

BRASIL E A BUSCA POR UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU¹

Amanda da Luz Perachi

Resumo

O Brasil sempre manifestou interesse em participar ativamente no grupo seleto de países envolvidos em questões de paz e segurança internacional desde a Liga das Nações e durante as negociações para a criação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), expressou fortemente seu interesse em ser um membro permanente, mas foi somente agraciado com um dos primeiros assentos não permanentes. Na década de 1990 oficializou sua candidatura a um assento permanente e junto ao G4, L-64 e inclusive o BRICS, formaliza uma posição à favor da reforma do Conselho, alegando querer torná-lo mais representativo. O presente trabalho analisa a busca do Brasil por um assento permanente no CSNU propondo-se a responder a seguinte pergunta: qual é a importância dessa reivindicação para a política internacional brasileira? Para isso, se traça um estudo analítico de política externa que leva em consideração a formação de preferência e estratégias na política internacional brasileira dos governos Collor a Lula (2023). O que a análise demonstra é que a ascensão do Brasil a uma cadeira permanente no Conselho está ligada à tentativa de melhora e de consolidação de status internacional. Dessa maneira, enquanto o Brasil entender que é merecedor de reconhecimento internacional e continuar agindo conforme sua tradição histórica na Política Externa, de mediador de conflitos e de forte apoiador do multilateralismo, o Conselho de Segurança vai ser sempre uma ambição e talvez o ponto final ao questionamento de sua capacidade como potência mundial.

Palavras-chave: Brasil; CSNU; reforma; Política Externa.

Introdução

O presente artigo analisa a busca do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), na tentativa de responder o seguinte questionamento: Qual o lugar de importância dessa reivindicação para a política internacional brasileira? Para isso, é importante levar em consideração a posição do Brasil como país em desenvolvimento e, logo, de sub representação na arquitetura da governança global.

¹ Artigo ainda em versão preliminar.

A governança global surgiu na década de 1990, como consequência da dinâmica institucional configurada pós-Segunda Guerra Mundial, constituindo-se como padrões de relações de autoridade, como em regras, estruturas e instituições, formais e informais, que orientam e regulam as atividades globais (ZÜRN, 2018). Compreende-se então, os processos de tomada de decisões, instrumentos e instituições, disponíveis para a gestão pelos múltiplos atores do sistema internacional das atividades de governança. Segundo Zürn (2018), esse sistema de governança global é incorporado em uma estrutura normativa e institucional que contém hierarquias e desigualdades de poder, que conseqüentemente produz de forma endógena, contestação e disputas.

Atualmente, mesmo sendo apenas “uma parte da figura completa” do sistema de governança global, as Nações Unidas e os Estados nacionais seguem sendo um elemento central nessa disposição (Knight, 2000, p. 3). Sendo assim, como um dos principais órgãos da ONU, responsável por discutir uma das agendas mais sensíveis e importantes nas relações internacionais (Manutenção da Paz e Segurança Internacional), o CSNU instiga interesse por parte dos membros da comunidade internacional (GARCIA, 1994). Ao longo da década de 1990, em frente a um novo redesenho do sistema internacional, a ONU - e seu Conselho de Segurança- passaram a ser alvos de críticas, principalmente pelos países em desenvolvimento, quanto à sua falta de representatividade e formato desatualizado .

Como parte da tradição da Política Externa Brasileira (PEB), o Brasil sempre buscou ocupar um lugar de destaque no cenário internacional. Tentou um assento permanente na Liga das Nações e depois esteve perto de conseguir entrar no seleto grupo de países com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Dessa forma, o pleito pelo assento sempre foi pauta dos debates brasileiros sobre a política internacional. Inaugurando um novo governo, porém com um já conhecido presidente em 2023, o Brasil parece indicar que importante pauta na sua política internacional perpassa pela crítica ao CSNU.

Durante várias ocasiões no ano de 2023, o presidente Lula, que inicia o seu terceiro mandato não consecutivo, utilizou-se de posições midiáticas para criticar a estrutura do Conselho e indicar a necessidade de reforma. Em discurso frente a Cúpula com presidentes da América do Sul em 30 de maio de 2023, declarou: "Todo mundo sabe que o Brasil briga há muito tempo. E nós vamos continuar brigando porque o Conselho de Segurança hoje representado pelos cinco países já não é mais a verdade da geopolítica do mundo " (UOL, 2023).

O objetivo geral consiste então em analisar a importância da reivindicação de um assento permanente no CSNU para a política externa brasileira dos anos de 1990 a 2023. Para

isso, se propõe um estudo analítico de política externa que leva em consideração a formação de preferência e estratégias na política internacional brasileira dos governos Collor a Lula 3. A hipótese defendida é que a busca por um assento permanente no CSNU, durante o período de 1990 a 2023 estaria ligada a tentativa de melhora e de consolidação do status internacional brasileiro, frente a uma tradição histórica de Política Externa, de mediador de conflitos e de forte apoiador do multilateralismo. A conquista do reconhecimento como membro permanente representaria um fator crucial para consolidar a posição do país como uma grande potência.

O artigo, para além desta introdução, se divide em três seções de discussão e considerações finais. A primeira seção busca, brevemente, relatar sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas e as principais propostas organizadas pelos Estados para sua reforma e destacar a relação do Conselho com o Brasil. A segunda seção explora os elementos da Política Externa Brasileira e o sonho pelo assento permanente, abordando sobre a tradição histórica e os princípios que sustentam a reivindicação brasileira, em uma subseção explica-se sobre os conceitos de formação de preferências e estratégias em política externa, antes da aplicação dos mesmos na terceira e última seção do artigo. Nesta última seção se analisa os elementos da PEB dos governos de Collor a Lula 3 (1990 a 2023), ressaltando os posicionamentos e a importância de um assento permanente para a política externa do Brasil.

1. CONSELHO DE SEGURANÇA E A PAUTA DA REFORMA

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é formado por 15 Estados-membros, sendo 5 deles permanentes e 10 não permanentes. Os membros permanentes refletem as principais potências da configuração do sistema internacional no pós-Segunda Guerra Mundial, sendo eles Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia. Já os membros não permanentes são eleitos pela Assembleia Geral das Nações Unidas para mandatos de 2 anos, respeitando uma distribuição regional equitativa, sendo cinco para os Estados Africanos e Asiáticos; um para os Estados do Leste Europeu; dois para os Estados latino-americanos e caribenhos; e dois para a Europa Ocidental e outros Estados. A principal diferença entre ambos, além da rotatividade, é que os membros permanentes possuem o direito de veto, ou seja, a capacidade de vetar resoluções dentro do órgão. Dessa forma, as resoluções só podem ser aprovadas dentro do conselho com 9 votos afirmativos, não podendo ter o veto de nenhum dos 5 membros permanentes.

As transformações no sistema internacional no pós-Guerra Fria junto a ascensão dos países emergentes, criou novas demandas para as instituições multilaterais, com mais vozes exigindo serem ouvidas, como um resultado da globalização e da democratização no sistema internacional. Como bem aponta Gotz (2021), a arquitetura institucional global está fragmentada, logo, as potências em ascensão passam a buscar um espaço de maior influência dentro do sistema de instituições existentes. Consequentemente, a ONU e principalmente o Conselho de Segurança, tornaram-se alvo das críticas, devido a seu grande poder e autoridade.

Segundo Jetschke e Abb (2019), o CSNU é um órgão altamente estatista, que ao longo do tempo vem acumulando cada vez mais autoridade. Segundo os autores (2019), no pós-Guerra Fria as ações do conselho sobre o capítulo VII da carta da ONU, que autoriza ações como intervenção militar, aumentaram cerca de 25%, demonstrando que o conselho passou a interferir mais profundamente nos assuntos internos dos Estados. Além disso, com a descolonização e a dissolução da União Soviética o número de membros da ONU aumentou consideravelmente, no qual se na época de sua criação o número de membros do CSNU era de 1 membro para 20% do total de membros da ONU, atualmente é de 1 para 8% (JETSCHKE; ABB, 2019).

Além do aumento da autoridade e da diminuição da representatividade, há também um desequilíbrio na distribuição geográfica. Mesmo com os critérios regionais para seleção dos membros não-permanentes, o poder de veto está atrelado a um nicho de países. Enquanto a África não tem nenhum correspondente, Ásia, América Latina e o Oriente Médio estão sub-representados.

Diante disso, desde a década de 1990 surgiram manifestações de países que se encontram insatisfeitos com o atual formato do Conselho. As primeiras reivindicações de reforma foram de dois grupos seletos de países (VARGAS, 2008). O primeiro é o grupo dos países em desenvolvimento que entendiam sua reduzida (ou nula) participação no órgão como uma distorção; o segundo grupo era composto por Japão e Alemanha (VARGAS, 2008). Como bem aponta Garcia, apesar de suas derrotas na Segunda Guerra Mundial, Japão e Alemanha mantiveram grande poder econômico e em 1992 representavam, respectivamente, o segundo e o terceiro maior orçamento regular das Nações Unidas.

Essa série de países insatisfeitos com a conjuntura do Conselho, impulsionaram mais assertivamente no século XXI propostas concretas de reforma. As principais manifestações foram a proposta do G4 e da União Africana. Em 2004, Japão, Alemanha, Brasil e Índia formalizaram a criação do G4, segundo Vargas (2008):

A criação do G-4 engendrou uma importante alteração na dinâmica política envolvendo a reforma do Conselho de Segurança. Os dois países desenvolvidos que buscavam ingressar no Conselho para equiparar sua estatura política nas Nações Unidas ao seu peso econômico aliaram-se a dois dos maiores países em desenvolvimento cujo ingresso no Conselho era reivindicado, *inter alia*, com base na necessidade de dar ao mundo em desenvolvimento maior voz no ordenamento internacional (VARGAS, 2008, p. 46).

Com base no firme reconhecimento mútuo de que são candidatos legítimos² a membros permanentes em um Conselho de Segurança reformado, os quatro países apoiam seus respectivos pleitos de forma recíproca e defendem a expansão do CSNU nas categorias de membros permanentes e não permanentes. Em 2005, o G4 apresentou nas Nações Unidas projeto específico de resolução (A/59/L.64), que resultaria num Conselho expandido para um total de 25 membros, com 6 novos assentos permanentes atribuídos a África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e Caribe (1) e 4 novos assentos não permanentes para África (1), Ásia (1), Europa Oriental (1) e América Latina e Caribe (1). Nessa proposta, os novos membros permanentes não teriam o poder de veto, permanecendo esse apenas aos cinco originários.

Apesar de defenderem dois assentos permanentes à África, nenhum país africano foi convidado a integrar o G4. Assim, ainda em 2005 surgiu uma posição comum africana acerca da reforma. Através do Consenso de *Ezulwini* a União Africana propôs uma reforma com ampliação do Conselho para vinte e seis membros, concordando com a mesma distribuição do G4 apenas com um assento não permanente a mais para estados africanos. Ademais, a proposta também indica que a escolha dos 2 assentos permanentes da África seriam decididos pela própria União Africana e todos os novos membros permanentes compartilhariam todas as prerrogativas dos cinco originários, estendendo a eles o poder de veto (COX, 2009).

Ao contrário da iniciativa da União Africana, a proposta do G4 foi submetida à discussão e votação na Assembleia Geral, porém um consenso não pôde ser alcançado. Sobre a dificuldade de se passar uma reforma no Conselho, Patrícia Mello (2009) discorre:

Na história da ONU, a única reforma no Conselho de Segurança se deu em 1965, quando cadeiras não-permanentes passaram de seis para dez. Os assentos permanentes - pertencentes a Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França - ficaram intocáveis. No mundo, nenhum país contesta o fato de que essa instância não reflete mais o jogo de forças da atualidade, no qual participam países em desenvolvimento de peso nas esferas econômica e político-militar. Mas chegar a uma fórmula capaz de obter o aval de 128 países - 2/3 dos 192 sócios da ONU - é um ultra desafio. (MELLO, 2009, p. 8).

² Japão e Alemanha defendem suas candidaturas por conta de suas contribuições econômicas à ONU. Índia e Brasil defendem com base no status de líderes do sul global, por suas grande populações, extensão territorial e influência regional (COX, 2009).

O Brasil, seja juntamente ao G4, individualmente ou a outros grupos (L-64, BRICS), sempre esteve presente no debate sobre a reforma do Conselho de Segurança e tem defendido a sua posição como um possível novo membro permanente, de tal forma que isso tenha se tornado parte da agenda e da tradição da Política Externa Brasileira. Mas porquê esse seria um tópico de tanta importância?

1.1 Brasil e o CSNU

Desde a Liga das Nações o Brasil sempre demonstrou interesse em participar ativamente dentro do seleto grupo de países que lidam com as questões de paz e segurança internacional (BRIGIDO, 2010). Como membro fundador da Liga das Nações, o Brasil teve uma participação bastante ativa nas atividades da organização até sua retirada em 1926, quando se retirou da Liga por não ter obtido o status de membro permanente, objetivo diplomático estabelecido pelo presidente Artur Bernardes (LAFER, 2018). Segundo Garcia (1994), a designação do Brasil para ser para ser um dos quatro membros temporários do Conselho logo em sua criação, foi interpretada pelo governo brasileiro como sendo uma grande vitória, sinal de que o país era reconhecido como um parceiro das grandes potências no gerenciamento da nova ordem mundial que emergia no pós-guerra.

Com a ausência dos Estados Unidos na Liga, provocada pela recusa do Senado norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes, o Brasil, a partir de 1920, tornou-se o único país americano com assento no Conselho, assumindo implicitamente a condição de porta-voz do continente,

Em um gesto de autonomia, que negou o caráter meramente “automático” da política de alinhamento, o Brasil decidiu não acompanhar a saída dos Estados Unidos e sim permanecer em Genebra, onde desfrutava de uma posição de prestígio devido justamente a sua presença no Conselho (GARCIA, 1994, p. 9).

No período de negociações sobre a criação do Conselho de Segurança da ONU, ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil se mostrou interessado e inclusive foi apontado pelos Estados Unidos como candidato a um assento permanente, mas a sugestão foi vetada pela União Soviética e pelo Reino Unido (VARGAS, 2008). Todavia, foi agraciado com um dos primeiros assentos não-permanentes no Conselho. Em seu histórico dentro do CSNU o Brasil já cumpriu 10 mandatos como membro não permanente no Conselho (1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11) e cumpre atualmente seu 11º mandato (2022-23), ficando atrás somente do Japão em número de mandatos (12 vezes).

O valor da Organização das Nações Unidas para a Política Externa Brasileira é indiscutível e está fortemente alinhado com a tradição da PEB, expressa em princípios fundamentais como autodeterminação, não intervenção e resolução pacífica de disputas; aderência ao direito internacional; adoção do multilateralismo normativo; promoção de ações externas cooperativas e não confrontacionais; bem como manutenção de relações cordiais oficiais com os países vizinhos (CERVO, 2008). Ziemath (2016), ao analisar os posicionamentos do Brasil em seus mandatos dentro do CSNU destaca que a consolidação desses princípios basilares da inserção internacional brasileira, lhe permitiu assegurar continuidade e respeito a sua política externa. Ele também conclui que a evolução dos posicionamentos brasileiros no CSNU indica um aumento de autonomia nas posições brasileiras, no qual o país vai se desvinculando de um alinhamento às posições de determinados países (ZIEMATH, 2016).

Através desse aumento de autonomia, conforme destacado por Ziemath (2016), emergem novas aspirações por parte do Brasil, como a busca por reformas no Conselho de Segurança. O autor (2016) aponta que até os anos 1980, não havia uma defesa clara pela obtenção de uma cadeira permanente. Em outras palavras, o argumento atual de que o Brasil detém credenciais para se tornar membro permanente do CSNU foi desenvolvido ao longo das décadas de 1990 e 2000, refletindo amplamente a evolução de uma política externa mais autônoma e coerente, em um contexto internacional cada vez mais multipolar. É sobre essa construção de autonomia e a reivindicação por um assento permanente que a próxima seção se enfoca.

2. PEB E O SONHO PELO ASSENTO PERMANENTE NO CSNU

Em termos de política externa, foi somente na década de 1990 que o país oficializou sua candidatura a um assento permanente. O Brasil tem uma forte tradição diplomática, com princípios que perpetuam desde o século XIX e que garantem uma reputação positiva entre os demais Estados (BORELLI, 2017). Com Barão do Rio Branco, durante a República Velha (1889-1930), o Brasil iniciou seu projeto de inserção internacional, marcado por um alinhamento estratégico com os Estados Unidos e uma política de boa vizinhança. O alinhamento estratégico com os EUA é um ponto importante da PEB, no qual oscila de um período para outro, mostrando que ao passo que o Brasil reconhece a importância de aproximação com a grande potência, não deixa de avaliar sua inserção e articulação com outros Estados. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil por muito tempo manteve

relações tanto com os EUA, tanto com a Alemanha, até enfim tomar o lado dos Aliados (BORELLI, 2017).

No entanto, a década de 1990 marcou um novo momento para a PEB. Sob um viés Neoliberal, o Brasil ampliou significativamente sua participação em organizações internacionais e foros multilaterais, com a adesão de diversos tratados e acordos internacionais, numa tentativa de busca de credibilidade no cenário internacional, principalmente no campo econômico e financeiro. Finalmente, foi no governo de Itamar Franco, quando Celso Amorim foi nomeado Ministro das Relações Exteriores, que o Brasil, explicitamente, reivindicou um assento permanente no CSNU (BRIGIDO, 2010).

Dessa forma, foi a tradição da política externa brasileira que sustentou a reivindicação a ser feita em 1994 e que passou a ser pauta indispensável nos governos seguintes até pelo menos o primeiro governo Dilma (2011-2014). Segundo Valle (2005), os argumentos que sustentam a reivindicação brasileira incluem: a longa tradição do Brasil como membro não-permanente no CSNU; participação e apoio às operações de paz da ONU; fazer parte da zona mais desmilitarizada do mundo; sua reputação de país pacífico que atua na mediação de conflitos e por ser o representante natural da América Latina.

Aprofundando a análise, Vargas (2008) delimita quatro argumentos gerais nos quais a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho se sustenta: (i) o argumento da eficácia pela representatividade, (ii) o argumento legitimador doméstico, (iii) o argumento credencial e o (iv) argumento regional.

O primeiro argumento, “argumento da eficácia pela representatividade”, é um argumento mais geral que se fundamenta no imperativo de que a reforma do Conselho seria benéfica a todos. Vargas (2008, p. 55) o classifica como “argumento legitimador geral”. O segundo argumento “legitimador doméstico” perpassa a ideia de que tornar o Brasil membro permanente do CSNU trará para o país benefícios no plano doméstico. Para o autor (2008, p. 61) esse é o argumento mais difícil de justificar visto que os assuntos de debate do Conselho são muito distantes dos problemas e interesses conhecidos e entendidos como importantes no plano doméstico, assim, ele se baseia principalmente “da necessidade de ter um papel importante na gestão da ordem internacional”. O “argumento credencial” busca defender a ideia de que caso ocorra a expansão dos membros permanentes do conselho, um deles deve ser do Brasil. Por fim, o último argumento “argumento regional”, tem por objetivo convencer os países vizinhos de que a candidatura do Brasil a um assento permanente não é uma ameaça a eles.

Esses quatro argumentos se somam para sustentar a dupla tese de que o CSNU precisa ser reformado para refletir a atual distribuição do poder global e de que o Brasil é um candidato natural a ocupar um assento permanente, em função de seu peso regional e de sua capacidade de inserção internacional (MENDES, 2015). No entanto, como aponta Morelli (2023) apesar dessas justificativas serem válidas, o Brasil ainda é considerado por muitos analistas como periférico nos assuntos internacionais. Segundo Buarque (2019), o Brasil ainda enfrenta muitos desafios nas percepções que o resto do mundo tem sobre ele, no qual não é visto como uma nação capaz de assumir responsabilidades de Grande Potência. Ainda segundo o autor (2019), o Brasil é percebido como um país “decorativo”, onde por mais que tenha uma das bases diplomáticas mais respeitadas do mundo, extenso tamanho territorial e populacional e uma economia emergente, o país ainda é subvertido a uma série de estereótipos que o deixam afastado da ideia de país sério e responsável que as principais potências do mundo apresentam.

Além disso, como bem destacam Jetschke e Abb (2019) e também Valle (2005), a percepção brasileira sobre ser um líder natural do continente não encontra muito apoio entre seus vizinhos. Principalmente a Argentina demonstra intensa oposição à ascensão brasileira ao CSNU, além de fazer parte do grupo de países que apoia somente a ampliação do número de membros não permanentes do Conselho (VALLE, 2005).

Ao tratar sobre as manifestações por um assento permanente pelo Brasil, Lafer (2018) destaca seu potencial de mediação como um dos principais pilares para a justificação da reivindicação brasileira, ao mesmo passo que sustenta que é esse potencial de mediação que indica os interesses particulares do Brasil em obter esse status especial. Lafer (2018, p. 971-972), também destaca que essa capacidade diplomática, utilizada como justificativa ao status de membro permanente, é uma especificidade em tese atribuída às potências médias “como tal consideradas as que desempenham um indiscutível papel no seu contexto geográfico regional e que no plano mundial contribuem virtuosamente para a compreensão internacional”. E potências médias encontram dificuldades de receber reconhecimento formal de um status diferenciado. Ele recorre às qualificações de George Kennan e explica:

O Brasil tem uma especificidade que lhe confere uma identidade singular no âmbito do sistema internacional. É, pela sua dimensão, como os EUA, a Rússia e a China (que são membros permanentes do Conselho de Segurança) e a Índia, um país de escala continental – um *monster country*, na qualificação de George F. Kennan –, incluindo-se neste conceito, além dos dados geográficos e demográficos, os dados econômicos e políticos e os seus problemas. Por isso é naturalmente parte da tessitura da ordem mundial. Cabe, no entanto, ressaltar que, além de muitos outros aspectos que nos diferenciam dos países continentais acima mencionados, o Brasil, em contraste com eles, não está e nunca esteve, por situar-se na América do Sul, inserido na linha de frente das tensões internacionais, prevaletentes no campo

estratégico militar da guerra e da paz. Por isso, para voltar a Kennan, não é um *monster country assustador*. (LAFER, 2018, p. 968)

Apesar de ter manifestado unilateralmente sua reivindicação a um assento permanente no CSNU, o Brasil sempre defendeu que a expansão pudesse acatar a outros Estados, baseando sua defesa principalmente no fato de que mais membros permanentes ajudaria a equilibrar a representação do Conselho e o torná-lo mais efetivo (JETSCHKE; ABB, 2019). Dessa forma, em 2004 juntou-se oficialmente na proposta de reforma do G4, junto a Japão, Alemanha e Índia. Nessa proposta o Brasil assume seu posto como líder e representante da América Latina. Dentro do BRICS, o Brasil também se compromete em anualmente (nas cúpulas) reivindicar uma reforma na ONU - e no seu Conselho de Segurança- para torná-la mais representativa e condizente com o momento atual. Ainda no BRICS, o Brasil recebe tímido apoio de Rússia e China à sua aspiração (apoio que se estende a Índia e África do Sul).

2.1 A formação de preferências e estratégias em política externa

Voltando-se à pergunta de partida do presente artigo: qual é a importância dessa reivindicação para a política internacional brasileira? propõe-se um estudo analítico de política externa que leva em conta a formação de preferência e estratégias na política internacional. Em uma definição simples, a política externa pode ser entendida como um conjunto de princípios, estratégias e ações de um governo de um país voltadas para a interação com o ambiente para além de suas fronteiras, no qual abrange uma gama de atividades diplomáticas, econômicas, militares e culturais destinadas a promover os interesses, valores e segurança da nação (LISBOA; POZO, 2021).

Essas estratégias que norteiam a ação e a ideia de promoção dos interesses nacionais, são particulares e importantes dentro de uma proposta de análise de política externa. Segundo Frieden (1999), a fonte dos interesses nacionais e internacionais de um Estado se denominam preferências. Logo, o surgimento de tais interesses responde a uma preferência criada no seio dos atores que determinam a política estatal – sejam esses atores indivíduos ou a estrutura político-institucional do país (FRIEDEN, 1999). No entanto, para alcançar essas preferências é necessário meios para obter esses objetivos, nesse caso, as estratégias são ferramentas que o agente utiliza para chegar o mais próximo possível de suas preferências. De outra forma, Ferreira (2020) coloca que as preferências surgem antes das estratégias e são formuladas com base na avaliação de custo e benefício, com o objetivo de alcançar os resultados mais favoráveis para o país. Em outras palavras, posso desenvolver minhas estratégias (meios) somente quando tenho uma compreensão clara das minhas preferências (fins).

Os agentes responsáveis por moldar as preferências são os indivíduos, os quais operam por meio de estruturas governamentais encarregadas de estabelecer políticas públicas estrategicamente alinhadas com suas preferências (FRIEDEN, 1999). Estas, por sua vez, são moldadas pela conjuntura socioeconômica e por fatores históricos. Em períodos de crise global, por exemplo, as preferências podem se limitar à preservação do Estado, já em contextos de menor tensão, essas preferências tendem a ser mais variadas e amplas, refletindo os interesses governamentais ou do próprio Estado (FERREIRA, 2020).

Já as estratégias são fruto do resultado da interação entre as restrições do ambiente e as preferências de outros atores (FRIEDEN, 1999). Como resultado, os formuladores de decisões operam de maneira racional, calculando o que outros países desejam em termos do cenário internacional, quais são as preferências do seu próprio Estado e quais restrições ambientais existem (como geografia, recursos econômicos, recursos humanos, entre outros) (FRIEDEN, 1999). A avaliação racional dessa combinação de fatores leva ao desenvolvimento de estratégias destinadas a concretizar suas preferências.

Tendo em conta os aspectos enumerados pelos autores, percebemos a importância que tem a situação e o meio-ambiente em que se insere determinado órgão decisório na iminência de uma escolha de política externa. Na aplicação dos critérios de aceitabilidade de um ator no seio da formulação da política, adicionam-se três características: percepção, escolha e expectativa que são trabalhados por SNYDER *et. al.* (1963). Um agente decisório irá sempre atuar tendo como pressuposto a percepção que tem de determinado ator, adotando uma escolha que seja adequada às suas expectativas diante do jogo político. A tomada de decisões diante dessas três características sempre se dará dentro de determinada situação/ambiente composta por diversas variáveis.

Considerando esses conceitos, a análise se concentra nos principais influenciadores da política externa brasileira no caso em questão: o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Presidência da República. Essas entidades de tomada de decisão são moldadas pelos contextos internos e externos, mantendo uma comunicação intrínseca dentro do Estado. Cada uma delas traz consigo valores e expectativas específicos para lidar com determinadas situações que o país enfrenta. Dentro dessa abordagem, nosso objetivo é examinar a PEB nos governos que abrangem o período de Collor a Lula 3 (1990-2023), a fim de identificar os elementos que exerceram influência e a importância atribuída ao tema da busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Esse exame visa compreender a formação de preferências e as estratégias adotadas para responder à seguinte pergunta: Qual é o papel dessa reivindicação na política internacional do Brasil?

3. PEB DE COLLOR A LULA 3

Considerações Finais

Referências

BORELLI, Patricia. **Política Externa Brasileira: princípios e história**. Politize, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/politica-externa-brasileira-principios-historia/>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRIGIDO, Eveline. **O BRASIL E A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente**. 2010. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/22990/000740375.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BUARQUE, Daniel. Brazil Is Not (Perceived as) a Serious Country: Exposing Gaps between the External Images and the International Ambitions of the Nation. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, [S. l.], v. 8, n. 1-2, p. 285–314, 2019. DOI: 10.25160/bjbs.v8i1-2.112957. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/112957>. Acesso em: 4 jun. 2023.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

COX, Brian. United Nations Security Council Reform: Collected Proposals and Possible Consequences. **South Carolina Journal of International Law and Business**. v. 6 : p. 89-128, 2009. Disponível em: <https://scholarcommons.sc.edu/scjilb/vol6/iss1/4>. Acesso em: 19 ago. 2023.

FERREIRA, Marcos. **Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/download/647/770/6365-1?inline=1>. Acesso em: 19 ago. 2023.

FRIEDEN, Jeffrey. Actors and Preferences in International Relations. In: LAKE, David e POWELL, Robert (eds). **Strategic Choice and International Relations**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1999.

GARCIA, Eugênio. A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 37, nº 1, 1994, p. 5-23.

GOTZ, E. The crisis of liberal order. IN: SAJÓ, A; UITZ, R; HOLMES, S. **Routledge Handbook of Illiberalism**. New York: Routledge, 2021.

GOV. **O Brasil e a Reforma do CSNU**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/Brasil-CSNU/o-brasil-e-a-reforma-do-csnu>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

JETSCHKE, A.; ABB, P. The Devil s in the Detail: The positions of the BRICS Countries towards UN Security Council Reform and the Responsibility to Protect IN: STEPHEN, M.D.; ZURN, M. **Contest World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation- State**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

KNIGHT, W. Andy. A Changing United Nations: Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance. **Palgrave Macmillan**, Londres, 2000. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780333984420>. Acesso em: 04 jun 2023.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018. v.2.

MELLO, Patrícia. **Discussão sobre reforma na ONU anima Itamaraty**. O Estado de São Paulo, 2009. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/338020/complemento_2.htm?sequence=3. Acesso em: 19 ago. 2023.

MODELLI, Laís. **Por que Lula pleiteia reforma do Conselho de Segurança**. DW, 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/por-que-lula-pleiteia-reforma-do-conselho-de-seguran%C3%A7a-da-onu/a-65460063>. Acesso em: 04 jun. 2023.

SNYDER, R., H. BRUCK, e B. SAPIN. “La Génesis de las Decisiones como Enfoque del Estudio de la Política Internacional.” In: HOFFMANN, Stanley (org.) **Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 1963.

UOL. **Lula propõe ampliar Conselho da ONU: “Primeiros a desrespeitar são membros”**. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/05/30/lula-cupula-conselho-onu.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

VALLE, V. M. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. **Reformas da ONU**, a. VI, n. 1, p. 101, 2005. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_9811_5.pdf/d354c2ba-ea87-bf7f-26b7-d3c9bd76744e. Acesso em: 04 jun. 2023.

VARGAS, João Augusto. **Campanha Permanente: a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do conselho de segurança das nações unidas**. 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1260/1/DISSERTACAO_2008_JoaoAugustoCostaVargas.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

ZIEMATH, Gustavo. **O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)**. Brasília: FUNAG, 2016.

ZÜRN, Michael. **A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation**. United Kingdom: Oxford University Press, 2018.

BRAZIL AND THE SEARCH FOR A PERMANENT SEAT ON THE UN SECURITY COUNCIL

Amanda da Luz Perachi

Subtract

Brazil has consistently expressed its interest in actively participating in the select group of countries involved in international peace and security matters since the League of Nations era. During the negotiations for the establishment of the United Nations Security Council (UNSC), Brazil strongly conveyed its interest in becoming a permanent member but was granted only one of the initial non-permanent seats. In the 1990s, Brazil officially presented its candidacy for a permanent seat and, together with the G4, L-64, and even the BRICS, formalized a position advocating for the reform of the Council, aiming to enhance its representation. This paper examines Brazil's pursuit of a permanent seat on the UNSC, aiming to answer the following question: what is the significance of this claim for Brazilian international policy? To achieve this, an analytical study of foreign policy is conducted, taking into account the formation of preferences and strategies in Brazilian international politics from the Collor to Lula governments (1990-2023). The analysis demonstrates that Brazil's aspiration for a permanent seat on the Council is linked to its attempt to improve and solidify its international status. As long as Brazil believes it deserves international recognition and continues to act in accordance with its historical tradition of foreign policy as a mediator of conflicts and a strong supporter of multilateralism, the Security Council will remain an ambition. Perhaps, it will serve as the ultimate point in questioning its capability as a global power.