as does the means of determining who should be the new permanent members. Early hopes that there could be agreement on the principle of an expanded Security Council by the end of 1997 have faded.*²²⁴

Como nenhuma resolução havia sido aprovada, logo, não se definira a situação legal dos próprios membros permanentes, quanto a uma possível maior contribuição para o orçamento das operações de paz. De qualquer forma, o Brasil continuaria a participar de operações de paz, concentrando suas contribuições mais nas modalidades de observadores militares, policiais e eleitorais do que com tropas propriamente ditas _ o Brasil contribuiu para a UNAVEM III de agosto de 1995 até julho de 1997, considerada juntamente com a UNEF I, no Sinai e na Faixa de Gaza, de 1957 a 1967, as duas operações com maior e mais variada participação brasileira, a primeira considerada uma operação de paz de segunda geração e a última uma operação de paz nos moldes clássicos.²²⁵ Como previsto no governo Collor, o Brasil não poderia de deixar ter um papel protagônico na crise de Angola _ país que despertava muita expectativa e havia já rendido benefícios políticos e econômicos para o Brasil _ e por isso teria feito uma participação tão expressiva na UNAVEM III. Mesmo com preocupações no aumento de gastos em operações, inclusive registradas com otimismo na diminuição dessas missões, o caso de Angola teria sido mais lucrativo do que despendioso, tendo as despesas com as forças brasileiras na UNAVEM III pagas com o retorno dos investimentos brasileiros feitos em Angola.

²²⁴ O tema do veto permanece o ponto de bloqueio _ alguns países acreditam que os novos membros permanentes deveriam ter direitos iguais _ assim como os meios de determinação de quem deveria ser novo membro permanente. As expectativas anteriores de que poderia haver concordância na questão de ampliação do Conselho de Segurança até o final de 1997 desvaneceram. *UN reform*. United Nations Chronicle Online Edition, Vol. XXXIV, N°4, 1997. <http://www.un.org/Pubs/chronicle/1997/issue4/0497p5p.html>. Acesso em: 10/10/2005. Tradução do autor.

²²⁵ TARRISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. *Op. cit.* 202-203.

Embora o “projeto Razali” tivesse perdido a força que possuía anteriormente, o Secretário Geral, Kofi Anan _ novo no cargo _ havia circulado um relatório intitulado “Nações Unidas: um programa de reforma”, antes da realização da 52ª Sessão da AGNU, em setembro de 1997, reanimando a idéia de reforma do CS. Os debates anteriores à Sessão e o relatório de Anan devem ter animado o Itamaraty. O discurso de Lampreia na Sessão altera o conteúdo, ressaltando a determinação brasileira em “(...) desempenhar a função de membro permanente em representação da América Latina e do Caribe (...)” e não mais partindo de um discurso generalista, o qual dava destaque à representação do mundo em desenvolvimento, não em nível regional como havia sido nesse discurso. Nessa ocasião, ainda enfatiza que senão houvesse “(...) consenso (...)”, bastaria a concordância de uma “(...) uma expressiva maioria em favor de algumas noções básicas para reformar o Conselho de Segurança (...)”.²²⁶ Mais uma vez ficam claras as restrições com um possível consenso regional, especialmente com a Argentina.

Em 1998, é apresentado um documento do MRE que consolida ainda mais a hipótese de que o Brasil pretende assumir as “(...) responsabilidades e custos adicionais (...)” de “(...) um assento permanente (...)” a partir de condições que fossem compatíveis com sua capacidade econômico-financeira. Porém, mesmo como “(...) décimo maior contribuinte do orçamento regular da ONU (...)” _ o que já havia acarretado para o país problemas de ordem financeira na ONU, como era no início de 90 _ não era “(...) favorável ao aumento de suas contribuições para o orçamento regular e de manutenção da paz sem que, como contrapartida (...)”, tivesse assegurada uma “(...) voz em todos os órgãos deliberativos relevantes (...)”.²²⁷

²²⁶ LAMPREIA, Luis Felipe Lampreia. *Op. cit.* p. 369.

²²⁷ BRASIL, Ministério de Relações Exteriores. O Brasil no Conselho de Segurança. Temas de Política Multilateral – ONU: Conselho de Segurança, 1998. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/obrasil_cons.asp. Acesso em: 01/04/2004.

Essa afirmação, aliás, poderia explicar porque a estratégia diplomática brasileira afastava o país cada vez mais das questões da reforma, sem contar que já não havia uma constância na política externa de FHC para a ampliação do CS. A falta de consenso regional em torno da questão estava cada vez mais flagrante, bem como o unilateralismo nas questões de reforma. Embora o Brasil houvesse sido eleito membro não permanente para a gestão 1998-1999 do CS, o que mais uma vez o fez voltar para os palcos desse órgão, a situação interna referente ao funcionamento do CS refletia, como disse o então representante do Brasil no órgão, Celso Amorim, um sistema de correlação de forças com pressões de uma “desordem unipolar” dentro de um sistema predominantemente multipolar. Esse desequilíbrio de forças não era diferente no tocante ao processo de reforma do CS, que corria não necessariamente dentro do CS, mas em grande parte nos trabalhos do GT para a reestruturação do CS, principalmente com relação ao P-5.

Nesse sentido, poder-se-ia dizer que à estratégia diplomática brasileira do governo FHC, não interessava dar continuidade na construção da candidatura brasileira a um assento permanente no CS, pelo menos não no mesmo tom que havia sido em 1997. No discurso da 53ª Sessão da AGNU _ em setembro de 1998 _ Lampreia volta a enfatizar, que, “(...) para o Brasil, reformar as Nações Unidas implica necessariamente atualizar o funcionamento e a composição do CS (...)” e reforça, igualmente, que a reforma do CS deve atender três questões básicas: “(...) legitimidade, representatividade e eficácia (...)”. O Brasil continua a defender a “(...) expansão nas duas categorias de membros (...)”, mas não menciona de forma explícita sua candidatura a membro permanente.

Três fatores estavam intrinsicamente ligados a essa situação de afastamento das questões da ampliação do CS: 1) o não sucesso de um consenso regional, principalmente com a Argentina; 2) a resistência norte-americana quanto à reforma nos moldes dos projetos apresentados _ mantinha sua opinião de que não aprovaria um CS ampliado com mais de 20 membros, além de não definir seus candidatos, como tradicionalmente apoiava Japão e Alemanha; e 3) possíveis imposições de sobretaxas para o orçamento regular de operações de paz para futuros membros permanentes do CS pressionaram países com economias em desenvolvimento que desejariam ingressar no CS _ a condição imposta pelo Brasil não seria suficiente.

Além dessas três questões, o processo político relacionado ao TNP, também poderia ser relacionado com a construção estratégica brasileira no processo de reforma do CS. É certo que o significado do TNP para o Brasil era anterior a este tema, uma vez que estava na agenda da política externa brasileira desde 1968. No entanto, após a ratificação do TNP por parte do Brasil _ julho de 1998 _ a estratégia de chegar ao clube permanente dos que decidem _ o CS _ perdia muito seu significado e força. E o que é a candidatura do Brasil ao CS senão, outrossim, uma tentativa de colocar o Brasil no concerto das grandes nações.

Para Oliveiros Ferreira, a adesão ao TNP marcava antes de tudo, uma mudança na política de estado. Para ele, “(...) a vontade política de aceitar como inevitável a renúncia à pesquisa no campo nuclear e à dos mísseis, para vencer o *credibility gap* e ser ‘convidado às mesas’ de decisões _ *o que seria uma oportunidade para fazer um processo de screening sobre a ampliação do CS, por exemplo, grifos meus* _ como falava o chanceler Lampreia, somada à possibilidade sempre presente da conjunção das crises fiscal e cambial,

colocou o Brasil em posição estratégica extremamente débil perante a potência hegemônica (...).”²²⁸ Nessa mesma lógica, a política brasileira para a reforma do CS também perdia força.

Ao contrário do que foi dito pelo então chanceler brasileiro _ quem disse deixar de ter feito “(...) sentido uma razão de Estado (...)” em prol de uma política externa construída e articulada com o meio internacional, “(...) que se manifestava com um comportamento de mainstream (...)”²²⁹ _ a adesão ao TNP, marcou, além de um ato desnecessário, “(...) tais as garantias que o acordo com a AIEA dava à comunidade internacional (...)”, a concordância brasileira com o congelamento do poder mundial.²³⁰

Para o Brasil, o ano de 1998 marcou uma política de distanciamento das questões de reforma do CS, fato, que se arrastou, igualmente, pelo ano de 1999, 2000 e 2001. Na interpretação de Seixas Correa, numa palestra no Palácio do Planalto, em novembro de 1999: era importante que se mantivesse, como na relação Brasil-Argentina, uma “(...) perspectiva de longo prazo, e a disposição política de trabalhar para ir superando gradualmente as eventuais divergências (...)” em temas de relevância no cenário internacional, a exemplo da a ampliação do CS.²³¹

Nesse ínterim _ entre 1999 e 2001 _ o tema não esteve presente nos discursos presidenciais e ministeriais. A não presença do tema cada vez cedia mais espaço a outros temas. Como FHC discursou na posse de Celso Lafer como ministro de relações exteriores, em janeiro de 2001, em primeiro lugar da agenda de política externa brasileira

²²⁸ FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* p. 29-30, 2001.

²²⁹ Cf. LAMPREIA, Luis Felipe. *Op. cit.* p. 414-415.

²³⁰ Cf. FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* p. 28., 2001.

²³¹ Cf. SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe. Palestra no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH) da Secretaria de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Brasília, 5 de novembro de 1999.

estariam a democracia e a segurança na América do Sul, em segundo lugar estaria o “Brasil na economia mundial”, regionalmente (Mercosul) e em nível internacional, e depois, em nível de prioridade, estariam os direitos humanos, o meio ambiente, e o desarmamento. Por fim, FHC cita a importância da reforma da ONU e enfatiza a importância de atribuir maior legitimidade ao CS.²³² Entretanto, não inclui no seu discurso a candidatura brasileira ao CS.

Não obstante, o tema volta à baila na agenda da política externa brasileira após o “11 de setembro”, acontecimento que provocou a reinserção do tema de segurança em caráter prioritário nas agendas internacionais. Parecem ter sido necessários os ataques da organização terrorista Al Qaeda em Nova York e em Washington para que o assunto da revitalização do sistema de segurança internacional retornasse à agenda internacional, e da mesma forma retomasse fôlego a estratégia externa brasileira.

Após os acontecimentos da “terça negra”, por ocasião da 56ª Sessão AGNU, FHC discursa, ligando a necessidade de legitimar as ações do CS a questão de maior representatividade no CS:

È natural que, após 11 de setembro, os temas da segurança internacional assumam grande destaque (...) A força da ONU passa por uma Assembléia Geral mais atuante, mais prestigiada, e por um Conselho de Segurança mais representativo, cuja composição não pode continuar a refletir o arranjo entre os vencedores de um conflito ocorrido há mais de 50 anos, e para cuja vitória soldados brasileiros deram seu sangue nas gloriosas campanhas da Itália (...) Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje.²³³

²³² Cf. CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião da cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer. Brasília, Palácio do Planalto, 29 de janeiro de 2001.

²³³ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na abertura do debate geral da 56ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, 10 de novembro de 2001.

Dando prosseguimento à política do Brasil para as questões da ampliação do CS nesse período, o Brasil articulou o apoio oficial russo em janeiro de 2002 e também o apoio alemão um mês depois. Na visita de Gerhard Schröder _ então primeiro ministro alemão _ ao Brasil, os dois países “(...) emitiram plano de ação comprometendo-se a apoiar mutuamente (...)” seu ingresso num CS ampliado. Na ocasião, discursou FHC:

*É também digna de nota a coincidência de nossos pontos de vista quanto à reforma das Nações Unidas e, em particular, do Conselho de Segurança. Brasil e Alemanha partilham da convicção de que a composição atual do Conselho não mais reflete a realidade internacional de nossos dias. Devemos, por isso, dotá-lo de maior representatividade e legitimidade.*²³⁴

O período entre o final de 2001 e o de 2002 havia sido um intervalo em que a política do Brasil para o tema da ampliação do CS obteve alguns avanços, como o apoio alemão e russo. Entretanto, o ambiente no qual se encontrava as discussões do tema em 2002, segundo um documento da DNU de janeiro de 2003, estava dividido entre a persistência do impasse da reforma e a volta de um índice relativamente alto do número de países que participavam das deliberações do GT _ embora não aprovadas no nível da AGNU _ que tinham envolvidas 60 países em 1999, 93 em 2000, 67 em 2001, e 90 em 2002. Sob estas circunstâncias, segundo o mesmo documento, o Brasil parecia não estar tão empenhado no assunto _ em especial no segundo semestre de 2002_ tendo, inclusive, se mostrado cético quanto a uma proposta do Japão feita ao Brasil, Índia e África do Sul, em novembro de 2002, para promover a realização de encontros entre estados membros da ONU e para discutir o assunto e propor uma resolução na 58° AGNU, com a finalidade de assentar o princípio de uma expansão do CS nas categorias de membros permanentes e não permanentes. É certo que os três países mostraram ceticismo com relação à proposta japonesa, principalmente por conta

²³⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso por ocasião de almoço oferecido ao Chanceler Federal da República Federal da Alemanha, Gerhard Schröder. Brasília, 14 de fevereiro de 2002.

da posição do *coffee club*, que não aceitaria discutir questões de reforma do CS fora do GT. Porém, segundo o documento, o governo brasileiro não estava, *a priori*, disposto a empreender junto com estes países uma ampla campanha sobre o assunto _ diferentemente do governo indiano, por exemplo, que vinha realizando uma intensa campanha para consolidar suas qualificações como candidato natural para ocupar uma cadeira de membro permanente, e que contava, entre os P-5, com o apoio incondicional da Inglaterra, França e Rússia.

Feita mais essa análise, fica registrado mais um período em que o governo FHC não manteve o tema da ampliação do CS como uma constante diplomática em sua gestão. Se resgatarmos a política externa do governo FHC para este tema, poderia ser dito que, como afirmou Oliveiros Ferreira, “(...) a proposição da reforma do Conselho de Segurança da ONU (ao qual o Brasil seria conduzido) (...), mascarando a fraqueza da posição brasileira (...), propiciou uma expectativa que se manteve ou se pôs de lado nos dois governos Fernando Henrique Cardoso conforme sopravam os ventos.”²³⁵ O próprio Lampreia, enquanto chanceler, definiu que a linha da política externa brasileira se orientava pelas correntes internacionais. Dentro dessas correntes, no entanto, havia resistências de alguns países a uma busca de autonomia por parte de seus competidores, como foi o unilateralismo norte-americano nas questões de reforma de CS, barrando a possibilidade de avanço das propostas que privilegiassem os países em desenvolvimento num futuro CS, como foi a “proposta Razali”.

Como preconizou Oliveiros Ferreira, “o governo Fernando Henrique não” teve “uma política que lhe” permitiu “escapar aos redemoinhos que” existiam “no *mainstream*, assumindo uma posição de distanciamento – ou seria apoio crítico? – com

²³⁵ FERREIRA, Oliveiros. *Op. cit.* (2001), p. 19.

relação aos principais atores de poder nesse mundo”²³⁶. Se trouxermos essa discussão para o palco da reforma do CS, além da política externa de FHC não ter imprimido uma tônica contínua para o tema, poderíamos entender que a percepção do governo era de _ como Lafer defendeu _ que a voz do Brasil de potência média “nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança” tinha dificuldade para obter “reconhecimento formal (...) no espaço multilateral (...)”, e “(...) no plano de legitimidade (...)”.²³⁷ Lafer também disse _ antes mesmo de ser nomeado ministro de relações exteriores do governo FHC, em 29 de janeiro de 2001 _ que “os ‘serviços prestados’ pelo Brasil, a não ser que (...)”ocorresse “(...) uma mudança fundamental das circunstâncias, dificilmente (...)” seriam “(...) formalmente reconhecidos, mediante uma atribuição *a priori* pela comunidade internacional de um status próprio como o de membro permanente do Conselho de Segurança.”²³⁸ Essa dificuldade prevista por Lafer e percebida pelos decisores da política externa durante o período FHC pode ter tido intrínseca relação com a opção que fizeram pela “autonomia pela integração” em detrimento da “autonomia pela participação”. A desconstrução da política de estado _ que mantinha o TNP como instrumento de autonomização nos outros governos anteriores a FHC _ e a opção por não fazer da ampliação do CS uma meta contínua foram registros da adesão que o governo FHC fez ao chamado “pensamento único”.

3.3 Luís Inácio Lula da Silva e a campanha para um Brasil líder-permanente na América Latina

Para o início de 2003, o Brasil estava diante de uma construção de um quadro político complexo com relação às posições dos países nas questões de ampliação do

²³⁶ *Idem.* p. 19.

²³⁷ LAFER, Celso. *In:* Garcia, Eugênio Vargas, *Op. cit.* p.19.

²³⁸ *Idem.* p. 20

CS. De acordo com um relatório do Itamaraty, emitido no dia 06 de janeiro de 2003, já com Celso Amorim à frente do Itamaraty, o diagnóstico desse quadro era o seguinte. Brasil e Alemanha haviam declarado apoio formal às suas candidaturas no CS. Entretanto, numa declaração oficial da chancelaria alemã aos embaixadores latino-americanos em Berlim, em dezembro de 2002, havia sido dito que 2003 seria um ano dedicado à política interna, à ampliação da União Européia, e ao combate ao terrorismo. Nessa ocasião, não havia tido nenhuma referência à reforma do CS. A Rússia, igualmente, havia oficialmente declarado seu apoio ao Brasil. Porém, não parecia ter muito entusiasmo pela reforma do CS. A CPLP havia declarado seu apoio ao Brasil como candidato à vaga permanente. Cuba e Paraguai, e em menor grau Peru e Chile, apoiavam a reforma do CS com a inclusão das categorias permanentes e não permanentes. Quanto ao Japão, não havia apoio formal ao Brasil, mas um reconhecimento bilateral, de que o país reunia as condições necessárias para ocupar um assento permanente no CS. Embora os trabalhos estivessem bloqueados no GT, o Japão continuava a se empenhar em consolidar suas qualificações como candidato natural ao CS ampliado por meios de consultas bilaterais. O Brasil também contava com um apoio não declarado e não explícito do *Foreign Office* inglês. Para a Inglaterra _ que defendia a ampliação do CS até 24 membros, sendo cinco novos membros permanentes (Alemanha, Japão, Índia, e um representante da América Latina e outro da África) _ o Brasil se postava como um *typical candidate* ou um país com fortes credenciais para ocupar um assento permanente. A França defendia o mesmo quadro de membros, mas não tinha declarado seu apoio aos países em desenvolvimento. Bilateralmente, os franceses acreditavam que o Brasil reunia credenciais para ser membro permanente, mas insistia que o Brasil deveria dar maior visibilidade a seu interesse na matéria _ realmente, não havia uma campanha brasileira declarada para o ingresso no CS. Outrossim, a China também acreditava que o Brasil tinha qualificações para ser membro permanente. Porém, o governo chinês tinha restrições com a

criação de novos membros permanentes, por conta das candidaturas do Japão e Índia _ como já havia sido mencionado anteriormente.

Por outro lado, a Argentina não era candidata a um CS ampliado, limitando-se a evitar que o Brasil lograsse sua postulação. Havia um claro distanciamento entre Brasil e Argentina nesse tema. O México alinhava-se com o *coffee club*, assim como a Argentina, e advogava a não-criação de categorias permanentes no CS ampliado. A grande maioria dos países latino-americanos e caribenhos pensava de maneira diferente do Brasil. Ninguém hostilizava o país, mas tampouco se mostravam interessados em promover ou facilitar postulações com as quais não se identificava. Os EUA, com a volta dos republicanos à presidência em 2000, continuavam apoiando Japão e Alemanha na categoria de membros permanentes, mas na 57° AGNU restringiram esse apoio aos países em desenvolvimento nessa categoria _ como havia feito Bill Clinton _ além de salientar o apoio a criação de assentos rotativos, e demonstrar que aceita um quadro de membros do CS ampliado com não mais de 21 países. Segundo o documento do Itamaraty, o governo Bush tornava as discussões acerca da reforma ainda mais incertas, apresentando um ostensivo distanciamento no GT. Entre os membros permanentes, os EUA tem sido o maior entrave para as questões da reforma do CS.

Nesse cenário, alguns progressos laterais se acentuavam no CS, a exemplo das demandas por maior transparência e de maior envolvimento do *membership*. Porém, esses avanços não estavam sendo institucionalizados.

É diante dessa arquitetura política _ caracterizado por uma perspectiva ambivalente acerca das questões de reforma do CS, de um lado mais crítica e pessimista, de

outro, conciliatória e otimista _ que se inicia a política externa de Lula nas questões que envolviam a reestruturação do CS. Igualmente, é diante desse cenário que o governo Lula inicia a agenda diplomática com esse tema no rol de prioridades. Já no seu primeiro discurso de posse, o chanceler Celso Amorim, faz menção ao tema. Disse Amorim, como uma condição para que o mundo resgate a confiança na ONU: “Defenderemos a ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade”.²³⁹

Embora à revelia do desestímulo que habitava o posicionamento brasileiro no tema _ herança de FHC _ o governo Lula o insere como parte integrante de um objetivo que diz respeito, nas palavras do presidente, a uma “posição de liderança na América do Sul e América Latina”²⁴⁰, posição, esta, que seria o reconhecimento formal de um *status* de país representante da região latino-americana pela comunidade internacional no âmbito da ONU.

Como foi apontado por Paulo Roberto de Almeida, a política externa do governo Lula, desde seus primórdios _ enquanto instrumento de norteamericanos da plataforma de Lula na candidatura à presidência da República, mais especificamente nas eleições de 1994 _ dava sinais de que seria uma diplomacia “(...) mais enfática dos interesses nacionais (...)”, fundamentada na busca de uma política externa independente, sem alinhamentos automáticos, tendo como prioridade a busca de uma inserção soberana do Brasil nas relações regionais, enfatizando as relações do país na América Latina, Mercosul, e, outrossim, de um ponto de

²³⁹ AMORIM, Celso. Discurso por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. 01 de janeiro de 2003.

²⁴⁰ LULA DA SILVA, Luís Inácio. Entrevista cedida ao programa Roda Viva da Rede Cultura de Televisão. 07 de novembro de 2005.

vista da cooperação Sul-Sul, focando as relações com países, como: a China, a Índia, e a África do Sul.²⁴¹

Num outro artigo _ promovendo uma análise do conteúdo da política externa de Lula já em curso, comparada à de FHC _ o mesmo autor confirma, que, do ponto de vista do conteúdo, a diplomacia do governo Lula _ não contrariando suas propostas antecessoras _ “(...) apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul com reforço conseqüente deste último no plano político.”²⁴²

Com a finalidade de concretizar essa política de promoção e inserção autônoma dos interesses brasileiros via cooperação Sul-Sul, a execução da chamada “diplomacia presidencial” de Lula tem estado repleta de iniciativas e convergências no campo multilateral e bilateral, tendo como maiores exemplos os seguintes temas: as freqüentes viagens ao continente africano, principalmente à África Austral, tendo, em destaque, como propostas e concretizações já e a serem realizadas, a parceria político-econômica com Angola, São Tomé, Moçambique, Nigéria, Cabo Verde, Guiné Bissau, Gana, Senegal e Cameroun e já em vias de realização, a parceria com a África do Sul (simbolizada pela formação do G-3: Índia, África do Sul e Brasil – junho de 2003); a formação do G-20, grupo que reúne além de outros países em desenvolvimento, Brasil, China e Índia, com o intuito de fortalecer a posição destes países nas negociações comerciais com o hemisfério norte; a realização da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) em 2005, com o intuito de estreitar laços políticos e

²⁴¹ Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A política externa do novo Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática. Não há data de publicação.* <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/976PolExtGovLula.pdf>. Acesso em: 10/10/2005.

²⁴² ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma diplomacia engajada: a política externa do governo Lula.* <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PEExtLula.pdf>. Acesso em: 10/10/2005.

econômicos _ há quem fale ter sido a ASPA também um “reforço da coleta eleitoral de votos em favor da candidatura brasileira a uma vaga permanente (...)”²⁴³ no CS _; e outras propostas em conjunto na América do Sul, como a associação de Colômbia e Equador no Mercosul²⁴⁴ e mais recentemente, em dezembro de 2005, com a aprovação do bloco pelo ingresso da Venezuela como membro pleno.²⁴⁵

Paralelamente, essa busca de ativez e pró-atividade na política externa de Lula tem refletido na campanha brasileira para a reforma do CS um caráter cada vez mais intenso e assíduo, mesmo enfrentando com algumas intempéries no meio do trajeto. A campanha para o CS parecia, inclusive, caminhar paralelamente com as viagens e encontros que o presidente Lula e seus assessores faziam pelo mundo, destacando nesse caso, o chanceler Celso Amorim como pivô dessa campanha, uma vez que já havia tratado desse tema como chanceler no governo Itamar Franco, como representante permanente do Brasil na ONU durante o governo FHC, incluindo o ano de 1997, talvez o ano da política externa de FHC mais dedicado ao tema, além de ser tradicional defensor do tema em artigos e discursos por ele proferidos. Nessas jornadas diplomáticas _ embora não tenham sido exclusivamente para tratar desse tema _ o Brasil conseguiu apoio de alguns países, a exemplo do importante apoio da França (abril de 2003)²⁴⁶ e de alguns países africanos, a exemplo do Camarões (abril de

²⁴³ É tudo comício, um grande comício. *Primeira Leitura*. Seção Editorial. 13/05/2005. <http://www.primeiraleitura.com.br/auto/index.php?edicao=2079>. Acesso em: 13/05/2005.

²⁴⁴ Cf. *Idem.* ; Cf. AMORIM, Celso. A política externa do governo Lula: dois anos. *Revista Plenarium*. 25/11/2005.

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2732.

Acesso em: 08/12/2005.

²⁴⁵ Cf. Lula comemora entrada da Venezuela no Mercosul. *Jornal O Globo*. 09/12/2005. Ver website: <http://oglobo.globo.com/especiais/externo/189585124.asp>. Acessado em 09/12/2005.

²⁴⁶ FRANÇA, Embaixada. Ata final da III Reunião da Comissão Geral Brasil-França. Brasília, 7 e 8 de julho de 2003. <http://www.ambafrance.org.br/abr/atualidades/ata.htm>. Acesso em: 10/08/2005.

2005)²⁴⁷, assim como o apoio ao Uruguai para a presidência da OMC pareceu ter rendido o apoio à proposta brasileira de ampliação do CS (agosto de 2005).²⁴⁸

Um dos fatos mais importantes da campanha de Lula para um Brasil permanente no CS é a formação do G-4 _ já citado anteriormente. Segundo Celso Amorim declarou numa entrevista coletiva na Embaixada do Brasil em Washington, “(...) o G4 é uma proposta japonesa, inicialmente, do Primeiro-Ministro Koizumi.”²⁴⁹ O “pacote” japonês da época Collor que tinha Índia, Brasil, Alemanha, Nigéria, e Japão se tornara o G-4, sem a Nigéria, na formação mais recente. Poder-se-ia dizer que a campanha promovida no governo Collor pelos canais diplomáticos, se faz, recentemente, no governo Lula pelos meios oficiais, como uma proposta unificada. O G-4 tem seus pontos negativos e positivos. De um lado, a proposta brasileira se fortalece internacionalmente, saindo do nível do discurso que enfatizava a necessidade da entrada de países desenvolvidos e em desenvolvimento num CS ampliado, e indo para um patamar formal, declarado. Isso traz uma nova dimensão para o debate da reforma e principalmente para os países em desenvolvimento que, segundo Amorim, há mais de dez anos atrás, não eram formalmente falados no debate da ampliação do CS, tendo esse privilégio somente Japão e Alemanha.

Por outro lado, parafraseando as palavras de Amorim, na mesma entrevista, quem comentava a respeito da posição de Condoleeza Rice, secretária de estado dos EUA, com relação ao G-4: “(...) não existe hipótese (...) que só o Japão entrasse. Eles _ os EUA _

²⁴⁷ Camarões apóia Brasil no Conselho de Segurança da ONU. *BBC Brasil*. 11 de abril de 2005. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/04/050410_lulaafricaonupcmv.shtml. Acesso em: 10/08/2005.

²⁴⁸ BRASIL, Embaixada. Mecanismos de Consultas e Concertação Política Brasil-Uruguai. Ata da Primeira Reunião. Montevideu, 09 de agosto de 2005. <http://www.brasmont.org.uy/brasmont/novedades.asp>. Acesso em 07/09/2005.

²⁴⁹ AMORIM, Celso. Entrevista coletiva à imprensa em Washington, EUA, 26 de setembro de 2005. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2701. Acesso em: 09/10/2005.

não estão dizendo que querem, tanto assim que falou de país em desenvolvimento e, na conversa, reconheceu que não pode haver uma discriminação. Essa palavra é minha, não é dela, mas ela, digamos, pareceu assentir.”²⁵⁰ É certo que possa haver um assentimento norte-americano nessa questão, principalmente por Amorim ter se baseado na fala de Rice proferida depois do pronunciamento que decorreria na não ratificação norte-americana à proposta do G-4.²⁵¹ Não há oposição declarada norte-americana contra o Brasil. Não há oposição declarada contra a Índia. Existe um apoio explícito ao Japão. Até este ponto, a proposta do G-4 parecia soar bem para os ouvidos norte-americanos. Porém, ao mudar de uma posição tradicionalmente de defesa ao ingresso alemão no CS²⁵², fica claro que há uma oposição, mesmo que velada, contra os alemães, mesmo porque essa pode ter sido uma volta no não apoio da Alemanha na segunda Guerra do Iraque. Isso pode ter minado um possível apoio norte-americano ao G-4. Igualmente, se resgataremos mais uma vez o histórico da posição norte-americana com relação a eventuais guinadas ativas da política externa brasileira, percebemos que, mesmo que os EUA tenham declarado o apoio a um país em desenvolvimento para o CS, e não tenha em nenhum momento discordado do ingresso do Brasil, a possibilidade de ter um país _ embora essa liderança tenha sido expressa como um projeto a se concretizar do governo Lula _ reconhecido pela comunidade internacional com o *status* de representante permanente dos países em desenvolvimento da América Latina pode não ter agradado os norte-americanos, o que, de fato, seria uma justificativa bem mais forte para a rejeição norte-americana à proposta do G-4. Analisando o documento, outrossim, se chega à conclusão que a proposta do G-4 de aumentar o quadro do CS de 15 para 25 membros, despeja a rejeição norte-americana à proposta, uma vez que, como havia sido

²⁵⁰ Cf. Entrevista coletiva à imprensa concedida pelo Ministro de Estado Celso Amorim em Washington, EUA, 26/09/2005. Ver website:

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2701.

Acessado em: 09/10/2005.

²⁵¹ EUA rejeitam proposta de ampliação do CS, *BBC Brasil*, 13/07/2005. Ver website: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2005/07/050713_onueua.shtml. Acessado em: 05/09/2005.

²⁵² Ver declaração de John Bolton, já mencionada. Novembro de 2005.

sugerido na “proposta Razali”, esse número ultrapassa a proposta de não mais que 21 membros, defendida pelos EUA. Se aprovada a proposta do G-4, é provável que diminuísse o poder dos EUA dentro do CS, caso houvesse um veto disciplinado dos membros não permanentes.

Da mesma forma, a China também rejeitou a proposta do G-4, demonstrando claramente sua oposição ao Japão _ como já foi anteriormente citado. Embora o Brasil tenha reconhecido a China como o *status* de economia de mercado,²⁵³ esperando como troca o apoio chinês ao seu pleito no CS, o país não teve o *feedback* esperado. Não se deu como formal o apoio chinês ao Brasil na questão do CS, como se deu o da Índia _ já referido anteriormente. Como Amorim disse:

*Houve compromisso do Conselho de Segurança, de uma maneira, digamos assim, não bem metafórica, mas com linguagem indireta: a China é a favor de países em desenvolvimento no Conselho de Segurança; o Brasil é o maior país em desenvolvimento no Sul; então, o Brasil deve ter uma presença crescente. Uma coisa, digamos, que indicava simpatia pelo Brasil no processo de reforma da ONU. Isso foi feito de maneira totalmente independente.*²⁵⁴

Mesmo se houvesse apoio formal chinês ao Brasil, o G-4, ainda assim, continua tendendo mais para uma *misperception* da diplomacia brasileira que uma vitória diplomática a ser ovacionada, uma vez que a moeda de troca era brasileira e não japonesa, ou seja, para o apoio a uma proposta de reforma do CS modificada pode ser que as chances fossem maiores se existisse uma moeda de troca também unificada. Nesse caso, na opinião

²⁵³ Parecer Técnico sobre a Regularidade Jurídica do Procedimento adotado pelo Executivo Federal no Processo de Reconhecimento da República popular da China como Economia de Mercado. *Reconhecimento da República Popular da China como Economia de Mercado*. 18 de novembro de 2004.

²⁵⁴ AMORIM, Celso. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores à revista Veja, no Palácio do Itamaraty, em 24 de agosto de 2005.

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2693.

Acesso em: 10/10/2005.

dos chineses, o Japão nutre uma relação política que inviabilizaria, um apoio nesse tema, pois para eles, como disse o porta-voz do ministro de estado da China, Qin Gang, a respeito da posição chinesa sobre o Japão: “Only a country that respects history, takes responsibility for past history and wins the trust of the people in Asia and the world at large can take greater responsibility in the international community.”²⁵⁵

Igualmente, não faltou tentativas quanto à conciliação brasileira-argentina que mirasse indiretamente e diretamente negociações acerca da ampliação do CS. Pode-se dizer que a costura diplomática do governo iniciou com o “Consenso de Buenos Aires” _ que é argentino até no nome _ convergindo no rechaço nos unilateralismos no CS a necessidade de uma “estrita observância” da Carta para concretizar o respeito ao direito internacional.²⁵⁶ Desse nível inicial _ o qual nem fez referência à questão de reforma da ONU _ saltou para um convite brasileiro para que a Argentina integrasse a delegação brasileira nos dois anos de cumprimento do mandato de membro não permanente do CS (2003-2004). Como defendeu José Flávio Sombra Saraiva, o gesto brasileiro “(...) não surtiu o efeito esperado pelo Itamaraty (...)”. Segundo Saraiva, havia “(...) indícios de que a manobra (...)” tinha sido “(...) vista por vários setores esclarecidos da Argentina como uma forma de cooptação de valor duvidoso. A tática brasileira de incluir um delegado argentino poderia ser entendida, como de fato o foi por setores diplomáticos daquele país, como uma forma de aliviar as divergências nessa matéria.”²⁵⁷

²⁵⁵ *Somente um país que respeita a história, assume responsabilidade pela história passada e conquista a confiança do povo asiático e do mundo como um todo pode assumir maior responsabilidade na comunidade internacional.* ONU, Missão Permanente da China. Entrevista coletiva do porta-voz do ministro de estado da China, Qin Gang. 14 de abril de 2005. <http://www.china-un.org/eng/fyrth/t192045.htm>. Acesso em 01/10/2005. Tradução do autor.

²⁵⁶ Cf. *Consenso de Buenos Aires.* Argentina e Brasil. 16 de outubro de 2003. <http://www.natlaw.com/pubs/sparfi1.htm>. Acesso em 01/05/2005.

²⁵⁷ Cf. SARAIVA, José Flávio S.. *Um novo ensaio estratégico argentino-brasileiro: possibilidades e limites.* 2003. http://www.flacso.org/download/aportes/brasil/flavio_s.pdf. Acesso em: 10/09/2005.

Da mesma forma, não surtiu o desejo esperado as iniciativa do presidente Lula em enviar seu já ex-ministro da defesa, embaixador José Viegas, para uma missão por seis países, incluso a Argentina e os EUA, para sondar a situação do Brasil no tema do CS, em maio de 2005. Ao ser perguntado pela imprensa se a viagem à Argentina havia sido para negociar seu apoio ao Brasil na reforma do CS, Viegas respondeu que “(...) não (...)” havia recebido um “(...) ‘não’ porque não (...)” tinha ido à Argentina “(...) pedir nada. Mas expor a posição brasileira de destacar a necessidade de convergência e um representante da região no Conselho de Segurança da ONU.” Completou, dizendo que a viagem havia sido um “episódio (...) uma parte de um filme, mas não a fita inteira.”²⁵⁸ É Verdade. A fita, de acordo com uma declaração do embaixador argentino para a ONU, César Mayoral, não terminou. Mas, para ele, parece que o Brasil já sabe o filme. Mayoral, numa entrevista à imprensa, antes da entrevista de Viegas, em abril de 2005, disse que a Argentina tem “(...) sido a favor de que haja mais membros no Conselho, mas que eles sejam eleitos e possam, também, ser reeleitos. Que possam ser permanentes através do voto.” Disse também que “(...) o Brasil é um grande país, que tem um grande destino, que deverá ser uma potência mundial – se já não é. Mas o fato de que seja um grande país e poderoso não significa que tenha que ter um privilégio para sempre. Hoje é assim e esperamos que seja sempre (...)”.²⁵⁹

Como Saraiva ressaltou, com relação à divergência entre Brasil e Argentina, dentre outros temas, como foi a candidatura brasileira à direção da Organização Mundial de Comércio _ antes do apoio ao pleito uruguaio para a presidência desse órgão _ e tem sido a candidatura ao assento permanente na ONU:

²⁵⁸ Cf. Brasil tenta obter apoio Argentino a assento na ONU, *BBC Brasil*, 06 de maio de 2005. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/05/050506_marciaomccg.shtml. Acesso em: 10/09/2005.

²⁵⁹ Argentina descarta acordo com Brasil sobre reforma na ONU, Entrevista do Embaixador da Argentina para a ONU à BBC Brasil, *BBC Brasil*, 13 de abril de 2005. http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/06/050609_angelaba.shtml. Acesso em: 10/09/2005.

No fundo, esse problema leva diretamente ao tema da relação entre a boa imagem do Brasil de Lula na região sul-americana e suas reais possibilidades de meios em fazer dessa imagem ação prática cooperativa. Essa é uma tensão que não tem um encaminhamento satisfatório por parte de setores diplomáticos argentinos que vêem no gesto brasileiro uma pretensão arriscada de liderança sul-americana sem meios. Uma incipiente irritação de diplomatas e empresários de países vizinhos do Brasil na América do Sul já haveria chegado aos ouvidos de lideranças políticas em Buenos Aires e passaram a ser utilizadas na chancelaria argentina como uma arma diplomática contra o Brasil.²⁶⁰

Essa falta de consenso regional, na verdade, é um fato que atingiu tentativas de autonomização externa brasileira desde a Liga das Nações, quando não houve apoio dos latino-americanos para que o Brasil lograsse a cadeira permanente do Conselho desse órgão _ fato que já havíamos mencionado anteriormente. O mesmo problema também foi enfrentado por Collor, Itamar e FHC nas questões de reforma do CS, tendo sido, dentre estes governos, a reação do governo FHC, a mais extrema, quando Lampreia disse que não era necessário um consenso regional em torno da questão e que os países dependeriam de sua projeção global para terem sucesso nessas questões _ igualmente, já dito anteriormente. Embora a soma das atitudes do governo Lula tenha sido, maiormente, de caráter conciliatório, no que diz respeito à campanha do CS, o próprio significado que um assento permanente do CS possui já carrega um sentido preocupante para os argentinos, em termos da competição pelo poder na região da Bacia do Prata, e no continente sul-americano, como um todo. Se adicionarmos o sentido de cautela que os argentinos têm expressado com relação às iniciativas de protagonismo de Lula no continente, como interpretou Saraiva, se torna, sem dúvida, mais difícil ainda conseguir um apoio desse país ao Brasil no CS e em outros foros que formalizem um *status* diferenciado para o Brasil na região sul-americana.

²⁶⁰ SARAIVA, José Flávio S. *Op. cit.*

É no governo Lula também que o Brasil se envereda por caminhos incomuns relativos a sua participação nas operações de paz da ONU. Dizemos isso, pois, o Brasil, com exceção de raras vezes _ já citadas participações na UNAVEM III e na UNEF I _ protagonizou e participou com um volume tão expressivo de tropas e oficiais brasileiros numa missão como está sendo a MINUSTAH _ Missão da ONU para Estabilização do Haiti. Como disse o chanceler Amorim, a ação no Haiti faz parte de uma nova geração de missões, bem como é parte de uma abordagem brasileira “(...) mais ampla para as questões de segurança, que envolva, além do Conselho de Segurança, outras instâncias da ONU, particularmente o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (...)”.²⁶¹ No entendimento do governo brasileiro, “(...) a ação da ONU no Haiti deve assentar-se num tripé: a estabilização do país; a promoção do diálogo entre as diversas facções políticas e a capacitação institucional, social e econômica.” É verdade que essa visão de mundo compactua com a abrangência mais complexa e humanitária que as autoridades governamentais brasileiras têm discursado nos foros internacionais, principalmente na ONU, e que, aliás, _ como já nos referimos _ é parte da origem da política externa brasileira, baseada nos preceitos multilaterais do direito internacional. Todavia, ao mesmo tempo é de nosso conhecimento _ e, uma vez que já passamos por todos os campos de análise, desde regional ao internacional, podemos levantar a hipótese de que o pêndulo diplomático de Lula se torna mais para o lado pragmático das relações internacionais _ que o Brasil já utilizou as tropas de paz para captar benefícios políticos e econômicos _ nos referimos ao estudo do caso de Angola. A ser correta essa hipótese, a liderança das tropas da ONU no Haiti poderia ser um experimento de protagonismo na América Latina, além de uma demonstração de força e capacidade de articulação militar, como uma prévia de um membro permanente que, segundo o próprio chanceler Celso Amorim, “(...) se estiver permanente no Conselho, poderá fazer isso de forma

²⁶¹ AMORIM, Celso. A ONU aos 60. *Política Externa*, São Paulo. Vol. 14, n 2, setembro/outubro/novembro de 2005. p. 19.

permanente (...)”. Amorim prossegue, fazendo referência de quando “(...) o Brasil estava lá, defendeu interesses, por exemplo, da paz em Angola _ *sabe-se que não exatamente interesses exclusivos de paz*, grifos meus _ defendeu no Timor Leste (...)”. E, ainda complementa, “(...) se estiver esporadicamente, somente poderá fazer esporadicamente (...)”.²⁶² Como já foi visto, realmente, sendo aprovada uma reforma do CS que contenha a imposição de sobretaxas para o orçamento regular das operações de paz para países membros permanentes, aumentaria os gastos desses membros com o intuito de cobrir o gasto de países menores economicamente com suas despesas nas operações de paz. Inclusive, nesse caso _ estudamos o caso dos custos das operações de paz no governo FHC _ se for aprovada uma reajuste de taxas de contribuição para esse orçamento, o Brasil já demonstrou que negociaria prazos longos para a quitação dessas sobretaxas. De qualquer forma, para um país que, como disse Amorim, quer participar de forma “permanente” nas operações de paz, aumentaria as despesas na ONU, fosse ou não fosse aprovada uma reforma com essas ementas sobre incrementos de taxas. Tendo em mente a declaração de Amorim, se o Brasil quer estar no CS para ter possibilidades de defender seus interesses de forma permanente, como foi em Angola, então necessariamente terá que custear mais operações de paz. Como foi dito numa entrevista à imprensa, “(...) o assessor político de Amorim, Antônio Patriota, ex-integrante da delegação brasileira ao Conselho de Segurança, discorda, porém. Ele lembra que o Brasil já foi, no passado recente, um dos dez países que mais contribuíram com tropas para as forças da paz, e que a China, membro permanente do conselho, não costuma enviar pessoal para essas operações. Ele

²⁶² Cf. AMORIM, Celso. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores à revista *Veja*, no Palácio do Itamaraty, em 24 de agosto de 2005. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2693. Acesso em: 10/10/2005. em: 10/10/2005.

argumenta também que ainda não se pode calcular o custo financeiro que resultará das mudanças na reforma da ONU.²⁶³

Igualmente, há uma significativa modificação no conteúdo do discurso de Amorim na campanha do Brasil para a reforma do CS que deve ser analisado e que condiz às credenciais econômicas financeiras brasileiras. Enquanto, no seu discurso em 1995, expresso num artigo à revista *Política Externa*, Amorim destaca enfaticamente a posição do Brasil entre os dez maiores PIB mundiais como qualidade para ingressar no CS como membro permanente _ dado já utilizado pelo nosso estudo _ o seu discurso dez anos depois, não faz referência à capacidade econômica do Brasil, destacando a necessidade da presença no CS de “(...) grandes países em desenvolvimento, com credenciais territoriais e demográficas, capacidade de articulação diplomática e contribuição consistente e significativa para a paz e segurança internacionais.”²⁶⁴

Se seguirmos a lógica da argumentação de Amorim, entenderemos que atualmente, o Brasil, mesmo tendo expectativas de aumentar seus custos, em conseqüência dos objetivos permanentes de promoção de seu interesse, o país, atualmente, não necessita ser uma potência econômica para levar sua candidatura a membro permanente adiante, como era necessário, segundo Amorim escrevia há dez anos atrás. A história muda, mas como tem sido argumentado no presente estudo, as condições de potência abrangem não só um *status* político de representante permanente de um continente _ ainda que reconhecido pela comunidade internacional como tal _ mesmo porque essa posição pode trazer mais influência do que liderança de fato, como vem afirmando o presidente Lula. A história nos mostra que para um país ter interesses de longo alcance e projetar seus interesses na mesma distância e com a

²⁶³ Integrar órgão pode representar custos. *Valor Econômico*. Clipping do Ministério das Relações Exteriores. 07/07/2003. <http://www2.mre.gov.br/acs/clipping/vl0707.htm>. Acesso em: 08/09/2005.

²⁶⁴ AMORIM, Celso. A ONU aos 60. *Política Externa*, São Paulo. Vol. 14, n 2, setembro/outubro/novembro de 2005. p. 24

mesma abrangência, é necessário arcar economicamente, com contribuições militares estratégicas, e possuir capacidade de influenciar ideologicamente os outros atores internacionais, o *soft power*. Ainda mais, para o Brasil, que, como constatamos, projeta na busca de sua autonomização nas relações internacionais, uma vontade de acréscimo de poder.

CONCLUSÃO

O debate em torno da ampliação do CS compreende um processo político lento e gradual, marcado até os dias de hoje, pelas obstruções de políticas de manutenção do *status quo*, atualmente, por parte dos norte-americanos e dos chineses. Primeiro, passou pela fase de abertura, o destrancamento da “caixa de pandora”. Ao longo da década de 90, principalmente nos aniversários de 50 e 60 anos da ONU, definiu-se propostas de reestruturação do órgão, bem como foram articuladas as parcerias entre os países em torno de suas possibilidades e interesses políticos. Finalmente, restaram, em última instância, algumas barreiras a serem obstruídas para que o processo de ampliação do CS prosseguisse.

No âmbito da política externa brasileira, as tratativas diplomáticas foram diferentes em cada governo. O presidente Sarney deu o ponto de partida do processo de resgate do antigo desejo brasileiro em obter o *status* de membro permanente no CS. Sua iniciativa registrou a visão inflexiva da diplomacia do seu governo no campo das organizações internacionais, mesmo porque havia sido o inaugurador do debate em torno do aumento de cadeiras permanentes do CS na ONU.

O período do governo Collor foi marcado por fortes restrições externas nas participações do Brasil no debate sobre a ampliação do CS. Em 1992, início do processo de abertura para esses debates, o cenário era imaturo, marcado por um lado, por países muito otimistas, como o Japão e a Índia, e por outro lado, por uma forte censura de todo o P-5. A censura norte-americana em debater a questão de representação regional já era sinal forte de uma manifestação de raízes históricas fundada na supremacia política dos EUA no Continente

Americano. A Argentina, por sua vez, desde o início dos debates sobre o tema, demonstrou a fatalidade que seria um Brasil eleito como o porta-voz sul-americano no CS. Nesse cenário ambivalente, de pontos muito extremos, Collor pautou sua diplomacia para a ampliação do CS tanto em motivações idealistas, influenciadas, principalmente, por fatores externos, pelo otimismo da imprensa internacional e pela empolgação de alguns países reformistas, quanto em fundamentações pragmáticas, caracterizadas pela busca da projeção de poder nas regiões de interesse do Brasil, como havia sido em Angola.

O governo de Itamar Franco caracterizou, maiormente, pela continuação desse processo com uma diferença clara, vista no tom de discurso do então chanceler Celso Amorim. As argumentações de Amorim mostraram de forma implícita o desejo político do Brasil em ser o porta-voz da América Latina e do Caribe no CS, incluindo a questão da representação regional no seu discurso. O debate em torno da reforma já tinha lugar apropriado para acontecer (o Grupo de Trabalho para a reforma do CS) e a construção da diplomacia brasileira para o tema começa a tomar uma forma mais concreta, caracterizada por uma diplomacia supostamente kantiana, mas com desejo implícito de busca de uma política de prestígio.

A política externa de Fernando Henrique deu ares de que o tema da ampliação do CS estaria na pauta da agenda diplomática de seu governo, ainda que o discurso diplomático do seu governo tivesse representado um regresso à censura do debate em torno da representação regional. As pressões externas, que deveriam ter sido dribladas pela filosofia de sua política internacional de “autonomia pela integração”, condicionaram e restringiram ainda mais o espaço de manobra externa brasileiro, marcando, dessa forma, uma política para a

reforma do CS de idas e vindas, alternando manifestações de uma campanha de caráter inconstante _ se é que houve uma campanha de fato _ e mostrando a adesão ao *mainstream* internacional. A política externa nesse período optou por uma visão globalista da segurança internacional, atribuindo prioridade mais a temas humanos, acordos na área de desarmamento, e mesmo de uma grande participação em operações de paz _ ainda que com uma única participação em forças convencionais (UNAVEM III), que, aliás, já vinha desde 1992 _ optando por deixar em segundo plano a ampliação do CS, o que mostrava uma clara influência pelo “pensamento único”.

O governo Lula tem sido o período de maior dedicação à candidatura do Brasil a membro permanente no CS. Lula formaliza a busca na concretização de uma política externa de grande potência e atribui uma orientação pragmática numa campanha incessante na ampliação do CS, quando declara explicitamente a busca de uma liderança no continente latino-americano, resgatando e centrando, assim, o interesse brasileiro nas regiões de maior influência _ interesse que no governo FHC tinha se concentrado na América do Sul. O esforço diplomático do governo Lula, no entanto, tem deixado uma impressão de uma busca de prestígio a qualquer custo, deixando transparecer equívocos de uma pretensa liderança, uma vez que seu principal parceiro na região sul-americana, ainda não apoiou a causa brasileira para o CS, demonstrando que nem o apoio diplomático costurado com Uruguai, Paraguai e outros países da América Latina, são suficientes para um consenso regional necessário para levar a causa brasileira adiante.

Há uma falta de uma unanimidade regional, que, inclusive, vem desde os tempos da Liga das Nações, quando os países latino-americanos não apoiaram o Brasil na sua

candidatura para o Conselho da Liga e isolaram os diplomatas brasileiros. Desde o início dos debates acerca da ampliação do CS, no pós Guerra Fria, pareceu necessário o consenso regional para que o continente latino-americano apresentasse uma unidade frente à restrição norte-americana em aceitar um representante regional no CS. O EUA, de fato, não pretenderam perder poder na região _ historicamente, local de maior influência norte-americana _ desde o início dos debates acerca da composição do CS, tema que remete a ambivalência do convite dos EUA ao Brasil para integrar o quadro de membros permanentes do CS já na criação da ONU, em 1945. Embora esteja claro que o Brasil não necessariamente obteria poder de fato com uma cadeira permanente no CS _ e poder não se ganha com *status* _ os EUA não gostariam de perder espaço para outro país na sua região de influência e de ter um pretense concorrente permanentemente, influenciando as decisões políticas da ONU sobre o continente latino-americano.

Nesse sentido, o G-4 realmente foi um equívoco da diplomacia brasileira, uma vez que a presença de 25 membros no CS, como propôs o *draft resolution* do Grupo, faria com que os países desenvolvidos perdessem espaço para os países em desenvolvimento no CS. A manifestação norte-americana de cessar o tradicional apoio à Alemanha tem grande importância no pronunciamento do veto à proposta do G-4. Porém, os EUA historicamente já vinham demonstrado a necessidade de dividir despesas do CS com potências econômicas, por isso o apoio tradicional ao Japão e à Alemanha. Os EUA, na verdade, não esperam que o CS ampliado conte com um quadro de membros não permanentes com poder de um veto disciplinado. Se os EUA não houvessem negado o apoio ao Brasil _ inclusive os norte-americanos até concordaram com a entrada de três países em desenvolvimento, como membros permanentes, mesmo sem citar nomes, deixando uma possibilidade de apoio _ o G-

4 culminaria com a definição norte-americana do veto, assim como também acabou definindo o não apoio chinês à proposta.

A projeção brasileira, na verdade, como potência média continental e em desenvolvimento, também contribui com o não sucesso da candidatura brasileira para a ampliação do CS. Como disse Celso Amorim, um país que deseja ser membro permanente no CS, possui um objetivo de participar permanentemente das operações de paz da ONU. O Brasil, apesar de ser o décimo maior contribuinte da ONU, tem dívidas em suas contribuições desde o governo Collor que não foram sanadas, por isso projeta uma negociação nos prazos de pagamento do orçamento regular de operações de paz caso venha a integrar o quadro de membros permanentes do CS. As deficiências econômicas e militares estratégicas brasileiras não definem se o país será apoiado ou não como candidato ao CS, uma vez que todos os países do P-5 já aprovam as qualificações do Brasil como um importante ator nas organizações internacionais _ só faltaria a China formalizar o apoio ao CS _ e os EUA, além de apoiar as potências econômicas, já aprovam a inclusão de países em desenvolvimento no quadro permanente do CS. Porém, a ausência de qualidades definidoras de uma grande potência define quanto esse país influi, e mais, se este país projeta poder nas relações internacionais, ou como consta num documento do Itamaraty acerca do curso de ação brasileira nas questões financeiras do CS, quanto mais o país contribui para a Organização ou para o orçamento regular das operações de paz, mais cresce o grau de influência do país na ONU. Nesse quesito, o Brasil deveria cobrir alguns déficits com a ONU se deseja promover uma aliança estratégica nas áreas em que participa das atuações de operações de paz, principalmente nas suas regiões de interesse, como foi o caso de Angola. A política externa brasileira, nesse sentido, falta com uma estratégia nacional concreta e contínua que projete o país nos setores econômicos e políticos. Assim, a busca pelo acréscimo de poder poderia até

mostrar no meio dessa caminhada, as qualidades de *monster country* do Brasil, como disse George Kenan, com dimensões territoriais e populacionais gigantescas entre as maiores do mundo. A partir desse raciocínio, uma nação pode ter tamanho continental, pode até ser rica e importante, mas não será uma grande potência de fato e não projetará poder nas relações internacionais se não for capaz de impor sua vontade aos outros países. Dificilmente, esse poder será obtido com um *status* permanente no CS.

Referência Bibliográfica:

ABDENUR, Roberto Pinto Ferreira Mameri. *A política externa brasileira e o “sentimento de exclusão”*. In: FONSECA Jr., Gelson; Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.) *Temas de política externa brasileira II – volume I*. São Paulo/Brasília: Editora Paz e Terra/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990*. São Paulo: Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os anos 1980: da nova guerra fria ao fim da bipolaridade*. In: SARAIVA, José Flávio S. (Org.). *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias)*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

AMORIM, Celso. A ONU aos 60. *Política Externa*, São Paulo. Vol. 14, n 2, setembro/outubro/novembro de 2005.

_____. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*, Vol. 3, N°4, março, 1995.

_____. *Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia*. In: FONSECA JUNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (org.). *Temas de política externa brasileira II – vol. 1*. São Paulo/Brasília: Editora Paz e Terra/ Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

ANNAN, Kofi. Dentro de uma liberdade mais ampla: momento de decisão das Nações Unidas. *Política Externa*, Vol. 14, N° 2 Set/Out/Nov 2005.

ARINOS, filho, Afonso, *Diplomacia independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

_____. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

AT KEARNEY. Índice Global das Melhores Regiões 2005. <http://www.atkearney.com>; <http://gmc.globo.com/GMC/0,,2465-p-M388802,00.html>. Acesso em: 09/11/2005.

BAILEY, Sidney D. e DAWS, Sam. *The Procedure of the United Nations Security Council*, Oxford University Press, New York, 1998.

BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-EUA: no contexto da globalização*. São Paulo: Editora Senac, 1999.

BARRETO FILHO, Fernando P. de Mello, *Os sucessores do Barão: relação exteriores do Brasil (1912 a 1964)*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BARBOSA, Rubens Antônio. O lugar do Brasil no mundo. *Política Externa* – Vol. 5 – Nº 2 – setembro - 1996.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos quatro anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 41, Nº2, 1998.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil (1990-2002). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45. Nº1, julho de 2002.

BLYDE, Juan S. & ARIAS, Eduardo Fernandez - *Economic Growth in the Southern Cone*. Economic and Social Studies Series. Inter-American Development Bank. Abril de 2004. <http://www.iadb.org>. Acesso em: 09/07/2005.

BOLTON, John. Palestra durante Reunião Anual da *American Society of International Law*. 03 de abril de 1992. <http://www.asil.org/resource/crim1.htm>. Acesso em: 04/05/2004. Tradução do autor.

_____. Discurso do Embaixador dos EUA na ONU na LX Assembléia Geral da ONU, em 10 de novembro de 2005. http://www.un.int/usa/05_214.htm. Acesso em: 12/11/2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A Inserção Internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília, MRE, 1993.

_____. Discursos presidenciais e ministeriais. 1992 – 2005. www.mre.gov.br. Acesso em várias datas.

_____. Centro de Documentação. Arquivos telegráficos da Missão Permanente do Brasil na Organização das Nações Unidas de 1991 até 1992.

_____. Divisão das Nações Unidas. Arquivos telegráficos das Missão Permanente do Brasil na Organização das Nações Unidas de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 e 2003.

BRASIL, Presidência da República. Discursos presidenciais. 1992 – 2005. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em várias datas.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas operações de paz nas Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos a obra, Brasil – Proposta de Governo*. Brasília, s/e.

CARR, E. H.. *Vinte Anos de Crise (1919-1939): Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB / IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2001

CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de; FONSECA, Gelson Jr.(orgs.) . *Temas de política externa Brasileira II*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília: Paz e Terra, 1997.

CERVO, Amado L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 45. Nº 1, julho de 2002.

_____. & BUENO, Clodoaldo, *História da política exterior do Brasil*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília: Editora UnB, 2002.

_____. *Relações internacionais do Brasil*. In: CERVO, Amado L. (org.) O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: EDUNB. 1994.

CHAN, Steve. Satisfaction and popularity: a poisson analysis of UN Security Council Vetoes. *Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 38(4): 339-359, 2003.

CHINA, Ministério das Relações Exteriores. Entrevista ao Embaixador Edmundo Sussumu Fujita. Brasília, 17 de julho de 2003.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1995.

CONSENSO de Buenos Aires. Argentina e Brasil. 16 de outubro de 2003. <http://www.natlaw.com/pubs/sparfi1.htm>. Acesso em 01/05/2005.

COUTO E SILVA, Golbery de. *Conjuntura política nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981.

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília : São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001.

FERREIRA, Oliveiros S. *A crise na política externa: autonomia ou subordinação?* Reginaldo Mattar Nasser (org.) Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. *A política externa do Governo Lula*. Palestra na Semana de Ciências Sociais da PUC-SP. 18/08/2004. <http://www.oliveiros.com.br>. Acesso em: 01/08/2005.

FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim. *O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 8 e 9 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

FISHLOW, Albert. *Flying down to Rio: perspectives on U.S.-Brazil relations*. Foreign Affairs, Winter, 1978/79. SOARES LIMA, Maria Regina. *Aspiração Internacional e Política Externa*. p. 8. <http://www.funcex.com.br/bases/82-MRSL.pdf>. Acesso em: 08/08/2005.

FLORES, Mário César. *Uma estratégia para o Brasil*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 13 e 14 de setembro de 2004. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

FONSECA JÚNIOR, Gelson (org.), *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU, 1998-1999*, Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

_____. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

GALEMBECK, Fernando & ALMEIDA, Wanda P.. *Propriedade Intelectual*. Documento apresentado em seminário preparatório da 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI). <http://www.cgee.org.br/cncti3/>. Acesso em: 02/06/2005.

GANG, Qin. Entrevista coletiva do porta-voz do ministro de estado da China. 14 de abril de 2005. <http://www.china-un.org/eng/fyrth/t192045.htm>. Acesso em 01/10/2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*, Porto Alegre/Brasília: Ed. da Universidade/UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000.

_____. *Uma cronologia da história das relações internacionais do Brasil*. Brasília: Edição do autor, 1999.

GENERAL ASSEMBLY, Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council. Official Records (1999-2004) www.un.org. Acessado em: 10 de abril de 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2000.

HERZ, Mônica. A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 21, nº2, julho/dezembro 99, pp. 259-289.

HIRST, Mônica & PINHEIRO, Leticia. *A política externa do Brasil em dois tempos*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 38, Nº1, 1995.

_____. *A política externa do segundo governo Vargas (1951-54)*. In. J. A. G. Albuquerque (coord.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990* (vol. 1). São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – USP/Cultura Editores Associados, pp. 211-230.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979

HOBBSAWN, Eric. *A era dos extremos: O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. A mudança nos interesses estratégicos americanos. *Política Externa* – Vol. 1 – N° 1 – junho 1992.

_____. The lonely superpower. *Foreign Affairs*, March/April, 1999. Ver: <http://www.foreignaffairs.org/19990301faessay966/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower.html>. Acesso em: 11/10/2003.

HURD, Ian F. *Legitimacy, authority, and power at the UN Security Council*, dezembro de 2002. Tese de doutorado, Yale University.

IRON AND STEEL Statistics Bureau. <http://ww.issb.co.uk>. Acesso em

JAGUARIBE, Hélio. *Defesa Nacional: desafios e possíveis respostas do Brasil*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 08 e 09 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001

_____. *Comércio, desarmamento, direitos humanos*. São Paulo: Paz e Terra / Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

_____ & FONSECA Jr., Gelson. *Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas*. In: FONSECA Jr., Gelson; Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II – volume I*. São Paulo/Brasília: Editora Paz e Terra/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, 2 volumes.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro, Lacerda Editores, 1999.

_____. A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 41. Nº2, 1998.

_____. O Brasil e o mundo no século XXI. *Revista Parcerias Estratégicas*. Ano 2, Vol. 1, 1995.

MALONE, David M. & HAGMAN, Lotta. The north-south divide at the United Nations: fading at last?. International Peace Academy, New York, NY, USA. *Security Dialogue*, Vol. 33(4): 399-414, 2002.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Knof, 1973.

MORRIS, Justin. UN Security Council Reform: a Counsel for the 21st century. *Security Dialogue* Vol. 31(3). 2000.

MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões: Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MYIAMOTO, Shiguenoli. *A evolução do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 8 e 9 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

_____ & NASSER DE CARVALHO, Patrícia. *A ONU e a paz mundial: alcances e limites*. IFCH/ Unicamp. Fevereiro de 2003 (mimeo)

OLIVEIRA, Andréa Dias. *Reforma da ONU: realidades e proposta*, 1998. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa: um enfoque hemisférico*. Ciclo de debates sobre a atualização do Pensamento Brasileiro em matéria de defesa e segurança. Ministério da Defesa. Brasília, 8 e 9 de novembro de 2003. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/03/2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OPEN the Club. *The Economist*. 29 August, 1992

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PEREIRA, Arthur & FILHO, Oliveira. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU: revelações vinte anos depois. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n.º 49/50, março/junho/1970, p. 131-136.

PINHEIRO, Juliana Sandi. *Posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU durante a década de 90: reordenamento mundial e inserção internacional*, 2002. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro. Vol. 22, n.º2, julho/dezembro 2000, pp. 305-335.

QUAYLE, Dan. Entrevista vice-presidente dos Estados Unidos da América. *Financial Times*. 10/02/1992.

REPORT of the General Assembly Working Group on the Security Council, 1995 a 2004. www.globalpolicy.org. Acessado em 25 de agosto de 2004.

RICÚPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RIVLING, Benjamim. *UN reform from the standpoint of United States*. www.unu.edu/unupress/lectures11.html. Acessado em 22 de outubro de 2004.

RYNNING, Sten & GUZZINI, Stefano. *Realism and foreign policy analysis*. www.ciaonet.org/wps/rys02.pdf. Acessado em 01 de agosto de 2002.

SANTOS, Norma Breda dos. *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Tese de doutorado em Ciência Política apresentada na Universidade de Genebra (Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais). Genebra, 1996. (mimeo)

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *O Brasil na presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. In: FONSECA Jr., Gelson; Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II – volume I*. São Paulo/Brasília: Editora Paz e Terra/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, 2 volumes

_____. As Nações Unidas, o Conselho de Segurança, e a ordem internacional em formação. *Revista Parceria Estratégicas*. Centro de Estudos Estratégicos. Vol. 1, N°1, maio de 1996. <http://www.mct.gov.br>. Acesso em: 09/08/2005.

SAROOSHI, Danesh. *The United Nations and the development of collective security: the delegation by the UN Security Council of its Chapter VII powers*. Oxford: Clarendon Press, 1999.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. A Política externa brasileira e a agenda de 2000. *Cena Internacional – Revista de Análise em Política Internacional*, Ano 2, Número 1, 2000.

_____. *Diplomacia e história: política externa e identidade nacional brasileira*. Revista Política Externa, Vol. 9, N°1, junho de 2000.

_____. *O Brasil e as Nações Unidas*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilho (org.). *Sessenta Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, Atores e Políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

_____. Palestra no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH) da Secretaria de Inteligência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Brasília, 5 de novembro de 1999.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos Históricos*. Vol.8, °15, pp. 95-118.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro. Vol. 22, n°2, julho/dezembro 2000, pp. 265-303.

_____ & MOURA, Gerson. A trajetório do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 26., N°2, 1982.

_____. *Aspiração Internacional e Política Externa*. www.funcex.com.br/bases/82-MRSL.pdf. Acesso no dia 15 de agosto de 2005.

STATEMENT to the Ended Working Group on Security Council Reform on the Veto Issue, 1994-2004. www.un.int/usa. Acessado em: 02 de abril de 2004.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. *In Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 25, n°1. Janeiro/julho 2003.

TARRICE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. *O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

THAROOR, Sashi. Why America still needs the United Nations? *Foreign Affairs*. New York: September/October 2003. Vol. 82, N. 5. <http://www.foreignaffairs.org/20030901faessay82505/shashi-tharoor/why-america-still-needs-the-united-nations.html>. Acesso em: 20/08/2005.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

UNITED Nations. Carta das Nações Unidas. www.un.org. Acesso em: 01/04/2003.

_____. Documento do Repatriamento e Reintegração de Refugiados Angolanos Junho de 1995 a 31 de Dezembro de 1997, Genebra – ACNUR. http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2d2-1.html. Acesso em: 01/09/2004.

_____. ENMOD – Convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques. http://www.univie.ac.at/RI/KONTERM/intlaw/konterm/vrkon_en/html/doku/enmod.htm

_____. G-4 Draft Resolution on Security Council Reform. 05 maio 2005. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/g4resolution.pdf> Acesso em: 01/08/2005.

_____. High Level Panel on Threats, Challenges and Change addressed to the Secretary General, Resolução A59/565. <http://www.un.org>. Acesso em: 09/09/2005.

_____. Propostas A e B do High Level Panel Threats, Challenges and Change (59° AGNU). <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/highlevelmodels.htm>. Acesso: 20/06/2005.

_____. Relatório completo do High Level Panel Threats, Challenges and Change (59° AGNU) <http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/annan/2005/followupreport.pdf>. Acesso em: 20/06/2005.

_____. SC Res. 678 (29 de novembro de 1990), 45° Sess. , ONU doc. S/INF/46 (1991). www.un.org. Acesso em: 20/06/2005.

_____. SC Res. 598 (20 de julho de 1987), 43° Sess., ONU doc. S/INF/43 (1989). www.un.org. Acesso em: 20/06/2005

_____. *UN reform*. United Nations Chronicle Online Edition, Vol. XXXIV, N°4, 1997. <http://www.un.org/Pubs/chronicle/1997/issue4/0497p5p.html>. Acesso em: 10/10/2005.

URQUHART, Brian. Quem pode policiar o mundo? *Política Externa* – Vol. 3 - N° 2 – p. 22-34. setembro de 1994.

VIGEVANI, Tullo & DUPAS, Gilberto (orgs.) *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega/FAPESP, 1999.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa brasileira em transição: do desenvolvimento ao neoliberalismo*. In: REZENDE MARTINS, Estevão Chaves de (org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.

VOETEN, Erik. *Politics in the United Nations: ideology, institutions and power in the global arena*, novembro de 2001. Tese de doutorado, Princeton University.

WALTZ, Kenneth N.. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEDGWOOD, Ruth. Unilateral Action in the UN System. *European Journal of International Law*. Vol. 11 N° 2, p. 349-359, 2000.

WEISS, Thomas G. The Illusion of UN Security Council Reform. *The Washington Quarterly*, Autumn, 2003.

WIGHT, Martin. *A Política de Poder*. Editora UnB, IPRI: Brasília; Imprensa Oficial de São Paulo: São Paulo: 2002.

WORLD Bank. World Development Indicators 2005. <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Section4.htm>. Acesso em: 08/09/2005

Arquivo Antônio Azeredo da Silveira/AAS 1974.08.15/CPDOC. Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas.

A/RES/48/26 - “Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council” 69° Reunião da Plenária – 3 dezembro de 1993. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r026.htm>. Acesso em: 08/05/2004.

ARQUIVOS PESQUISADOS

Arquivo da Divisão das Nações do Ministério de Relações Exteriores do Brasil

Centro de Documentação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

Centro de Pesquisa e Documentação História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC) - Arquivo Antônio Azeredo da Silveira/AAS 1974.08.15/CPDOC. Acordo Nuclear Brasil-Alemanha.

JORNAIS IMPRESSOS E ELETRÔNICOS

BBC Brasil – 2003, 2004, 2005

China Daily Review – 2004, 2005

Correio Brasiliense – 2004.

Der Spiegel – 1992

Jornal do Brasil – 2004

Jornal o Globo - 2005

New York Times - 1992

Toronto Star – 1992

United Nations Chronicle Online Edition - 1997

Valor Econômico - 2003

Washington Post – 1992

Washington Times – 1992