

# **A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA POR MEIO DA CONSOLIDAÇÃO DAS NORMAS DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E PROTEÇÃO AOS CIVIS EM CONFLITOS ARMADOS: POSSIBILIDADES A PARTIR DA RESPONSABILIDADE AO PROTEGER.**

Marcelo M. Valença<sup>1</sup>  
Ana Paula Tostes<sup>2</sup>

## **RESUMO**

---

Este artigo situa a proposta brasileira de uma Responsabilidade ao Proteger (RwP) à luz dos objetivos de longo prazo da política externa brasileira, revelando uma coerente atuação política do país como um global player. A Política Externa Brasileira (PEB) se caracteriza historicamente pelo uso da diplomacia, o respeito ao direito internacional e o

---

<sup>1</sup>Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail de contato: mmv@uerj.br

<sup>2</sup>Professora do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail de contato: mmv@uerj.br

uso de meios não-violentos para a resolução de conflitos. A inserção internacional brasileira tem sido marcada, nesse sentido, por uma tensão entre elementos normativos e capacidades não-materiais de poder para alcançar seus objetivos de autonomia e relevância internacionais. O maior envolvimento do Brasil no cenário internacional, em especial no que se refere a temas de segurança, enquanto por um lado fez ressaltar as limitações do país nas suas capacidades de poder material, por outro lado encontrou relevância em uma agenda de política externa que é coerente com seus princípios e capacidades. Composto assim o cenário de convergência entre a valorização do multilateralismo e da perspectiva da segurança sob a ótica dos temas não-materiais de política internacional e os princípios e estratégias da PEB, o Brasil encontra condições propícias para a sua participação mais ativa na política internacional.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira – Responsabilidade ao Proteger – Proteção de Civis em Conflitos Armados – Prevenção de Conflito

## **BRAZILIAN INTERNATIONAL INSERTION THROUGH THE CONSOLIDATION OF NORMS OF CONFLICT PREVENTION AND PROTECTIONS OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICTS: POSSIBILITIES FROM THE RESPONSIBILITY WHILE PROTECTING.**

### **ABSTRACT**

This paper investigates the Brazilian proposal of a Responsibility While Protecting (RwP) vis-à-vis the long-term goals of the Brazilian foreign policy. It suggests a

coherent behavior that highlights Brazil's involvement in international politics as a global player.

Brazilian Foreign Policy (BFP) is historically marked by preference for the use of diplomatic mechanisms, the adherence to international law, as well as to non-violent means to resolve disputes. Brazilian international insertion is characterized, thus, by the tension between normative aspects and non-material capacities of power to fulfill the country's goals of autonomy and international relevance. Brazil's increasing involvement in international politics, especially regarding themes of security, may highlight its limitations to use power to back up its claims, but it also promotes the country's values and principles. In that sense, the importance of multilateralism and the growing attention to non-material means to preserve international security build the foundations to allow Brazil to promote a more sustainable role in international politics.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy – Responsibility while Protection – Protection of Civilians in Armed Conflicts – Conflict Prevention

## INTRODUÇÃO

A história da inserção do Brasil nas relações internacionais se caracteriza por um crescente envolvimento em novos temas de política internacional nas últimas décadas. As condições criadas pelo fim da Guerra Fria, pela estabilidade econômica alcançada a partir da segunda metade da década de 1990, assim como o aumento da visibilidade internacional das economias emergentes, concorreram para que o Brasil se estabelecesse como potência regional e como player global. Ainda que esse papel seja compatível com as aspirações de longo prazo brasileiras, ele levanta questionamentos sobre como o país sustentará e consolidará esse novo status. Este artigo introduz a ideia de que a posição brasileira no que tange à proteção a civis em conflitos armados é parte importante do caminho rumo a um papel de maior relevância na política internacional.

Nesse sentido, a proposição de uma Responsabilidade ao Proteger (“Responsability While Protection”), uma releitura da Responsabilidade de

Proteger (“Responsability to Protect”), mostra-se coerente com os objetivos de política externa brasileiros. Em primeiro lugar, ela reforça o compromisso constitucional brasileiro quanto ao respeito ao direito internacional. Além disso, e talvez mais importante, o princípio da RwP auxilia na redução dos constrangimentos impostos pela limitação de componentes materiais de poder que permitam ao Brasil atuar como uma potência global. Desenvolvemos nosso argumento em três etapas

Na primeira apresentamos um panorama da política externa brasileira, considerando-se elementos históricos e normativos. Nossa linha argumentativa parte dos objetivos de longo prazo do país - autonomia e relevância - e da lógica que sustenta as estratégias brasileiras para inserção internacional, incluindo, mas não se limitando, ao RwP.

Na segunda seção apresentamos os dilemas enfrentados pelo Brasil no que tange ao R2P e o cenário atraente que o RwP oferece aos países emergentes. Aqui assumimos uma posição claramente solidarista para localizar o R2P no debate sobre o papel do poder e das ideias na política internacional, assim como nos debates político e teórico sobre o significado da segurança.

Concluimos o artigo com a proposição de diretrizes para o debate e para a atuação política brasileira. Mesmo considerando que a ideia de RwP foi gradualmente sendo posta de lado, a sua proposição permite a consolidação do papel do país na política internacional, vis-à-vis a atuação histórica brasileira.

## **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM HISTÓRICO DE PREFERÊNCIAS MULTILATERAIS**

Os estudos de Política Externa Brasileira (PEB) consideram, grosso modo, um modelo histórico descritivo que destaca as preferências e estratégias diplomáticas utilizadas pelo Brasil para alcançar seus objetivos. Em função dessa natureza descritiva, o uso de modelos e/ou abordagens analíticas para explicar as escolhas e preferências dos agentes políticos não é usual. As estratégias de política externa são estudadas baseadas no seu alcance, nos seus mecanismos e impactos na formulação das agendas internacionais, não por seu processo de formulação de decisões (SALOMON; PINHEIRO, 2013).

A revisão da literatura do campo sugere que a forma mais comum de analisar as estratégias de PEB consiste no que ficou conhecido como abordagem paradigmática. Em suma, a análise paradigmática divide e rotula tais estratégias e suas preferências em grupos conceituais - os paradigmas - que evidenciam variáveis e observações empíricas para explicar interesses e tendências ao longo do tempo (CERVO, 2003, p. 7 - 8; PINHEIRO, 2004, p. 7; VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 69). Como consequência há pouca preocupação com o desenvolvimento de um modelo que analise o comportamento e/ou os impactos das estratégias políticas objetivando o desenvolvimento de novas teorias ou abordagens conceituais para o campo. Com isso, os Estudos de Política Externa têm pouco ou nenhum impacto na PEB (SALOMON; PINHEIRO, 2013).

Os paradigmas mais recorrentes da PEB (americanista, globalista, institucionalista pragmática e autonomista) são percebidos, em diferentes níveis e momentos, desde o início do século passado e se entrelaçam no processo decisório brasileiro (CERVO, 2003; PINHEIRO, 2004; SARAIVA; VALENÇA, 2011; SILVA, 1995; VALENÇA E CARVALHO, 2014). Apesar de fazermos referências ao enfoque paradigmático como forma predominante de ler a política externa brasileira, não discutiremos os paradigmas individualmente. Optamos por destacar dois elementos distintivos, frequentemente mencionados naquele enfoque, que caracterizam a PEB como forma de sustentar nosso argumento.

O primeiro é sua relativa continuidade. Ela é expressa a partir da ideia de que a política externa brasileira é baseada em linhas gerais e entendimentos relativamente estáveis sobre os interesses nacionais brasileiros (VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 69). Os dois interesses nacionais de longo prazo do Brasil são definidos a partir dessa continuidade. São eles a busca por autonomia e relevância no plano internacional (Saraiva e Valença, 2011, p. 99-100).

O primeiro se refere à ambição brasileira de atingir sua autonomia internacional, nos planos político e econômico, enquanto o último se refere à busca por um papel mais substancial nas relações internacionais (VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 69). Cabe ressaltar aqui que, apesar dessa relativa continuidade da política externa brasileira, os meios e estratégias desenvolvidos pelos formuladores de decisão e prescritos por analistas para atingir os dois objetivos são contingentes aos cenários políticos internacional

e doméstico. A segunda característica é a presença de componentes idealistas e pragmáticos na formulação da política externa.

Esses componentes moldam e oferecem as condições subjacentes para o desenvolvimento das estratégias de política externa e para o alcance dos dois objetivos de longo prazo (HAMANN, 2012b, p. 72; KENKEL, 2012, p. 6; MELLO, 2014, p. 111).

O componente idealista da política externa é percebido em discursos e no apoio à ideia normativa e solidarista de uma sociedade internacional. Esse componente enfatiza a importância da diplomacia, do estado de direito e do compartilhamento de princípios internacionais para superar a assimetria entre os Estados (MELLO, 2014, p. 111; WELSH et al., 2013).

Por outro lado, o componente pragmático da política externa brasileira se refere às limitações materiais enfrentadas pelo país. Essas limitações se encontram tanto na dimensão econômica quanto militar e afetam as aspirações nacionais por um papel de maior destaque na política internacional. Apesar das suas dimensões territoriais e de sua importância como ator regional, o Brasil não apresenta as condições materiais historicamente necessárias para se tornar um ator de maior destaque nas relações internacionais. Eduarda Hamann aponta, por exemplo, que o Brasil não se encontra entre os dez maiores países em nenhum ranking internacional que mede a materialidade do poder, exceto no tamanho de sua economia (HAMANN, 2012b, p. 72) atualmente a sétima maior do mundo. Essas limitações, ainda que reconhecidas internamente por políticos e analistas, pouco são mencionadas nos discursos políticos, que buscam mascarar esse fato.

A síntese dos componentes idealista e pragmático reflete o envolvimento limitado do Brasil em assuntos militares e relativos à segurança internacional tradicional. Desde o final da II Guerra Mundial, a única oportunidade em que o Brasil se engajou em conflitos armados não ligados às operações de paz da ONU foi durante a Guerra da Coreia. Ainda assim, o envolvimento brasileiro foi marginal e limitado (ALVES, 2007).

Uma visita breve à história da PEB evidencia um notável engajamento brasileiro em questões de guerra, especificamente nas operações de paz da ONU. O país ocupa atualmente o 12º lugar na lista dos países que mais contribuem com tropas e o 28º lugar na lista de maiores contribuidores para o orçamento do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas

(HAMANN, 2012b, p. 74-75).

Note-se, no entanto, que o Brasil tem insistido na prática explícita de envolvimento em operações caracterizadas como não-coercitivas, evitando aquelas norteadas e/ou fundamentadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU (KENKEL, 2012, p. 12; VIOTTI et al., 2014, p. 22). Operações dessa natureza comprometeriam as aspirações brasileiras, além de irem de encontro aos valores e ideais do país.

Mesmo em sua própria região, a capacidade do Brasil de usar seu poderio militar ou promover a deterrência é notadamente limitado. O controle de suas fronteiras é particularmente problemático, especialmente na região amazônica, dado que o Exército não possui as condições materiais ou de pessoal necessárias para o efetivo patrulhamento da região. De acordo com o Plano de Defesa Nacional (BRASIL, 2008), o crime transnacional, o tráfico de armas e drogas e a imigração ilegal estão entre as ameaças mais relevantes à segurança do país. Isso ocorre porque não há ameaças militares tradicionais. O conceito de segurança hemisfério é útil para explicar essa percepção de segurança. Se, de um lado, o Brasil propõe que as diretrizes de segurança e defesa nacional se sustentam na premissa de que “desenvolvimento é defesa”, por outro o impacto desse ideário na capacidade brasileira de projetar poder sobre sua região é limitado.

A tensão entre os componentes idealista e pragmático também explica a preferência histórica brasileira pela promoção de instituições multilaterais e pela resolução não-violenta de disputas. O multilateralismo possibilitaria “the legal guarantees obviated by the absolute definition of sovereignty (...) to protect against interference from larger powers” (KENKEL, 2012, p. 10). A partir daí podemos afirmar que os decisores políticos e diplomatas brasileiros entendem que a participação do país em instituições internacionais não apenas ocultaria sua limitação em termos de componentes materiais de poder, mas também auxiliaria a promoção dos valores e crenças do país. O envolvimento em arranjos multilaterais funcionaria tal como um atalho para um papel de maior relevância para o Brasil na política internacional (WELSH et al., 2013).

Essa importância dada ao multilateralismo explica o envolvimento do Brasil na maior parte dos esforços internacionais para sua promoção desde o final do século XIX. Esse envolvimento inclui, mas não se limita, a participação nas conferências de paz de Haia e Genebra, em 1907 e 1919,

respectivamente, e na Liga das Nações. Desde a fundação da Organização das Nações Unidas, o Brasil pleiteia um assento permanente no Conselho de Segurança, sem sucesso. Durante a Guerra Fria a participação internacional brasileira foi menos visível, o que não impediu o país de se envolver em iniciativas importantes, tanto no nível global - como as reuniões de Breton Woods - e regional. Nesse sentido, o Brasil participou de todas as iniciativas de integração regional nas décadas de 1950 e 1960 (CAMARGO, 1993) e promoveu esforços para esse processo nas décadas seguintes.

A mesma tendência se manteve após o final da Guerra Fria. O encerramento das tensões entre as duas grandes superpotências proporcionou o espaço político necessário para o Brasil aumentar sua participação em instituições internacionais. A diplomacia brasileira projetou um novo papel internacional para o Brasil que dependeria do seu envolvimento em arranjos multilaterais. Isso inclui, mas não se limita a, o retorno do pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança, renovado formalmente em 1994 (MELLO, 2014, p. 116). Esse novo papel ficou, contudo, mais visível a partir de 2005, conforme o ex-presidente Lula da Silva se engajava em uma participação mais ativa em termos de política externa, ao menos no nível retórico (HAMANN, 2012b). É importante destacar que o Brasil é, juntamente com o Japão, o país com status de membro não-permanente a participar pelo maior período de tempo no Conselho de Segurança (VIOTTI et al., 2014, p. 5).

A consolidação das normas e princípios internacionais, o fortalecimento dos instrumentos diplomáticos e dos arranjos multilaterais se tornaram prioridades na agenda internacional brasileira (Viotti et al., 2014; Welsh et al., 2013). Elas estão diretamente ligadas às diretrizes que norteiam as relações internacionais brasileiras, listadas no parágrafo 4º de sua Constituição Federal. Tais diretrizes ressaltam a importância do estabelecimento de relações estáveis e pacíficas entre o Brasil e os demais países da sociedade internacional, bem como refletem as preferências assumidas pelo país.

Essas preferências refletem não só as tentativas brasileiras de atuar como mediador entre o Norte e o Sul, especialmente no que toca à limitação do uso da força na política internacional e na promoção do multilateralismo, como também retratam o padrão de votos do país no Conselho de Segurança da ONU (AMORIM NETO, 2011; VALENÇA, 2009).



Mesmo sofrendo com as limitações em suas capacidades materiais, o Brasil, gradualmente, envolve-se com maior frequência em discussões sobre guerra e paz. Exemplo disso foi o papel assumido pelo país no debate acerca da intervenção na Líbia e na Síria e a proposta por uma solução negociada para superar a crise regional (VIOTTI et al., 2014, p. 24). De modo semelhante, o Brasil propôs uma solução negociada para o impasse nuclear entre Irã e Estados Unidos (HAMANN, 2012b). A atuação brasileira é marcada pela tentativa de relegar o uso da força e de meios militares para uma dimensão marginal.

É importante, contudo, deixar claro que a limitação em termos de capacidade material brasileira não explica, isoladamente, a preferência do país por tais estratégias. Há evidências que corroboram a noção de que tais preferências refletem a percepção do país quanto ao seu próprio papel desde o início do século XX (PINHEIRO; GAIO, 2014, p. 89; Welsh et al., 2013). A busca por estratégias para alcançar os objetivos de longo prazo de autonomia e relevância são construídos a partir dessas linhas gerais e não se limitam à atuação junto a ONU. “Brazil’s elites still regarded their country as holding status distinct from that of other Latin American countries and believed that further involvement with peace and war issues would enhance its international position” (Valença e Carvalho, 2014, p. 77).

Atualmente o Brasil está envolvido na promoção de diversas ações de inserção internacional, seja pela promoção de integração regional no âmbito da América do Sul, por meio do Mercosul e da Unasul, seja para integrar diferentes regiões em torno de objetivos em comum, como o fórum IBSA, o G20 e o G77.

Essas iniciativas sugerem a preferência do país em assumir um papel de liderança ao criar incentivos para arranjos regionais e sub-regionais para a prevenção de conflitos e resolução de disputas pela da consolidação de normas e procedimentos institucionais (HAMANN, 2012b, p. 73; VIOTTI et al., 2014). Podemos afirmar, assim, que os valores e retórica política assumidos pelo Brasil são compatíveis com sua atuação regional e sua relação com seus vizinhos (HAMANN, 2012b, p. 73). Apesar desse papel proeminente e da liderança ambicionada pelo Brasil enfrentarem a oposição por parte de outros líderes regionais, especialmente Argentina e México, o protagonismo brasileiro na América Latina é reconhecido tanto por seus vizinhos, quanto por outros países.

Essa abordagem analítica e histórica busca situar a trajetória diplomática e política nas relações internacionais do Brasil. Nosso objetivo aqui é oferecer o substrato explicativo para que a RwP seja entendida como uma ferramenta para as aspirações internacionais brasileiras. O papel internacional do país foi construído por suas elites políticas a partir de uma abordagem normativa estruturada a partir de suas percepções, estímulos e constrangimentos internacionais e dos valores e princípios que sustentariam uma “visão solidarista” da sociedade internacional. A RwP seguiria essa linha, ao mesmo tempo em que possibilitaria o alcance dos objetivos de longo prazo da PEB.

## **AS ASPIRAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS E A RESPONSABILIDADE AO PROTEGER**

Como sugerido anteriormente, a política externa brasileira é caracterizada por uma relativa continuidade que, em última instância, foca-se em dois objetivos de longo prazo - autonomia e relevância. As estratégias para atingir tais objetivos são moldadas conforme as tensões entre os componentes idealista e pragmático e consistem em uma combinação de normas, valores, ideias e limitação de capacidades materiais.

A síntese desses elementos indica uma dimensão normativa da política internacional e uma percepção compartilhada de como o Brasil deve se encaixar na sociedade internacional. Alguns analistas apontam que esse entendimento da ordem internacional caracterizaria a política externa do país como tendo um caráter grociano (FONSECA JR., 1998; KENKEL, 2012, P. 12).

De forma similar às suas diretrizes de política externa, as relações internacionais brasileiras são relativamente estáveis ao longo do tempo. Os princípios e valores que guiam a atuação brasileira indicam uma visão normativa da política internacional (LAFER, 2005). Por um lado, eles refletem a forma como o Brasil se vê como ator político e como o país deve buscar e defender seus objetivos de longo prazo. Por outro, eles prescrevem como a ordem internacional deve ser, com particular ênfase no conjunto de normas e valores que devem prevalecer. Dentre eles estão os princípios da não-intervenção e soberania, o respeito e a proteção aos direitos humanos e a preferência pela resolução pacífica de controvérsias. Como resultado, essas diretrizes - listadas como princípios norteadores no Artigo 4º da Constituição Federal - reforçam a busca por autonomia na política internacional, assim

como o locus de enunciação brasileiro, como um Estado com ambições globais (LIMA, 1992; Saraiva e Valença, 2011). Nessas bases é possível argumentar que as respostas da PEB aos eventos políticos dependem do quão compatível forem as condições para que esses objetivos de longo prazo serem possíveis de alcançar ou não. Isso pode não ser diferente da forma como outros Estados lidam com seus interesses nacionais, mas o caso brasileiro evidencia o dilema de uma potência regional tentando agir globalmente.

Nesse sentido podemos apontar um espaço de oportunidade para a atuação brasileira sobre questões de proteção aos civis em conflitos armados e prevenção de conflitos. Esse espaço de atuação surge com o pronunciamento brasileiro junto ao Conselho de Segurança da ONU em 2011, quando se destacou a preocupação brasileira com o desvirtuamento do conceito da R2P.

Pensado para, grosso modo, evitar a ocorrência de três cenários de violência subsequentes de conflitos armados - genocídios, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra humanidade -, a R2P nortearia a atuação internacional para evitar crises humanitárias provocadas por Estados ou grupos políticos, especialmente aquelas ocorridas nas duas últimas décadas. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota, a perda do significado original do R2P poderia levar à não-proteção dos civis em conflitos armados e à busca por mudança de regimes políticos que não fossem simpáticos às potências internacionais.

Um bom exemplo era o caso da Líbia, fundamentado na responsabilidade coletiva internacional prevista no R2P, mas que gerava dúvida quanto à sua adequação, tendo sido por isso motivo de críticas e protestos em diferentes partes do mundo. Dessa forma, o suposto uso do R2P demonstrava-se capaz de extrapolar objetivos de proteção nele contido, passando a exigir que a comunidade internacional atuasse de maneira mais responsável.

Nascia ali a ideia de RwP como um corolário capaz de abranger a prevenção como ideal a ser buscado e para a garantia da proteção a civis e o respeito à soberania quando legitimamente exercida pelos Estados. Tomando a prevenção como melhor política para a garantia e manutenção da paz e da segurança internacional, o RwP enfatiza a diplomacia preventiva e os processos de mediação como forma de exercício coletivo de responsabilidade na busca da paz. Nesse contexto, atende perfeitamente a responsabilidade e dever da comunidade internacional de esgotar todos os meios pacíficos para proteger civis em situações de violência antes de recorrer ao uso da força.

E, mesmo quando esta for autorizada e tida como necessária, seu uso deve produzir o mínimo de violência e instabilidade, de forma a não agravar a situação já existente.

É possível notar aqui a tensão entre os componentes pragmático e idealista da política externa. A proposição de uma PwP representa um importante movimento da diplomacia brasileira em direção a um papel de maior destaque na política internacional em um momento quando as questões humanitárias estão em evidência e o espaço político para o envolvimento de Estados em ascensão está em aberto (WELSH et al., 2013).

Isso porque reforça o entendimento brasileiro de como as relações internacionais devem se estruturar, além da RwP atender a uma lógica economicista de custo-benefício efetivo, especialmente se considerarmos um país com recursos limitados para promover sua projeção internacional.

Tanto a R2P quanto a RwP estruturam a ação internacional em três pilares. O primeiro aponta que o Estado é responsável primário por proteger sua população dos atos de violência previstos. Caso não seja capaz de fazê-lo, entraria em ação o segundo pilar. Neste é previsto que a comunidade internacional tem papel de cooperar e assistir os Estados a desenvolver suas capacidades para cumprir com as responsabilidades deles esperadas. Finalmente, e em circunstâncias extraordinárias, o terceiro pilar prevê que a comunidade internacional estaria autorizada a agir coletivamente para proteger as populações em situações de risco, desde que as medidas previstas nos dois primeiros pilares falhem.

A interpretação usual do terceiro pilar o considera equivalente ao uso da força ou a intervenções unilaterais, o que não é correto. Primeiramente, a prevenção é uma dimensão essencial ao terceiro pilar porque permite uma série de ações coletivas de natureza não-coercitiva sob o Capítulo VI da Carta da ONU (HAMANN, 2012a, p. 26).

Ademais, ações coletivas internacionais baseadas no Capítulo VII da Carta não implicam, necessariamente, o uso da força. Pode-se falar, nesse caso, em suspensão das relações diplomáticas ou sanções econômicas, por exemplo. Hamann também ressalta que mesmo o emprego de forças militares não significa o uso da força: ela pode ser empregada como apoio às operações de paz ou para monitorar o contexto social.

A proposição da RwP, que abre espaço para novas estratégias além do uso da força como mecanismo para coagir os Estados praticantes de violência contra a sua população serve como espaço político para o Brasil promover seus valores e reforçar sua agenda política enquanto busca

seus objetivos de longo prazo. Ela aparece como uma oportunidade para o país consolidar sua posição internacional e dialogar, de forma mais intensa, com as grandes potências a partir de elementos que são caros aos países do Sul Global. Como sugerido, a forma como o Brasil entende suas relações internacionais se baseia em princípios como o da não-intervenção, normatividade legal, a resolução não-violenta de disputas e a abstenção quanto ao uso da força.

Uma abordagem mais abrangente das normas de prevenção de conflito, que reforce esses princípios e ideais, evidencia a compatibilidade e coerência da RwP tanto com os princípios norteadores da PEB quanto com o papel internacional imaginado pelos formuladores de política externa brasileiros.

A proposta brasileira sugere o desenvolvimento de um conjunto de critérios a ser aplicado às intervenções militares, além do fortalecimento de estratégias globais para a prevenção de crises regionais e internacionais. Tais critérios deveriam ser observados quando da implementação dos mandatos outorgados pelo Conselho de Segurança da ONU, bem como levados em consideração quando da renovação e avaliação desses mandatos. Dentre esses critérios e aspectos a serem observados estão (i) o uso da força como último recurso, (ii) a proporcionalidade, (iii) o não-causar danos, (iv) a legitimidade da ONU e (v) a accountability.

Nesse sentido, a RwP refletiria a tradição do modelo de conduta da PEB ao destacar a importância de mecanismos normativos, o emprego de ações multilaterais para garantir a estabilidade internacional e a preferência por ações preventivas em detrimento ao uso da força. Isso porque, mesmo quando devidamente autorizado pela ONU, o uso da força deve ser o último recurso. Como exposto por Jeniffer Welsh et al, a RwP não configuraria o pacifismo, mas reforça que o uso da força deve ser evitado a menos que seja absolutamente necessário (WELSH et al., 2013).

A consideração às tradições e mecanismos legais de respeito à soberania e ao direito internacional público são importantes para o Brasil, assim como quaisquer instrumentos que possibilitem a preservação dos Estados da influência e da dominância de outros. Nesse sentido, e como crítico feroz do R2P desde 2005, o Brasil é um costumeiro oponente das intervenções internacionais pautadas por uma agenda humanitária no Sul Global (KENKEL, 2013, p. 284). Ao mesmo tempo, o país se manifestou em diversas ocasiões sobre sua intolerância à impunidade de violadores dos direitos humanos (WELSH et al., 2013). Finalmente, podemos concluir que

a proposição da *RwP* aparece como um importante recurso do Brasil para seu envolvimento em temas políticos relevantes para a manutenção da paz e segurança na ordem internacional, sem que se considerem ações coercitivas e uso de recursos materiais de poder. Corroborando com a postura brasileira, Kenkel (KENKEL, 2013, p. 7) ressalta que a não-intervenção é um aspecto central às relações internacionais dos países da América Latina.

A defesa da dimensão preventiva no *RwP* limitaria a ânsia por intervenções internacionais, permitindo o desenvolvimento de uma dimensão solidarista na sociedade internacional, pautadas por normas e valores, em convergência com a tradição da PEB.

O envolvimento brasileiro nas operações de paz da ONU reflete, portanto, um claro posicionamento de um país que se vê como parte do Sul Global, mas possui conexões estreitas com o Norte, interfere na ordem global e defende mudança de valores e uma revisão da forma como a política internacional é conduzida. Em outras palavras, pela *RwP*, o Brasil possibilita a preservação de sua autonomia vis-à-vis a ordem internacional, ao mesmo tempo em que progressivamente aumenta sua influência nas agendas internacionais.

Em um cenário de adoção das ideias encampadas pela *RwP*, medidas coercitivas que envolvessem o uso da força somente seriam possíveis se devidamente autorizadas pelo Conselho de Segurança. De acordo com o corolário do *RwP*, mesmo quando propriamente autorizadas, as intervenções motivadas por fins humanitários não devem causar mais danos do que sua autorização para prevenção permite. É mais uma preocupação do *RwP* que evidencia a importância de medidas preventivas para a consolidação da paz internacional.

Como as intervenções humanitárias requerem procedimentos multilaterais, a proposição de ajustes e critérios que consolidem uma ordem internacional multilateral e normativa seria reforçada, satisfazendo as aspirações brasileiras. A política envolvida no processo de autorização e realização das intervenções humanitárias seriam mitigadas por meio da definição de um conjunto de critérios que as legitimaria (VALENÇA, 2014).

Esses critérios se assemelhariam à teoria da guerra justa e incluiriam a noção de uso da força como absoluta última opção, proporcionalidade e expectativas razoáveis de sucesso (HAMANN, 2012a; WELSH et al., 2013). Isso é especialmente relevante para o Brasil porque ele não pode ser considerado uma potência global, mas um player global. Seu papel internacional cresceu consideravelmente nas últimas duas décadas, mas

não pode ser considerado, ainda, comparável a potências como os EUA, a China ou o Reino Unido. Isso limita consideravelmente sua capacidade de influenciar agendas políticas internacionais.

Nesse sentido, o desenvolvimento e fortalecimento de uma ordem internacional baseada no direito internacional e que impõe restrições ao uso da força é de interesse direto do Brasil. Primeiro, porque a retirada da dimensão militar das relações internacionais permitiria um diálogo mais franco e aberto entre o Brasil e essas grandes potências. Segundo, porque o fortalecimento de valores e instituições internacionais ajudaria a preservação de arranjos multilaterais, aumentando os custos relativos incidentes sobre as ações unilaterais.

Com isso, não apenas os objetivos de longo prazo da política externa brasileira e a tensão entre os componentes idealista e pragmático explicariam as estratégias brasileiras de política externa, mas também enviariam mensagens contraditórias quanto às aspirações internacionais do país.

De forma a superar essas contradições, o Brasil deve desenvolver estratégias coerentes para se inserir entre as grandes potências. Pode-se relacionar, portanto, a postura crítica brasileira quanto ao R2P e sua proposta do RwP como uma consequência lógica da execução de seus valores e possibilidades, na mesma forma e lógica que as suas escolhas e estratégias de política externa.

Essa releitura da R2P, que enfatizaria a prevenção em todos os três pilares e o comprometimento da comunidade internacional para prevenir mudanças de regimes e outras interferências externas, converge com a história da diplomacia brasileira e com os princípios e paradigmas da PEB. Ademais, pode-se perceber uma transitividade política e cronológica à sequência dos pilares, sendo o segundo pilar complementar ao primeiro, e o terceiro uma ação suplementar, disponível apenas após provada a ineficácia dos dois anteriores (HAMANN, 2012b; THAKUR, 2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre intervenção humanitária, prevenção de conflitos e, marginalmente, sobre a proteção de civis em situações de conflito armado, tem sido vista, ao mesmo tempo, como central e arriscada às aspirações brasileiras. Por um lado, ela promove os valores éticos e a preocupação com os direitos humanos e a autodeterminação dos povos que são centrais para a



visão brasileira de sociedade internacional. Por outro, ela expõe as fraquezas do Brasil quanto ao apoio às intervenções internacionais no caso de violação maciça de direitos humanos. O Brasil sempre condenou tais violações, mas sua posição diplomática histórica defende a preservação dos princípios da não-intervenção e da resolução pacífica de controvérsias (HAMANN, 2012b; KENKEL, 2012).

O uso da força é assunto delicado aos formuladores de decisão brasileiros e, por isso, é posto como último recurso nas formulações de suas agendas e posicionamentos internacionais. Casos como os de Ruanda e Kosovo, evidenciam essa contradição, pois enquanto membro do Conselho de Segurança o Brasil defendeu uma intervenção limitada no primeiro e foi contrário à intervenção no segundo. Em outras ocasiões, no entanto, o Brasil se absteve de votar, o que reduziu a pressão internacional para a condenação de violações de direitos humanos. Essas contradições entre o discurso e a prática política podem ter enviado sinais contraditórios aos aliados brasileiros e à comunidade internacional como um todo.

Como o Brasil se comportaria caso todas as propostas não-violentas fracassassem e a única alternativa que restasse fosse o uso da força? Diante de tantas incertezas, o Brasil não pode e não deve depender apenas da diplomacia para estabelecer e promover o diálogo entre atores internacionais (HAMANN, 2012b, p. 76). A retórica política, por si, não leva à ação efetiva: o direito de intervir não implica o dever de fazê-lo (VALENÇA, 2014). Por outro lado, um maior envolvimento brasileiro na política internacional traria consigo maiores responsabilidades (VALENÇA, 2009).

Mesmo se considerarmos que a R2P envolve mais do que o mero uso da força, o Brasil não possui a credibilidade, tampouco os recursos, para agir coercitivamente. Isso reforça a imagem de um player, não uma potência, global. Não há evidências que suportem as aspirações para o Brasil se tornar uma potência militar, especialmente porque seria contraditório com os próprios valores e tradições nacionais (HAMANN, 2012b, p. 76).

Contudo, a ausência de componentes de poder material limitam a efetividade da resposta do país para apoiar suas posições com ações concretas. As melhores chances brasileiras encontram-se, portanto, no engajamento em alternativas à tradicional política de poder para que se aproveite a oportunidade de propor novas abordagens a essas questões em uma seara que aumente sua influência global. Nesse cenário, a RwP, apesar de constituir-se como uma releitura de princípios e regras já existentes, é vista como uma estratégia coerente. Ao defender um padrão mais responsável para ser aplicado em intervenções futuras, o Brasil pode contribuir para o



fortalecimento do debate e da constituição de normas internacionais para prevenção de conflitos. A própria defesa de critérios mais responsáveis para a intervenção humanitária, considerando o respeito ao princípio da soberania dos Estados e o princípio da não-intervenção, são bons exemplos disso.

A RwP reforça a responsabilidade coletiva internacional de prevenir e responder propriamente a crises humanitárias, bem como reforçaria o posicionamento sobre o limite ao uso da força, para que seja encarado como a única opção de ação coercitiva para prevenir a violência. Com isso, ações arbitrárias e/ou unilaterais seriam constrangidas, considerando-se assim a intervenção armada como último recurso.

A preocupação com o fortalecimento das normas de prevenção de conflito também é percebida na proposição de que há uma responsabilidade coletiva internacional para prevenir crises humanitárias. Há expectativa, não a obrigação, de se intervir nesse tipo de crise (VALENÇA, 2014, p. 353), por ser considerada uma ameaça aos princípios de uma sociedade solidarista.

Como a RwP amplia o rol de atores envolvidos e legitimados a intervir - Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e sociedade civil -, também a expectativa da não intervenção se concretizaria, com a participação de atores não-estatais nas operações de paz.

Neste sentido, as limitações enfrentadas pelo Brasil em relação às suas capacidades materiais de poder seriam mitigadas, pois a ação preventiva tende a ser menos custosa e menos arriscada do que a intervenção militar propriamente dita.

Pela promoção de seus valores e princípios, o Brasil se torna capaz de se engajar nessas iniciativas sem extrapolar suas limitações materiais de poder e/ou capacidades militares, nem ferir sua tradição e objetivos de longo prazo em tornar-se um player global. Como resultado, pode-se vislumbrar que tal engajamento teria, tanto no âmbito regional quanto internacional, o potencial de promover o aumento de visibilidade da atuação brasileira no cenário internacional e junto a organizações internacionais multilaterais, em especial às Nações Unidas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Vagner Camilo. *Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à Guerra*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CAMARGO, Sonia. *A Integração do Cone Sul. IRI-Textos*, 1993.

CERVO, Amado L. Política Exterior e *Relações Internacionais do Brasil*: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, jul./dez. 2003.

FONSECA JR., Gélson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HAMANN, Eduarda Passarelli. A 'Responsabilidade de Proteger' e 'ao Proteger': breve histórico e alguns esclarecimentos. *CEBRI Dossiê*, v. 2, n. p. 25-29, 2012a.

\_\_\_\_\_. Brazil and R2P: a rising global player struggles to harmonise discourse and practice. In: BROSIG, M. (ed.) *The Responsibility to Protect - from evasive to reluctant action? the role of global middle powers*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2012b.

KENKEL, Kai Michael. Brazil and R2P: does taking responsibility mean using force? *Global Responsibility to Protect*, Bedfordshire, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

\_\_\_\_\_. Five Generations of Peace Operations: From the 'Thin Blue Line' to 'Painting a Country Blue'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

LAFER, Celso. *A Internacionalização dos Direitos Humanos*: constituição, racismo e relações internacionais. São Paulo: Manole, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares. *Enfoques Analíticos de Política Exterior*: el caso brasileño. In: RUSSELL, R. (ed.) *Enfoques Teóricos Para El Estudio De La Política Exterior*. Buenos Aires: RIAL-GEL, 1992.

MELLO, Flavia de Campos. Política Externa Brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: LAZAROU, E. (ed.). *Multilateralismo nas Relações Internacionais*: visões cruzadas. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PINHEIRO, Leticia; GAIO, Gabrieli. Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 8-30, 2014.

BRASIL. *Estratégia De Defesa Nacional*. Brasília: Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em: mar. 2012.

SALOMON, Monica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetórias, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo M. Brasil: potencia regional con intereses globales. *Dialogo Político*, Buenos Aires, v. 4, p. 99-119, 2011.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa contemporânea. *Estudos Históricas*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 95-118, 1995.

THAKUR, Ramesh. *The Responsibility to Protect: norms, law, and the use of force in international politics*. New York: Routledge, 2011.

VALENÇA, Marcelo M. Brazil: Inevitable Choices. *IPRI Lusophone Countries Bulletin*, p. 12-13, 2009.

\_\_\_\_\_. The Imperatives and Hazards of Humanitarian Intervention. In: DANE, F. (ed.) *International Security: A European-South American Dialogue*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: the shifting role of power in Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 8, n. 3, p. 66-94, 2014.

VIOTTI, Maria Luiza R.; DUNLOP, Regina Maria C.; FERNANDES, Leonardo Luis G. N. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (2010-2011)*. Brasília: FUNAG, 2014.

WELSH, Jenniffer; QUINTON-BROWN, Patrick; MACDIARMID, Victor. *Brazil's "Responsibility While Protecting" Proposal: a Canadian Perspective*. Toronto: Canadian Centre for the Responsibility to Protect & The Munk School of Global Affairs. Disponível em: <<http://ccr2p.org/?p=616>>. Acesso em: fev. 2013.

Recebido em: 10/08/2015

Aceito em: 09/09/2015