



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais

O Realismo Clássico de Lula: A Reforma do Conselho de Segurança e a Luta por Poder e Paz

André de Araújo Carvalho Assunção

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientadora: Professor Doutor Antônio Carlos Lessa

Brasília

2015

Resumo

Este artigo tem como objetivo mensurar em até que medida a teoria realista de política internacional, contida na obra *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, de Hans J. Morgenthau, explica as forças que determinam a política externa de Lula com relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A inserção internacional de Lula apresentou as características de uma política realista. Assim, ao analisar a formulação e a implementação desta política no âmbito do CSNU, sob o pensamento teórico do realismo clássico, verifica-se que os seus elementos conceituais explicam as causas e os efeitos de tal política.

Abstract

This article aims to verify at which measure the international politics realist theory based on the book *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, by Hans J. Morgenthau, can explain Lula's foreign policy upon reform of the United Nations Security Council (UNSC). The international action during Lula's government has presented the same features of a realist policy. Thus, analyzing the formulation and the undertaken of Lula's policy upon UNSC reform, under the theoretical thinking of classical realism, it verifies that its conceptual foundations may explain the roots and effects of that policy.

Palavras-chave: Teoria Realista Clássica de Política Internacional. Política Externa de Lula. Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Keywords: Classical Realism Theory of International Politics. Lula's Foreign Policy. United Nations Security Council reform.

Introdução

Trecho do discurso de posse do 1º mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, proferido em 1º de janeiro de 2003:

Esta Nação, que se criou sob o céu tropical, tem que dizer a que veio: internamente, fazendo justiça à luta pela sobrevivência em que seus filhos se acham engajados; externamente, afirmando a sua presença soberana e criativa no mundo. Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional.¹

Por sua vez, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, declara em seu discurso de posse, também em 1º de janeiro de 2003:

[...] o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula.²

Conforme observado nos excertos supracitados, o comportamento da política externa do governo Lula, vigente entre 2003 a 2010, haveria de assumir diversas características, tais como, soberana, criativa, humanista e desenvolvimentista. E, efetivamente, estes atributos foram materializados na atitude, postura, intensidade e ambição da inserção internacional brasileira, segundo atestam analistas da Política Externa Brasileira (PEB). De acordo com Paulo Visentini, durante o período Lula, “a política externa brasileira alcançou notável desenvolvimento e protagonismo, superando muitas expectativas”, assim como “agia com otimismo e vontade política”, concretizando a estratégia de atuação internacional em “três dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social”.³ Amado Cervo, por sua vez, afirma que Lula “deixou para trás mecanismos de inserção dependente para situar o Brasil entre as nações que andam por si à busca de seu destino”.⁴

Assim, dentre tantos traços com os quais a política externa se apresentou internacionalmente, num primeiro momento, pode-se ter a percepção de que soberania, autonomia e desenvolvimentismo podem estar em contradição com humanismo, solidariedade e justiça social. No entanto, ainda que estes últimos pareçam conformar, erradamente, uma política voluntarista, todos estes traços se alinham em torno de “objetivos tradicionalmente enunciados pela política externa brasileira, quais sejam, o

de tornar a sociedade brasileira ‘mais próspera, mais justa e mais democrática’.”⁵ Desta forma, Cervo afirma que a ação internacional do Brasil na era Lula orientava-se para objetivos realistas.⁶ Esta linha política demonstra certa continuidade com relação a outros períodos da história da política exterior brasileira, de modo que se encontram também, sob outras feições, evidências mais intensas da ação realista, como por exemplo durante a Política Externa Independente, do início dos anos 60, e por ocasião da política identificada como Pragmatismo Responsável, de meados dos anos 70.⁷ Letícia Pinheiro ainda vai mais longe e assegura que a política externa brasileira, em toda sua história, percebe as relações internacionais sob a perspectiva realista, segundo a qual:

Essa visão realista percebe o sistema internacional como anárquico, onde o Estado é o principal, embora não o único, ator no sistema internacional agindo tanto em busca de ganhos relativos, na vertente hobbesiana, quanto de ganhos absolutos, na vertente grotiana. E assim como varia a concepção realista das relações internacionais – se tributária do pensamento do filósofo inglês Thomas Hobbes ou do jurista holandês Hugo Grotius -, veremos que sua adoção pela diplomacia brasileira também diferiu no tempo e com relação à natureza das questões em pauta.⁸

A política realista é definida com uma política de poder, buscando, como Pinheiro defendeu, ganhos absolutos ou relativos em termos de poder, e possui como premissas a “centralidade do Estado, que tem por objetivo central sua sobrevivência, a função do poder para garantir essa sobrevivência, e a resultante anarquia internacional”.⁹ A primeira teoria contemporânea e realista de política internacional emergiu da obra *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, de Hans J. Morgenthau, lançada há mais de meio século, em 1948. Ela é considerada um dos cânones das Relações Internacionais, e a sua influência entre os internacionalistas a faz tornar uma leitura obrigatória para aqueles que desejam compreender a complexidade da política internacional.

Deste modo, atingido este ponto no qual está definida a política externa do governo Lula como política realista, a qual é eivada de ideias, valores e interesses que visam a projeção do poder nacional, e, ainda, visando mensurar a capacidade de análise da teoria de política internacional, de Hans Morgenthau, pergunta-se em até que medida a formulação, os discursos e as ações da política de Lula podem ser analisados cientificamente sob o prisma do realismo clássico.

Visando tornar mais factível a resposta a tal questionamento, estabeleceremos dois parâmetros que estruturarão o artigo nos seguintes moldes. Primeiramente, como será analisada uma política externa, no caso a de Lula, precisamos definir o conceito de política externa, segundo a narrativa cronológica do momento da formulação e da fase de execução. Esta definição baseada nesta lógica de tempo organizará e vinculará os elementos teóricos-conceituais contidos em *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, em dois tempos, quais sejam os da formulação e da implementação. Logo, desta forma, nos será facilitada a análise da política externa de Lula, explicando os fatos ocorridos e as forças que os determinaram com os instrumentos da sistematização dos conceitos e elementos teóricos da teoria de Morgenthau.

Para este fim, serão analisadas metodologicamente duas definições de política externa: uma de Celso Lafer; e a outra de Leticia Pinheiro. Desconstruiremos logicamente as partes semânticas contidas na explicação de cada uma das definições, para que então possamos identificar cada ideia conforme o tempo de formulação ou de execução, e subsequentemente confeccionaremos um quadro analítico de política externa, no intuito de facilitar a compreensão das ideias. Após ter concluído as duas análises, compararemos os dois quadros, a fim de, ao serem dialogadas as ideias, obtermos um modelo de política externa mais rebuscado. Este modelo, quando confrontado logicamente com os elementos teóricos-conceituais da teoria realista de política internacional, fornecerá um quadro sistematizado com instrumentos analíticos do realismo clássico para análise de política externa, para que, assim, sermos capazes de analisar mais claramente a política de Lula.

O segundo parâmetro trata sobre qual é a política externa de Lula que deverá ser selecionada para análise. Reconhecemos as diversas críticas e questionamentos, já há algum tempo, sobre as limitações que o realismo clássico possui em explicar fielmente todos os pormenores da complexidade de fenômenos da política internacional, porém, entretanto, ainda sim os elementos teórico-conceituais da teoria de Morgenthau podem ser representados até certa medida em eventos da política internacional, e, além do mais, de forma mais precisa em certos cenários da realidade internacional, dentro dos quais os atores e fatores envolvidos, amplamente, refletem o jogo político realista da busca estatal pelo poder.

Um destes cenários é o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão cujo propósito é a manutenção da paz e segurança internacionais por meio do

princípio da segurança coletiva, e, para onde as ações da política externa brasileira são formuladas e executadas essencialmente dentro do ambiente governamental por autoridades públicas, isto é, Presidência e Ministério das Relações Exteriores. Cenário no qual a obtenção de um assento permanente se constitui, por diversas razões, em grande fortalecimento do poder nacional; logo, em vista disto, os Estados diretamente envolvidos com a reforma tendem a “lutar” para conseguir esta cadeira. Deste modo, como no período de Lula um dos objetivos estratégicos da Nação era, através de uma reforma, a obtenção do assento permanente no Conselho de Segurança, esta política será selecionada para análise.

Então, uma vez definido o objetivo deste artigo: verificar em até que ponto a política externa de Lula, particularmente com relação à reforma do Conselho de Segurança, é explicado com os elementos conceituais da teoria realista de política internacional, de Hans Morgenthau; e estabelecido os parâmetros para atingir satisfatoriamente esta finalidade, este artigo se desenvolverá em três seções da seguinte forma: primeiramente, na seção inicial, analisar-se-á a estrutura teoria realista de política internacional de Hans Morgenthau, visando identificar e compreender as partes teóricas e conceituais que integram o conjunto da teoria; após isto, na segunda seção se sistematizará esta teoria segundo um modelo de política externa derivado de dois outros, a fim de estabelecer um quadro para análise de políticas externas realistas; então, posteriormente, na terceira seção, analisar-se-á a política externa de Lula com relação à reforma do Conselho de Segurança da ONU com base no quadro analítico de política externa do realismo clássico de Morgenthau, no intuito de verificar o emprego dos elementos teóricos-conceituais realistas para explicação da formulação e implementação daquela ação internacional brasileira; finalizando, concluir-se-á sobre a capacidade de análise de políticas de poder sob a lógica do realismo clássico.

Política Internacional, segundo Morgenthau

Na obra *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, publicada em 1948, Hans J. Morgenthau afirma que o propósito do livro é “*to detect and understand the forces that determine political relations among nations, and to comprehend the ways in which those forces act upon each other and upon international political relations and institutions*”.¹⁰ Então, para isto, a teoria formulada, segundo o autor, “*must be judged not by some preconceived abstract principle or concept unrelated to reality, but by its purpose: to bring order and meaning to a mass of*

phenomena which without it would remain disconnected and unintelligible".¹¹ Desta forma, o autor tenta sistematicamente empregar os "princípios 'realistas' para a construção de uma teoria empírica de política internacional".¹²

A estrutura do pensamento teórico de Morgenthau é organizada da seguinte forma: primeiramente, ele estabelece uma base filosófica com respaldo histórico, por meio da definição e explicação de seis princípios de realismo político. O primeiro princípio diz que "*political realism believes that politics, like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature*".¹³ Assim, a natureza humana, que é imutável, determina objetivamente e racionalmente as ações dos atores no campo da política.

O segundo princípio assegura que "*the main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power*".¹⁴ Isto é, os comportamentos dos *statesmen* e dos Estados no cenário da política são orientados com base no interesse em poder.

No terceiro, é explicado que "*the kind of interest determining political action in a particular period of history depends upon the political and cultural context within which foreign policy is formulated*".¹⁵ O tipo de interesse varia conforme o contexto cultural e político de determinada época, logo, as variáveis que compõem o poder nacional diferem ao longo do tempo.

O quarto princípio afirma que o realismo político defende que a ação política tem como fundamento o princípio moral da sobrevivência nacional. Logo, "*universal moral principles cannot be applied to the actions of states in their abstract universal formulation*"¹⁶, e sim a ética política, que considera a prudência como a virtude suprema na política, é que julga as consequências da ação política.

"*Political realism refuses to identify the moral aspirations of a particular nation with the moral laws that govern the universe*"¹⁷ é o pensamento do quinto princípio. Assim, como os Estados agem orientados sob seus interesses, cada um possui uma aspiração própria e, provavelmente, diversa da dos outros.

O sexto e último princípio trata sobre a autonomia da esfera política no campo intelectual, na medida em que "*political realism is based upon a pluralistic conception of human nature*".¹⁸ Esta esfera tem seu modo de pensar diferente das outras esferas,

como, por exemplo, o campo econômico, no qual as ações humanas são definidas em interesses em termos de riqueza, enquanto na esfera política os interesses são definidos em termos de poder.

Após estabelecida a base filosófica que fundamentará a explicação das forças que regem o campo da política, e, particularmente, o ambiente da política internacional, Morgenthau tenta compreender a ciência da política internacional por meio da comparação entre eventos e fenômenos políticos, do passado e do presente, ocorridos no cenário internacional. Deste modo, deve-se estar *“able to distinguish between the similarities and differences in two political situations. Furthermore, one must be able to assess the import of these similarities and differences for alternative foreign policies”*.¹⁹ Este entendimento possibilitará conhecer o significado de eventos correntes e complexos, para que, então, se possa, a partir do presente, prever e influenciar o futuro na política internacional.

Ademais, a política internacional, segundo o autor, tornou-se mais perigosa devido a três fatores que causaram uma revolução na estrutura política do mundo.

First, the multiple-state system of the past, whose center was in Europe, has been replaced by a world-wide, bipolar system, whose centers lie outside Europe. Furthermore, the moral unity of the political world, which has distinguished Western civilization during most of its history, has been split into two incompatible systems of thought and action, competing everywhere for the allegiance of men. Finally, modern technology has made possible total war resulting in universal destruction. The preponderance of these three new elements in contemporary international politics has not only made the preservation of world peace extremely difficult, but has also increased the risks inherent in war to the point where all-out nuclear war becomes a self-defeating absurdity.²⁰

Diante de um mundo, no qual a acumulação de poder destrutivo requer uma urgência na questão da paz, os conceitos de poder e paz se tornam centrais para a compreensão da política internacional. Assim Morgenthau assevera que neste mundo em que os Estados soberanos agem de acordo com o interesse em poder, somente dois mecanismos podem oferecer a paz. *“One is the self-regulatory mechanism of the social forces, which manifests itself in the struggle for power on the international scene, that is, the balance of power. The other consists of normative limitations upon that struggle, in the form of international law, international morality, and world public opinion”*.²¹

Visto que a política internacional tem como uma de suas características a luta por poder entre os Estados, porquanto esta esfera de ação é fundamentada por leis objetivas e racionais da natureza humana, as quais se orientam pelo princípio moral da

sobrevivência nacional, assim identificando seus interesses em termos de poder, Morgenthau explica o que é poder político, definindo como sendo sempre o objetivo imediato da política internacional, qualquer que seja o objetivo final. Também explica que na política internacional “*not every action that a nation performs with respect to another nation is of a political nature*” e que “*not all nations are at all times to the same extent involved in international politics*”.²²

Ele também explica qual a natureza do poder político, definindo anteriormente o que significa poder: “*when we speak of power, we mean man’s control over the minds and actions of other men*”, para então, particularmente, explicar que poder político é as mútuas relações de controle entre as autoridades públicas e entre estes e o povo em geral. Ou ainda que é uma “*psychological relation between those who exercise it and those over whom it is exercised...control over certain actions of the latter through the impact which the former exert on the latter’s minds*”.²³ Esta relação pode ser exercida através de ordens, ameaças, a autoridade ou o carisma de um homem ou instituição, assim como uma combinação delas. E o impacto na mente daqueles a quem sofrem do exercício do poder pode ser a expectativa de benefícios, o medo de desvantagens, ou o respeito ou amor por homens ou instituições.

Também é diferenciada a política de poder no meio internacional de outros tipos de políticas, tais como políticas econômicas, financeiras, territoriais e militares, muito embora se possa utilizar estas políticas como instrumentos da política de poder, como no caso de uma política econômica cujo propósito econômico não é senão um meio para o fim de controlar a política de outras nações.

Após explicado e definido o que é poder político, Morgenthau demonstra e explana sobre as formas com as quais os Estados se inserem no sistema internacional. Para o autor, “*all political phenomena can be reduced to one of three basic types. A political policy seeks either to keep power, to increase power, or to demonstrate power*”.²⁴ Para estes três padrões de política, correspondem três típicas políticas internacionais, quais sejam, a política de *status quo*, a política de imperialismo, e a política de prestígio, conforme anotado no trecho abaixo:

A nation whose foreign policy tends toward keeping power and not toward changing the distribution of power in its favor pursues a policy of the status quo. A nation whose foreign policy aims at acquiring more power than it actually has, through a reversal of existing power relations – whose foreign policy, in other words, seeks a favorable change in power

status – pursues a policy of imperialism. A nation whose foreign policy seeks to demonstrate the power it has, either for the purpose of maintaining or increasing it, pursues a policy of prestige.²⁵

A política de *status quo* é implementada por aqueles Estados que desejam manter a distribuição de poder que existe em determinado momento da história. Frequentemente este momento é aquele do fim de uma guerra, na qual codifica-se uma distribuição de poder entre as nações num tratado de paz. Outros tratados também podem servir como política de *status quo*, como o Tratado de Locarno, de 1925. Como também as alianças entre os Estados é outra forma de preservar a configuração de poder.

Além disso, Morgenthau argumenta que a política para manutenção da então distribuição de poder não significa que é necessariamente oposta a qualquer mudança. A política de *status quo* defende sim mudanças que não alterem as posições de poder nas relações entre determinadas nações.

A política de imperialismo é explicada como uma política direcionada para derrubar o *status quo*. O autor demonstra que há três tipos de estímulos à política imperialista: *victorious war*; *lost war*; e *weakness*. Assim como há três objetivos para o imperialismo.

The objective of imperialism can be the domination of the whole politically organized globe; that is, a world empire. Or it can be an empire or hegemony of approximately continental dimensions. Or it can be a strictly localized preponderance of power. In other words, the imperialistic policy may have no limits but those set by the power of resistance of the prospective victims, or it may have geographically determined limits, such as the geographical boundaries of a continent, or it may be limited by the localized aims of the imperialistic power itself²⁶

E, ainda, há três métodos de imperialismo que são empregados nas políticas dos Estados: imperialismo econômico, militar e cultural.

A última forma, da qual a luta pelo poder no cenário internacional se demonstra, é a política de prestígio. Esta política, diferente das outras duas, funciona majoritariamente como um meio e não como um fim em si. Ela é “*one of the instrumentalities through which the policies of the status quo and of imperialism try to achieve their ends*”.²⁷

O desejo por reconhecimento entre seus pares é uma força potente e dinâmica que determina as relações sociais. Desta forma, o prestígio, que é a confirmação deste reconhecimento, tem como propósito “*to impress other nations with the power one’s*

own nation actually possesses, or with the power it believes, or wants the other nations to believe, it possesses.” E, no intuito de obter prestígio, dois instrumentos específicos servem para esta finalidade: cerimonial diplomático; e a disposição de forças militares.

Demonstrado os modos através dos quais os Estados lutam por poder no sistema internacional, Hans Morgenthau define o conceito de poder nacional, e identifica e explica quais são os elementos que compõem-no. Poder nacional se expressa no meio internacional por meio dos representantes de uma coletividade chamada nação. Ele é composto por fatores que somados o determinam. Estes fatores são os seguintes: geografia; recursos naturais; capacidade industrial; preparo militar; população; caráter nacional; moral nacional; a qualidade da diplomacia; e a qualidade do governo.

Ao possuir elementos que conformam o poder nacional, a tarefa de avaliar o poder das diversas nações envolvidas na luta pelo poder, pelos *statesmen* e formadores de opinião pública, se torna objetiva e racional, adquirindo capacidade, portanto, de conhecer corretamente o presente, e de prever o futuro.

Conforme um dos propósitos da obra, após apresentadas as raízes da luta por poder entre as nações no cenário internacional, e tratado sobre como os Estados buscam atingir seus interesses em elevar o poder nacional, Morgenthau analisa as limitações que a própria interação social interestatal impõe ao poder das nações, qual seja a balança de poder, e as limitações normativas sobre a luta por poder que resultam das leis internacionais, da moralidade internacional e da opinião pública mundial.

A balança de poder, segundo o autor, é uma configuração naturalmente causada pela própria aspiração por poder por várias nações, cada uma tentando manter ou derrubar o *status quo*. Ela é resultado da interação social entre diversos atores, ou seja:

*the international balance of power is only a particular manifestation of a general social principle to which all societies composed of a number of autonomous units owe the autonomy of their component parts; that the balance of power and policies aiming at its preservation are not only inevitable but are an essential stabilizing factor in a society of sovereign nations.*²⁸

Este mecanismo de limitação do poder nacional apresenta dois padrões de comportamento: *The pattern of direct opposition*; e *the pattern of competition*. O padrão de oposição direta apresenta um cenário dentro do qual os atores em polos opostos desejam que suas políticas sobrepujem as dos oponentes²⁹. Ao passo que, no padrão de

competição, as políticas das potências concorrentes consistem em atrair poderes mais fracos para o seu polo.

A balança de poder, no intuito de diminuir o peso do lado mais pesado ou aumentar o peso da posição mais leve, pode ser empregada por meio de quatro diferentes métodos: *divide and rule*; *compensations*; *armaments*; e *alliances*.

No lado das limitações normativas, Morgenthau explica que a origem da moralidade, dos costumes e da lei como restrições ao poder provém daqueles que, desejando pacificar os ressentimentos e a oposição dos que se revoltam contra a luta por poder, empregam ideologias que, embora sirvam para aquisição de poder, aparentemente estão em harmonia com a demanda da razão, da moralidade e da justiça no sistema internacional.³⁰

No que tange à moralidade internacional, inicialmente é apresentado dois erros comuns apresentados sobre este conceito, que são a supervalorização do papel do sistema moral internacional como freio às ações dos homens de estado e dos diplomatas na condução da política externa, e a subestimação da influência da ética na política internacional. Concluindo, Morgenthau afirma que, analisando, pelas evidências históricas, a relação entre a moralidade e a política, a influência daquela sobre esta depende das condições sob as quais os diplomatas agem, uma vez que em tempos de paz o código ético e moral tende a determinar o comportamento dos *statesmen*, enquanto que, em períodos de conflitos, se torna menos influentes. Ainda é demonstrado que o nacionalismo é uma força mais poderosa que o internacionalismo como sistema de moralidade, portanto a ética universal é impotente diante da lealdade individual à nação.

A opinião pública mundial é analisada de acordo com o seu conteúdo, como se manifesta, quais suas funcionalidades na política internacional, e de que modo impõe restrições à luta pelo poder. Mais uma vez, Morgenthau assegura que a nação atua de forma mais importante no coração e mente dos indivíduos do que as opiniões públicas de caráter supranacional. “*A world public opinion restraining the international policies of national governments is a mere postulate; the reality of international affairs shows as yet hardly a trace of it*”.³¹

A análise apresentada no livro sobre as leis internacionais assevera que “*international law is a primitive type of law resembling the kind of law that prevails in*

certain preliterate societies”³², porquanto ela é quase completamente descentralizada. As causas para isto estão na também descentralizada estrutura da sociedade internacional, a qual apresenta as características de interesses idênticos ou complementares do Estados, e a distribuição de poder. Assim, tal como a balança de poder, a lei internacional somente existirá enquanto houver a comunidade internacional de Estados soberanos. No entanto, diferentemente da balança de poder, a lei internacional somente será capaz de agir coercivamente quando o sistema legal for centralizado, o que, por decorrência do princípio da soberania, será anulado, em caso de tentativas.

A próxima parte do livro trata sobre as novas forças da política contemporânea. Estas forças são aquelas demonstradas anteriormente, as quais causaram uma revolução na estrutura política do sistema internacional. Referem-se à nova força moral do universalismo nacionalista, à nova balança de poder, e guerra total. Como explanado na questão da moralidade internacional e da opinião pública mundial, em contraponto ao internacionalismo das relações interestatais da idade moderna, cujos principais atores eram os nobres que compartilhavam valores supranacionais, o nacionalismo se fortalece dentro dos Estados e entre os indivíduos, aumentando o elemento moral da nação, e, por conseguinte, o poder nacional. A nova balança de poder, da qual trata Morgenthau, se refere à ordem bipolar da guerra fria, a qual substituiu o continente europeu como centros e polos de poder antagônicos. E, por último, a guerra total é o resultado das experiências das recentes guerras mundiais, do poder nuclear, e do avanço da tecnologia armamentista, cuja capacidade de destruição elevou consideravelmente.

Estes três fatores contemporâneos, conforme avaliação de Hans Morgenthau, tornaram urgente a necessidade de se pensar o conceito da paz, entre os Estados, no cenário internacional. Desta forma, ultimando sua obra, o autor introduz o problema da paz abordando um panorama geral, desde o Sacro Império Romano, até as Guerras Napoleônicas; acontecimentos os quais influenciaram os trabalhos dos pensadores que propagaram ideias sobre os quatro fatores – espiritual, moral, intelectual, e político – que, ao se convergirem no início do século dezenove, culminaram na prevalência da teoria e prática das relações internacionais no período entre as duas guerras mundiais. Esta convergência “*provided the intellectual and moral energy that has sustained for the last century and a half the search for alternatives to war and international anarchy.*” A procura se deu através de três meios: “(1) *limitation of the destructive and anarchical*

tendencies of international politics, (2) transformation of international politics, and (3) accommodation of divergent interests by depriving the destructive and anarchical tendencies of international politics of their rational objectives.”³³

A tentativa de paz através da limitação envolve os conceitos de desarmamento, segurança coletiva, solução judicial, transição pacífica, e governo internacional. Dentre estes, Morgenthau afirma que o mais persistente em manter a paz por limitação é o conceito de desarmamento. No entanto, mesmo assim, explica que, por razão da natureza das relações interestatais, anárquica, nenhuma dessas tentativas conseguiu preservar a paz.

Paz por meio da transformação parte da premissa de que o elemento ausente no sistema internacional, e presente nas sociedades nacionais, o qual é a chave para a segurança e paz, é o próprio Estado.³⁴ Assim, Hans Morgenthau analisa as condições para a existência na paz dentro do ambiente doméstico, e, posteriormente, analisa a questão de um *world state*, chegando, desta maneira, à conclusão de que antecipado ao Estado mundial se necessitaria de uma *world community*.³⁵ E, para a criação da comunidade mundial, pressupõe-se “*at least the mitigation and minimization of international conflicts so that the interests uniting members of different nations may outweigh the interests separating them*”.³⁶ Como seriam mitigados e minimizados os conflitos internacionais é o questionamento deixado pelo autor.

Segundo Morgenthau, como a limitação à soberania do Estados não conseguem salvaguardar a paz internacional, e como precisa de uma mitigação e minimização dos conflitos para a solução perene da paz, a qual é a criação do *world state*, ele crê na acomodação como o método de estabelecer “*the preconditions for permanent peace*”³⁷, por meio da diplomacia. E, portanto, estas são, superficialmente, as considerações do teórico com relação ao problema da paz.

Como analisamos a obra *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, de Morgenthau, e portanto identificamos e compreendemos os seus componentes teóricos e conceituais, que foram desde os princípios do realismo político, para assim abordar os conceitos de poder político e poder nacional com seus elementos, como também conhecemos as três formas de política externa: *status quo*, imperialismo, e prestígio; verificamos as limitações ao poder nacional, assim como as forças da política internacional contemporânea que tornam urgente o problema da paz, a qual foi tratada

segundo os conceitos da limitação, da transformação, e da acomodação; estamos deste modo com os dados necessários para a próxima análise.

Análise Realista Clássico de Política Externa

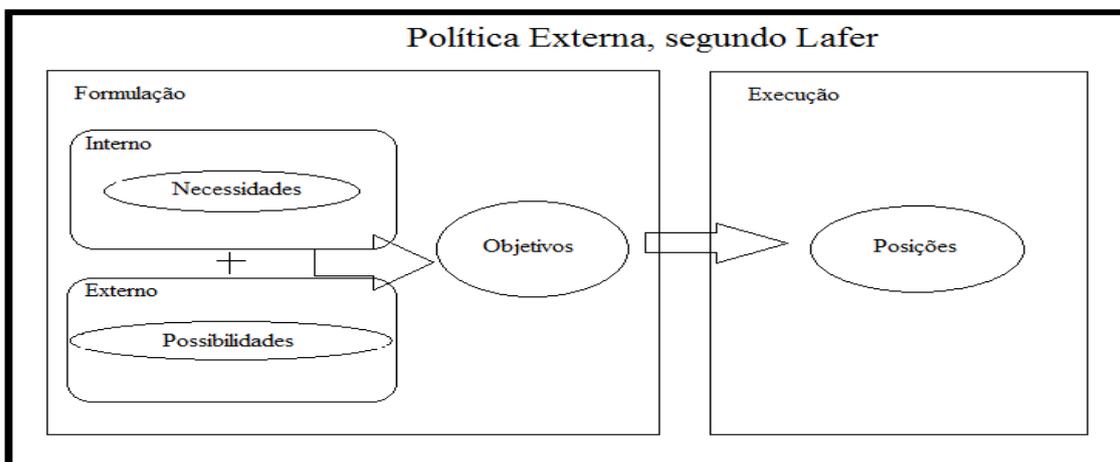
Após verificarmos a teoria de política internacional, de Hans Morgenthau, conforme está apresentada em sua obra, e, como necessitamos analisar a política externa de Lula relativa à reforma do Conselho de Segurança sob a ótica desta teoria, sistematizaremos os elementos conceituais que a integram, de acordo com a metodologia e a lógica de análise de política externa derivada da junção de dois modelos propostos: um por Celso Lafer, e o outro por Letícia Pinheiro. Esta sistematização nos facilitará a análise da política externa de Lula, na medida em que os conceitos contidos na teoria serão dispostos num senso cronológico, possibilitando-nos desconstruir e enxergar, em fases distintas, o decorrer multifacetário da política.

Os modelos de análise de política externa escolhidos, embora eficazes, são simples, porquanto análises que envolvem tomadas de decisão mais complexas, tais como os modelos que comportam o processo burocrático ou os conflitos domésticos de grupos de interesse, não refletem a premissa do pensamento realista de Morgenthau, a qual a formulação de política externa é restrita ao círculo dos *statesmen*. Prevê-se que as autoridades públicas representem racionalmente o interesse nacional, que se confunde com o dos concidadãos. Ademais, conforme já explicitado na introdução, a política externa brasileira a ser analisada é tratada exclusivamente pelos homens públicos. Justificadas as escolhas dos modelos de análise de política externa, analisar-lhes-emos.

De forma breve, Celso Lafer afirma que “toda política exterior resulta de um esforço de compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas”.³⁸ Inferimos que a compatibilização das necessidades internas com as percepções das possibilidades externas resulta nos objetivos e nas posições do país nas diferentes dimensões e temas quando inserido internacionalmente.

Ao analisar, logicamente, este modelo, verificamos que a política externa é igual à soma de uma equação contendo unicamente duas variáveis: necessidades internas; e possibilidades externas. A primeira variável contém em sua essência dois elementos: um fator constante que é o plano interno, e uma variável que é as necessidades. A segunda variável também é composta por dois elementos: o fator constante da externalidade, e a variável que é as possibilidades. Assim, a equação ficaria desta forma:

Política Externa = (Necessidades).(Interno) + (Possibilidades).(Externo). Também é verificado que estas duas variáveis somadas resultam numa equação contendo duas outras variáveis: objetivos e posições. Particularmente, nesta segunda equação, a



variável tempo está subentendida, uma vez que poderíamos observar duas fases distintas implícitas, a primeira de formulação (objetivos), e a segunda de execução (posições). Então, a segunda equação se apresentaria deste modo: (Necessidades).(Interno) + (Possibilidades).(Externo) = (Formulação).(Objetivos) + (Execução).(Posições). Note-se que, ao fasear a variável tempo, o transformamos em dois fatores constantes (Formulação; e Execução). Logo, a equação geral da política externa, segundo Lafer, é: $Política\ Externa = (Necessidades).(Interno) + (Possibilidades).(Externo) = (Formulação).(Objetivos) + (Execução).(Posições)$. E, a fim de compreender mais facilmente a lógica e a metodologia deste enunciado, o transcrevemos num diagrama, conforme o quadro analítico abaixo:

Letícia Pinheiro, por sua vez, em seu livro *Política Externa Brasileira*, de modo um pouco mais complexo que a definição de Lafer, afirma que:

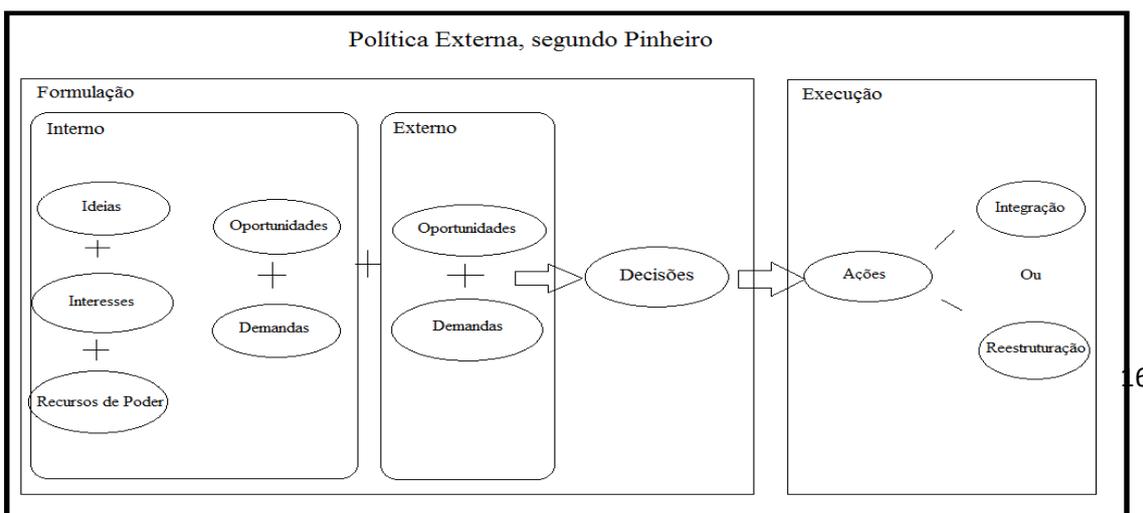
A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.³⁹

Apesar do reconhecimento de outros atores, fora o Estado, nas ações e decisões de política externa, para fins de uma análise realista, somente consideraremos o ator estatal, ou seja, será um fator constante. Deste modo, a lógica presente nesta definição de política externa por Pinheiro, demonstra a política externa, que é o conjunto de ações e decisões, como uma equação da soma de duas variáveis, as quais subjetivamente agregam a variável tempo, distinguindo-se em duas fases. As decisões localizam-se na fase da formulação, e as ações na fase de execução. Então, a primeira equação é escrita da seguinte forma: Política Externa = (Formulação).(Decisões) + (Execução).(Ações).

Também é demonstrado que a política externa é formulada a partir de duas variáveis com naturezas ambas interna e externa, as quais são as oportunidades e as demandas. Assim, a segunda equação fica deste modo: Política Externa = (Interna).[(Oportunidades) + (Demandas)] + (Externa).[(Oportunidades) + (Demandas)].

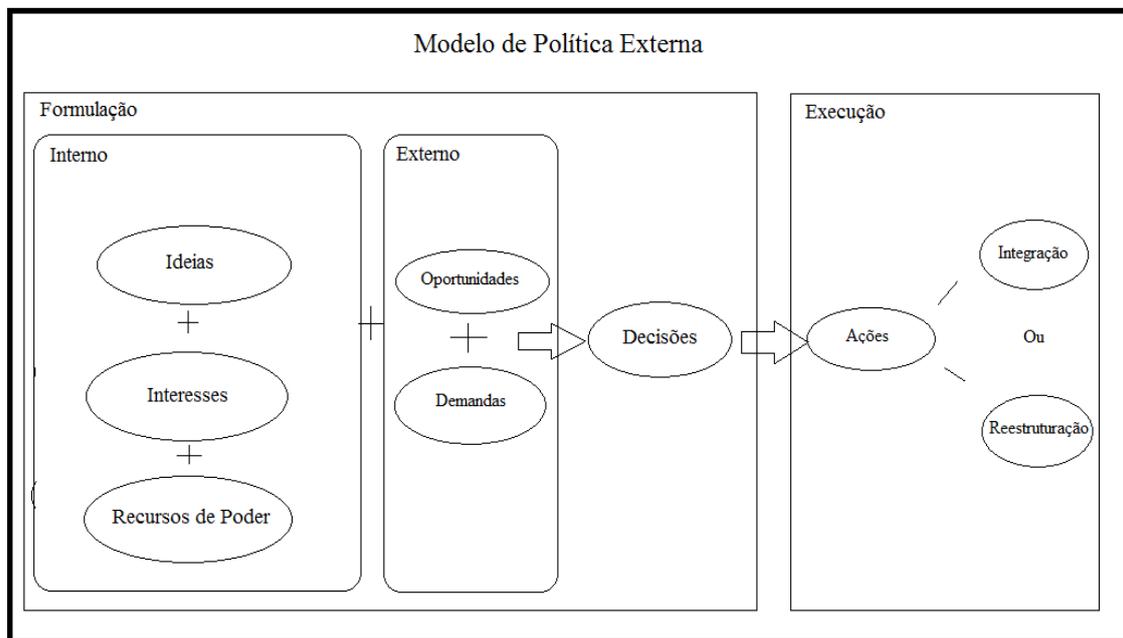
Ainda é afirmado que a política externa, que é a conjugação dos interesses e ideias dos representantes do Estado, balizados por seus recursos de poder, resulta numa inserção no sistema internacional ou de modo a se integrar neste ou em direção à sua reestruturação. Logicamente, pode-se pôr a segunda equação adicionada à soma das variáveis interesses e ideias do fator constante representante de Estado, e da variável recursos de poder, de modo que a nova equação ficaria desta forma: Política Externa = (Interna).[(Oportunidades) + (Demandas)] + (Externa).[(Oportunidades) + (Demandas)] + (Interesses) + (Ideias) + (Recursos de Poder). E, os modos de inserção de integração – denominação nossa - e de reestruturação são fatores constantes, uma vez que elas apenas caracterizam duas formas excludentes entre si de política externa.

Concluindo a análise lógica, portanto, uma equação geral da política externa de Letícia Pinheiro se apresentaria desta forma: Política Externa = (Interna).[(Oportunidades) + (Demandas)] + (Externa).[(Oportunidades) + (Demandas)] + (Interesses) + (Ideias) + (Recursos de Poder) = (Formulação).(Decisões) +



(Execução).(Ações) = (Integração) ou (Reestruturação). Desta forma, o diagrama abaixo traduz de forma mais compreensiva a visão de política externa de Letícia Pinheiro:

Após analisadas individualmente as duas definições de política externa apresentadas, e, como precisamos estabelecer um quadro-modelo de análise de política externa para sistematizarmos a teoria realista de política internacional, compararemos portanto os dois quadros analíticos anteriores de acordo com os sinônimos. Com relação à fase de formulação, os dois autores consideraram os planos interno e externo como fatores que condicionam a política. No nível interno, encontramos as necessidades, de Lafer, como sinônimo da soma das demandas, das oportunidades, dos interesses, das ideias e dos recursos de poder, de Pinheiro. No plano externo, verificamos as possibilidades, de Lafer, como sinônimo de oportunidades e de demandas, de Pinheiro. E, como resultado da interação entre o plano interno e externo, encontramos os objetivos, de Lafer, que possuem o mesmo significado das decisões, de Pinheiro. Finalizando, na parte da fase de execução, encontramos as posições, de Lafer, como as ações, de Pinheiro. Porém, esta última ainda identifica duas formas de inserção: política de integração, e política de reestruturação. Verifica-se portanto que a definição de política externa de Letícia Pinheiro é mais rica que a de Celso Lafer. Então, um modelo



analítico de política externa para instrumentalizar a teoria realista de política internacional seria praticamente igual ao de Pinheiro, pois a única diferença restaria somente na ausência das variáveis oportunidades e demandas internas porquanto uma das premissas do realismo é a centralidade do Estado. Assim, estas variáveis se tornariam constantes, uma vez que elas seriam unicamente resultado da percepção racional dos *statesmen*. Logo, o quadro analítico se apresentaria do seguinte modo:

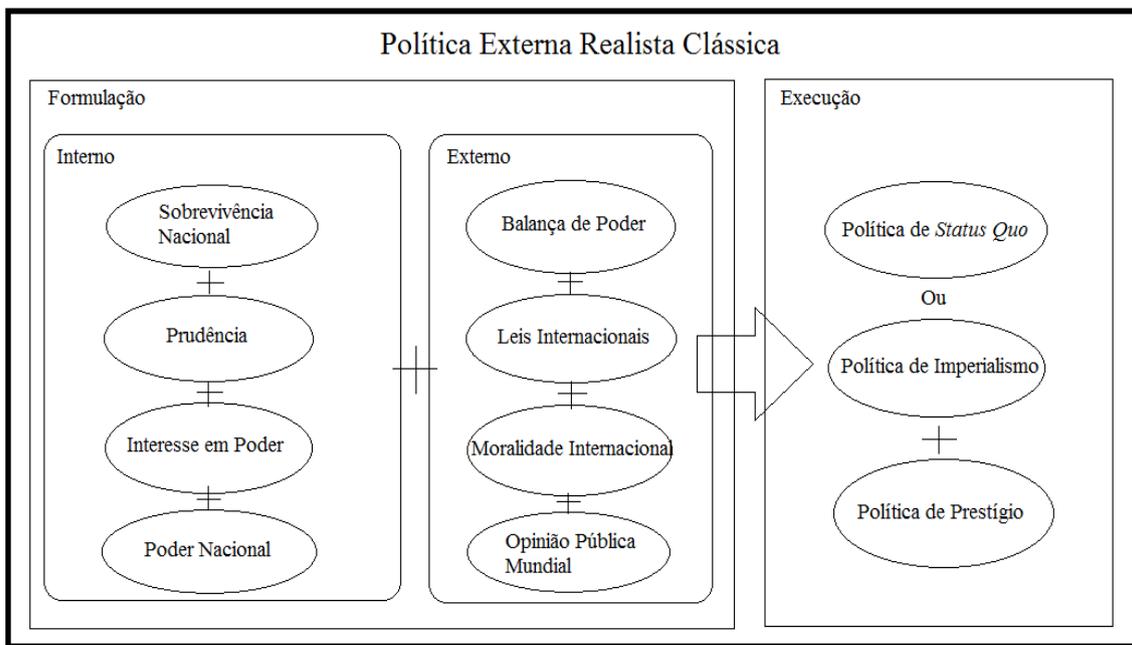
Estabelecido o modelo de política externa, verificaremos metodologicamente como os elementos teóricos-conceituais da teoria realista de Morgenthau seriam conjugados com as variáveis deste quadro. Seguindo um sentido cronológico, durante o período da formulação, no plano interno, as ideias que fundamentarão a política, de acordo com o quarto princípio realista, são, primeiramente, a do princípio moral da sobrevivência nacional, visto que, muito embora possam ser consideradas ideias com naturezas diversas condicionando objetivos secundários, na esfera política, sexto princípio, o objetivo imediato da política internacional é a obtenção de poder, e a outra é a da prudência, que é a virtude moral atribuída aos formuladores de política externa; então, a ideia é uma constante. Deste modo, a variável interesse é definida em termos de poder, conforme foi explicitado no segundo princípio, e, ademais, no terceiro princípio, o poder é derivado do contexto cultural e político da época, assim, logo é uma variável. A variável recursos de poder se enquadra com a composição do poder nacional, com seus elementos, e a sua avaliação, na medida em que o *statesmen* necessita obrigatoriamente conhecer a capacidade de poder de sua nação diante da configuração de poder do sistema internacional. Relativo ao plano externo, as variáveis de oportunidades e demandas podem, em conjunto, significar a percepção pelos Estados da força derivada do mecanismo social e sistêmico da balança de poder, assim como, com um peso intensamente menor, a força de limitação normativa das leis internacionais, da moralidade internacional e da opinião pública mundial.

O diálogo entre as variáveis do plano interno e as do externo resultarão na formulação de decisões, e, conseqüentemente, na execução ações, as quais podem ser representadas por alguma das três formas de inserção internacional apresentadas por Morgenthau: política de *status quo*; política de imperialismo; e política de prestígio. A política de integração, caracterizada por Pinheiro, é sinônimo da política de *status quo*, à medida que a política de reestruturação designa a mesma realidade de inserção internacional da política imperialista. Ademais, a política de prestígio sempre estará presente, pois ela independe das outras duas políticas, visto que ela é um instrumento para intensificar e apoiar a outra forma de inserção.

Finalizado o alinhamento do modelo de política externa com a teoria de política internacional, pode-se questionar sobre aonde se localizará o segundo propósito da obra, isto é, o problema da paz. Para fins de análise de política externa, os elementos da paz

por limitação já se encontram como variável externa; entretanto, como o conceito da paz por transformação é hipotético, ele não é levado em consideração, assim como os elementos conceituais da paz por acomodação, na medida em que a diplomacia é o próprio fator constante que formula as políticas externas.

Logo, após termos dispostos os elementos teóricos da teoria de política internacional, de Morgenthau, de forma alinhada com os elementos variáveis do modelo, construímos logicamente a seguinte equação: Política Externa, segundo Morgenthau = (Interno).[(Sobrevivência Nacional) + (Prudência) + (Interesse em termos de poder) + (Poder Nacional)] + (Externo)[(Balança de Poder) + (Leis Internacionais, Moralidade Internacional, Opinião Pública Mundial)] = (Política de *Status Quo*) ou (Política de Imperialismo) + (Política de Prestígio); a qual traduzida no diagrama abaixo consistirá no quadro analítico realista clássico de política externa.



De acordo com a leitura do quadro acima, a política externa realista clássica é definida como uma política de *status quo* ou uma política de imperialismo somada à política de prestígio. Ela é formulada por *statesmen* que, orientados pelo princípio da sobrevivência nacional, visam adquirir poder ao seu Estado. Neste sentido, avaliam prudentemente as potenciais linhas de ações conforme a capacidade de poder nacional defronte das limitações de balança de poder e normativas do cenário internacional.

Uma vez que compreendemos os elementos da teoria de política internacional, de Morgenthau, e que os sistematizamos num quadro analítico, estamos portanto preparados e instrumentalizados para analisar a política externa de Lula, com relação à reforma do CSNU, e, concluindo, verificar até que ponto a teoria e a prática se relacionam.

Política Externa de Lula e o Realismo Clássico

A seleção da política externa de Lula relativa à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança, fundamentada no segundo parâmetro do argumento deste artigo, reflete a necessidade de analisar, por meio da perspectiva do realismo clássico, uma ação internacional que detenha as características do pensamento realista político, principalmente aquelas dos princípios da centralidade do Estado e da autonomia da esfera política. Assim, esta análise, objetivando mensurar a capacidade de explicação da teoria sobre a realidade política internacional, será estruturada da seguinte forma. Num primeiro momento, a inserção internacional de Lula no âmbito do CSNU será descrita conforme as ações empreendidas em direção à reforma, e os discursos oficiais apresentados. Ambos os fatos expressam os fatores e as variáveis que condicionaram a formulação e a implementação desta política externa da exata maneira a qual foi percebida no cenário internacional. Posteriormente, num segundo e último momento, analisaremos esta descrição da formulação e execução segundo a metodologia do quadro teórico de política externa realista clássico.

O objetivo estratégico da política externa do governo Lula (2003-2010) para a reforma do Conselho de Segurança, e, por conseguinte, a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança é derivado da continuidade deste tema na “agenda da política externa brasileira, entretanto, de forma diversa que nos governos anteriores”, recuperando assim a prioridade deste objetivo.⁴⁰ Este tema era relevante ao Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, *“who had a long career in multilateral forums and a personal attraction for international security matters; he transmitted this interest to the President, who promptly excepted the idea that Brazil was ready to enter the inner sanctum of the United Nations.”*⁴¹

Com relação à reforma, “ao tomar posse, Celso Amorim declarou que defenderia a ‘ampliação do CSNU com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus

membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade’.”⁴² Ronaldo Sardenberg ressalta que, como parte de uma necessidade urgente de atualização de métodos de trabalho, procedimentos, agenda e instituições das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança constitui uma das “condições básicas de eficiência” da ONU.⁴³ Esta demanda por reforma se justifica na seguinte explicação de Saraiva sobre o porquê de fazê-la: “Há uma lamentável fragilidade do sistema de regulação sistêmica e uma nítida incapacidade de dirimir conflitos.”⁴⁴ Confirmou-se esta ineficácia quando, agindo unilateralmente, os Estados Unidos realizaram uma invasão militar ao Iraque, em 2003, mesmo sem a obtenção da legitimidade multilateral do Conselho de Segurança. Como resultado desta falta de representatividade, legitimidade e efetividade, Kofi Annan, durante a LVIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, resolveu criar um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, composto por dezesseis importantes, cujo objetivo era “propor recomendações para a reforma das Nações Unidas, visando especialmente um novo conceito de segurança coletiva para o século XXI.”⁴⁵

A possibilidade da reforma, para a formulação da política externa brasileira, levou à decisão de lutar por uma vaga como membro permanente do CSNU, uma vez que os membros permanentes possuem vantagens diante dos demais, que são intrínsecas ao cargo no órgão. Justificando este objetivo estratégico, o então Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, assevera que “é lá que se decide quem será atingido pela força ou não”.⁴⁶ Além disto, segundo Ronaldo Sardenberg, embaixador brasileiro, obter um assento permanente do Conselho de Segurança “tem importante valor político e diplomático”. Para o diplomata Fábio Simão Alvez, o membro permanente possui uma “dupla posição de poder”:

[...] é, simultaneamente, co-formador da vontade de um grupo que decide sobre as questões fundamentais de paz e segurança internacionais e co-autor da agenda global de segurança. O Estado cujo representante toma assento no Conselho de Segurança detém, pois, ainda que provisoriamente, uma posição de poder e influência privilegiada no cenário internacional.⁴⁷

O Ministro Celso Amorim afirma que a posição de membro permanente traz muita informação, e informação é poder. A passagem de dois anos, como membro não-permanente, não fornece de forma satisfatória, pois que é temporária. Ademais, há a característica da memória institucional, a qual João Vargas defende que as potências

permanentes possuem sobre esta memória do Conselho de modo muito mais extenso e abrangente do que os outros.⁴⁸

Novamente, Celso Amorim, ao discursar na Câmara dos Deputados, defende a ocupação de um assento permanente pelo Brasil, conforme trecho apresentado por Fernando Barreto:

[...] a reforma do CSNU podia ‘até ser também uma aspiração brasileira, porque o Brasil era um país grande, legítimo, acreditava poder contribuir, um país de história pacífica, um país que não tinha tido uma guerra nos últimos 130 anos, a não ser a II Guerra Mundial, a que havia ocorrido para contribuir para a democracia’. Acrescentou que havia uma série de fatores, ‘além da questão do tamanho da economia e do território’, que faziam com que pudesse o Brasil ter aquela aspiração legitimamente.⁴⁹

A orientação da inserção internacional brasileira em direção à obtenção do assento permanente, conjugada aos dois modelos propostos pelo Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças para serem votados quando do sexagenário das Nações Unidas, em 2005, resultou na execução das ações arquitetada de acordo com uma estratégia diversificada. Almeida explica que o “*Brazil engaged vast resources – human, Diplomatic, financial – in lobbying other countries for the purpose of reforming the UN charter and enlarging its Security Council.*”⁵⁰

Deste modo, as iniciativas brasileiras foram implementadas de diversas maneiras. Com relação aos argumentos expressos em discursos, a questão do regionalismo foi bastante difundida, pois que, na visão oficial do Estado, o Brasil é o representante do continente sul-americano. Também foram empregadas como justificativa as características brasileiras da tradição pacífica e do respeito ao direito internacional. Outras ações foram empreendidas, como a assunção do comando da operação de paz da ONU no Haiti, intentando demonstrar internacionalmente a capacidade brasileira em lidar com situações de conflito, bem como a expansão considerável da rede diplomática brasileira no exterior, que foi de 150 postos ultramarinos, em 2003, no início do mandato, para 230, no final do segundo mandato.⁵¹ No que se refere à relação com os países em desenvolvimento, o perdão de dívidas bilaterais que os países mais pobres tinham com o Brasil serviu como uma troca de interesses para o apoio à posição brasileira durante a votação em setembro de 2005, na Cúpula do Milênio. E, por último, em 2004, foi criado o Grupo dos Quatro (G-4), grupo composto pelo Brasil, Alemanha, Índia e Japão, com o intuito de formular internamente uma proposta de reforma e apresentá-la em conjunto. Um dos objetivos deste modelo de

proposta seria a obtenção do assento como membro permanente aos Estados integrantes desta coalizão.

Entretanto, como contraponto à política externa brasileira nesta questão e à aliança do G-4, outros atores estatais, alguns individualmente, outros grupalmente, se posicionaram ou com propostas diferentes as quais não contemplavam os interesses brasileiros e os da coalizão, ou com o veto. Os únicos Estados que poderiam, individualmente, embargar a proposta do G-4 no âmbito do Conselho de Segurança, eram os membros permanentes (P-5), por razão do poder de veto. Embora os P-5 (Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia) compartilhem de quatro ideias básicas sobre a reforma, quais sejam:

Ela deve ser modesta, de modo a que se preserve a ‘efetividade’ do CSNU; não deve afetar suas prerrogativas atuais (notadamente o veto); eventuais membros permanentes devem demonstrar sua capacidade de dar contribuição efetiva à paz e segurança internacionais; e o CSNU deve determinar os seus próprios métodos de trabalho.⁵²

Somente a França e o Reino Unido se posicionaram durante os processos de negociação, sob a égide da Cúpula do Milênio, “manifestando apoio à pretensão do G-4. Os outros três membros permanentes mantiveram-se distantes, senão céticos, com relação ao andamento das discussões, e não apoiaram nenhuma iniciativa específica”.⁵³

Além do G-4, formaram-se mais dois grupos: o Grupo Africano e o Uniting for Consensus (UfC). O Grupo Africano se formou no intuito de lutar por mais assentos permanentes, assim como o G-4. No entanto, como antagonista aos outros dois, foi criada a coalizão denominada “Uniting for Consensus” (UfC) (Argentina, México, Itália, Paquistão e Indonésia, dentre outros) com o objetivo não, de fato, lutar por uma reforma do Conselho, e sim para se opor aos dois outros grupos, que previam, dentre outras ideias, o aumento de assentos permanentes.⁵⁴ Os Estados integrantes se uniram para obstar a obtenção de assentos permanentes por outras nações de suas respectivas regiões. A Argentina e o México, por exemplo, veem com desconfiança a destinação de uma vaga como membro permanente ao Brasil, pois que, “por se considerar que a participação de qualquer país no Conselho de Segurança da ONU implica automática elevação de seu *status* no ranking do poder internacional”⁵⁵, pode-se alterar a distribuição de poder do subcontinente sul-americano. O diplomata Kassius Pontes descreve e explica o desfecho deste cenário:

O impulso que o processo de reforma adquiriu em 2005 – com a apresentação de projetos de resolução pelo G-4, pelo UfC e pelo Grupo

Africano – acabou não se convertendo em resultados tangíveis. Embora pela primeira vez desde o “Plano Razali” houvesse projetos sobre a mesa, as divergências entre os Estados-membros e o requisito de maioria qualificada estabelecido pela Resolução 53/30 dificultaram o avanço das propostas”.⁵⁶

Após o fracasso das negociações realizadas antes e durante a Cúpula do Milênio, o governo Brasileiro manteve a sua posição de defensor da reforma, como também da obtenção de um assento permanente. Porém, não houve mais tanto fervor como acontecera até 2005. Assim, fortalece nos discursos do Ministro Celso Amorim a ênfase em uma “solução transitória, isto é, que qualquer reforma deve ser revisitada num determinado período de tempo”.⁵⁷ Esta solução é baseada na ideia de um arranjo provisório, em função da dificuldade de se chegar a um consenso. Concluindo, no último ano da era Lula, em 2010, como não atingido o objetivo estratégico, e no esteio da crise econômica financeira mundial, Amorim ainda afirma que:

*In spite of the complexities involved in changing the UN Charter (such as the need for a wide majority in the General Assembly and the convergence of the present permanent members in the ratification process), we are convinced that the reformist momentum, which started in the economic sphere, will eventually extend to the area of peace and security.*⁵⁸

Terminada a descrição da política externa de Lula, iniciamos a análise seguindo a lógica dos tempos de formulação e de execução, e utilizando os elementos analíticos do quadro de política externa realista clássica. No que se refere aos fatores e variáveis do plano interno que condicionaram a decisão nesta questão da inserção internacional do Brasil, podemos verificar argumentações diferentes de *statesmen* distintos, porém todas com conotação de poder. O importante valor político e diplomático, de Sardenberg; participar das decisões sobre o emprego da força, segundo Samuel Guimarães; dupla posição de poder, como explica Fábio Alvez; poder da informação, por Celso Amorim; e memória institucional, conforme João Vargas. Desta forma, uma hipotética ocupação do Brasil como membro permanente do CSNU, segundo avaliações demonstradas por *statesmen*, traria mais poder à nação. Então, confirmamos que este objetivo estratégico serve aos interesses de poder do Estado brasileiro e que as autoridades políticas, que têm como principal representante o Ministro Celso Amorim, analisaram e decidiram de forma prudente esta linha de ação. Ainda podemos verificar que, como o fator interno do princípio moral da sobrevivência nacional requer um comportamento político internacional do Estado voltado para o poder, a simples escolha de decisões que traduzam este comportamento interessado em poder, também se

fundamentam na sobrevivência nacional. No entanto, para assegurarmos da veracidade desta afirmação, voltemos à análise geral da política externa de Lula descrita na parte introdutória deste artigo. Assim, posto que os traços gerais da inserção internacional do Brasil visam instrumentalizar a política externa para tornar “a sociedade brasileira mais próspera, mais justa e mais democrática”, confirmamos a busca da sobrevivência nacional. E, o último fator interno para formulação do quadro analítico é o do poder nacional. No instante em que o Ministro Celso Amorim discursa na Câmara dos Deputados favorecendo a aspiração brasileira por causa de seus atributos, os quais são: grande, legítimo, capacidade de contribuir, pacífico, democrático, tamanho da economia e do território; ele realiza uma avaliação do poder nacional do Brasil, e o compara implicitamente com a configuração de poder mundial, para então julgar esta aspiração como legítima. Deste modo, avaliamos que os elementos conceituais da teoria de política internacional, de Morgenthau, traduzem bem a realidade dos condicionantes domésticos desta política.

Os fatores externos que influenciaram a formulação desta política externa foram os da necessidade de reforma da ONU, por causa da sua falta de legitimidade, de representatividade e de efetividade. O ataque militar norte-americano ao Iraque, em 2003, sem legitimidade multilateral do CSNU, confirma a explicação de Saraiva sobre a fragilidade e incapacidade do sistema regulador em dirimir conflitos. Esta estrutura obsoleta de instituições internacionais reflete ainda a distribuição de poder do sistema internacional do pós-II Guerra Mundial. Então, ao empregar o fator externo de leis internacionais, cujo conceito Morgenthau explica que, embora com aparência de estar em harmonia com a razão, a moralidade e a justiça, são um instrumento de poder para aqueles que as criaram no cenário internacional, para analisar a realidade internacional, verificamos que aquele conceito explica exatamente o sistema regulador internacional, na medida em que, primeiramente, ele se baseia na configuração de poder de mais de meio século atrás, e, segundo, por não ser efetivo, pois, como explicado na segunda seção que as leis internacionais, por causa da natureza da estrutura anárquica do sistema internacional, não preservam a paz, não obstou o ato unilateral norte-americano. Os outros dois fatores normativos externos, a moralidade internacional e a opinião pública mundial, se enquadram na mesma explicação para as leis internacional, uma vez que não limitaram a invasão ao Iraque, e não causaram uma reforma no CSNU.

A balança de poder será analisada posteriormente conforme ela é na teoria, como uma força resultante da interação política entre as nações. Esta interação é decorrente da execução da política externa de Lula, a qual seguiu uma estratégia bastante diversificada, para reformar o órgão de segurança coletiva das Nações Unidas. E, mesmo que a reforma aparente ser objetivo de uma política imperialista, ela faz parte de uma política de *status quo*. A política de imperialismo visa alterar radicalmente a hierarquia de poder entre os Estados, enquanto a de *status quo*, conforme definida na segunda seção, pode até desejar uma mudança leve na configuração de poder, que é de fato o caso da política externa brasileira. Pois, uma vez obtido o assento permanente, o Brasil adquirirá mais poder, no entanto, a reforma já visa adequar a realidade da distribuição de poder do sistema internacional à configuração antiquada do Conselho de Segurança. Ademais, o conceito de política de prestígio explica as iniciativas brasileiras em perdoar as dívidas externas em troca de apoio, em aumentar a rede diplomática, ao abrir diversos postos diplomáticos, e em assumir o comando da operação de pacificação do Haiti. Estas duas últimas iniciativas, respectivamente, se alinham perfeitamente aos instrumentos da política de prestígio de cerimonial diplomático e de disposição das forças militares. Por último, este modo de ação internacional, baseado no objetivo de obtenção de um assento permanente, gerou uma reação de países limítrofes e /ou regionais receosos da elevação de *status* do Brasil no ranking do poder internacional, ao ponto de se criar um bloco de poder antagônico à coalizão do G-4. A Argentina e o México, desejando manter a então distribuição de poder do subcontinente sul-americano, lutaram em conjunto no Uniting for Consensus no campo da AGNU a fim de que a política de poder do Brasil, robustecida pelo G-4, não obtivesse sucesso. Este fenômeno político internacional representa e é explicado pelo mecanismo social de balança de poder. Logo, concluída a análise da prática pela teoria, podemos afirmar satisfatoriamente que os elementos teóricos-conceituais do realismo clássico tanto da formulação quanto da execução conseguiram abranger e explicar todos os fatos e eventos apresentados neste específico cenário internacional.

Conclusão

A inserção internacional da era Lula (2003-2010) englobou traços característicos aparentemente excludentes como entre aqueles da autonomia e do desenvolvimentismo e aqueles do humanismo e da justiça social. Contudo, estes elementos serviram igualmente para a consecução de objetivos sedimentados na elevação da prosperidade,

na redução de injustiças e no amadurecimento da democracia presentes na sociedade brasileira. Assim, conforme Cervo, esta linha política se orientava sob uma visão realista de política internacional, continuando uma tradição de hegemonia do realismo na história da política exterior do Brasil. Então, definida a política externa de Lula como realista, e conhecida a importância fundamental da obra canônica *Politics among Nations: The struggle for power and peace*, de Hans Morgenthau, para o estudo das Relações Internacionais, questionamos em até que medida a teoria de política internacional, contida nesta obra, poderia explicar a política externa do governo de Lula.

Visando tornar mais factível a resposta a tal questionamento, estruturamos o artigo em torno de dois parâmetros: um estaria relacionado à sistematização dos elementos teóricos-conceituais segundo um modelo de política externa baseado nos dois tempos de formulação e implementação; e o segundo é decorrente da necessidade de selecionar uma área da inserção internacional da política de Lula que se alinhe mais precisamente às premissas do pensamento realista e aos princípios do realismo político. Então, após analisadas as partes teóricas da estrutura da teoria de política internacional, as sistematizamos dentro de um quadro de política externa realista clássica. Logo, ao empregar este quadro de forma instrumental, analisamos claramente a política externa de Lula com relação à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança, e, assim, concluímos que a teoria realista clássica de política internacional, de Hans Morgenthau, com o seu conjunto de conceitos, ainda permanece extremamente capaz de analisar uma inserção política internacional, atentando logicamente para as restrições impostas por seus princípios, porquanto, conforme comprovada em nosso estudo, ele consegue explicar as forças que determinam um fenômeno da esfera política internacional.

Notas

1. SILVA, Luíz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 39.
2. SILVA, Luíz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, pp. 50-51.
3. VISENTINI, Paulo. *A Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 112-113.
4. CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2012, p. 526.
5. BECARD, Danielly Silva Ramos. *Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 135.

6. CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990 -2005). In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 28.
7. GONÇALVES, Williams. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: Freixo, Adriano de (Ed.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 11.
8. PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 8.
9. NOGUEIRA, João Pontes; Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 23.
10. MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations: The struggle for power and Peace*. New Delhi: Kalyani Publishers, 2012, p. 18.
11. Ibidem, p. 3.
12. GRIFFITHS, Martin. *50 grandes estrategistas das Relações Internacionais*. São Paulo: Contexto, 2004, p. 63.
13. MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations: The struggle for power and Peace*. New Delhi: Kalyani Publishers, 2012, p. 4.
14. Ibidem, p. 5.
15. Ibidem, p. 11.
16. Ibidem, p. 12.
17. Ibidem, p. 13.
18. Ibidem, p. 16.
19. Ibidem, p. 20.
20. Ibidem, p. 26.
21. Ibidem, p. 27.
22. Ibidem, p. 31.
23. Ibidem, p. 32.
24. Ibidem, p. 52.
25. Ibidem, p. 53.
26. Ibidem, p. 69.
27. Ibidem, p. 86.
28. Ibidem, p. 187.
29. Ibidem, p. 193.
30. Ibidem, p. 243.
31. Ibidem, p. 289.
32. Ibidem, p. 295.
33. Ibidem, p. 418.
34. Ibidem, p. 525.
35. Ibidem, p. 542.
36. Ibidem, p. 559.
37. Ibidem, p. 563.

38. LAFER, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. In: Portal das Ciências Sociais Brasileiras, 2005 [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_05.htm – Acesso em: 18/09/2014].
39. PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 7.
40. 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. 265 f. Tese de doutoramento. Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010, p. 165.
41. ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”. In: *RBPI*, Brasília, n° 53(2), 2010, p. 165.
42. BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa após a Redemocratização*. Tomo II (2003-2010). Brasília: FUNAG, 2012, p. 466.
43. SARDENBERG, Ronaldo Mota. “Brasil, política multilateral e Nações Unidas”. In: *Estudos Avançados*, 19 (53), 2005, p. 363.
44. SARAIVA, José Flávio Sombra. “O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas”. In: *Meridiano 47*. Brasília: IBPI, março 2005, p. 12.
45. 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. 265 f. Tese de doutoramento. Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010, p. 169.
46. BECARD, Danielly Silva Ramos. *Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 136.
47. 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. 265 f. Tese de doutoramento. Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010, p. 204.
48. Ibidem, p. 205.
49. BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa após a Redemocratização*. Tomo II (2003-2010). Brasília: FUNAG, 2012, p. 466.
50. ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”. In: *RBPI*, Brasília, n° 53(2), 2010, p. 165.
51. AMORIM, Celso. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”. In: *RBPI*, 53, 2010, p. 226.
52. PONTES, Kassius Diniz da Silva. “Os cinco membros permanentes e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: da oposição à ambiguidade”. In: *Política Externa*, São Paulo, Vol. 23, n° 1, jul/ago/set 2014, p. 188.
53. Idem.
54. 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. 265 f. Tese de doutoramento. Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010, p. 174.
55. GONÇALVES, Williams. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: Freixo, Adriano de (Ed.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 14.
56. PONTES, Kassius Diniz da Silva. “Os cinco membros permanentes e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: da oposição à ambiguidade”. In: *Política Externa*, São Paulo, Vol. 23, n° 1, jul/ago/set 2014, p. 188.

57. 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. 265 f. Tese de doutoramento. Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010, p. 185.
58. AMORIM, Celso. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”. In: *RBPI*, 53, 2010, p. 221.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”. In: *RBPI*, Brasília, n° 53(2), 2010.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica”. In: *Política Externa*. São Paulo, vol. 19, n° 2, Set/Out/Nov 2010.
- AMORIM, Celso. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”. In: *RBPI*, 53, 2010, p. 214-240.
- ARRAES, Virgílio. “O Governo Lula e o Conselho de Segurança”. In: *Meridiano 47*. Brasília: IBRI, novembro de 2005.
- BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa após a Redemocratização*. Tomo II (2003-2010). Brasília: FUNAG, 2012.
- BECARD, Danielly Silva Ramos. *Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- 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. 265 f. Tese de doutoramento. Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010, p. 165.
- CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990 -2005). In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, Williams. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: Freixo, Adriano de (Ed.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GRIFFITHS, Martin. *50 grandes estrategistas das Relações Internacionais*. São Paulo: Contexto, 2004.

IORIS, Rafael R. Os padrões de interação Brasil-EUA na era Lula: rumo a um relacionamento maduro? In: Freixo, Adriano de (Ed.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

LAFER, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. In: Portal das Ciências Sociais Brasileiras, 2005 [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_05.htm – Acesso em: 18/09/2014].

MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New Delhi, India: Kalyani Publishers, 2012.

NOGUEIRA, João Pontes; Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos”. In: RBPI, Brasília, 56 (1), pp. 40-59, 2013.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. “Os cinco membros permanentes e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: da oposição à ambiguidade”. In: *Política Externa*, São Paulo, Vol. 23, n° 1, jul/ago/set 2014.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas”. In: *Meridiano 47*. Brasília: IBRI, março 2005.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. “Brasil, política multilateral e Nações Unidas”. In: *Estudos Avançados*, 19 (53), 2005.

SILVA, Luíz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

VISENTINI, Paulo. *A Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.