ESCOLA DE HUMANIDADES
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ROBERTA PATUZZI RAVAZOLO

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU DOS GOVERNOS LULA AO GOVERNO DILMA: MUDANÇA OU CONTINUIDADE?

Porto Alegre
2024

GRADUAÇÃO

Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

ROBERTA PATUZZI RAVAZOLO

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU DOS GOVERNOS LULA AO GOVERNO DILMA: MUDANÇA OU CONTINUIDADE?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Salles Jung

Porto Alegre

2024

ROBERTA PATUZZI RAVAZOLO

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU DOS GOVERNOS LULA AO GOVERNO DILMA: MUDANÇA OU CONTINUIDADE?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ____ de _____, _____.

Banca examinadora:

_____

Profa. Dr. João Henrique Salles Jung - PUCRS

_____

Prof. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques - PUCRS

_____

Profa. Dra. Claudia Musa Fay - PUCRS

AGRADECIMENTOS

Gostaria de deixar aqui meu sincero agradecimento à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), instituição que nos últimos quatro anos foi muito mais que um lugar de aprendizado, mas também um espaço de crescimento pessoal, descobertas e desafios os quais me moldaram pessoalmente e como uma internacionalista. Tive o privilégio de aprender com um corpo docente dedicado e que guiaram minha formação com excelência, despertando em mim o compromisso com o conhecimento e a vontade de fazer a diferença.

Ao meu orientador, Prof. Dr. João Henrique Salles Jung, meu reconhecimento pessoal. Sua orientação cuidadosa, incentivo e confiança em meu potencial como aluna foram fundamentais para a realização deste trabalho. Cada reunião e conselho foram motivadores e me auxiliaram a entregar o melhor resultado possível.

Agradeço também à minha mãe, que desde pequena me ensinou a gostar de estudar e sempre serviu como espelho e sinônimo de uma mulher dedicada, inteligente e independente. Se me tornar uma profissional excelente, como sei que ela é, ficaria imensamente feliz.

À Gabriela, minha gratidão por todo o carinho, paciência e ajuda durante esse processo. Obrigada por escutar todas as minhas ideias e anseios por vários meses seguidos. Sua presença e parceria tornou tudo mais leve, além de me dar confiança nos momentos mais difíceis.

Aos meus colegas orientandos, Amália Boemeke e João Lucas Schellenberger, pelo apoio e parceria durante essa trajetória.

Por último, aos meus colegas de turma, com quem compartilhei risos, dias de estudo e muitos momentos inesquecíveis. É uma honra fazer parte da primeira turma de Relações Internacionais desta universidade com vocês, e ter vocês nessa jornada foi um presente que levarei para a vida toda. Tenho certeza que carrego comigo não só futuros colegas de profissão, mas também amizades muito bonitas.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política externa brasileira voltada para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), examinando se houve mudanças significativas ou uma continuidade nas políticas e abordagens adotadas durante a trajetória desses dois governos do mesmo partido. O estudo bibliográfico investigará as ações diplomáticas, estratégias adotadas, alianças formadas e ações concretas compreendidas no âmbito da política externa adotadas pelos dois governos nesse período. Para isso, adotou-se uma metodologia qualitativa de análise documental, através da investigação de documentos oficiais, assim como artigos e livros acadêmicos sobre a temática. Além disso, o estudo abordará os desafios, motivações e os resultados obtidos, situando a atuação brasileira no contexto das dinâmicas globais de poder. Ao analisar as trajetórias das administrações de Lula e Dilma, o trabalho pretende esclarecer se houve uma evolução nas estratégias e prioridades ou se prevaleceu uma linha de continuidade, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada da política externa brasileira e seu papel no sistema internacional.

Palavras-chave: Política Externa; Lula; Dilma Rousseff; Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança.

ABSTRACT

The present work aims to analyze Brazilian foreign policy aimed at reforming the United Nations Security Council (UNSC) during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), examining whether there were significant changes or continuity in the policies and approaches adopted during the trajectory of these two governments of the same party. The bibliographic study will investigate the diplomatic actions, strategies adopted, alliances formed and concrete actions within the scope of foreign policy adopted by the two governments during this period. To achieve this, a qualitative methodology of document analysis was adopted, through the investigation of official documents, as well as academic articles and books on the subject. Furthermore, the study will address the challenges, motivations and results obtained, placing Brazilian action in the context of global power dynamics. By analyzing the trajectories of the Lula and Dilma administrations, the work aims to clarify whether there was an evolution in strategies and priorities or whether a line of continuity prevailed, contributing to a deeper understanding of Brazilian foreign policy and its role in the international system.

Keywords: Foreign Policy; Lula; Dilma Rousseff; United Nations; Security Council.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

2 A PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS 14

2.1 O CONSTRUTIVISMO COMO TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS 14

2.2 IDENTIDADES E INTERESSES NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA 19

2.3 O PAPEL DAS NORMAS E DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA 24

3 A HISTORICIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA E DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE LULA E DILMA 26

3.1 A FORMAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA 26

3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA 31

3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA 36

3.4 A EVOLUÇÃO DO BRASIL DENTRO DO CONSELHO DE SEGURANÇA 39

4 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS E INICIATIVAS DE REFORMA DO CSNU NOS GOVERNOS LULA E DILMA 43

4.1 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO LULA I 43

4.2 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO LULA II 48

4.3 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO DILMA I 52

4.4 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO DILMA II 55

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 58

REFERÊNCIAS 62

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) trata-se de uma organização internacional criada em 24 de outubro de 1945, em um contexto histórico marcado pela devastação e caos após a Segunda Guerra Mundial, a qual perdurou de 1939 a 1945. Com o fim iminente da guerra, os líderes mundiais reconheciam a necessidade urgente de criar um organismo internacional que pudesse prevenir futuros conflitos globais e promover a paz. Assim, potências aliadas vencedoras (Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China) lideraram os esforços para criar uma organização com autoridade para intervir diplomaticamente e, se necessário, militarmente.

Dessarte, representantes de 50 países se reuniram na Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, em São Francisco, Califórnia, de 25 de abril a 26 de junho de 1945. A conferência foi um evento longo e complexo, com debates e negociações sobre os princípios e a estrutura da nova organização. A Carta das Nações Unidas é o documento considerado fundador do órgão e foi assinado em 26 de junho de 1945 pelos 50 países, que são considerados os fundadores da ONU (Bosco, 2009). No entanto, ao final da conferência, o número total de países signatários da Carta aumentou para 51, pois a Polônia, que não estava presente na conferência, assinou posteriormente como um dos membros fundadores. Quatro meses após o término da Conferência de São Francisco, as Nações Unidas começaram oficialmente, no dia 24 de outubro de 1945, quando sua Carta foi ratificada pela China, França, União Soviética, Reino Unido, Estados Unidos e pela maioria dos outros signatários (Bosco, 2009).

Atualmente, mais de 75 anos depois, as Nações Unidas podem tratar de uma ampla gama de questões graças ao seu caráter internacional singular e aos poderes atribuídos por sua Carta, que é reconhecida como um tratado internacional. A Carta da ONU é um instrumento de direito internacional, vinculando todos os seus Estados-Membros, estabelecendo os principais fundamentos das relações internacionais e abrangendo desde a igualdade soberana entre os Estados até a proibição do uso da força nas interações entre nações. Entre seus objetivos estão o de manter a paz e segurança internacional, desenvolver relações amigáveis entre as nações, alcançar a cooperação na resolução de problemas internacionais de diversos caráter e ser um centro para harmonizar as ações das nações na consolidação desses objetivos comuns, conforme consta no artigo primeiro da carta das Nações Unidas (ONU, 1945).

Ao entrar oficialmente em vigor dia 24 de outubro de 1945, a organização também estabeleceu seis principais órgãos: a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, o

Conselho de Tutela, o Conselho de Segurança, o Secretariado e a Corte Internacional de Justiça. A seguinte dissertação terá como objeto de estudo o Conselho de Segurança da ONU (CSNU), órgão encarregado de manter a paz e segurança internacional, e o período a ser investigado abrange os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016). Esse recorte temporal é escolhido para permitir uma análise da trajetória entre dois governos consecutivos do mesmo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), mas que podem ter abordagens distintas em relação à política externa. O foco geográfico da pesquisa é a atuação do Brasil nas Nações Unidas, especificamente no âmbito do CSNU, além de outras arenas internacionais relevantes onde o tema da reforma do Conselho foi debatido, como o G-4, grupo formado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão, que defende a expansão do órgão.

Tendo sobrevivido por mais de seis décadas, a composição do CSNU consiste em 15 membros, sendo cinco permanentes (República Popular da China, França, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos) e dez membros não permanentes eleitos pela Assembleia Geral para um prazo de dois anos não renovável, conforme consta no Artigo 23 da Carta das Nações Unidas. Entre os poderes atribuídos ao Conselho de Segurança para o cumprimento de seus objetivos, encontra-se a solução pacífica de disputas (Capítulo VI), ações em pautas que dizem respeito a ameaças à paz, violações da paz e atos de agressão (Capítulo VII) e arranjos regionais (Capítulo VIII).

Desde sua criação em 1945, o CSNU tem sido uma das principais instituições para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Seu estabelecimento foi um movimento ousado, no qual, pela primeira vez, as nações renunciaram a parte de sua soberania para se submeter às decisões do Conselho de Segurança, conferindo também a esse órgão autoridade global para o uso da força (UN, 2019). Isto é, todos os estados-membros soberanos da ONU concordaram, conforme consta em sua Carta, em aceitar as decisões dos quinze membros do Conselho, apesar de contestações sobre seu caráter não representativo e não democrático ocorrerem constantemente. Assim, sua estrutura e composição têm sido alvo de críticas, especialmente pela falta de representatividade dos países emergentes.

O Brasil, como um dos maiores países da América Latina e uma potência regional, tem defendido consistentemente a necessidade de uma reforma que inclua novos membros permanentes e não permanentes e outras demandas, refletindo melhor a realidade geopolítica contemporânea. Durante os governos de Lula e Dilma, o Brasil intensificou suas ações diplomáticas em prol de uma reforma no CSNU, articulando-se com outras nações emergentes e utilizando diversos fóruns internacionais para promover sua agenda. Este trabalho buscará

entender como essas políticas foram formuladas, implementadas, percebidas tanto internamente quanto externamente e seus resultados, através da análise das iniciativas diplomáticas, alianças estratégicas e propostas apresentadas pelo Brasil no contexto da reforma do CSNU.

A justificativa social deste trabalho reside na importância do Conselho de Segurança das Nações Unidas para a governança global e na relevância do Brasil como um ator influente nas relações internacionais. A reforma do CSNU é uma demanda recorrente de diversos Estados que buscam uma maior democratização e eficácia nas decisões desse órgão. Analisar as políticas dos governos de Lula e Dilma em relação à reforma do CSNU é essencial para compreender como o Brasil, uma das maiores economias e democracias do mundo, tem buscado influenciar e moldar o sistema internacional para refletir uma ordem mais justa e representativa. Este estudo contribuirá para o entendimento das estratégias diplomáticas brasileiras e seu impacto no sistema internacional, promovendo um debate sobre a necessidade de reformas nas instituições globais.

Do ponto de vista acadêmico, este trabalho se justifica pela necessidade de aprofundar a análise das políticas externas brasileiras sob a ótica do construtivismo, uma teoria que enfatiza a importância das ideias, crenças e identidades na formulação das políticas internacionais. O construtivismo oferece uma lente teórica útil para compreender como as percepções e as normativas influenciam as decisões políticas e as estratégias diplomáticas dos Estados. Ao focar nos governos de Lula e Dilma, este estudo busca preencher possíveis lacunas na literatura acadêmica, fornecendo uma análise detalhada das abordagens desses líderes em relação à reforma do CSNU. Ademais, a metodologia de análise documental adotada neste trabalho é especialmente adequada para examinar fontes primárias, como relatórios oficiais, propostas de reforma, e comunicações diplomáticas, proporcionando uma base sólida para a interpretação dos dados.

Os objetivos deste trabalho são definidos em um objetivo geral e alguns objetivos específicos, que orientam a condução da pesquisa. O objetivo geral é analisar a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, investigando se houve mudanças ou continuidade nas políticas adotadas. Para atingir esse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: examinar os documentos oficiais diplomáticos dos governos Lula e Dilma sobre a reforma do CSNU, com o intuito de identificar as principais ideias e crenças que moldaram suas políticas; identificar as principais iniciativas e propostas apresentadas pelo Brasil no período, a fim de avaliar a trajetória, a consistência e a continuidade das políticas adotadas;

avaliar a eficácia das ações diplomáticas brasileiras na promoção da reforma do CSNU, considerando os resultados obtidos e as reações dos demais membros da comunidade internacional; analisar as estratégias adotadas por Lula e Dilma em relação ao CSNU; e verificar o impacto dessas políticas na posição do Brasil no cenário internacional, levando em consideração aspectos como a percepção da comunidade internacional e o grau de influência do Brasil nas decisões do CSNU.

A presente pesquisa pretende adotar o construtivismo como principal base teórica para analisar a política externa brasileira em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, conforme abordado anteriormente. O construtivismo, dentro do campo das Relações Internacionais (RI), constitui uma abordagem que enfatiza o papel central das ideias, normas e identidades na formação das políticas externas dos Estados. Conforme argumentado por construtivistas como Alexander Wendt, Martha Finnemore e Nicholas Onuf, os quais serão abordados nos próximos capítulos, a realidade internacional não é apenas moldada por fatores materiais como poder e interesses econômicos, mas também é socialmente construída através da interação e da percepção compartilhada entre os atores internacionais. Nesse sentido, o construtivismo propõe uma compreensão mais ampla das dinâmicas internacionais, ao considerar como as ideias e normas influenciam as decisões e estratégias adotadas pelos Estados.

Ademais, o construtivismo não é estritamente uma teoria da política internacional ou das relações internacionais, mas uma teoria social mais ampla que pode ser aplicada ao estudo da política internacional. Essa teoria social postula a importância do componente ideacional nas relações sociais em geral, argumentando que o papel das ideias é tão determinante na vida social quanto os fatores materiais (Wendt, 1999). Além disso, o foco das análises construtivistas não são necessariamente os Estados individuais, mas sim as normas, identidades e interesses que os regem e a maneira como esses fatores surgem, se propagam e se modificam (Wendt, 1999). Os diversos atores, sejam estatais ou não estatais, interessam aos construtivistas na medida em que participam desses processos de criação e difusão de normas (Salomón; Pinheiro, 2013).

No contexto específico desta pesquisa, a aplicação do construtivismo permite investigar como as ideias e normas sobre a necessidade de reforma do CSNU foram articuladas e promovidas pelos governos brasileiros de Lula e Dilma. A identidade do Brasil como um país emergente e sua busca por um papel mais significativo no cenário internacional são elementos centrais que o construtivismo ajuda a elucidar. A teoria permite investigar

como esses aspectos da identidade nacional influenciaram as posições brasileiras sobre temas de governança global, como a composição e o funcionamento do CSNU, ao longo dos governos analisados.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política externa brasileira foi marcada por uma ênfase na multilateralidade, cooperação Sul-Sul e a promoção da reforma do CSNU. O construtivismo auxilia a entender como as ideias e crenças de Lula sobre a importância do Brasil no cenário internacional moldaram suas ações, tendo em vista que ele acreditava firmemente no papel do Brasil como líder regional e global. Sua visão de um mundo multipolar, onde os países emergentes teriam maior voz, influenciou sua política externa. A identidade do Brasil como uma potência emergente foi reforçada durante seu governo, que buscou ativamente reformar o CSNU para refletir essa nova realidade. Lula argumentou que o CSNU, como estava estruturado, não refletia a realidade geopolítica contemporânea e promoveu a ideia de que a inclusão de países emergentes era necessária para a legitimidade e eficácia do órgão.

A política externa do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) continuou muitas das iniciativas de Lula, mas também apresentou características próprias que refletem suas ideias e crenças. Enquanto Dilma manteve o foco na reforma do CSNU, sua abordagem foi influenciada por suas próprias crenças e a conjuntura internacional durante seu mandato. Dilma compartilhou a visão de Lula sobre a importância de um CSNU reformado, mas enfrentou desafios adicionais, como a crise econômica global, que influenciaram suas prioridades e estratégias. Dilma continuou a promover a identidade do Brasil como um líder emergente e defensor de um sistema internacional mais justo e representativo e destacou a importância das normas de igualdade de gênero e direitos humanos em sua política externa.

A metodologia adotada neste trabalho será a análise documental, que consiste em examinar e interpretar documentos oficiais e acadêmicos para compreender as políticas e ações dos governos de Lula e Dilma em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Esta abordagem é apropriada devido à natureza qualitativa da pesquisa, que busca identificar padrões, temas e narrativas nas políticas de reforma do CSNU durante os períodos mencionados. Ademais, a análise documental é amplamente utilizada em estudos de política externa, pois permite um exame detalhado das fontes primárias e secundárias, oferecendo uma base sólida para a interpretação dos dados coletados.

Os documentos oficiais constituem a base primária para a análise das políticas de reforma do CSNU. Entre esses documentos, destacam-se os relatórios do Itamaraty, que incluem documentos e relatórios produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores do

Brasil. Esses relatórios detalham as iniciativas e estratégias diplomáticas adotadas durante os respectivos governos, proporcionando um entendimento profundo das ações e posicionamentos do Brasil na arena internacional. Entre alguns exemplos de documentos a serem utilizados para uma análise aprofundada incluem as Resenhas de Política Exterior do Brasil, realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores.

As propostas formais de reforma do CSNU apresentadas pelo Brasil e outros países emergentes no período estudado são outra fonte primária crucial. Essas propostas incluem documentos submetidos às Nações Unidas e registros de negociações diplomáticas. A análise dessas fontes permitirá identificar as principais demandas e argumentos do Brasil em prol da reforma, bem como as estratégias utilizadas para promover essas propostas. Dessa forma, documentos como por exemplo a Proposta de Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 2005, e as resoluções da Assembleia Geral da ONU em que o Brasil teve participação ativa serão fundamentais e utilizados na pesquisa. Além disso, a revisão da literatura acadêmica incluirá artigos científicos e livros que tratam da política externa do Brasil, do multilateralismo e da atuação do país nas Nações Unidas. Os artigos científicos publicados em periódicos de relações internacionais que discutem a reforma do CSNU e a política externa brasileira serão revisados para contextualizar as ações dos governos de Lula e Dilma dentro do debate acadêmico mais amplo. Além disso, livros e capítulos de livros que abordam a política externa brasileira fornecerão uma visão abrangente das estratégias e objetivos do Brasil na arena internacional.

A escolha da análise documental como metodologia principal se justifica pela necessidade de uma abordagem qualitativa que permita um exame detalhado e contextualizado das políticas de reforma do CSNU dos governos de Lula e Dilma. A análise documental é particularmente adequada para estudos de política externa, pois permite acessar uma vasta gama de fontes primárias e secundárias, oferecendo uma base sólida para a interpretação dos dados coletados. De acordo com Bowen (2009), a análise documental é uma metodologia eficaz para a pesquisa qualitativa, pois permite o exame de eventos passados através de registros escritos, proporcionando insights profundos sobre as políticas e ações dos atores envolvidos. Além disso, a análise documental permite a triangulação dos dados, ou seja, a comparação e verificação das informações provenientes de diferentes fontes, aumentando a validade e a confiabilidade dos resultados da pesquisa.

A estrutura da pesquisa está organizada em capítulos e subcapítulos, conforme descrito a seguir. Capítulo 1 - Introdução: Este capítulo estabelece o contexto do estudo, destacando a relevância do tema no cenário global e justificando a escolha da análise sobre a atuação

brasileira na reforma do CSNU. Também são apresentados os objetivos gerais e específicos do trabalho, juntamente com a metodologia adotada, que é baseada na análise documental de fontes primárias e secundárias. Capítulo 2 - A Perspectiva Construtivista nas Relações Internacionais: Este capítulo teórico explora o construtivismo como uma abordagem alternativa nas Relações Internacionais, enfatizando o papel de normas, identidades e instituições na formulação da política externa dos Estados. É dividido em subcapítulos que abordam, inicialmente, as bases históricas do construtivismo e seus principais autores, como Alexander Wendt e Nicholas Onuf. Segue-se uma análise sobre a formação de interesses e identidades dos Estados, incluindo a aplicação do construtivismo na análise de política externa brasileira. Capítulo 3 - A Historicidade do Conselho de Segurança e da Política Externa Brasileira de Lula e Dilma: Esse capítulo se desenvolve acerca da evolução do CSNU e as diretrizes da política externa brasileira no período dos governos Lula e Dilma. Estruturado em quatro subcapítulos, inicia com uma análise sobre a formação e estrutura do CSNU e aborda os princípios e crenças que fundamentam a atuação de Lula e Dilma em relação ao conselho. Subsequentemente, os subcapítulos destacam as estratégias e adaptações de cada governo em seu contexto político, examinando a evolução da participação do Brasil no CSNU como membro rotativo. Capítulo 4 - Análise das Propostas: Neste capítulo, são analisadas as propostas e articulações para a reforma do CSNU defendidas pelo Brasil, bem como o impacto dessas iniciativas no cenário internacional. Com foco na articulação diplomática brasileira, o capítulo examina as alianças estratégicas e as reações de outros membros da comunidade internacional às iniciativas brasileiras. A metodologia de análise documental fundamenta-se em relatórios oficiais e propostas diplomáticas que evidenciam as motivações e os desafios enfrentados pelo Brasil. Capítulo 5 - Considerações Finais: No último capítulo, o trabalho sintetiza os achados principais, concluindo se houve continuidade ou mudança na abordagem dos governos analisados em relação ao CSNU. Além disso, são sugeridos novos caminhos de investigação e pontos de continuidade para a análise futura da política externa brasileira e de sua influência no sistema internacional.

2 A PERSPECTIVA CONSTRUTIVISTA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Esse capítulo teórico dedica-se a uma análise aprofundada da abordagem construtivista dentro do campo das Relações Internacionais, particularmente no que tange ao papel das normas, identidades e instituições na definição da política externa dos Estados. Visa-se, portanto, explorar o construtivismo enquanto uma estrutura teórica alternativa ao neorrealismo e liberalismo, abordando o modo como a interação social e a construção de significados compartilhados influenciam as ações e percepções dos Estados no sistema internacional.

O capítulo inicia-se com um panorama histórico do construtivismo e suas principais influências teóricas, incluindo a abordagem de autores como Alexander Wendt e Nicholas Onuf, os quais questionaram as limitações das explicações puramente materiais do comportamento dos Estados. Em seguida, é discutido como os interesses e identidades dos Estados são formados e transformados por meio de processos interativos e normas globais. A análise se estende à Análise de Política Externa (APE), destacando como a abordagem construtivista oferece ferramentas para compreender como as dinâmicas sociais e culturais impactam as tomadas de decisão de um Estado.

Por fim, o capítulo examina as implicações do construtivismo na compreensão das instituições internacionais, enfatizando como as normas e valores propagados por essas instituições, como a ONU, influenciam e moldam as políticas de segurança e cooperação dos Estados. A partir dessa perspectiva, a busca do Brasil por uma reforma no Conselho de Segurança da ONU será analisada enquanto uma tentativa de reconfigurar as normas e estruturas vigentes, refletindo novas dinâmicas de poder e buscando uma ordem internacional mais inclusiva e representativa, de acordo com os interesses e diretrizes da identidade da política externa brasileira.

2.1 O CONSTRUTIVISMO COMO TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O construtivismo, ou construtivismo social, passou a se tornar uma abordagem mais notória nas Relações Internacionais a partir da década de 1980, no final da Guerra Fria, especialmente na América do Norte. Na época, a teoria predominante nas Relações Internacionais, o neorrealismo, teve dificuldade em explicar o fim da Guerra Fria e as mudanças que ocorreram no sistema internacional (Wendt, 1999). Isso se deve porque durante o contexto da Guerra Fria, as relações internacionais foram amplamente definidas por um

padrão de equilíbrio de poder bipolar entre os dois blocos rivais, liderados, respectivamente, pelos Estados Unidos e pela União Soviética. Esse equilíbrio foi caracterizado por uma rígida divisão ideológica e militar, com os países alinhando-se a uma das superpotências por meio de alianças. O foco estava em manter uma paridade de poderio militar, principalmente nuclear, a fim de evitar um conflito direto, o que gerou a chamada Paz Armada ou dissuasão nuclear. Esse período foi amplamente interpretado pelas lentes do neorrealismo, ou realismo estrutural, especialmente conforme teorizado por Kenneth Waltz, em obras como "Man, the State and War" (1959) e "Theory of International Politics (1979), que via o sistema internacional como anárquico e movido pela busca dos Estados por segurança em um ambiente de competição de poder (Wendt, 1999).

No entanto, com a dissolução da União Soviética em 1991 e o consequente fim da Guerra Fria, o cenário global tornou-se significativamente mais fluido e complexo. O sistema bipolar que havia dominado por décadas deu lugar a um ambiente internacional mais incerto, onde os Estados Unidos emergiram como a única superpotência militar e econômica, levando a debates sobre a emergência de um novo sistema unipolar. O conceito de equilíbrio de poder tornou-se menos claro, uma vez que não havia mais um rival claro ou bloco que pudesse contrabalançar o poder dos EUA da mesma forma que a União Soviética havia feito.

Essa mudança de estrutura evidenciou limitações no neorrealismo em prever e explicar completamente os novos desenvolvimentos globais. A teoria de Waltz preconizava que o sistema internacional tenderia a um equilíbrio de poder entre Estados com capacidades similares, mas a ausência de uma contraparte ao poder dos EUA após o fim da Guerra Fria deixou uma lacuna analítica (Jackson; Sorensen, 2016). A fluidez do cenário internacional pós-Guerra Fria, com a ascensão de novas potências regionais, o aumento da interdependência econômica e o papel crescente de atores não estatais, desafiou as previsões neorrealistas de um retorno imediato ao equilíbrio de poder, onde outros Estados iriam contrabalancear o poder hegemônico dos Estados Unidos como uma forma de garantir suas próprias seguranca, e esse equilíbrio, consequentemente, levaria à emergência de novas potências em um contexto multipolar. Isso levou ao surgimento de debates teóricos mais amplos, envolvendo perspectivas como o construtivismo, que passaram a oferecer interpretações alternativas sobre a ordem internacional, o papel das instituições, normas e a construção de identidades dos Estados na nova configuração mundial.

Assim, a abordagem construtivista constitui-se como uma teoria interessada em saber como as práticas sociais constituem os sujeitos, com uma perspectiva a qual enfatiza a importância de fatores ideacionais, como as normas, crenças e valores, os quais são vistos

como fundamentais para a formação das identidades estatais, e consequentemente, dos interesses que guiam suas ações perante o sistema internacional (Wendt, 1999). Ao se concentrarem nas práticas que constituem os atores, os construtivistas investigam como Estados e outros atores internacionais não são entidades fixas com interesses pré-determinados, mas são na verdade socialmente construídos através de interações e transformados por meio de processos intersubjetivos, ou seja, por meio de interações e práticas entre os diversos agentes no sistema internacional (Wendt, 1992).

Isso indica que os interesses estatais são endógenos às interações sociais e internacionais - ou seja, emergem dentro das relações e práticas sociais. Tal posicionamento difere de abordagens mais tradicionais das Relações Internacionais e com teorias racionalistas, como o neorrealismo, a qual trata os interesses como exógenos (algo que os Estados possuem de forma prévia as interações) e concentra-se em como as condições materiais, as capacidades econômicas e atributos militares definem o poder e o comportamento dos Estados (Wendt, 1992). Os construtivistas, assim, trazem uma visão diferenciada ao argumentar que esses fatores materiais só adquirem significado por meio da cognição humana e da interação social, e portanto, o contexto social e cultural em que os Estados estão inseridos são cruciais também para entender suas ações e suas políticas.

Dessa forma, o construtivismo contrasta com o realismo e liberalismo em diversos tópicos, especialmente nas suposições enraizadas sobre como o mundo funciona. A convicção construtivista de que a realidade é construída contrasta com a abordagem realista de que se pode mudar pouco as coisas, ou com a liberalista de que há um caminho específico para o progresso e cooperação (Smith; Hadfield; Dunne, 2016).

A partir dessa perspectiva, Adler (1999), ressalta a importância de esclarecer e fundamentar o construtivismo com base em uma ontologia e epistemologia próprias, que se diferenciam tanto das abordagens profundamente interpretativistas quanto das racionalistas. Assim, a ciência construtivista, deve ir além da interpretação, mas sim incorporar fatores sociocognitivos, ou seja, entender como as interações sociais e as percepções dos atores influenciam suas identidades e interesses.

No contexto da epistemologia construtivista, o foco está em como o conhecimento sobre as Relações Internacionais é construído e influenciado pelas interações e percepções dos próprios atores envolvidos no sistema internacional. Assim, as práticas, as normas e os significados atribuídos aos conhecimentos e às relações entre Estados são moldados pela cultura, pelas crenças compartilhadas e as identidades dos agentes, o que implica que o conhecimento e a compreensão da realidade e do sistema internacional varia conforme o

contexto social e histórico. Essa visão epistemológica do construtivismo enfatiza a importância de uma análise interpretativa, ou seja, de que não basta apenas observar as ações dos Estados, mas sim entender as percepções e interpretações que moldam essas ações. Isso contrasta com as epistemologias positivistas, como o realismo ou liberalismo, que se baseiam na observação empírica de dados objetivos. No construtivismo, as identidades e os interesses dos Estados, assim como os significados de poder e segurança, são formados ao longo do tempo e não são estáveis ou dados previamente.

Nicholas Onuf (1989), ao introduzir o termo "construtivismo" nas Relações Internacionais, trouxe uma nova abordagem, que buscava transcender a dicotomia entre realidades materiais e sociais. Assim, o cientista político argumentava que ambas as esferas se influenciavam mutuamente, ou seja, não havia uma separação rígida entre elas. Para Onuf (1989), os indivíduos possuem uma existência material, mas são profundamente influenciados e moldados pelas estruturas sociais e pelas interações em que estão inseridos. Assim, propõe-se uma visão dialética em que tanto as pessoas quanto a sociedade constroem-se mutuamente, já que as estruturas sociais e as interações moldam os indivíduos, assim como os indivíduos, por meio de suas ações e interações, modelam a sociedade.

Uma das premissas centrais do construtivismo nas Relações Internacionais é de que a realidade internacional não é algo estático ou fixo, mas sim constantemente construída através de normas, ideias, práticas discursivas e interações entre os diferentes atores sociais. Essa rejeição a uma dicotomia rígida entre o material e o social também aproxima o construtivismo de outras correntes críticas do campo das RI, que questionam as concepções mais tradicionais e baseadas exclusivamente em fatores materiais, como poder e segurança (Wendt, 1999). Essas ideias foram centrais para a evolução do construtivismo, e influenciaram a obra de autores como Alexander Wendt, que posteriormente expandiu esses conceitos com a teoria da "dupla constituição[1]" entre agentes e estruturas, ressaltando como ambos se influenciam reciprocamente.

Ademais, acerca do construtivismo, Wendt ressalta:

[1] A teoria da "dupla constituição" (Wendt, 1999) explora a relação interdependente entre agentes e estruturas dentro do sistema internacional, argumentando que ambos se constituem mutuamente, ou seja, nenhum dos dois existe de forma isolada ou fixa. Nessa perspectiva, os agentes, compreendidos como os Estados, são vistos como entidades com identidades, interesses e capacidades de ação, e as estruturas, por sua vez, são definidas pelo contexto social o qual é formado pelas normas, regras e as ideias compartilhadas. De acordo com Wendt, as estruturas moldam as identidades e interesses dos Estados por meio da interação, influenciando de forma recíproca.

> Nos trabalhos acadêmicos recentes, tornou-se lugar-comum descrever a política internacional como algo "socialmente construído". Utilizando uma variedade de teorias sociais – teoria crítica, pós-modernismo, teoria feminista, institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico, interacionismo simbólico, teoria da estruturação, entre outras –, os estudantes de política internacional têm cada vez mais aceitado dois princípios básicos do "construtivismo": (1) que as estruturas da associação humana são determinadas sobretudo por ideias compartilhadas, e não apenas por forças materiais, e (2) que as identidades e os interesses dos atores internacionais são construídos por essas ideias compartilhadas, e não dadas pela natureza (Wendt, 1999, p. 1)[2].

Assim, os quatro pontos chaves e conceitos da teoria construtivista podem ser sumarizados na crença da construção social da realidade e na importância dos fatos sociais, no foco em estruturas ideacionais e materiais e na importância das normas e regras, no foco do papel da identidade na formação política e na crença da constitutividade mútua entre agentes e estruturas (Smith; Hadfield; Dunne, 2016).

Outro ponto central é o papel da identidade na formulação da ação política. A identidade de um ator, seja ele um Estado ou um indivíduo, não é fixa, mas construída e reconstruída ao longo do tempo, a partir de suas interações sociais (Wendt, 1999). Isso significa que os interesses e as ações de um Estado podem variar de acordo com como ele se vê e é visto pelos outros. Assim, os Estados não agem apenas com base em cálculos racionais de poder, mas em relação às suas identidades e valores também (Wendt, 1999). Nessa mesma lógica, o construtivismo enfatiza a interdependência entre agentes e estruturas. As estruturas sociais influenciam o comportamento dos atores, mas ao mesmo tempo, os atores também moldam e transformam essas estruturas através de suas práticas e ações (Wendt, 1999). Essa visão explica como normas e comportamentos podem evoluir ao longo do tempo, mesmo que as mudanças estruturais sejam geralmente vistas como lentas e difíceis de alcançar.

Portanto, a importância e o valor do construtivismo para o estudo das relações internacionais consistem em como a teoria se baseia no conceito de realidade ontológica do conhecimento intersubjetivo. Isso significa que os construtivistas acreditam que os fenômenos sociais no cenário internacional, como as normas, interesses e identidades, são construídos coletivamente através da interação e acordo entre os atores envolvidos (Wendt, 1999). Assim, o construtivismo tenta fazer uma ponte entre duas correntes ontológicas historicamente divergentes: o materialismo, que dá ênfase à análise objetiva e empiricamente verificável, e o

[2] In recent academic scholarship it has become commonplace to see international politics described as ``socially constructed." Drawing on a variety of social theories - critical theory, postmodernism, feminist theory, historical institutionalism, sociological institutionalism, symbolic interactionism, structuration theory, and the like - students of international politics have increasingly accepted two basic tenets of "constructivism": (1) that the structures of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces, and (2) that the identities and interests of purposive actors are constructed by these shared ideas rather than given by nature.

idealismo, que privilegia as interpretações subjetivas e culturais dos fenômenos (Wendt, 1999). O construtivismo, ao reconhecer a importância do mundo material, não nega sua importância, mas ressalta que o poder material só tem relevância quando é interpretado pelos atores sociais. Assim, as normas e ideias que são compartilhadas entre os Estados não só influenciam, mas moldam a própria realidade do sistema internacional (Adler, 1999).

Ao abraçar essa perspectiva, o construtivismo oferece uma visão mais flexível do sistema internacional, permitindo que se examine não apenas como os Estados competem por poder, mas também como constroem e reproduzem as normas e identidades que governam sua interação. Essa capacidade de combinar o material e ideacional faz do construtivismo uma abordagem relevante para entender tanto os processos de cooperação quanto de conflito nas relações internacionais.

2.2 IDENTIDADES E INTERESSES NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A Análise de Política Externa (APE) se desenvolveu como um campo dinâmico a partir dos anos 1950 e surgiu a partir de três obras paradigmáticas de Richard Synder, James Rosenau e Harold e Margaret Sprout[3], que estabeleceram as bases dessa área. Esses estudos resultaram em vertentes de pesquisa e evoluíram a Análise de Política Externa como um subcampo das Relações Internacionais. Assim, embora tenha suas próprias abordagens teóricas e metodológicas, a APE está profundamente ligada às questões de RI, já que seu foco principal é o estudo do comportamento dos Estados e outros atores internacionais no sistema internacional. Ao se concentrar em fatores como o processo de tomada de decisões em política externa e o comportamento dos Estados em suas relações com outros países, ela também investiga como fatores internos, como burocráticos, psicológicos e sociológicos e externos, como o sistema internacional e alianças, influenciam a formulação dessas políticas (Smith, Hadfield, Dunne, 2016).

Sendo assim, a Análise de Política Externa é contextualizada não apenas como uma ferramenta de análise estatal, mas como uma abordagem pluralista que evoluiu para incluir uma variedade de atores além dos Estados. A ideia de que organizações internacionais e até mesmo atores não estatais possuem políticas externas, reforça a flexibilidade teórica de seu

[3] As três obras paradigmáticas da análise de política externa mencionadas são: “Decision Making as an Approach to the Study of International Politics”, de Richard C. Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin, de 1954, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, de James N. Rosenau, de 1966 e “Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics”, de Harold e Margaret Sprout, de 1956)

âmbito. Além disso, essa ampliação de escopo permite que a política externa seja vista como parte integrante das relações internacionais, especialmente quando analisamos o comportamento de Estados em interações com esses outros atores.

A APE consolidou-se, portanto, como um campo relevante dentro das Relações Internacionais, com uma série de evidências que demonstram sua importância, como a existência de revistas especializadas, manuais que tratam do tema e seu crescimento como uma disciplina dentro do meio acadêmico (Salomón; Pinheiro, 2013). A APE, em essência, compartilha o objeto de estudo com as Relações Internacionais, ao focar-se em fenômenos que envolvem a interação entre Estados no contexto de conflito e cooperação. Entretanto, sua singularidade reside no foco direcionado para as ações internacionais de governos e suas políticas externas, abarcando desde os determinantes dessas políticas até a análise das ações efetivas realizadas por esses governos (Salomón; Pinheiro, 2013).

Tradicionalmente, a APE concentrava-se nas políticas externas de governos nacionais, mas, com o advento da globalização e a descentralização de poderes, políticas externas de entes supranacionais e subnacionais passaram a ser objetos válidos de estudo (Salomón; Pinheiro, 2013). Exemplos disso incluem a política externa da União Europeia e de governos subnacionais com atuação externa robusta. Embora a APE possa teoricamente ser aplicada ao estudo de atores não governamentais, como empresas e ONGs, as diferenças estruturais entre esses atores e os governamentais limitam a utilidade desta aplicação (Salomón; Pinheiro, 2013).

A política externa dos Estados, portanto, é entendida como as ações que os países realizam no cenário internacional, e vai além de simplesmente apontar os objetivos e diretrizes que guiarão suas relações com outros atores globais. Ela também envolve a formulação de estratégias adequadas para lidar com as múltiplas dinâmicas da vida internacional. Assim, a APE visa compreender o processo de tomada de decisão interna que antecede a implementação de ações no plano internacional (Salomón; Pinheiro, 2013). Ela se dedica a desvendar quais são os atores, instituições, normas e dinâmicas que influenciam as escolhas dos tomadores de decisão e como esses elementos se articulam para moldar a política externa. Logo, acrescenta um nível de análise que vai além das explicações sistêmicas, focando no processo decisório que ocorre dentro do Estado. Isso envolve a consideração de fatores como a correlação de forças entre atores domésticos, instituições políticas e regras formais e informais que influenciam a formulação de políticas externas. Assim, o ato internacional não é visto como algo que ocorre de forma isolada, mas como o resultado de um

processo político interno complexo, permeado por interações entre múltiplos agentes e condicionantes.

Dentro dessa perspectiva, ressalta-se que o construtivismo não foi, originalmente, desenvolvido como uma teoria específica das relações internacionais, mas sim como uma teoria social mais abrangente que pode ser aplicada ao campo das Relações Internacionais. Nesse sentido, seu foco principal não é a análise dos Estados individuais e suas políticas externas, mas sim o estudo das ideias, normas e identidades, e de como essas surgem, se propagam e transformam ao longo do tempo dentro das interações sociais (Salomón; Pinheiro, 2013).

Ademais, o sistema internacional apresenta desafios para o construtivismo tanto em termos de sua natureza social quanto em sua construção. No que diz respeito ao aspecto social, enquanto as normas e leis têm um papel dominante na governança das políticas internas, as relações internacionais parecem ser mais orientadas pelo auto interesse e pela coerção. Embora o direito internacional e as instituições globais existam, sua capacidade de limitar os interesses materiais e o poder dos Estados parece ser insuficiente. Isso leva à conclusão de que o sistema internacional não é tão “social”, reforçando ainda mais uma visão materialista desse campo. No âmbito da construção, por sua vez, enquanto os indivíduos dependem da sociedade para moldar suas identidades, os principais atores da política internacional - os Estados - parecem ter maior autonomia em relação ao sistema social em que estão inseridos. O comportamento de política externa dos Estados muitas vezes é mais influenciado pela política doméstica, refletindo características individuais, do que pelas dinâmicas do sistema internacional (Wendt, 1999).

Contudo, mesmo reconhecendo as limitações que Wendt aponta, o Construtivismo ainda oferece ferramentas úteis para a Análise de Política Externa, especialmente ao considerar o papel das normas e identidades. Para os construtivistas, a política externa não é apenas uma resposta automática às condições materiais do sistema internacional, mas também é moldada por como os Estados veem a si mesmos e aos outros. A ideia de que as identidades dos Estados são construídas socialmente significa que as práticas discursivas e as interações com outros atores podem influenciar diretamente as escolhas de política externa. Ademais, a ênfase de Wendt na interdependência entre agência e estrutura também é relevante para a APE. Embora os Estados sejam influenciados pelas estruturas internacionais, eles também são capazes de moldar essas estruturas através de suas ações. Esse ponto é particularmente importante ao considerar a capacidade dos Estados de influenciar normas internacionais.

É possível, portanto, identificar interseções entre a teoria construtivista e a análise de política externa, uma vez que a APE analisa como os Estados formulam e implementam suas políticas externas, levando em consideração tanto fatores internos quanto externos. Nessa perspectiva, há uma convergência com o Construtivismo, particularmente no que se refere à influência da cognição e à maneira como agentes, sejam eles estatais ou não, contribuem para a construção e disseminação de normas. Essa convergência também se manifesta no reconhecimento da agência dos atores nas relações internacionais. Tanto o Construtivismo quanto a APE reconhecem que os Estados e outros atores são capazes de moldar o ambiente internacional por meio de suas ações, crenças e interações sociais. Além disso, o Construtivismo não impõe, a priori, uma ênfase maior nem nas estruturas nem nos agentes. Ao contrário, essa teoria considera que o papel de cada um desses fatores pode variar de acordo com o contexto e as interações envolvidas, em conformidade com a chamada dupla constituição de agentes e estruturas, abordada por Wendt (1999).

Observa-se que o construtivismo atribui grande importância ao papel das crenças, identidades e normas na formação da política externa dos Estados, assim, sob a perspectiva construtivista, a forma como os Estados agem depende dos significados que atribuem às suas interações e às estruturas nas quais estão envolvidos. Desse modo, Wendt (1999), refere-se ao conhecimento privado como as crenças que são exclusivas de determinados atores, ou seja, algo que está inserido no contexto doméstico ou ideológico de cada Estado. Esses conhecimentos são fundamentais para entender como os Estados percebem o sistema internacional e, consequentemente, como definem seus interesses e ações estratégicas.

Na política externa, essa construção interna do conhecimento impacta diretamente a forma como um Estado age no cenário internacional. Quando esses conhecimentos se confrontam com outros Estados, eles inevitavelmente interagem com os conhecimentos de outros atores no sistema internacional, gerando uma “distribuição de conhecimento”. Essa interação leva à criação de novos entendimentos e normas compartilhadas, que por sua vez, podem influenciar as relações internacionais em um sentido mais amplo. Essa distribuição de conhecimento pode alterar não só a forma como os Estados se percebem uns aos outros, mas também as estruturas normativas que governam suas interações (Wendt, 1999). Isso tem implicações diretas na análise da política externa, pois a noção de que as crenças privadas dos Estados podem se tornar compartilhadas à medida que interagem no sistema internacional é uma das ideias centrais para compreender como o construtivismo oferece uma lente alternativa em relação às abordagens materialistas como o realismo ou idealistas como o liberalismo. Esse processo ocorre por meio da socialização entre os Estados, peça

fundamental do construtivismo, pelo qual os atores internacionais internalizam e reproduzem normas e valores coletivos que passam a orientar suas interações.

Na política externa, o construtivismo permite que os analistas observem como a identidade e os interesses de um Estado são continuamente reconstruídos por meio de suas interações com outros atores. Por exemplo, ao se engajarem em fóruns, instituições e organizações internacionais, os Estados não apenas perseguem seus interesses, mas também participam da construção de normas globais, que por sua vez podem redefinir seus próprios interesses. Esse processo interativo pode ser considerado uma contribuição central da teoria construtivista para a análise de política externa, pois reconhece que as escolhas dos Estados não são pré-determinadas apenas por fatores internos ou pela estrutura internacional, mas por uma complexa teia de significados compartilhados.

Para Martha Finnemore (1996), acadêmica construtivista estadunidense, a política internacional não se trata apenas de defender os interesses nacionais, mas também de defini-los. A ciência política tradicionalmente se concentrou em como os Estados perseguem seus interesses, mas antes disso os Estados precisam entender e definir o que e quais são esses interesses. Durante a Guerra Fria, era mais fácil identificar os interesses de segurança básica, como por exemplo o de evitar uma guerra nuclear. No entanto, em um contexto político mais amplo, os interesses dos Estados são influenciados pelas normas e valores internacionais, aos quais os Estados estão inseridos. Esses interesses não são fixos, mas moldados pelas relações sociais e pelas normas globais, que podem mudar com o tempo e influenciar os Estados em sua percepção do que é “bom” ou “apropriado” (Finnemore, 1996).

Assim, o construtivismo se apresenta como uma teoria válida para a análise de política externa de um Estado por sua abordagem única a qual integra a dimensão ideacional na compreensão das relações internacionais. A aplicação do construtivismo à política externa permite uma análise rica dos fatores domésticos que influenciam as decisões internacionais, como cultura política, identidade nacional e pressões sociais internas. Ao integrar tanto a dimensão externa quanto a interna nas análises, essa teoria oferece uma perspectiva abrangente e profunda da maneira como os Estados formulam suas ações no cenário internacional. A flexibilidade do construtivismo em incorporar tanto fatores materiais quanto ideacionais, sua ênfase na construção social de interesses e identidades, e seu reconhecimento do papel das normas internacionais torna-se especialmente útil para analisar fenômenos contemporâneos na formulação de políticas externas.

2.3 O PAPEL DAS NORMAS E DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

No contexto do construtivismo nas Relações Internacionais, o papel das normas e instituições é fundamental para compreender a formação das identidades estatais e a definição de interesses. A vida social internacional é altamente organizada, com relações sociais, especialmente aquelas que afetam os Estados, sendo canalizadas por meio de burocracias. Os teóricos das organizações reconhecem o papel das normas no comportamento organizacional, e para os sociólogos, elas institucionalizam normas culturais que moldam identidades, interesses e realidades sociais.

> Defino normas de uma forma simples e sociologicamente padrão como expectativas compartilhadas sobre comportamento apropriado mantidas por uma comunidade de atores. Ao contrário de ideias que podem ser mantidas privadamente, normas são compartilhadas e sociais; elas não são apenas subjetivas, mas intersubjetivas. Ideias podem ou não ter implicações comportamentais; normas, por definição, dizem respeito ao comportamento (Finnemore, 1996, p. 22).[4]

Dessa maneira, Martha Finnemore (1996) defende que as normas, disseminadas por organizações internacionais (OIs), também são capazes de influenciar o comportamento dos Estados, alterando seus objetivos políticos, valores e, por consequência, a forma como conduzem a estrutural estatal. Um de seus argumentos centrais é que o sistema internacional não apenas restringe as ações dos Estados, mas também molda suas preferências e interesses através das OIs. Essa ideia, por sua vez, inverte a lógica tradicional, onde os Estados seriam os responsáveis por criar as instituições internacionais.

As organizações internacionais, como agentes normativos, desempenham um papel central ao socializar os Estados para aceitar novas normas e valores. Mais do que isso, as organizações internacionais desempenham um papel fundamental na formação e difusão de normas internacionais, pois atuam como locais para a interação social entre as elites estatais, onde novas ideias sobre o comportamento estatal apropriado podem ser articuladas, debatidas e eventualmente internalizadas (Finnemore, 1996). Esse processo de socialização, por sua vez, afeta diretamente a política externa, transformando o modo como os Estados veem suas prioridades e objetivos. Organizações como a ONU, por exemplo, não apenas impõem regras,

[4] "I define norms in a simple and sociologically standard way as shared expectations about appropriate behavior held by a community of actors. Unlike ideas which may be held privately, norms are shared and social; they are not just subjective but intersubjective. Ideas may or may not have behavioral implications; norms by definition concern behavior" (Finnemore, 1196, p. 22).

mas também moldam as identidades e interesses dos Estados ao definirem padrões globais de comportamento (Finnemore, 1996).

Ao pleitear uma reforma no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), o Brasil efetivamente desafia as normas estabelecidas que governam o órgão, e essa demanda pode ser analisada a partir da perspectiva construtivista. O CSNU reflete uma ordem normativa a qual cristalizou as relações de poder do período pós-Segunda Guerra Mundial, onde as regras do sistema internacional estão baseadas nas hierarquias de poder, especialmente aquelas as quais conferem assentos permanentes e o direito de veto a cinco países: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido. Esses países, por meio de suas posições privilegiadas dentro do Conselho, não apenas moldam as decisões de segurança internacional, mas também perpetuam normas e valores que favorecem seus próprios interesses.

O construtivismo, ao enfatizar o papel das normas e da construção social de interesses, permite entender como a busca do Brasil por uma reforma do CSNU vai além de uma simples questão de poder material. O Brasil não está apenas buscando mais influência, mas também questionando as normas que definem quem tem o direito de influenciar a paz e a segurança internacional. A reforma do CSNU, portanto, não seria apenas uma mudança estrutural, mas uma mudança normativa que desafiaria a ordem estabelecida e criaria identidades e interesses no sistema internacional.

Além disso, a perspectiva construtivista permite argumentar que as regras as quais sustentam a exclusividade no Conselho de Segurança não são fixas, mas sim construídas por práticas de interações passadas e processos históricos que definiram quem teria poder dentro da instituição, e que a busca do Brasil pela reforma é uma tentativa de reconfigurar as normas que sustentam essa instituição. Sob uma lente construtivista, as instituições internacionais não são estáticas, mas sim continuamente moldadas pela interação dos atores que nelas operam, e a própria resistência às reformas do Conselho de Segurança por parte dos membros permanentes também pode ser vista como uma tentativa de preservar suas identidades e interesses dentro do sistema atual, enquanto o apelo de atores como o Brasil revela o desejo de modificar o sistema para refletir novas dinâmicas de poder global.

3 A HISTORICIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA E DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE LULA E DILMA

O terceiro capítulo deste trabalho tem como objetivo examinar a evolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) desde sua origem, e a atuação da política externa brasileira no cenário internacional durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, focando nos princípios, valores e crenças que as nortearam. Para estruturar essa discussão, portanto, o capítulo será dividido em quatro subcapítulos.

O primeiro subcapítulo, intitulado "A formação do Conselho de Segurança", aborda a criação e os objetivos iniciais do Conselho, situando seu papel dentro da ONU e explicando as circunstâncias políticas e históricas que moldaram suas funções. Ademais, examina a composição atual do órgão, destacando a divisão entre membros permanentes e rotativos, os processos eleitorais, e o sistema de veto que marca as dinâmicas de poder no Conselho.

Os subcapítulos seguintes abordam as especificidades da Política Externa Brasileira (PEB) em cada um dos governos analisados. Em "A Política Externa do governo Lula", o foco é a estratégia multilateral do Brasil durante o mandato de Lula, marcada pela busca de maior protagonismo internacional e pela defesa de uma reforma do CSNU. Em "A Política Externa do Governo Dilma", explora-se a continuidade e as adaptações implementadas por Dilma Rousseff em resposta a um contexto global marcado pela crise econômica e desafios diplomáticos.

Por fim, o último subcapítulo, "A Evolução do Brasil dentro do Conselho de Segurança", examina a trajetória e as principais iniciativas do Brasil como membro rotativo do CSNU. Este capítulo, portanto, oferece uma visão abrangente de como a política externa de Lula e Dilma dialogou com o Conselho de Segurança, refletindo o compromisso do Brasil em promover um sistema multilateral mais justo e representativo.

3.1 A FORMAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A Liga das Nações, inaugurada em 1920, foi criada como uma resposta ao cenário consequente da Primeira Guerra Mundial e constitui-se como a primeira organização mundial totalmente desenvolvida, possuindo o objetivo de manter a paz e preservar a segurança internacional. Na então data, os planejadores da liga já tinham conhecimento de que a organização não poderia funcionar se seus ideais não estivessem ligados ao poder (Bosco, 2009). Dessa forma, também estipularam a criação de um conselho executivo que possuía

assentos permanentes destinados para os Estados mais poderosos da época, sendo eles a Grã-Bretanha, França, Itália e Japão. Após seu exílio diplomático, em 1926, a Alemanha também se juntou ao grupo seleto de membros com assentos permanentes e em 1934 a União Soviética também entrou na organização (Bosco, 2009). Apenas os Estados Unidos, o qual foi fundamental para sua criação, nunca de fato tomou o assento oferecido a ele (Bosco, 2009).

A Liga, contudo, possuía certas fraquezas e limitações, as quais surgiram logo após sua criação. Embora tivesse a participação de grandes potências da época, isso não significou um compromisso sólido com suas decisões e diretrizes. Muitos dos seus idealizadores depositaram esperanças na ideia de que a opinião pública seria uma ferramenta poderosa para conter confrontos e Estados mais agressivos (Bosco, 2009). Ademais, a estrutura da organização era baseada em procedimentos longos de arbitragem e decisões judiciais para resolver disputas internacionais, mas suas disposições para a aplicação de sanções eram vagas e ineficazes (Bosco, 2009). Assim, em um ambiente com uma cada vez mais crescente instabilidade global, suas ferramentas pacíficas e sua dependência da pressão moral não foram suficientes para conter as agressões internacionais.

Desde a Primeira Guerra Mundial, a ideia de que o mundo se beneficiaria com a existência de uma estrutura de segurança formal e institucionalizada tornou-se amplamente aceita no sistema internacional (Bosco, 2009). Nessa perspectiva, a Segunda Guerra Mundial, a qual aconteceu apenas duas décadas após a Primeira, reforçou essa crença de que a presença de uma organização internacional eficaz era não só necessária, como uma questão de sobrevivência (Bosco, 2009). A Liga, por sua vez, teve seu término oficialmente em 1946, após falhar em prevenir uma guerra ainda mais devastadora.

Contudo, as sementes para a formação de uma nova organização internacional perduraram e já existiam desde o início da Segunda Guerra Mundial, por volta de 1941. Na época, Winston Churchill, o ex-primeiro-ministro do Reino Unido, e Franklin Roosevelt, ex-presidente dos Estados Unidos, elaboraram o rascunho da Carta do Atlântico, um documento que previa um sistema de segurança geral mais amplo e permanente (Bosco, 2009). A ideia ganhou força com a entrada da União Soviética e da China na guerra contra as potências do Eixo e em 1942, essas quatro nações assinaram a Declaração das Nações Unidas (Bosco, 2009).

Em 1944, representantes oficiais dos Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética e China se reuniram em Washington, DC., na mansão Dumbarton Oaks, para discutir a estrutura da possível nova organização. Assim, eles concordaram que um conselho composto pelas

principais potências teria a responsabilidade principal pela manutenção da paz e da segurança internacional, e que esse conselho seria denominado Conselho de Segurança (Bosco, 2009).

Na Conferência de Yalta, em fevereiro de 1945, Roosevelt, Churchill e Stalin se encontraram na Crimeia para finalizar os detalhes da nova organização, e foi nesse momento que o poder de veto do Conselho de Segurança foi acordado. Por fim, a Conferência de São Francisco, realizada em junho de 1945, marcou o nascimento oficial da ONU. Esse evento histórico reuniu delegados de 50 países com o objetivo de finalizar e assinar a Carta das Nações Unidas, que seria o documento fundador da ONU. Dessarte, a Carta, assinada em 26 de junho de 1945, estabeleceu oficialmente as Nações Unidas, incluindo o Conselho de Segurança, composto com seus cinco membros permanentes e seis membros não permanentes eleitos pela Assembleia Geral (Bosco, 2009).

A estrutura do Conselho de Segurança é composta por 15 membros, sendo os cinco permanentes e dez membros não permanentes eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos não renováveis (UN, 2019). Originalmente, quando foi criado em 1945, existiam apenas 6 membros rotativos, e foi somente em 1963, após a aprovação de uma emenda à Carta das Nações Unidas, que o número de membros rotativos foi aumentado de 6 para 10, totalizando os 15 membros que o Conselho tem atualmente, assim como estabeleceu um sistema de distribuição geográfica mais equitativa (UN, 2019).

O Conselho de Segurança possui três conjuntos de poderes, conforme estabelecido pela Carta da ONU. O primeiro, refere-se ao Capítulo VI da Carta, o qual especifica os poderes de ajuste ou resolução, ou seja, recomendações para ajustes ou resolução de uma disputa ou situação que, em princípio, ainda não representa uma ameaça à paz e segurança internacionais (UN, 2019). Esse poder lida principalmente com medidas não coercitivas que visam uma resolução pacífica de conflitos. Alguns exemplos de poderes do Capítulo VI consistem em investigar qualquer disputa ou situação que possa colocar em risco a paz e segurança internacional (Artigo 34), recomendar procedimentos ou métodos de ajuste apropriados (Artigo 36) e recomendar termos de acordo que considere apropriados, conforme consta no Artigo 37 (UN, 2019) (Charter of the United Nations, 1945).

O segundo poder refere-se aos poderes de execução (Capítulo VII) e estão relacionados a ameaças à paz, rupturas da paz e atos de agressão (Charter of the United Nations, 1945). Exemplos de poderes do Capítulo VII incluem determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (Artigo 39) e tomar medidas por forças aéreas, marítimas ou terrestres, conforme for necessário para garantir ou restaurar a paz e segurança internacionais (Artigo 42). Por fim, o terceiro poder trata-se de poderes de acordo

regional (Capítulo VIII), e preveem a ação de organizações ou acordos regionais para lidar com questões relativas à manutenção da paz e segurança, sob certas condições (Charter of the United Nations, 1945). Ou seja, o acordo regional deve obter a autorização do Conselho de Segurança antes de tomar medidas (Artigo 53) e o Conselho deve ser mantido plenamente informado sobre as atividades realizadas ou em andamento (Artigo 54) (UN, 2019).

Em relação às eleições dos Membros Não-Permanentes, o Artigo 23 da Carta da ONU define que os dez membros não permanentes do Conselho de Segurança são eleitos pela Assembleia Geral, considerando alguns fatores, como a contribuição dos países para a manutenção da paz e segurança, a contribuição dos países para os outros propósitos da ONU e uma distribuição geográfica equitativa. De acordo com o Security Council Handbook (UN, 2019), o significado preciso de "contribuição" é de certa forma vago e aberto. Dessa forma, os Estados-Membros interpretam como recursos financeiros, tropas, ativos militares, entre outros elementos. Já a contribuição "para outros propósitos", por sua vez, é vinculada a contribuições financeiras para programas da ONU ou outra assistência oficial ao desenvolvimento ou compromisso político para promover um determinado bem público global (UN, 2019).

Essa falta de clareza permite que esse processo eleitoral seja, na prática, influenciado pelos interesses das grandes potências e suas alianças, estratégias e critérios, pois Estados com maior poder econômico ou militar tendem a ser vistos como contribuindo mais significativamente, enquanto países com menos recursos tendem a possuir menos oportunidades, visto que não têm a mesma capacidade de contribuir financeiramente ou militarmente em grande escala, o que não significa que não estejam engajados em promover a paz e segurança internacionais (UN, 2019). A "contribuição para outros propósitos da ONU" também é um critério aberto a interpretações subjetivas, porque pode ser usado para promover a eleição de Estados que possuem alianças políticas estratégicas com potências, em detrimento de outros que podem estar igualmente comprometidos com ideais da ONU, mas que não possuem esse poder de barganha ou posição privilegiada (UN, 2019).

No que tange a distribuição geográfica equitativa, de acordo com a resolução 1991 (XVIII), adotada pela Assembleia Geral em 1963, a distribuição dos assentos não permanentes foi organizada da seguinte forma: cinco assentos para os Estados da África e Ásia (posteriormente subdivididos em três para o grupo africano e dois para o grupo da Ásia-Pacífico), dois assentos para os Estados da América Latina e Caribe, dois assentos para os

Estados da Europa Ocidental e Outros[5] e um assento para os Estados da Europa Oriental (UN, 2019). Além da divisão por regiões, a prática eleitoral segue um ciclo definido para garantir que os assentos sejam preenchidos alternadamente e de forma contínua. Isso significa que a eleição dos membros não permanentes segue uma distribuição por anos: dois assentos para o grupo africano são ocupados em anos ímpares, com um assento disponível em anos pares, dois assentos para o grupo da Europa Ocidental e Outros são ocupados em anos pares, um assento para o grupo da Ásia-Pacífico é ocupado em anos ímpares, um assento para o grupo da América Latina e Caribe está disponível todos os anos, um assento para o grupo da Europa Oriental é ocupado em anos ímpares (UN, 2019). Há também um assento rotativo árabe que alterna entre os grupos África e Ásia-Pacífico em anos ímpares (UN, 2019).

Ademais, para participar do processo de eleição, os membros da ONU que desejam concorrer a um assento no Conselho de Segurança devem formalizar sua intenção por escrito ao presidente rotativo mensal de seu respectivo grupo regional na ONU em Nova York (UN, 2019). Assim, a Assembleia Geral elege os novos membros não permanentes por meio de votação secreta, e para ser eleito um país precisa obter uma maioria de dois terços dos votos dos membros presentes e votantes na Assembleia (UN, 2019). Uma vez que o presidente da Assembleia Geral anuncia o início da votação, o processo só pode ser interrompido através de um ponto de ordem sobre a condução da votação (UN, 2019). Não é permitido realizar explicações acerca do voto quando os votos são feitos de maneira secreta, como é o caso das eleições do Conselho de Segurança (UN, 2019).

O poder de veto é outra questão sensível na dinâmica e estrutura do Conselho de Segurança, tratando-se de uma vantagem institucional significativa para os membros permanentes em relação aos demais (UN, 2019). Embora possa impedir ações do Conselho, ele foi criado como uma condição imposta pelas grandes potências para o estabelecimento da ONU. Assim, é uma forma desses países ainda hoje garantir que todas as decisões relacionadas às questões de segurança dentro do Conselho, estejam de acordo com seus interesses e necessitem de seu apoio para entrar em vigor (UN, 2019).

De acordo com a Regra 18 do Regulamento Interno Provisório do Conselho, a presidência é exercida por cada membro do Conselho, durante um mês, seguindo a ordem alfabética em inglês dos nomes dos países. Em relação aos poderes e funções detalhadas do

[5] É um dos cinco grupos regionais em que os estados membros da ONU estão organizados, juntamente com os grupos da África, Ásia-Pacífico, Europa Oriental e América Latina e Caribe. Esse grupo possui 28 membros; Os Estados Unidos da América não são membros de nenhum grupo regional, mas participam das reuniões do Grupo dos Estados da Europa Ocidental e outros como observadores e são considerados membros desse grupo para fins eleitorais (UN, 2019).

Presidente, definem-se atribuições como: convocar reuniões e presidir, aprovar a agenda provisória, representar o Conselho, assinar atas, comunicação com a imprensa, representação em eventos, coordenação e consultas etc. (UN, 2019). Assim, o Conselho pode realizar diversos tipos de reuniões, sendo elas públicas, privadas, debates abertos, briefings e reuniões para adoções. Os resultados e decisões do Conselho, por sua vez, são feitas através das resoluções, declarações presidenciais, notas do Presidente, cartas do Presidente do Conselho e declarações à imprensa (UN, 2019). Dessa forma, nota-se que a estrutura do Conselho de Segurança é complexa e pode refletir as relações de poder entre os Estados-membros da ONU.

3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que compreende os anos de 2003 até 2010, inaugurou uma nova fase na política externa brasileira. Esse período se caracterizou por um perfil mais assertivo e um adensamento da atuação do Brasil no cenário internacional. Conforme mencionado por Celso Amorim, o então Ministro de Relações Exteriores, em 2003, se iniciaria um novo período da abordagem da diplomacia brasileira, marcada por uma política externa "ativa e altiva".

> O que eu tinha em mente com essas duas palavras é ser altiva no sentido de que não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas do que nós. Nós tínhamos condições de expor e defender os nossos pontos de vista e de lutar por eles. Nisso consistia a altivez. E o aspecto ativo, além do jogo de palavras, também tinha a ver com a refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não devia ter um papel protagonista e não deveria pecar por tomar decisões que trouxessem reações contrárias (Amorim, 2014, p. 33).

Houve um retorno à política terceiro-mundista com ênfase nas relações Sul-Sul, a existência de um forte componente reformista, a busca por uma agenda de desenvolvimento social e o reforço do multilateralismo. Assim, a América do Sul se tornou um espaço preferencial para o Brasil, especialmente no sentido de servir como base para a projeção de poder do país no cenário global. Essa visão estratégica se traduziu em uma prioridade estratégica e em investimentos concretos em projetos de integração e na criação de novos mecanismos de integração regional[6]. "Tratava-se, assim, de uma política externa de eixos

[6] Os novos mecanismos de integração citados referem-se a organizações como a UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), criada em 2008 e a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), formalmente estabelecida em 2010 (Amorim, 2010).

combinados Sul-Sul e Norte-Sul, na qual a América do Sul compreende o espaço preferencial" (Pecequilo; Carmo, 2017, p. 18). O governo de Lula procurou então promover uma América do Sul estável, próspera e unida, pois identificou que, incentivando o desenvolvimento e a cooperação com os países vizinhos, o Brasil se tornaria mais influente e teria um maior poder de barganha (Amorim, 2010).

A busca por um maior protagonismo internacional e a defesa da soberania nacional se dava em um contexto marcado pela "crescente posição unilateral dos Estados Unidos e pela obsolescência das instituições multilaterais" (Albanus, 2015, p.2). No mandato de Lula, portanto, houve um aumento das relações do Brasil com parceiros não tradicionais, com ênfase na atuação em organizações internacionais e alianças político-econômicas. No âmbito doméstico, por sua vez, Lula aproveitou-se de um contexto econômico de inflação mais controlada e menor vulnerabilidade estatal, advinda da gestão anterior, para promover o que seria uma das suas principais pautas: a reforma social (Albanus, 2015).

Nesses dois mandatos de Lula, evidenciou-se a construção de uma identidade brasileira no cenário internacional, marcada pela busca do país em assumir um papel mais ativo e influente na diplomacia mundial, abandonando a postura de "coadjuvante" que marcou momentos anteriores de sua história (Amorim, 2010). Assim, a percepção do Brasil no exterior e dentro de suas fronteiras mudou, através de um período marcado pelo crescimento econômico, redução da pobreza, melhoria dos indicadores sociais e outros aspectos os quais ajudaram a redefinir a imagem do Brasil no sistema internacional (Amorim, 2010).

Na história brasileira, mudanças políticas internas nem sempre resultaram em alterações imediatas na política externa, como foi visto em momentos como a Revolução de 1930 e a redemocratização em 1985 (Cervo, 2008). Além disso, é possível observar variações na política externa mesmo dentro de um mesmo regime. Por exemplo, durante a República Velha, a atuação diplomática evoluiu de uma postura mais limitada para uma visão mais universalista sob o comando do Barão do Rio Branco, que buscou aumentar a presença do Brasil no cenário global (Cervo, 2008). Na ditadura militar (1964-1985), o país também demonstrou diferentes abordagens, alternando entre a introspecção e a projeção externa. Esses exemplos indicam que fatores como identidade cultural, objetivos nacionais e a capacidade de construir consensos internos influenciam a política externa brasileira tanto quanto mudanças de regime ou de governo (Cervo, 2008).

Nessa perspectiva, Feliciano Guimarães (2020), analisa a formação da identidade internacional do Brasil através de um modelo de três camadas. A primeira seria as identidades históricas e arraigadas, como a identidade Luso-Brasileira, construída durante o processo de

independência no início do século XIX. A segunda engloba identidades institucionalizadas, relacionadas a conceitos de política externa que emergiram nas décadas de 1950 e 1960, como a busca por autonomia e alinhamento. E por fim, a terceira, composta por papéis contemporâneos e menos institucionalizados, construídos a partir das duas camadas anteriores, como “potência emergente” e “líder regional” (Guimarães, 2020).

Assim, a defesa da soberania e autonomia na tomada de decisões, sem se curvar tanto às pressões internas foram elementos essenciais da política externa desses anos. O então presidente Lula, desde o início, “optou por adotar uma atitude independente, destemida, mas não imprudente, sendo equivalentes ao tamanho e às aspirações do Brasil” (Amorim, 2010, p.4).

Destaca-se, portanto, a identidade nacional como uma ferramenta importante para compreender as orientações diplomáticas do Brasil ao longo do tempo. Elementos como o contexto histórico e a posição do Brasil como potência média, contribuem para uma política exterior caracterizada pelo universalismo e pela preferência por soluções cooperativas e pacíficas (Cervo, 2008). Esse histórico diplomático, marcado pela busca de respeito às normas internacionais e à coexistência pacífica, reflete uma continuidade que, mesmo diante de mudanças políticas, preserva aspectos fundamentais da imagem do Brasil no cenário internacional (Cervo, 2008). A cordialidade nas relações com os vizinhos é um traço distintivo dessa identidade, reforçado desde o Segundo Reinado, no qual o Brasil se consolidou territorialmente e diplomaticamente na América do Sul (Cervo, 2008).

Em relação aos interesses do Brasil nos mandatos de Lula, destaca-se uma política externa a qual visava promover o desenvolvimento econômico e social do país (Amorim, 2010). O país almejava uma inserção internacional mais autônoma, buscando ampliar sua influência e defender suas ideias sem renunciar a seus princípios e valores (Miyamoto, 2011). Um dos principais objetivos era redefinir o papel do Brasil no mundo, buscando maior influência em fóruns multilaterais, como a ONU, G8 e a Organizacao Mundial do Comércio (Miyamoto, 2011). Além disso, o Brasil se engajava em iniciativas para a promoção da paz e segurança internacional, atuando em missões de paz, buscando o desarmamento e a não proliferação de armas nucleares e participando de negociações para a resolução de conflitos (Amorim, 2010). Nesse sentido, o Brasil presidiu a Conferência de Revisão do Tratado de Não Proliferação Nuclear, em 2005, e foi o responsável por dar um forte impulso para o resultado positivo da Conferência de Revisão de 2010, a qual reafirmou os “trezes passos para o desarmamento”, adotados em 2000 (Amorim, 2010).

Além da diplomacia pragmática e assertiva, o governo Lula enfatizava a importância do respeito ao direito internacional como base para as relações entre os países e para a construção de uma ordem mundial mais justa e pacífica. A solidariedade com países mais pobres e a cooperação internacional para o desenvolvimento também eram valores centrais da política externa, assim como a defesa da democracia e dos direitos humanos como princípios fundamentais (Amorim, 2010).

Logo nos primeiros anos de mandato, houve também um notável fortalecimento diplomático, o qual se tornou um campo bem-sucedido para o governo. A princípio, havia uma expectativa de que o governo Lula adotasse políticas esquerdistas que poderiam gerar tensões com os Estados Unidos, mas, ao contrário, o governo foi ganhando admiração a respeito em Washington, por sua capacidade de negociação e sua autonomia diplomática (Vizentini, 2005). Isso permitiu ao Brasil criar uma margem de liberdade em sua diplomacia, destacando suas reivindicações econômicas e seus projetos com os países vizinhos. Assim, a diplomacia brasileira, ao conseguir equilibrar essas negociações complexas com a potência hegemônica, reforçou sua posição de protagonismo global. Esse fortalecimento foi reconhecido não apenas na América do Sul, mas também em todo o mundo, elevando o país a um posicionamento mais assertivo e reconhecido (Vizentini, 2005).

É fundamental destacar que a proposta de diminuir a enorme lacuna entre as nações mais ricas e mais pobres traduz os valores sociais defendidos pelo Brasil em sua política interna e projeta-os no plano internacional como um dos eixos de sua política externa (Albanus, 2015). Assim, o ideal de justiça social, voltado para a diminuição das desigualdades, foi levado também à esfera multilateral, onde o Brasil passou a criticar a falta de representatividade e a desatualização das instituições globais (Albanus, 2015). Sob esse olhar, defendeu a democratização dessas estruturas, buscando maior reciprocidade, eficiência e efetividade nas relações internacionais (Albanus, 2015). Dessa forma, a reforma das grandes instituições converteu-se em um dos objetivos mais ambiciosos e incisivos do país nesse período, o que consequentemente levou à persistência na defesa sobre a necessidade de ampliar o Conselho de Segurança (Miyamoto, 2011).

Como efeito, o país alterou sua postura para uma posição mais proativa e reivindicativa, alinhando-se a outras nações emergentes e integrando blocos e coalizões estratégicas, visando fortalecer sua influência em organizações como a ONU e a OMC (Albanus, 2015). Entre as principais expressões dessa estratégia estão o G-20, que busca um equilíbrio nas relações comerciais globais criticando a estrutura da OMC, e o G-4, voltado

para as reformas na ONU. Ambos, constituídos no governo Lula, foram essenciais para a busca de democratização dessas instituições (Albanus, 2015).

Adicionalmente, o Brasil também investiu em fóruns como o BRICS e o IBAS, com destaque na agenda externa como espaços que reforçam o compromisso com a reforma do sistema internacional. Assim, países que possuíam condições semelhantes às brasileiras, passaram a ter um papel significativo não apenas para cooperações bilaterais, mas também no plano de ação multilateral (Miyamoto, 2011). O IBAS, união entre Brasil, Índia e África do Sul, uma iniciativa liderada pela diplomacia brasileira, atua para fortalecer a cooperação técnica e a integração entre países com níveis de desenvolvimento similares, ao mesmo tempo em que traz para o debate internacional o tema da reforma do Conselho de Segurança da ONU (Albanus, 2015). O BRICS, por sua vez, originou-se como um termo econômico criado para apontar Brasil, Rússia, Índia e China como futuras potências econômicas até 2040 (Albanus, 2015). Esse conceito foi oficializado em 2009, na primeira Cúpula dos BRICS na Rússia, e expandido em 2011 com a entrada da África do Sul, que trouxe maior representatividade do Sul global. O grupo, além de promover o desenvolvimento, apoia a multipolaridade e defende a democratização das principais instâncias de decisão na política mundial (Albanus, 2015).

Dessa forma, foi nesse contexto, somada a uma diplomacia mais fortalecida e diversificada, com vínculos tanto com países desenvolvidos quanto com emergentes, que o Brasil intensificou sua campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança (Vizentini, 2005). O papel do Brasil como um protagonismo regional e internacional, somado à sua relação positiva com os Estados Unidos, ampliou suas chances de sucesso na busca (Vizentini, 2005).

Essas características e interesses que formavam a identidade do país durante os mandatos de Lula, somadas à questão da crise econômica de 2008, acabaram desencadeando um impulso reformista no país. Dessarte, a pauta da reforma do Conselho de Segurança foi vista como urgente e necessária nesse período, visando que a instituição reflita a nova distribuição de poder global e possa lidar de forma eficaz com os desafios contemporâneos (Amorim, 2010). A sub-representação dos países em desenvolvimento no Conselho era considerada inadmissível, e o Brasil, juntamente com a Índia, a Alemanha e o Japão lideraram a campanha por uma reforma que incluía novos membros permanentes e não permanentes (Amorim, 2010). Celso Amorim (2010), ex-ministro de Relações Exteriores do Brasil já compreendia o tema como algo complexo, e que enfrenta diversos desafios, como a resistência de alguns membros permanentes em renunciar a seus privilégios e a dificuldade

em alcançar um consenso sobre o modelo de expansão, isto é, seria necessário amplas negociações e a aprovação de uma maioria qualificada na Assembleia Geral da ONU.

3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA

Dilma Rousseff assumiu o governo em 2011, em um contexto doméstico e externo diferente do de Lula. Por um lado, ela herdou o país em uma condição de pleno emprego e estabilidade política. No âmbito internacional, por sua vez, havia o surgimento de protestos e crises políticas em diferentes partes do mundo, como os países árabes, Leste Europeu e América do Sul (Albanus, 2015). Seu governo prometeu dar continuidade à política externa de Lula, com foco na integração regional e na cooperação Sul-Sul, o que significava uma manutenção das prioridades do anterior governo também petista (Pecequilo, Carmo, 2017).

A política externa de Dilma, embora enraizada na matriz estabelecida por Lula, apresentou também ajustes em termos de ênfase e intensidade, caracterizando uma "contenção na continuidade[7]". Entre os principais pontos de continuidade do governo anterior, convergem a defesa da soberania, não-intervenção e multilateralismo, a cooperação Sul-Sul com países em desenvolvimento, a prioridade à América do Sul através da integração regional por meio do Mercosul e Unasul, e o pragmatismo nas relações com os Estados Unidos.

A ênfase na cooperação Sul-Sul, presente tanto no governo Lula quanto no de Dilma, reflete aspectos identitários do Brasil com outros países em desenvolvimento e a busca por alternativas aos modelos tradicionais de cooperação Norte-Sul. Nesse sentido, a diplomacia brasileira se apresentava como promotora de uma cooperação horizontal e desprovida de condicionalidades, buscando fortalecer a autonomia dos países do Sul (Saraiva, 2014). Ademais, a política externa de Dilma na América do Sul buscava consolidar a liderança regional do Brasil, atuando na resolução de crises e promovendo a integração regional. Nesse sentido, a UNASUL se tornava a principal plataforma para a atuação brasileira na região, buscando construir uma identidade sul-americana compartilhada.

Em relação aos ajustes de sua política externa, a ex-presidenta colocou uma forte ênfase na cooperação em ciência, tecnologia, e inovação em suas negociações bilaterais e multilaterais, elevou o Mercosul a uma política de Estado, assumiu um papel ativo na defesa da democracia na região e buscou maior reciprocidade nas relações com países desenvolvidos (Albanus, 2005). Alguns fatores os quais influenciaram esses ajustes foram os choques

[7] Termo utilizado por João Cornetet para apontar o caráter da política externa de Dilma Rousseff no período.

externos, uma vez que a crise econômica global e os conflitos políticos em diversas partes do mundo limitaram a capacidade do Brasil de atuar mais assertivamente no cenário internacional (Albanus, 2015). Além disso, a liderança de Dilma tornou-se alvo de muitas críticas de especialistas e acadêmicos. Nesse sentido, João Cornetet (2014), traz que durante seu governo, houve uma menor ênfase na diplomacia presidencial, e critica a falta de ousadia e proatividade nas iniciativas de política externa. Para o autor, isso está atrelado ao fato de Dilma possuir um perfil mais técnico e pragmático, tendo assim um menor interesse por temas relacionados a questões de segurança internacional, em contraste com a postura mais carismática de Lula (Cornetet, 2014). Assim, muitos acadêmicos acreditam que tal fator também pode ter contribuído para uma menor intensidade no engajamento internacional do Brasil.

O governo Dilma, assim como o de Lula, defendeu a revisão das instituições internacionais para torná-las mais democráticas e representativas. Na época, o governo brasileiro enxergava o sistema internacional em transição para a multipolaridade, com a ascensão de novas potências. Isso, somado a crise econômica global de 2008 e os conflitos regionais demandavam uma reforma nos mecanismos de governança global (Reis, 2022). Os fóruns internacionais foram utilizados pelo governo para criticar a abordagem dos países desenvolvidos para a crise, acusando-a de aprofundar a pobreza e desigualdade, além de restringir o crescimento das nações emergentes. A partir dessa perspectiva, o governo brasileiro defendeu que a solução da crise deveria ser gerida de maneira conjunta, reforçando a necessidade de reformas nos mecanismos multilaterais (Albanus, 2015).

Nesse contexto, o governo brasileiro intensificou demandas por mudanças nas estruturas do FMI e Banco Mundial, argumentando que tais instituições deveriam refletir a atual distribuição de poder econômico, incluindo o papel emergente dos países em desenvolvimento (Albanus, 2015). No que diz respeito à ONU, a promoção da justiça social continuou a figurar nos discursos oficiais. As iniciativas do IBAS e BRICS também receberam atenção, mostrando uma certa continuidade na política externa de Dilma. No âmbito do IBAS, Dilma manteve o propósito de reformar os fóruns multilaterais e incentivou a cooperação em áreas de interesse comum, como ciência, tecnologia e inovação em projetos trilaterais (Albanus, 2015). Quanto ao BRICS, analistas observaram um fortalecimento da coesão entre os membros nos últimos dois anos do governo Dilma, especialmente com a criação do Banco dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas durante a VI Cúpula, em 2014 (Albanus, 2015).

Assim, além de estabelecer como prioridade o aprofundamento da integração sul-americana e ampliação da presença global do Brasil, diretrizes como fortalecer o multilateralismo e suas instituições, em especial a ONU, estavam no escopo dos interesses estratégicos do Brasil. A busca por tornar-se um membro permanente no Conselho de Segurança, por exemplo, seguia como uma aspiração do país, o que foi significativo, dado que em 2011, o Brasil encontrava-se eleito como membro rotativo do Conselho.

Nessa perspectiva, durante o governo de Rousseff, o Brasil teve suas participações nas Nações Unidas com foco em temas como intervenções internacionais, direitos humanos e mudanças climáticas. Em 2011, por exemplo, Dilma apresentou o conceito de "responsabilidade ao proteger" (RwP), como uma tentativa de restringir o princípio da "responsabilidade de proteger" (R2P), ressaltando a necessidade de evitar que intervenções internacionais causem mais danos do que aqueles que buscam combater (Reis, 2012). No campo ambiental, o Brasil manteve a sua posição em defesa dos interesses do Sul global, tendo um papel destacado na Rio+20, e foi um articulador importante do Acordo de Paris em 2015 (Reis, 2022). O país também desempenhou papel relevante no campo dos direitos humanos, sendo eleito pela terceira vez, em 2012, para um assento no Conselho de Direitos Humanos (Reis, 2022).

A aspiração por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, muito presente durante o governo Lula, foi mantida por Dilma. No entanto, a busca por esse objetivo perdeu impulso durante seu governo. O fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) reduziu sua atenção a essa pauta e o BRICS, especialmente Rússia e China, que fazem parte do Conselho, não formularam uma posição conjunta de apoio ao ingresso do Brasil (Saraiva, 2014). Gradualmente, surgiu também uma nova análise sobre a diplomacia durante o governo de Dilma Rousseff, a qual foi replicada em produções acadêmicas e ganhou destaque nas mídias, de que estaria ocorrendo uma espécie de recuo diplomático, com críticos observando um menor interesse da presidenta Dilma nas questões diplomáticas. Embora houvesse poucas reflexões mais profundas sobre a nova conjuntura econômica e política internacional, as análises compartilhavam a percepção de que o ambiente externo era desfavorável à atuação brasileira (Reis, 2022).

Portanto, apesar de Dilma ter mantido as linhas gerais das diretrizes de Lula, com alguns ajustes, pode-se afirmar que seu governo apresentou resultados mais modestos. Tal resultado pode ter sido influenciado tanto por fatores estruturais quanto conjunturais conforme apontado em Reis (2022). Esse recuo diplomático pode ser atribuído a diversos aspectos: a diminuição do "ativismo diplomático" característico da Era Lula; a estagnação das

negociações multilaterais; limitações econômicas que reduziram o apoio à cooperação Sul-Sul; e crises econômicas e políticas internas (Reis, 2022). Eventos externos, como a Primavera Árabe, também complicaram algumas iniciativas do Brasil no Oriente Médio e no Norte da África e a proposta da "Responsabilidade ao Proteger" foi lançada, mas pouco avançou (Reis, 2022).

A mudança no cenário regional de governos na América do Sul, com a ascensão de líderes mais conservadores, enfraqueceu a integração regional e limitou o espaço de atuação do Brasil, pois muitas das crenças e interesses dos governos divergiam (Reis, 2022). O sistema internacional também possuía limitações, como a paralisia das negociações multilaterais na OMC e na ONU, assim como a resistência de grandes potências à reforma dessas instituições, que dificultaram a implementação das ideias e propostas defendidas pelo Brasil (Reis, 2022). Ademais, em maio de 2016, com o avanço do processo de impeachment, o vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência interinamente, inaugurando novas direções na política externa (Reis, 2022).

3.4 A EVOLUÇÃO DO BRASIL DENTRO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

A trajetória brasileira em organizações internacionais remonta ainda à época da Liga das Nações, da qual o país se retirou em 1926 após não ter sua aspiração de ocupar um assento permanente no Conselho da Liga atendida. A experiência, contudo, não diminuiu o interesse do Brasil pela diplomacia multilateral. Assim, na fase final da Segunda Guerra Mundial, o país participou ativamente das negociações que culminaram na criação da ONU e na adoção da Carta de São Francisco. Durante a Conferência de São Francisco, em 1945, o Brasil chegou a ser cogitado como um dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, mas a ideia foi rejeitada pelos britânicos e pela URSS:

> Os britânicos presumiram que o Brasil - assim como a China - seria um mero voto por procuração para os americanos. Já preocupado com os instintos anticoloniais dos Estados Unidos, Churchill não queria que a balança pendesse ainda mais nessa direção. Nem os soviéticos aceitariam mais um voto pró-Ocidente no conselho. Com a breve candidatura do Brasil rejeitada, a filiação permanente ao novo Conselho de Segurança estava quase final: os Três Grandes haviam decidido se tornar os Cinco Permanentes (Bosco, 2009, p.28)[8].

[8] “The British assumed that Brazil - like China - would be a mere proxy vote for the Americans. Already concerned about America’s anticolonial instincts, Churchill did not want the balance tilted even further in that direction. Nor would the Soviets stand for yet another pro-Western vote on the council. With Brazil’s brief candidacy rejected, the permanent membership of the new Security Council was all but final: the Big Three had decided to become the Permanent Five.” (Bosco, 2009, p.28)

Esse cenário reflete as complexas alianças e rivalidades, baseadas nos ideais e interesses de cada país, que influenciaram as decisões durante a criação das Nações Unidas e do CSNU. Esse processo de exclusão do Brasil e a consolidação dessas cinco grandes potências ilustram a dinâmica geopolítica da época. A composição dos membros permanentes foi menos uma questão de representatividade global e mais uma estratégia política para garantir que os interesses dos principais Estados fossem garantidos em uma nova ordem internacional. Isso também destaca a dificuldade de países emergentes ou de menor influência global de obterem espaço nas decisões centrais que regem a política internacional, uma realidade que continua a influenciar os debates sobre a reforma do CSNU até os dias atuais. É evidente, portanto, que para os fundadores da ONU, especialmente no que diz respeito ao Conselho de Segurança, as prioridades em termos de tomada de decisão foram relacionadas às questões de desempenho, controle e poder, e não visando uma equidade.

Apesar de não ter alcançado a posição de membro permanente, o Brasil se engajou ativamente nos trabalhos do Conselho desde o início, cumprindo seu primeiro mandato como membro eletivo no biênio 1946-1947. Após esse período, e até o período de 2016, estabelecido como o limite temporal dessa pesquisa, o Brasil ocupou mais nove mandatos como membro não permanente do CSNU, nos seguintes anos: 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, e 2010-2011. Essa recorrente participação demonstra o compromisso do país com o multilateralismo e a busca por um papel ativo na promoção da paz e segurança internacionais.

Desde o final dos anos 1940, ficou evidente que a participação do Brasil nas discussões políticas em foros multilaterais deveria ser acompanhada de uma atenção especial à questão do bem-estar social, tanto no plano interno quanto regional, devido à preocupante situação socioeconômica (Sardenberg, 2013). Naquela época, não apenas o interesse internacional em tratar do atraso econômico dos países em desenvolvimento era extremamente limitado, como também abordar o tema do desenvolvimento ou as necessidades financeiras dessas nações nas Nações Unidas frequentemente resultava em perseguições com base ideológica (Sardenberg, 2013). O deslocamento do foco mundial da reconstrução econômica da Europa para a inter-relação entre desenvolvimento e comércio internacional, assim como as desigualdades nas relações entre o Norte e o Sul, ocorreu de forma lenta e gradual (Sardenberg, 2013).

As décadas subsequentes ao pós-Guerra Fria foram marcadas pela perda de relevância da agenda Norte-Sul. A partir desse momento, surgiram novos temas prioritários na agenda

internacional, como os direitos humanos, a questão da mulher e o combate ao narcotráfico. Além disso, deu-se início a uma era breve, mas intensa, de grandes conferências multilaterais, entre as quais a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento se destacou como um exemplo paradigmático dessas novas pautas internacionais.

Assim, a participação do Brasil dentro da organização sempre foi marcada por suas convicções e crenças de defesa da paz e segurança coletiva, princípios enraizados também em sua política externa. A resolução pacífica de conflitos, a cooperação entre as nações, o respeito ao direito internacional, o princípio de não intervenção e a busca por um mundo multipolar constituem os pilares da atuação do país dentro do CSNU (Ziemath, 2016).

Além disso, o compromisso com o desenvolvimento econômico e social, tanto no plano interno quanto no internacional, também faz parte das prioridades brasileiras, procurando uma ordem econômica global mais justa (Sardenberg, 2013). O Brasil se guia pelos princípios do universalismo e da equidade, buscando construir uma ordem internacional mais democrática e representativa, onde todos os países tenham voz e sejam tratados com igualdade (Sardenberg, 2013). Outrossim, participa ativamente dos debates e negociações na ONU e defende a democratização das relações internacionais e o fortalecimento das instituições democráticas, tanto no plano interno quanto no externo (Sardenberg, 2013).

Ao longo de seus mandatos, o Brasil tem se engajado em diversos temas da agenda do CSNU. Algumas das ações mais relevantes ao longos dos anos incluem: a defesa da importância de organizações regionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) na resolução de conflitos e crises na América Latina, buscando evitar a intervenção direta do CSNU em assuntos regionais; a atuação em missões de paz, visto que o Brasil é um dos maiores contribuintes de tropas para as operações de paz da ONU, demonstrando seu compromisso com a segurança internacional e a busca por soluções pacíficas para conflitos; a promoção do diálogo em conflitos, através da mediação, buscando facilitar a comunicação entre as partes e a construção de soluções negociadas, como no caso do conflito israelo-palestino; a enfase na diplomacia preventiva e no enfoque abrangente à segurança, defendendo a importância de abordar os desafios de segurança de forma abrangente, considerando fatores políticos, sociais, econômicos e humanitários, e buscando prevenir conflitos antes que eclodam e a defesa da reforma do conselho de Segurança, por meio do engajamento ativo para torná-lo mais representativo, democrático e legítimo, com a inclusão de novos membros permanentes, incluindo países em desenvolvimento (Ziemath, 2016).

Nesse sentido, o Brasil tem mantido uma postura ativa em relação à necessidade de mudanças nas Nações Unidas, contribuindo de forma constante para tornar a organização mais aberta, equitativa e sensível às demandas contemporâneas. Desde a criação da ONU, na Conferência de São Francisco, os temas centrais da diplomacia brasileira têm se concentrado no funcionamento do Conselho de Segurança (CSNU), na reforma da Carta da ONU e na promoção do desenvolvimento econômico e social. Essas áreas continuam sendo prioritárias na agenda internacional do Brasil.

Com quase sete décadas de existência, a ONU enfrenta um contexto de mudanças globais que tornam indispensável a reforma de sua estrutura, especialmente do Conselho de Segurança. Embora a Assembleia Geral seja relevante, o CSNU continua sendo o principal órgão da ONU em termos de segurança internacional e ordem mundial. Os problemas do Conselho, como sua composição restrita, o uso excessivo do poder de veto, sua falta de representatividade e procedimentos muitas vezes opacos, são amplamente reconhecidos e exigem atenção.

Dessarte, a posição do Brasil sobre a atualização da composição e dos procedimentos do CSNU é clara. O país defende que a composição do Conselho deve refletir as novas realidades políticas mundiais e que seus procedimentos precisam ser modernizados, fortalecendo o papel diplomático do órgão. Isso permitiria ao Conselho lidar de forma mais eficaz com questões regionais, sub-regionais e até subnacionais, que cada vez mais dominam a agenda internacional. Ao longo do tempo, a ONU tem evoluído, mas seus mecanismos decisórios permanecem quase inalterados desde 1945. O Brasil argumenta que, para que a ONU continue relevante, seus rumos devem acompanhar as transformações do cenário global. Assim, a reforma do CSNU, defendida pelo Brasil, busca adaptá-lo às exigências contemporâneas, tanto em termos de representatividade quanto de transparência e eficácia, reafirmando o compromisso do país com um sistema internacional mais justo e equilibrado.

4 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS E INICIATIVAS DE REFORMA DO CSNU NOS GOVERNOS LULA E DILMA

No quarto capítulo desta pesquisa, objetiva-se analisar as estratégias e iniciativas adotadas pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff para promover a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Esse capítulo visa identificar as continuidades e diferenças nas abordagens diplomáticas e políticas desses dois governos, ambos sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), mas com contextos internacionais e nacionais distintos que influenciaram suas estratégias. Assim, será realizada uma análise das ações diplomáticas, das articulações multilaterais e das propostas específicas apresentadas pelo Brasil, com foco nas negociações e alianças estabelecidas nos fóruns internacionais, sobretudo no G-4 e nas Nações Unidas.

Para garantir uma compreensão detalhada das políticas adotadas, o capítulo está estruturado em subcapítulos que abordam cada fase do processo de reforma do CSNU ao longo dos mandatos de Lula e Dilma. O primeiro e segundo subcapítulos analisam as políticas nos dois mandatos de Lula, enquanto o terceiro e quarto subcapítulos se concentram nos dois mandatos de Dilma. Cada subcapítulo foca nas iniciativas diplomáticas, nos desafios enfrentados e nos avanços obtidos, com especial atenção às mudanças na conjuntura política global e como essas influenciaram as decisões e diretrizes de cada governo.

A metodologia deste capítulo é baseada na análise documental de fontes primárias, como relatórios do Ministério de Relações Exteriores, propostas formais de reforma apresentadas às Nações Unidas e comunicações diplomáticas do período, além de artigos acadêmicos e livros especializados sobre a política externa brasileira.

4.1 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO LULA I

Os relatórios do Ministério de Relações Exteriores do Brasil durante o primeiro mandato do governo de Lula, o qual perdurou entre os anos de 2003 e 2006, demonstram um forte compromisso e atividade em relação à pauta da reforma do Conselho de Segurança da ONU. Conforme abordado em capítulos anteriores, o governo Lula defendia a ampliação do Conselho, incluindo novos membros permanentes, com o objetivo de torná-lo um órgão mais representativo e legítimo. Essa defesa da reforma do Conselho também reflete a busca do Brasil por reconfigurar normas e identidades no sistema internacional, enfatizando uma

realidade mais equitativa do mesmo, não estando somente limitada à questão de poder, mas sim da promoção de valores mais inclusivos na governança global.

Em resposta às ameaças globais emergentes do período, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, comissionou, em 2004, um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (HLP) com o objetivo de examinar questões referente à segurança internacional, como pandemias, terrorismo, proliferação de armas e pobreza (Luck, 2006). O relatório final, apresentado no fim de 2004, destacou a crescente interconexão entre as preocupações de segurança dos países Norte e do Sul (Luck, 2006). Entre as diversas recomendações feitas pelo Painel, a que mais se sobressaiu foi a reforma do Conselho de Segurança, pois o painel observou que, embora o CSNU estivesse mais ativo e eficiente desde o fim da Guerra Fria, suas decisões careciam de realismo, justiça e consistência, o que dificultava também o cumprimento e apoio por membros da ONU (Luck, 2006).

Como os membros do painel não chegaram a um consenso sobre o procedimento a ser seguido para sua expansão, apresentou-se dois modelos, conhecidos como Modelos A e B (Luck, 2006). Ambos sugerem a expansão para 24 membros e uma distribuição geográfica mais equilibrada entre o Norte e o Sul, porém sem direito de veto para os novos membros (Luck, 2006). O Modelo A propôs a criação de seis novos assentos permanentes (dois para a África, dois para Ásia e Pacífico, um para a Europa e um para as Américas), além de três novos assentos não permanentes com mandato de dois anos, não renováveis (Luck, 2006). O Modelo B não sugeria a criação de assentos permanentes, mas sim oito novos assentos com mandatos renováveis de quatro anos, além de mais um assento não permanente de dois anos, não renovável (Luck, 2006).

Em março de 2005, o Secretário-Geral Kofi Annan publicou seu próprio relatório, apoiando as conclusões do painel sobre a necessidade de reforma do CSNU. Ele incentivou os Estados membros a considerarem os Modelos A e B, ou qualquer outra proposta que equilibrasse a composição do Conselho, e pediu um consenso antes da cúpula global de setembro (Luck, 2006). Annan ressaltou que a reforma do CSNU era essencial para uma reforma completa da ONU, destacando que a representatividade do Conselho precisava refletir a realidade geopolítica contemporânea (Luck, 2006).

O Brasil, nesse período, já reconhecia a necessidade de revitalizar os instrumentos multilaterais para encontrar caminhos mais justos para combater ameaças e conflitos contemporâneos. Acerca disso, a Resenha de Política Exterior do Brasil (MRE, 2005, p. 423), realizadas a cada semestralmente pelo Ministério das Relações Exteriores, detalha:

> Esse desafio pressupõe uma reforma dos mecanismos de concertação internacional em matéria de paz e segurança. Não é de hoje que se evidenciam os desequilíbrios e limitações da estrutura decisória do Conselho de Segurança da ONU, que já não refletem a realidade contemporânea, a começar pelo fato de que o número de Estados Membros é quase quatro vezes maior do que os Estados fundadores. A situação atual do Conselho expõe, com efeito, um grave e crescente descompasso: a expansão das atribuições do órgão para tratar de temas como terrorismo e não-proliferação, sem a contrapartida da revisão dos desequilíbrios em sua representatividade, tenderia a agravar os questionamentos que se fazem a respeito de suas ações (ou inação) e comprometer-lhes a eficácia.

Assim, na perspectiva das iniciativas, estratégias e propostas do Brasil por uma mudança na estrutura do CNSU dentro desse período, pode-se ressaltar que o país pleiteou ativamente um assento no Conselho de Segurança. Nesse sentido, o Grupo dos 4 (G-4) foi criado em 2004 pelos chefes de Estado e Governo da Alemanha, Brasil, Índia e Japão, quatros aspirantes aos assentos permanentes, com o objetivo de promover a pauta da reforma do CSNU de uma maneira mais concreta, especialmente na questão da expansão das categorias de membros permanentes e não-permanentes, conhecidos como rotativos (MRE, 2004). A criação do G-4 refletiu não somente a aceleração de discussões sobre a reforma, a qual já era algo recente, mas também representou avanços políticos, como a existência oficial de um grupo em favor da expansão para incorporar tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento (MRE, 2004).

Dessa forma, o G-4 foi o primeiro grupo a formalizar uma proposta de reforma (Lima; Pereira, 2014), com base no modelo A, conforme consta na Resolução A/59/L.64. Essa proposta apoiava seis novos assentos permanentes e quatro rotativos, totalizando 25 membros. As seis cadeiras permanentes estariam divididas em duas para a Ásia, duas para a África, uma para América Latina e Caribe e uma para Europa Ocidental e outros Estados. As quatro cadeiras não permanentes seriam destinadas para a Ásia, África, América Latina e Caribe e Europa Ocidental (Lima; Pereira, 2014). Quanto ao direito ao veto, seu uso seria postergado para os novos membros permanentes até uma revisão futura (Lima; Pereira, 2014), pois este representava um ponto polêmico, sendo defendido apenas pelos cinco membros permanentes, enquanto o Painel de Alto Nível recomendava sua restrição.

Em 2005, com a aproximação de uma cúpula global, as discussões se intensificaram, mas os países continuavam divididos sobre a inclusão de novos membros permanentes e a extensão do veto. A China e os Estados Unidos, por exemplo, estavam mais relutantes em apoiar a expansão (Luck, 2006). Enquanto a China se opunha à entrada do Japão, temendo um enfraquecimento de sua influência na região, os EUA temiam uma perda de controle e de sua influência caso o Conselho fosse ampliado (Luck, 2006). Na África, houve tentativas de

escolher candidatos regionais para representar o continente, mas não houve consenso, sendo discutidos os nomes de Nigéria, Egito e África do Sul (Luck, 2006). Em meio a essas propostas e ao impasse entre o G-4 e o grupo "Unidos pelo Consenso[1]", a ampliação do Conselho de Segurança permaneceu estagnada, com poucas perspectivas de progresso (Luck, 2006).

Outrossim, durante esse primeiro mandato, Lula se empenhou em um amplo diálogo com diversos países para promover a reforma do CSNU, buscando apoio para a proposta de ampliação. Em 2004, por exemplo, o Primeiro-Ministro de Portugal, Durão Barroso, reiterou o apoio de Portugal à candidatura do Brasil a um assento permanente (MRE, 2004), e o presidente Lula, por sua vez, reafirmou o apoio do Brasil à candidatura de Portugal para uma das vagas europeias do Conselho para o biênio 2011-2012. Outro exemplo dessas alianças estratégicas, está no diálogo do Ministro Amorim com o Secretário das Relações Exteriores do México, Derbez, em 2004, sobre formas de fortalecer a ONU e também sobre a recente atuação de ambos os países como membros não-permanentes do órgão (MRE, 2004).

Durante esse período, de 2003 até 2006, portanto, o governo brasileiro constantemente argumentou que a ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento aumentaria sua legitimidade e representatividade, consequentemente tornando suas decisões mais eficazes e aceitáveis pela comunidade internacional. Porém, apesar dos esforços do primeiro mandato de Lula, a proposta do G-4 não obteve os votos necessários para a sua aprovação na Assembleia Geral da ONU (MRE, 2005). Apesar de ter recebido apoio de diversos países, incluindo a França e Reino Unido, enfrentou resistência principalmente por parte dos Estados Unidos, na época sob a administração de George Bush, e da China, que temiam a perda de poder e influência dentro do Conselho (MRE, 2004; 2005; 2006). Ressalta-se que embora os Estados Unidos apoiassem a candidatura do Japão para um assento permanente, a posição era mais cautelosa em relação aos outros países do grupo, incluindo o Brasil. Já para a China, essa se opôs à proposta do G-4 em grande parte devido ao envolvimento do Japão, tendo em vista que as relações entre ambos são historicamente tensas, especialmente devido a questões como disputas territoriais e o legado da ocupação japonesa na China durante a Segunda Guerra Mundial.

[1] Terceira proposta oficialmente apresentada à Assembleia Geral da ONU. Doze Estados são responsáveis por ela, incluindo Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia, San Marino e Turquia. É a única proposta que não reivindica um alargamento dos assentos permanentes (Lima; Pereira, 2014).

Ademais, Luiz Inácio fez de boa parte de suas reuniões presidenciais uma oportunidade para barganhar apoio para a candidatura brasileira a um assento permanente (Brigido, 2010). Assim, durante encontros oficiais cujo propósito inicial seria o de debater pautas voltadas para o comércio e cooperação econômica, Bolívia, Equador e Suriname declararam apoio ao país na questão da reforma do CSNU (Brigido, 2010). Em 2003, durante uma visita do Presidente do Equador, por exemplo, o Brasil ofertou auxílio para implementar programas sociais, e a Espanha, embora não tenha afirmado explicitamente apoio à candidatura brasileira, expressou que possuía simpatia em relação às aspirações brasileiras (Brigido, 2010).

Em uma reunião no início de outubro de 2005, por exemplo, o presidente de Cabo Verde, Pedro Pires, declarou publicamente seu apoio à candidatura brasileira, enquanto o Brasil se comprometeu a fortalecer o comércio bilateral e colaborar em projetos cabo-verdianos de saúde, como o combate à AIDS (Brigido, 2010). Em visita realizada em agosto, Yahya Jammeh, presidente da Gâmbia, expressou seu interesse em aproximar as propostas do G-4 com as demandas do Grupo Africano (Brigido, 2010). Em contrapartida, o Brasil se dispôs a apoiar o país com iniciativas de urbanização, saneamento e energia sustentável (Brigido, 2010). No mesmo mês, o presidente de São Tomé e Príncipe também reafirmou seu apoio ao Brasil, ao que o governo brasileiro respondeu com compromissos voltados ao desenvolvimento agrícola e infraestrutura no país (Brigido, 2010).

Observa-se o empenho brasileiro em oferecer assistência em áreas estratégicas para os países em desenvolvimento, atendendo a necessidades fundamentais como saúde pública, infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Ao promover essa cooperação, o Brasil buscava fortalecer laços com países que, em troca de tais apoios, comprometiam-se a respaldar sua candidatura ao Conselho de Segurança da ONU. Essa estratégia de diplomacia visava ampliar o suporte ao Brasil na Assembleia Geral, onde cada voto conta significativamente para o avanço da reforma. Assim, a atuação brasileira demonstra não apenas um compromisso com o multilateralismo e o desenvolvimento global, mas também uma visão pragmática ao consolidar sua base de apoio no cenário internacional.

Em outra frente, o ministro Celso Amorim, durante visita à Etiópia, reuniu-se com chanceleres da União Africana para alinhar uma posição comum sobre a reforma do Conselho de Segurança. Ambas as partes demonstraram preferência pelo Modelo A de reforma, que propunha a inclusão de novos membros permanentes e, assim, equilibraria a composição do Conselho. No entanto, a União Africana apresentou sua proposta separadamente, mantendo a exigência de direito de veto para os novos membros permanentes (Brigido, 2010). Essas

articulações evidenciam a estratégia do Brasil de buscar votos na Assembleia Geral por meio de apoios bilaterais e regionais.

Durante o governo Lula I, a pauta da reforma do Conselho de Segurança da ONU ganhou um impulso considerável, projetando o Brasil como um dos atores centrais nesse debate. O país engajou-se fortemente na articulação de propostas concretas para a reforma, como exemplificado através da proposta A/59/L.64, em parceria com os demais membros do G-4. Esse período, portanto, foi marcado por um entusiasmo e ativismo significativos em torno da campanha pela ampliação do Conselho, com uma intensa diplomacia brasileira para obter apoio de outros países.

Apesar da reforma não ter sido concretizada, o projeto do G-4 foi um passo importante, conseguiu apoio de diversos países e a discussão progrediu substancialmente, com articulações concretas do Brasil para atingir seu objetivo. Sob essa primeira liderança de Lula, o Brasil se posicionou como um representante dos interesses das nações emergentes e do Sul Global. Durante seu primeiro mandato, especialmente no ano de 2005, a ONU esteve muito próxima de uma votação sobre a reforma do Conselho. Contudo, por conta das divergências internas dos membros permanentes acerca da ampliação, da oposição chinesa à entrada do Japão, e pela oposição criada pelo Grupo Unidos pelo Consenso, as votações não aconteceram.

O Itamaraty, por sua vez, buscou formar alianças estratégicas, como as citadas anteriormente e coalizões com países em desenvolvimento, ressaltando em seus debates a importância da reforma, especialmente em um contexto cada vez mais multipolar. Dessa forma, o Brasil demonstrou seu compromisso com um sistema internacional mais inclusivo e sinalizando seu interesse em ocupar um papel de maior protagonismo dentro das Nações Unidas.

4.2 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO LULA II

Durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), sua política externa continuou com diretrizes voltadas para a defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU. Conforme mencionado no capítulo anterior, referente à PEB de seu governo, o Brasil permaneceu construindo uma imagem de ator responsável e defensor de uma ordem mundial mais equitativa, projetando-se assim como representante legítimo dos interesses dos países em desenvolvimento, em especial dos emergentes e das nações do Sul Global. Assim, houve uma forte valorização de princípios como soberania, multilateralismo e autonomia. A PEB nesse

período refletia um interesse não apenas de fortalecimento da posição do Brasil no CSNU, mas de redefinição das normas e estruturas que tradicionalmente excluíam a participação dos países em desenvolvimento das principais decisões de segurança global.

Logo no início de seu segundo mandato, o Ministro de Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, realizou uma visita oficial à Índia, em abril. Na reunião, além de examinarem o amplo espectro de tópicos da cooperação bilateral e entendimento entre os dois países, reafirmaram o compromisso com as iniciativas em curso no âmbito do G-4 (MRE, 2007). Nessa perspectiva, no segundo governo de Lula, o Brasil manteve seu compromisso com a reforma do Conselho de Segurança da ONU, continuando a trabalhar pela ampliação do órgão. Exemplo disso foi a reunião de Altos Funcionários da Alemanha, Brasil, Índia e Japão, a qual ocorreu no dia 19 de abril de 2007, em Brasília, onde enfatizaram a urgência na obtenção de resultados e demonstraram disposição de participar nas negociações com flexibilidade, com vistas a alcançar uma decisão ou resultado concreto o quanto antes (MRE, 2007).

Durante o ano de 2007, o Brasil continuou a fortalecer sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança com o apoio de lideranças internacionais. Em maio, os presidentes do Senegal, Abdoulaye Wade, e do Vietnã, Nong Duc Manh, manifestaram apoio à candidatura brasileira, ao mesmo tempo em que o Brasil destacou as parcerias na luta contra a AIDS e a fome. Em contrapartida, o Brasil apoiou a candidatura do Vietnã a um assento temporário no Conselho para o biênio 2008-2009 e firmou um acordo com o Senegal visando o desenvolvimento de energia renovável. Outras visitas de líderes como a presidente da Letônia, Vaira Vike-Freiberga, e o presidente Lula na Finlândia também resultaram em declarações de apoio à candidatura do Brasil enquanto abordavam agendas comerciais e de cooperação tecnológica. Embora o governo brasileiro tenha declarado que esses acordos e parcerias não tinham o objetivo específico de angariar apoio, é evidente que fortalecem sua posição no cenário internacional, influenciando o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança (Brigido, 2010).

De acordo com a Resenha de Política Exterior do Brasil (MRE, 2008), os Ministros de Relações Exteriores da Índia, Pranab Mukherjee, do Brasil, Celso Amorim, e da África do Sul, Nkosazana Damiani reuniram-se em Nova York, em setembro de 2008, e dialogaram sobre vários temas pertinentes da agenda internacional, discutindo também tópicos relacionados ao Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). A reforma do CSNU também foi uma pauta e os Ministros expressaram satisfação com a decisão da Assembleia Geral de iniciar negociações intergovernamentais, com base em propostas dos Estados-

membros, na plenária informal da Assembleia Geral da ONU até 28 de fevereiro de 2009 (MRE, 2008). Isso demonstra a articulação do Brasil para grupos além do G-4, evidencia como a temática era importante e que de fato havia tentativas concretas de estratégias para a reforma.

No dia 24 de setembro de 2010, pouco antes da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, houve uma reunião ministerial dos países do G-4, onde o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o Ministro Federal para os Negócios Estrangeiros da Alemanha, o Ministro das Relações Exteriores da Índia e o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão se encontraram em Nova York para trocar impressões sobre a reforma do Conselho (MRE, 2010). Nesse encontro, os Ministros presentes reiteraram a necessidade de uma reforma urgente do CSNU, assim como o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do Conselho (MRE, 2010). Outrossim, notaram com satisfação o apoio majoritário dos Estados-membros em relação à expansão de ambas as categorias de membros do Conselho, incluindo países em desenvolvimento e desenvolvimento como membros permanentes (MRE, 2010). Nessa perspectiva, por mais que enfatizaram suas aspirações e apoio às candidaturas de todos como membros permanentes, prezaram a importância de que a África também esteja representada na composição de um Conselho reformado e ampliado (MRE, 2010).

Outro ponto da declaração do G-4 acerca da reunião, emitida no mesmo dia em que ela ocorreu, expressa o otimismo dos Ministros quanto ao início das negociações baseadas em um texto formal para a reforma do Conselho, o qual foi solicitado por mais de 140 Estados-membros durante a 64ª Sessão da Assembleia Geral (MRE, 2010). Ressaltaram, portanto, a importância da continuidade dessas negociações, e a Assembleia Geral, por meio da decisão 64/568, endossou essa prioridade ao estabelecer que as negociações intergovernamentais prosseguiriam imediatamente com base na segunda versão revisada do texto, a ser discutida no plenário informal da 65ª Sessão[2] (MRE, 2010) (UN, 2010).

Os Ministros do G-4, portanto, reafirmaram seu compromisso de participar de forma ativa nessas negociações, demonstrando a intenção de buscar resultados concretos e viáveis

[2] De acordo com a decisão 62/557, adotada em 15 de setembro de 2008, os Estados-Membros iniciaram negociações intergovernamentais sobre a reforma do Conselho de Segurança em plenário informal da Assembleia Geral durante a sexagésima terceira sessão da Assembleia Geral. Com a decisão 63/565, aprovada em 14 de setembro de 2009, os Estados-Membros decidiram "continuar imediatamente as negociações intergovernamentais sobre a reforma do Conselho de Segurança em plenário informal da Assembleia Geral" durante a sexagésima quarta sessão, conforme determinado pela decisão 62/557 da Assembleia Geral. Com a decisão 64/568, aprovada em 13 de setembro de 2010, os Estados-Membros decidiram "continuar imediatamente as negociações intergovernamentais sobre a reforma do Conselho de Segurança em plenário informal da Assembleia Geral em sua sexagésima quinta sessão, conforme determinado pelas decisões 62/557 da Assembleia Geral (UN, 2010).

para a reforma do Conselho de Segurança. Tal fator demonstrou ainda mais a disposição do grupo em estabelecer diálogo e cooperação com outros países, buscando construir um consenso mais amplo e ampliando o apoio à reforma proposta.

Em relação às alianças e diplomacias, a convite do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, a então Secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Rodham Clinton, realizou uma visita oficial no Brasil em 3 de março de 2010, conforme consta na Resenha de Política Exterior do Brasil (MRE, 2010). Em uma reunião com o Presidente Luiz Inácio e com o Ministro Amorim, entre os diversos temas debatidos, no plano global coincidiram que era necessário que as instituições e fóruns multilaterais reflitam as realidades políticas e econômicas contemporâneas (MRE, 2010). Dessa forma, comprometeram-se com a agenda da reforma das Nações Unidas, incluindo o Conselho de Segurança e também de manter consultas estreitas sobre essa questão e sobre temas da agenda do Conselho, tendo em vista a participação do Brasil como membro eleito no CSNU para o biênio 2010-2011 (MRE, 2010).

Observa-se que a posição dos Estados Unidos sobre a reforma do CSNU apresentou sinais de maior abertura durante o segundo mandato de Lula, embora o apoio ainda fosse cauteloso. Parte dessa mudança deve-se ao contexto geopolítico e ao esforço de uma diplomacia multilateral promovida pela administração de Barack Obama, o qual assumiu em 2009. A administração de Obama buscou melhorar as relações com países emergentes, incluindo o Brasil, e manifestou apoio à modernização das instituições internacionais, conforme nota-se na visita de Hillary Clinton em 2010 (MRE, 2009; 2010).

Ainda em relação às alianças e estratégias diplomáticas do país durante esse período, o governo brasileiro também buscou aproximação com a União Africana, reconhecendo a necessidade de maior representatividade do continente africano no CSNU (MRE, 2007). A convite do Presidente da República de Moçambique, Armando Emílio Guebuza, o Presidente Luiz Inácio efetuou uma visita oficial ao país, acompanhado de uma delegação que incluía o Ministro Celso Amorim (MRE, 2008). Nesse encontro, além de reconhecerem o desejo do Brasil, entre outros países, de tornar-se membro permanente do Conselho, os Presidentes também demonstraram disposição de trabalhar para aproximar as propostas do G-4 com a União Africana, visando a expansão do Conselho (MRE, 2008).

Ademais, o governo Lula II intensificou o diálogo e as consultas com diversos países e blocos regionais para angariar apoio à reforma do Conselho, conforme consta nas Resenhas de Política Exterior do Ministério das Relações Exteriores publicadas nos anos de 2007 à 2010, onde países como Turquia, Rússia, Portugal, Espanha, Vietnã, Coréia do Sul, Finlândia,

Honduras, El Salvador, Colômbia, Uzbequistão, Cazaquistão e entre outros são citados em reuniões e visitas oficiais que ocorreram no período e no qual a pauta da reforma do CSNU esteve presente (MRE, 2007; 2008; 2009; 2010). Dentre as estratégias e argumentos utilizados pelo país, o Brasil defendia uma democratização do Conselho, afirmando que o mesmo não refletia a realidade geopolítica do século XXI (MRE, 2009). Além disso, alegava que uma reforma do órgão era fundamental para que ele pudesse atuar de forma mais eficaz na prevenção e resolução de conflitos e consequentemente, na manutenção da paz e segurança internacional (MRE 2010).

Portanto, observa-se uma evidente continuidade entre os dois mandatos de Lula na busca pela reforma do CSNU, com o Governo Lula II dando seguimento aos esforços iniciados no primeiro mandato. No período de 2007 a 2010 houve uma intensificação nas ações diplomáticas, uma ampliação das alianças e uma procura por maior protagonismo, demonstrando um empenho na reforma do CSNU. Luiz Inácio se beneficiou de uma conjuntura internacional mais favorável à ascensão do Brasil e de outros países emergentes, o que contribui para fortalecer a demanda pela reforma.

Embora não tenha havido uma nova proposta formalmente articulada pelo Brasil, no mesmo formato da A/59/L.64, nesse período nota-se que o G-4 se consolidou como uma frente diplomática importante e a busca por apoio se expandiu, incluindo diálogos com diversos países e blocos regionais, conforme citado anteriormente. Assim, o governo Lula II deixou um legado de consolidação da imagem do Brasil como um ator propositivo e engajado no debate sobre a necessidade de uma ONU mais representativa e alinhada com as realidades do sistema internacional contemporâneo.

4.3 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO DILMA I

Conforme abordado no subcapítulo 3.3, referente à política externa do governo de Dilma Rousseff, a presidenta assumiu o cargo em 2011, prometendo dar continuidade à política externa deixada por Lula, o que pode ser interpretado como uma manutenção das diretrizes do anterior governo, o qual fazia parte do mesmo partido político que o dela. No entanto, sua política externa apresentou ajustes em questões de ênfase, intensidade e pautas, devido em parte a um contexto do sistema internacional diferente de seu antecessor.

Sob esse olhar, o governo de Rousseff deu continuidade à trajetória de Lula pela busca por um assento permanente para o Brasil no CSNU, assim como a reforma de sua estrutura. As Resenhas de Política Exterior do Ministério das Relações Exteriores, datadas nos anos de

2011 a 2014 relatam a presença de atividade diplomática, com ênfase na articulação com países que compartilhavam a mesma visão, na participação em debates e fóruns multilaterais, e na defesa de uma reforma que tornasse o CSNU mais representativo e legítimo.

Como membro do G-4, o qual representa um importante instrumento de aliança e articulação para o Brasil perante a reforma, o país manteve-se firme na defesa da expansão do CSNU nas categorias de membros permanentes e não-permanentes (MRE, 2012). No dia 25 de setembro de 2012, pouco antes da abertura da 67ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o Ministro Federal para os Negócios Estrangeiros da Alemanha, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão e o Secretário das Relações Exteriores da Índia encontraram-se em Nova York para dialogarem sobre a reforma do Conselho (MRE, 2012). Nesse encontro, reiteraram sua visão comum de um Conselho reformado, e que leve em consideração as contribuições já realizadas pelos países em prol da manutenção da paz e segurança internacionais, e outros propósitos da organização, assim como a necessidade de ampliar o órgão em ambas as categorias, com a presença de países em desenvolvimento (MRE, 2012). Além disso, os quatro países reafirmaram seus interesses como membros permanentes, e apoiaram-se nas suas respectivas candidaturas (MRE, 2012). Por fim, enfatizaram novamente a importância da África em ser incluída na categoria de membros permanentes de um Conselho ampliado (MRE, 2012).

Ademais, mais tarde, em outra reunião oficial a qual ocorreu em setembro de 2013 em Nova York (nota-se que as reuniões entre o grupo geralmente ocorrem nas vésperas da abertura da Assembleia Geral), além dos quatro países reafirmaram os compromissos que sempre enfatizam durante as reuniões, salientaram a importância incluir os países africanos nos diálogos sobre a reforma do Conselho de Segurança e elogiaram a iniciativa do governo do japonês de organizar, em junho de 2012, a primeira Cúpula Japão-África sobre Reforma do Conselho de Segurança (MRE, 2013). Além disso, os Ministros presentes demonstraram-se satisfeitos com a decisão dos Chefes de Estado e Governo da CARICOM (Comunidade do Caribe), no início do ano de 2013, de reivindicar por uma maior atenção para alcançar uma reforma duradoura do Conselho, assim como da iniciativa do bloco de renovar o processo de negociações entre os governos (MRE, 2013). O Brasil também apoiou a iniciativa de elaborar um texto negociador conciso como base para as negociações intergovernamentais, buscando superar entraves e acelerar o processo da reforma (MRE, 2013).

Essas reuniões e diálogos do G-4 representam mais que um esforço dos países-membros do grupo em garantir seus próprios assentos dentro do Conselho, mas também refletem uma motivação ampla e normativa, que ultrapassa interesses materiais e imediatos,

como o aumento de poder e influência. Ao enfatizar o diálogo com países africanos e outros países em desenvolvimento, demonstram que suas visões não se limitam à inclusão própria, mas sim promover uma equidade genuína e representatividade no órgão mais influente da ONU. Assim, ao fortalecer alianças com blocos regionais e encorajar as negociações intergovernamentais, o Brasil e seus parceiros do G-4 promovem uma mudança nas normas e valores históricos que definem as relações de poder da ONU, através de valores e princípios de suas identidades compartilhados e que evoluem através de suas interações institucionais e sociais.

Ademais, o governo Dilma aproveitou-se da cooperação com a Índia e África do Sul no âmbito do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o qual foi utilizado para fortalecer a demanda por uma reforma do CSNU (MRE, 2011). Em 2011, os três países encontravam-se presentes na composição do CSNU, por isso, reafirmaram o compromisso de realizarem consultas mútuas e alinhar suas posições acerca de tópicos relevantes e pertinentes à agenda internacional (MRE, 2011). Em setembro do mesmo ano, a Presidenta Dilma Rousseff se encontrou com o Presidente da África do Sul, Jacob Gedleyihlekisa Zumae e o Primeiro-Ministro da República da Índia, Manmohan Singh, onde destacaram a necessidade de uma reforma urgente do Conselho de Segurança da ONU, incluindo uma expansão tanto nas categorias de membros permanentes e não-permanentes e participação ampliada de países em desenvolvimento em ambas. Discutiram também a iniciativa do G4 de uma minuta de resolução sobre expansão do Conselho de Segurança em ambas as categorias e sobre a melhoria de seus métodos de trabalho (MRE, 2011).

Referente às parcerias estratégicas do governo durante o primeiro mandato de Dilma, as Resenhas de Política Externa do período de 2011 a 2014 demonstram que os seguintes países manifestaram apoio à candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU: Rússia, Reino Unido, Finlândia e Portugal. O governo Rousseff também se utilizou dos fóruns multilaterais para defender a reforma do CSNU, como o G20, BRICS e UNASUL (MRE, 2011; 2012; 2013; 2014).

Apesar dos esforços, ainda assim as divisões no Conselho, presentes desde o governo anterior, evidenciaram as dificuldades em alcançar um consenso para a reforma do órgão. Nem todos os estados-membros eram favoráveis à reforma, ou defendiam propostas alternativas, dificultando a busca por um acordo abrangente. Torna-se explícito, durante esse trabalho, que a reforma do CSNU envolve questões e negociações complexas, como o número de novos membros, as categorias, os poderes de veto e os métodos de trabalho, tornando o processo lento e desafiador. Portanto, apesar da pauta da reforma estar presente no primeiro

mandato da presidente, houve uma perda de intensidade, sem uma nova proposta formal elaborada e com menos articulações diplomáticas que a de Lula.

4.4 A REFORMA DO CSNU NO GOVERNO DILMA II

Conforme detalhado anteriormente no subcapítulo de política externa do governo Dilma Rousseff, seu mandato teve fim antes do segundo semestre de 2016, em razão do processo de impeachment, onde Michel Temer assumiu interinamente. Portanto, para a análise do segundo governo de Rousseff, foram utilizadas as Resenhas de Política Exterior do Brasil do primeiro e segundo semestre de 2015 e a Resenha de Política Exterior do Brasil do primeiro semestre de 2016.

Tendo isso em vista, o Brasil continuou atuando em conjunto com a Alemanha, Índia e Japão no G-4, embora ao analisar as resenhas do período percebe-se uma diminuição significativa de atividades do grupo. Em 2015, os líderes do G-4 se reuniram em uma cúpula, sinal de que continuavam dedicando-se à uma reforma estrutural do CSNU, algo considerado cada vez mais crucial em um contexto de intensificação dos conflitos e surgimento de novas ameaças à paz e segurança global (MRE, 2015). Ademais, a convite da Presidenta Dilma Rousseff, o Primeiro-Ministro do Conselho de Estado da República Popular da China, Li Keqiang, visitou o Brasil de 18 a 21 de maio de 2015 (MRE, 2015). Nessa visita, além de avaliarem de forma positiva as relações bilaterais dos dois países, o Brasil procurou estreitar laços com a China, reconhecendo a importância do país no sistema internacional e buscando seu apoio para a reforma do Conselho.

Nesse sentido, a Resenha de Política Exterior do Brasil (MRE, 2015) aponta que os líderes reafirmaram seu compromisso em fortalecer o sistema multilateral e buscar a reforma das estruturas de governança global, especialmente uma mudança ampla da ONU, priorizando a inclusão de mais países em desenvolvimento no CSNU, destacando também a importância de intensificar o papel das Nações Unidas, especialmente em seu 70º aniversário em 2015. Ademais, a China também reconheceu a influência significativa do Brasil em questões regionais e internacionais e expressou o apoio ao desejo brasileiro de assumir uma posição mais proeminente na ONU, concordando em manter um diálogo sobre essa pauta (MRE, 2015).

A Presidenta Dilma também discursou em eventos internacionais, como a Assembleia Geral, defendendo a reforma do Conselho e destacando a importância de superar o “déficit” de diplomacia, alegando que o Brasil é reconhecidamente um ator que pode contribuir para os

trabalhos dentro de um CSNU renovado e expandido, com a legitimidade restaurada pela adição de novos Estados (MRE, 2015). O Ministro de Relações Exteriores da época, Mauro Vieira, destacou que “a falta de representatividade, transparência e eficácia corrói a própria legitimidade do CSNU, com danos sensíveis ao multilateralismo" (MRE, 2015, p. 384).

Apesar de o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff ter sido interrompido prematuramente em 2016, as Resenhas de Política Exterior analisadas indicam uma redução perceptível na intensidade das iniciativas voltadas à reforma do Conselho de Segurança da ONU. Esta diminuição nas ações e articulações em prol da reforma pode ser explicada tanto por fatores internos quanto externos, conforme abordado em capítulos anteriores. No cenário doméstico, a crise política e econômica que culminou no processo de impeachment gerou uma considerável instabilidade, redirecionando o foco das prioridades do governo e limitando sua atuação no cenário internacional. Adicionalmente, a conjuntura global apresentou entraves ao avanço do processo de reforma, com as divisões e tensões entre as principais potências ainda presente, o que dificultou a obtenção de consenso em torno da pauta.

As Resenhas de Política Exterior do Brasil, especialmente as de 2015 e do primeiro semestre de 2016, revelam uma significativa diminuição no número de reuniões e encontros diplomáticos com outros países destinados a angariar apoio para a reforma do CSNU. A frequência das reuniões bilaterais e multilaterais direcionadas à construção de coalizões de apoio foi reduzida, refletindo uma menor ênfase na mobilização diplomática pela reforma. O grupo do G-4, composto por Brasil, Alemanha, Índia e Japão, continuou seu engajamento em eventos pontuais, como a cúpula de 2015 mencionada anteriormente. No entanto, o ritmo das atividades e iniciativas conjuntas no contexto do G-4 foi menos dinâmico, evidenciando as dificuldades de sustentação de uma campanha ativa em prol de mudanças estruturais na ONU.

A crítica à política externa do governo Dilma Rousseff, mencionada em capítulos à priori e frequentemente atribuídas à personalidade da presidenta, por vezes ignora o contexto político e econômico desafiador em que Rousseff atuou. Em vista disso, Neto (2016) destaca que o governo Dilma herdou uma conjuntura internacional complexa, que limitava sua margem de manobra e exigia mais cautela nas ações externas. A queda do preço dos commodities e o fim dos estímulos monetários dos Estados Unidos em 2013 impactaram a economia brasileira e reduziram a capacidade de investimento em política externa (Neto, 2016). No âmbito doméstico, por sua vez, a alta fragmentação partidária impuseram obstáculos à governabilidade e à implementação de políticas de longo prazo. A operação Lava Jato, por exemplo, iniciada em 2014, desestabilizou o cenário político e gerou um clima de instabilidade que impactou negativamente a capacidade de ação do governo (Neto, 2016).

Portanto, a trajetória da política externa brasileira na busca pela reforma do Conselho de Segurança pode ser analisada como parte de um ciclo que começou a tomar forma no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ganhou robustez e projeção durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e encontrou certo enfraquecimento durante a gestão de Dilma Rousseff. Esse ciclo reflete a aspiração de posicionar o Brasil como um protagonista global, uma medida que simbolizaria o reconhecimento da crescente relevância do país no cenário internacional. No entanto, com a chegada de Dilma ao poder, essa meta encontrou limitações consideráveis, que podem ser atribuídas tanto ao cenário internacional adverso quanto a fatores domésticos desestabilizadores citados anteriormente.

Dessa forma, Dilma Rousseff representa o fechamento desse ciclo ambicioso, em que o Brasil visava assumir um papel de liderança no sistema multilateral e garantir sua posição como membro permanente no CSNU. Seu governo refletiu uma política externa que, embora alinhada ao ideário de Lula em termos de posicionamento e objetivos, foi obrigada a adaptar-se à conjuntura, priorizando uma postura mais cautelosa e menos assertiva, afastando temporariamente o país de suas ambições de reforma estrutural da ONU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se examinar as iniciativas de reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), investigando se houve mudanças ou uma continuidade nas trajetórias de ambos os governos do mesmo partido. Tal análise ocorreu por meio de uma abordagem construtivista, visando compreender como as identidades, as normas e as ideias moldaram os interesses da política externa brasileira para atingir esse objetivo. A pesquisa partiu da hipótese de que o Brasil, ao longo desses governos, buscou consolidar uma posição de destaque na agenda internacional ao promover a democratização do CSNU, procurando torná-lo mais inclusivo e representativo das dinâmicas globais contemporâneas. Com essa finalidade, investigou-se as ações diplomáticas, articulações com outras nações, alianças estratégicas e a utilização de fóruns internacionais para a promoção dessa agenda.

A análise revelou que durante o governo Lula, houve um intenso ativismo diplomático voltado à construção de coalizões internacionais e ao fortalecimento de parcerias com países emergentes, o que resultou na consolidação do G-4 e no esforço conjunto para pressionar por uma reforma no Conselho. O Brasil, sob a liderança de Lula, não apenas articulou suas aspirações de maneira assertiva, mas também investiu em parcerias globais e regionais para fortalecer o apoio à sua candidatura a um assento permanente no CSNU. Esse período foi marcado pelo ativismo diplomático, que buscava alavancar a posição do Brasil no cenário internacional, assim como promover uma reforma que refletisse melhor as realidades geopolíticas contemporâneas.

No entanto, no governo Dilma, observa-se um declínio na intensidade das ações voltadas à reforma do CSNU. Diversos fatores estruturais e conjunturais contribuíram para esse retraimento diplomático, entre os quais destacam-se a crise econômica interna, que limitou a capacidade de ação do Brasil, e a conjuntura internacional menos favorável a mudanças significativas na estrutura de governança global. A postura brasileira em relação à reforma do CSNU, embora ainda presente nas reuniões multilaterais, passou a ser marcada por um tom menos assertivo e por uma redução nas iniciativas e nas negociações diretas com outros Estados sobre o tema. A prioridade dada a questões domésticas e o processo de impeachment que culminou no afastamento da presidenta em 2016 também afetaram a continuidade de uma agenda de política externa robusta.

Em suma, a trajetória dos governos Lula e Dilma em relação à reforma do CSNU evidencia um contraste nas estratégias e na intensidade do engajamento brasileiro. Enquanto o

governo Lula representou um momento de expressiva mobilização em favor da reforma, o governo Dilma enfrentou limitações que dificultaram a manutenção do mesmo objetivo diplomático. Esses resultados sugerem que o apoio à reforma do CSNU e à ampliação do papel do Brasil no sistema internacional depende não apenas da postura dos governantes, mas também de fatores internos e externos que influenciam diretamente a viabilidade e o alcance das iniciativas brasileiras na arena multilateral. Essas variações entre os dois períodos ilustram a adaptação política aos diferentes cenários domésticos e externos, enquanto tentavam manter a reforma do CSNU como um objetivo na agenda a ser cumprido.

Esse trabalho contribui significativamente para a área de Relações Internacionais, especialmente no campo de estudos relacionados à governança global e a reforma das instituições multilaterais, ao oferecer uma análise detalhada da posição do Brasil frente à mudança estrutural do Conselho de Segurança da ONU. A aplicação da teoria construtivista permite uma compreensão mais profunda das motivações brasileiras, pois vai além de uma visão puramente materialista, que se concentraria apenas em interesses estratégicos ou econômicos. Assim, sob a lente construtivista, a pesquisa destaca que a busca do Brasil por um assento permanente no CSNU não se limita a uma questão puramente de poder. Em vez disso, essa iniciativa está profundamente enraizada na identidade do Brasil como um líder regional e defensor de uma ordem internacional mais equitativa. Ao se associar a países como Índia, Alemanha e Japão, conforme abordado em capítulos anteriores, o país reforçou seu compromisso com as normas de multilateralismo e representatividade, que são centrais em sua política externa.

O trabalho também adiciona valor acadêmico ao fornecer um estudo de caso específico do Brasil, contribuindo para o campo dos estudos de países em desenvolvimento e sua capacidade de influenciar as normas e regras do sistema internacional, desafiando e criticando a estrutura hierárquica predominante. Essa perspectiva fortalece o debate sobre a necessidade de reformas de instituições como o CSNU para adaptá-las à realidade contemporânea, estabelecendo um entendimento mais profundo da influência dos atores que tradicionalmente não ocupavam posições centrais no sistema global.

Em relação às limitações desta pesquisa, é importante considerar que a análise documental utilizada neste estudo tem limitações inerentes à disponibilidade e natureza dos documentos. Muitas vezes, documentos oficiais e relatórios governamentais oferecem uma visão mais objetiva e limitada das dinâmicas internas e motivações, o que pode restringir a compreensão de nuances importantes. Além disso, nem todas as negociações ou debates são registrados em documentos públicos, o que resulta em lacunas de informações para um

entendimento mais abrangente. Para mitigar isso, buscou-se abordar as reuniões e eventos que se julgou mais relevantes e que abordaram de fato a pauta de reforma em seus debates.

Em uma possível continuidade à investigação sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o papel do Brasil nesse contexto, futuros estudos podem explorar uma variedade de abordagens e temas complementares aos discutidos neste trabalho. Esse estudo poderia focar em como as posições de países com assento permanente, como China e Estados Unidos, influenciam as chances de sucesso das propostas de reforma, especialmente no contexto de mudanças geopolíticas recentes. Com o avanço de novas potências e o aumento das tensões internacionais, é relevante entender como esses países percebem a questão da reforma e quais são suas estratégias para manter ou ajustar o equilíbrio de poder na ONU. Outra possibilidade para pesquisas futuras reside na análise comparativa entre a postura do Brasil em diferentes períodos políticos, utilizando-se assim de outra metodologia. Investigar como a política externa brasileira em relação à reforma do CSNU varia em função das mudanças de governo e de contexto interno pode revelar padrões ou mudanças significativas na atuação diplomática do país. Essas sugestões de investigação representam não apenas uma continuidade, mas também uma ampliação do entendimento sobre o tema, evidenciando a importância e a complexidade da questão da reforma do CSNU.

A reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) é um tema de profunda relevância, tanto para a compreensão das dinâmicas de poder no sistema internacional quanto para a redefinição das normas e valores que orientam as relações entre Estados. O estudo das aspirações brasileiras de obter um assento permanente no CSNU lança luz sobre o papel que o Brasil, enquanto país emergente, busca desempenhar na construção de uma ordem internacional mais representativa e equitativa. Ao explorar os esforços dos governos Lula e Dilma em prol dessa reforma, o presente trabalho contribui para o entendimento de como as mudanças estruturais e contextuais na política externa brasileira refletem o compromisso do país em promover uma governança global mais inclusiva, que atenda às necessidades e às realidades dos países em desenvolvimento.

Os resultados deste estudo destacam o Brasil como um ator persistente no debate sobre a reforma do CSNU, reforçando sua identidade de mediador e promotor da paz, além de sua dedicação em avançar uma agenda multilateralista que busca democratizar as instâncias de decisão da ONU. Esse compromisso é significativo, pois demonstra que o Brasil enxerga a reforma do CSNU não apenas como um meio de aumentar seu próprio protagonismo, mas também como um passo essencial para garantir que as decisões sobre paz e segurança globais sejam mais legítimas e sensíveis às realidades do século XXI. Assim, os esforços brasileiros

contribuem para a ampliação do debate sobre a representatividade e a eficiência do sistema internacional, alinhando-se aos ideais de justiça e igualdade que caracterizam a tradição diplomática brasileira.

Em um cenário de crescente complexidade global e emergência de novas potências, a relevância de uma governança mais inclusiva torna-se ainda mais evidente. Dessa forma, este tema continuará a oferecer ricas possibilidades para o campo das Relações Internacionais e para o entendimento de como os países em desenvolvimento podem contribuir para um sistema internacional mais equilibrado e representativo.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, [*s. l.*], n. 47, p. 201-246, 1999. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000200011. Acesso em: 23 set. 2024.

ALBANUS, Adriana Pilar Ferreira. "Continuar não é repetir": a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, [*s. l.*], v. 4, n. 1, p. 1–12, 2015. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/neiba/article/view/13860. Acesso em: 12 nov. 2024.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [*s. l.*], v. 47, p. 162-184, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/3YZj6NWQgZSy6tCC8Hqb75z/abstract/?lang=pt. Acesso em: 19 out. 2024.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula: (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [*s. l.*], v. 53, p. 214-240, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013. Acesso em: 14 nov. 2024.

AMORIM, Celso**.** Início de uma política externa altiva e ativa. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R.; BERRON, G. (org.). **Uma Nova Política Externa**. Tubarão, SC: Copiart, 2014. p. 32-51.

AMORIM, Celso. **Política externa do governo Lula**: os dois primeiros anos. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Observatório Político Sul-Americano (OPSA), 2005. Disponível em: https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/m11_u8_09052014-17-20-00-9.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

ANDRADE, Letícia Cunha. O Brasil em Busca de um Assento Permanente no Conselho de Segurança: Análise construtivista da Política Externa de 1956 a 2011. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS , 1 ed., 2012, Brasília. **Anais…** Brasília: Universidade de Brasília.

BOSCO, David L. **Five to rule them all**: the UN Security Council and the making of the modern world. New York: Oxford, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2003. (1º semestre). Disponível em:https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n92_1sem_2003.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2003. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n93_2sem_2003.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2004. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-

br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n94_1sem_2004.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2004. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n95_2sem_2004.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2005. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n96_1sem_2005.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2005. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n97_2sem_2005.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2006. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n98_1sem_2006.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2006. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n99_2sem_2006.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2007. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n100_1sem_2007.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2007. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n101_2sem_2007.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2008. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n102_1sem_2008.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2008. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_numero_103_2_2008.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2009. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-

br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_numero_104_1_2009.pdf. Acesso em: 13 de out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2009. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha105_2_2009.pdf. Acesso em: 13 de out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2010. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha106_1_2010.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2010. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha107_2_2010.pdf. Acesso em: 14. out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2011. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha108_1sem_2011.pdf. Acesso em: 14. out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2011. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha109_2sem_2011.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2012. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha110_1sem_2012.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2012. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n111_2sem_2012.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2013. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n112_1sem_2013.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2013. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n113_2sem_2013.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2014. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-

br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n114_1sem_2014.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2014. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha_n115_2sem_2014.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2015. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha-1-2015.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2015. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha-2-2015.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2016. (1º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha-1-2016.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: MRE, 2016. (2º semestre). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/biblioteca/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha-2-2016.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU**: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/22990. Acesso em: 15 out. 2024.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, [*s. l.*], v. 5, n. 24, jun / jul.2014. Disponível em: https://doi.org/10.22456/2178-8839.47628. Acesso em: 29 ago. 2024.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa**: volume 1. São Paulo: Saraiva, 2011.

FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá Guimarães. The uneasy ‘well-placed’ state: Brazil within Latin America and the West. **Cambridge Review of International Affairs**, [*s. l.*],

Cambridge, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1723059. Acesso em: 15 out. 2024.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **“O Brasil só teve 20 anos com os militares fora da política”**. Entrevista com Octavio Amorim Neto. 2023. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/625675-em-edicao-o-brasil-so-teve-20-anos-com-os-militares-fora-da-politica-entrevista-com-octavio-amorim-neto. Acesso em: 10 nov. 2024.

LIMA, Lívia de Souza; PEREIRA, Demetrius Cesário. A Reforma no Conselho de Segurança da ONU: Os Desafios regionais enfrentados pelo G4. *In*: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA ESPM, 3. ed., 2014, São Paulo. **Anais […].** São Paulo: ESPM, 2014.

LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik (ed.). **The United Nations Security Council and War**: The Evolution of Thought and Practice since 1945. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LUCK, Edward. **UN Security Council**: Practice and Promise. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2006.

NETO, Octavio Amorim. A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Relações Internacionais**, [*s. l.*], v. 52, p. 43-54, dez. 2016.

ONUF, Nicholas Greenwood. **World of Our Making**: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia, South Carolina: University of South Carolina, 1989.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. A Política Externa Brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): A América do Sul. **Perspectivas**, São Paulo, v. 50, p. 13-45, jul / dez. 2017. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/12436. Acesso em: 6 set. 2024.

SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, {*S. l.*}, v. 56, p. 40-59, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnzRXjptLV53R6XvGcF/abstract/?lang=pt. Acesso em: 13 out. 2024.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília, DF: MRE, 2013. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1045-o-brasil-e-as-nacoes-unidas.pdf. Acesso em: 01 nov. 2024.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Interação Sino-Iberoamericana,** [S.l.], v. 2, p. 1-26, 2022. Disponível em: https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sai-2022-0007/html. Acesso em: 17 set. 2024.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign Policy:** Theories, Actors, Cases. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

UNITED NATIONS. **65º sessão da Assembleia Geral começa hoje**. 2010. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/55778-65%C2%AA-sess%C3%A3o-da-assembleia-geral-come%C3%A7a-hoje. Acesso em: 15 out. 2024.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. San Francisco: UN, 1945.

UNITED NATIONS. **History of the United Nations**. [*S. l.*]: UN, [2024]. Disponível em: https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un. Acesso em: 9 set. 2024.

UNITED NATIONS. **Main Bodies.** [*S. l.*]: UN, [2024]. Disponível em: https://www.un.org/en/about-us/main-bodies. Acesso em: 13 set. 2024.
UNITED NATIONS. **Reform of the Security Council**. [*S. l.*]: UN, [2024]. Dísponivel em: https://www.un.org/en/ga/screform/. Acesso em: 26 set. 2024.

UNITED NATIONS. **Security Council Reform**. [*S. l.*]: UN, 2005. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/a-59-l-64.php. Acesso em: 03 out. 2024.

UNITED NATIONS. **Security Council Reform**. New York: UN, 2010. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/president/65/pdf/prorities/scr.pdf. Acesso em: 22 set. 2024.

UNITED NATIONS. **The UN Security Council Handbook**: A Users Guide to Practice and Procedure. New York: UN, 2019.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v.5, n.2 jul /dez 2005. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/9. Acesso em: 22 set. 2024.

WENDT, Alexander. A Anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da política de poder. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 2, n. 3 jan / jun. 2013. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/2188/1525. Acesso em: 15 out. 2024.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **The MIT Press International Organization**, [*S. l.*], v. 46, n. 2. p. 391-425, 1992. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2706858?origin=JSTOR-pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. **O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)**. Brasília, DF: MRE, 2016. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/1160-PARTICIPACAO_DO_BRASIL_NO_CSNU_final.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação e Educação Continuada
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br