

O Brasil na ONU: parceria necessária diante dos desafios geopolíticos globais

Paulo Afonso Velasco Júnior

Resumo

A política externa brasileira revela tradição grociana, assentada no respeito aos princípios do Direito Internacional e na adesão a regimes internacionais variados. De fato, é prática da diplomacia brasileira promover e estimular o respeito a princípios, normas e regras em torno dos quais o comportamento dos Estados converge, facilitando a cooperação entre eles e abrindo espaço para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Além de ter atuado na mediação de diversas crises e conflitos internacionais, o país também assume responsabilidades juntos a espaços multilaterais como a ONU, onde atua com frequência como membro rotativo do Conselho de Segurança, priorizando a diplomacia preventiva e os meios diplomáticos de solução de controvérsias previstos no capítulo 6º da Carta de São Francisco, bem como os meios não violentos de proteção a civis.

O presente capítulo propõe-se a analisar a importância da presença do Brasil na ONU, notadamente como destacado representante do sul global em agendas e desafios geopolíticos centrais no mundo contemporâneo como a crise ambiental e climática, a guerra na Ucrânia e o

combate à fome e à pobreza no mundo, sempre objetivando o estabelecimento de ordem internacional mais estável, justa e menos assimétrica.

Abstract

Brazilian foreign policy reveals a Grotian tradition, based on respect for the principles of International Law and adherence to a variety of international regimes. It is the practice of Brazilian diplomacy to promote and encourage respect for the principles, norms and rules around which the behavior of states converges, facilitating cooperation among them and making room for the maintenance of international peace and security.

Besides having acted in the mediation of several international crises and conflicts, the country also assumes responsibilities in multilateral spaces such as the UN, where it frequently acts as a rotating member of the Security Council, prioritizing preventive diplomacy and the diplomatic means of solving controversies foreseen in Chapter 6 of the San Francisco Charter, as well as non-violent means of protecting civilians.

This chapter aims to analyze the importance of Brazil's presence in the UN, especially as an outstanding representative of the global south in agendas and geopolitical challenges that are central to the contemporary world, such as the environmental and climate crisis, the war in Ukraine, and the fight against hunger and poverty, always with the objective of establishing a more stable, just, and less asymmetric international order.

1. A importância do multilateralismo

O Brasil revela larga tradição de engajamento e convergência com espaços multilaterais, notadamente desde os primórdios do século xx. De fato, já na Primeira República, foram marcantes a presença da diplomacia brasileira na II Conferência de Haia em 1907, bem como na Conferência de Versailles, no imediato pós I Guerra Mundial. Da

mesma forma, o país figurou entre os membros fundadores da Liga das Nações, tendo inclusive ocupado um assento rotativo no Conselho da organização.

A aposta pelo multilateralismo faz parte da identidade internacional do país, que enxerga na coordenação ampla e representativa dos Estados a melhor forma de lidar com temas de interesse transnacional como a paz, o meio ambiente, o desenvolvimento ou os direitos humanos, entre outros. A representatividade associada aos espaços multilaterais acaba por conferir maior legitimidade às decisões e iniciativas lançadas. A Organização das Nações Unidas (ONU), composta atualmente por 193 membros, desponta naturalmente como o foro mais representativo, e consequentemente mais legítimo, para administrar questões sensíveis que perpassam as fronteiras nacionais. A pluralidade de ideias e o caráter inclusivo dos debates, pelo menos em tese, são variáveis que conferem natureza especial ao multilateralismo.

Ademais, conforme reconhecido por autores como Robert Keohane (2004) e John Gerard Ruggie (1992), entende-se que nos organismos multilaterais os custos de transação ficam reduzidos. No multilateralismo, países sem excedentes de poder como o Brasil alcançam maior projeção, beneficiando-se de uma lógica de diálogo e deliberação que tende a observar, em alguma medida, o princípio da igualdade soberana entre as nações e acaba por refletir, portanto, uma maior horizontalidade na abordagem de distintas agendas e desafios. Com efeito, parte-se da premissa de que as ações e iniciativas levadas a cabo a partir do multilateralismo tendem a refletir uma divisão de responsabilidades, sendo menos oneroso para cada parte a sua implementação. Além disso, é natural também a criação de agrupamentos ou coalizões entre países, o que tende a fortalecer o seu poder de barganha, permitindo que Estados menos influentes consigam equilibrar o jogo e as disputas por determinadas agendas com atores mais poderosos.

A diplomacia brasileira, aliás, tem sido historicamente muito hábil na articulação de coalizões e grupos em organizações internacionais como as Nações Unidas. Já nos anos 1960, o país assumiu papel de des-

taque dentro do chamado G77, notadamente durante a II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) realizada em Nova Délhi em 1968. A coordenação de posições com países do sul global tem sido útil dentro e fora da ONU para influenciar as agendas de promoção do desenvolvimento, as discussões climáticas e até mesmo as negociações multilaterais de comércio.

Para o Brasil, a participação no BRICS, por exemplo, traz importante projeção e visibilidade internacionais, permitindo um aumento do poder de barganha do país na defesa de objetivos históricos, como a reforma do Conselho de Segurança. Há também um ganho de legitimidade internacional na defesa conjunta de um multilateralismo genuíno no mundo, de um sistema internacional centrado na ONU e de uma ordem global sustentada pelo direito internacional. Em questões de paz e segurança, o Brasil tem atuado de forma coordenada na rejeição a sanções unilaterais e abusivas, enfatizando que o diálogo, o equilíbrio e a ponderação são o único caminho para a paz, por exemplo no conflito em curso na Ucrânia.

Outra variável fundamental a ser associada ao apreço do Brasil pelos espaços multilaterais diz respeito à busca por legitimidade. A diplomacia brasileira é consciente da importância de o país preservar uma tradição grociana, agindo em conformidade com os grandes princípios do direito internacional e convergindo com regimes internacionais diversos. Na esteira dessa lógica, a defesa do multilateralismo e o respeito às decisões tomadas a partir de organismos internacionais acabam tendo importante efeito legitimador para o país. Em essência, é máxima fundamental para a atuação diplomática brasileira a necessidade de assegurar a legitimidade de seus pleitos e a coerência de suas ações, algo mais facilmente alcançado pela convergência com as organizações multilaterais (FONSECA JÚNIOR, 1998).

Os princípios, normas e regras produzidos a partir dos espaços multilaterais tendem a ser vistos não apenas como mais representativos e legítimos, mas também trazem maior previsibilidade e segurança jurídica para as relações entre os Estados, o que é amplamente positivo para

atores desprovidos de maiores capacidades de poder. De certa forma, entende-se que as organizações internacionais e o conjunto amplo de tratados, pactos e convenções internacionais sobre os quais se assentam contribuem para conter imposições ou impulsos unilaterais advindos de grandes potências. Prestigiar o multilateralismo e engajar-se em organismos internacionais ajudaria a limitar o arbítrio e abusos promovidos por atores com inclinações hegemônicas.

É sabido, contudo, que, por vezes, os próprios *hegemons* se valem de organizações internacionais, bem como de tratados e normas internacionais, para consolidar sua ascensão e controle sobre o sistema internacional. É a lógica de “constitucionalização» da ordem internacional identificada por John Ikenberry. Assim, seria ingênuo entender que o multilateralismo é necessariamente benéfico, pois ele também pode estar a serviço do projeto hegemônico de grandes potências. Daí que seja absolutamente imprescindível buscar uma efetiva democratização dos espaços multilaterais, algo tradicionalmente pleiteado e defendido pelo Brasil. De fato, a diplomacia brasileira defende um “multilateralismo de reciprocidade”, pelo qual atores do sul global conseguiriam influenciar mais efetivamente o processo de tomada de decisões, atuando mais diretamente na definição das distintas agendas da política internacional.

A reforma do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, entra nessa lógica, sendo ativamente defendida pelo Brasil desde os anos 1990, como única forma de garantir a esse órgão uma adequada representatividade da ordem de poder mundial, muito distinto hoje do que aquele se apresentava ao final da II Guerra Mundial quando a organização foi criada. Esse objetivo coaduna-se com a tradicional postura da diplomacia brasileira de favorecer uma democratização dos foros multilaterais, articulando-se uma correlação entre representatividade, legitimidade e eficácia.

De fato, só a partir do acolhimento de novos membros permanentes de regiões até agora excluídas, como a África e América Latina e Caribe, é que o Conselho de Segurança alcançará maior legitimidade nas suas resoluções e ações. O multilateralismo só é útil para a promoção de uma

governança global mais justa e inclusiva quando vai além do controle exclusivo das grandes potências e mostra-se capaz de dar voz a atores marginais e periféricos. Passados quase oitenta anos desde a criação da ONU, é inadmissível que continuemos a ter os mesmo cinco membros permanentes de 1945¹. De lá para cá a organização passou de 51 membros fundadores para os atuais 193, mas a composição do único órgão capaz de aprovar resoluções vinculantes em muito pouco se alterou².

Cumprir observar, ainda, que a articulação e busca de coordenação em favor de uma administração e gestão compartilhada de temas transnacionais, no que costuma ser caracterizado como governança global, podem implicar em um afastamento da perspectiva mais vestfaliana de soberania, admitindo-se inclusive a sua própria relativização. Nesse sentido, chama a atenção a adesão dos Estados a regimes internacionais diversos, submetendo-se a tratados e convenções, contribuindo para a consolidação de uma “soberania compartilhada”. Da mesma forma, em nome da proteção do indivíduo e da segurança humana, admite-se a relativização dos princípios de soberania e não intervenção, abrindo espaço para a ingerência da comunidade internacional em situações domésticas caracterizadas por crises humanitárias e ou pela prática de genocídio. Um bom exemplo foi a aprovação pela ONU da ideia de “responsabilidade de proteger” (R2P), que reconhece que a responsabilidade de proteger os indivíduos é dos Estados, mas, caso eles não a cumpram ou sejam eles próprios os agentes da violência contra os indivíduos, a responsabilidade passaria subsidiariamente para a comunidade internacional, que ficaria autorizada a agir à margem da vontade soberana do Estado.

-
- 1 Com o fim da União Soviética, o assento permanente passou a ser ocupado pela Rússia.
 - 2 A única reforma do Conselho de Segurança da ONU foi aprovada em 1963, tendo entrado em vigor dois anos depois, pela qual o número de membros rotativos elevou-se de seis para dez, sem qualquer alteração nos membros permanentes. O Conselho passou, então, de onze para quinze membros no total.

2. O Brasil na ONU

O Brasil participou ativamente da Conferência de São Francisco em 1945, tendo sido um dos signatários originários da Carta da ONU lançada ao final desse encontro. Poucos meses depois, quando da entrada em funcionamento da organização no dia 24 de outubro, o país figurava entre os 51 membros fundadores. Desde os primórdios, a diplomacia pátria mostrou grande entusiasmo nas ações e práticas da ONU, tendo inclusive integrado como membro rotativo a primeira composição do Conselho de Segurança no biênio 1947-1948.

Já nos anos 1950, o país enviou tropas para a operação de paz em Suez em 1956 (United Nations Emergency Force – UNEF I), como um sinal inequívoco da disposição do país em contribuir para a promoção da paz na cena internacional. Nas décadas seguintes, a diplomacia brasileira assumiu protagonismo na agenda do desenvolvimento, articulando-se com países do sul global na defesa de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) na Assembleia Geral, além de defender ativamente temas como o desarmamento e a descolonização.

Entre o final dos anos 1960 e o final dos anos 1980, o Brasil optou por afastar-se do Conselho de Segurança, não tendo se candidatado a assentos rotativos durante todo esse período. A razão para essa estratégia de “autonomia pela distância” (FONSECA JÚNIOR, 1998) teria sido o questionamento e a discordância em face de práticas e posições intensificadas como um “congelamento do poder mundial” (CASTRO, 1972). Nesse tempo, a diplomacia brasileira privilegiou espaços de articulação periférica ou mais representativos, como a Assembleia Geral, a UNCTAD e a UNESCO, atuando em grupos como o G77, mas nunca abriu mão do multilateralismo, tido sempre como fundamental para a busca dos interesses do país na cena internacional.

Com a redemocratização e o início da Nova República já a partir de 1985, o Brasil ampliou a sua presença ainda mais nos espaços multilaterais, tendo inclusive optado por retornar ao Conselho de Segurança para o biênio 1988-1989. Em paralelo, a diplomacia pátria inaugura

uma nova estratégia, caracterizada como “autonomia pela participação” (FONSECA JÚNIOR, 1998) e que teria seu ápice nos anos 1990, indicando uma busca por maior presença e protagonismo nos foros multilaterais, em um momento de mudança e transformação na cena internacional, especialmente pelo fim da Guerra Fria. É um empenho do país em deixar de ser mero coadjuvante na dinâmica internacional, mostrando-se disposto a assumir mais responsabilidades e a ter mais voz no tratamento das agendas globais.

Com vistas a alcançar essa maior participação, o país promove um claro esforço de renovação das credenciais (FONSECA JÚNIOR, 1998), entendido como uma busca por posição mais cooperativa junto aos regimes internacionais, deixando de lado a postura soberanista e defensiva do regime militar em temas como direitos humanos, meio ambiente e não proliferação de armas nucleares. Nesse sentido, o país assumiu papel destacado dentro da ONU no tratamento dessas agendas, conforme visto na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, em que a cidade do Rio de Janeiro foi sede, e na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, quando coube ao Brasil presidir o comitê de redação da Declaração Final, na pessoa do embaixador Gilberto Saboia.

O ativismo brasileiro na ONU nas últimas décadas tem sido nítido em distintas esferas, como na recorrente presença do país como membro rotativo do Conselho de Segurança, tendo sido escolhido seis vezes desde o final dos anos 1980, incluindo-se a mais recente para o biênio 2022-23. É notável também o profundo engajamento com as operações de paz das Nações Unidas, destacando-se o envio de tropas para as missões em Moçambique (UNOMZ – 1992), Angola (UNAVEM III – 1995), Timor Leste (UNTAET – 1999) e Haiti (MINUSTAH – 2004). Mais recentemente, o Brasil exerceu o comando da Força Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL, no Líbano, e tem revezado nos últimos anos gerais do país como *Force Commanders* da MONUSCO, na República Democrática do Congo.

Na agenda do desenvolvimento, o país mantém a histórica tradição de defesa de uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica,

assumindo crescentes responsabilidades e lançando diversas iniciativas de cooperação técnica em países do sul global. Em 2004, foi marcante a atuação do país na Ação Global contra a Fome e a Pobreza estabelecida pela ONU, que resultou em estratégias destacadas, como a criação da Central Internacional para a Compra de Medicamentos (UNITAID). Ao longo dos anos 2000, a diplomacia brasileira deu grande ênfase aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, buscando ajudar países de diversas regiões a alcançarem as metas. Ademais, em 2012 coube ao país ser sede da Conferência Rio + 20, onde foram lançadas as bases para os futuros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, estabelecidos efetivamente em 2015, com foco essencial na erradicação da fome e da pobreza.

Especificamente na agenda de segurança internacional, o Brasil colabora ativamente em temas como o combate ao terrorismo, o enfrentamento do problema mundial das drogas e do crime organizado transnacional, o controle de armas e desarmamento, entre vários outros. Para a diplomacia brasileira, riscos e ameaças de caráter transnacional precisam ser administrados a partir de espaços multilaterais, verdadeiramente representativos, buscando-se ativas e profícuas coordenação e concertação entre os países. Igualmente, é tradição da política externa brasileira a defesa de uma correlação entre as agendas de paz e segurança e a temática do desenvolvimento. Assim, defende-se que o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento são caminhos necessários para a busca pela paz e estabilidade internacionais, algo consagrado em conceitos estabelecidos pela ONU, como a ideia de *peacebuilding*. Ao mesmo tempo, afirma-se que a busca pela segurança não pode ser feita ao arrepio dos direitos humanos, sendo imperativo observar limites e coibir práticas abusivas. Foram enfáticas nesse sentido, por exemplo, as críticas feitas pelo país à “guerra ao terror” levada a cabo pelos Estados Unidos e diversos aliados logo após o 11 de Setembro, quando abusos e violações de toda sorte foram cometidos.

Preocupado com a perspectiva de uso abusivo da força ao amparo do Capítulo VII da Carta de São Francisco, especificamente sob a

Responsabilidade de Proteger (R2P), o Brasil propôs em 2011 a chamada Responsabilidade ao Proteger (RWP), que afirmava o compromisso de primeiro, antes de se contemplarem medidas de força, esgotar a diplomacia preventiva e exaurir os meios não violentos de proteção a civis. A proposta indicava, outrossim, a necessidade de um mandato claro e objetivo, com especificação de prazos e propósitos associados ao uso da força, bem como um controle e monitoramento sobre as ações de força para coibir excessos.

O engajamento do Brasil na ONU é, aliás, compatível com princípios consagrados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, como: prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

3. A ONU no contexto contemporâneo

Na última década, o avanço de discursos ultranacionalistas em diversos países configura desafio para o bom funcionamento dos espaços multilaterais, alvo de ataques, saída de membros e até corte de contribuição financeira. Andrew Hurrell (2016) argumenta que tem ocorrido “a volta da geopolítica”, com um reforço de fronteiras e inclusive com a construção de muros. Por consequência, em determinados episódios como a crise migratória na Europa na década passada, alguns Estados optaram por respostas unilaterais, em vez de privilegiarem ações coordenadas sob o multilateralismo.

Essa lógica acaba por colocar em xeque a própria *global rule of law* consolidada ao final da Guerra Fria, em um fenômeno que provoca questionamento amplo às organizações internacionais e tende a levar a um apego mais acintoso da velha noção de soberania vestfaliana. Os discursos populistas e nacionalistas que ganham espaço no mundo são um desafio para a ordem liberal estabelecida há mais de 70 anos. Nesse sentido, em contraposição à realidade percebida nos anos 1990, alguns analistas reconhecem o avanço de uma desglobalização em que

o multilateralismo e o regionalismo são amplamente impactados e questionados.

Em face da pandemia da COVID-19, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a própria ONU assumiram posição central, ajudando na articulação de respostas coordenadas e permitindo a promoção de iniciativas comuns como a Covax Facility, aliança global com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a produção de imunizantes contra a doença e permitir o acesso justo e igualitário a esses produtos. Além disso, a Assembleia Geral da ONU, em apoio à OMS, autoridade diretiva e coordenadora sobre saúde no Sistema ONU, aprovou a Resolução 74/270, “Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (Covid-19)”, na qual afirmou a importância da cooperação internacional e do multilateralismo e estimulava a ONU e seu secretário-geral a mobilizarem uma resposta global à pandemia e seu impacto adverso de natureza social, econômica e financeira em todas as sociedades.

Em paralelo, houve críticas duras contra a ação da OMS, especialmente pelo governo Donald Trump, que a acusou de ter dado muita atenção à China e de ter encoberto inicialmente a expansão do novo coronavírus. Em um nítido impulso antiglobalista, o governo norte-americano decidiu em 2020 cortar o repasse de recursos e romper com a organização, ações revertidas posteriormente pelo presidente Joe Biden.

A invasão da Ucrânia por tropas russas no dia 24 de fevereiro de 2022 levou o Conselho de Segurança a propor resolução condenando a ação russa, mas que acabou vetada pela própria Rússia na condição de membro permanente do órgão. Essa situação evidenciou, mais uma vez, as limitações da própria ONU quando em face do interesse das grandes potências. A saída para o impasse foi acionar a resolução *Uniting For Peace* (Resolução 377 de 1950) e remeter o tema para ser tratado na 11ª Sessão Emergencial Especial da Assembleia Geral, onde foi, sim, aprovada resolução com condenação à invasão da Rússia, caracterizada como nítida agressão à paz e a um estado soberano, em evidente transgressão ao princípio de não uso da força previsto no artigo 2º da Carta da ONU.

Para além da histórica votação na Assembleia Geral, houve também nesse órgão a decisão de suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos. No próprio Conselho em Genebra, aliás, aprovou-se a criação de uma comissão de inquérito para investigar violações e denúncias de abusos contra o direito internacional humanitário e as Convenções de Genebra durante as operações militares na Ucrânia. Considerando o sistema ONU, também a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) aprovaram resoluções condenando a invasão e os abusos russos.

Entre os efeitos econômicos da guerra, a ONU e o Programa Mundial de Alimentos enfatizam os riscos de avanço da fome e da insegurança alimentar no mundo, notadamente pela redução na oferta de grãos, reconhecendo-se que Rússia e Ucrânia respondem por cerca de 30% das exportações de trigo no mundo, fundamental para países da África e do Oriente Médio. Recentemente, mediação feita pela Turquia permitiu entendimento entre Moscou e Kiev na matéria e levou ao estabelecimento de corredores seguros para o escoamento de milhões de toneladas de grãos a partir de portos no Mar Negro, agora sob controle russo.

O Brasil inicialmente votou a favor das resoluções no Conselho de Segurança e na Sessão Especial Emergencial da Assembleia Geral, apesar de fazer algumas ressalvas sobre a importância da ONU evitar uma excessiva politização dos debates, bem como a adoção de posições extremas. No caso específico da votação no Conselho de Direitos Humanos da ONU em Genebra, o apoio à resolução que previu a criação de uma comissão de inquérito não impediu o Brasil de apresentar algumas discordâncias, tendo defendido que o ideal seria uma missão de investigação, e não inquérito, para colher evidências acerca da prática de crimes de guerra ou violações ao direito internacional humanitário. Em outras votações, contudo, como na suspensão russa do Conselho de Direitos Humanos e nas resoluções da OIT e da UNESCO, o Brasil optou pela abstenção, entendendo que o isolamento crescente da Rússia por meio de sanções é infrutífero para a busca de uma solução negociada para a guerra.

É tradição da diplomacia brasileira evitar posições extremas que compliquem a busca de uma solução negociada. No que tange à aplicação de sanções, o país entende que dificilmente são o melhor caminho, pois tendem a provocar um isolamento do Estado que vem praticando comportamentos desviantes, minando as necessárias relações de confiança com a comunidade internacional para a busca de uma saída negociada para as crises. Já nos anos 2000, era comum a diplomacia brasileira abster-se de apoiar resoluções condenatórias no seio da Comissão de Direitos Humanos da ONU (atual Conselho de Direitos Humanos) por acreditar que a execração pública do Estado em questão em nada contribuiria para a interrupção das violações a direitos humanos, podendo, na verdade, resultar em seu agravamento. Além disso, as sanções econômicas tendem a impactar muito sensivelmente a população dos Estados-alvo, que via de regra nada tem a ver com as práticas desviantes e abusivas de seus líderes, os quais acabam sendo eles próprios muito pouco afetados.

Na mesma linha, o país é cético na adoção de soluções militares asentadas no Capítulo VII da Carta de São Francisco como meio para interromper crises humanitárias, optando pela abstenção em votações históricas no Conselho de Segurança. Assim foi feito, por exemplo, na votação da Resolução 1973 de 2011, que autorizou o uso de «*all means necessary short of foreign occupation to protect civilians*». Além do Brasil, também se abstiveram nessa votação a Alemanha, a Índia, a China e a Rússia.

4. O Brasil em seu novo mandato no Conselho de Segurança

Conforme já comentado, o engajamento com espaços multilaterais constitui característica marcante da política externa brasileira, conferindo ao Brasil legitimidade e maior projeção sobre temas da agenda internacional. A diplomacia do país é ativa defensora do tratamento e de soluções multilaterais para temas de interesse transnacional e *global commons* como a paz e o desenvolvimento sustentável.

Ao candidatar-se para novo biênio no Conselho de Segurança em 2022-2023, a diplomacia brasileira destacou os compromissos onusianos de “prevenir e pacificar”, enfatizando, por exemplo, a diplomacia preventiva. O país entende que é papel primordial da ONU lançar mão dos meios diplomáticos de solução de controvérsias para evitar a escalada de tensões e disputas que possa resultar na eclosão de conflitos.

A manutenção eficiente da paz foi outro ponto levantado pelo Brasil, reafirmando-se o compromisso do país com as operações de paz e a defesa de mandatos que combinem de maneira construtiva a segurança e o desenvolvimento. Não é acaso que o país mostre-se tão comprometido com as operações multidimensionais, que combinam medidas de segurança e estabilização *stricto sensu*, com atividades em áreas sociais e políticas diversas que contribuam para a construção de uma paz duradoura. Em paralelo, o Brasil reafirmou em sua candidatura a necessidade de se reconhecer o uso da força como último recurso, posição compatível com as melhores tradições assumidas nas últimas décadas.

Vale lembrar, outrossim, que a diplomacia brasileira reconhece os esforços em favor de uma paz duradoura em zonas pós-conflito como essenciais para o êxito da ONU. Para o Brasil, a ideia de paz não se limita à ausência de conflito, devendo haver a promoção das liberdades individuais e a realização da dignidade humana, algo compatível com o engajamento junto à Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*) desde a sua criação em 2005. A partir de então, já coube ao país chefiar a configuração específica para Guiné-Bissau, além de ter exercido a própria presidência da comissão durante o ano de 2014. Agora, novamente como membro rotativo no Conselho de Segurança, o Brasil defende uma maior coordenação entre os dois órgãos.

Ainda na agenda de segurança, o país tem destacado a importância da resposta humanitária e da promoção dos direitos humanos como uma prioridade de seu novo mandato no CSNU, com ênfase no respeito ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, observando-se sempre a necessidade de proteção dos civis em conflitos armados, especialmente grupos vulneráveis.

A reafirmação desses compromissos torna-se ainda mais importante no contexto da guerra na Ucrânia, já tendo havido o apoio do país no Conselho de Direitos Humanos da ONU a investigações a serem promovidas para identificar a possível violação das Convenções de Genebra.

A diplomacia brasileira vem reiterando também o compromisso com o avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança, afirmando o relevante papel de mulheres brasileiras civis e militares em missões da ONU, bem como o dever de se combater o abuso e a exploração sexual em situações de conflitos armados. O Plano Nacional de Ação do Brasil inclui entre seus objetivos o aumento da participação de mulheres civis e militares em processos relacionados à paz e à segurança internacional, sendo um bom exemplo a presença de oficiais mulheres em posições de comando no âmbito da MINURSO, operação de paz no Saara Ocidental. A incorporação do olhar feminino nesses esforços converge com a lógica feminista da teoria das relações internacionais, que reconhece a necessidade de superar as visões tradicionalistas e enviesadas do homem branco e ocidental na condução das agendas da política internacional.

Uma melhor articulação do CSNU e da ONU com organizações regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União Africana (UA) tem sido outro ponto lembrado pelo Brasil, conforme reza o Capítulo VIII da própria Carta de São Francisco. Na visão da diplomacia brasileira trata-se de algo fundamental para obter-se maior eficiência no uso dos recursos existentes quando do enfrentamento de desafios comuns, especialmente em um contexto internacional marcado por um aprofundamento de crises humanitárias e incertezas em diversas regiões do mundo.

Considerações finais

A política externa brasileira revela tradição grociana, assentada no respeito aos princípios do Direito Internacional e na adesão a regimes internacionais variados. De fato, é prática da diplomacia brasileira promover e estimular o respeito a princípios, normas e regras em

torno dos quais o comportamento dos Estados converge, facilitando a cooperação entre eles e abrindo espaço para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Ademais, a postura não confrontacionista e o respeito à paz fazem parte da identidade internacional do Brasil, que se mostra sempre pronto e empenhado em contribuir com a solução pacífica de controvérsias e a mediação de conflitos, em consonância com o teor do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, em que estão previstos os princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Além de ter atuado na mediação de diversas crises e conflitos internacionais, o país também assume responsabilidades junto a espaços multilaterais como a ONU, onde atua com frequência como membro rotativo do Conselho de Segurança, priorizando a diplomacia preventiva e os meios diplomáticos de solução de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta de São Francisco, bem como os meios não violentos de proteção a civis.

Considerando conflitos ocorridos ao longo da última década, o Brasil tem se posicionado em consonância com suas tradições diplomáticas, sempre postulando ações e iniciativas que contribuam para o encerramento do conflito e das crises humanitárias, mas sem ignorar as particularidades e participação das populações locais na definição das soluções. No caso da Líbia, em 2011, o Brasil integrava o Conselho de Segurança da ONU como membro rotativo e optou pela abstenção na Resolução 1973, que se assentava na lógica da “responsabilidade de proteger” (R2P) e autorizava o uso de “todos os meios necessários” para conter a crise humanitária, linguagem considerada excessiva e desnecessária pelo país, preocupado com a perspectiva de uso abusivo da força e agravamento da própria crise humanitária.

No tocante à atual guerra na Ucrânia, o Brasil volta a atuar como membro rotativo do CSNU, tendo votado a favor de resolução que condenou a invasão e acabou não aprovada em função do veto russo. Da mesma forma, no seio da 11ª Sessão Emergencial da Assembleia Geral convocada à luz da Resolução 377 (“Uniting for Peace”), o Brasil também apoiou a resolução, reconhecendo que a invasão russa representa

violação do Direito Internacional, mas fez questão de apresentar algumas ressalvas, criticando a falta de equilíbrio e excessiva politização do texto.

Fica evidente, portanto, que o Brasil mantém dentro da ONU e em face de desafios geopolíticos recentes uma postura compatível com suas melhores tradições e coerente com o respeito a princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 e no Direito Internacional como a soberania, a integridade territorial, o não uso da força e a solução pacífica de controvérsias, permitindo-se divergir de posições assumidas por grandes potências e apontando para soluções e propostas tidas como mais eficazes na contenção de crises humanitárias e na busca por uma paz duradoura e estável.

Referências bibliográficas

CASTRO, J. A. de Araújo. O congelamento do Poder Mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 33, Belo Horizonte, UFMG, p.7-30, Jan./1972.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. Paz e Terra, 1998.

HURRELL, Andrew. Towards the Global Study of International Relations. **RBPI**, v. 59, n. 2, p. 1-18, 2016.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. In: KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward D. (eds). **International Organization and Global Governance: a Reader**. Nova York: Pearson Longman, 2004.

RUGGIE, J. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

Paulo Afonso Velasco Júnior · Professor Adjunto de Política Internacional e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI – UERJ). Foi *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).