ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hirst, Monica

Working Paper

O Brasil emergente e os desafios da governança global: A paz liberal em questão

Texto para Discussão, No. 1986

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Hirst, Monica (2014) : O Brasil emergente e os desafios da governança global: A paz liberal em questão, Texto para Discussão, No. 1986, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121608

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1986
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

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

Monica Hirst

ipea

1986
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, julho de 2014

O BRASIL EMERGENTE E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA GLOBAL: A PAZ LIBERAL EM QUESTÃO[1]

Monica Hirst[2]

The main danger of war lies in the involvement of outside States or military actors in these conflicts (Hobsbawm, 2007).

1. A autora agradece as tarefas de assistência bibliográfica realizadas por Natalia Herbst.
2. Pesquisadora do programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNDP) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F35, F50, O54, P16.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O QUE SE ENTENDE COMO PAZ LIBERAL 10

3 O TRAÇADO DE UM CAMINHO GLOBAL SELETIVAMENTE COMPARTILHADO 16

4 O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU COMO PRIORIDADE 20

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 30

REFERÊNCIAS 35

SINOPSE

Tornou-se cada vez mais consensual na literatura de relações internacionais a constatação de que o sistema internacional se move em direção a um reordenamento, no qual a presença das potências emergentes constitui uma das forças de propulsão. Os avanços serão lentos, parciais e, certamente, insatisfatórios quanto à edificação de um sistema justo e equilibrado.

Nesse contexto, o Brasil busca inserir-se pró-ativamente em transição na qual países que já contam com acumulação sólida de recursos de poder se veem pressionados a compartilhar espaços de governança global com potências emergentes. O foco deste texto será o conteúdo político que se busca outorgar a esta 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, ao buscar 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. Para tanto, serão abordados 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.

Atenção especial será concernente a 2011, já que esse ano representou um passo adiante nos esforços da diplomacia brasileira de articulação com colegas emergentes no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), com os quais o país atuou conjuntamente pela primeira vez enquanto membro eletivo. As posições brasileiras se somaram às de seus parceiros do Ibas (Índia e África do Sul), para reforçar posturas que pretendiam conter e se contrapor 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.

ABSTRACT

Brazil, together with India and South Africa, now represent a renewed source of international pressure, views, and resources. IBSA has brought together these three developing nations, that are regional powerhouses, therefore simultaneously opening space for affirmative multilateralism, intra-South political coordination. They countries have

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 for IBSA. 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, IBSA countries have transmitted their special concern with the flaws of UN bureaucratic coordination, the needs for improvement in the links between SC, the GA and the executive boards of the UN agencies.

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; IBSA; human rights.

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. Apesar de a noção de países emergentes ter surgido 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. Dessa forma, algumas nações rotuladas como *economias emergentes* passaram a ser identificadas ao mesmo tempo como *potências emergentes*. O Brasil é uma destas e, como parte deste grupo, tem procurado atuar como força de propulsão conducente a um mundo multipolar ancorado em multilateralismo reconfigurado.

Ademais dos instrumentos clássicos de poder – como dinamismo econômico e dimensão de mercado interno, projeção regional e recursos energéticos e territoriais – o Brasil tem feito uso intensivo de seus atributos diplomáticos – profissional e presidencial – para ampliar sua presença no cenário internacional.[1] De maneira diversa de outros pares do BRICS (bloco econômico constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com exceção da África do Sul), o país não se projeta na cena internacional com base em seus recursos de *poder duro*, 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 (Souza, 2009, p. 52).

O Brasil defende um reordenamento da ordem internacional baseado em 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 seus compromissos internacionais. Neste sentido, a política externa brasileira busca promover iniciativas políticas de mediação – especialmente por meio de coalizões com outros

1. É vasta a literatura sobre a nova presença internacional do Brasil. Ver, entre outros autores, Soares de Lima (2010), Hirst e Soares de Lima (2006), Hirst, Soares de Lima e Pinheiro (2010), Hurrell (2008) e Hirst e Soares de Lima (no prelo).

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.[2]

Percebe-se, assim, coerência entre as alianças com outras potências emergentes e o fortalecimento das premissas essenciais da politica 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. Dessa forma, o Brasil busca inserir-se pró-ativamente em transição que avança na direção de um ordenamento multipolar, no qual países que já contam com 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 texto, diz respeito ao conteúdo político que se busca outorgar a esta 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, ao buscar 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 texto não almeja abordagem exaustiva da atuação brasileira na agenda da governança global; seu foco está colocado nos temas de paz e segurança. Para isto, será privilegiada a análise da presença do Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão de maior responsabilidade na arquitetura multilateral mundial para o estabelecimento das premissas normativas, políticas e operativas desta agenda. Os momentos em que o Brasil teve assento no conselho permitiram-lhe 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 de deliberações e posicionamentos assumidos no Conselho de Segurança da ONU. Não estarão contemplados os aspectos jurídicos atinentes às deliberações deste

2. Os estudos de opinião pública e as relações internacionais do Brasil sublinham a identificação da comunidade de política externa no país com atributos de política branda (USP, 2013, p. 34-38).

conselho, que evidenciam 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.[3]

Uma atenção especial será concernente a 2011, já que esse ano 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 somaram-se às de seus parceiros do Ibas (Índia e África do Sul), para reforçar posturas que pretendiam conter e se contrapor ao uso da "caixa de ferramentas" do internacionalismo liberal. Cabem neste ponto três elucidações essenciais para balizar o argumento construído neste texto. A primeira é que a caracterização dos posicionamentos no Conselho de Segurança da ONU está centrada na atuação do Brasil como parte da coalizão do Ibas. Considera-se crucial diferenciar as nações que atuam como membros eletivos daquelas que dispõem de assentos permanentes no conselho, como a China e a Rússia, e são atores de primeira linha na configuração do poder internacional. A segunda é 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 texto ao grupo BRICS. A terceira elucidação é 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.

O texto compreende quatro seções 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

3. Esse exercício foi enriquecido com os resultados do trabalho de pesquisa realizado por Lemgruber (2013). O texto desta autora apresenta 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 da Organização das Nações Unidas (ONU) em temas de DDHH, não proliferação e reforma da ONU.

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 então presidente estadunidense Woodrow Wilson, a articulação entre a promoção da democracia e o funcionamento de um arcabouço institucional multilateral tornou-se no mundo ocidental componente essencial do pensamento liberal em política internacional. A equação postulada estabelece automatismo entre paz, democracia e liberalismo econômico (Knock, 2009, p. 25-53).

A premissa básica do internacionalismo liberal é que a paz e a segurança somente podem estar asseguradas em um mundo dominado por democracias, no qual a institucionalidade multilateral constitui instrumento central. Primeiramente, esta fórmula inspirou a criação da Liga das Nações, um dos quatorzes 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 à 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, bem como de defesa da bandeira democrática, sob a liderança dos Estados Unidos, apoiada em 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 – que cobre o último século – revela quatro momentos de campanha em prol da democracia.

1. Fim da Primeira Guerra Mundial, por meio da criação de novas nações europeias para assegurar o desmantelamento dos impérios austro-húngaro e otomano.
2. Segunda Guerra Mundial, mediante coalizão de forças aliadas para libertar os países ocupados pelos regimes nazifascistas da Alemanha, da Itália e do Japão.[4]
3. Guerra Fria, por meio da aliança atlântica para a defesa da democracia na Europa Ocidental, como contenção à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).[5]
4. 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 essas mobilizações; estes 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 anteriormente 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 consenso americano-soviético sobre a necessidade de pôr fim aos impérios coloniais europeus, sem que houvesse preocupação específica quanto ao ordenamento jurídico ou à forma de governo que deveria ser adotada pelas nações emancipadas (Jackson, 1987). De fato,

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

5. 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 na repressão às forças de esquerda.

quando o pensamento liberal deixa de cumprir uma função 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.[6] 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 (McCarthey, 2009, p. 205). Em termos históricos, neste ponto ocorre a gênese do que se vem chamando de "soberania periférica".[7]

O ponto que se deseja recalcar 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 mobiliza-se a favor da descolonização, mas é omisso com respeito ao formato de governo nos países que conquistam sua soberania. Torna-se importante ressaltar neste caso 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.[8] O reconhecimento por parte dos Estados Unidos e da União Soviética das áreas de influência "do outro", para definir os parâmetros e as fronteiras da intervenção internacional, tornou-se mais funcional que qualquer tipo de consenso liberal compartilhado entre europeus e americanos. Havia, portanto, pouco espaço para que órgãos multilaterais – como o Conselho de Segurança da ONU – tivessem papel e agenda relevantes 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 destacam-se como líder,

6. 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).
7. O conceito de soberania periférica caracteriza a condição pós-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).
8. A ideia de que foram estabelecidas "regras do jogo implícitas" durante a Guerra Fria e que estas se tornaram fator de estabilidade internacional foi desenvolvida por Gaddis (1986).

fonte de inspiração e principal responsável. Ao mesmo tempo, é estabelecida 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 ordem internacional 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 perpétua[9] (Doyle, 1986; Kant, 2002; Russet, 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 soberania encurtada e contida em nome de 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 sentido especialmente lasso, impreciso e muitas vezes desproporcional.[10]

Observa-se, então, sobreposição desordenada entre o intervencionismo, o imperialismo e a promoção da democracia. Esta constitui a fase de maior assimilação entre o que o governo do então presidente estadunidense Bill Clinton chamava de "multilateralismo musculoso", a consolidação de uma comunidade de democracias de mercado e o projeto hegemônico americano (Smith, 2001, p. 63). Considerado o momento do grande triunfo liberal, a década de 1990 testemunhava um conjunto de expectativas que confirmaria a consolidação da ordem internacional baseada na propagação global do primado das liberdades econômicas e políticas (Fukuyama, 1992; Slaughter, 2001; Brinkley, 1997; Lake, 1993). Ao mesmo tempo, criavam-se condições favoráveis para expansão de compromissos normativos no campo de direitos humanos (DDHH), não proliferação de armamentos não convencionais e segurança coletiva que redefiniram o

9. 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 bem público global que pode ser "exportado" e organismos multilaterais representativos e vigorosos são instrumentais para conter o risco de potências hegemônicas cometerem excessos.

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

espectro de ação e ajustaram 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 a vitória do internacionalismo liberal.[11]

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 e sua capacidade de mutação e urgência repentina. A liderança dos Estados Unidos na confecção e na propagação desta agenda ocorre tanto como consequência do ataque direto que sofreram em 11 de setembro de 2001, como do bem calçar 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 única 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 o 11 de Setembro permite ilimitadas possibilidades de intervenções, justificadas pela necessidade de prevenir ameaças, e não apenas contê-las (United States, 2002; 2006; ODNI, 2007). Comprometia-se ainda

11. Em 1993, é criado o Regime Internacional de Armas Químicas; nesse ano, também foi estabelecido o Alto Comissariado de Direitos Humanos das ONU, cargo que foi ocupado pelo brasileiro Sergio Viera de Mello, no período 2002-2003. Em 1997, foi estabelecida a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ); nesse ano, também foi concluída a negociação da Convenção Internacional sobre a Proibição de Minas Antipessoais: em 1995, esta foi estendida 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.

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.[12]

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 a 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 de Segurança da ONU estabeleciam um selo de legitimidade em soluções temporárias e/ou emergenciais que suspendem parcialmente a capacidade de os Estados locais atuarem com plena autonomia, 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, pela 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 tornaria a ingerência externa compreendida nos mandatos aprovados pelo conselho.

A "exportação" de instituições políticas e formas de governo passou a estar associada a um novo tipo de intervencionismo, que se impunha independentemente de 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 ao 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, seja mediante deliberações nos âmbitos de governança global. O sentido de oportunidade para estes países esteve,

12. Ver a informação no *link* disponível em: <http://www.un.org/em/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>.

desde o primeiro momento, associado aos desafios impostos pela convivência com potências que já contam com trajetória de dominação por demais conhecida. De acordo com alguns autores, a nova presença das potências emergentes nos espaços de governança global não representa ameaça ou até mesmo indicador de enfraquecimento dos primados do internacionalismo liberal. O fato de que países "não ocidentais", como Índia e Brasil, atuem neste arcabouço multilateral construído por este projeto é interpretado como evidência de sua vigência e seu vigor (Ikenberry, 2011).

As próximas seções deste texto indicarão, entretanto, que essas potências põem em dúvida os métodos e os conteúdos das ações postuladas pelo núcleo ocidental do poder internacional. Este questionamento de forma alguma representa posição obstrutora e/ou destrutiva; está associado à valorização do multilateralismo. Mas o engajamento crescente destes 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 agrupações entre potências emergentes – destacando-se o BRICS e o Ibas – vem contribuindo para a promoção de mudanças nas agendas multilaterais que lidam com temas econômicos, políticos e de segurança internacional.[13] Juntos e individualmente, estes países constituem novas fontes de pressão, posicionamentos e recursos econômicos e políticos nos âmbitos da governança global.[14] Enquanto seja certo que a relevância destas nações no cenário internacional não responde apenas ao peso de suas economias, é forçoso reconhecer este aspecto como atributo essencial de sua projeção no que concerne a este tipo de governança.[15]

13. O Grupo Ibas foi criado em 2003 por iniciativa da África do Sul, com 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 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 incorporar-se ao grupo.

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

15. 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 interno bruto (PIB) de US$ 20,39 trilhões, enquanto o comércio intraBRICS neste ano alcançou US$ 230 bilhões. Para um estudo abrangente sobre o desempenho econômico do grupo e de cada membro, ver Mathur e Dasguta (2013).

Como membro ativo dessas agrupações, o Brasil tem valorizado a coordenação política com seus pares emergentes, com vistas a defender uma reconfiguração da arquitetura multilateral que implique 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 ao 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 constitui os pilares desta estratégia.

Junto a outros países emergentes, o Brasil tem procurado expandir capacidades de cunho autônomo, em busca de maior reconhecimento no contexto mundial em transição. Ademais dos instrumentos clássicos de poder – como dinamismo econômico e dimensão de mercado interno, projeção regional, bem como 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; Hurrell, 2008). Dessa forma, o Brasil vem projetando-se internacionalmente a partir do peso de sua economia e de seus atributos político-diplomáticos, e não de seu poderio militar. Junto a seus pares do BRICS e do Ibas, o país tem ampliado o escopo de suas responsabilidades e seus compromissos internacionais (Soares de Lima, 2010). Esta atuação, seja individual seja 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 de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável. Estas coincidências de forma alguma têm se traduzido em alinhamentos rígidos entre os três países, revelam apenas linhas de atuação convergentes que permitem somar esforços para lidar com agendas preestabelecidas que limitam o escopo de opções do mundo em desenvolvimento.

No caso do Brasil, percebe-se estreita conexão entre esses anseios e o esforço por projetar-se em âmbitos decisórios da governança global econômica e política. Torna-se cada vez mais frequente sua presença em debates sobre a nova arquitetura de entidades como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e os órgãos das ONU, com menção ao Conselho de Segurança, ao Conselho de Direitos Humanos

e à 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; 2013).

No que tange à questão da dimensão regional da presença internacional do Brasil e de seus sócios do Ibas, deve-se ressalvar 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 acumulação linear de poder que possa comprometer um ou outro campo de atuação. Apesar de o Brasil ser considerado um poder regional, este *status* não se traduz no de um líder sul-americano. Isto também ocorre com os demais membros do Ibas, e em nenhum momento se transmite a intenção de 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 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 da ONU, a diplomacia brasileira evita evocar liderança e até mesmo 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 pronunciar-se em nome da região.[16] 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 esse esclarecimento, cabe reconhecer que as potências emergentes se tornaram especialmente ciosas de suas estratégias de regionalização, ao valorizar agendas de cooperação regional e ampliar seus compromissos institucionais com órgãos multilaterais. Para os membros do Ibas, estes representam instrumentos valiosos para atenuar desequilíbrios em contextos assimétricos de poder econômico e/ou militar. No sul da Ásia, a Índia vincula suas iniciativas de cooperação a presenças financeiras e de investimento, o que gera intensa conexão entre mercados e políticas governamentais. No sul do continente africano, a atuação da África do Sul combina cooperação e

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

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 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 à presença nos âmbitos multilaterais regionais, com menção ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), à União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e à 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 levou o governo brasileiro a interferir em momentos de severas crises políticas na Venezuela, no Equador, na Bolívia e no Paraguai (Hirst, 2008).

A Cooperação Sul-Sul representa ainda um elemento-chave de diálogo para as potências emergentes e reveza-se 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; 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.[17] 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.

17. O Ibas instituiu um fundo de alívio da fome e da pobreza em 2004, com o objetivo de apoiar projetos autossustentáveis e replicáveis, priorizando países de menor desenvolvimento relativo e 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 seis países (Camboja, Serra Leoa, Cabo Verde, Laos, Palestina e Vietnã).

As aspirações do Brasil e de seus pares emergentes enfrentam ainda muita desconfiança quanto às potencialidades de cada um e às reais possibilidades de 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, indica-se o risco de que aumentar o número de vozes possa não afetar o teor e os procedimentos acordados nos âmbitos da governança global.[18] Alega-se que uma ordem multipolar não significaria necessariamente sistema mais democrático, já que seguiriam vigentes princípios excludentes e consensos conservadores. De fato, a postura do Brasil – mais que de contestar a estrutura de poder da ordem internacional – tem sido a de defender a 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, buscar-se-á indicar como se pode observar esta diferenciação em debates e decisões do Conselho de Segurança da ONU.

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 assento permanente no conselho deste organismo. Isto também se repetiu ao final da Segunda Guerra Mundial, quando se instituiu o Conselho de Segurança da ONU como o principal órgão de decisão desta organização. Esta aspiração ganhou novo impulso a partir da conclusão da Guerra Fria, quando o Brasil se articulou com o Japão, a Alemanha e 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

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

canal de diálogo sobre o tema entre o Itamaraty e a sociedade brasileira.[19] A atuação brasileira em espaços de governança global dedicados aos temas da política e da segurança internacional revela 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 equilíbrio 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 arriscam a soberania dos Estados e possibilitam novos ciclos de violência e crise de governabilidade.

Para a diplomacia brasileira, tornar o Conselho de Segurança da ONU mais representativo – a partir da ampliação do número de membros permanentes – transformou-se em um ponto inexorável desde o fim da Guerra Fria. Seu principal argumento é 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 ampliado. Mas a atenção da diplomacia brasileira não está apenas dirigida à questão da constituição do Conselho de Segurança da ONU e de sua respectiva representatividade. Observa-se preocupação crescente quanto à substância de suas decisões e do 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 para lidar com o elenco de realidades identificadas como ameaças à paz e à segurança internacional (Fonseca Junior, 2008; Soares de Lima, 2010).

Ao lado do Japão, o Brasil é o país que se sentou mais vezes como membro eletivo no Conselho de Segurança da ONU. Graças à sua perseverança diplomática, foi eleito em dez ocasiões como representante latino-americano, nos períodos 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 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 organização, 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 das Nações Unidas para a Estabilização da República Nacional do Congo (Monusco).[20]

19. Ver o *site* disponível em: <http://csnu.itamaraty.gov.br/>.

20. O comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Nacional do Congo (Monusco) foi assumido pelo general Carlos Alberto dos Santos Cruz, em maio de 2013, que havia ocupado essa função na MINUSTAH, entre janeiro de 2007 e abril de 2009.

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 esse país na Comissão de Construção da Paz da ONU.[21] Recentemente, o país foi eleito para presidir esta comissão durante o ano de 2014 (Brasil..., 2014).[22] Este desempenho vem encontrando resposta positiva da comunidade internacional, que reconhece envolvimento do Brasil 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 da ONU permitiu ao Brasil um processo de amadurecimento de suas posições sobre temas de paz e segurança. Primeiro, durante os anos de Guerra Fria; posteriormente, em contexto de transição da ordem mundial. A condição de membro eletivo não se traduziu para o país em comportamento passivo, de alinhamentos automáticos.[23] Ainda assim, o Brasil procurou sempre evitar assumir posições de obstrução aos trabalhos do conselho que servissem para enfraquecer o arcabouço institucional "onusiano" (Uziel, 2013, p. 15). 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 da ONU 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.[24] Neste momento, entretanto, evidenciou-se que, para as potências ocidentais tornarem o conselho mais efetivo, significaria ampliar as bases legítimas da intervenção multila-

21. A Comissão da Construção da Paz (Peacebuilding Comission) 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 comité 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. Ver Kenkel e Moraes (2012).

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

23. Vale mencionar o estudo realizado por Eduardo Uziel (2013) 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.

24. 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.

teral, enquanto para o Brasil e outros poderes intermédios se tratava de oportunidade para aperfeiçoar os enquadramentos jurídicos e normativos nos consensos alcançados entre seus membros. De acordo com as potências ocidentais, o Conselho de Segurança da ONU 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 organização.[25]

Após o ataque de 11 de setembro, surgiram novos pontos de controvérsia em torno das implicações das ações militares 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 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 refletiram-se nos seus posicionamentos como membro eletivo do Conselho de Segurança. Destaca-se neste caso 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 DDHH e/ou de assistência humanitária. Já no biênio 1998-1999, as avalições críticas do emprego deste recurso foram manifestadas no conselho pela representação diplomática do país (Fonseca Junior, 2002).

Do ponto de vista conceitual, o discurso diplomático brasileiro no Conselho de Segurança da ONU 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 questionamento à soberania das nações em questão e abre caminho para soluções intervencionistas. Estas identificações são percebidas como prejudiciais aos 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 não apenas solidariedade e compromisso, mas também consentimento. Dessa forma, a diplomacia brasileira

25. 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 da ONU.

relativizou o primado da não intervenção ao abraçar o princípio da "não indiferença". A partir dos primeiros anos do século XXI, este enfoque se tornou crucial para nortear os posicionamentos do governo brasileiro em contextos de crises humanitárias que suscitaram a mobilização da comunidade internacional e sugeriam 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 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.[26] Se, até este momento, a nação caribenha esteve ausente do radar do Itamaraty e do Ministério da Defesa, passou então a ser a principal base empírica de sustentação para novas posturas em temas de segurança coletiva de alcance global, além de tornar-se 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 presença civil. Neste contexto, o país passou a expressar certa reserva frente ao conceito de "responsabilidade de proteger" (*responsibility to protect* – rotulado como R2P), empregado pelos membros da OTAN como 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.[27] Entre as preocupações do governo brasileiro, sublinha-se o temor de que este tipo de norma

26. No período 2004-2012, registra-se o envio de aproximadamente 18.799 militares e 48 policiais brasileiros ao Haiti.
27. O conceito de *responsibility to protect* (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).

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 postura flexível nos debates do Conselho de Segurança da ONU em 2011 – frente aos dilemas colocados pela crise na Líbia – merece especial atenção neste estudo. 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, destacando-se o risco de 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 o 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 prioridade do Sistema ONU, 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, durante todo o ano de 2011 (Machado, 2011).

Nos anos recentes, as posições do Brasil no Conselho de Segurança da ONU 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)* o estabelecimento 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.[28]

28. 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 ONU.

Vale nesse ponto rapidamente abrir um parêntesis para o tema de direitos humanos no Conselho de Segurança da ONU, no qual a sobreposição e até mesmo a assimilação entre temas de segurança, paz e DDHH geraram novas necessidades de ordenamento institucional da arquitetura da governança global.[29] Entre 1990 e 2008, 22,33% das 312 resoluções aprovadas pelo conselho faziam alusão a direitos humanos ou tribunais criminais. Em grande medida, esta ampliação da agenda se explica pela tênue fronteira entre a escalada de violações de DDHH e as crises humanitárias internacionais, nas quais ocorrem rupturas severas de governabilidade, conflitos intraestatais e escaladas descontroladas de violência. Por isto, ganhou urgência efetivo regime de direitos humanos e a vigência de 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 seus órgãos, de forma a evitar concentração de atribuições do Conselho de Segurança da ONU. A posição sustentada pelo Brasil passou a ser de promover distribuição equilibrada de responsabilidades e evitar que o conselho 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.[30] 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 da ONU nesta matéria (Ghisleni, 2011, p. 235-269) A criação do Conselho de 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 maior engajamento no Sistema ONU e pela necessidade de definições mais precisas de suas posições em contextos de violação de DDHH. Ampliou-se ao mesmo tempo a necessidade de diálogo entre o Itamaraty, a Secretária de Direitos Humanos e as organizações não governamentais (ONGs) brasileiras, muitas das quais se destacam por suas conexões com redes globais. Este tipo de vinculação se tornou propício para expandir e diversificar a atuação brasileira neste campo, como se observou

29. Sublinha-se que o tema do posicionamento do Brasil ante a agenda dos DDHH no âmbito da governança global merece esforço analítico e narrativo que desviaria o foco deste texto.

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

na sua presença na criação da Comissão de Observação na Síria.[31] Vale ainda mencionar que, neste contexto, o posicionamento do Brasil na agenda global de direitos humanos tornou-se no país um tema de crescente preocupação para as organizações civis e a comunidade epistêmica local.

As posturas das nações emergentes frente ao tema de DDHH no Conselho de Segurança e no Conselho de Direitos Humanos da ONU constituem, muitas vezes, alvo de crítica e questionamento das ONGs, dos representantes de governos e de analistas de países ocidentais, que percebem mais pragmatismo e interesse 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, ao considerarem que estes não "contribuem" para fortalecer e aprimorar o que se chama de sistema internacional de direitos humanos (Jenkins e Mawdsley, 2013, p. 8). Neste caso, a inovação parece merecer significado bastante estreito; é apenas associada com o aprofundamento dos primados da paz liberal. Seguindo esta linha, são feitas imputações de que a Índia e o Brasil foram omissos frente às denúncias de abusos em países como Siri Lanka (2009) e Coreia do Norte (2013). De acordo com esta perspectiva, prevaleceria lógica oportunista entre as posições mantidas pelo Brasil e por 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 da ONU (Jenkins e Mawdsley, 2013, p. 9).

Como já foi mencionado, entretanto, a reiterada presença do Brasil no Conselho de Segurança da ONU 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 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 foi enriquecida com ações diplomáticas paralelas junto a outros países emergentes, motivadas por preocupações políticas convergentes. Em 2010, por exemplo, Brasil e Turquia lançam uma proposta de negociação para lidar com o programa nuclear do Irã frente ao impasse gerado no Conselho

31. 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.

de Segurança da ONU pelas potências ocidentais, que buscavam a aprovação de duras sanções a esse país. A proposta de uma solução mediadora junto ao governo do Irã tinha o propósito de evitar que se continuasse recorrendo à 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 foi de grande valia para levar adiante esta iniciativa, que ao final fracassou por desinteresse dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.[32] A visão compartilhada pelos dois países no Conselho de Segurança da ONU era 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.[33]

Para o Brasil, 2011 representou um momento importante em seus esforços de articulação política com colegas emergentes no Conselho de Segurança da ONU.[34] Pela primeira vez, Índia, Brasil e África do Sul ocuparam assentos eletivos de forma simultânea neste órgão. As posições brasileiras somaram-se às 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 a 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 harmonia plena entre os mesmos em todos os foros políticos multilaterais, a começar pela Assembleia-Geral da ONU.[35] Não obstante, este fato não parece enfraquecer o argumento em

32. Vale mencionar o texto de Asli U. Bâli (2013, p. 42-43), 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.

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

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

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

questão. Como já se mencionou, a identificação de posturas compartilhadas entre os três países não pretende a construção de coalizão rígida de alinhamentos automáticos. Uma breve análise das reuniões do Conselho de Segurança da ONU durante 2011 permite identificar os princípios – e seus respectivos fundamentos – que sustentam os posicionamentos do Brasil e de seus parceiros no Ibas, em seus esforços por contestar as posições das potências ocidentais. Os argumentos construídos para tal fim são resumidos a seguir.

1. O vínculo inexorável entre segurança e desenvolvimento – sublinhado no tratamento dos casos do Afeganistão e da Somália.
2. O vínculo inexorável entre paz, soberania e desenvolvimento sustentável – por exemplo, na abordagem da defesa do reconhecimento do Estado da Palestina.
3. A articulação entre liberdade política, resoluções pacíficas, soberania nacional e integridade territorial – defendida para lidar com as crises na Líbia e na Síria.
4. Os riscos da ampliação do papel do Conselho de Segurança da ONU em relação às atribuições e às responsabilidades de outras agências desta organização – indicados no tratamento inapropriado da mudança climática como um problema de segurança.
5. O imperativo da prudência no uso de métodos coercitivos – como sanções –, para evitar que estes sejam convertidos no primeiro passo em direção à ação militar – manifestado no tratamento da situação no Irã.
6. 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.
7. O imperativo da prudência na prescrição de intervenções preventivas: a proteção a vidas humanas deve ser prioridade, o que requer atuação responsável – sublinhada para as ações realizadas nos países protagonistas da "primavera árabe".
8. 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 da ONU passou a refletir-se também em outros âmbitos políticos multilaterais do Sistema ONU, com menção ao Conselho de Direitos Humanos. Neste caso, observa-se coincidência quanto à preocupação de que o princípio da não intervenção seja preservado, até 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 da ONU, a principal bandeira do Ibas foi a de incluir o direito ao desenvolvimento no elenco dos DDHH protegidos e promovidos pelo Conselho de Direitos Humanos. Em termos individuais, o Brasil assumiu posturas inovadoras, ao defender para os membros do conselho um espaço para iniciativas voluntárias e promover a inclusão de temas de saúde pública (HIV/Aids, malária e tuberculose) na agenda de direitos universais. Outra vez, cabe esclarecer que a possiblidade de trabalhar em conjunto não significou a unificação de posições e menos ainda de políticas próprias de defesa de DDHH.

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 escalerecer que os avanços serão lentos, parciais e, certamente, insatisfatórios quanto à edificação de um sistema multilateral justo e equilibrado. Até mesmo quando os resultados políticos possam parecer promissores, são múltiplos e perniciosos os entraves a serem enfrentados.[36]

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 em seu marco normativo constitui desafio para os países emergentes. Discorda-se neste trabalho da interpretação oferecida por John Ikenberry (2011) quanto ao sentido "vencedor" da preeminência de valores e instrumentos promovidos pelas potências ocidentais e, mais ainda, de que uma evidência deste triunfo se deva à ade-

36. Um exemplo ocorre com a reforma estatutária do Fundo Monetário Internacional (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 a modificação da cota americana.

são inexorável a este marco axiológico por parte de países como a Índia e o Brasil. Como reza a expressão castelhana: "*es lo que hay*". As nações emergentes atuam em setores que lhes oferecem oportunidades. Não obstante, estas estão convencidas de que o Conselho de Segurança da ONU com número ampliado de membros permanentes será mais representativo e acorde com uma ordem multipolar. As presenças indiana e brasileira em assentos eletivos – que naturalmente revelam a valorização do órgão como espaço decisório da governança global – reiteram-se com o propósito de reforçar a bandeira da reforma do conselho, e não para dar provas de sua conivência 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 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 intento de transformação do recurso da intervenção externa. Para tanto, busca-se desconcentrar o poder de agenda das potências ocidentais. Propõe-se neste trabalho 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 ação desvencilhada de receitas externas previamente concebidas. A defesa da democracia, dos DDHH e do Estado de direito são bandeiras valiosas para países como a Índia, a África do Sul e o Brasil. Mas as posições internacionais defendidas por estes países procuram dissociar o progressismo liberal do imperialismo liberal. Não se trata, neste caso, de marcar uma diferença, passível de ser interpretada como 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 essas 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 o pensamento liberal em política internacional assegurou voz e poder de veto nos espaços da governança global. De fato, completar-se-ão em breve cem anos ao longo dos quais a comunidade internacional debate e se divide sobre a matéria, tendo-se passado por diferentes etapas no que tange ao marco institucional da arquitetura multilateral e à distribuição do poder mundial.

Como se demonstrou, os posicionamentos do Brasil, da Índia e da África do Sul buscam construir alternativa que reconheça e sublinhe a responsabilidade do Conselho de Segurança da ONU e de todo o Sistema ONU na defesa dos DDHH e do direito internacional humanitário, baseada no reconhecimento da soberania dos Estados que formam a comunidade internacional. Mais 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. No caso da intervenção na Líbia, por exemplo, o principal questionamento esteve dirigido ao estiramento do mandato outorgado pelo Conselho de Segurança da ONU, que extrapolou o propósito da destruição do poder militar do país e se transformou no aniquilamento de seu regime político. Tal como se indica na quarta seção deste texto, 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, uma vez mais, esclarecer que – tendo-se em vista os fins deste texto – se optou por considerar apenas a articulação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU com seus pares do Ibas, desconsiderando-se a discussão sobre as possiblidades de uma convergência do BRICS – que incluiria a Rússia e a China. A razão desta escolha deve-se 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 texto. 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. Este momento 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 empenho significará apenas oxigenação cosmética.

Apesar de seu relevante peso histórico, o reclamo brasileiro sustenta-se principalmente em argumentos vinculados ao presente e ao futuro. Como anunciado, o propósito deste texto 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 aplicado no Conselho de Segurança da ONU 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 da justiça internacional. Salienta-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 trabalho, com outro foco. Não obstante, a presença cada vez mais constante de temas de DDHH na agenda do Conselho de Segurança da ONU cria inevitável sobreposição entre as posições do Brasil nos dois órgãos.

Outro esclarecimento, já enunciado na introdução, foi que este texto não aborda os aspectos jurídicos que destacam o tema da legalidade das deliberações do Conselho de Segurança da ONU 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 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 da ONU. 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 e ao risco de perda de legitimidade que podem ser ocasionados pelo *deficit* democrático de suas deliberações. De fato, os problemas de (i)legalidade ocasionados 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 da ONU, 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).

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

> 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).

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 a um campo de interesse expressivo na literatura e nos debates de relações internacionais do país. Afora os autores acadêmicos, observa-se produção de textos atinentes a esta controvérsia de parte de representantes da diplomacia, o que permite identificar uma visão brasileira sobre paz mundial e segurança.[37] Dessa forma, amplia-se o alcance do conhecimento e do debate doméstico, imprescindíveis para assegurar solidez e sustentabilidade à projeção do Brasil nas esferas mais altas da política internacional.

Esse empenho se torna ainda mais central frente à intenção do governo da presidente Dilma Rousseff de aprofundar 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 a 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 nutriente do poder brando do Brasil.

A intenção de ampliar o envolvimento com os tema 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 da ONU, fazer valer posições que permitem soluções negociadas em contextos propensos a sanções e/ou intervenção militar e promover uma ordem multipolar baseada em arquitetura multilateral renovada são aspirações robustas perseguidas em um sistema internacional de distribuição desigual de poder e de futuro incerto.

37. 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, 2013; Ghisleni, 2011).

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **Discurso do ministro das Relações Exteriores na cúpula de chefes de Estado e de governo do conselho de segurança das Nações Unidas**. Brasília: MRE, 23 set. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/R8Oyoj>.

BÂLI, Asli U. Negotiating non-proliferation: international law and delegation in the Iranian nuclear crisis. **UCLA Law review**, v. 61, n. 2, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/G5Oe4p>.

BÄLI, Asli U.; RANA, Aziz. **Pax arabica?** Provisional sovereignty and intervention in the Arab uprisings. **California western international law journal**, Los Angeles, v. 42, n. 2, 2012. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2193050>.

BRINKLEY, Douglas. Democratic enlargement: the Clinton doctrine. **Foreign policy**, New York n.106, Spring, 1997.

BRUTSCH, Christian; PAPA, Michaela. **Deconstructing the BRICS**: bargaining coalition, imagined community or geopolitical fad? *In*: ISA ANNUAL CONVENTION, San Diego. **Anais…** San Diego: ISA, Apr. 1-4 2012.

BURGES, Sean W. Brazil as a bridge between old and new powers? **International affairs**, New York, v. 89, n. 3, May 2013.

DOYLE, Michael. Liberalism and world politics. **The American political science review**, Florida, v. 80, n. 4, p. 1.151-1.169, 1986.

ESPINOZA, Angeles. Iran da un golpe de efecto diplomático. **El país,** Madrid, 18 mayo 2010. Disponível em: <http://goo.gl/RNHRu0>.

FOLEY, Conor. **To save succeeding generations**: UN Security council reform and the protection of civilians. Rio de Janeiro: Igarape; CEBRI, Aug. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/FkSnNH>.

FONSECA JÚNIOR, Gelson (Org.). **O Brasil no conselho de segurança da ONU**: 1998-1999. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002. p. 369.

_____. **O interesse e a regra**: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Free Press, 1992.

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

GALVÃO, Marcos. O G20 e a transformação da governança internacional. **Política externa**, São Paulo, v. 20. n. 3, 2012.

GHISLENI, Alexandre Peña. **Direitos humanos e segurança internacional**: o tratamento dos temas de direitos humanos no conselho de segurança das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2011.

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

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

_____. **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. 1.687). Disponível em: <http://goo.gl/fOi1YL>.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina. Re-thinking global and domestic challenges in Brazilian foreign policy. *In*: **Routledge handbook of Latin America in the world**. No prelo.

_____. Brazil as an intermediate state and regional power. **International affairs**, New York, v. 82 n. 1, 2006.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva sociedade**, Buenos Aires, dez. 2010. p. 22-41. Disponível em: <http://goo.gl/3uxWn2>.

HOBSBAWM, Eric. **Globalization, democracy and terrorism**. London: Little brown, 2007.

HURRELL, Andrew. Lula's Brazil: a rising power, but going where? **Current history**, Feb. 2008.

IDRC – INTERNACIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. **The responsibility to protect**. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: IDRC, Dec. 2001. Disponível em: <http://goo.gl/Yh5ulG>.

IKENBERRY, John G. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001. cap. 7.

_____. The future of the liberal world order. **Foreign affairs**, May-June 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea, 2013.

JACKSON, Robert. Quasi-states, dual regimes, a neoclassical theory: international jurisprudence and the third world. **International organization**, Cambridge, v. 41, n. 04, 1987.

JENKINKS, Rob; MAWDSLEY, Emma. Democratic emerging powers and the international human rights system. **International policy analysis**, Aug. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/aKyLP6>.

KANT, Imannuel. **La paz perpetua**. Madrid: Alianza, 2002.

KENKEL, Kai Michael; FRACALOSSI De MORAES, Rodrigo. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**. Brasília: Ipea, 2012.

KNOCK, Thomas. Playing for a hundred years hence: Woodrow Wilson's internationalism and his would-be-heirs. *In*: **The crisis of American foreign policy**: wilsonianism in the twenty-first century. Princeton: Princeton University Press, 2009.

KRASNER, Stephen D. The case for shared sovereignty, **Journal of democracy**, Baltimore, v. 16, n. 1, Jan. 2005.

LAKE, Anthony. From containment to enlargement. **U.S. Department of State dispatch**, v. 4, n. 39, 1993.

LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisse. El ascenso de Brasil en tiempos de Lula: líder regional o jugador global? Problemas de desarrollo. **Revista Latinoamericana de economia**, Ciudad de México, v. 41, n. 163, 2010.

LEMGRUBER, Silvia. **Entre o poder e as ideias**: o BRICS e a ordem internacional. Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado.

MEHTA, Uday. **Liberalism and empire**: a study in nineteenth-century British social thought. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

MACHADO, Vera. **Briefing to the security council on new challenges to international peace and security**. Statement by H. E. Ambassador Vera Machado, vice-minister for political affairs, ministry of External Relations of the Federative Republic of Brazil, 23 Nov. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/ZWQlH4>.

MATHUR, Sajal; DASGUTA, Meghna (Ed.). **Brics trade policies, institutions and areas of deepening cooperation**. New Dehli: WTO, 2013.

MALAMUD, Andres. 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.

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

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

ODNI – OFFICE OF DIRECTOR OF NATIONAL INTELIGENCE. **The national counterintelligence strategy of the United States of America**. Washington: US Government printing office, Mar. 2007.

PASSARELLI HARMANN, Eduarda. The protection of civilians in armed conflict and Brazil's responsibility while protecting. **NOREF policy brief**, Oct. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/x0Jlmo>.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O conselho de segurança após a Guerra do Golfo**: articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 1998.

RUSSET, Bruce. **Grasping the democratic peace**: principles for a post-Cold War world. Princeton: Princeton University Press, 1993.

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

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

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

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

UZIEL, Eduardo. O voto do Brasil e a condição de membro eleito no conselho de segurança das Nações Unidas, **Política externa**, São Paulo, out./nov./dez. 2013.

UNITED STATES. The White House. **The national security strategy of the United States of America**. Washington, 2002.

_____. _____. **National strategy for combating terrorism**. Washington: US government printing office, 2006.

USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Relações Internacionais. **Brasil, as Américas e o mundo**: opinião pública e política externa, 2010-2011. São Paulo: USP, 2013.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. As influências das mudanças internacionais para as percepções brasileiras de integração regional. **Nueva sociedade**, n. 219, 2009.

WOLL, Cornelia. Emerging power strategies in the world trade organization. *In:* JAFFRELOT, Christophe (Ed.). **The emerging States**: the wellspring of a new world order. New York: Columbia University Press, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGUIRRE, Mariano. BRICS: a new cooperation model? **Opendemocracy**, 22 Jan. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/Wy8ib9>.

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

AVEZOV, Xenia. **Responsibility while protecting**: are we asking the right question? Solna: SIPRI, Jan. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/9w4FYA>.

DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Deborah B. L. The rise of Brazil as a global development power. **Third world quarterly**, London, v. 33, n.5, 2012.

DOYLE, Michael; AMBANIS, Nicholas. **Making war and building peace**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

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

HIRST, Monica. Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, sobreposiciones u opciones diferenciadas? **Pensamiento iberoamericano**, Madrid, n. 8, 2011.

_____. **A presença do Brasil na Bolívia**: diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal. Brasília: Ipea, set. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.869). Disponível em: <http://goo.gl/oyXGON>.

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

MUGGAH, Robert. Brazil should take a shot at United Nations reform, **Open democracy**, 29 May 2013.

PIERINI, Marc. Turkey as a regional foreign policy actor. **Hurriyet daily news**, 13 May 2013. Disponível em: <http://goo.gl/ho7li3>.

PIMENTEL, José Vicente (Ed.). **Debating BRICS**. Brasília: FUNAG, 2013.

SAFERWORLD. **Rising powers and post-2015**. London: Saferworld, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/SeuUO5>.

SEIXAS CORREA, Luiz Felipe. **O Brasil nas Nações Unidas**: 1946-2011. Brasília: FUNAG, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Whose interests are served by the BRICS?** 1 May 2013. Disponível em: <http://goo.gl/spWyNF>.

WEISS, Thomas G.; COLLINS, Cindy. **Humanitarian challenges and intervention**: world politics and the dilemmas of help. Boulder: Westview Press, 2000.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos