

A razão do Brasil

Raphael Coutinho da Cunha
15/04/2005

A aspiração brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas ganha maior fôlego com a recente publicação do relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que sugere a necessidade de mudanças na atual configuração desse órgão, considerada anacrônica tendo em vista as mudanças ocorridas na ordem internacional desde a criação da ONU, em 1947. A crítica costumeira é de que o Conselho não mais reflete a distribuição de poder no sistema internacional, em comparação à existente à época de sua fundação.

Para o governo brasileiro, a notícia vem em boa hora, apesar de não estar decido ainda se de fato haverá e qual será a forma final da reforma. Em dois anos de governo, a diplomacia brasileira – freqüentemente na forma de diplomacia presidencial – já negociou o apoio de diversos países à sua candidatura a uma eventual vaga de assento permanente no Conselho. Essa aspiração não nasce no governo Lula; na década de 90, nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, a questão apareceu com maior ou menor intensidade, dadas as distintas condições internas e externas enfrentadas por estes governos. Tais condições, no entanto, parecem haver aberto, recentemente, uma brecha considerável para a ambição brasileira de ser um membro permanente do Conselho de Segurança – a missão de paz no Haiti, comandada e integrada majoritariamente por brasileiros, exemplifica o ponto. Na ótica brasileira, a condição de membro permanente daria uma maior e mais apropriada representatividade geográfica, econômica e política a esse órgão.

O relatório do Secretário-Geral será discutido no segundo semestre de 2005 pelos Estados Membros e, na esteira dessa discussão, cabe perguntar se os benefícios da política de busca de um assento permanente excedem os seus custos. Ou, em outras, palavras, se é racional a vontade brasileira de ser membro permanente do Conselho de Segurança.

É comum, no estudo das relações internacionais, caracterizar os Estados como agentes racionais, capazes de calcular os custos e benefícios de suas alternativas de políticas. Nesse sentido, é de se esperar que os Estados ajam de acordo com tais cálculos, adotando apenas políticas cujos benefícios superem os seus custos. No caso em questão, bem como em qualquer outro assunto essencialmente político, dito cálculo é extremamente complicado, principalmente no que tange à natureza incomensurável da maioria dos custos e benefícios envolvidos – mas principalmente dos benefícios. Tentemos, então, avaliá-los.

Começando pelo lado dos possíveis ganhos de uma eventual participação permanente no Conselho de Segurança, primeiro haveria possíveis incrementos no prestígio internacional do país. Este é, provavelmente, o elemento mais intangível, e, por isso, evitarei discuti-lo. Ademais, a ascensão ao nível de membro permanente representaria o tão almejado reconhecimento do país como um *global player* por parte dos outros membros da sociedade internacional e, dessa forma, a conseqüente atribuição de maiores responsabilidades ao Brasil nos assuntos globais. Derivados deste último, são os ganhos associados a uma maior influência nas decisões coletivas das Nações

Unidas em assuntos de segurança internacional e, ainda, um acréscimo no poder de barganha do Brasil em assuntos diversos, por meio de estratégias de *cross-issue linkage*.

Não obstante, toda política acarreta custos, e neste caso eles parecem não ser baixos. Os custos materiais são os mais óbvios. Um membro permanente do Conselho de Segurança necessariamente deve ter maior presença na solução de conflitos internacionais. Traduzindo, o Brasil teria maior responsabilidade na participação em operações de paz, o que significa gastos tanto do ponto de vista financeiro quanto do ponto de vista dos recursos humanos. A experiência recente no Haiti mostra que esses gastos não são desprezíveis. E mais: o alto custo financeiro e o envio de soldados para as missões de paz são constantemente causa de desgastes políticos internos para um governo. De forma geral, a operação no Haiti mostra que há custos políticos consideráveis: críticas da opinião pública nacional desfavoráveis à intervenção; posições críticas de outros países, alguns deles parceiros próximos do Brasil; críticas advindas da atuação das forças de paz no país em crise (denúncias de corrupção, abuso de mandato, incompetência, entre outras); em suma, desgastes políticos tanto internos quanto externos.

Os custos acima mencionados já poderiam ser considerados suficientemente altos. No entanto, o status de membro permanente não confere apenas o direito de influenciar diretamente as decisões do Conselho de Segurança; confere também o dever de participar em assuntos de que o país se absteria caso não tivesse tal status. Dessa forma, a obrigação de tomar posições sobre assuntos relativamente distantes da realidade brasileira cria um potencial enorme de desgaste na relação com outros países, desgastes esses evitáveis, por exemplo, na situação atual de membro rotativo do Conselho.

Voltamos, então, à pergunta: é racional a política brasileira de busca de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas? Depreende-se que, enquanto os possíveis ganhos resultantes do status de membro permanente são um tanto intangíveis e imensuráveis, os eventuais custos são muito mais evidentes. Isso não significa necessariamente que os custos excedem os benefícios; mas significa que o cálculo é, no mínimo, delicado. Já que os custos podem ser mais objetivamente determinados, muito depende de como são avaliados os possíveis ganhos pelos tomadores de decisão. Parece que eles têm sido superestimados pelos últimos governos brasileiros e, principalmente, pelo governo Lula.