

NO CENTRO DA PERIFERIA: O BRASIL E A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

IN THE CENTER OF THE PERIPHERY: BRAZIL AND THE REFORM OF UN SECURITY COUNCIL

JULIANA PINTO LEMOS DA SILVA¹

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

E-mail: julianaplemos@gmail.com

Resumo

A nova arquitetura da ordem internacional mostra que o sistema mundo atual vem ganhando contornos multipolares. Diante da aspiração por maior inserção na governança global por parte dos países da semiperiferia, incluindo o Brasil, um antigo desejo do país ganha destaque como estratégia de inserção internacional: a campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este artigo analisa a posição semiperiférica do Brasil no sistema mundo atual, e como esta condição intermediária afeta as diretrizes da campanha brasileira por uma vaga no Conselho. Será feita uma revisão das credenciais do país, assim como dos obstáculos externos e internos que se encontram no Brasil rumo ao centro. Os resultados mostram que o Brasil ocupa um importante papel no sistema internacional, mas que os problemas típicos da semiperiferia atrapalham sua candidatura por um assento permanente no Conselho de Segurança e, conseqüentemente, levanta questionamentos acerca das chances de uma semiperiferia plenamente ocupar espaços centrais no sistema internacional.

Palavras-chave: Sistema mundo, Conselho de Segurança das Nações Unidas,. Brasil Semiperiferia.

Abstract

The new architecture of international orders shows that the world system is gaining multipolar contours. Given the aspiration for greater participation in the global governance of the semi-periphery countries, including Brazil, an old desire of the country gained prominence as international insertion strategy: the campaign for a permanent seat on the United Nations Security Council. This article seeks to analyze the semi-peripheral position of Brazil in the world system, and how this intermediate condition affects the guidelines of the Brazilian campaign for a seat in the Council. An overview of the country's credentials will be done, as well as of the external and internal obstacles that get in Brazil's way towards the center. The results show that Brazil occupies an important role in the international system, but the typical problems of the semi-periphery hinder its candidacy for a permanent seat in the Security Council, and therefore raises questions about the likelihood of a semi-periphery fully occupy central spaces in the international system.

Key Words: World System. United Nations Security Council. Brazil Semi-Periphery.

¹ Juliana Pinto Lemos da Silva é bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Introdução

As mudanças na arquitetura da ordem internacional, resultantes das transformações que a economia mundial sofreu com a crise financeira e a ascensão de países como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), revelam que o sistema mundo atual ganha contornos cada vez mais multipolares. A conjuntura exhibe o avanço dos diversos países que diligenciam maior inserção internacional em relação à discussão de temas que dizem respeito não apenas a esfera econômica, mas também a política. Nos fóruns multilaterais, a articulação destes países para promover a discussão de temas de interesse comum, mas que também afetam a governança global faz com que o grupo dos emergentes ganhe cada vez mais relevância nos ambientes de tomada de decisão. A questão da reforma institucional das Nações Unidas, tema que se tornou contínuo no discurso dos países diretamente interessados, faz parte desse leque de tópicos que ganharam espaço na agenda multilateral da política internacional.

Dentro do debate acerca da reforma geral da organização, a reestruturação do Conselho de Segurança desperta controvérsias. Os países emergentes propõem uma ordem internacional mais democrática, e por isso demandam maior representação no órgão, alegando que a organização precisa refletir as mudanças pelas quais o sistema internacional passou nas últimas décadas, e defendendo o argumento de que uma reforma traria não apenas maior representatividade, mas também maior legitimidade para as decisões tomadas no âmbito do Conselho. Alguns destes países se colocam diretamente na posição de candidatos a um assento permanente no mais importante órgão das Nações Unidas, e entre eles, está o Brasil.

A cadeira fixa no Conselho não é uma reivindicação nova, mas a diplomacia brasileira, ao longo dos anos, deu ênfases distintas a essa aspiração. Vargas (2011) aponta que, apesar das diferenças entre governos, é possível dizer que a campanha do país “parece ter se tornado patrimônio da política exterior brasileira”.

Nas últimas décadas, o Brasil baseou-se em dois sólidos argumentos fundamentais para reivindicar a reforma e a sua própria candidatura: o primeiro defende que a reforma do Conselho traria maior representatividade e legitimidade para o órgão, e o segundo se apega *RICRI Vol. 1, No. 2, pp.55-75*

à ideia de que o Brasil, por exercer um papel de líder regional na América Latina e por ser historicamente um mediador de conflitos, é um forte candidato a um assento permanente. Apesar de o país exibir inegáveis credenciais, a campanha ainda sofre com alguns obstáculos.

Como semiperiferia, é perceptível o esforço do Brasil para disputar espaços centrais mesmo carregando ainda características periféricas. Este trabalho visa estudar a campanha do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas como uma estratégia de inserção internacional com o objetivo de avançar para o centro, e levantar questões acerca das possibilidades de um país mudar sua posição no sistema mundo.

A Posição Semiperiférica do Brasil no Sistema-Mundo

Primeiramente, é preciso entender a posição semiperiférica do Brasil no sistema-mundo atual. A partir de uma perspectiva sistêmica, é possível definir a posição intermediária do Brasil na economia-mundo moderna, e conseqüentemente entender os esforços do país em busca de uma cadeira fixa no Conselho. É necessário compreender de que forma se dão as relações entre os Estados nesta economia-mundo e qual é o espaço que os países emergentes ocupam na ordem internacional. A análise dos sistemas-mundo, introduzida pelo norte-americano Immanuel Wallerstein, traz uma abordagem alternativa à de tradicionais teorias das relações internacionais, como o realismo e o neorealismo, e será marco teórico usado neste estudo.

Com influência da corrente marxista da teoria da dependência, Wallerstein estuda a reprodução do sistema de produção capitalista nas zonas periféricas e conclui que o desenvolvimento destas áreas se dá de forma a aumentar o hiato entre elas e os países que fazem parte do centro. As relações de produção são condicionadas a comprometer a periferia em uma relação extremamente dependente, e subordinada ao núcleo.

O ponto principal tratado por Wallerstein é exatamente a dinâmica sistêmica das relações entre os países na economia-mundo moderna, e as suas estruturas interdependentes. A definição de sistema-mundo trabalhada pelo autor em *The Modern World-System* (2011 [1974]; 347) entende que um sistema-mundo é “um sistema social, que tem limites,

RICRI Vol. 1, No. 2, pp. 55-75

estruturas, grupos de membros, regras de legitimação e coerência”. Assim, de acordo com este paradigma, é possível definir que ao longo da história, três tipos de sistemas-mundo existiram: os minissistemas, os impérios-mundo e a economia-mundo, este último, o que existe atualmente.

As características fundamentais da economia-mundo moderna são a interdependência econômica entre as suas regiões e a divisão internacional do trabalho. Tal organização do trabalho acontece de forma não apenas ocupacional, mas também geográfica. Mariutti (2012) entende que esta divisão reflete uma estrutura que admite uma hierarquia de tarefas que demandam níveis distintos de qualificação. A má distribuição geográfica acarreta problemas porque a tendência do sistema capitalista é distribuir as recompensas de forma desigual, beneficiando tarefas que demandam tecnologia e mão de obra qualificada muito mais do que atividades que exigem energia de trabalho “braçal”. De acordo com Wallerstein (2011 [1974]), a divisão internacional do trabalho na economia-mundo moderna permite que alguns grupos explorem o trabalho de outros, e sustenta uma geopolítica que legitima a doutrina máxima do capitalismo, a acumulação de capital.

Entendendo que a divisão geográfica desigual das recompensas advindas do sistema de produção capitalista é uma característica determinante na economia-mundo moderna, Wallerstein (2011[1974]) divide as áreas deste sistema-mundo em três partes, que desempenham papéis específicos: centro, semiperiferia e periferia.

Os Estados do centro têm como função principal reforçar as desigualdades presentes no sistema e justifica-las ideologicamente, disputando entre si o poder de explorar os recursos de certas áreas periféricas. No outro extremo estão as zonas periféricas, que assumem diversos graus de dependência em relação ao centro. Por fim, Wallerstein desenvolve o conceito de semiperiferia.

As semiperiferias são zonas intermediárias do globo, e que passam por um processo de transição. Isso significa que algumas destas semiperiferias já foram consideradas áreas periféricas e foram “promovidas”, enquanto outras já pertenceram ao centro, mas decaíram. Ruvalcaba (2013) reforça que é possível observar um esforço dos países que foram promovidos para manter-se na condição intermediária de semiperiferia, mas tendo como objetivo principal ser promovido novamente, desta vez para o centro. Mariutti (2004:

RICRI Vol. 1, No. 2, pp.55-75

100) fala sobre os esforços das semiperiferias, que lutam para “expandir sua base tributária, racionalizar seus quadros democráticos e incrementar seu poder de atuação no cenário internacional”, aspirando avançar para o núcleo. Mais adiante será explorado como esta aspiração para chegar ao centro é o aspecto que mais se destaca na campanha do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Reafirmando sua posição de representante da semiperiferia, o Brasil revela mais uma característica importante da categoria: ser um amortecedor das tensões entre periferia e centro. A Declaração de Teerã² é um exemplo recente desse aspecto moderador da semiperiferia.

A ambiguidade do conceito torna muito difícil identificar um país como semiperiferia de forma empírica. Apesar deste problema, ao fazer um estudo de caso, o próprio Wallerstein (2003) classificou o Brasil como um representante da categoria na economia-mundo moderna, reforçando também que os Estados pertencentes a esta classe intermediária ajudam a diminuir tensões entre os dois polos do sistema, e por isso são elementos estruturais extremamente necessários para o sistema-mundo atual. Terlouw (2003) complementa afirmando que a semiperiferia é uma arena onde forças locais e globais se encontram.

O Brasil, não apenas pelas características geográficas e demográficas, como também por exercer um papel político de líder dentro da América Latina e ser uma das maiores economias do mundo, é inegavelmente um importante ator no sistema-mundo capitalista atual, e consolidou-se como semiperiferia ao longo do século XX. Com a ascensão da multipolaridade no sistema internacional, os países do centro começam a se sentir pressionados a reconhecer a relevância econômica e política dos países emergentes e em desenvolvimento, e a admitir que as semiperiferias, assim como o Brasil, de fato tem exercido um papel cada vez mais importante no cenário internacional.

Uma das características mais determinantes das semiperiferia é tratada por Terlouw (2003): a habilidade de atuar tanto como área periférica, em relação aos Estados do centro,

² Declaração firmada em 2010 por Brasil, Turquia e Irã, concebida para ser uma solução pacífica para a questão das sanções impostas pelo Conselho de Segurança contra o enriquecimento de urânio por parte do Irã.

quanto como central, em relação às zonas da periferia. É no esforço para transitar para o lado central que as semiperiferias acabam por reafirmar a exploração da periferia.

Em relação às zonas periféricas, a diplomacia brasileira reforça o discurso da solidariedade e do “tratamento adequado das assimetrias³”, buscando principalmente enfraquecer a ideia de que existe uma hierarquia no sistema. De acordo com Gray e Murphy (2013), tudo isso não passa de retórica, usada principalmente para negociar uma posição mais forte no sistema-mundo atual, já que o país disputa espaços na ordem internacional.

O caso do programa ProSAVANA é um exemplo dessa retórica. Estabelecido em Moçambique a partir do discurso brasileiro de que “traria soluções para a segurança alimentar mundial através do desenvolvimento da savana tropical da África”, o ProSAVANA sofreu duras críticas da sociedade civil moçambicana, que alega uma violação da soberania do povo do país, além de denunciar o processo de negociação não democrático do programa, entre outros problemas (CLASSEN, 2013).

Ruvalcaba (2013:152) entende que esta é uma característica típica das zonas intermediárias do sistema-mundo, afirmando que “os Estados semiperiféricos executam políticas de autoafirmação para se conservar na semiperiferia e de defesa para conservar os mercados conquistados e evitarem ser marginalizados de volta à periferia”.

Nas últimas décadas é possível analisar os esforços do Brasil para atuar de forma mais influente na governança global como uma estratégia para se inserir em espaços centrais. Junto com os BRICS, sua participação em fóruns multilaterais mostrou-se mais ativa e institucionalizada politicamente. Um exemplo recente disto é a “participação do BRICS frente à condução internacional das crises políticas e humanitárias no Oriente Médio e no Norte da África (2010-2012) e às discussões sobre a reforma do FMI no G20” (HERZ; FLORENTINO; MIRANDA, 2012: 20).

Tendo em vista a posição semiperiférica do Brasil no sistema internacional, é possível iniciar uma análise da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da campanha brasileira por um assento permanente no órgão.

³ Discurso de Celso Amorim na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul em Montevideú, 18 de outubro de 2010.

A Reforma Geral da ONU e do Conselho de Segurança

A Carta das Nações Unidas retrata o princípio da igualdade soberana dos Estados membros⁴ no âmbito da ONU. No entanto, as diferenças entre a estrutura organizacional da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança refletem as desigualdades observadas na economia-mundo capitalista moderna.

Certas atribuições e prerrogativas colaboram para que o Conselho de Segurança sobressaia dentro do modelo institucional das Nações Unidas, e simultaneamente, se institua uma relação assimétrica entre este e as outras divisões da organização. Por exemplo, o artigo 12 da carta fundadora da ONU estabelece que nenhuma outra divisão da instituição, inclusive a Assembleia Geral, tem autoridade para examinar qualquer tema que já esteja sob a competência do Conselho de Segurança. Esta norma garante uma autoridade sem precedentes para o órgão e denuncia que os processos de tomada de decisão no interior da organização não são totalmente democráticos.

Além disso, o modo de funcionamento do Conselho expõe que as relações desiguais também se dão no seu interior, e que tais relações refletem as assimetrias geopolíticas observadas no sistema-mundo atual. As disparidades dentro do Conselho começam pela divisão de prerrogativas e responsabilidades entre membros permanentes e não permanentes. Vargas (2011:93) entende que os membros permanentes “dispõem de uma memória institucional do Conselho muito mais abrangente”, além de gozar da vantagem de “terem desenvolvido (...) o hábito de trabalharem constantemente em conjunto”. As cinco cadeiras permanentes são ocupadas por Estados Unidos, França, Reino, China e Rússia, representantes do centro e da semiperiferia, o que automaticamente exclui a periferia do grupo de países com representação fixa.

A prerrogativa que reforça as relações assimétricas no interior do Conselho de forma mais enfática é o veto. O veto, privilégio exclusivo dos cinco membros com assentos fixos, permite que apenas um país impeça a aprovação de uma resolução aprovada por todos os outros participantes do Conselho, o que faz dele a manifestação mais concreta de que as

⁴ “A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros”. Carta das Nações Unidas, artigo 2, parágrafo 1.

grandes potências do centro, que são maioria entre os permanentes, detém um poder de decisão sem precedentes dentro da ONU. Por não ter cadeira fixa no Conselho, os países da periferia se encontram em óbvia desvantagem. Enquanto membros não permanentes do Conselho, tais países não detém o poder de vetar totalmente uma resolução a qual se opõem, e especialmente, como membros da ONU e participantes da Assembleia Geral, os representantes da periferia não tem a mesma influência e poder de decisão que possuem os países integrantes do Conselho de Segurança.

O fato de o poder do veto ser uma prerrogativa tão importante para o arcabouço organizacional da ONU, e de que apenas os membros permanentes podem exercê-lo é uma prova de que o Conselho ajuda a intensificar assimetrias entre os países do centro e da periferia. Esse privilégio, e especialmente o modo como é usado, indica como as potências usam os instrumentos organizacionais de uma instituição internacional, que por definição da sua carta de fundação deveria ser democrática, para reforçar os papéis do centro e da periferia dentro da ordem internacional.

Um aspecto relevante das operações de paz do Conselho de Segurança expõe como as desigualdades da economia-mundo capitalista são refletidas no âmbito do próprio órgão e também da ONU. Schoeman (2012) fala sobre a execução das operações de paz ao redor do mundo, afirmando que, desde o começo, “foi sendo criada uma divisão internacional do trabalho (...) que via as principais potências e as superpotências assumindo a responsabilidade de financiar estas operações, ao passo que as médias e menores potências ofereciam as tropas”. Ou seja, dentro das Nações Unidas, as funções distintas dos membros tanto do centro quanto das zonas periféricas, refletem a condição desigual existente no sistema-mundo atual e a divisão internacional do trabalho: as grandes potências se ocupam de financiar as operações para a manutenção da paz, enquanto o “trabalho braçal”, como o envio de tropas e pessoal, é feito pela periferia.

Desde o fim da Guerra Fria, o processo de transformação da ordem internacional em direção a uma nova arquitetura foi intensificado, especialmente por conta das crises financeiras e da globalização. Com o emergir desta conjuntura internacional multipolar, tem se falado de modo mais veemente em reformar as estruturas desgastadas da ONU e do

Conselho de Segurança, para que o mesmo reflita as profundas mudanças que o cenário internacional sofreu.

A atual dinâmica global indica que certos blocos passaram a reivindicar maior projeção geopolítica e inserção internacional. Preciado (2008:254) entende que esse desejo “não se limita à dimensão econômica e comercial, mas abrange uma negociação crescente de espaços e âmbitos de poder entre centro e periferia”. O Brasil faz parte do grupo de países que aspiram integrar de forma permanente o Conselho de Segurança, e a sua posição como semiperiferia indica que a disputa por tal cadeira pode ser encarada como uma estratégia de inserção em espaços que são tradicionalmente liderados por países do centro. O argumento usado pela diplomacia brasileira defende que um Conselho de Segurança com a presença da semiperiferia latino-americana seria um órgão mais representativo e democrático.

Herz (1999) explica que as propostas de reforma geral da ONU incluem aspectos que dizem respeito à democratização do caráter decisório dentro da instituição, abrangendo questões sobre o equilíbrio de poder entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, a necessidade de ampliar o órgão e reavaliar o privilégio do veto, e principalmente, sobre o estabelecimento de critérios mais claros sobre a jurisdição do mesmo. Assim, é preciso lembrar que, para que se faça genuinamente uma democratização das Nações Unidas, as estruturas excludentes do Conselho de Segurança devem ser dissolvidas.

A conclusão a que se chega é que o problema não é o consenso sobre a necessidade de se fazer a reforma, a questão é o modo como essa reforma deve acontecer, e quais seriam os países favorecidos por essas transformações, um impasse que dificulta qualquer progresso significativo em relação a essa questão. As divergências acerca das “formas de reformar” acabam atrapalhando o decurso das propostas, e preocupações com estas circunstâncias procedimentais adiam ainda mais as mudanças que não poderiam ser deixadas de lado.

Os países periféricos e semiperiféricos idealizam um sistema internacional mais representativo, e acreditam que sem uma democratização das organizações internacionais, esse fim não seria possível. Muitos dos países que fazem parte do grupo dos emergentes se consideram habilitados a ocupar novas posições no sistema, e o Brasil se destaca como um aspirante a ocupar novos espaços na ordem internacional.

As Credenciais do Brasil

Os argumentos para que o Brasil seja um dos membros que venham a ocupar uma das novas cadeiras permanentes do Conselho de Segurança em caso de reforma se fundamentam na sua trajetória histórica tanto dentro da ONU, como fora dela, especialmente no que diz respeito à cooperação internacional e à resolução pacífica de conflitos. Para patrocinar a candidatura do país, a diplomacia brasileira foca no fato de que o Brasil, especialmente nas últimas décadas, mostrou-se apto a desempenhar papéis mais relevantes em diversas áreas.

O país melhorou significativamente sua posição no ranking do Índice de Presença Global (2012) do Instituto Real Elcano. O índice avalia a projeção exterior efetiva real dos países, medindo os resultados da internacionalização de cada um. Durante os 22 anos de estudo (1990-2012), o Brasil subiu quatro posições. Com essa mudança, entrou na lista dos 20 países com maior presença global, e a variação o colocou em 17º lugar no ranking dos que mais se projetaram internacionalmente durante o período analisado.

De acordo com o mesmo estudo, no âmbito econômico o Brasil também aumentou sua projeção, vindo a ocupar, em 2012, o 19º lugar no ranking dos países com maior presença econômica. Participar da criação do G20 comercial reforçou que o país está no caminho para um protagonismo econômico que excede ainda mais as fronteiras da América Latina, sendo um dos maiores exemplos de como o eixo de influência econômica das semiperiferias está se expandindo cada vez mais nas últimas décadas.

O Brasil também se destacou por um protagonismo no âmbito social. Fraundorfer (2013) fala sobre como o Fome Zero foi declarado a estratégia mais eficaz para a redução da fome nos países em desenvolvimento pela ActionAid. Hoje ele é reconhecido pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) como modelo na luta contra a fome e a pobreza, e outras campanhas foram inspiradas no sucesso do programa.

No âmbito político, é importante destacar o protagonismo do Brasil ao liderar o debate sobre a questão da “responsabilidade ao proteger” (*responsability while protecting, RWP*). Stuenkel (2013:62-65) entende que “criar novos termos ou conceitos é um sinal de independência e imprevisibilidade”, e as grandes potências têm os países emergentes como

RICRI Vol. 1, No. 2, pp.55-75

“cumpridores de normas”, e não elaboradores delas. Tal ideia dos países do centro de que a semiperiferia deve ser passiva à adoção de regras para se inserir de modo mais eficaz na ordem internacional foi um dos motivos para que a RWP não tenha causado grandes abalos no Conselho de Segurança.

Especificadamente em relação à reforma institucional da ONU, o Brasil também estampa credenciais importantes para a sua campanha à cadeira permanente do Conselho. Primeiro, é um dos membros fundadores das Nações Unidas, foi um dos países que originalmente assinou a Carta das Nações em 1945. Desde a fundação da organização, o Brasil foi eleito para ocupar a posição de membro não permanente do Conselho de Segurança 10 vezes, ou seja, em quase 70 anos de ONU, o país fez parte do Conselho por pelo menos 20 anos. O que demonstra que o país não é totalmente um *outsider* aspirando uma posição permanente.

O Brasil é um dos defensores do maior argumento a favor da reforma, o de que uma maior representatividade no órgão faria com que o mesmo funcionasse com mais eficácia e legitimidade, e as consequências disto seriam importantes para todos os membros das Nações Unidas⁵. Dentro deste mesmo argumento, mas defendendo a sua candidatura, o Brasil resguarda a proposição de que um país emergente da América Latina poderia trazer novas perspectivas para o âmago do Conselho de Segurança, com pontos de vista alternativos aos dos países atualmente permanentes.

Este ponto defendido pela diplomacia brasileira trabalha com o conceito da desigualdade jurídica entre os países dentro da ONU, e segundo Celso Amorim (1999), defende uma democratização do Conselho, afirmando que a reforma traria não só mais representatividade, como também seria uma forma de começar a tentar reparar o hiato existente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, sanar o desequilíbrio que existe hoje dentro do órgão. Herz (1999) discursa que para que a democratização do processo decisório seja completa, é necessário que critérios transparentes, capazes de limitar a influência dos atores poderosos e seus interesses individuais, sejam criados.

⁵ “Uma reforma abrangente do Conselho de Segurança vai atualiza-lo em conformidade com a realidade contemporânea e fortalecerá as Nações Unidas como um todo”. Projeto de Resolução para a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Itamaraty, 2006. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/01/05/projeto-de-resolucao-para-reforma-do-conselho-de>>.

RICRI Vol. 1, No. 2, pp. 55-75

Dentro das atividades do Conselho, o Brasil contribui com diversas operações de paz das Nações Unidas, enviando tropas para vários países, em especial o Haiti, onde está instalada a Minustah⁶. O diferencial da candidatura do Brasil pode ser o foco na habilidade do país de atrair outros Estados por meio da diplomacia e do diálogo, o que Nye (2004) chama de *soft power*. O Brasil não é considerado uma nação com poderio bélico, vive em paz com os vizinhos por mais de 150 anos, promove a paz, a democracia e o desenvolvimento econômico. Essa abordagem brasileira contribuiu para a solidificação de alianças com outras nações semiperiféricas, e ao mesmo tempo, reforçou os laços com os membros do centro.

Por fim, as estratégias de inserção do Brasil demonstram que o país aspira ser um candidato à “promoção” para o centro, e a campanha por um assento permanente no Conselho aparece como um instrumento de contribuição para a sua elevação a um patamar central.

Os Obstáculos do Brasil

O esforço brasileiro para destacar a sua participação nas instituições internacionais, e a tentativa de se inserir de maneira mais relevante no sistema, estão ligados diretamente ao desejo do país de ser reconhecido como um protagonista global, mesmo enquanto semiperiferia. Para os Estados que fazem parte do centro, exercer esse papel é indiscutível, mas por conta das desigualdades presentes no sistema, no caso das semiperiferias o caminho em direção ao reconhecimento é mais longo. Existem três tipos de obstáculos que o Brasil enfrenta nesse sentido: os de natureza sistêmica, os regionais e os internos.

Em relação ao âmbito sistêmico, os países que fazem parte do grupo de membros permanentes do Conselho, em sua maioria, pertencentes ao centro, querem garantir que o desenvolvimento da semiperiferia não afete os seus interesses nacionais. É indiscutível: o centro exerce poder e autoridade nas instituições internacionais. No caso do Conselho de Segurança da ONU fica bastante claro que as questões de segurança internacional continuam sendo dominadas pelas potências centrais, especialmente pelos Estados Unidos.

⁶ MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti. Mais em: <<http://www.minustah.org/en/>> e <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>>
RICRI Vol. 1, No. 2, pp.55-75

De acordo com os dados de presença global do Instituto Real Elcano, em 22 anos de pesquisa os EUA permaneceram no primeiro lugar como o país com maior presença global, e atualmente são seguidos por Reino Unido, China e França, todos estes membros permanentes do Conselho de Segurança. É evidente que os Estados mais poderosos gozam de maior competência e mais atribuições para vigorar atos que amparam suas aspirações individuais, abusando dos mecanismos do Conselho para servir apenas seus desejos de sustentarem-se no centro do sistema internacional. E mesmo diante de supostas crises de legitimidade do Conselho, como na invasão do Iraque em 2003 e a questão do unilateralismo norte-americano, a reforma não foi apressada.

Wallerstein (2011) entende que a semiperiferia tem interesses que se encontram fora da arena política dos Estados do centro, o que ajuda a compreender porque a reivindicação, que não é recente, dos Estados emergentes que demandam por uma reforma, ainda não obteve qualquer avanço significativo.

A questão é que, a despeito da tendência à multipolaridade no sistema internacional, e de muitos afirmarem que é inevitável que a reforma aconteça, o atual clima do Conselho de Segurança ainda se encontra pendendo mais para as vontades das grandes potências. Essas potências não tem interesse em apressar tal reforma organizacional, porque ela garantiria a ocupação de espaços centrais para certos países, enquanto os mesmos ainda carregam características periféricas, e ainda garantiria a eles novas prerrogativas.

A questão é que, para que uma revisão institucional aconteça na ONU e no Conselho de Segurança, é preciso vontade política.

No âmbito regional, um dos principais obstáculos do Brasil como candidato da América do Sul é a resistência também por parte de alguns vizinhos, especialmente a Argentina. O equilíbrio geopolítico sul-americano é duradouro, mas historicamente existem rivalidades regionais que, mesmo não se tornando um conflito propriamente dito, vem a fragilizar as estruturas desta estabilidade. A Argentina não aceita a proposta brasileira de reforma do Conselho, muito menos se entusiasma com a possibilidade de o vizinho vir a ocupar um assento permanente no órgão, tornando-se, inevitavelmente, o representante da região no mais importante foro da ONU. Além da Argentina, Colômbia e México também fazem

parte da oposição latino-americana à proposta de expansão de cadeiras feita pelo Brasil, e os três países fazem parte do *Coffee Club* (Unidos Pelo Consenso).

Isso significa que o argumento usado pela diplomacia brasileira de que um assento para o país seria benéfico para toda a América Latina porque o Brasil defenderia os interesses da região como um todo, não é acolhido pelos vizinhos. Nem mesmo a tradicional vocação brasileira para o diálogo consegue atrair apoio.

As denúncias sobre uma política de expansão e domínio cultural e econômico por parte do Brasil são constantes, e muitos vizinhos apontam que o “Imperialismo Brasileiro” quer firmar uma supremacia do país na América Latina. Uma cadeira permanente no mais importante órgão das Nações Unidas certamente ajudaria muito o país a consolidar tal objetivo, e mais do que isso, tal liderança regional seria oficialmente reconhecida dentro da ordem internacional da economia-mundo moderna.

Por fim, o resultado é que no esforço para se achar um equilíbrio entre representatividade e eficiência, e principalmente para que se chegue a um acordo sobre quais países seriam beneficiados, a reforma institucional da ONU e do seu Conselho de Segurança acaba inerte. A escolha dos novos membros é um dos maiores colaboradores para a paralisia política em relação às questões da reforma, e os candidatos abertos a um assento permanente no órgão, como o Brasil, precisam trabalhar tensões regionais e animosidades históricas se quiserem garantir o apoio dos vizinhos.

Mais do que isso, um real processo de democratização das estruturas institucionais do Conselho de Segurança não deveria incluir a inserção de novos países em disposições organizacionais que refletem a assimetria da economia-mundo moderna, e sim abranger todos os Estados membros da ONU.

Para além dos aspectos sistêmicos e regionais, ainda existem problemas internos que dificultam a inserção internacional do Brasil. Estrategicamente, não existe um modelo de desenvolvimento para a semiperiferia, há uma série de caminhos para se chegar a tal. O Brasil precisa assumir um esforço ininterrupto, e determinar que este seja devidamente harmonizado com políticas públicas que apontem para uma dependência cada vez menor em relação ao centro.

Um dos setores que sofrem com maior dependência do Brasil em relação ao centro é o de ciência e tecnologia. Belluzo (2014) explica as razões de tal dependência ao afirmar que “o Brasil afastou-se das tendências da indústria global, ou seja, deixou de incorporar os novos setores e, portanto, as novas tecnologias da chamada Terceira Revolução Industrial”.

O que se vê é que o Brasil mostra uma tendência a ser reocupado por setores já amadurecidos da economia, reforçando a sua condição de periferia ao absorver tecnologia importada. Belluzo (2014) também aponta que a pauta brasileira de exportações está cada vez mais constituída por produtos primários. A conclusão a que se chega, é que enquanto o desenvolvimento de alguns setores importantes ainda se mostra bastante dependente das potências do centro, o aspecto periférico do Brasil dentro da sua condição híbrida de semiperiferia é reanimado em maior grau, reforçando a sua imagem de fornecedor de recursos e forças de trabalho, visto que essa condição sempre refletirá uma situação de área periférica dentro da divisão internacional do trabalho.

No caso do Brasil, a conclusão a que se chega é que ciência e tecnologia devem desempenhar um papel estratégico, porque apenas com “investimento nos setores mais dinâmicos do comércio mundial” que o país chegará mais perto de uma integração “nos fluxos de exportação e importação exigidos pela nova configuração da indústria global” (BELLUZO, 2014). Apenas assim o Brasil poderá começar a trilhar um caminho mais nítido e sólido em direção à tentativa de reverter a ampulheta da semiperiferia, que até agora ainda está mais cheia do lado periférico do que do lado central.

Além da questão da dependência do setor de ciência e tecnologia, o Brasil é um dos maiores porta-vozes do discurso em oposição às desigualdades entre o centro e as zonas periféricas do sistema internacional, mas ao mesmo tempo é uma das potências emergentes que mais apresentam números excessivos de desigualdade interna. Em pesquisa intitulada “Deixados Para Trás Pelo G20?”, os dados da Oxfam confirmam essa desigualdade. O Brasil é o segundo país com maior desigualdade dentro do G20, ficando atrás apenas da África do Sul. Os problemas de assimetria interna começam, primeiramente, na incapacidade do Estado de diminuir significativamente as históricas distorções regionais. Apesar dos esforços mais visíveis nas últimas décadas por parte dos governos, que,

segundo a mesma pesquisa, diminuíram o coeficiente de Gini do país de 0,52 para 0,47, a mudança ainda é lenta.

Além disso, uma das prioridades do Brasil tem de ser, obrigatoriamente, a melhoria da produtividade do Estado. É preciso atender as demandas da população em setores como saúde e educação com maior eficiência, e combater corrupção, burocracia excessiva, justiça lenta e sobrecarregada, que são apenas algumas das pesadas pedras no caminho do Brasil rumo ao centro.

Conclusão

A diplomacia brasileira reconhece o papel importante das instituições internacionais no sistema da economia-mundo capitalista moderna. Por isso, uma das principais estratégias do país em relação à inserção internacional política, é a campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As aspirações brasileiras de inserção internacional são norteadas pela participação ativa do país nos principais ambientes de decisão de agenda, principalmente no Conselho de Segurança, reiterando o desejo de assumir um papel mais relevante dentro da economia-mundo capitalista moderna. Apesar das credenciais favoráveis, como a imagem de país mediador e pacífico, o Brasil também tem se vê diante de problemas que provam ser verdadeiros obstáculos à sua candidatura.

Há décadas a questão da reforma institucional da Organização das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança se arrasta, sem mostrar avanço significativo nas discussões acerca das formas de reformar. Os países que são candidatos abertos a uma cadeira permanente no mais importante órgão da instituição se concentram no discurso defensor da maior representatividade que o Conselho teria, e no fato de que o mesmo precisa refletir as mudanças que ocorreram na arquitetura do sistema internacional. Além disso, trabalham a lógica de que mais representatividade significa também maior legitimidade para as resoluções adotadas pelo órgão.

Dentro desse mesmo raciocínio, os países interessados em ocupar cadeiras fixas em caso de reforma também trabalham com a questão de que incluir novos membros traria também novos valores para o Conselho, democratizando as pautas de sua agenda e sua forma de

RICRI Vol. 1, No. 2, pp.55-75

atuação. No entanto, é preciso lembrar que uma plena democratização da estrutura organizacional do Conselho de Segurança só existiria caso a disposição assimétrica dos encargos dos países dentro órgão fosse dissolvida. Democratização não pode se referir a incluir novos países dentro de um sistema excludente, mas sim renovar e repensar as estruturas assimétricas do mesmo.

A distribuição internacional do trabalho se dá geograficamente na economia-mundo capitalista de Wallerstein, e entende que o Brasil se encontra no estágio intermediário de semiperiferia. Lutando para não ser rebaixado para a periferia, o país se mostra um aspirante à inserção em espaços tradicionalmente ocupados por representantes do centro, apesar de encontrar problemas no seu caminho.

Primeiramente, obstáculos que se relacionam diretamente com o modo como as relações entre países se dão na economia-mundo capitalista moderna. Embora o Brasil deixe bem claro que aspira maior inserção internacional, e defenda que a América Latina necessita de representação no Conselho de Segurança das Nações Unidas urgentemente, a potência semiperiférica sul-americana, junto aos outros países diretamente interessados na reforma, entendem as dificuldades de se chegar a um consenso numa arena de decisão tão ampla e diversificada como a ONU. Os representantes do centro não querem que a semiperiferia ocupe espaços tradicionalmente deles.

Segundo, obstáculos a nível regional, como a falta de apoio dos vizinhos à candidatura brasileira. A candidatura do Brasil é a que mais desponta na América Latina principalmente por causa da ênfase que o país dá ao desenvolvimento econômico e social desigual da periferia. No entanto, acusações de “imperialismo brasileiro” despertam polêmica. A periferia não quer que o Brasil a represente. Pleitear uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas requer gastos, e os políticos podem entrar no caminho do Brasil como candidato.

Por fim, o país enfrenta obstáculos internos, como a desindustrialização da economia brasileira e a dependência do setor de ciência e tecnologia em relação ao centro.

Estes problemas levantam debates interessantes. Primeiramente, uma expansão no número de cadeiras permanentes no Conselho de Segurança traria uma mudança no sistema? A

reforma do órgão realmente causaria uma democratização na Organização das Nações Unidas? Ou ainda mais profundamente: o Brasil procura se inserir no sistema internacional ou mudar suas estruturas? É possível um país semiperiférico inserir-se plenamente nos ambientes tradicionalmente ocupados pelo centro, ou ele sempre será visto por seu lado mais periférico?

O Brasil tem buscado conciliar suas aspirações nacionais ao cenário plural das instituições internacionais, como no caso da formulação de uma proposta de reforma que sugere o membro permanente sem veto (que não pode exercer tal direito até que a questão seja discutida). Este é um exemplo de como o Brasil é um dos países que busca se inserir no jogo, e não mudar suas regras. Por outro lado, ceder em relação a esse aspecto também reflete o caráter dominante dos países do centro nas relações de poder que existem dentro do Conselho e do sistema internacional.

A aspiração de fazer parte de um fórum tão relevante para a comunidade internacional como o Conselho de Segurança, mas que tradicionalmente exclui países das zonas periféricas e a constante defesa da justiça social feita pela diplomacia brasileira levanta questionamentos sobre as contradições do Brasil. Silva (1998) reforça que os princípios tradicionalmente defendidos pela diplomacia brasileira, na verdade também refletem uma oscilação entre a defesa da justiça e da igualdade, e o desejo de participar mais ativamente em fóruns que reverberam a condição assimétrica da economia-mundo moderna.

Afirmando que as estruturas da governança global no século XXI se relacionam diretamente com as questões de segurança internacional, e que as demandas do sistema internacional atual não condizem com a realidade vista nas instituições, o Brasil segue no pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Apesar de cada governo dar diferentes ênfases para a questão, a campanha do país tornou-se patrimônio da diplomacia brasileira, e mais do que isso, é uma estratégia política para que finalmente o Brasil ocupe lugares mais centrais e menos periféricos na economia-mundo moderna.

Referências

AMORIM, Celso. (1999), "Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria". In: Dupas, G. e Vigevani, T. (orgs.). O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional. São Paulo: Alfa-ômega/FAPESP, pp. 87-98.

AMORIM, Celso. (2010), "Discurso na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul". Montevideu. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-xxvi-sessao-plenaria-do-parlamento-do-mercosul-montevideu-18-de-outubro-de-2010>> Acesso em Agosto de 2013.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. (2014), "As Novas Condições do Desenvolvimento". Le Monde Diplomatique Brasil, ano 7, número 80.

CLASSEN, Sayaka Funada. (2013), "Análise do Discurso e dos Antecedentes do Programa ProSAVANA em Moçambique – Enfoque no Papel do Japão". Disponível em [http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/An%C3%A1lise%20do%20Discurso%20do%20ProSAVANA%20\(Funada\).pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/An%C3%A1lise%20do%20Discurso%20do%20ProSAVANA%20(Funada).pdf), acesso em Agosto de 2013.

DE LIMA, M. R. S. (2012), "O Brasil, os BRICS e a Institucionalização do Conflito Internacional". In: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel (Org.). O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional. Brasília: FUNAG, p.175-186.

FRAUNDORFER, Markus. (2013), "Fome Zero Para o Mundo – A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero". Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.4, p.97-122.

GOWER, R; PEARCE, C e RAWORTH, K. (2012), "Deixados Para Trás Pelo G20?" Oxfam Internacional. Disponível em <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp157-left-behind-by-the-g20-190112-pt.pdf>> Acesso em março de 2014.

RICRI Vol. 1, No. 2, pp. 55-75

GRAY, Kevin; MURPHY, Craig N. (2013), "Introduction: Rising Powers And The Future Of Global Governance". *Third World Quarterly*, v.34, n.2, p.183-193.

HERZ, Mônica. (1999), "O Brasil e a Reforma da ONU". *Lua Nova*, v. 46, p. 77-98.

HERZ, Mônica; FLORENTINO, Lucas; MIRANDA, Victor. (2012), "A Coordenação dos BRICS nos Fóruns Multilaterais". BRICS Policy Center – Policy Brief.

ITAMARATY. (2006), "Projeto de Resolução para a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas". Itamaraty, 2006. Disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/01/05/projeto-de-resolucao-para-reforma-do-conselho-de>>. Acesso em abril de 2014.

MARIUTTI, Eduardo B. (2004), "Considerações sobre a perspectiva do sistema-mundo". *Novos Estudos*, p. 89-103.

MARIUTTI, Eduardo B. (2012), "A Perspectiva dos Sistemas-Mundo: Fundamentos e Tendências". In: Pedro Antonio Vieira, Rosângela de Lima Vieira, Felipe Amin Filomeno (Org.). *O Brasil e o Capitalismo Histórico: Passado e Presente na Análise dos Sistemas-Mundo*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, p.29-74.

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Letícia. (2013), "Política Externa Brasileira: Os Desafios de Sua Caracterização como Política Pública". *Contexto Internacional*, vol.35, n.1, p.11-41.

NYE, Joseph S. (1990), "The Changing Nature of World Power". *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, pp. 177-192.

PRECIADO, Jaime. (2008), "América Latina no Sistema-Mundo: Questionamentos e Alianças Centro-Periferia". *Caderno CRH*, v. 21, n. 53.

REAL INSTITUTO ELCANO. (2012), "Índice Elcano de Presencia Global 2012". Disponível em < <http://www.iepg.es/> > Acesso em dezembro de 2013.

RUVALCABA, Daniel Efrén Morales. (2013), "En Las Entrañas de Los BRIC: Análisis de la Naturaleza Semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n.4, p. 147-181.

RICRI Vol. 1, No. 2, pp.55-75

SCHOEMAN, Maxi. (2012), “As Potências em Ascensão e as Operações de Paz”. In: Potências Emergentes e Desafios Globais. Cadernos Adenauer XIII, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p.89-110.

SILVA, Alexandra de Mello. (1998), “O Retorno do ‘Destino Manifesto’: O Brasil Face à Reforma do Conselho de Segurança da ONU”. In: 22º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú.

STUENKEL, Oliver. (2013), “O Brasil como Articulador de Normas: A Responsabilidade ao Proteger”. In: Eduarda P. Hamann e Robert Muggah (orgs.). A Implementação da Responsabilidade De Proteger: Novos Rumos Para a Paz e a Segurança Internacional? Brasília: Instituto Igarapé, p.62-65.

TERLOUW, Kees. (2003), “Semi-Peripheral Developments: From World-Systems to Regions”. *Capitalism Nature Socialism*, v. 14, n. 4.

VARGAS, João Augusto Costa. (2011), *Campanha Permanente: o Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

WALLERSTEIN, Immanuel. (2003), “Brasil e o Sistema-Mundo: A Era de Lula”. Fernand Braudel Center, Binghamton University. Disponível em < <http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/120gp.htm> > Acesso em agosto de 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. (2011), *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century, With a New Prologue*. University of California Press.