

O BRASIL EMERGENTE E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA GLOBAL: A PAZ LIBERAL EM QUESTÃO¹

Mônica Hirst²

O Brasil constitui um poder emergente que tem procurado atuar como força de propulsão conducente a um mundo multipolar ancorado em um multilateralismo reconfigurado. O país atua como nova fonte de pressões, opiniões e recursos, que busca promover iniciativas políticas de mediação, especialmente por meio de coalizões com outros poderes emergentes do acrônimo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e do Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) para ampliar capacidade de influência em âmbitos de governança global. Este empenho corresponde a um substrato de poder brando da política externa brasileira. Este artigo analisa a presença do Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e aborda os posicionamentos brasileiros no tratamento de situações de crise e/ou conflito, o que envolve opções tais como: a negociação diplomática, a criação de comissões especiais, a aplicação de sanções, a criação de missões de paz, a intervenção militar. O ano de 2011 é destacado por constituir a primeira vez que o Brasil e seus parceiros do BRICS sentaram-se ao mesmo tempo no Conselho de Segurança da ONU. As posições brasileiras somaram-se às de seus parceiros emergentes para reforçar posturas que se contrapunham ao uso da "caixa de ferramentas" do internacionalismo liberal.

Palavras-chave: política externa; potências emergentes; Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas; governança global; cooperação Sul-Sul; Ibas; direitos humanos.

EMERGING BRASIL AND THE CHALLENGES OF GLOBAL GOVERNANCE

BRICS and IBAS now represent a renewed source of international pressure, views, and resources, opening space for affirmative multilateralism and intra-South political coordination. Brazil, together with other emerging partners, has been dedicating special attention to the rule-making process of global governance agendas and institutions. While broadening and deepening the scope of their responsibilities and commitments to other developing countries, they have been crafting innovative forms of inter-state collaboration. The chance to sit together at the UNSC in 2011 as non-permanent members became a major opportunity to oppose the use of liberal internationalism toolkit. During this year, this group was able to share and reinforce the values and perspectives on world politics and security in an effort to strengthen a Southern critical appraisal of the post-cold war liberal peace concepts and prescriptions. Whereas western powers have downplayed the importance of reviewing its methods and procedures UNSC, the emerging powers have transmitted their special concern with the flaws of UN bureaucratic coordination, Brazil has become especially concerned with the question of legitimacy of the use of force in international intervention as well as the humanitarian impact of military action and the importance of solutions which sought equilibrium between peace, solidarity, sovereignty and sustainable development. "Assistance and cooperation, rather than coercion must be our watchwords", have been Brazil's pledge at the UNCS.

Keywords: foreign policy; emerging powers; United Nations Security Council; global governance; South-South cooperation, BRICS; IBSA; human rights.

1. A autora agradece as tarefas de assistência bibliográfica realizadas por Natalia Herbst.

2. Professora titular do Departamento de Economia e Administração da Universidade Nacional de Quilmes (UNQ), na Argentina.

EL BRASIL EMERGENTE Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Brasil es una potencia emergente que busca actuar en la búsqueda de un mundo multipolar anclado en un multilateralismo reconfigurado. El país sirve como una nueva fuente de presión, opiniones y recursos, en la promoción de iniciativas de políticas de mediación, actuando en coaliciones con las otras potencias emergentes del BRICS y del IBSA para ampliar su capacidad de influencia en las esferas de gobernanza global. Este compromiso representa un sustrato de poder blando de la política exterior brasileña. El trabajo analiza la presencia de Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) y discute las posiciones brasileñas frente a situaciones de crisis y/o conflicto, que implican en elegir opciones, por ejemplo en: las negociaciones diplomáticas, la creación de comités, la aplicación de sanciones, la creación de misiones de mantenimiento de la paz y la intervención militar. El año 2011 resalta, ya que representa la primera vez que Brasil y los países del BRICS estuvieron juntos en el consejo de seguridad de la ONU. Las posiciones brasileñas y de sus socios emergentes reforzaron la oposición al uso de la “caja de herramientas” del internacionalismo liberal.

Palabras-clave: Política exterior; poderes emergentes; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; gobernanza global; cooperación Sur-Sur; Ibas; derechos humanos.

JEL: F55.

The main danger of war lies in the involvement of outside states or military actors in these conflicts.

Hobsbawm

1 INTRODUÇÃO

A atuação de potências emergentes em contextos externos diversos vem sendo responsável por transformações relevantes nas agendas multilaterais nas áreas econômica, política e de segurança. Enquanto seja certo que a noção de países emergentes surgiu em função essencialmente de indicadores de desempenho econômico, sua aplicação tornou-se recorrente para os Estados empenhados em ampliar sua influência em temas de política e segurança global. Desta forma, alguns países rotulados como “economias emergentes” passaram a ser identificados ao mesmo tempo como “potências emergentes”. O Brasil é um deles e, como parte deste grupo, tem procurado atuar como uma força de propulsão conducente a mundo multipolar ancorado num multilateralismo reconfigurado.

Ademais dos instrumentos clássicos de poder, como dinamismo econômico e dimensão de mercado interno, projeção regional, recursos energéticos e territoriais, o Brasil tem feito um uso intensivo de seus atributos diplomáticos – profissional e presidencial – para ampliar sua presença no cenário internacional.³ Diferentemente de outros pares BRICS (com a exceção da África do Sul), o país não se projeta na cena internacional com base em seus recursos de *poder duro*,

3. É vasta a literatura sobre a nova presença internacional do Brasil. Ver, entre outros, Soares de Lima (2010); Hirst e Soares de Lima (2006); Hirst, Soares de Lima e Pinheiro (2010); Hurrell (2008); Hirst e Soares de Lima (2013).

muito especialmente na possibilidade de recorrer a ações dissuasivas que o *status* de potência atômica assegura. Por opção soberana foi selada constitucionalmente a renúncia a um programa nuclear que não se atenha a fins pacíficos, o que integra o acervo de consensos sobre o qual se sustenta a atual democracia brasileira. Tradição diplomática, compromisso constitucional e opinião pública, somados, fundamentam uma cultura política que rejeita o armamentismo e, portanto, o conflito como opção em contextos de desavenças entre os Estados.⁴

O Brasil defende um reordenamento da ordem internacional baseado seus atributos de *poder brando*. Para tanto, o país atua como nova fonte de pressões, opiniões e recursos apoiado na decisão de ampliar o escopo de suas responsabilidades e compromissos internacionais. Neste mesmo sentido, a política externa brasileira busca promover iniciativas políticas de mediação, especialmente por meio de coalizões com outros poderes emergentes, direcionadas a estimular inovação e maior representatividade no terreno da governança global. Este propósito obedece a prioridades estratégicas e expressa premissas conceituais e normativas que se apoiam na identidade internacional e nos consensos domésticos que outorgam substância à sua política externa.⁵

Percebe-se assim uma coerência entre as alianças com outras potências emergentes e o fortalecimento das premissas essências da política internacional brasileira. O país procura fazer uso das oportunidades oferecidas pelo contexto atual de transformação da ordem mundial, movido por um processo gradualista, desordenado e desigual de difusão do poder internacional. Desta forma, o Brasil busca inserir-se pró-ativamente numa transição que avança na direção de um ordenamento multipolar, no qual países que já contam com uma acumulação sólida de recursos de poder se veem pressionados a compartilhar espaços de governança global com os poderes emergentes. A questão fundamental, a ser trabalhada neste artigo, diz respeito ao conteúdo político que se busca outorgar a esta mesma transição, qual seja: um enfoque alternativo ao do internacionalismo liberal.

Pretende-se indicar de que forma o país ampliou nos anos recentes sua projeção como um poder emergente buscando assegurar presença e capacidade de influência em âmbitos de governança global. Argumenta-se que este empenho corresponde a um dos principais substratos de *poder brando* da política externa brasileira. Deve-se esclarecer que este artigo não almeja uma abordagem exaustiva da atuação brasileira na agenda da governança global, seu foco está colocado nos temas de paz e a segurança. Para isso será privilegiada a análise da presença do Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão de

4. Souza (2009, p. 52).

5. Estudos de opinião pública e das relações internacionais do Brasil sublinham a identificação da comunidade de política externa no país com atributos de política branda (Instituto de Relações Internacionais, 2013, p. 34-38).

maior responsabilidade na arquitetura multilateral mundial para o estabelecimento das premissas normativas, políticas e operativas desta agenda. Os momentos em que o Brasil sentou-se no Conselho de Segurança lhe permitiram lidar com um elenco de questões essenciais para a construção de seu instrumental de *poder brando* no tratamento da segurança e da paz mundial.

Cabe também aclarar que o objeto desta narrativa será apenas o da substância política das deliberações e posicionamentos assumidos no Conselho de Segurança. Não estarão contemplados os aspectos jurídicos atinentes às deliberações do Conselho de Segurança, que colocam sobre a mesa o tema da legalidade e tampouco será considerada a questão da representatividade de suas decisões, que remete à problemática da distribuição do poder internacional. Tenciona-se abordar os posicionamentos brasileiros no tratamento de situações de crise e/ou conflito, o que envolve opções tais como: a negociação diplomática, a criação de comissões especiais, a aplicação de sanções, a criação de missões de paz, a intervenção militar e o uso da força.⁶

Uma atenção especial será colocada no ano de 2011, já que este representou um passo adiante nos esforços da diplomacia brasileira de articulação com colegas emergentes no Conselho de Segurança da ONU, com os quais o país se sentou pela primeira vez como membro eletivo. As posições brasileiras se somaram às de seus parceiros do Ibas, para reforçar posturas que pretendiam conter e se contrapor ao uso da “caixa de ferramentas” do internacionalismo liberal. Cabem aqui três elucidações essenciais para balizar o argumento construído neste artigo. O primeiro, de que a caracterização dos posicionamentos no Conselho de Segurança está centrada na atuação do Brasil como parte da coalizão Ibas. Considera-se crucial diferenciar os países que atuam como membros eletivos daqueles que dispõem de assentos permanentes no Conselho de Segurança – como a China e a Rússia – e são atores de primeira linha na configuração do poder internacional. O segundo, de que os três países que integram o Ibas vinculam sua projeção externa a seus processos de democratização, o que lhes outorga um papel particular como vozes discordantes do primado do internacionalismo liberal. Ambos os pontos tornam impossível que se aplique o exercício analítico proposto neste artigo ao grupo BRICS. O terceiro esclarecimento é de que a identificação de posturas e visões semelhantes entre os membros do Ibas não pretende encobrir as diferentes realidades domésticas, geopolíticas e de trajetória histórica/cultural dos países que o integram.

6. Esse exercício foi enriquecido com os resultados do trabalho de pesquisa realizado por Lemgruber (2013). O texto de Lemgruber (2013) apresenta uma compilação bibliográfica de diversos autores sobre a atuação internacional dos BRICS e sistematiza, de forma selecionada, as posições dos membros deste grupo no Conselho de Segurança e na Assembleia-Geral em temas de direitos humanos, não proliferação e reforma da ONU.

Este artigo compreende quatro partes após esta introdução, brevemente descritas a seguir. A segunda seção resume os fundamentos políticos e normativos do que se entende como paz liberal, indicando de forma sistemática a evolução histórica deste conceito, seu estreito vínculo com a arquitetura multilateral contemporânea e seu entrelaçamento com as recentes ações intervencionistas promovidas pelas potências ocidentais. A terceira seção está dedicada à análise da presença das potências emergentes no atual cenário internacional, com destaque ao Brasil. Além de aspectos gerais relativos à ação internacional destes países, faz-se referência à articulação entre suas identidades regionais e aspirações globais e a importância crescente de suas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento. Na quarta seção são sublinhados os posicionamentos brasileiros nos anos recentes em espaços políticos da governança global, com foco no Conselho de Segurança da ONU. Aborda-se a coordenação com os colegas do Ibas em 2011, quando foram explicitadas as reservas do grupo frente às linhas de ação que obedeciam as premissas da paz liberal. A quinta e última seção apresenta um conjunto de reflexões com o intuito de contribuir para o debate acadêmico e político-diplomático sobre os desafios que as potências emergentes, e o Brasil em particular, enfrentam como na abordagem de temas de segurança e paz mundial.

2 O QUE SE ENTENDE COMO PAZ LIBERAL

O conceito de paz liberal remete ao de internacionalismo liberal, que por sua vez retoma o ideário que marcou a política externa norte-americana nos últimos cem anos. Desde a segunda década do século XX, graças ao impacto das formulações lançadas pelo presidente Woodrow Wilson, a articulação entre a promoção da democracia e o funcionamento de um arcabouço institucional multilateral se tornou no mundo ocidental um componente essencial do pensamento liberal em política internacional. A equação postulada estabelece um automatismo entre paz, democracia e liberalismo econômico (Knockp, 2009, p. 25-53).

A premissa básica do internacionalismo liberal é de que a paz e a segurança só podem estar asseguradas em um mundo dominado por democracias, no qual a institucionalidade multilateral constitui um instrumento central. Primeiramente, esta fórmula inspirou a criação da Liga das Nações, um dos quatorze pontos cunhados pelo presidente Wilson e difundidos em 1918. Logo, foi utilizada na Carta do Atlântico que levou à fundação da ONU em 1945 e retomada com afinco em 1989, quando terminou a Guerra Fria. Seguindo esta sequência, observam-se ciclos de mobilização diplomática e/ou militar das potências ocidentais, de defesa da bandeira democrática, sob a liderança dos Estados Unidos, apoiada num arcabouço institucional multilateral. Em cada etapa, as forças contrárias a este ideal são identificadas como fontes de ameaça

à paz e à segurança mundial. O arco cronológico – cobrindo o último século – mostra quatro momentos de campanha em prol da democracia:

- a) fim da Primeira Guerra Mundial, por meio da criação de novas nações europeias para assegurar o desmantelamento dos impérios austro-húngaro e otomano;
- b) Segunda Guerra Mundial, mediante coalizão de forças aliadas para libertar os países ocupados pelos regimes nazifascistas da Alemanha, Itália e Japão;⁷
- c) Guerra Fria, por meio da aliança Atlântica para a defesa da democracia na Europa Ocidental como contenção à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS);⁸ e
- d) pós-Guerra Fria, mediante a promoção da democracia no mundo árabe, em oposição aos governos autocráticos e ao terrorismo islâmico.

São múltiplos os instrumentos utilizados para conduzir estas mobilizações, os quais variam conforme o consenso estratégico e normativo que identifica a ameaça a ser debelada. Ao mesmo tempo, cada consenso estabelece o pilar de legitimidade da resposta coletiva de intervenção e/ou dissuasão a ser adotada. Tais instrumentos podem envolver: ação militar, atividades de inteligência, medidas coercitivas/punitivas e pressão política. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a preeminência dos Estados Unidos na condução desta agenda combina um papel de liderança com os interesses inerentes de seu poderio militar e econômico.

Um ponto essencial no processo resumido acima diz respeito ao paralelismo entre os avanços normativos e práticos do internacionalismo liberal e a cristalização do marco divisório Norte-Sul. Chama atenção o fato de que a descolonização dos países asiáticos e africanos nos anos 1950, 1960 e 1970 não se deu associada a intervenções externas movidas por ideais democráticos. Este processo esteve motivado por um consenso americano-soviético sobre a necessidade de por fim aos impérios coloniais europeus, sem que houvesse uma preocupação específica quanto ao ordenamento jurídico ou à forma de governos que deveria ser adotada pelas nações emancipadas (Jackson, 1987). De fato, quando o pensamento liberal deixa de cumprir uma função

7. O tema da negligência das potências mundiais durante o processo de descolonização asiático e africano é analisado por Robert Jackson (Jackson, 1987, p. 524-526). Já a questão da irrelevância da transmissão de valores liberais nas colônias europeias foi abordada por Uday Singa Metha (Metha, 1999).

8. Cabe apenas fazer um breve comentário sobre as ambiguidades e as contradições das bandeiras pró-democráticas dos Estados Unidos na abordagem da realidade latino-americana durante a Guerra Fria. Enquanto governos eleitos democraticamente de cunho populista-nacionalista eram tratados como ameaças comunistas, regimes autoritários impostos militarmente foram tolerados e, por vezes, celebrados por representarem aliados na contenção e repressão às forças de esquerda.

legitimadora para justificar a subordinação do mundo não ocidental, ele é reconfigurado como a base da argumentação da descolonização, para atender a fins ideológicos dissociados da questão de tipos de regime. Ao mesmo tempo, existe um vínculo entre esta nova configuração do mundo em desenvolvimento e a trajetória conceitual e empírica da teoria do desenvolvimento.⁹ A criação de novas soberanias passa a estar sujeita a condicionamentos e receitas dissociadas das realidades do Sul, enquanto o anticomunismo se torna a essência do internacionalismo liberal.¹⁰ Em termos históricos aqui se dá a gênese do que se vem chamando “soberania periférica”.¹¹

O ponto que se deseja realçar é o da desvinculação entre a normativa da paz liberal e a questão de tipo de regime político no mundo em desenvolvimento ao longo de toda a Guerra Fria. O elenco de organizações multilaterais se mobiliza a favor da descolonização, mas é omissivo com respeito ao formato de governo nos países que conquistam sua soberania. Torna-se importante aqui ressaltar que esta omissão não deve ser compreendida apenas como consequência de certo desdém que encobria as visões discriminatórias das potências ocidentais com respeito ao mundo descolonizado. As chamadas “regras do jogo implícitas” do conflito Leste-Oeste foram extremamente eficazes para impor limitações à intervenção internacional ao longo de várias décadas.¹² O reconhecimento por parte dos Estados Unidos e da União Soviética das áreas de influência “do outro”, para definir parâmetros e as fronteiras da intervenção internacional, tornou-se mais funcional do que qualquer tipo de consenso liberal compartilhado entre europeus e americanos. Havia, portanto, pouco espaço para que órgãos multilaterais, como o Conselho de Segurança, tivessem um papel e uma agenda relevante em temas de intervenção internacional.

Em suas origens, e sempre que retomado, o primado liberal parte da ideia de que o resguardo pela paz mundial deveria recair sobre os ombros de uma comunidade de Estados democráticos – entre os quais, os Estados Unidos se destacam como líder, fonte de inspiração e principal responsável. Ao mesmo tempo, é estabelecida uma articulação entre o Estado de direito e o ordenamento jurídico internacional, vínculo este que, por sua vez, outorga legitimidade aos esquemas de segurança coletiva que asseguram uma ordem internacional

9. Para a articulação entre a “exportação” de modelos de modernização do Norte ao Sul desde a era do colonialismo do século XIX e a teoria do desenvolvimento do século XX, ver McCarthy (2009, p. 166-243).

10. McCarthy (2009, p. 205).

11. O conceito de soberania periférica caracteriza a condição pós-post colonial imposta pelas potências ocidentais aos países do mundo em desenvolvimento sujeitos a diferentes formas de ingerência externa que perduram a distribuição desigual de riqueza, autoridade política e poder militar (Bâli e Rana, 2012, p. 104-108).

12. A ideia de que foram estabelecidas “regras do jogo implícitas” durante a Guerra Fria e que estas mesmas tornaram-se um fator de estabilidade internacional foi desenvolvida por Gaddis (1986).

pacífica. Para alguns autores esta equação, rotulada de paz interdemocrática, encontra sua gênese nas ideias de Immanuel Kant formuladas no século XVIII em torno da paz perpétua¹³ (Doyle, 1986; Kant, 2002; Russett, 1993).

Com o fim da Guerra Fria, o internacionalismo liberal experimentou novo impulso, que, por sua vez, conduziu a dois desdobramentos paralelos. O primeiro, de natureza conceitual e normativa, compreende a intervenção como um dever, especialmente frente a determinados cenários que justificariam uma soberania encurtada e contida em nome de uma ação externa salvadora. O segundo diz respeito à importância crescente das ações militares para a eliminação dos focos de “ameaças à paz mundial”, que tanto seriam conduzidas unilateralmente como por meio de mandatos multilaterais. Neste caso, o conceito de ameaça internacional adquiriu um sentido especialmente lasso, impreciso e muitas vezes desproporcional.¹⁴

Observa-se então uma sobreposição desordenada entre intervencionismo, imperialismo e a promoção da democracia. Esta constitui a fase de maior assimilação entre o que o governo de Bill Clinton chamava um “multilateralismo musculoso”, a consolidação de uma comunidade de democracias de mercado e o projeto hegemônico americano (Smith, p; 63, 2001). Considerado o momento do grande triunfo liberal, a década de 1990 testemunhava um conjunto de expectativas que confirmaria a consolidação de uma ordem internacional baseada na propagação global do primado das liberdades econômicas e políticas.¹⁵ Ao mesmo tempo, criavam-se condições favoráveis para expansão de compromissos normativos no campo de direitos humanos, não proliferação de armamentos não convencionais e de segurança coletiva que redefinem o espectro de ação e ajusta o elenco das responsabilidades do Conselho de Segurança da ONU (Ikenberry, 2001, p. 215-256). Com o fim da bipolaridade, estas bandeiras ganhavam notável vigor em função da percepção dominante de que a dissolução da União Soviética significava uma vitória do internacionalismo liberal.¹⁶

13. O conceito da paz interdemocrática representa a pedra angular do pensamento liberal em política internacional e tem conduzido a diversos corolários analíticos, destacando-se os que se baseiam nas hipóteses de que os países democráticos não guerreiam entre si, os impérios de linhagem liberal dispõem de recursos políticos que reduzem o risco de sobre-estiramento, a democracia constitui um bem público global que pode ser “exportado”, organismos multilaterais representativos e vigorosos são instrumentais para conter o risco de potências hegemônicas cometerem excessos.

14. Um exemplo, entre vários, se dá no caso do Haiti que desde a criação da United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti) em 2004 é considerada pelo Conselho de Segurança da ONU uma ameaça à paz e à segurança internacional.

15. Ver Fukuyama (1992), Slaughter (2001), Brinkley (1997) e Lake (1993).

16. Em 1993 é criado o Regime Internacional de Armas Químicas, e em 1997 a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ); em 1997 é concluída a negociação de uma Convenção Internacional sobre a proibição de Minas Antipessoais; em 1995 foi estendido indefinidamente – com a anuência de 170 países – o Tratado de Não Proliferação Nuclear, ao qual o Brasil aderiu em 1998; em 1998 foi aprovada a criação da Corte Penal Internacional; em 1993 foi estabelecido o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, cargo que foi ocupado pelo brasileiro Sergio Vieira de Mello (2002; 2003).

Vieram logo os anos da investida unipolar norte-americana (2001-2008) e os descaminhos ocasionados pelo apoio prestado pelas potências ocidentais ao governo norte-americano nas intervenções no Afeganistão e no Iraque. A partir de 2001, a agenda da segurança global e a noção de ameaça à paz mundial passaram a estar determinadas por sua natureza imprevisível, sua capacidade de mutação e de urgência repentina. A liderança dos Estados Unidos na confecção e propagação desta agenda ocorre tanto como consequência do ataque direto que sofreram em 11 de setembro de 2001, como do bem servir da luva neoconservadora norte-americana às prédicas liberais que já vinham sendo defendidas nos anos anteriores (Smith, 2001, p. 66-76). Esta sequência permite que o intervencionismo liberal se ajuste às premências estratégicas de cunho preventivo. Uma mesma fórmula política combina a teoria da paz democrática, o unilateralismo e a responsabilidade coletiva. Os custos das divisões internas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e os questionamentos da comunidade internacional quanto à eficácia estratégica das ações militares lideradas por ambos abriu espaço para um novo esforço de fortalecimento do multilateralismo e, especialmente, para a posta em marcha de mecanismos cooperativos intergovernamentais no tratamento dos problemas da paz e da segurança.

De fato, uma falência do prisma liberal tem sido a imprecisão da linha de fronteira entre os conceitos do internacionalismo liberal e do imperialismo liberal, o que em termos concretos ampliou o número de ações intervencionistas que ferem a soberania dos Estados em nome da defesa de instituições, práticas e valores democráticos. O avanço da securitização da agenda internacional após 11 de setembro abre a porta para ilimitadas possibilidades de intervenções, justificadas pela necessidade de prevenir ameaças e não apenas contê-las.¹⁷ Comprometia-se ainda mais a soberania de Estados considerados suspeitos ao mesmo tempo que se ampliava o escopo das ações multilaterais. O número de missões de sentido humanitário, e/ou com fins de reconstrução pós-bélica, conduzidas pela ONU e/ou pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) expandiu-se e diversificaram-se as tarefas a serem executadas e os atores envolvidos.¹⁸

Nos espaços de governança global tornou-se lugar comum a argumentação de que realidades vulneráveis, nas quais a precariedade institucional se agravava como consequência de crises políticas severas e escalada de violência, eram propícias para a presença e livre propagação das novas ameaças – o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo internacional. Ajusta-se a esta percepção a noção de “soberania compartilhada” (Krasner, 2005, p. 85-86) para lidar com situações nas quais o exercício da soberania convencional já “não funciona”. Os mandatos do Conselho

17. Ver The White House (2002 e 2006) e Office of Director of National Intelligence (2007).

18. Ver *List of Peacekeeping Operations 1948-2013*. Washington, D.C.: ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/em/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>.

de Segurança colocavam um selo de legitimidade em soluções temporárias e/ou emergenciais que suspendem parcialmente a capacidade dos Estados locais de gerirem seus próprios assuntos por serem considerados incapazes de protegerem sua população. A expansão das responsabilidades externas passa a estar associada à concepção multidimensional das intervenções militares conduzidas pela ONU, Otan ou por coalizões intergovernamentais montadas pelas potências ocidentais. Quanto mais robustas fossem estas intervenções, em função de suas múltiplas tarefas, mais abrangente e profunda se torna a ingerência externa compreendida nos mandatos aprovados pelo Conselho de Segurança.

A “exportação” de instituições políticas e formas de governo passaram a estar associadas a um novo tipo de intervencionismo que se impunha independentemente das particularidades e idiossincrasias de culturas políticas locais. Ademais, as decisões de intervir militarmente em nome da defesa da democracia foram muitas vezes – e continuam sendo – resultado de processos decisórios altamente questionáveis no que diz respeito à transparência e consenso das forças políticas nos próprios países nos quais estes ocorrem (Hobsbawm, 2007, p. 119).

Nesse contexto, as potências emergentes passaram a ser percebidas como atores que deveriam expandir seu engajamento na manutenção da paz mundial, seja por meio do envolvimento em operações de intervenção multilateral ou em deliberações nos âmbitos de governança global. O sentido de oportunidade para estes países esteve, desde o primeiro momento, associado aos desafios impostos pela convivência com potências que já contam com uma trajetória de dominação por demais conhecida. De acordo com alguns autores, a nova presença das potências emergentes nos espaços de governança global não representa uma ameaça ou mesmo um indicador de enfraquecimento dos primados do internacionalismo liberal. O fato de que países “não-ocidentais”, como Índia e Brasil, atuem desde dentro de um arcabouço multilateral construído por esse projeto é interpretado como uma evidência de sua vigência e vigor (Ikenberry, 2011).

As próximas seções deste artigo indicarão, entretanto, que essas potências colocam em dúvida os métodos e os conteúdos das ações postuladas pelo núcleo ocidental do poder internacional. Este questionamento de forma alguma representa uma posição obstrutora e/ou destrutiva; ele está associado à valorização do multilateralismo. No entanto, o engajamento crescente desses países aspira abrir espaço para o emprego de procedimentos e visões políticas alternativas à narrativa liberal.

3 O TRAÇADO DE UM CAMINHO GLOBAL SELETIVAMENTE COMPARTILHADO

A formação de agrupamentos entre potências emergentes, destacando-se o BRICS e o Ibas, vem contribuindo para promoção de mudanças nas agendas multilaterais

que lidam com temas econômicos, políticos e de segurança internacional.¹⁹ Juntos e individualmente estes países constituem novas fontes de pressão, de posicionamentos e de recursos econômicos e políticos nos âmbitos da governança global.²⁰ Enquanto seja certo que a relevância destes países no cenário internacional não responde apenas ao peso de suas economias, é forçoso reconhecer este aspecto como um atributo essencial de sua projeção nos âmbitos de governança global.²¹

Como um membro ativo destas agrupações, o Brasil tem valorizado a coordenação política com seus pares emergentes com vistas a defender uma reconfiguração da arquitetura multilateral que implique uma redistribuição do poder mundial. Para o Brasil, este empenho tem levado a um comportamento internacional que aspira maximizar seus atributos de *poder brando*. O reclamo por direito à voz e voto em espaços de governança global em função do peso de sua economia, da legitimidade de suas críticas aos procedimentos decisórios ainda vigentes e da autoridade que lhe outorga assumir novas responsabilidades políticas e militares, constituem os pilares desta estratégia.

Junto a outros países emergentes, o Brasil tem procurado expandir capacidades de cunho autônomo em busca de um maior reconhecimento no contexto mundial em transição. Ademais dos instrumentos clássicos de poder, como dinamismo econômico e dimensão de mercado interno, projeção regional, recursos energéticos e territoriais, o país tem feito uso intensivo de seus atributos diplomáticos – profissional e presidencial – para ampliar sua presença na cena internacional (Hirst e Soares de Lima, 2006; Hirst; Soares de Lima e Pinheiro, 2010 e Hurrell, 2008). Desta forma, o Brasil vem projetando-se internacionalmente a partir do peso de sua economia, de seus atributos político-diplomáticos e não de seu poderio militar. Junto a seus pares do BRICS e Ibas, o país tem ampliado o escopo de suas responsabilidades e compromissos internacionais (Soares de Lima, 2010). Esta atuação, seja individual ou em grupo, conjuga aspirações, tais como: *i*) maior influência nos desenhos da arquitetura multilateral global; *ii*) expansão de influência em temas de comércio, desenvolvimento e cooperação em âmbitos globais; *iii*) expansão de responsabilidades em temas de segurança, no marco de intervenções multilaterais em cenários de reconstrução pós-conflito, crises humanitárias e desastres naturais; e *iv*) papel regional destacado em temas

19. O grupo Ibas foi criado em 2003 por iniciativa da África do Sul e a adesão imediata do Brasil e da Índia. Até o presente, o grupo realizou seis reuniões ministeriais e seis de chefes de Estado e opera com um marco institucional que reúne dezesseis grupos de trabalho. O BRICS realizou sua primeira reunião de cúpula em 2008, com a participação do Brasil, Rússia, Índia e China em Yekaterinburg; em 2011 a África do Sul foi convidada a se incorporar ao grupo.

20. Para a análise da atuação do BRICS em âmbitos da governança global dedicados a temas econômicos ver, entre outros, Galvao (2012), Narlikar (2010) e Woll (2009).

21. Os BRICS representam mais do que 40% da população mundial, e de 25% do território do planeta. Em 2011, as economias somadas do grupo corresponderam a um produto bruto de US\$ 20,39 trilhões, enquanto o comércio intra-BRICS, neste ano, alcançou US\$ 230 bilhões. Para um estudo abrangente sobre o desempenho econômico do grupo e de cada membro, ver Mathur e Meghna (2013).

de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável. Estas coincidências de forma alguma tem se traduzido em alinhamentos rígidos entre os três países, elas revelam apenas linhas de atuação convergentes que permitem somar esforços para lidar com agendas pré-estabelecidas que limitam o escopo de opções do mundo em desenvolvimento.

No caso do Brasil, percebe-se uma estreita conexão entre estes anseios e o esforço por projetar-se em âmbitos decisórios da governança global econômica e política. Torna-se cada vez mais frequente a sua presença em debates sobre a nova arquitetura de entidades como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e os órgãos das Nações Unidas, com menção ao Conselho de Segurança, o Conselho de Direitos Humanos e a Comissão de Reconstrução da Paz. Também foram ampliados seus compromissos junto ao mundo em desenvolvimento de assistência humanitária, cooperação Sul-Sul e presença militar-policial (Ipea, 2010 e 2013).

No que tange à questão da dimensão regional da presença internacional do Brasil e seus sócios do Ibas, deve-se realçar que os três países procuram dissociar suas estratégias globais de suas respectivas presenças geopolíticas. Para a política externa brasileira deve ser mantida a distinção entre os interesses e os atores que incidem nos tabuleiros regional e global, com vistas a evitar uma acumulação linear de poder que possa comprometer um ou outro campo de atuação. Enquanto seja certo que o Brasil seja considerado um poder regional, este *status* não se traduz no de um líder sul-americano. O mesmo ocorre com os demais membros do Ibas e em nenhum momento se transmite a intenção de se criar uma ponte entre esta coalizão de emergentes e suas regiões no sentido de identificar o grupo como uma união entre lideranças regionais. Procura-se não confundir posições de líderes, graças a atributos econômicos ou militar-estratégicos, que destacam estes países no contexto geopolítico em que estão inseridos, com a construção de um projeto de poder regional. À parte dos aspectos formal-institucionais, como a ocupação de um assento reservado para a América Latina no Conselho de Segurança, a diplomacia brasileira evita evocar uma liderança e mesmo uma representação latino-americana nos âmbitos da governança global. O fato de que o Brasil se identifique como uma voz relevante da América do Sul não o tem levado a se pronunciar em nome da região.²² Além de uma postura prudente quanto a suscitar suscetibilidades por parte de seus vizinhos, o país não demonstra interesse em assumir as responsabilidades e os deveres de um líder regional.

Feito este esclarecimento, cabe reconhecer que as potências emergentes tornaram-se especialmente ciosas de suas estratégias de regionalização, valorizando agendas de cooperação regional e ampliando seus compromissos institucionais com

22. Os novos desafios da política externa brasileira no âmbito regional tornaram-se objeto de análise de vários autores. Ver, entre outros, Vigevani e Ramanzini (2009), e Lechini e Giaccaglia (2010).

órgãos multilaterais. Para os membros do Ibas, estes representam instrumentos valiosos para atenuar desequilíbrio em contextos assimétricos de poder econômico e/ou militar. No sul da Ásia, a Índia vincula suas iniciativas de cooperação com presenças financeiras e de investimento, gerando uma intensa conexão entre mercados e políticas governamentais. No sul do continente africano, a atuação da África do Sul combina cooperação e presença econômica com compromissos em temas de segurança de forma coordenada com a União Africana. Na América do Sul, o Brasil assumiu novas responsabilidades políticas, consolidou a projeção de seus interesses econômicos e passou a gerir um expansivo portfólio de projetos de cooperação para o desenvolvimento. Ao reforçar a presença empresarial, diplomática e militar-policial em todos os países sul-americanos, Brasília outorgou nova importância aos vínculos bilaterais e a presença nos âmbitos multilaterais regionais, com menção ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Sublinha-se ainda a ampliação de entendimentos nas áreas de fronteiras, o que tem proporcionado um novo tecido de vinculações em âmbito subnacional com os seus dez vizinhos. Ao mesmo tempo, a decisão de conduzir uma robusta política regional implicou um papel mediador em contextos de riscos de ruptura institucional, o que o levou o governo brasileiro a interferir em momentos de severas crises políticas na Venezuela, Equador, Bolívia e Paraguai (Hirst, 2008).

A Cooperação Sul-Sul representa ainda um elemento-chave para as potências emergentes de diálogo e troca com o universo mais amplo dos países em desenvolvimento. O Brasil, como seus pares no Ibas, procura dinamizar os fluxos de assistência entre os países do Sul, muitas vezes associados às articulações comerciais e de investimento (Ipea, 2010 e 2013). Pretende-se valorizar a Cooperação Sul-Sul a partir de plataformas de ação próprias, sejam estas de caráter multilateral, regional ou bilateral. No primeiro caso, vale mencionar a criação do Fundo Ibas que desde 2005 promove iniciativas para aliviar situações de pobreza e fome, inclusão social, educação e apropriação econômica.²³ Já no BRICS, que soma a China e a Rússia, além do arranjo contingente de reservas para proteger os membros do próprio grupo, comprometeu-se com a criação do Banco de Desenvolvimento do Sul, cujo propósito principal será apoiar projetos de infraestrutura, mudança climática e desenvolvimento sustentável.

As aspirações do Brasil e de seus pares emergentes enfrentam ainda muita desconfiança quanto às potencialidades de cada um e as reais possibilidades de

23. O Ibas instituiu um fundo de alívio da fome e da pobreza em 2004, com o objetivo de apoiar projetos autossustentáveis e replicáveis, dando prioridade a países de menor desenvolvimento relativo e a realidades de pós-conflito. Cada membro do grupo destina anualmente US\$ 1 milhão para o fundo. Já foram concluídos projetos em cinco países (Burundi, Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde e Palestina) e encontram-se em etapa de implementação projetos em outros sete países (Camboja, Serra Leoa, Cabo Verde, Laos, Palestina e Vietnã).

que as aspirações que compartilham possam promover transformações estruturais da ordem mundial. Têm sido frequentes as indagações nos âmbitos político-diplomáticos e intelectuais sobre o sentido genuinamente inovador, sustentável e desinteressado dos países emergentes. Além de questionar-se o pró-ativismo de articulações interestatais como o Ibas e o BRICS, aponta-se o risco de que aumentar o número de vozes possa não afetar o teor e os procedimentos acordados nos âmbitos da governança global.²⁴ Alega-se que uma ordem multipolar não significaria necessariamente um sistema mais democrático já que seguiriam vigentes princípios excludentes e consensos conservadores. De fato, a postura do Brasil, mais do que de contestar a estrutura de poder da ordem internacional, tem sido a de defender uma reforma de sua arquitetura institucional, com especial atenção aos espaços de governança nas áreas financeira e monetária e aos órgãos de maior peso político do Sistema ONU. Não obstante, parece inegável que as posições atualmente defendidas pela diplomacia brasileira frequentemente se diferenciam daquelas defendidas pelas potências ocidentais. Na seção seguinte se buscará indicar como se pode observar esta diferenciação nos debates e decisões do Conselho de Segurança.

4 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU COMO PRIORIDADE

A demanda por uma presença assegurada nos espaços de decisão da alta política internacional corresponde a um reclamo histórico para o Brasil. Já nos idos da criação da Liga das Nações, o país reivindicava um assento permanente no Conselho deste organismo. O mesmo se repetiu ao final da Segunda Guerra Mundial, quando se instituiu o Conselho de Segurança como o principal órgão de decisão da ONU. Esta aspiração ganhou novo impulso a partir da conclusão da Guerra Fria, quando o país se articulou com o Japão, com a Alemanha e com a Índia, com a intenção de reforçar sua candidatura. Nos anos recentes, a estratégia brasileira foi de somar empenho, tornando esta uma das bandeiras de suas articulações com outros países emergentes, utilizando o grupo Ibas como plataforma comum. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro tem buscado ampliar as bases domésticas de sua aspiração, mencionando-se a criação de um canal de diálogo sobre o tema entre o Itamaraty e a sociedade brasileira.²⁵

A atuação brasileira em espaços de governança global dedicados aos temas da política e da segurança internacional revela uma preocupação sistemática com o tema da legitimidade do uso da força na intervenção internacional e o impacto humanitário da ação militar, defendendo-se soluções que busquem um equilíbrio

24. Entre os autores estrangeiros que colocam dúvidas sobre o sentido inovador dos posicionamentos diplomáticos do Brasil, menciona-se Malamud (2011) e Burges (2013).

25. Ver a página eletrônica "Reformando o Conselho de Segurança das Nações Unidas", disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/>>.

entre a paz, a solidariedade, a soberania e o desenvolvimento sustentável. Entre as bandeiras defendidas pelo Brasil destacam-se a promoção do desenvolvimento e o fortalecimento de instituições locais, no lugar da aplicação de métodos coercitivos para lidar com realidades instáveis, que colocam em risco a soberania dos Estados e abrem espaços para novos ciclos de violência e crise de governabilidade.

Para a diplomacia brasileira, tornar o Conselho de Segurança mais representativo, a partir da ampliação do número de membros permanentes, tornou-se um ponto inexorável desde o fim da Guerra Fria. Seu principal argumento é de que uma nova configuração seria necessária para assegurar maior legitimidade às decisões tomadas pelo órgão. Este constitui ao mesmo tempo o fundamento de sua candidatura a um lugar permanente em um Conselho de Segurança ampliado. Entretanto, a atenção da diplomacia brasileira não está apenas dirigida à questão da constituição do Conselho de Segurança e de sua respectiva representatividade. Observa-se uma preocupação crescente quanto à substância de suas decisões e o espaço de poder que vem ocupando, no sentido de estender suas atribuições para além das fronteiras previamente definidas pela Carta da ONU. Esta tendência, por sua vez, repercute sobre a questão da legalidade das deliberações do Conselho de Segurança para lidar com o elenco de realidades identificadas como ameaças à paz e à segurança internacional (Fonseca Jr., 2008 e Soares de Lima, 2009).

Ao lado do Japão, o Brasil é o país que se sentou mais vezes como membro eletivo no Conselho de Segurança. Graças à sua perseverança diplomática, o país foi eleito em dez ocasiões como representante latino-americano, nos períodos: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 198-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2003-2004 e 2010-2011. O Brasil posiciona-se como o 11º contribuinte de contingentes às Operações de Paz comandadas pela ONU, o que significa sua presença em oito missões entre as quais se destaca a responsabilidade de comando militar na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) e na Missão da ONU para a estabilização da República Nacional do Congo (MONUSCO).²⁶ Com respeito à Guiné Bissau, além de somar-se aos esforços de reconstrução pós-conflito, o governo brasileiro assumiu a Direção da Configuração Específica, que se dedica a este país na Comissão de Construção da Paz da ONU.²⁷ Recentemente, o país foi eleito para presidir esta mesma Comissão durante o ano de 2104.²⁸ Este desempenho vem encontrando

26. O comando da Monusco foi assumido pelo general Carlos Alberto dos Santos Cruz em maio de 2013, o qual havia ocupado a mesma função na Minustah entre janeiro de 2007 e abril de 2009.

27. A Comissão da Construção da Paz (*peacebuilding commission*) foi criada em 2005, com o propósito de dedicar-se a países que atravessam processos de pós-conflito. A estrutura da comissão compreende três subdivisões: o comitê organizacional, as configurações específicas de países e o grupo de trabalho sobre lições aprendidas. Atualmente os países observados pela comissão são: Burundi, Guiné Bissau, Guiné, Serra Leoa, República Centro Africana e Libéria (Kenkel e Fracalossi de Moraes, 2012).

28. Ver a página eletrônica disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-01/brasil-e-eleito-para-presidir-comissao-de-construcao-de-paz-da-onu>>.

uma resposta positiva da comunidade internacional, que reconhece um envolvimento do país, que vai além da atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do envio de contingentes às Operações de Paz conduzidas pela ONU.

A frequente presença brasileira no Conselho de Segurança permitiu ao Brasil um processo de amadurecimento de suas posições sobre temas de paz e segurança, primeiro durante os anos de Guerra Fria e, posteriormente, em um contexto de transição da ordem mundial. A condição de membro eletivo não se traduziu para o país em um comportamento passivo, de alinhamentos automáticos.²⁹ Assim mesmo, o Brasil procurou sempre evitar assumir posições de obstrução aos trabalhos do Conselho que servissem para enfraquecer o arcabouço institucional “onusiano”.³⁰ O fato de que os anos recentes coincidam com uma etapa de uma agenda tão fortemente focada no tema da intervenção internacional levou o país a desenhar suas posturas políticas frente às situações de crise e de escalada de violência, acompanhadas por novas formulações conceituais e normativas nos debates da comunidade internacional.

A partir de 1990, abriu-se um horizonte otimista no Conselho de Segurança quanto à ampliação de seu papel na “vida real” de situações de conflito e ameaça à paz mundial em função de seu envolvimento na primeira Guerra do Golfo.³¹ Neste momento, entretanto, ficou claro que para as potências ocidentais tornar o Conselho de Segurança mais efetivo significaria ampliar as bases legítimas da intervenção multilateral, enquanto que para o Brasil e outros poderes intermédios tratava-se de uma oportunidade para aperfeiçoar os enquadramentos jurídicos e normativos nos consensos alcançados entre seus membros. De acordo com as potências ocidentais, o Conselho de Segurança deveria estender o alcance de suas atribuições, assumindo cada vez mais um papel prescritivo, o que significava, em algumas ocasiões, que as resoluções a serem aprovadas poderiam transpor os princípios universais já estabelecidos pelo arcabouço normativo da ONU.³²

Após o ataque de 11 de setembro surgiram novos pontos de controvérsia em torno das implicações da ação militar unilateral e multilateral em vista dos *deficit* de suas bases legais e de seus custos socioeconômicos e humanitários. Neste contexto tornam-se mais complexas e, por vezes mais ásperas, as discussões

29. Vale mencionar o estudo realizado por Eduardo Uziel sobre a presença do Brasil no Conselho de Segurança, no qual o autor identifica o país como parte do grupo restrito de membros eleitos – junto com Japão, Argentina, Canadá, Índia e Colômbia – de presença assídua neste órgão.

30. Uziel (2013, p. 15).

31. A primeira Guerra do Golfo teve lugar em 1991, em resposta à invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990. Em janeiro de 1991, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução nº 678 que, frente à recusa do Estado agressor de retirar-se incondicionalmente, autorizava a formação de uma coalizão de Estados para tomar “todas as medidas consideradas necessárias” para que a paz e a segurança da região fossem restabelecidas. A ofensiva contra o Iraque foi liderada pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha e contou com a participação de 29 países.

32. Foi nesse contexto que se criou o Grupo dos Quatro (G4) – formado por Japão, Alemanha, Brasil e Índia –, como espaço de coordenação política de países que postulavam ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança.

sobre a redefinição das missões de Operações de Paz comandadas pela ONU. O crescente envolvimento do Brasil nestas operações e o interesse por ampliar sua atuação nos espaços da governança se refletiram nos seus posicionamentos como membro eletivo do Conselho de Segurança. Destaca-se aqui o questionamento ao emprego da diplomacia coercitiva, previsto no capítulo VII da Carta da ONU, para lidar com realidades consideradas de outra alçada, que mereciam ações de proteção aos direitos humanos e /ou de assistência humanitária. Já no biênio 1998-1999, as avaliações críticas do emprego deste recurso foram manifestadas no Conselho pela representação diplomática do país (Fonseca Jr., 2002).

Do ponto de vista conceitual, o discurso diplomático brasileiro no Conselho de Segurança evitou sempre o emprego de rótulos como os de Estados “falidos” e/ou “fracos” para caracterizar o grupo de países em desenvolvimento em condições especialmente vulneráveis. Esta terminologia é criticada por reproduzir estigmas e visões preconcebidas, nas quais subjaz um questionamento à soberania dos países em questão e abre o caminho para soluções intervencionistas. Estas identificações são percebidas como prejudiciais para os países cujas situações de pobreza extrema e carência de recursos institucionais são consequência das estruturas assimétricas de distribuição de recursos e de poder, causadas muitas vezes pelos Estados nos quais são criadas tais rotulações. Estes países devem ser merecedores de ações que expressem solidariedade e compromisso, mas também consentimento. Desta forma, a diplomacia brasileira relativizou o primado da não intervenção ao abraçar o princípio da “não indiferença”. A partir dos primeiros anos do século XXI, este enfoque tornou-se crucial para nortear os posicionamentos do governo brasileiro em contextos de crises humanitárias que suscitaram a mobilização da comunidade internacional e colocavam sobre a mesa a opção da intervenção militar (Hermann, 2011, p. 195-227). O posicionamento assumido frente à crise política e à escalada de violência no Haiti em 2003 indicou o caminho para a transformação deste princípio em uma opção concreta de engajamento internacional. Desde então a diplomacia brasileira vem talhando sua visão sobre a complexa questão da intervenção internacional, buscando equilibrar o primado do direito internacional com elementos de prudência, responsabilidade e legitimidade.

A decisão de assumir um papel proeminente na missão da ONU enviada ao Haiti em 2004 abriu para o Brasil um conjunto de frentes externas que combinam ações diplomáticas, militares e de cooperação internacional.³³ Se até este momento esta nação caribenha esteve ausente do radar do Itamaraty e do Ministério da Defesa, ela passou a ser a principal base empírica de sustentação para novas posturas em temas de segurança coletiva de alcance global, além de se

33. No período 2004-2012, se registra o envio de aproximadamente 18.799 militares e 48 policiais brasileiros ao Haiti. Ver *Dados estatísticos da contribuição de pessoal militar e policial às Nações Unidas*. Departamento de Operações de Manutenção da Paz, jul. 2013.

tornar o principal e mais complexo destino dos programas de cooperação conduzidos pelo Estado brasileiro (Hirst, 2012). O lugar ocupado na MINUSTAH permitiu ao Brasil reforçar seus novos posicionamentos com respeito ao tema da intervenção internacional, com base na identificação de métodos não invasivos de envolvimento militar e de presença civil. Neste mesmo contexto o Brasil passou a expressar certa reserva frente ao conceito de “responsabilidade de proteger” (*responsibility to protect* – R2P), empregado pelos membros da Otan como um escudo legitimador de suas ações de intervenção nos anos recentes. Uma diferença essencial entre o Brasil e as potências ocidentais na abordagem do tema da intervenção militar e possíveis alternativas diz respeito ao empenho por sublinhar as especificidades das realidades em questão e da adoção de soluções que assegurem a anuência da população local. Em lugar de buscar uma regra, um princípio normativo – como o R2P – que se impõe a partir de diagnósticos externos, procura-se adotar uma postura flexível, que tome em consideração fatores históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais.³⁴ Entre as preocupações do governo brasileiro sublinha-se o temor de que este tipo de norma encubra objetivos políticos e conduza a processos locais de crises prolongadas, nas quais ações em nome da proteção à população almejem a mudança do regime local.

O fato, por exemplo, de que o governo brasileiro tenha assumido uma postura flexível nos debates do Conselho de Segurança em 2011, frente aos dilemas colocados pela crise na Líbia, merece aqui especial atenção. Na época, como membro eletivo do Conselho, o Brasil propôs que a norma fosse reconfigurada de forma a ampliar o sentido da responsabilidade da comunidade internacional e destacando o risco de uma intervenção para a população local. Sua proposta foi de que a responsabilidade deveria dar-se “ao proteger”, o que terminou conduzindo a uma solução cosmética, traduzida como a responsabilidade ao proteger (*responsibility while protecting* – RWP), que após um primeiro momento foi deixada de lado pelos defensores do R2P e pela própria diplomacia brasileira (Passarelli Harmann, 2012; Foley, 2013).

Outro ponto insistente do discurso brasileiro tem sido o de assegurar que o desenvolvimento sustentável seja uma prioridade do Sistema das Nações Unidas, sublinhada nas resoluções do Conselho de Segurança. “Assistência e cooperação no lugar da coerção, devem ser nossa palavra de ordem” foi uma frase repetida pelas autoridades diplomáticas brasileiras na ONU em seus posicionamentos no Conselho de Segurança durante todo o ano de 2011 (Machado, 2011).

34. O conceito de R2P nasce a partir da consideração de que a soberania é uma responsabilidade, e não um direito. Este enfoque sustenta que se os Estados não são capazes de se protegerem e aos seus cidadãos de ações de genocídio, limpeza étnica, guerras e crimes contra a humanidade, devem pedir assistência à comunidade internacional. Caso esta solicitação não ocorra, cabe à comunidade internacional assumir a responsabilidade de atuar para proteger a integridade da população atingida. A formulação original deste conceito foi feita em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (IDRC, 2001).

Nos anos recentes, as posições do Brasil no Conselho de Segurança passaram a estar permeadas por novas preocupações que envolvem três pontos: *i*) a inclusão de questões relacionadas a direitos civis e políticos no tratamento das crises em questão; *ii*) a inclusão de uma agenda comprometida com a consolidação da paz na configuração de mandatos das operações de paz (esta posição foi inaugurada com o enfoque adotado para a MINUSTAH); e *iii*) a articulação mais estreita entre o Conselho de Segurança e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Seguindo esta linha o Brasil foi favorável à criação da Comissão para a Consolidação da Paz e posteriormente à do Conselho de Direitos Humanos.³⁵

Vale aqui rapidamente abrir um parêntese para o tema de direitos humanos no Conselho de Segurança, no qual a sobreposição e mesmo assimilação entre temas de segurança, paz e direitos humanos geraram novas necessidades de ordenamento institucional da arquitetura da governança global.³⁶ Entre 1990 e 2008, 22,33% das 312 resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança faziam alusão a direitos humanos ou a tribunais criminais. Em grande medida esta ampliação da agenda se explica pela tênue fronteira entre a escalada de violações de direitos humanos e as crises humanitárias internacionais, nas quais ocorrem rupturas severas de governabilidade, conflitos intraestatais e escaladas descontroladas de violência. Por normas de direito humanitário internacional com vista a atenuar e/ou postergar o uso da coerção e da intervenção como soluções.

A criação de novos campos de interesse e atuação do Sistema ONU também gerou a necessidade de melhor coordenação entre os seus órgãos de forma a evitar uma concentração de atribuições do Conselho de Segurança. A posição sustentada pelo Brasil passou a ser de promover uma distribuição equilibrada de responsabilidades e evitar que o Conselho de Segurança expanda sua jurisdição e prolongue em demasia a duração das missões de paz. Tal risco passou a ser percebido como uma forma de produzir *de facto* realidades de tutela internacional, que ferem a soberania dos Estados sob a intervenção.³⁷ O posicionamento brasileiro não visa questionar a necessidade de ações efetivas do Sistema ONU no campo dos direitos humanos, mas sim chamar atenção para as distorções criadas pela forma de atuação do Conselho de Segurança nesta matéria (Ghisleni, 2011, p. 235-269). A criação do Conselho dos Direitos Humanos abriu espaço para uma abordagem mais focada em termos temáticos e de tratamento específico de situações delicadas. Para o Brasil, o apoio a este tipo de inovação veio acompanhado por um maior engajamento no Sistema

35. O Conselho de Direitos Humanos da ONU foi instituído em 2006 para reforçar e ampliar o papel até então desempenhado pelo Comitê de Direitos Humanos, criado em 1946 como um dos comitês funcionais do Sistema das Nações Unidas.

36. Sublinha-se que o tema do posicionamento do Brasil frente à agenda dos direitos humanos no âmbito da governança global merece um esforço analítico e narrativo que desviaria o foco deste artigo.

37. Esse risco foi levantado por Celso Amorim em seu discurso proferido em 16 de dezembro de 1998 (Fonseca Jr., 2002, p. 305).

ONU e a necessidade de definições mais precisas de suas posições em contextos de violação de direitos humanos. Ampliou-se ao mesmo tempo a necessidade de diálogo entre o Itamaraty, a Secretária de Direitos Humanos e as organizações não governamentais brasileiras, muitas das quais se destacam por suas conexões com redes globais. Este tipo de vinculação tornou-se propício para expandir e diversificar a atuação brasileira neste campo, como se observou na sua presença na criação de uma Comissão de Observação na Síria.³⁸ Vale ainda mencionar que neste mesmo contexto o posicionamento do Brasil na agenda global de direitos humanos se tornou no país um tema de crescente preocupação para as organizações civis e a comunidade epistêmica local.

As posturas dos países emergentes frente ao tema de direitos humanos no Conselho de Segurança e no Conselho dos Direitos Humanos constituem, muitas vezes, alvo de crítica e questionamento das Organizações Não Governamentais (ONGs), dos representantes de governos e de analistas de países ocidentais, que percebem mais pragmatismo e interesse do que princípios e valores por trás das posições assumidas. Tanto declarações questionadoras de representantes diplomáticos dos Estados Unidos, quanto textos acadêmicos, expressam certa frustração quanto à atuação destes países, considerando que eles não “contribuem” para fortalecer e aprimorar o que se chama um sistema internacional de direitos humanos (Jenkins e Mawdsley, p. 8, 2003). Neste caso, a inovação parece merecer um significado bastante estreito; é apenas associada ao aprofundamento dos primados da paz liberal. Seguindo esta mesma linha, são feitas imputações de que a Índia e o Brasil foram omissos frente às denúncias de abusos em países como Sri Lanka (2009) e Coreia do Norte (2013). De acordo com esta perspectiva, prevaleceria uma lógica oportunista entre as posições mantidas pelo Brasil e seus colegas do Ibas; quanto menos suscetibilidades forem feridas de países que falham em suas responsabilidades de proteger os direitos de seus cidadãos, mais apoio lhes será assegurado para o ingresso como membros permanentes no Conselho de Segurança.³⁹

Como já foi mencionada, entretanto, a reiterada presença do Brasil no Conselho de Segurança permitiu ao país amadurecer seus posicionamentos frente às ações e às formulações normativas que vinham configurando o neointervencionismo promovido pelas potências ocidentais. Tratou-se de um processo de aprendizagem para a diplomacia brasileira de vital importância para outorgar maior consistência às suas aspirações nos âmbitos da governança global. Além de representar um caminho individual, a oportunidade de sentar-se no Conselho de Segurança foi enriquecida com ações diplomáticas paralelas junto a outros

38. Desde 2011, o cientista político Paulo Sérgio Pinheiro desempenhou o papel de coordenador de uma missão de observação nomeada pelo secretário-geral da ONU na Síria.

39. Jenkins e Mawdsley (2013, p. 9).

países emergentes, motivadas por preocupações políticas convergentes. Em 2010, por exemplo, Brasil e Turquia lançaram uma proposta de negociação para lidar com o programa nuclear do Irã frente ao impasse gerado no Conselho de Segurança pelas potências ocidentais, que buscavam a aprovação de duras sanções a este país. A proposta de uma solução mediadora junto ao governo do Irã tinha o propósito de evitar que se continuasse recorrendo ao caminho da diplomacia coercitiva, a partir da garantia por parte do governo iraniano quanto aos fins pacíficos de seu programa nuclear (Espinoza, 2010). A presença de ambos os países como membros eletivos no Conselho de Segurança foi de grande valia para levar adiante esta iniciativa, que ao final fracassou por desinteresse dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.⁴⁰ A visão compartilhada pelos dois países no Conselho de Segurança era de que as sanções, quando aplicadas, deveriam ser precisas e focadas, evitando-se gerar consequências socioeconômicas e humanitárias adversas. De acordo com a posição brasileira, este tipo de medida não deveria ter fins indiretos, como a de causar mudança de regimes, nem levar a situações nas quais indivíduos e entidades fossem injustamente punidos.⁴¹

Para o Brasil, o ano de 2011 representou um momento importante em seus esforços de articulação política com colegas emergentes no Conselho de Segurança.⁴² Pela primeira vez, Índia, Brasil e África do Sul ocuparam assentos eletivos de forma simultânea neste órgão. As posições brasileiras se somaram a de seus parceiros do Ibas para reforçar posturas comuns de política externa. Durante o ano foram abordados temas especialmente sensíveis tais como: o reconhecimento do Estado da Palestina, a estabilidade e unidade do Iraque, uma solução diplomática para o programa nuclear do Irã, a necessidade de outorgar maior relevância à Conferência sobre o Desarmamento, o processo de partilha do Sudão e a “primavera árabe”. Estas posturas partem de alternativas não conflitivas e refletem uma visão de mundo que questiona a aplicação sistemática do “manual de receitas” da paz liberal.

As posições convergentes entre os membros do Ibas não significam uma harmonia plena entre os mesmos em todos os foros políticos multilaterais, a começar pela Assembleia-Geral da ONU.⁴³ Não obstante, este fato

40. Vale mencionar o texto de Asli U. Bâli, uma estudiosa do direito internacional e da não proliferação de armas nucleares, no qual a iniciativa turca-brasileira é sublinhada como uma medida de confiança que, ao final, se tornou uma oportunidade perdida (Bâli, 2013, p. 42-43).

41. United Nations Security Council Meeting Records 2011.S/PV.6347. 29.06. SC 9965. Disponível em: <<https://www.un.org/en/sc/meetings/records/2011.shtml>>.

42. Alguns autores negam o empenho do grupo por construir posições comuns, considerando meras coincidências às posições convergentes de 2011 (Brutsch e Papa, 2012).

43. O estudo realizado por Sílvia Lemgruber (2013) revela que mesmo no ano de 2011 as posições dos membros do Ibas na Assembleia-Geral AG destoaram no tratamento de algumas questões. Entre os exemplos, citam-se a votação da Resolução A/RES/66/75, relativa aos direitos humanos no Irã, e a da Resolução A/RES/66/26, relativa à proteção de Estados não nucleares.

não parece enfraquecer o argumento em questão. Como já se mencionou, a identificação de posturas compartilhadas entre os três países não pretende a construção de uma coalisão rígida de alinhamentos automáticos. Uma breve análise das reuniões do Conselho de Segurança durante 2011 permite identificar os princípios, e seus respectivos fundamentos, que sustentam os posicionamentos do Brasil, e de seus parceiros Ibas, em seus esforços por contestar as posições das potências ocidentais. Os argumentos construídos para tal fim são resumidos a seguir:

- o vínculo inexorável entre segurança e desenvolvimento (sublinhados no tratamento dos casos do Afeganistão e da Somália);
- o vínculo inexorável entre paz, soberania e desenvolvimento sustentável (na abordagem da defesa do reconhecimento do Estado da Palestina);
- a articulação entre liberdade política, resoluções pacíficas, soberania nacional e integridade territorial (defendida para lidar com as crises na Líbia e na Síria);
- os riscos da ampliação do papel do Conselho de Segurança em relação às atribuições e responsabilidades de outras agências da ONU (apontados no tratamento inapropriado da mudança climática como um problema de segurança);
- o imperativo da prudência no uso de métodos coercitivos (como sanções) para evitar que estas sejam convertidas em um primeiro passo em direção à ação militar (manifestada no tratamento da situação no Irã);
- o imperativo da prudência na aplicação da Carta da ONU no tratamento de crises locais e na definição dos mandatos das Operações de Paz; as prescrições do capítulo VI – referente à manutenção da paz – não devem ser ofuscadas pela aplicação do capítulo VII – que prevê a imposição da paz. (O uso da força deve ser monitorado por meio de relatórios e informações sistematizadas, promovendo-se também a presença dos países afetados e a atuação consultiva da Comissão de Construção da Paz);
- o imperativo da prudência na prescrição de intervenções preventivas: a proteção a vidas humanas deve ser uma prioridade, o que requer uma atuação responsável (sublinhada para as ações realizadas nos países protagonistas da “primavera árabe”); e
- a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação intraburocráticos da ONU, especialmente entre o Conselho de Segurança, a Assembleia-Geral e as entidades executivas do Sistema ONU.

A convergência entre os membros do Ibas no Conselho de Segurança passou a se refletir também em outros âmbitos políticos multilaterais do Sistema ONU, com menção ao Conselho de Direitos Humanos. Neste caso, observa-se uma coincidência quanto à preocupação de que o princípio da não intervenção seja preservado, mesmo quando seja indiscutível a evidência de violação de direitos humanos. Do ponto de vista normativo, em consonância com as posturas mantidas no Conselho de Segurança, a principal bandeira do Ibas foi a de incluir o direito ao desenvolvimento no elenco dos direitos humanos protegidos e promovidos pelo Conselho de Direitos Humanos. Em termos individuais, o Brasil assumiu posturas inovadoras, defendendo para os membros do Conselho de Segurança um espaço para iniciativas voluntárias e promovendo a inclusão de temas de saúde pública – *human immunodeficiency virus* (HIV/Aids), malária e tuberculose – na agenda de direitos universais. Outras vezes, cabe esclarecer que a possibilidade de trabalhar em conjunto não significou a unificação de posições e menos ainda de políticas próprias de defesa de direitos humanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornou-se cada vez mais consensual na literatura de relações internacionais a constatação de que o sistema internacional se move em direção a uma configuração multipolar, na qual a presença das potências emergentes constitui uma das forças de propulsão. É importante ter claro que os avanços serão lentos, parciais e, certamente, insatisfatórios quanto à edificação de um sistema multilateral justo e equilibrado. Mesmo quando os resultados políticos possam parecer promissores, são múltiplos e perniciosos os entraves a serem enfrentados.⁴⁴

O espaço ocupado pela narrativa do internacionalismo liberal é ainda dominante nos âmbitos da governança global que lida com paz e segurança e a necessidade de atuar dentro de seu marco normativo constitui um desafio para os países emergentes. Discorda-se aqui da interpretação oferecida por John Ikenberry quanto ao sentido “vencedor” da preeminência dos valores e instrumentos promovidos pelas potências ocidentais e, mais ainda, de que uma evidência deste triunfo se deva à adesão inexorável a este marco axiológico por parte de países como a Índia e o Brasil (Ikenberry, 2011). Como reza a expressão castelhana: “*es lo que hay*”: os países emergentes atuam nos espaços que lhes oferecem oportunidades. Não obstante, estes mesmos estão convencidos de que um Conselho de Segurança com um número ampliado de membros permanentes será mais representativo, acorde com uma ordem multipolar. A presença

44. Um exemplo ocorre com a reforma estatutária do FMI que, ao incrementar o volume total de suas quotas, aumentou o poder do voto dos poderes emergentes, entre os quais o Brasil. Aprovada em 2010 com vistas a ser implementada em janeiro de 2014, além de não contar com entusiasmo por parte das principais economias europeias, deve aguardar que o Congresso dos Estados Unidos vote favoravelmente à modificação da cota americana.

indiana e brasileira em assentos eletivos, que naturalmente revela a valorização do órgão como espaço decisório da governança global, se reitera com o propósito de reforçar a bandeira da reforma do Conselho de Segurança e não para dar provas de sua convivência com os métodos e valores da paz liberal. Parece pouco atinada a interpretação de que buscar reiteradamente assentos eletivos e evitar posições de obstrução signifique uma adesão plena à ordem vigente.

O empenho dos emergentes na defesa de políticas internacionais alternativas para lidar com conflitos e/ou crises de governabilidade severas representa um intento de transformação do recurso da intervenção externa. Para tanto, busca-se desconcentrar o poder de agenda das potências ocidentais. Propõe-se aqui uma associação entre a noção de descolonização do pensamento e dos modelos de desenvolvimento e as propostas de novos enfoques e soluções no tratamento destas realidades pelos órgãos da governança global. Uma política internacional descolonizada significa uma ação desvencilhada de receitas externas previamente concebidas. A defesa da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito são bandeiras valiosas para países como a Índia, a África do Sul e o Brasil. No entanto, as posições internacionais defendidas por estes países procuram dissociar o progressismo liberal do imperialismo liberal. Não se trata aqui de marcar uma diferença, passível de ser interpretada como um gesto oportunista e demagógico junto aos países em desenvolvimento, mas sim de buscar formas de conter e contrapor as receitas pouco exitosas do internacionalismo liberal. Para os membros do Ibas o progressismo liberal deve estar articulado às condições sociais e institucionais que assegurem o desenvolvimento sustentável.

As diferenças entre estas potências emergentes e as potências ocidentais revivem querelas travadas em outros momentos da história contemporânea. Chama atenção a repetição de controvérsias sobre intervenção externa e defesa da paz mundial, presentes desde o primeiro momento em que a pensamento liberal em política internacional assegurou voz e poder de veto nos espaços da governança global. De fato, se completarão em breve cem anos, ao longo dos quais a comunidade internacional debate e se divide sobre a matéria, tendo passado por diferentes etapas no que tange o marco institucional da arquitetura multilateral e a distribuição do poder mundial.

Como mostrado anteriormente, os posicionamentos do Brasil, Índia e África do Sul buscam construir uma alternativa que reconheça e sublinhe a responsabilidade do Conselho de Segurança e de todo o Sistema ONU na defesa dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, baseada no reconhecimento da soberania dos Estados, que formam a comunidade internacional. Mais do que uma voz dissonante, estes países, o Brasil incluído, pretendem corrigir postulações normativas intervencionistas e não obstruir ou demolir consensos

acerca do objetivo comum de que a paz e a segurança internacional sejam alcançadas. A defesa do Estado de direito não deve justificar o uso irresponsável da força. A análise das posições assumidas pelos membros do Ibas em 2011 procurou sublinhar pontos específicos de diferenças que surgiram ao longo do tratamento da agenda do Conselho de Segurança da ONU. No caso da intervenção na Líbia, por exemplo, o principal questionamento esteve dirigido ao estiramento do mandato outorgado pelo Conselho de Segurança, que extrapolou o propósito da destruição do poder militar deste país e se transformou no aniquilamento de seu regime político. Tal como se indica na quarta seção deste artigo, discrepâncias também foram observadas no tratamento de outros contextos delicados, como a divisão do Sudão e a pressão por maior transparência do programa nuclear do Irã.

Cabe aqui, uma vez mais, esclarecer que, tendo em vista os fins deste artigo, optou-se por considerar apenas a articulação do Brasil no Conselho de Segurança com seus pares do Ibas, deixando de lado a discussão sobre as possibilidades de uma convergência BRICS – que incluiria a Rússia e a China. A razão desta escolha se deve à diferença essencial entre ambas as agrupações na abordagem de temas de segurança e paz mundial. O fato de que ambos os países sejam potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança, obriga a lidar com complexidades vinculadas aos aspectos estruturais da distribuição do poder internacional que, se bem se relacionem, transcendem a reflexão política central almejada. O BRICS não constitui, como o Ibas, uma coalizão de democracias do Sul, que se posiciona criticamente frente às premissas da paz liberal. Este constitui o foco buscado neste artigo. Torna-se igualmente necessário esclarecer que ao identificar posturas alternativas ao internacionalismo liberal no tempo atual não se pretende projetar o tipo de posicionamento que estes países manterão no longo prazo. O momento presente é de transição da ordem internacional e o empenho de potências emergentes por indicar caminhos alternativos ao intervencionismo liberal está associado ao interesse por sua configuração. Parece precipitado e carece de fundamento afirmar que este mesmo empenho significará apenas uma oxigenação cosmética.

Enquanto seja relevante o seu peso histórico, o reclamo brasileiro se sustenta principalmente em argumentos vinculados ao presente e ao futuro. Como anunciado, o propósito deste artigo foi o de analisar a atuação do Brasil, em sua condição de potência emergente, nos espaços de governança global que lidam com os temas da paz e da segurança internacional. O foco colocado no Conselho de Segurança buscou sublinhar uma dimensão específica: a substância política dos debates e das soluções buscadas para as situações complexas, nas quais crises locais são identificadas como ameaças à paz e à segurança mundial. De forma tangencial também se abordou a importância atribuída pela diplomacia brasileira ao Conselho de Direitos Humanos da

ONU, com o propósito de sublinhar o envolvimento do país com o processo de ampliação da agenda multilateral de direitos e justiça internacional. Sublinha-se que a inclusão deste tema não pretendeu uma discussão pormenorizada do tratamento da agenda global dos direitos humanos por parte do mundo em desenvolvimento. Debruçar-se sobre esta problemática requereria a elaboração de outro artigo, com outro foco. Não obstante, a presença cada vez mais constante de temas de direitos humanos na agenda do Conselho de Segurança cria uma inevitável sobreposição entre as posições do país nos dois órgãos.

Outro esclarecimento, já enunciado na introdução, foi de que este artigo não aborda os aspectos jurídicos que colocam sobre a mesa o tema da legalidade das deliberações do Conselho de Segurança e os avanços *de facto* que o emprego do capítulo VII vem impondo ao conceito de paz coletiva. Também se lidou de forma superficial com a crucial questão da representatividade no Conselho de Segurança vinculada à distribuição do poder mundial e, por conseguinte, à incerta conformação de uma ordem multipolar. Reconhece-se que não constitui tarefa fácil separar as três dimensões, que se impõem quando se analisa a presença do país no Conselho de Segurança. As posições assumidas pela diplomacia brasileira para lidar com temas específicos da agenda estão sempre fundamentadas em sua preocupação quanto à legalidade da atuação do Conselho de Segurança e ao risco de perda de legitimidade que podem ser ocasionados pelo *deficit* democrático de suas deliberações. De fato, os problemas de legalidade causados pela ampliação indevida de prerrogativas e jurisdições do órgão são agravados pelas limitações que a reduzida representatividade de seu corpo de estados-membros traduz. O reconhecimento da natureza imbricada destas dimensões foi claramente exposto pelo chanceler brasileiro frente ao Conselho de Segurança quando afirmou:

A interação com outros órgãos da ONU e a capacidade de lidar com situações complexas são indispensáveis para tornar o Conselho de Segurança mais eficaz. Mas isso não é suficiente. O Conselho de Segurança precisa ser mais representativo e legítimo. Os seus métodos de trabalho mais transparentes (Amorim, 2010, p. 1).

O mesmo ponto foi reforçado quando o ministro indicou o sentido multidimensional da demanda pela reforma do Conselho de Segurança:

Uma abordagem holística das crises, a reforma da composição do Conselho, um aumento do papel dos membros não permanentes e a restrição do uso do veto – devem contribuir para tornar a comunidade internacional mais engajada nas decisões do Conselho (Amorim, 2010, p. 1).

Os desafios enfrentados pela diplomacia brasileira para abordar os temas da segurança e da paz mundial vêm se refletindo na comunidade epistêmica do país. O estudo das posições do Brasil em âmbitos da governança global corresponde atualmente um campo de interesse expressivo na literatura e nos debates

de relações internacionais do país. Afora os autores acadêmicos, observa-se uma produção de textos atinentes a esta controvérsia de parte de representantes da diplomacia, o que permite ir identificando uma visão brasileira sobre paz mundial e segurança.⁴⁵ Desta forma se amplia o alcance do conhecimento e do debate doméstico, imprescindíveis para assegurar solidez e sustentabilidade à projeção do país nas esferas mais altas da política internacional.

Esse empenho torna-se ainda mais central frente à intenção do governo de Dilma Rousseff de aprofundar o seu engajamento nos debates e processos de busca de soluções negociadas, em contextos de risco para a segurança e a paz internacional. Ao lado de posturas que indicam a busca de caminhos políticos alternativos, Brasília tem também reforçado seus compromissos de cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária. Este tipo de atuação está diretamente relacionado ao processo de internacionalização do Estado brasileiro, alimentado pela necessidade de entrosamento de diversas agências do governo – e não apenas o MRE – com os temas da agenda global. Este entrosamento, por sua vez, se constitui cada vez mais em um nutriente do poder brando do Brasil.

A intenção de ampliar o envolvimento com os temas da paz e da segurança internacional em espaços de governança global exigirá cada vez mais consistência e coerência da política externa brasileira. Assegurar um lugar permanente no Conselho de Segurança, fazer valer posições que abram espaço para soluções negociadas em contextos propensos a sanções e/ou intervenção militar, promover uma ordem multipolar baseada em uma arquitetura multilateral renovada, são aspirações robustas perseguidas em um sistema internacional de distribuição desigual de poder e de futuro incerto.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, M. BRICS: a new cooperation model? **Opendemocracy**, 22 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/mariano-aguirre/brics-new-cooperation-model>>.

AMORIM, C. **Discurso do ministro das Relações Exteriores na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Nova Iorque, 23 set. 2010. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/tema/celso-amorim>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

AVEZOV, X. **Responsibility while protecting: are we asking the right question?** Sipri, jan. 2013. Disponível em: <http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13>. Acesso em: 2 dez. 2014.

45. Algumas teses do Curso de Altos Estudos (CAE) do Itamaraty se converteram em importantes contribuições para enriquecer a literatura local de relações internacionais sobre esta problemática. (Patriota, 1998; Uziel, 2010; Ghisleni, 2011).

BÂLI, A. U. Negotiating non-proliferation: international law and delegation in theiranian nuclear crisis. **UCLA Law Review**, v. 61, n. 2, 2013 (forthcoming 2014). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2335621>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BÂLI, A. U.; RANA, A. **Pax arabica?** Provisional sovereignty and intervention in the Arab uprisings. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2193050>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRINKLEY, D. **Democratic enlargement:** the Clinton doctrine. Spring, 1997. (Foreign Policy, n. 106).

BRUTSCH, C.; PAPA, M. **Deconstructing the BRICS:** bargaining coalition, imagined community or geopolitical fad? *In: ISA ANNUAL CONVENTION*. San Diego, April 1-4, 2012.

BURGES, S. W. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, v. 89, n. 3, 2013.

DNI – OFFICE OF DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. **The national counterintelligence strategy of the United States of America**. Washington: US Government Printing Office, mar. 2007.

DOYLE, M. Liberalism and world politics. **The American Political Science Review**, v. 80, n. 4, p. 1151-1169, 1986.

DOYLE, M.; SAMBANIS, N. **Making war & building peace**. Princeton University Press, 2006.

ESPINOZA, A. Iran da un golpe de efecto diplomático. **El País**, Madrid, 18 mayo 2010. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2010/05/18/internacional/1274133602_850215.html>. Acesso em: 2 dez. 2014.

FOLEY, C. **To save succeeding generations:** UN Security Council reform and the protection of civilians. Igarape-Cebri, August 2013. Disponível em: <<http://pt.igarape.org.br/to-save-succeeding-generations-un-security-council-reform-and-the-protection-of-civilians/>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

FONSECA JR., G. **O interesse e a regra:** ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

_____. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU:** 1998-1999. Brasília: Ipri/Funag, 2002. 369 p.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Free Press, 1992.

GADDIS, J. L. The long peace: elements of stability in the postwar international system. **International Security**, v. 10, n. 4, p. 99-142, 1986.

GHISLENI, A. P. **Direitos humanos e segurança internacional**: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2011.

HERMANN, B. **Soberania, não intervenção e não indiferença**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: Funag, 2011.

HIRST, M. **A presença do Brasil na Bolívia**: diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal. Brasília: Ipea, set. 2013. (Texto para Discussão, n. 1869). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1869.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2012. (Texto para Discussão, n. 1687). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1687.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. **Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití**: convergencias, sobreposiciones u opciones diferenciadas? Madrid, 2011. (Pensamiento Iberoamericano, n. 8).

_____. La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas. *In*: CALDERÓN, F. (Coord.) **Escenarios políticos en América Latina**. Buenos Aires, siglo XXI, 2008.

HIRST, M.; SOARES DE LIMA, M. R. Re-thinking global and domestic challenges in Brazilian foreign policy. *In*: DOMINGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS, A. (Eds). **Routledge handbook of Latin America in the world**. Routledge, 2013. No prelo.

_____. Brazil as an intermediate state and regional power. **International Affairs**, 82(1), 2006.

HIRST, M.; SOARES DE LIMA, M. R.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Luzes e sombras do Brasil atual. **Nueva Sociedad** – especial em português, Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, p. 22-41, dic. 2010.

HOBSBAWM, E. **Globalisation, democracy and terrorismo**. Little Brown, 2007.

HURRELL, A. Lula's Brazil: a rising power, but going where? **Current History**, February 2008.

IDRC – INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. **The Responsibility to Protect**. Ottawa, 2001.

IKENBERRY, J. G. After victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. **Princeton University Press**, c. 7, 2001.

- _____. The future of the liberal world order. **Foreign Affairs**, may-june 2011.
- IPEA– INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília, 2013.
- _____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília, 2010.
- IREL – INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Brasil, as Américas e o mundo**. Opinião pública e política externa, 2010-2011. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.
- JACKSON, R. Quasi-states, dual regimes, a neoclassical theory: international jurisprudence and the Third World. **International Organization**, v. 41, n. 4, 1987.
- KANT, I. **La paz perpetua**. Madrid: Alianza, 2002.
- KENKEL, K. M.; FRACALOSI DE MORAES, R. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**. Brasília: Ipea, 2012.
- KRASNER, S. D. The case for shared sovereignty. **Journal of Democracy**, v. 16, issue 1. Baltimore, jan. 2005.
- LAKE, A. From containment to enlargement. **U.S. Department of State Dispatch**, v. 4, issue 39, 1993.
- LEMGRUBER, S. **Entre o poder e as ideias: o BRICS a ordem internacional**. Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado.
- MACHADO, V. **Briefing to the Security Council on new challenges to international peace and security**. Statement of the ambassador by H. E., vice-minister for Political Affairs, ministry of External Relations of the Federative Republic of Brazil, 23 nov. 2011. Disponível em: <http://www.un.int/brazil/speech/11d-VMachado-Briefing_SC.html>. Acesso em: 2 dez. 2014.
- MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, 2011.
- MATHUR, S.; DASGUTA, M. (Eds.). **Brics trade policies, institutions and areas of deepening cooperation**. New Dehli: Centre for WTO Studies, 2013.
- MUGGAH, R. Brazil should take a shot at United Nations reform. **Opendemocracy**, 29 may 2013. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/robert-muggah/brazil-should-take-shot-at-united-nations-reform>>. Acesso em: 2 dez. 2014.
- PASSARELLI HARMANN, E. The protection of civilians in armed conflict and Brazil's "responsibility while protecting". **Noref Policy Brief**, 2012. Disponível

em: <http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/fa5373728a0119787812c54b6e8e7420.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

PATRIOTA, A. A. **O conselho de segurança após a Guerra do Golfo**: articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 1998.

RUSSET, B. **Grasping the democratic peace**. Principles for a post-Cold War World. Princeton University Press, 1993.

SLAUGHTER, A. Wilsonianism in the twenty-first century. *In: The crisis of american foreign policy: wilsonianism in the twenty-first century*. Princeton University Press, 2001.

SMITH, T. Wilsonianism after Iraq. *In: The crisis of american foreign policy: wilsonianism in the twenty-first century*. Princeton University Press, 2001.

SOARES DE LIMA, M. R. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. *In: BAUMANN, R. (Org.). O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.

SOUZA, A. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier; Cebri, 2009.

UZIEL, E. O voto do Brasil e a condição de membro eleito no Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Política Externa**, outubro-dezembro 2013.

WHITE HOUSE. **The national security strategy of the United States of America**. Washington, 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. **National strategy for combating terrorism**. Washington: US Government Printing Office, 2006.

WOLL, C. Emerging power strategies in the World Trade Organization. *In: JAFFRELOT, C. (Ed.) The emerging states*. The wellspring of a new world order. New York: Columbia University Press, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTONINI, B. **Security council resolutions under chapter VII**: design implementation and accountabilities. The cases of Afghanistan, Cote d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone. Madrid: Fride, 2009.

DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. B. L. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, 2012.

ENGSTROM, P. Brazilian foreign policy and human rights: change and continuity under Dilma. **Critical Sociology**, v. 38, n. 6, 2012.

GALVÃO, M. O G20 e a transformação da governança internacional. **Política Externa**, v. 20, n. 3, 2012.

JENKINS, R.; MAWDSLEY, E. Democratic emerging powers and the international human rights system. **International Policy Analysis**. Friedrich Ebert Stiftung, August 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10202.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

MASTADUNO, M. Preserving the unipolar moment: realist theories and US grand strategy after the Cold War. **International Security**, v. 21, n. 4, Spring 1997.

McCARTHY, T. **Race, empire and the idea of human development**. Cambridge University Press, 2009.

NARILIKAR, A. New powers in the club: the challenges of global trade governance. **International Affairs**, v. 86, n. 3, p. 717-728, 2010.

PIERINI, M. Turkey as a regional foreign policy actor. **Hurriyet Daily News**, May 13, 2013. Disponível em: <<http://carnegieeurope.eu/2013/05/13/turkey-as-regional-foreign-policy-actor/g38s>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

PIMENTEL, J. V. (Ed.) **Debating BRICS**. Brasília: Funag, 2013.

SAFEWORLD. **Rising powers and post-2015**. Disponível em: <http://www.saferworld.org.uk/what/rising-powers-and-post-2015?utm_source=smartmail&utm_medium=email&utm_campaign=Rising+Powers+and+Post-2015>. Acesso em: 2 dez. 2014.

SEIXAS CORREA, L. F. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011**. Brasília: Funag, 2013.

WALLERSTEIN, I. **Whose interests are served by the BRICS?** [S.l.], May 1, 2013. (Commentary n. 352).

WEISS, T. G.; COLLINS, C. **Humanitarian challenges & intervention**. Westview Press, 2000.